

Étude économique de la Pologne, 2002

Quelles sont les
perspectives de croissance
économiques ?

Comment améliorer
la politique monétaire ?

La politique budgétaire
doit-elle être renforcée ?

Comment réformer
le système des dépenses
publiques ?

L'adoption d'un cadre
budgétaire pluriannuel
serait-elle bénéfique ?

Qu'en est-il des réformes
structurelles ?

Comment diminuer
le chômage ?

Que doit-on faire des
entreprises publiques ?

Pour plus d'informations

Résumé

Durant la dernière décennie, la Pologne a mis en place un grand nombre de réformes. Néanmoins, pour parvenir à une croissance rapide des revenus et de l'emploi, il va falloir faire encore des efforts importants. De fait, le rythme modéré de la reprise prévue tient à la lenteur des restructurations et des privatisations, au chômage structurel généralisé et au besoin persistant de réformes. Pour créer les conditions les plus propices à une croissance forte et durable, il faut poursuivre la réforme structurelle et la politique macroéconomique de façon cohérente. A cet égard, il faut ajuster le dosage des composantes de la politique macro-économique en associant baisse des taux d'intérêt et durcissement de la politique budgétaire. De plus, une définition plus précise des objectifs à moyen terme par les autorités budgétaires et monétaires améliorerait la crédibilité et l'efficacité de la politique macro-économique en général. Sur le plan structurel, le programme *Entrepreneuriat-développement-emploi* du gouvernement vise à juste titre à réduire la part des transferts dans les dépenses pour privilégier les mesures propres à

Mise à jour : 28, juin 2002

Le 25 juin 2002, soit six jours après l'approbation pour la publication de l'étude économique de la Pologne par le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, la Banque nationale de Pologne a réduit son taux d'intérêt directeur par 50 points de base, le fixant à 8,5 pour cent. En même temps, elle a révisé son objectif d'inflation pour 2002 de 5 pour cent à entre 2 et 4 pour cent et son objectif pour 2003 de « en dessous de 4 pour cent » à entre 2 et 4 pour cent. Les premier et quatrième paragraphes de cette « Synthèse », qui traitent de ces sujets, ne reflètent pas ces derniers développements.

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Pologne pour 2002. 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.

favoriser la croissance en promouvant le développement d'entreprises innovantes, l'amélioration des infrastructures et la réduction du taux de chômage, exceptionnellement élevé en Pologne. Pour faciliter une telle réorientation et afin de donner au gouvernement des moyens supplémentaires pour la gestion macro-économique, il faut réintégrer les fonds extra-budgétaires dans le budget de l'État. De telles modifications, associées à la formulation de la politique budgétaire dans une optique davantage axée sur le moyen terme et à des évaluations plus détaillées des programmes de dépenses, amélioreraient l'efficacité des dépenses publiques et le contrôle démocratique. Le programme du gouvernement obtiendrait des résultats encore plus positifs et son incidence sur l'emploi serait plus importante si l'on réduisait les transferts aux personnes valides – transferts qui contribuent au piège de l'inactivité – et si les économies ainsi réalisées servaient à financer une baisse des prélèvements sur les salaires. Si l'on prenait parallèlement des mesures pour accroître l'efficacité des procédures de faillite et alléger la charge administrative qui pèse sur les entreprises et sur les marchés du travail, on accélérerait la restructuration du secteur privé et on favoriserait la croissance de la productivité. Pour obtenir des résultats analogues dans les plus de 3 000 entreprises où l'État détient encore une participation de contrôle, et afin de mieux mobiliser l'épargne et les compétences du secteur privé, il faut accélérer le processus de privatisation. A cet égard, les autorités devraient réexaminer leur stratégie actuelle consistant à restructurer les entreprises avant de procéder à leur privatisation, et s'abstenir de jouer de leur présence dans le capital pour poursuivre des objectifs de politique industrielle et sociale. Il est essentiel que des progrès soient faits sur tous ces fronts pour améliorer encore la productivité globale et assurer une croissance rapide et durable du niveau de vie. ■

Quelles sont les perspectives de croissance économiques ?

Le ralentissement de l'activité économique, déjà manifeste lors de la publication de la précédente *Étude économique* consacrée à la Pologne, s'est par la suite intensifié. Le PIB n'a progressé que de 1 pour cent en 2001, et le chômage est monté à près de 19 pour cent de la population active. Depuis, la faiblesse de la demande a continué et l'activité n'a progressé que de 0.5 pour cent lors du premier trimestre de 2002. Dans cet environnement, l'inflation est descendue à moins de 4 pour cent en 2001 et était à 2 pour cent en mai 2002. Le ralentissement de la conjoncture a été principalement imputable à une baisse importante de l'investissement – du fait du niveau très élevé des taux d'intérêt suite à l'accélération de l'inflation en 2000, et du ralentissement de la demande européenne. En revanche, et malgré une baisse de 3.5 pour cent de l'emploi, la forte croissance des salaires réels et les importants transferts liés à la Seconde Guerre mondiale ont permis une progression de la consommation

privée. Globalement, sous l'effet du tassement de la demande le fort écart positif entre la production potentielle et la production réelle qui s'était creusé à la suite de la vive croissance des années 90 s'est comblé avant de devenir largement négatif au milieu de 2002. Cette évolution a contribué à calmer les tensions inflationnistes apparues en 2000 et a permis une contraction du déficit de la balance des opérations courantes, qui n'en demeure pas moins élevé, à 4 pour cent du PIB.

L'activité économique ne devrait se redresser que lentement cette année, la croissance du PIB s'accroissant ensuite pour s'établir au taux modéré de 2½ pour cent en 2003. En conséquence, l'inflation restera sans doute en dessous de 4 pour cent. Le retournement de la demande devrait être tiré par le raffermissement des exportations du fait de la reprise de la demande mondiale. Conjugué à la nouvelle détente des taux d'intérêt prise en compte dans les prévisions de l'OCDE, ce facteur pourrait entraîner une amélioration des anticipations des milieux d'affaires et de l'investissement pendant le second semestre de cette année. Étant donné la faible croissance des salaires et l'absence de facteurs particuliers susceptibles de gonfler le revenu disponible, la consommation tempèrera vraisemblablement la demande intérieure. Malgré le raffermissement de la croissance des exportations, l'accélération de la demande intérieure devrait entraîner une progression encore plus rapide des importations et, par voie de conséquence, le déficit de la balance courante se détériorera probablement une fois encore, pour s'établir aux alentours de 5 pour cent du PIB en 2003. Le fait que l'emploi n'ait pas réussi à augmenter pendant les dernières périodes de forte croissance, le pourcentage particulièrement important de sans-emploi dans certains groupes de la population et le niveau toujours élevé des taux de chômage régionaux montrent que le problème est de plus en plus d'ordre structurel. Faute de nouvelles mesures concrètes visant à lever les obstacles à l'embauche, le taux de chômage ne devrait baisser que légèrement. ■

Comment améliorer la politique monétaire ?

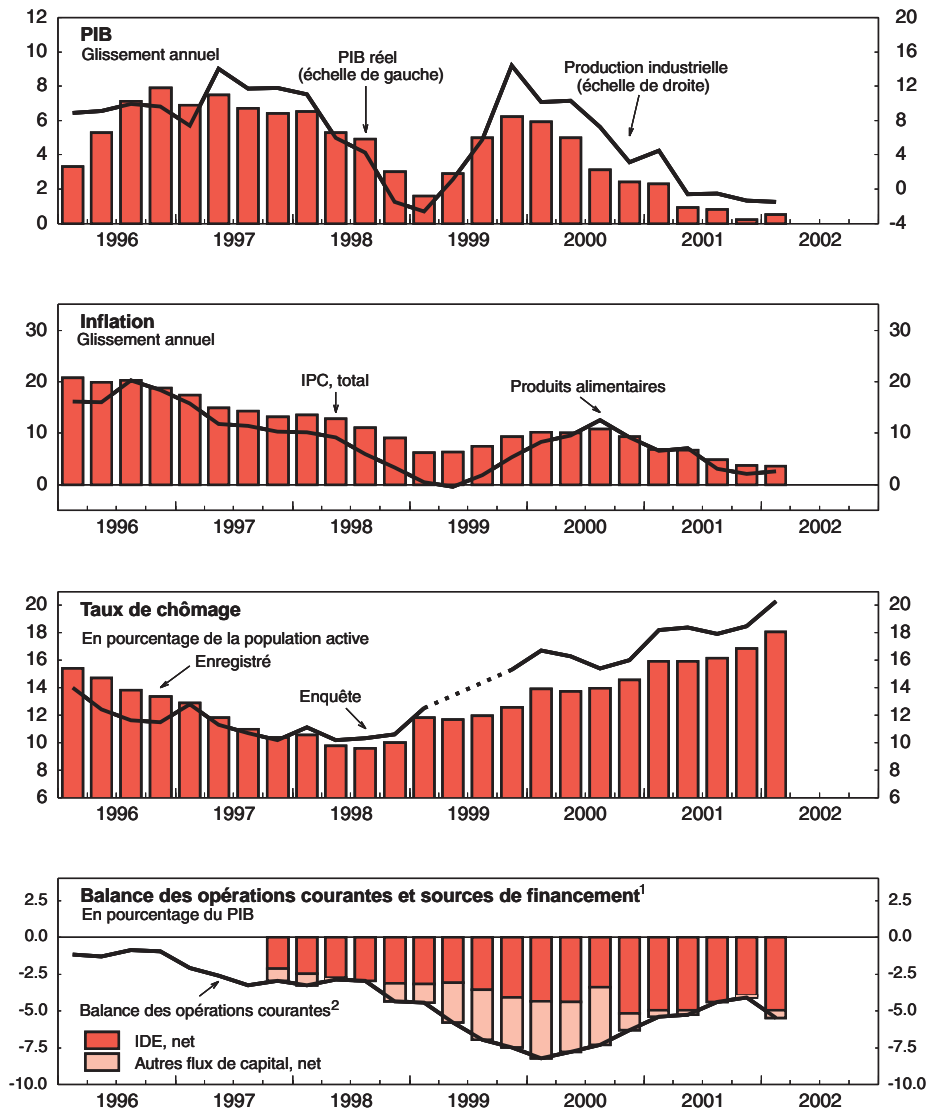
L'orientation restrictive de la politique monétaire qui a marqué les années 2000 et 2001 n'a pas été étrangère au fort recul de l'investissement et au ralentissement opportun de l'inflation. Le défi pour les responsables de la politique monétaire est maintenant de consolider les anticipations à ces faibles niveaux pour que l'économie puisse pleinement tirer parti de la modération de l'inflation. A l'heure actuelle, malgré plusieurs réductions des taux directeurs depuis février 2001, d'un total de 1 000 points de base, les conditions monétaires demeurent tendues, pour la double raison que les taux réels sont élevés, aux alentours de 6 points, et que la monnaie s'est appréciée. De fait, l'orientation actuelle de la politique monétaire semble compatible avec un objectif d'inflation à moyen terme de 2 pour cent, nette-

ment inférieur au plafond qu'implique l'objectif à moyen terme assez vague ("moins de 4 pour cent" pour la fin de 2003) de la Banque nationale de Pologne.

Pour accroître la transparence et améliorer les moyens dont elle dispose pour agir sur les anticipations, la Banque devrait chercher à préciser son objectif à moyen terme. Il conviendrait en fait qu'elle le révise à intervalles plus rapprochés. L'objectif actuel date de 1999 et ressemble de plus en plus à un objectif à court terme. En l'actualisant, les autorités monétaires, qui sont tenues par la législation actuelle de fixer l'objectif et de mettre en œuvre les mesures

nécessaires à sa réalisation, devraient néanmoins chercher à le définir de manière qu'il soit soutenu par le gouvernement. Un tel effort de concertation éviterait que ne se reproduise la récente passe d'armes entre la Banque nationale de Pologne et le gouvernement. On améliorerait par là même l'efficacité de la politique monétaire et on renforcerait en fait l'indépendance opérationnelle de la Banque. On pourrait espérer des résultats analogues, ainsi qu'une politique plus cohérente de la Banque, si les mandats des membres du Comité de politique monétaire n'arrivaient pas tous à leur terme en même temps, comme c'est actuellement le cas.

Une économie au ralenti



1. Cumulé sur quatre trimestres.

2. Base des règlements.

Source: OCDE, Office central des statistiques et Banque nationale de Pologne.

De telles mesures amélioreraient certes la transparence et l'indépendance de la politique monétaire, mais compte tenu des échecs répétés de la Banque à atteindre ses objectifs, des efforts supplémentaires doivent être faits pour améliorer l'efficacité et la crédibilité du système de ciblage de l'inflation. En particulier, elle doit renforcer sa stratégie de communication, en publiant plus rapidement son *Rapport sur l'inflation* et en se prononçant plus clairement sur l'évolution récente et future des prix. Le rapport devrait comporter des prévisions d'inflation, peut-être sous la forme d'une estimation assortie d'un intervalle de confiance. De plus, la Banque devrait expliquer comment des événements récents affectent ces prévisions, et en quoi ils risquent de modifier l'orientation de la politique monétaire et les objectifs opérationnels de la Banque. Cela permettrait non seulement d'influer sur les anticipations, mais aussi de mieux faire comprendre la logique qui guide la politique de taux d'intérêt. ■

La politique budgétaire doit-elle être renforcée ?

À la différence de la politique monétaire, la politique budgétaire a été nettement assouplie en 2001, le déficit des administrations publiques passant de 2.1 pour cent du PIB à 5 pour cent selon les estimations. Cette dégradation a tenu à peu près pour moitié aux mesures budgétaires expansionnistes. Ce facteur, ainsi que la confusion concernant l'orientation générale de la politique économique tout au long de l'année, explique probablement que les autorités monétaires aient été peu disposées à réduire plus rapidement les taux d'intérêt. Contrairement à 2001, le budget de cette année repose sur des hypothèses prudentes concernant l'inflation, la production et les recettes. De plus, s'écartant des pratiques du passé, le gouvernement a proposé l'adoption d'un plafond de 1 pour cent de plus que l'inflation comme taux de croissance des dépenses du budget de l'État. Si ce plafond s'appliquait à l'ensemble des dépenses de l'administration centrale, y compris celles des fonds extrabudgétaires, il contribuerait à faire disparaître la dérive procyclique qui résulte de l'utilisation actuelle du déficit comme objectif. Tel qu'il a été voté, le budget 2002 n'a pas appliqué le plafond proposé. Il est établi sur une progression de 2 pour cent en termes réels des dépenses du budget de l'État ainsi que des dispositions clairement procycliques permettant d'accroître encore plus les dépenses si les recettes se révélaient plus importantes que prévu. Globalement, ceci correspond à une nouvelle et légère détente de la politique budgétaire, et semble impliquer un déficit des administrations publiques un peu supérieur à 4 pour cent du PIB (correction faite des variations conjoncturelles).

Compte tenu du creusement du déficit et de la sensible baisse du produit des privatisations, la dette globale du secteur public s'est accrue l'an dernier après être revenue à 41 pour cent en 2000. Sur la base des mesures annoncées dans le dernier budget, elle devrait augmenter encore pour

atteindre 47 pour cent du PIB en 2002. Par conséquent, il est manifestement nécessaire de resserrer la politique budgétaire en 2003. Pour cela, le plus efficace serait d'étendre la notion d'un plafond de dépenses à toutes les activités de l'administration centrale. Ce plafonnement est d'autant plus nécessaire que les pressions s'exerçant sur les finances publiques devraient se renforcer dans l'avenir. Avec l'arrivée à échéance et le refinancement des prêts à faibles taux d'intérêt des clubs dits de Londres et de Paris, le poids total du service de la dette devrait s'accroître d'environ 1 pour cent du PIB à moins que le produit des privatisations ne s'accélère rapidement et ne soit affecté au remboursement de la dette. De plus, le vieillissement de la population et les coûts liés à l'adhésion soumettront les deniers publics à des tensions supplémentaires, malgré les transferts attendus de l'UE. À défaut de mesures résolues visant à réduire les dépenses publiques et accroître la production potentielle, le déficit restera élevé pendant la majeure partie de cette décennie, et la dette continuera de se gonfler pour se rapprocher du plafond de 60 pour cent du PIB qui lui est imposé par la Constitution. ■

Comment réformer le système des dépenses publiques ?

La maîtrise du ratio d'endettement pourrait être facilitée par le plan *Entrepreneuriat-développement-emploi* du gouvernement. Ce plan prévoit un certain nombre de mesures visant à accélérer la croissance et l'emploi tout en contenant les dépenses et en réduisant les ressources affectées aux transferts aux particuliers au profit de programmes propres à promouvoir la croissance. Dans la mesure où ces objectifs seront atteints, la contrainte budgétaire devrait devenir moins sévère. Ceci suppose néanmoins que des mesures soient prises en vue de doter les autorités des moyens qui leur sont nécessaires pour maîtriser et réorienter les dépenses publiques. Une gestion plus efficiente des dépenses publiques (problème qui fait l'objet du chapitre spécial de la présente étude) semble d'ailleurs essentielle pour atteindre les objectifs de croissance fixés par le gouvernement, et les paragraphes qui suivent présentent toute une série de réformes qui devraient être utiles à cet égard. Dans le même temps, des efforts supplémentaires doivent être faits pour accélérer la croissance et l'emploi par le biais de réformes des marchés de produits et du marché du travail. Ces questions sont traitées plus loin.

En ce qui concerne la réforme des dépenses, l'un des principaux objectifs devrait être de rendre le budget de l'État plus exhaustif en supprimant les nombreux fonds extrabudgétaires, en ne les finançant plus sur des impôts préaffectés, et en intégrant leurs programmes, leurs recettes et leurs dépenses dans le budget de l'État. Une telle mesure ne modifierait pas le caractère impératif de leurs dépenses, mais permettrait de faire en sorte que leurs activités soient soumises au même contrôle politique que les activités des autres services publics et que leurs programmes soient mis en concurrence avec d'autres priorités en matière de

dépenses. A l'heure actuelle, seules des informations sommaires sur les activités de ces fonds sont annexées au budget et le Parlement n'a que des pouvoirs limités pour procéder à des modifications pendant le processus budgétaire. Les mesures récemment prises pour réduire le nombre des agences extrabudgétaires vont dans ce sens mais doivent être très sérieusement élargies. A titre d'exemple, la fusion du régime spécial de pension des agriculteurs dans le régime général offrirait l'avantage de lier les pensions futures des agriculteurs à leurs revenus et à leurs cotisations. Néanmoins, le soutien de leurs revenus durant la période de transition devrait être maintenu par l'intermédiaire des programmes d'aide sociale existants. De surcroît, cette réforme supprimerait l'incitation actuelle à maintenir en activité les petites exploitations agricoles non rentables, ce qui entrave la restructuration du secteur. Dans le même ordre d'idées, l'intégration des données concernant les prélèvements sur les salaires dans le système d'imposition du revenu des personnes physiques aiderait à supprimer des possibilités de fraude fiscale. ■

L'adoption d'un cadre budgétaire pluriannuel serait-elle bénéfique ?

L'adoption d'un cadre budgétaire pluriannuel faciliterait l'intégration de ces fonds dans le budget de l'État en leur permettant de programmer leurs activités sur plusieurs années. De plus, si l'on révisait parallèlement le système de gestion des investissements publics, on pourrait éviter les retards et les dépassements de coûts qui ont jusqu'à présent résulté des incertitudes du financement. Avec le temps, le système pluriannuel pourrait se transformer en un véritable cadre de dépenses à moyen terme, axé sur les résultats. La pratique actuelle qui veut que les nouvelles initiatives de programmes s'accompagnent d'une évaluation de leur incidence budgétaire sur trois ans va dans le bon sens. Néanmoins, des efforts supplémentaires doivent être faits pour évaluer l'efficacité des dépenses publiques. Des "clauses de caducité automatique" pourraient certes être utiles, mais il faudrait surtout concevoir de plus en plus les programmes de manière à pouvoir en mesurer précisément l'incidence. Ainsi les autorités disposeraient des informations nécessaires pour choisir entre des programmes concurrents aussi bien en fonction de leurs coûts que de leurs avantages (résultats). De plus, de tels indicateurs inciteraient davantage l'administration à améliorer les programmes au lieu de se contenter simplement de les préserver.

Faute d'évaluation systématique de l'incidence des programmes, ceux dont les effets sont préjudiciables ne sont pas réexaminés et révisés comme il le faudrait. Ainsi, bien que l'application de la TVA à un taux faible ou nul à un large éventail de biens et de services fausse gravement les prix et se traduise par des moins-values de recettes équivalant d'environ 6.5 pour cent du PIB, l'effet redistributif de cette mesure fiscale est extrêmement faible. Pour lutter plus efficacement contre la pauvreté, il faudrait appliquer plus uniformément le taux normal de la TVA, et les recettes

supplémentaires devraient être utilisées pour réduire les prélèvements sur les salaires, ce qui encouragerait l'emploi dans le secteur privé ainsi que la progression des revenus. La décision récemment prise de taxer les revenus d'intérêts va d'ailleurs dans ce sens en élargissant la base d'imposition. De la même façon, il semble bien que les dépenses fiscales liées au logement aient principalement bénéficié aux plus nantis, tandis que le niveau élevé des prestations de sécurité sociale et l'absence de différenciation régionale du salaire minimum contribuent au chômage des travailleurs peu qualifiés. De plus, au lieu de proposer au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques un crédit d'impôt égal au montant des prélèvements sur les salaires destinés au financement de l'assurance-maladie, il faudrait supprimer et le crédit d'impôt et les prélèvements sur les salaires, le système actuel n'ayant aucune incidence budgétaire.

Afin d'intensifier les efforts engagés pour faciliter une bonne gestion des dépenses publiques, les autorités doivent éviter de financer par des garanties de prêt des projets relevant de la politique économique et sociale, sauf dans les cas où une carence du marché est clairement établie. De plus, il faudrait instituer des plafonds réglementaires qui précisent le volume des nouvelles garanties pouvant être accordées en pourcentage du PIB (ou des recettes totales) et qu'impose simultanément un plafond distinct pondéré en fonction des risques sur l'encours total des garanties. Par ailleurs, les règles prudentielles existantes devraient être appliquées à toutes les garanties de l'État. La pratique de plus en plus courante consistant à ne pas appliquer ces règles à certaines garanties risque de sous-estimer artificiellement les dépenses publiques, diverses catégories d'entre elles se trouvant de ce fait hors budget. L'utilisation incontrôlée de tels mécanismes de financement, conjuguée à une évaluation optimiste des risques de défaillance correspondants, pourrait être à l'origine d'importants engagements implicites.

La décentralisation des pouvoirs en matière de dépenses prévue par la réforme régionale de 1999 a réduit la capacité des autorités centrales d'influer sur les dépenses totales des administrations publiques. Bien que les règles régissant les budgets des administrations infranationales fixent des limites prudentielles raisonnables aux déficits et à l'endettement, elles mettent trop fortement l'accent sur les déficits et pas assez sur les plafonds de dépenses. En conséquence, les administrations infranationales pourraient contribuer à une sensible détente de la politique budgétaire si elles mettaient davantage à profit la latitude qui leur est reconnue par les textes. Cela ne compromettrait pas nécessairement la viabilité de leurs propres finances, mais pourrait déstabiliser l'économie nationale. Pour éviter une telle éventualité et veiller à ce que les autorités disposent de toutes les informations pertinentes lorsqu'elles préparent leurs budgets, il conviendrait d'avancer le calendrier budgétaire des administrations infranationales et de mieux coordonner le processus avec l'établissement du budget de l'administration centrale. De plus, on pourrait améliorer l'efficacité avec laquelle les services sont assurés au niveau local en renfor-

çant la coopération entre les entités responsables et en les incitant à fournir conjointement un certain nombre de services. Le cadre juridique pour ces actions coopératives est en place, mais jusqu'à présent peu de *gminas* (communes) en ont tiré parti.

Qu'en est-il des réformes structurelles ?

La réforme de la gestion des dépenses publiques permettrait certes au gouvernement de mieux contrôler et diriger les ressources dont il dispose vers les emplois qu'il juge prioritaires, mais c'est toute une série de réformes structurelles qui doivent être opérées pour améliorer la production potentielle, l'emploi et les revenus. Le programme *Entrepreneuriat-développement-emploi* reconnaissait clairement ce besoin. Ainsi, il est proposé de réformer la loi sur les faillites pour renforcer les droits des créanciers et accélérer le transfert de ressources des entreprises non productives vers celles qui sont saines et en expansion. Ces modifications devraient contribuer à accélérer la restructuration et la croissance de la productivité globale, mais leur efficacité serait accrue si les créanciers pouvaient plus activement intervenir dans la restructuration des entreprises débitrices, et les juges joueraient alors un rôle de surveillance plutôt qu'un rôle administratif. Les efforts récemment faits pour réduire le coût des créations d'entreprise et alléger la charge administrative qui pèse sur les petites et moyennes entreprises (PME) devraient se traduire par une augmentation de leur nombre et de leur taux de réussite. Les perspectives de ces entreprises et leur accès au crédit pourraient être encore améliorés si le registre foncier était plus précis et si l'on élargissait le rôle du registre des entreprises en en faisant un guichet unique pour l'immatriculation. Il faut également se féliciter des mesures prévues par les autorités pour dynamiser les investissements en infrastructures. Néanmoins, le volume des ressources affectées à la construction de logements, activité qui ne contribuera guère à améliorer la production potentielle, est manifestement excessif. De plus, il faut prendre soin d'éviter tout aléa moral en veillant à ce que le risque de défaillance soit supporté par les créanciers privés et non par le gouvernement, comme le prévoient les propositions actuelles. Il conviendrait en outre d'affecter un volume accru de ressources à l'amélioration du réseau routier existant au lieu de construire de nouvelles autoroutes. ■

Comment diminuer le chômage ?

Certains éléments du plan du gouvernement visent aussi à remédier au problème prioritaire que constitue le chômage massif en Pologne. Les autorités prévoient de réduire les différentes charges administratives qui entravent la création des petites entreprises et des emplois qui leur sont associés, d'assouplir quelques-unes des dispositions les plus contraignantes de la loi polonaise sur l'emploi, et de créer un salaire minimum différencié en fonction de l'âge. Ce sont là autant de mesures positives qui, si elles étaient adoptées,

aideraient à ranimer quelque peu le marché du travail. Il faut cependant les renforcer si l'on veut inverser la rapide montée du chômage structurel. En particulier, pour rendre l'emploi financièrement plus attrayant pour les personnes peu qualifiées, il faudrait créer des prestations liées à l'emploi et réduire le niveau des prestations sociales versées aux chômeurs ainsi que leur taux de reprise par l'impôt. Pour lutter contre la tendance à quitter le marché du travail aux frais de l'État, il faudrait durcir l'accès et les critères d'éligibilité aux programmes d'assurance invalidité et de préretraite. On pourrait utiliser les économies budgétaires ainsi réalisées pour financer la réduction des lourds prélèvements sociaux qui contribuent au chômage des personnes peu qualifiées. Parallèlement, il faudrait prendre des mesures pour améliorer les qualifications des travailleurs et adopter une stratégie d'emploi plus "active", dont la mise en œuvre serait facilitée si le service public de l'emploi se préoccupait davantage des activités de placement et moins de l'administration des prestations.

Bien que répondant à un besoin moins urgent, les mesures prises récemment pour assouplir encore la législation polonaise en matière de concurrence pourraient encourager l'innovation et la croissance en réduisant les obstacles qui s'opposent à certaines formes de coopération favorables aux gains de productivité. Elles pourraient aussi libérer le Bureau de la concurrence et de la protection des consommateurs de certaines tâches administratives, ce qui lui permettrait de se concentrer sur son rôle de "gendarme". A cet égard, le Bureau devrait pouvoir afficher plus clairement son opinion lorsqu'il est en désaccord avec certaines mesures gouvernementales. Par ailleurs, le gouvernement a entrepris de faire fusionner certaines des autorités responsables de la réglementation sectorielle. Ces fusions pourraient induire des gains d'efficacité découlant à la fois d'une réduction des coûts et d'une amélioration du partage de l'information. Néanmoins, le remplacement des directeurs des organes de réglementation des télécommunications, des caisses de pension et des assurances avant la fin de leur mandat va à l'encontre des pratiques internationales et conduit à s'interroger sur l'attachement des autorités à l'indépendance de ces organes. Dans l'avenir, le gouvernement devrait s'abstenir de prendre de telles initiatives, qui peuvent être perçues comme érodant l'indépendance effective des organismes de tutelle. ■

Que doit-on faire des entreprises publiques ?

Bien que sa présence ait été fortement réduite, l'État continue de détenir une participation de contrôle ou une participation plus importante encore dans quelque 3 000 entreprises. Afin que ces établissements et leurs salariés exploitent pleinement leur potentiel de croissance en matière d'emploi et de production, il faut les privatiser aussi rapidement que possible. Pour ce faire, les autorités devront éliminer certaines des procédures complexes et conditions associées à la privatisation. A cet égard, le gouvernement devrait utiliser

beaucoup moins les clauses sociales et les dispositions concernant les investissements, celles-ci peuvent impliquer des coûts excessifs pour les entreprises, entraînant une réduction du prix de vente ou même la fuite définitive des acheteurs potentiels. Dans la mesure où ces clauses sont contraignantes, elles réduisent la capacité de l'entreprise de se développer à long terme et d'offrir des emplois viables. Là où de fortes perturbations du marché du travail sont probables, il faudrait faire appel aux instruments classiques de la politique sociale. De fait, tout récemment le gouvernement a indiqué qu'il fixera de manière plus rationnelle les clauses sociales et les conditions en matière d'investissement associées aux opérations de privatisation. Dans le cas des privatisations directes, l'État doit participer plus activement à la recherche d'acquéreurs. Bien qu'il n'apporte pas de soutien direct à la plupart des entreprises, celles-ci sont trop nombreuses pour que les autorités puissent assurer une réelle gouvernance, et leurs administrateurs et leurs salariés tendent à éviter les restructurations douloureuses qui vont parfois de pair avec la privatisation. En conséquence, ces entreprises sont moins déterminées à mettre en œuvre des mesures propres à accroître l'efficacité, ont des niveaux de rémunération exagérément élevés et leurs résultats sont inférieurs à ceux des entreprises privées. De plus, celles qui sont rentables ne parviennent pas à se développer aussi rapidement parce qu'elles n'ont qu'un accès limité à l'épargne privée. Le résultat net pour l'économie dans son ensemble est un ralentissement de la croissance, une érosion de l'emploi et une baisse de la productivité.

Les problèmes de gouvernement d'entreprise s'étendent aux sociétés anonymes dans lesquelles l'État détient une participation majoritaire ou de contrôle. Le récent et très visible remplacement des représentants de l'État aux conseils d'administration de certaines des plus importantes entreprises publiques fait penser que les autorités cherchent à donner à leur politique commerciale des orientations autres que celles qui privilégient la valeur pour l'actionnaire. Le gouvernement inclut normalement dans le contrat de privatisation l'obligation pour les investisseurs privés d'augmenter leur participation dans les sociétés partiellement privatisées. Le bilan est toutefois mitigé. A plusieurs reprises, l'État a utilisé les actions dont il disposait pour bloquer les efforts faits par ses partenaires du secteur privé pour investir dans des sociétés en augmentant leur participation, allant même jusqu'à remettre en question son engagement antérieur de céder le reste de sa participation à l'entreprise concernée. De telles mesures risquent d'altérer le climat des privatisations futures ; elles semblent traduire le sentiment que l'État peut conduire la politique des entreprises de manière plus efficace que les actionnaires privés. Au lieu de chercher à utiliser sa présence dans leur capital pour contraindre les entreprises à poursuivre ses propres

objectifs de politique industrielle, l'État devrait se féliciter des initiatives prises par ses partenaires privés pour élargir leur participation et chercher à se désengager aussi rapidement que possible des entreprises dans lesquelles il est encore présent. Si elles veulent mettre en œuvre une politique industrielle, les autorités devraient recourir à des instruments plus transparents, entraînant moins de distorsions, par exemple les subventions ou les incitations fiscales. Mais même ces instruments devraient être utilisés avec modération. De fait, l'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que l'État n'a généralement pas été heureux dans ses choix lorsqu'il a voulu miser sur des entreprises ou des activités d'avenir. Les ressources économiques limitées de la Pologne seraient mieux employées si elles servaient à créer les conditions globales permettant aux entreprises privées de prospérer.

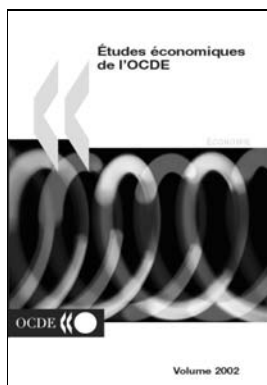
La torpeur qui a caractérisé le processus de privatisation résulte en partie du souci des autorités de restructurer les entreprises avant de les céder. De vastes plans de restructuration sont toujours en cours d'exécution dans les secteurs des charbonnages, de la sidérurgie et de la défense. Dans la mesure où ces plans visaient à permettre une réduction de la capacité et de l'emploi dans les secteurs concernés, ils ont obtenu de bons résultats. Malheureusement, les secteurs en cause restent déficitaires, et les perspectives concernant leurs ventes sont limitées. La toute dernière initiative des autorités a consisté à regrouper des entreprises, en espérant que des économies d'échelle supplémentaires ou l'exercice d'un pouvoir de monopole leur permettraient de devenir rentables. Une telle solution peut certes aider ces secteurs à renouer avec les bénéficiaires, mais elle risque d'y parvenir en faisant monter les prix et non en abaissant les coûts, et donc en appauvrissant les consommateurs et en affaiblissant la compétitivité internationale des entreprises clientes. Il serait préférable d'accélérer la vente des entreprises en question, en laissant à l'acquéreur le soin de choisir le meilleur moyen de procéder à leur restructuration. L'expérience d'autres pays de l'OCDE tend à montrer que si les entreprises sont allégées du poids de leur dette et qu'on limite au minimum leurs obligations autres qu'économiques, elles peuvent généralement trouver des acquéreurs dotés de l'expérience nécessaire pour avoir une chance raisonnable de les remettre sur pied. ■

Pour plus d'informations

Des informations supplémentaires concernant cette *Étude* peuvent être obtenues auprès de Andrew Burns
Tél. : (33-1) 01 45 24 79 88
(email : Andrew.Burns@oecd.org), et
Alessandro Goglio
Tél. : (33-1) 01 45 24 19 25
(email : Alessandro.Goglio@oecd.org). ■

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.
- **Perspectives économiques n° 71**, juin 2002. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

**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

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
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0036/0035
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. : (00.52.55) 5281 3810
Fax : (00.52.55) 5280 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