

## Pologne

### Du laisser-faire au plan de rigueur budgétaire : les errements de la politique fiscale polonaise

*Stéphane PORTET \**

---

**D**epuis le 28 septembre 2010, le carrefour central de Varsovie est le lieu d'une nouvelle attraction parmi les plus discutées parmi les élites du pays. Il s'agit d'un compteur qui affichait initialement le nombre de 737 milliards de zlotys <sup>1</sup> et qui toutes les minutes augmente d'environ 100 000 zlotys et de 6 millions de zlotys toutes les heures. Ce compteur est celui de la dette publique polonaise. Une machine à faire peur imaginée par Leszek Balcerowicz, l'ancien ultralibéral gouverneur de la banque nationale et théoricien de la transformation de choc à laquelle fut soumise la Pologne au lendemain de la fin du régime socialiste. L'horloge Balcerowicz égrène les millions, un toutes les 10 secondes, et pour ceux qui n'auraient pas encore compris, elle présente aussi en alternance la dette moyenne, 19 013 zlotys par habitant au moment du lancement. La vitesse de défilement des chiffres donne le frisson... la dette semble une machine infernale, autoentretenue, une épidémie que seul un nouveau traitement de choc pourrait endiguer. Balcerowicz est

en croisade, appuyé par sa Fondation pour le développement responsable, épaulé par des groupes de jeunes libéraux et financé par les représentants de Business Europe en Pologne, Lewiatan, l'une des organisations patronales les plus actives dans le débat public. Le ton est guerrier, et la polémique avec les anciens amis au gouvernement accusés de ne pas aller assez loin est assez vite virulente <sup>2</sup>. Cette virulence est d'ailleurs suspecte, elle laisse planer le doute sur la sincérité du combat, fait courir des rumeurs de règlement de compte, mais aussi laisse penser que finalement la critique de l'immobilisme d'un gouvernement qui annonce pourtant un plan majeur de réduction du déficit sert aussi à couper toute velléité de critique venant de ceux qui, comme les syndicats, considèrent que ces mesures sont néfastes.

L'annonce du plan de rigueur donne l'impression d'un gouvernement quelque peu en panique qui, à la tête de l'un des seuls pays européens n'ayant pas connu de récession en 2009, n'hésitait pas, il y a

---

\* Directeur de S. Partner, filiale du groupe Syndex en Pologne.

1. Un zloty (PLN) = 0,25 euro.

2. Jacek Rostowski, l'actuel ministre des Finances, est l'un des anciens conseillers de Balcerowicz.

encore quelques mois, à se présenter comme un modèle à suivre... mais le laisser-faire polonais n'a pas été plus vertueux pour les finances publiques que les plans de relance des pays d'Europe de l'Ouest. La Pologne est aujourd'hui fortement endettée et surtout cette dette risque de dépasser les seuils constitutionnels. Ainsi, après des mois d'autosatisfaction, l'heure est à la mobilisation générale contre l'endettement public, sans analyse des erreurs passées et sans tenir compte du fait que la dette polonaise n'a rien de comparable aux dettes anglaise, française ou encore irlandaise, sans parler de celle de la Grèce au sort de laquelle, selon Balcerowicz, la Pologne est promise si rien n'est fait pour endiguer l'endettement.

---

#### **Une forte détérioration des finances publiques depuis 2008**

Pendant la crise de 2008-2009, la Pologne a continué à connaître une croissance positive (+ 1,7 % en 2009). Cette croissance s'est cependant traduite par une forte hausse du chômage (+ 30 % entre le 3<sup>e</sup> trimestre 2008 et le 4<sup>e</sup> trimestre 2009) et la destruction de centaines de milliers d'emploi. Dans un vent de panique, les entreprises ont licencié à tour de bras aux premiers signes de ralentissement économique. La très faible régulation des licenciements, notamment pour les travailleurs en CDD<sup>1</sup>, a fait le reste.

En 2009, Les partenaires sociaux ont négocié la trame d'un plan anticrise en 13 points<sup>2</sup> dont les principales mesures étaient la mise en place d'un système de

chômage partiel, une plus grande flexibilité en matière de CDD (suppression de la limite de renouvellements successifs) et l'annualisation du temps de travail. Lors du passage au Parlement, ce plan a été fortement modifié à l'initiative du gouvernement et en lien avec un lobbying puissant des organisations patronales. Les mesures favorables aux salariés ont disparu et les mesures votées furent essentiellement des mesures de libéralisation du marché du travail. Le dispositif sur le chômage partiel était d'une telle complexité et imposait des critères d'octroi si rigoureux qu'au final seul un nombre infime d'entreprises et de salariés en ont bénéficié. Cet épisode a cependant laissé des traces dans le dialogue social polonais. Les organisations syndicales se sont senties trahies par les employeurs et le gouvernement et les relations d'ores et déjà difficiles sont montées d'un cran dans l'échelle du conflit.

La hausse du chômage a entraîné une augmentation des dépenses sociales et une baisse des recettes fiscales, mais cela ne saurait expliquer le creusement du déficit polonais en 2009.

En effet, le déficit public est passé de 3,7 % du PIB à 7,1 % et la dette publique de 47,2 % à 51 % entre 2008 et 2009. Le déficit de l'Etat est quant à lui de 5,6 %. Au niveau européen, la Pologne se classe ainsi au 5<sup>e</sup> rang des plus importants déficits publics derrière, respectivement, l'Irlande, la Lettonie, le Royaume-Uni, l'Espagne. Le déficit a atteint en 2009 près de 100 milliards de zlotys sans qu'aucun plan de relance n'ait été offi-

---

1. Les travailleurs en CDD sont licenciés sans motif nécessaire avec un préavis de 15 jours quelle que soit la durée du contrat. Près d'un tiers des salariés travaillent en CDD.

2. S. Portet (2009), « Le dialogue social à l'épreuve de la crise économique », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 121, spécial, « Les acteurs sociaux face à la crise », novembre.

## POLOGNE

ciellement mis en place. En réalité, les administrations publiques ont injecté dans l'économie en 2009 2 541 zlotys par habitant, soit environ un mois de salaire moyen net, contre 1 202 zlotys en 2008.

Mais à la différence des autres pays européens, ce déficit n'a pas eu pour contrepartie une progression des actifs de l'Etat. En effet la Pologne n'a pas nationalisé des banques en difficulté, voire des entreprises, mais a au contraire accéléré sa politique de privatisation avec 7 milliards de zlotys de recettes en 2009 (contre 2,8 milliards en 2008) alors même que, du fait de la crise financière, le prix des actifs était historiquement bas.

De plus, au lieu de recapitaliser les entreprises publiques pour renforcer leur trésorerie, le Trésor public a mené une politique agressive de prélèvement de dividendes avec la remontée vers les caisses de l'Etat de 8,2 milliards sur 11 mois en 2009 contre 3,3 milliards sur l'ensemble de l'année 2008. Ainsi, derrière l'affichage d'une grande rigueur budgétaire en 2009, avec un plan de 20 milliards de zloty d'économies décidée au début de l'année, la Pologne a mis en place l'un des plus importants plans de relance fiscaux au niveau européen. A celui-ci s'ajoute par ailleurs le soutien important à la croissance que constituent les fonds structurels européens dont la Pologne est le premier bénéficiaire.

La détérioration des finances publiques est à la fois le résultat d'une baisse des recettes, et notamment de l'impact négatif des crédits d'impôts sur les bénéfices accumulés en 2008, mais aussi d'une hausse des dépenses liées au cofinancement des investissements sur fonds européens, notamment au niveau des collectivités locales.

---

### Baisse de la fiscalité en 2007 et endettement des collectivités locales

Le gouvernement précédent, dirigé par le parti Droit et justice (droite conservatrice) avait décidé en 2007 une révision à la baisse des impôts sur le revenu des personnes physiques et une baisse de la TVA. Avant la crise, peu de voix s'étaient élevées contre cette démarche et les partenaires sociaux lui avaient même apporté leur soutien. Après la crise, les critiques sont acerbes, notamment de la part du gouvernement actuel (Plateforme civique, droite libérale) qui condamne un geste populiste de baisse des recettes sans baisse des dépenses. Cependant, le gouvernement actuel n'a jamais eu le courage de remettre en cause cette réforme qui, si elle allège les impôts des classes moyennes modestes, a surtout bénéficié aux plus riches. Avec la réforme de ces impôts, les recettes des administrations publiques se sont dégradées entre 2008 et 2009 de 39,6 % à 37,4 % du PIB. Ce recul provient tout d'abord de la baisse des recettes de l'impôt sur le revenu de 7,1, % soit - 2,8 milliards de zlotys, résultant du passage des trois tranches (19%, 30 % et 40 %) à deux tranches (18 % et 32 %) et du relèvement du seuil d'imposition. Selon le Plan de sauvetage des finances publiques 2010-2013, adoptée en 2010, cette baisse d'impôt a conduit à une augmentation du déficit structurel polonais de 3 % du PIB. D'un autre côté, les impôts sur le bénéfice ont baissé de 3 milliards de zlotys, soit - 11 %, à 24,2 milliards de zlotys, sous l'effet de la dégradation des résultats des entreprises après une année 2008 tout à fait exceptionnelle ainsi que d'une forte baisse de la TVA (- 9 % de rendement) en raison d'un nouveau mode de calcul.

La part des dépenses des administrations publiques est passée de 43,3 % à

## LES ERREMENTS DE LA POLITIQUE FISCALE POLONAISE

44,6 % du PIB entre 2008 et 2009. Au niveau de l'Etat, cette progression provient notamment du coût de la dette qui croît de 28,3 % soit + 7,1 milliards de zlotys (portant la dette à 32,2 milliards de zlotys) ; d'une hausse des investissements qui progressent de 22,5 % mais ne représentent en 2009 que 11,8 milliards de zlotys soit 0,9 % du PIB. Mais aussi et surtout d'une hausse des subventions aux collectivités locales de 11,4 % à 45,3 milliards de zlotys, subventions sans lesquelles elles n'auraient pu assurer le cofinancement des investissements sur fonds européens.

La forte hausse du déficit public en 2009 n'a eu que très peu d'effets durables sur l'économie. La relance fiscale correspondant davantage à des augmentations de revenus des catégories à forte propension à l'épargne ou à l'investissement à l'étranger (ménages à hauts salaires, institutions financières) ou des améliorations de trésorerie (entreprises) et beaucoup moins à des programmes ayant un effet plus durable sur le développement du pays (investissements publics).

Les investissements publics sont essentiellement soutenus par la progression de la dépense des fonds européens attribués à la Pologne. Rapportées au PIB, les dépenses publiques d'investissement ont progressé de 4,6 % en 2008 à 5,1 % en 2009, plaçant la Pologne au 6<sup>e</sup> rang des pays investissant le plus avec 68,6 milliards de zlotys en 2009 soit 1 805 de zlotys par habitant. En 2009, la Pologne a reçu 33,6 milliards de zlotys de l'Union européenne (soit 2,5 % du PIB) et a contribué à hauteur de 12,38 milliards : elle est bénéficiaire nette à hauteur de 1,57 % du PIB (PAC incluse). L'impact des fonds européens est donc majeur. Ils expliquent à eux seuls plus de 1,2 point de croissance

en 2009 selon le gouvernement lui-même.

Malgré une hausse importante en 2009, la dette publique polonaise est plus limitée que dans la majorité des pays européens. La Pologne se classe ainsi au quatorzième rang avec une dette publique atteignant 50,7 % du PIB fin 2009. A l'issue de l'exercice budgétaire 2010, la dette publique devrait rester en dessous du seuil de 60 % à 54,7 % du PIB.

L'Etat polonais a choisi d'émettre la grande majorité de sa dette sur le marché local. Fin 2009, 73 % de la dette de l'Etat avait été émise sur le marché local et 62 % de la dette de l'Etat Polonais était détenue par des résidents. Fin 2008, les titres d'Etat détenus par le secteur des assurances représentaient 46,2 % des actifs totaux de ce secteur.

Fin novembre 2009, les créances du système bancaire auprès des institutions publiques représentaient 15,6 % de l'actif total bancaire, tandis que 97,3 % des obligations polonaises détenues par des banques polonaises étaient des obligations d'Etat. L'effet d'éviction, que l'on peut mesurer par la baisse du crédit aux ménages et aux entreprises, est réel. Il est plus rentable et moins risqué de prêter à l'Etat qui d'un côté offre des liquidités presque gratuites et de l'autre rémunère les placements à un niveau élevé. Bien que la Pologne finance sa dette sans difficulté auprès des marchés financiers, elle le fait à un coût assez élevé. Ainsi le poids du service de la dette atteint 7 % des recettes publiques, un taux supérieur à la France (6 % malgré une dette bien plus importante) et comparable en 2009 à l'Irlande (qui subit l'un des *spreads* les plus élevés sur le marché européen). La Pologne paie ainsi le prix de sa non-appartenance à l'euro et doit rémunérer ses obligations d'Etat avec un taux d'intérêt entre 5 et 6 %.

**Budgets 2010 et 2011 :  
la découverte de l'ampleur du déficit  
et la panique du gouvernement**

**Budget 2010 : un budget de transition**

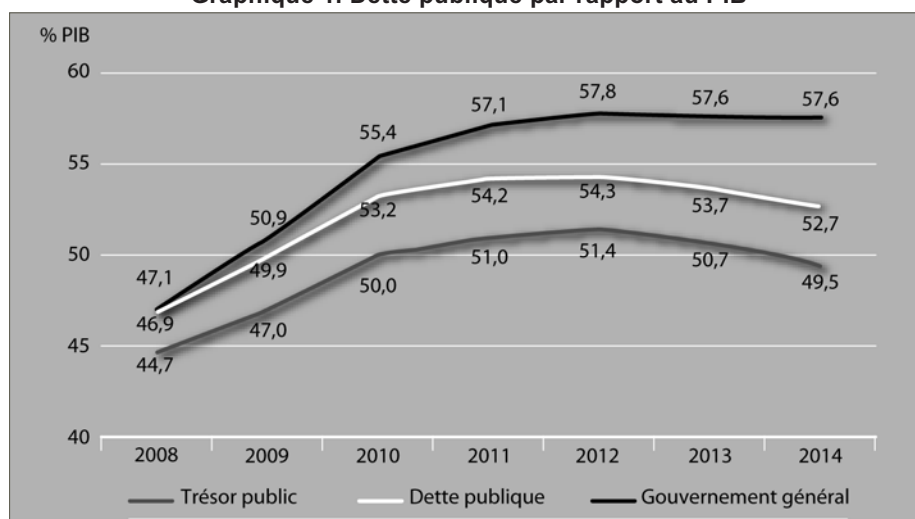
L'année 2010 a été celle d'une élection présidentielle imprévue suite au crash de l'avion présidentiel le 10 avril 2010, mais elle a aussi été celle d'élections prévues : les élections municipales. Cette échéance électorale a peut-être joué un rôle dans le caractère assez limité du plan de rigueur initié en 2010. C'est surtout la perception tardive de l'ampleur du déficit de 2009, à la fin de l'année 2009, soit après l'adoption du budget 2010, qui pourrait expliquer le report en 2011 du tour de vis budgétaire. Selon le budget adopté pour 2010, le déficit sera de 3,8 % et la dette de 54,7 % du PIB – en forte hausse par rapport à 2009. Le budget de 2010 sera fortement dépendant des recettes des privatisations. En réalité le déficit de 2010 pourrait être supérieur à celui de

2009. Cette hausse est principalement le fait des collectivités locales qui, faute de ressources propres, n'ont d'autre solution que l'endettement pour assurer le cofinancement des projets subventionnés par les fonds européens. Et le gouvernement ne dispose d'aucun moyen de contrôle autre que les seuils constitutionnels pour limiter l'endettement des collectivités locales. Le budget 2010 ne contient pas de coupes importantes dans les budgets sociaux. Les prestations sociales seront revalorisées, tout comme le salaire des enseignants.

**La contrainte des règles  
constitutionnelles**

La perspective de l'adhésion à l'euro commence à retrouver une place dans le débat public, après avoir complètement été étouffée pendant la crise. Les critères de Maastricht reprennent donc de la force. Mais ces derniers sont bien moins

**Graphique 1. Dette publique par rapport au PIB**



Source : BZWBK.

contraignants que les règles fixées par la loi polonaise. Il existe une disposition constitutionnelle interdisant tout endettement et toute garantie en cas de dette supérieure à 3/5 du PIB. La loi sur les finances publiques fixe trois seuils en matière d'endettement public, 50 %, 55 % et 60 % du PIB, à partir desquels le gouvernement se trouve dans l'obligation d'agir. Si la dette se situe entre 50 et 55 %, le gouvernement (comme les collectivités locales) est dans l'obligation de voter un budget dont le déficit ne sera pas supérieur à celui de l'année en cours. Si la dette dépasse 55 % du PIB, le gouvernement doit adopter un budget avec un déficit plus faible que celui de l'année en cours et mettre en place un programme de retour à l'équilibre. Les déficits des collectivités locales sont aussi encadrés. Si le seuil de 60 % est dépassé, tous les emprunts et garanties deviennent impossibles dans un délai de sept jours et un programme de rigueur budgétaire doit être mis en place dans un délai d'un mois. Le budget pour l'année suivante ne peut être déficitaire. Selon les prévisions du gouvernement, avec un déficit de 6,5 % du PIB en 2011 ; 4,5 % en 2012 et 2,9 % en 2013, le seuil de 55 % ne devrait pas être atteint. Cependant de nombreux économistes en doutent et peut-être bien le gouvernement lui-même si l'on en croit la mise en place d'un plan de rigueur pour 2011.

**2011 Le plan de rigueur et les coupes dans l'emploi public**

Le budget 2011 constitue une rupture dans la dynamique des dernières années avec un objectif de rigueur affiché. Les mesures principales sont une hausse de la TVA de 22 à 23 % (pour 3 ans) avec la

possibilité de deux autres augmentations d'un point de pourcentage si le seuil de 55 % est dépassé en 2011, la suppression de nombreuses réductions d'impôt ou exonérations de TVA (par exemple pour les voitures individuelles transformées en véhicules utilitaires). En ce qui concerne les dépenses, une nouvelle règle est instituée pour la durée de la procédure pour endettement excessif lancée par le conseil ECOFIN : la croissance des dépenses flexibles et des nouvelles dépenses liées ne devra pas dépasser un taux réel de 1 % (inflation + 1 %). Cette mesure devrait conduire à des économies de 2,8 milliards de zlotys en 2011, 5,7 milliards en 2012 et 8,8 milliards en 2013. Un certain nombre de prestations sociales sont actuellement sur la sellette, à commencer par la prime à la naissance mais aussi les indemnités en cas de décès. Elles n'ont toutefois pas été remises en cause dans le projet de budget.

La mesure phare du budget 2011 est la baisse de 10 % de l'emploi public à l'horizon 2012. La baisse de 10 % sera calculée par rapport à l'effectif au 30 juin 2009 auquel sont retranchées les personnes à quatre ans de la retraite et l'encadrement. De nombreuses institutions ne sont pas concernées. La réduction de l'emploi se fera au moyen des départs à la retraite, des non renouvellements de contrats, des départs volontaires mais aussi des licenciements. La masse salariale dans le public doit représenter en 2011 92 % de celle de 2009. C'est principalement sur ce point que les partenaires sociaux se sont fait entendre, sans toutefois de mobilisation massive, même si la hausse de la TVA a été aussi critiquée par les organisations syndicales. La portée de ces différentes mesures est difficile à estimer, le

## POLOGNE

gouvernement lui-même n'a donné pour le moment aucun chiffre très précis.

---

### **Soutien des employeurs au plan de rigueur, tentatives de mobilisation des organisations syndicales**

L'ensemble des organisations syndicales s'est opposé à cette mesure de réduction de l'emploi public. Le 7 octobre 2009, Solidarnosc a organisé une manifestation nationale à Varsovie, avec le soutien de l'OPZZ<sup>1</sup> « contre les coupes budgétaires ». La manifestation a réuni 6 000 à 8 000 personnes, ce qui, dans un contexte polonais d'absence totale de mobilisation de masse sur les questions sociales, est un chiffre tout à fait estimable. Cette manifestation n'a cependant été suivie d'aucune initiative, le gouvernement en place refusant d'ouvrir un semblant de dialogue social. Au-delà de la question des suppressions d'emploi dans le secteur public, les organisations syndicales s'inquiètent de la possible privatisation des hôpitaux actuellement gérés par les collectivités locales. L'endettement croissant de ces dernières laisse planer l'ombre de la vente des hôpitaux ou de leur mise en faillite.

Les organisations d'employeurs ont accueilli le plan de réduction d'emploi dans le public de façon favorable en incitant toutefois le gouvernement à aller plus loin. La confédération des employeurs polonais (KPP) propose ainsi d'externaliser les fonctions support (comptabilité, paie, RH...). Lewiatan propose de couper dans les budgets sociaux en recentrant les aides sur les plus défavorisés et mettant en place des critères de revenus générali-

sés. De façon générale, la grande majorité des organisations d'employeurs critiquent le gouvernement polonais pour sa politique trop timide.

La question des déficits publics a conduit le gouvernement polonais à proposer une réforme du système des fonds de pensions privés mis en place à la fin des années 1990. La réforme vise à répondre à la critique des risques inhérents aux retraites par capitalisation dont les polonais ont fait les frais avec la baisse drastique de la Bourse en 2008 (- 60%) en permettant le choix d'un retour vers le système par répartition et la mise en place de fonds aux profils de risques différents selon les catégories d'âge (offensif pour les plus jeunes, à risque limité pour ceux qui sont à 5 ans de la retraite). Cependant, derrière cette discussion, c'est avant tout la question de la dette publique qui motive la volonté du gouvernement de limiter la part des cotisations retraite versées aux fonds de pension car elles constituent un manque à gagner alors même que le système par répartition doit payer les pensions des retraités actuels.

Les employeurs sont opposés à cette réforme, notamment le Lewiatan qui regroupe en son sein les principaux fonds de pension. Les organisations syndicales sont favorables à la possibilité de choisir entre le système par répartition et le système par capitalisation, une façon peut-être de ne pas avoir à se prononcer directement sur le bien-fondé des fonds de pension dont elles ont à l'origine soutenu la mise en place.

\*\*\*

---

1. L'Alliance des syndicats de Pologne est une confédération regroupant 86 syndicats et fédérations.

## *LES ERREMENTS DE LA POLITIQUE FISCALE POLONAISE*

Le choc de la crise, l'ampleur des chiffres de la dette qui donnent le vertige au citoyen moyen semblent selon ces organisations syndicales un bon terreau pour faciliter la mise en place de réformes radicales et notamment une révision à la baisse du rôle de l'Etat déjà fort limité. Le combat qui se joue aujourd'hui entre les partisans du même camp sur le rythme à adopter dans la mise en place des réformes fait largement écho aux discussions sur le rythme de la transition dans les an-

nées 1990. Le désastre économique et social que furent les années Balcerowicz semble avoir calmé les ardeurs mais les résistances se font de plus en plus fébriles sous les attaques de cette nouvelle radicalité libérale et la capacité de mobilisation des organisations syndicales est à son plus faible niveau historique après une série de défaites douloureuses (fermeture des chantiers navals de Szczecin et Gdynia, licenciements pendant la crise, refus du gouvernement de dialoguer...).