

© OECD, 2002.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,  
OECD Publications Service,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,  
Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

## PARTIE I

### Chapitre 1

# Performances et évaluation

**Résumé.** *Comme les autres pays d'Europe centrale et orientale, la Pologne a subi de profondes transformations dans les années 90 en passant de l'économie planifiée à l'économie de marché. La libéralisation des activités économiques et la démocratisation des institutions publiques ont été radicales. Aujourd'hui, la Pologne est dotée d'une économie de marché qui fonctionne et d'institutions publiques démocratiques. Le processus d'adhésion à l'UE fait avancer encore la libéralisation et la modernisation. Mais on n'en est qu'à la « fin du commencement ». Il faut consolider l'acquis, surtout dans le domaine économique, et appliquer efficacement les nouvelles réglementations. L'un des principaux défis est l'amélioration des capacités de réglementation de l'État ; il faut pour cela des ressources humaines de plus haute qualité dans le secteur public et une réglementation plus efficace à tous les niveaux d'administration. La libéralisation des monopoles d'État qui subsistent exige une approche plus courageuse et de nouvelles réformes réglementaires pour appuyer les changements structurels qui s'imposent. Ce qu'il faut surtout retenir de cet examen, c'est la nécessité d'une réforme permanente.*

## Introduction

### **La transition de la Pologne vers une économie de marché démocratique est largement achevée**

La Pologne a vraiment entamé en 1990 sa transformation d'économie planifiée en économie de marché. Les premiers changements qui avaient eu lieu sous le régime communiste étaient incomplets et n'apportaient guère d'amélioration à l'environnement réglementaire. A la fin des années 80, la Pologne en était arrivée à n'avoir « ni plan, ni marché » et elle était plongée dans une crise profonde, avec de sérieux problèmes de balance des paiements et de remboursement de la dette et une spirale hyperinflationniste des prix et des salaires. Il n'y avait pas d'autre solution que la réforme.

Les réformes des années 90, visant à stabiliser l'économie, libéraliser l'activité économique et transformer les institutions étatiques, ont été profondes – comme elles devaient l'être – et couronnées de succès, puisqu'elles ont jeté les bases d'une économie nouvelle et d'un État nouveau. Bien que la production ait d'abord chuté, cette chute a été moins marquée et la croissance qui a suivi plus forte et plus durable que dans d'autres pays sortant du communisme et traversant une période de transition. La croissance de la production s'est appuyée sur des gains de productivité, attestant du succès des réformes économiques. Celles-ci ont permis une meilleure allocation des ressources, l'existence d'un secteur privé dynamique et un afflux massif d'investissements directs étrangers (IDE), avec l'apport de technologies de pointe et d'un savoir-faire en matière de gestion.

Sous ses principaux aspects stratégiques, la transition de la Pologne vers l'économie de marché démocratique est achevée pour l'essentiel. Après une première série de changements massifs au début des années 90, les réformes sont venues par vagues. La transition s'est déroulée sur cinq fronts : 1) le transfert des pouvoirs de l'État à des institutions démocratiques ; 2) l'exécution d'un programme de réformes économiques en vue de créer un marché libre ; 3) la décentralisation en faveur des collectivités locales ; 4) l'objectif d'adhésion à l'Union européenne (UE) ; 5) la réforme des capacités de gestion et de réglementation de l'État. Toutefois, d'importants problèmes demeurent et certaines parties du programme ont bien mieux réussi et sont plus avancées que d'autres.

### **Depuis l'automne 2001, le gouvernement a pris un certain nombre d'initiatives destinées à remettre le pays sur la voie de la croissance économique**

Certains problèmes, qui n'ont pas encore été résolus, ont particulièrement retenu l'attention ces derniers mois. Le gouvernement a engagé un vaste programme afin de favoriser une nouvelle croissance économique. La première partie de ce programme est consacrée au déficit public. On estime que le déficit budgétaire a plus que doublé en 2001 pour atteindre 5 % du PIB. Pour y remédier, les dépenses publiques ne devront pas augmenter de plus de 1 % en termes réels. Mais cela ne s'applique qu'aux dépenses de l'État, qui ne représentent que 40 % des dépenses totales. Aussi est-il difficile de juger de l'impact que pourra avoir cette mesure sur les dépenses globales. Des dispositions ont également été

prises pour restructurer l'administration, avec en particulier la diminution du nombre des ministères, un gel des salaires dans le secteur public, la disparition de plus de 20 agences et offices centraux, des réductions d'effectifs et d'autres mesures d'économies.

La seconde partie du programme du gouvernement a pour but d'encourager le développement économique et d'améliorer la situation du marché du travail. Baptisé plan « 1-3-5 » (d'après les taux de croissance prévus pour la période 2001-2004), ce programme insiste sur une série de mesures visant à encourager l'esprit d'entreprise et à favoriser l'emploi. Les réglementations envisagées seront soumises à une analyse coûts-avantages, les droits et les obligations des contribuables, tout comme ceux des autorités fiscales, seront précisés, le système fiscal sera simplifié sur le plan régional, un salaire minimum différencié selon l'âge sera institué et les formalités pour la création d'une entreprise seront allégées. Le volet « Premier emploi » du programme concerne une série de mesures de création d'emplois, destinées à faciliter l'embauche de jeunes en fin de scolarité et de diplômés.

Le dispositif prévoit également des plans de restructuration de certains secteurs industriels, en particulier les mines, l'électricité, le pétrole et le gaz, les transports ferroviaires et les industries d'armement. A cette fin, le ministère de l'Économie a élaboré des projets de restructuration profonde des compagnies de gaz et d'électricité, dans le but de briser les monopoles actuels dans ces deux secteurs. Le gouvernement a également annoncé qu'il allait accélérer la privatisation des centrales électriques, à l'exception de quelques-unes, jouant un rôle clé, qui resteront sous le contrôle du Trésor. Le gouvernement a également accéléré le rythme des négociations en vue de l'adhésion à l'UE, afin d'assurer à la Pologne sa place dans le premier groupe des pays candidats.

Ces projets constituent une nouvelle étape encourageante dans la réforme de la réglementation. S'ils sont correctement mis en œuvre, ils devraient préparer la voie à une reprise économique plus rapide et à un environnement plus favorable pour les entreprises.

### ***La démocratisation de l'État a bien été menée à son terme, mais la corruption pose un problème***

La démocratisation de l'État est effectivement achevée. Le gouvernement et son administration n'exercent plus désormais un contrôle centralisé et autoritaire sur la vie économique et sociale : l'action des pouvoirs publics, dans sa conception et sa mise en œuvre, repose sur des bases démocratiques. Les pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif sont séparés constitutionnellement. La presse est libre et très active. La nouvelle loi sur la liberté de l'information, à condition d'être efficacement appliquée, devrait obliger les pouvoirs publics à rendre davantage de comptes. L'existence avérée d'une certaine corruption est la seule ombre au tableau de ces réalisations brillantes.

### ***La libre économie de marché se développe de manière satisfaisante, mais ce chantier n'est pas terminé***

La création d'une libre économie de marché est bien avancée et les questions restant à résoudre sont similaires à celles qui se posent dans beaucoup de pays de l'OCDE. Lorsque la Pologne a entamé ce processus, elle possédait l'économie la plus affaiblie de tous les pays d'Europe centrale et orientale, avec une inflation de 40 % par mois et une dette extérieure dépassant les 40 milliards de dollars. Le gouvernement, avec sa « thérapie de choc », a soumis l'économie et la population à de très fortes pressions. En effet, il a largement réduit les subventions, supprimé presque tous les contrôles des prix et déréglementé l'économie. Mais, après ces ajustements douloureux, l'économie s'est

redressée à partir de 1994, le pays a bénéficié d'une croissance rapide et soutenue, et l'inflation a reflué. Néanmoins, des déséquilibres économiques demeurent, notamment un taux de chômage élevé (de 15 %, chiffre qui était supérieur à celui des pays voisins à la fin de 2000) et un déficit de la balance des paiements courants qui n'a pu être maîtrisé.

D'importants succès ont été obtenus sur la voie de l'économie de marché. C'est ainsi que de nouvelles lois et institutions ont permis la création d'un système financier solide (l'un des meilleurs de la région). Parmi ces succès, il convient aussi de noter la libéralisation des échanges, qui a abouti à l'adhésion de la Pologne à l'OMC (en tant que membre fondateur), et la déréglementation des prix. Ces mesures ont grandement stimulé l'esprit d'entreprise, déjà profondément enraciné dans l'histoire polonaise. Mais d'autres réformes tout aussi importantes ont pris du retard. Tel est le cas de la privatisation, qui n'a démarré sur une vaste échelle qu'en 1997, de la restructuration d'un bon nombre de grandes entreprises d'État et de la réforme de la réglementation des industries de réseau.

### ***La décentralisation en faveur des collectivités locales soulève de sérieux problèmes auxquels il faut s'attaquer***

La décentralisation en faveur des collectivités locales (régions, districts et communes) a constitué un élément essentiel et positif de la démocratisation de l'État, marquant une rupture avec l'époque du communisme, où toutes les décisions étaient prises au niveau central. Cette décentralisation est de large portée, avec l'établissement de budgets locaux, une disposition constitutionnelle clé prévoyant que « les collectivités territoriales accomplissent les missions publiques qui ne sont pas réservées par la constitution... à d'autres autorités publiques » et la possibilité pour les collectivités territoriales d'accéder directement aux financements de l'UE. La relation entre les différents niveaux des pouvoirs publics s'est trouvée transformée.

L'amélioration des infrastructures publiques locales grâce aux financements de l'UE est une réussite notable. Mais la réforme comporte, pour la fourniture des services publics et l'exercice des fonctions de réglementation, d'énormes implications qui n'ont pas encore été bien maîtrisées ni assimilées. La coopération entre les différents niveaux d'administration laisse à désirer et la qualité de la réglementation locale est un problème à résoudre d'urgence.

### ***L'adhésion à l'Union européenne reste un facteur clé de modernisation et de réforme***

Lors de la signature en 1991 de l'Accord d'association, un objectif ambitieux avait été fixé, celui de l'adhésion rapide de la Pologne à l'Union européenne. Cet objectif est poursuivi avec détermination. Environ 3 900 directives, règlements et dispositions diverses de l'UE ont été transposés en droit polonais.

La nécessité d'adapter les lois et règlements pour être en phase avec « l'acquis communautaire » a fortement incité à améliorer le cadre administratif et réglementaire. Les liens noués avec l'UE et la participation à d'autres organisations internationales telles que l'OMC en 1995, l'OCDE en 1996 et l'OTAN en 1999 a permis à l'économie et à la société de s'ouvrir. La participation à ces organisations internationales peut aider à mieux comprendre les meilleures pratiques internationales et à surmonter la résistance interne au changement.

L'UE exerce une influence particulièrement forte. Le besoin d'adaptation entraîne des mesures réellement nécessaires touchant aux structures et à la libéralisation, tout particulièrement dans les industries de réseau encore fortement monopolistiques, à savoir l'électricité, le gaz, la poste et les télécommunications. Un important programme de

formation du personnel juridique et administratif a été mis en place. Mais les progrès sont un peu lents, quoiqu'on enregistre à présent une accélération. Et l'immensité de la tâche donne à penser que la qualité de la nouvelle législation a parfois laissé à désirer.

### **Il faut s'attaquer au dossier essentiel de la réforme des capacités de réglementation de l'État, notamment sous l'angle d'une mise en œuvre efficace des réglementations**

Un dernier point, mais pas le moindre : le cinquième volet stratégique de la réforme des capacités administratives et réglementaires de l'État est entamé, mais la réforme est lente et partielle. Sa complexité explique en partie qu'elle exige davantage de temps que les autres réformes. Cependant, trois éléments fondamentaux sont à présent en place.

Tout d'abord, le nouveau cadre constitutionnel, qui a abouti à la Constitution de 1997, n'a pas seulement renforcé des bases démocratiques solides, il a été à l'origine d'un vaste examen des lois et règlements en vigueur et a éliminé les principales incohérences. En second lieu, le fonctionnement des pouvoirs publics a fait l'objet d'une initiative de restructuration majeure, en 1996, avec la réforme de l'administration économique de l'État et la loi sur l'organisation et les règles de procédure du Conseil des ministres et sur les compétences des ministres (la loi sur l'organisation). Enfin, on a créé, dans le but d'améliorer la qualité de la réglementation, un meilleur système de gestion de la réglementation et de nouvelles institutions pour le piloter, avec notamment le renforcement et la création d'organismes tels que le Centre législatif du gouvernement, le Groupe d'étude chargé de la simplification des formalités administratives (1997-2001) et la Commission pour la qualité de la réglementation (depuis 2001).

Mais ces réformes sont très partielles, notamment parce que certaines d'entre elles sont assez récentes : à ce stade, il est difficile de savoir jusqu'à quel point elles vont améliorer le contexte réglementaire. En dépit des progrès réalisés, un certain nombre de problèmes apparaissent clairement. Les lois manquent encore de cohérence et de stabilité, avec des modifications à répétition. La qualité des lois est inégale et il subsiste souvent trop de latitude dans leur application. Toutefois, la loi sur la liberté de l'information (récemment adoptée et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002) devrait maintenant permettre d'accroître la consultation du public lors du processus d'élaboration des lois et règlements.

Il est tout aussi nécessaire – et il est urgent – de ne plus se focaliser, comme c'est le cas actuellement, sur la seule élaboration des réglementations et d'aborder le problème de leur mise en œuvre effective, de leur application et de leur observation, sans toutefois perdre de vue l'élaboration des lois et règlements et l'amélioration de leur qualité. Ces dernières années de réforme ont vu s'accumuler un ensemble impressionnant de nouvelles lois qui perdraient beaucoup de leur valeur si elles n'étaient pas appliquées correctement.

## **Le contexte macro-économique de la réforme réglementaire**

### **Grâce aux premières réformes réussies, la Pologne a connu dans les années 90 une forte croissance et une prospérité économique sans précédent**

La transformation de la Pologne a commencé avec une « thérapie » de choc administrée par le gouvernement arrivé au pouvoir fin 1989. Il s'agissait de la réaction à une crise qui menaçait de plonger le pays dans le chaos économique et qui nécessitait des mesures de stabilisation d'urgence. L'action du gouvernement a été rapide, vigoureuse et large, depuis la libération immédiate des prix et des échanges jusqu'au changement du régime juridique des activités économiques, dans des domaines tels que les droits de

propriété, le droit bancaire et celui de la concurrence. La déréglementation a constitué un thème majeur. Des réformes juridiques et institutionnelles ont suivi.

L'investissement direct étranger (IDE) a joué un grand rôle dans le processus de croissance depuis le milieu des années 90, avec la prise de conscience progressive que la Pologne avait des bases saines, grâce aux premières réformes. Le stock d'IDE était proche de 50 milliards de dollars en 2000. Les projets industriels entièrement nouveaux ont été particulièrement recherchés, ainsi que les projets bancaires et de distribution, essentiellement pour le marché intérieur (il existe à présent plus de 200 hypermarchés étrangers à la périphérie des grandes agglomérations).

Après un ajustement inévitable – et douloureux – les années 90 ont connu une période de prospérité économique sans précédent. La croissance du produit intérieur brut (PIB) a été en moyenne de 5.5 % par an entre 1994 et 2000, l'une des plus élevées des pays de l'OCDE et bien plus forte que celle des économies voisines. Cette performance est la preuve de l'efficacité du programme de réforme gouvernemental dans l'amélioration de l'affectation des ressources, génératrice de gains de productivité. Les sureffectifs ont été sévèrement réduits et le recours au personnel qualifié s'est développé. Les investissements de capitaux ont également joué un rôle, l'investissement augmentant rapidement pour atteindre 26 % du PIB, l'un des pourcentages les plus élevés dans la zone de l'OCDE. Le secteur manufacturier a été le principal bénéficiaire de cette progression, sa capacité de production gagnant en efficacité au fur et à mesure que les équipements étaient remplacés.

### **Le gouvernement s'est attaqué à la politique monétaire et un cadre clair et solide de maîtrise de l'inflation a été mis en place**

La politique monétaire a fait l'objet en 1998 d'une réforme très efficace : un cadre clair et à long terme a été défini et un Conseil de la politique monétaire, indépendant de la banque centrale, s'est vu confier le pouvoir de fixer les taux d'intérêt et les objectifs en matière d'inflation. En 1998, ce Conseil a adopté une Stratégie de politique monétaire à moyen terme. Cette stratégie visait à réduire la hausse des prix à la consommation et à la ramener au-dessous de 4 % avant la fin 2003, ce qui était conforme au souhait du gouvernement de rejoindre la zone euro le moment venu. Même s'il est prévu une certaine accélération à court terme, l'inflation était passée au-dessous de 4 % dès la fin de 2001 et elle paraît maîtrisée.

Tableau 1. **Croissance du PIB, 1996-2000**

	Croissance réelle du PIB <sup>1</sup>	Croissance du déflateur du PIB		
		Moyenne <sup>1</sup>	1996	2000
Pologne	5.1	11.6	18.7	7.1
République tchèque	0.9	6.2	8.8	0.9
Hongrie	4.0	13.8	21.2	9.1
République slovaque	4.1	5.8	4.5	6.5
UE	2.6	1.8	2.5	1.5
OCDE	3.2	3.2	4.2	2.6

1. Croissance annuelle moyenne.

Source : OCDE (2001), *Perspectives économiques*, n° 70, Paris.

### **Le déficit de la balance courante est un point faible dans la gestion de l'économie**

L'augmentation du déficit de la balance des paiements courants, qui a atteint 8,1 % du PIB en 1999, a été une source de préoccupation, même si une grande partie de ce déficit a été financée par les entrées d'investissements directs étrangers. Toutefois, les problèmes de stabilité financière ont été atténués par le ralentissement économique qui a suivi et qui a ramené le déficit de la balance courante à 6,2 % du PIB en 2001. Mais la fragilité demeure, dans la mesure où un nouveau dérapage budgétaire pourrait saper la confiance des investisseurs.

### **Le déséquilibre budgétaire est un problème récurrent**

La Pologne est généralement parvenue à éviter un déficit global élevé des administrations publiques (administration centrale, collectivités locales et sécurité sociale) du type de ceux dont ont souffert ses voisins. Mais elle connaît un fort endettement, qui s'est surtout constitué sous le régime communiste, avant la transition. Alors que le déficit global a tourné autour de 3 % du PIB pendant l'essentiel de la période de transition, il s'est creusé rapidement en 1991, atteignant 4,5 % du PIB selon les estimations. En outre, le service de la dette doit augmenter de 1 à 2 % du PIB à partir de 2004, dans la mesure où les prêts à faible taux d'intérêt du Club de Paris et du Club de Londres arrivent à échéance en 2004 et sont reconduits. Cela signifie que, sans mesures de maîtrise des dépenses publiques, la Pologne risque de crever le plafond d'endettement qui a été prévu dans la nouvelle Constitution de 1997 et dans la loi sur les finances publiques de 1998. En effet, à la fin 2001, l'encours de la dette publique dépassait 40 % du PIB.

### **Une réforme profonde de la gestion des finances publiques a été engagée, sur la base de bons principes**

Le déficit persistant des administrations publiques a conduit à l'introduction d'un plafond d'endettement dans la Constitution de 1997, qui a été renforcé par la loi sur les finances publiques de 1998. Cette loi a clarifié les responsabilités en matière budgétaire, favorisé une plus grande transparence des finances publiques et préparé la voie à l'adhésion à l'UE. Elle a été à l'origine de l'adoption par le gouvernement, en juin 1999, de la « Stratégie de finances publiques et de développement économique. Pologne 2000-2010 ». Ce document demandait que la qualité des services publics soit améliorée, que l'accent soit mis, à propos des dépenses publiques, sur l'investissement et non plus sur les transferts sociaux, et que la charge fiscale soit réduite. Cette stratégie insistait également sur la

Tableau 2. **Déficit de la balance courante/PIB, 1996-2000**

	Moyenne	1996	2000
Pologne	-5.0	-2.3	-6.3
République tchèque	-4.7	-7.1	-4.5
Hongrie	-3.6	-3.8	-2.9
République slovaque	-7.7	-10.6	-3.8
UE	0.6	0.9	-0.4
OCDE	-0.4	0.0	-1.3

Source : OCDE (2001), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 70, Paris.



politique structurelle et budgétaire. Elle repose sur cinq piliers, la réforme des retraites, du système de santé, de l'éducation et de la fiscalité ainsi que la décentralisation.

***La réforme des retraites, du système de santé et de l'éducation bénéficie de l'expérience acquise dans d'autres pays, mais elle se heurte à des problèmes de mise en œuvre***

De grands progrès ont été réalisés grâce à la réforme du régime obligatoire de retraite, qui était inefficace. Ce régime vieillesse a été séparé des autres régimes de pension et un nouveau système a été lancé en 1999. Il est basé sur des comptes individuels, il diminue la valeur actuelle nette de la dette à l'égard des retraités actuels et futurs, il transforme la nature des cotisations de retraite, qui correspondent à une quasi-épargne et non plus à un quasi-impôt, il rend enfin moins attrayants le départ anticipé à la retraite et la sous-déclaration de revenus. Les actifs des fonds de pension s'élèvent déjà à environ 3.5 milliards de dollars et il est prévu qu'ils atteignent dans 20 ans le tiers du PIB, si bien que les investissements des fonds de pension devraient contribuer au développement des marchés financiers. La mise en œuvre de ce nouveau système se heurte toutefois à de sérieux problèmes institutionnels et les autres régimes de sécurité sociale n'ont pas encore été modifiés.

Un nouveau régime d'assurance maladie a été introduit en 1999. Il marque une rupture radicale par rapport au précédent, qui était de nature budgétaire et relevait d'un contrôle central. Le nouveau régime est confié à des caisses régionales d'assurance maladie et les fournisseurs de services sont en concurrence. Comme pour la réforme des retraites, les principes à la base de ces changements sont des plus louables et ils bénéficient de l'expérience d'autres pays. Mais ce nouveau système n'a pas obtenu l'adhésion de l'opinion publique et certaines caisses régionales ont rencontré des problèmes financiers. Quelques-uns de ces problèmes sont peut-être passagers, mais d'autres appellent des réformes plus profondes, en particulier une meilleure gouvernance des hôpitaux publics et des caisses régionales d'assurance maladie.

La réforme du système d'éducation et de formation a, elle aussi, démarré en 1999. Son but est d'augmenter la participation dans l'enseignement secondaire et supérieur, de développer les connaissances pratiques, de faciliter l'accès des populations rurales à l'éducation, d'adapter la formation professionnelle aux besoins des entreprises et d'améliorer la situation financière du système éducatif. Le gouvernement espère accroître l'efficacité du système essentiellement grâce à la décentralisation de tâches confiées aux collectivités locales. Pour arriver à des résultats de qualité, il faudra veiller de près à la mise en œuvre de la réforme.

***La réforme fiscale ne concerne jusqu'à présent que la fiscalité des entreprises, mais il faudrait d'autres réformes pour favoriser la création d'emplois***

La réforme fiscale a démarré également en 1999. Elle a porté essentiellement sur la fiscalité indirecte et l'impôt sur les bénéfices des sociétés, sans guère modifier la fiscalité des personnes physiques. La réforme de l'impôt sur les sociétés était rendue nécessaire par le niveau élevé des taux effectifs par rapport à ceux des pays voisins. Il est prévu de ramener le taux d'imposition à 22 % d'ici 2004, contre 34 % en 1999, et le système complexe de déductions pour investissement a été abandonné (tout en préservant les droits déjà acquis). Malgré ces réformes, le système favorise encore les entreprises non constituées en société, dont les bénéfices ne sont imposés qu'au titre de l'impôt sur le revenu des

personnes physiques, alors que, pour les sociétés, il y a d'une part l'impôt sur les sociétés et d'autre part l'impôt sur le revenu des personnes physiques au titre des bénéfices distribués. Toutefois, les diminutions du taux de l'impôt sur les sociétés, récentes et futures, devraient réduire ce déséquilibre. Une loi sur l'imposition des bénéfices des entreprises est prévue, qui répartirait la charge sur toutes les entreprises. Cependant, l'absence de réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, se conjuguant à de lourdes cotisations de sécurité sociale, fait que les entreprises restent confrontées à une forte imposition du travail, ce qui les décourage de créer des emplois et incite à travailler dans le secteur informel.

### **Les ressources humaines demeurent sous-utilisées et le chômage est un défi majeur**

L'utilisation efficace des ressources humaines dans l'économie est un défi majeur. Depuis le début des années 90, le problème du chômage est crucial. Au cours de 2001, le chômage a dépassé la barre des 16 % avec l'arrivée sur le marché du travail d'un grand nombre de jeunes en fin de scolarité. Le ralentissement de la croissance a contribué à cette aggravation du chômage, mais des facteurs structurels jouent également, vu le niveau élevé du chômage et son augmentation, même en période de croissance rapide. Alors que l'amélioration de la productivité a détruit un grand nombre d'emplois, il n'y a pas eu par ailleurs suffisamment de créations d'emplois, en raison des rigidités sur le marché du travail. Ces rigidités tiennent en particulier à de lourdes charges sociales, à un salaire minimum ne tenant pas compte des différences entre les régions, à une réglementation faisant obstacle au renouvellement de contrats à durée déterminée et à une adéquation insuffisante entre l'offre et la demande de qualifications. Les mesures actuelles de lutte contre le chômage manquent d'efficacité et il faudrait procéder d'urgence à une réévaluation débouchant sur de nouvelles réformes.

L'inactivité ou le faible niveau des taux d'activité sont un autre aspect de la sous-utilisation des ressources humaines. Les politiques des années 90, qui visaient à réduire la main-d'œuvre en encourageant les départs à la retraite anticipée par l'octroi de généreuses retraites, se sont traduites par un grand nombre d'inactifs (bien que cela ait changé avec la récente réforme des retraites). De généreuses indemnités de maladie encouragent également l'inactivité. La protection sociale est parmi les meilleures de la région. Même si elle explique, entre autres, pourquoi l'inégalité des revenus est parmi les plus faibles de la région, cela décourage la participation au marché du travail.

Tableau 3. **Le taux de chômage en Pologne, 1996-2000**

	Moyenne	1996	2000
Pologne	12.8	12.3	16.1
République tchèque	6.6	3.9	8.9
Hongrie	8.1	10.1	6.5
République slovaque	14.2	11.3	18.8
UE	9.6	10.6	8.1
OCDE	6.8	7.3	6.2

Source : OCDE (2001), *Perspectives économiques*, n° 70, Paris.

Toutefois, il est probable que les chiffres officiels exagèrent l'importance de l'inactivité, car nombreux sont ceux qui travaillent dans le secteur informel. Héritage de l'époque communiste, il a contribué à développer des compétences entrepreneuriales qui ont été utilisées à bon escient par la suite. Mais cette période de transition est révolue et à présent le secteur informel est préjudiciable à l'économie en obligeant l'administration à augmenter les taux d'imposition des entreprises et des particuliers qui opèrent dans le secteur formel (en créant ainsi plus de distorsions) pour compenser le manque à gagner. Créant un phénomène de cercle vicieux, ces impôts élevés incitent à travailler dans l'économie souterraine. De même, cela ne rend guère possible la formation d'un cercle vertueux de baisse des impôts et d'augmentation de l'activité formelle. Ce cercle vertueux serait bien plus facile à instaurer si la gestion de l'impôt était améliorée et si les bases d'imposition étaient plus larges.

Le cinquième pilier de la Stratégie de finances publiques et de développement économique est la recherche d'un nouvel équilibre entre l'administration centrale et les collectivités locales. Dans le cadre de la démocratisation de l'État, la première phase de la décentralisation des pouvoirs au profit des communes et des régions a commencé en 1991, alors qu'on mettait en œuvre le redécoupage administratif du pays.

L'année 1991 a vu également le démarrage d'un ambitieux programme accéléré en vue de l'adhésion à l'Union européenne. Ce processus comprend l'adaptation de la législation polonaise au droit communautaire, dans la forme et sur le fond, avec une mise en place de cette adaptation et notamment la formation nécessaire du personnel judiciaire et d'autres responsables de l'administration.

***En résumé, le grand bond en avant réalisé au plan économique dans les années 90 doit être consolidé en s'attaquant aux déficits internes et externes et au chômage, ce qui nécessite d'aller plus loin dans la réforme structurelle et réglementaire***

De nombreuses questions essentielles pour la mise en place d'une économie durablement solide ont été traitées énergiquement, en s'appuyant sur de bons principes. Il s'agit en particulier de la politique de maîtrise de l'inflation (avec la création d'une autorité indépendante qui fixe les taux d'intérêt) et de la stratégie de gestion des finances publiques, confortée par les réformes essentielles des retraites, du système de santé, de l'éducation et de la fiscalité. Mais il demeure plusieurs points faibles : le déficit permanent de la balance courante, les finances publiques (tout spécialement en raison du gonflement du service de la dette dans les années à venir) et un marché du travail déprimé. En outre, certaines réformes doivent être poursuivies et mieux mises en œuvre, en particulier celle de la fiscalité et celle de la gestion des caisses d'assurance maladie et des organismes de retraite.

Les performances économiques restent donc fragiles. Certaines dynamiques rendront beaucoup plus difficile le maintien de bonnes performances économiques si des mesures ne sont pas prises dès à présent. Pour maintenir le cap, il faudra recourir à la fois à une politique macro-économique prudente et à de nouvelles réformes structurelles et réglementaires. Cela permettra de corriger certains points faibles tels que le démantèlement et la restructuration trop lents de secteurs où des entreprises d'État sont en situation de monopole, ou bien la réglementation trop lourde applicable aux entreprises. Le récent programme du gouvernement, destiné à favoriser une croissance

économique renouvelée, identifie un certain nombre de ces points faibles et propose des mesures pour y porter remède.

## Les réussites actuelles de la réforme de la réglementation

### ***L'activité du secteur privé a connu une énorme expansion et l'investissement direct étranger a explosé***

La « thérapie de choc » du début des années 90, visant à déréglementer l'économie, a déclenché une vague de créations d'entreprises. Des milliers de nouvelles entreprises sont arrivées sur le marché. Aujourd'hui, le secteur privé génère 70 % du PIB et utilise 72 % des effectifs employés. La libéralisation des échanges a joué un rôle clé en la matière. Au début de la période de transition, le gouvernement a eu le courage de rendre le zloty totalement convertible et il a donné aux entreprises installées en Pologne un avantage compétitif en fixant un taux de change nettement inférieur à celui du marché noir, afin de les inciter à exporter. Il a également supprimé le monopole des sociétés d'import-export d'État. La Pologne est devenue membre fondateur de l'OMC en 1995.

La déréglementation des prix a constitué un autre facteur clé. Bien que bon nombre de prix restent réglementés, la plupart ont été pleinement déréglementés et ont commencé à jouer le rôle de signaux efficaces pour un système d'allocation des ressources basé sur le marché. Dans ce contexte, la révision fondamentale, en 1990, de la loi sur les loyers a augmenté l'espace à usage commercial disponible et sa qualité pour les entreprises. Elle a en outre brisé le monopole des entreprises de commerce d'État sur ce marché.

Le transport routier est un exemple particulièrement frappant de ce passage à l'entreprise privée. Ce secteur est passé spontanément au privé au début des années 90 (le service d'autocars interurbains PKS a été partiellement privatisé). En peu de temps, des milliers de petites entreprises privées de transport ont été constituées et ont pris la place des entreprises d'État.

Au début des années 90, les investissements étrangers étaient limités en Pologne, puis le rythme s'est accéléré après 1995, à la faveur des réformes. Les entreprises étrangères ont pénétré sur le marché grâce à des acquisitions dans le cadre des privatisations et aussi grâce à des investissements entièrement nouveaux, ces deux formules étant utilisées autant l'une que l'autre. Jusqu'à ces derniers temps, le marché intérieur était presque exclusivement visé. Les investissements directs dans les services ont correspondu aux privatisations dans la banque et les télécommunications. En ce qui concerne le secteur manufacturier, les nouveaux investissements ont été surtout importants dans les équipements pour le transport (voitures de tourisme, camions et autocars/autobus), ainsi que dans l'industrie alimentaire et les boissons. Plus de 90 % des capitaux proviennent des pays de l'OCDE et leur valeur cumulée en 2001 était estimée à 47.3 milliards de dollars.

Un meilleur gouvernement d'entreprise a permis au secteur privé de prospérer, à la faveur des nouvelles réglementations. En particulier, la loi comptable a harmonisé les normes polonaises avec les normes européennes, ce qui a grandement accru la transparence de la tenue des comptes (dans l'intérêt de toutes les parties intéressées, y compris l'État et les contribuables).

Le nouveau Code des sociétés commerciales, de 2001, a aligné la loi polonaise sur le droit de l'UE et apporté un certain nombre d'améliorations substantielles. Il a simplifié les

Tableau 4. **Structure de l'investissement direct étranger (par secteur)**

En USD

Activités selon la Classification européenne des activités (CEA)	1990-2000	1990-2000
<b>Secteur manufacturier :</b>	<b>19 462.8</b>	<b>39.4 %</b>
Équipements pour le transport	5 167.7	10.5 %
Produits alimentaires, boissons et tabac	4 961.9	10.0 %
<b>Services</b>	<b>26 235.9</b>	<b>53.1 %</b>
Intermédiation financière	10 392.7	21.0 %
Transport, stockage et communication	5 568.8	11.3 %
Commerce et réparations	3 962.6	8.0 %
Construction	2 490.6	5.0 %
<b>Total investissements supérieurs à USD 1 million</b>	<b>45 772.0</b>	<b>92.7 %</b>
Estimation des investissements inférieurs à USD 1 million	3 620.5	7.3 %
<b>TOTAL IDE</b>	<b>49 392.5</b>	<b>100.0 %</b>

Source : OCDE.

procédures à suivre en vue de changement dans la situation de l'entreprise (restructuration, fusion, désinvestissement et acquisition). Il a interdit les actions à droit de vote multiple (sauf pour le Trésor) et introduit les actions sans droit de vote. Il a accru les pouvoirs du conseil de surveillance et les prérogatives des assemblées d'actionnaires. Il a renforcé les droits des actionnaires minoritaires.

### **Une politique efficace de la concurrence a contribué à façonner la nouvelle économie de marché**

Une économie de marché doit disposer de moyens efficaces pour stimuler la concurrence et pour corriger et empêcher les comportements anticoncurrentiels. La loi sur la concurrence de 1990 et la création de l'Office antimonopoles ont jeté les bases d'une politique de la concurrence efficace. L'Office antimonopoles s'est employé à créer des conditions de marché favorisant un développement durable. Il s'est essentiellement soucié du démantèlement des monopoles, des aspects structurels globaux, du contrôle des monopoles naturels et de la libéralisation des échanges. Ses avis sur les privatisations ont été généralement suivis par le gouvernement.

Comme dans bien d'autres domaines, le gouvernement a continué de développer et d'affiner cette politique. En 1996, il a confié à l'Office antimonopoles des responsabilités en matière de protection des consommateurs et lui a donné une nouvelle dénomination, l'Office pour la protection de la concurrence et des consommateurs (OPCC). La Constitution de 1997 appuie l'action de l'OPCC en stipulant que « la liberté d'exercer des activités économiques ne peut être limitée qu'en vertu d'une loi ou pour cause d'intérêt public important » et elle soumet les fonctionnaires à l'obligation de protéger les consommateurs contre les pratiques commerciales abusives. La loi de 2000 sur la protection de la concurrence et des consommateurs a renforcé explicitement l'indépendance de l'OPCC (son président est à présent protégé contre une révocation arbitraire) et lui a conféré des pouvoirs d'investigation étendus, outre celui de vérifier si la loi polonaise sur la concurrence, dans sa substance, est conforme au droit communautaire.

### **La réforme de l'État a été une réussite**

La création d'un cadre presque totalement nouveau d'institutions étatiques, démocratiquement responsables, a abouti en 1997 à l'adoption d'une nouvelle Constitution. Ces changements ont constitué le fondement de nouvelles réformes et le point de départ d'un travail, encore en cours, de restructuration et d'amélioration de l'administration et aussi d'adoption de meilleures pratiques réglementaires. L'État de droit a remplacé l'ancien régime autoritaire.

La tâche à entreprendre est énorme. La Pologne a subi plus de 40 ans le communisme et une démocratie libérale moderne devait être créée à partir de rien – encore qu'il y ait eu de profondes racines démocratiques datant de l'ère antérieure au communisme. Le premier objectif, la séparation des pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif, a été réalisé sans problème majeur. Une justice véritablement indépendante a été créée, avec une Cour suprême et un Tribunal constitutionnel totalement indépendants, juridictions en dernier recours. Le pouvoir législatif a lui aussi développé sa propre identité et de nouveaux rapports avec l'exécutif. Alors que le gouvernement joue un rôle clé dans la préparation et l'adoption des lois, le Parlement exerce lui aussi une forte influence : c'est lui qui propose environ un tiers des lois adoptées.

La censure a été supprimée et une presse libre s'est rapidement développée, contribuant de façon décisive à la démocratie. Le pays s'est vite adapté à une démocratie bien vivante, où, depuis 1989, 11 élections libres – présidentielles, législatives et municipales – ont eu lieu.

Presque toutes les grandes lois qui régissent les structures de l'État et les relations entre ses différentes composantes ont été profondément réformées ou remaniées. La méthode a été pragmatique et elle a tenu compte, dans une certaine mesure, de la situation du moment. Le gouvernement a procédé à des réformes successives pour répondre aux problèmes ponctuels et pour consolider les améliorations réalisées (par exemple, la loi sur les élections législatives a été modifiée quatre fois pour assurer le bon fonctionnement du processus électif et répondre aux changements administratifs).

### **On s'est attaqué à la restructuration et à la réforme de l'administration et à présent un cadre et des principes administratifs complets sont en place**

L'administration centrale a, elle aussi, été fortement remaniée. A partir de 1996, une série de lois ont permis une profonde restructuration à ce niveau. Les objectifs étaient les suivants : adapter l'administration centrale à la décentralisation en faveur des collectivités locales, alléger une bureaucratie lourde et inefficace, éliminer les chevauchements de compétences entre les ministères, créer des structures horizontales pour rendre la coopération plus aisée et venir à bout des divergences, réformer les procédures pour améliorer la qualité des lois, instaurer des mécanismes favorisant l'harmonisation des lois avec le droit de l'UE. Des organismes subsidiaires ont été créés dans ce cadre, notamment le Comité pour l'intégration européenne, qui est chargé de la coordination du processus d'intégration à l'UE.

La loi sur la fonction publique de 1998, qui concerne à la fois l'administration centrale et locale, a créé le corps de la fonction publique, défini les droits et obligations des fonctionnaires, mis en place un Office central de la fonction publique et fixé des règles d'avancement transparentes et ouvertes. Cependant, cette loi a entraîné dans l'immédiat des goulets d'étranglement pour le recrutement des fonctionnaires de haut niveau.

### ***De gros efforts ont été déployés pour améliorer la qualité de la réglementation***

Pour compléter les vastes réformes stratégiques concernant l'État et l'administration, le gouvernement a aussi engagé des réformes plus spécifiques en vue d'améliorer la qualité des lois et règlements. Les procédures internes de préparation des projets de loi ont été améliorées grâce à la participation du Centre législatif du gouvernement, qui coordonne le travail législatif, et du Conseil législatif, qui conseille le Premier ministre. En septembre 2000, on a créé auprès du Premier ministre, en tant qu'organisme consultatif, le Comité pour la qualité de la réglementation, dont l'une des premières tâches a été d'élaborer un système d'analyse d'impact de la réglementation (AIR). Depuis lors, le Comité a été chargé de recommander de nouvelles réformes de la réglementation (il s'agit d'une mission qui était assurée en partie par le Groupe d'étude chargé de la simplification des formalités administratives, qui n'existe plus). Le Centre gouvernemental d'études stratégiques participera lui aussi à l'examen des conclusions des AIR présentées au Conseil des ministres par les ministères proposant les textes de réglementation.

En 1999, le gouvernement a adopté « Une conception du développement économique du pays à moyen terme jusqu'en 2002 », document où il s'engage à veiller à la qualité des nouvelles réglementations, à éliminer les lois inopérantes et redondantes, à transposer les accords internationaux dans le système réglementaire interne et à accroître la transparence des activités publiques.

### ***La restructuration et la réforme du système financier ont été un grand succès***

Les services financiers, qui sont d'une importance cruciale pour le développement économique du pays et pour l'environnement des PME, ont dû être créés pratiquement à partir de zéro. Les réformes structurelles et réglementaires ont joué un rôle essentiel dans ce processus. C'est dans le secteur bancaire que la transformation a été la plus profonde. La loi de 1993 sur la restructuration des entreprises et des banques et la loi de 1998 sur la Banque nationale de Pologne (BNP), ainsi qu'un robuste cadre de contrôle, élaboré par la BNP, ont incité les banques à nettoyer leurs bilans et à améliorer très sensiblement leurs ratios prudentiels.

La plupart des banques à capitaux publics ont été privatisées (à l'exception des plus grosses banques de détail, PKO-BP et BGZ SA). Les investisseurs étrangers ont été encouragés à prendre des participations, de sorte que les banques puissent profiter des capitaux de ces investisseurs et de leur savoir-faire. Aujourd'hui, la Pologne possède l'un des secteurs bancaires les plus internationalisés de la région. Grâce à une présence étrangère importante, à une forte pression de la concurrence et à un bon contrôle prudentiel, le système bancaire polonais compte parmi les plus solides de la région, comme il l'a prouvé en sortant indemne de la crise russe de 1998-1999.

La création d'une bourse moderne a constitué une autre réussite majeure de ces dix années. La loi de 1991 sur la négociation publique des valeurs mobilières et sur les OPCVM et aussi la création de la Bourse de Varsovie, au cours de la même année, ont préparé le terrain. Une Commission des opérations de bourse, indépendante et juridiquement puissante, a été également créée afin de réglementer le nouveau marché. La loi a instauré un environnement suffisamment rigoureux pour la négociation des titres et a mis l'accent sur la transparence et les droits des actionnaires. La bourse polonaise a donc démarré sur des bases solides et elle a été stimulée par un certain nombre d'introductions sur le

marché. Elle a progressé de façon régulière et en 2000 plus de 200 sociétés étaient cotées, avec une capitalisation boursière supérieure à 20 % du PIB.

Un secteur moderne de l'assurance a lui aussi vu le jour. La loi de 1990 sur l'assurance (qui a été plusieurs fois modifiée) a créé l'environnement juridique et institutionnel qui convenait et un organisme de réglementation spécialisé, l'Office public de contrôle de l'assurance, a été mis en place. Le marché de l'assurance a été ouvert à la concurrence ; environ 30 compagnies d'assurance de dommages et 30 compagnies d'assurance-vie sont entrées sur le marché. La forte présence étrangère stimule la concurrence. Toutefois, à la différence du secteur bancaire, il existe un intervenant majeur, PZU, qui domine encore l'assurance de dommages et l'assurance-vie, et qui est contrôlé par l'État. Bien que 30 % des actions de PZU aient été cédées, la vente du reste de la participation de l'État a d'abord été lente, puis elle a fait l'objet, plus récemment, de grands débats politiques.

Enfin, un nouveau marché des fonds de pension a démarré avec la réforme des retraites. Comme pour les autres secteurs financiers, il y a eu à la base de son développement une loi nouvelle – la loi de 1997 sur l'organisation et le fonctionnement des fonds de pension – et un nouvel organisme de réglementation, le Bureau de contrôle des fonds de pension, qui est responsable des aspects juridiques et organisationnels du fonctionnement des fonds de pension.

Tableau 5. **Chronologie de l'adoption en Pologne d'une sélection de lois et règlements**

<b>1989 – Premières élections législatives libres – Commencement de la réforme de l'État</b>
Rétablissement de l'administration locale décentralisée au niveau de la <i>gmina</i> (commune), premières élections démocratiques générales au niveau local
Réformes essentielles dans la programmation du budget de l'État, séparation du budget de l'État et des budgets locaux
Loi contre les pratiques monopolistiques et création de l'Office antimonopoles
Réforme de la fiscalité ; application de l'impôt sur le revenu à tous les contribuables
<b>1992 – Adoption de la « petite Constitution » (la loi constitutionnelle sur les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif et sur l'administration locale)</b>
Suite de la réforme fiscale – introduction de la TVA
Adoption de la loi sur le Tribunal administratif suprême
Loi sur les marchés publics, création de l'Office des marchés publics
<b>1994 – Demande d'adhésion à l'Union européenne – Démarche aux objectifs clairs</b>
Loi sur l'organisation et les règles de procédure du Conseil des ministres et sur les compétences des ministres. (la « loi sur l'organisation »)
Première loi sur la fonction publique
Loi sur la privatisation et la transformation des entreprises d'État en sociétés commerciales
Introduction de la privatisation de masse, création des Fonds de privatisation
<b>1997 – Nouvelle Constitution – Renforcement du cadre d'action des pouvoirs publics et de gestion de la réglementation</b>
Réforme de l'administration, mise en place de niveaux supplémentaires d'administration locale, les <i>poviats</i> (districts) et les <i>voïvodies</i> (régions)
Loi sur l'assurance maladie
Loi sur le système d'assurances sociales
Loi sur la fonction publique
Nouvelle loi sur l'activité des entreprises
Nouveau Code des sociétés commerciales
Création d'un Registre national
Loi sur la création d'une Agence polonaise pour le développement des entreprises
Loi sur les conditions d'octroi et de suivi des aides publiques aux entrepreneurs
Loi sur la liberté de l'information

Source : OCDE.



## Performance de la réglementation : les enjeux futurs

### ***Le rythme des réformes a été vertigineux et il est à présent urgent de veiller à la qualité des ressources humaines mises en œuvre pour cet effort de réforme***

Pendant plus de dix ans, les réformes ont nécessairement dominé la vie polonaise. Le rythme de ces réformes s'est même peut-être encore accéléré ces dernières années. Par exemple, en 1999, quatre réformes sociales fondamentales – concernant la santé publique, les assurances sociales, l'administration et l'éducation – ont été adoptées. Les ressources humaines mises en œuvre pour élaborer les nouvelles réglementations et pour faire fonctionner les organismes nouvellement créés (notamment les nouvelles autorités de régulation) ont été soumises à rude épreuve. Les résultats effectivement obtenus sont loin d'avoir suivi l'avancée considérable des structures juridiques et organisationnelles, ce qui n'est sans doute pas surprenant. Tous les objectifs figurant dans les nouveaux projets n'ont pas été atteints. Pour que les réformes se traduisent dans les faits, il faut que la population, les procédures et les institutions soient à la hauteur de la tâche.

En particulier, l'administration polonaise se heurte encore à d'importants problèmes et il lui faut encore progresser avant de pouvoir être considérée comme vraiment efficace et moderne. Parmi les difficultés à résoudre, il y a des salaires insuffisants, une mauvaise gestion (surtout dans le domaine du contrôle financier), un certain sureffectif, un faible niveau de qualification et l'absence de formation adaptée. La loi sur la fonction publique envisage clairement une administration dévouée, bien formée, indépendante et soucieuse d'éthique. Mais les changements sont lents. Cela tient en partie à ce que les décideurs vivent encore une transition difficile, leur culture étant initialement interventionniste. La Pologne, comme d'autres pays de l'OCDE, a pu constater que l'arrivée d'une nouvelle génération de managers facilitait cette transition.

Dans certains secteurs, il existe encore des cas évidents de népotisme et de corruption. Selon Transparency International, certains signes permettent de penser que les comportements non conformes à l'éthique se répandent. Des enquêtes d'opinion indiquent que les Polonais en sont de plus en plus convaincus. La Banque mondiale a attribué à la Pologne une note de 4.2 sur 10 en matière de corruption (10 signifie qu'il n'y a pas de corruption) et elle a donné des exemples de secteurs vulnérables à la corruption. La Commission de l'UE s'est également montrée critique à cet égard.

La qualité du cadre juridique et institutionnel va dépendre en fin de compte de la qualité de ceux qui utilisent ce cadre ; c'est là l'un des points faibles les plus préoccupants. Le gouvernement a pris d'importantes mesures pour s'attaquer à ce problème et renforcer la responsabilité. Il a notamment ratifié la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 sur le blanchiment de l'argent et celle de l'OCDE de 1997 sur la corruption. Il a également créé un médiateur (commissaire à la protection des droits civils), dont il a renforcé les pouvoirs.

Mais cette action doit être poursuivie et développée à bien des niveaux, en particulier celui de la formation et des mesures favorisant un changement de culture. Il faut également disposer de ressources suffisantes pour des tâches importantes telle que la communication sur la politique de la concurrence. Une bonne partie du problème provient du fait que les lois et règlements ménagent une trop grande latitude dans leur application. Il convient donc de lutter activement contre cette faiblesse de la réglementation. En donnant aux citoyens le droit à une explication des décisions des autorités publiques, la loi sur la liberté de l'information, récemment adoptée, devrait fortement stimuler la responsabilité.

### **Il est tout aussi urgent d'améliorer la qualité de la réglementation grâce à de meilleurs instruments administratifs et à plus de consultation**

Le gouvernement a pour politique d'éliminer les lois inopérantes et redondantes. A cet égard, l'effort massif de transposition de la législation communautaire en droit polonais a été particulièrement utile (encore que la très grande rapidité avec laquelle on a repris l'acquis communautaire ait créé des problèmes de qualité). Le gouvernement a aussi engagé un programme de codification des lois et il a pour objectif d'alléger le fardeau réglementaire qui pèse sur les entreprises en général et sur les PME en particulier. Il a fallu procéder à un réexamen complet du cadre légal, imposé par la nouvelle Constitution. La Pologne a également mis en place des procédures administratives et gouvernementales visant à améliorer la communication interne lors de l'élaboration de la réglementation, ainsi que des contrôles de qualité des textes législatifs et réglementaires.

Encore récemment, on insistait beaucoup moins sur d'autres aspects de la qualité. La création de nouvelles règles et leur codification l'a emporté sur le rapport coût-efficacité, sur l'élimination des doubles emplois et chevauchements et aussi sur une mise en œuvre efficace. Il faudra tôt ou tard s'attaquer à toutes ces questions, afin d'obtenir un environnement réglementaire de grande qualité. On peut commencer par mieux démontrer la justification des nouvelles réglementations et par impliquer davantage les parties concernées. Mais cela est plus facile à dire qu'à faire. Il faut à cet effet développer et mettre en œuvre toute une série de pratiques, en particulier des procédures normalisées d'élaboration et de modification de la réglementation, l'utilisation de l'AIR, la consultation systématique des parties intéressées (sans en éliminer aucune), le recours à un langage simple pour la rédaction des lois et règlements, la communication pour faire comprendre les règles et les rendre plus accessibles, et enfin, une mise en œuvre efficace et sans faille. La Pologne a montré qu'elle avait réalisé récemment certains progrès dans la mise en place de ces instruments. Toutefois, leur intégration dans la culture administrative et leur utilisation systématique dans l'administration soulèvent encore des problèmes.

Il est particulièrement important de consulter efficacement le public. Cela donne aux parties intéressées la possibilité de participer activement à la formulation des nouvelles réglementations, de telle sorte qu'elles soient mieux adaptées à la situation. Cela favorise une « appropriation » de la réglementation par les parties prenantes, et donc un meilleur respect. Pour être parfaitement efficace, la consultation doit être systématique et habituelle et elle doit concerner tous les acteurs importants. L'adoption, en septembre 2001, de la loi sur la liberté de l'information représente un grand pas dans la bonne direction. Cette nouvelle loi fait de la consultation une procédure plus courante et plus normalisée que dans la pratique antérieure, où l'on consultait certaines organisations, généralement traditionnelles (telles que les chambres de commerce, les syndicats et l'Église) en excluant d'autres intérêts importants. Avec les nouveaux instruments issus de la loi, tels que le Bulletin officiel d'information (lorsqu'il sera lancé) et une plate-forme Internet, la communication avec le public devrait être considérablement améliorée.

Le recours à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est un excellent moyen pour s'assurer de la qualité de la réglementation, dans la mesure où cette analyse associe de bonnes pratiques de consultation à une évaluation rigoureuse de l'impact de la réglementation envisagée. Elle consiste en une évaluation claire et équilibrée des coûts et des avantages de la nouvelle réglementation ; elle nécessite, si elle est bien faite, un gros investissement en formation et en nouvelles pratiques.

Après quelques mois d'expérimentation, le gouvernement a introduit le système de l'AIR fin 2001. Les Règles et procédures du Conseil des ministres ainsi que la loi sur l'organisation ont été modifiées pour intégrer l'AIR dans les procédures d'élaboration des lois. Dorénavant, l'organisme qui propose une réglementation doit joindre une AIR au « rapport justificatif » nécessaire pour obtenir l'approbation du Conseil des ministres ainsi qu'aux actes ministériels. La supervision de l'AIR a été confiée au Centre législatif du gouvernement. Le Centre gouvernemental d'études stratégiques (organe consultatif auprès du Premier ministre) aura aussi pour mission de contrôler la qualité de l'AIR. Lorsque le Premier ministre le juge nécessaire ou lorsque la réglementation est appelée à avoir un impact important à long terme sur le développement économique et social, le Centre gouvernemental d'études stratégiques procédera à une deuxième AIR. Ces mesures sont encourageantes, bien qu'il soit trop tôt pour se prononcer sur leur efficacité ou pour savoir comment l'on conciliera les deux AIR si elles sont très divergentes. Comme pour la consultation du public, le succès du système dépendra nécessairement de l'efficacité de sa mise en œuvre.

Parmi les mesures importantes visant à renforcer la qualité de la réglementation, on citera l'abandon des réglementations très détaillées, qui prolifèrent actuellement, au profit d'une démarche basée sur la codification et sur des lois organiques ou posant des principes directeurs ; il s'y ajoute un travail de simplification et de normalisation du langage juridique et des textes. Le Conseil législatif a critiqué les résultats obtenus sur ces deux points dans un rapport récent.

### ***La mise en œuvre, l'exécution et l'observation de la réglementation ne doivent pas être négligées***

La mise en œuvre, l'exécution et l'observation de la réglementation, sont déterminantes pour sa réussite. Sans cela, lois et règlements restent lettre morte ; ce sont de louables déclarations d'intention, couchées sur le papier, sans grand rapport avec la réalité. On constate dans ce domaine un grave défaut structurel. Des réformes ambitieuses et reposant sur des principes solides, telles que la refonte du système de santé, ont eu à souffrir d'erreurs et d'insuffisances dans leur mise en œuvre. La décentralisation en faveur des collectivités locales n'a pas été efficacement menée à bien. Les efforts déployés en vue d'aider les entreprises par la création d'un registre national d'immatriculation et par une amélioration de la fiscalité ont bien démarré, mais il reste encore un long chemin à parcourir.

La réponse réside en grande partie dans une sévérité accrue à l'encontre des abus, qui prennent la forme d'une latitude des autorités administratives trop large ou mal utilisée et également d'actes de corruption. Les retards dans les procédures judiciaires sont une autre source de problèmes. La justice est inefficace et manque de moyens financiers. La complexité et la multiplication des actions en justice ont entraîné de sérieux retards, tout spécialement à Varsovie (plusieurs années peuvent s'écouler avant qu'une affaire soit jugée). C'est une invitation à la corruption et aux pots-de-vin. Des mesures ont déjà été prises pour remédier à l'engorgement de la justice (notamment la création de 300 tribunaux de district rattachés aux juridictions locales), pour faciliter l'immatriculation des entreprises (grâce au Registre des entreprises, opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001) et pour améliorer l'accès aux données pénales dans le cadre des procédures judiciaires (avec le Registre pénal, qui fonctionne depuis juin 2001). Tout cela va devoir cependant être renforcé.

La mise en œuvre, c'est aussi se soucier des textes réglementaires sans lesquels la loi n'aura guère d'utilité. En principe, les lois doivent être soumises au Parlement avec leurs principaux règlements d'application. En pratique, toutefois, les règlements peuvent être adoptés plus tard. Par exemple, lorsqu'une nouvelle loi se substitue à une ancienne, il est habituel que le Parlement conserve les règlements d'application de l'ancienne loi, les nouveaux règlements étant élaborés par les ministères. Ces nouveaux règlements ne sont pas soumis au Parlement. On signalera un exemple important de retard dans la mise en œuvre de la réglementation : il reste encore une série de décrets à adopter pour donner effet à la loi sur les télécommunications de 2000.

### **La solidité du nouveau cadre institutionnel doit être validée**

Avec les lois et règlements, le cadre institutionnel constitue la colonne vertébrale de l'effort de réforme. Les institutions de pilotage et de coordination des réformes semblent à présent être en place. Le mécanisme d'élaboration des lois, contrôlé au niveau central, qui a été créé par la loi sur l'organisation et qui comprend le Centre législatif du gouvernement et le Conseil législatif, marque un grand pas en avant dans l'amélioration de la qualité de la réglementation. Toutefois, pour que ce mécanisme soit une réussite, il faut du temps, des ressources et des efforts. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que l'introduction d'un système moderne de gestion de la réglementation nécessite une adaptation constante et une ferme volonté politique. Au fur et à mesure que le processus s'enracine, il est possible d'atteindre des normes d'un plus haut niveau et de procéder à des améliorations. Pour ce qui est du Parlement, le processus en est à ses débuts. Le rôle de ses chancelleries devrait être accru.

Plus généralement, il faut se demander si l'on a mis en place à présent le cadre institutionnel le plus approprié pour une économie de marché. Est-il nécessaire d'améliorer ce cadre ? Les problèmes susceptibles de se poser, concernent essentiellement le chevauchement des compétences, exigeant une certaine rationalisation, les ressources humaines, l'indépendance et la responsabilité. Les réformes récentes, cependant, dénotent un progrès vers des structures institutionnelles plus efficaces et plus adaptées.

Les relations entre l'autorité compétente en matière de concurrence, l'OPCC, les organismes de réglementation sectoriels et les ministères correspondants doivent faire l'objet d'un suivi particulier. L'OPCC a joué un rôle fondamental dans le développement de l'économie de marché, ainsi que dans les principaux programmes de restructuration et de réforme. A mesure que les nouveaux organismes de régulation sectoriels assumeront leurs missions, il faut s'assurer que leurs décisions et réglementations et celles de l'OPCC se renforcent mutuellement.

La position de l'OPCC, qui appuie et favorise la concurrence, doit être confortée. L'OPCC aura besoin d'être fort pour relever les défis à venir dans le domaine des aides de l'État, par exemple dans le secteur des charbonnages. Des occasions de promouvoir la concurrence ont été manquées lors de la restructuration de certains secteurs (par exemple lors de la timide libéralisation des services postaux et lorsque la loi sur les télécommunications a maintenu le monopole des services internationaux en faveur de TPSA). En outre, le Tribunal antimonopoles a besoin de ressources supplémentaires pour pouvoir prendre plus rapidement ses décisions.

Il faut en outre prêter attention aux organismes de réglementation sectoriels. Ils ont été créés en Pologne à partir du début des années 90 et le programme d'harmonisation

### Encadré 1. Les principaux organismes de réglementation en Pologne

Depuis 1997, l'**Autorité de réglementation de l'énergie** (ARE) régleme les activités des entreprises du secteur de l'énergie, conformément à la loi sur l'énergie et à la politique de l'État dans le domaine énergétique. Selon la Constitution, l'organisme de réglementation n'est pas en droit d'émettre des dispositions générales obligatoires. Le président prend des décisions administratives, qui peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal antimonopoles. Le ministère de l'Économie assure le contrôle des activités de l'ARE.

L'**Office de réglementation des télécommunications et postes** (URTiP) régleme le secteur des postes et télécommunications ; il a succédé à l'Office des télécommunications (créé en janvier 2001) en avril 2002 (dans le cadre de la réorganisation de l'administration centrale résultant de la loi de mars 2002). Il a repris toutes les activités de l'URT, notamment la gestion des fréquences et le contrôle du respect des exigences en matière de compatibilité électromagnétique. L'URTiP dispose d'un organisme consultatif, le Conseil des télécommunications. L'URTiP a également en charge le marché postal et la délivrance des autorisations d'exercice d'activités économiques dans le secteur postal (qui relevaient auparavant du ministre compétent). Lorsque la nouvelle loi postale aura été adoptée, il aura de nouvelles missions réglementaires, notamment le contrôle du respect de l'obligation de service universel et la surveillance du régime de séparation comptable de ce service ; il devra aussi déterminer le rôle des coûts dans la tarification du service universel et surveiller son accessibilité et à sa qualité. C'est le ministre des infrastructures, compétent pour les postes et télécommunications, qui a en charge le contrôle de ses activités. Les décisions administratives de l'URTiP peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal antimonopoles.

**Les organismes de réglementation du secteur financier** relèvent du ministre des Finances. Le gouvernement a entrepris récemment de supprimer certaines institutions et de les remplacer par une autorité de surveillance unique. Entre mars et décembre 2002, le Service d'État de contrôle des assurances, le Service de contrôle des fonds de pension et le Service de contrôle de l'assurance-maladie vont être fusionnés pour former une **Commission de contrôle de l'assurance et des fonds de pension**. Cet organisme travaillera en coopération avec la Commission des opérations de bourse et la Commission de contrôle bancaire.

L'**Office pour la protection de la concurrence et des consommateurs** (OPCC) est un organisme administratif central, sous le contrôle direct du Premier ministre. L'OPCC veille à l'application de la loi sur la concurrence dans pratiquement tous les secteurs de l'économie. Dans les secteurs de la banque, de l'énergie et des télécommunications, il y a partage des compétences avec les organismes de réglementation sectoriels. Les décisions administratives que prend le président de l'OPCC peuvent faire l'objet d'un recours en appel devant le Tribunal antimonopoles.

En janvier 2002, une vaste restructuration de l'administration a été lancée. Avant la fin de l'année, les réformes institutionnelles suivantes auront lieu :

- 17 organismes de l'administration centrale, 12 bureaux relevant d'organismes de l'administration centrale et 4 agences vont être supprimés.
- 2 agences, l'Agence polonaise pour l'investissement étranger et l'Agence polonaise d'information, doivent fusionner.
- 4 nouveaux organismes seront créés au sein de l'administration centrale.

Source : Gouvernement de la Pologne, février 2002.

communautaire a accéléré le processus. Leurs relations avec l'OPCC sont variables, ce qui peut être source de confusion, voire d'inefficacité. L'indépendance de ces organismes et les pouvoirs dont ils disposent sont satisfaisants – sous réserve d'une responsabilité effective – ce qui leur permet de ne pas être sous la coupe des instances politiques et des entreprises régulées. Les organismes de réglementation sectoriels sont conçus pour être indépendants, mais leurs pouvoirs sont étroitement circonscrits et le ministère conserve le pouvoir réglementaire ultime (la Constitution limite leur pouvoir réglementaire).

### **Le processus de décentralisation et les collectivités locales méritent une attention particulière**

La décentralisation des missions de l'administration centrale au profit des collectivités locales est l'un des aspects majeurs de la refonte de l'administration polonaise. Aujourd'hui, plus de la moitié des missions qui relevaient auparavant de l'administration centrale semblent avoir été décentralisées. Le contraste est saisissant avec l'époque communiste, où tout se décidait à Varsovie, encore que la Pologne reste un État unitaire, avec un seul système juridique. A présent, il existe 2 489 communes (*gminas*), 315 districts (*poviats*), 65 villes ayant le statut de *poviat* et 16 régions (*voïvodies*), ce qui représente un grand progrès par rapport à l'ancienne – et inefficace – structure composée de 49 *voïvodies*. Toutefois, les collectivités locales sont probablement un peu trop nombreuses au regard de l'efficacité et des besoins financiers (les ressources financières sont limitées compte tenu des missions à accomplir).

Il ne semble pas que la mise en place de la décentralisation ait bénéficié de la même attention que les questions administratives se posant au niveau de l'administration centrale. En principe, l'essentiel du cadre de la décentralisation est solide. On a créé un système dual où l'autorité régionale élue cohabite avec un préfet de région désigné par le Premier ministre. Constitutionnellement, la loi nationale prime sur les règlements locaux et tout citoyen peut saisir les tribunaux pour contrôler la légalité d'un règlement local. Le ministre de l'Intérieur contrôle l'activité des préfets et, partant, le processus de réglementation au niveau de l'administration régionale.

Mais il est clair que le système a bien du mal à être efficace. Des préoccupations ont été exprimées quant à la façon dont la réglementation est élaborée et appliquée. Pour la seule année 2000, 13 637 actes ont été publiés dans les journaux officiels régionaux. Le médiateur a attiré l'attention sur « le manque de transparence de la réglementation et d'efficacité des instruments de contrôle des autorités locales ». Il a noté également que « les réformes ont révélé des problèmes, dus à la fois au manque de cohérence dans l'attribution des compétences aux différents niveaux d'administration locale et à la mauvaise collaboration entre l'administration centrale et l'administration locale ».

La Banque mondiale s'est quand à elle interrogée sur le nombre d'autorités opérant dans le même secteur, ce qui complique la répartition des compétences et nuit à la transparence. Une trop grande latitude et un manque de contrôle de l'application des lois-cadres et de la conception des réglementations locales (dans des secteurs comme l'occupation du sol, les licences et permis d'exercice d'activités économiques, les marchés de travaux, de fournitures et de services, le contrôle des loyers et les tarifs des services publics) peuvent créer des lourdeurs injustifiées et favoriser la corruption.

Certaines initiatives récentes pourraient être utiles. Une mesure de 2001 visant à aligner le ressort des tribunaux sur le découpage administratif des nouvelles régions

devrait améliorer la collaboration entre les autorités centrales et locales. L'OPCC est intervenu pour favoriser la concurrence au niveau local, lors d'affaires récentes concernant principalement la fourniture exclusive de services de télévision par câble, la constitution de monopoles locaux pour le ramassage des ordures et divers abus dans les services de pompes funèbres.

Cependant, il est urgent de disposer d'un plan plus systématique en vue d'améliorer la qualité de la réglementation locale et de s'attaquer aux nombreux problèmes résultant de la décentralisation. En augmentant la part des impôts locaux dans les finances locales et en diminuant celle des transferts provenant de l'État, on responsabiliserait peut-être davantage les collectivités locales. Toutefois, il convient de distinguer soigneusement les programmes à caractère national exécutés à l'échelon local (tels que les soins médicaux, l'éducation, l'aide sociale et l'aide aux personnes âgées), et les autres missions relevant plus traditionnellement des collectivités locales (comme la fourniture d'eau et le ramassage des ordures ménagères, les routes et les espaces verts). En ce qui concerne les programmes de la première catégorie, le système actuel de transferts de l'État avec supervision de la part de ce dernier permet d'assurer l'équité horizontale. Pour ce qui est des autres services, le financement local permet de mieux répondre aux préférences locales. Cela étant, des mesures sont nécessaires pour relever le niveau de compétence et de technicité au niveau local et il faudrait mettre en place une meilleure procédure de supervision des collectivités locales. En bref, il est urgent d'améliorer la qualité de la réglementation locale.

***Une activité soutenue du secteur privé est un élément fondamental de l'économie : dans ce but, il convient d'améliorer encore l'environnement des PME***

Un certain nombre d'obstacles réglementaires demeurent, qui découragent l'esprit d'entreprise, en dépit de l'intention clairement manifestée par le gouvernement d'améliorer l'environnement des PME grâce à des initiatives majeures. Parmi celles-ci, il y a la loi sur l'activité industrielle et commerciale de 1999, qui a profondément remanié le cadre légal dans lequel évoluent les entreprises, en s'appuyant sur les principes de liberté d'entreprendre et de diriger une affaire, d'égalité des droits des entrepreneurs, de concurrence loyale, de protection des droits des consommateurs et d'honnêteté des pratiques commerciales.

La nouvelle loi a également rationalisé le régime des autorisations, licences et permis. Le nombre des secteurs d'activité devant faire l'objet d'une licence est passé d'une trentaine à huit (avec un certain renforcement des restrictions à l'entrée pour les professions conservant le régime de la licence). Pour 14 de ces secteurs, l'obligation d'obtenir une licence a été remplacée par celle d'obtenir un permis (accordé automatiquement si l'entreprise remplit les conditions). Pour 11 secteurs, la licence a été complètement abandonnée. La latitude laissée à l'administration a été réduite en conséquence. Cependant, certaines anomalies demeurent. Par exemple, il y a trois permis différents de transport par autocar (selon que le transport est régulier, intermittent ou occasionnel).

Il est trop tôt pour évaluer précisément l'effet des mesures qui ont été prises récemment en vue d'améliorer l'environnement des entreprises, telles que la création de l'Agence polonaise pour le développement des entreprises. Les indicateurs d'un succès réel seront la croissance et les exportations. Mais on peut nourrir certaines préoccupations à l'égard, par exemple, des réglementations qui empêchent le recrutement ou le

renouvellement du contrat de travail, et d'une excessive latitude dans l'attribution des fonds, qui fausse la concurrence. La fiscalité est encore complexe. Les formalités administratives demeurent trop lourdes.

### **Certains secteurs nécessitent un ajustement, un développement ou un profond remaniement de la réglementation**

Les réussites ne doivent pas masquer le besoin d'adaptation – voire la nécessaire refonte – du cadre réglementaire dans certains secteurs de l'économie. Tel est le cas pour la réglementation du marché des fonds de pension. Il était nécessaire de fixer d'emblée des limites strictes aux investissements réalisés par ces fonds, afin de faire prendre au marché un bon départ. Mais cela impliquait d'assouplir progressivement ces restrictions, ce qui ne s'est pas produit. Le marché arrive à présent à maturité et se consolide, ce qui est essentiel pour qu'il reste sur de bonnes bases. Malheureusement, une réglementation trop restrictive nuit aux rendements, à l'attrait des fonds de pension et aux effets bénéfiques de la réforme. Rien ne peut remplacer de bonnes pratiques de gouvernement d'entreprise et on prive ainsi un grand nombre d'entreprises d'une importante source de financement.

Une nouvelle loi sur la faillite serait utile pour améliorer le gouvernement d'entreprise. La lenteur de la justice permet à certaines entreprises de retarder le remboursement de leurs dettes commerciales, ce qui renchérit le coût des opérations avec ces entreprises. En outre, plusieurs grosses sociétés échappent à l'actuelle loi sur la faillite (par exemple la société de chemins de fer PKP) et d'autres sont protégées par des décisions gouvernementales (par exemple, la société sidérurgique pour ses arriérés au régime public de retraite). Non seulement ces restrictions ont une incidence négative sur les entreprises concernées et leurs partenaires commerciaux, mais elles sont aussi préjudiciables à l'ensemble de l'économie.

Les carences de la réglementation ont empêché l'expansion nécessaire et rapide du réseau routier interurbain. Malgré la volonté d'agir – il n'y avait quasiment pas d'autoroutes – on a construit seulement 260 kilomètres d'autoroutes depuis 1990. En effet, on a cru à tort que les autoroutes seraient construites par le seul secteur privé. En fait, seulement 60 kilomètres d'autoroutes à péage ont été réalisés jusqu'à présent, entre autres parce que l'Agence de développement des autoroutes n'a pas fait exécuter les licences de construction. Les entreprises demandent une participation des pouvoirs publics, qui y sont autorisés par une modification de 2000 de la loi sur les autoroutes rendant possibles les partenariats public-privé.

Il serait souhaitable d'examiner les différentes façons de transposer les réglementations de l'UE. Cette nécessaire transposition pour l'adhésion à l'UE a constitué jusqu'à présent un excellent aiguillon pour la réforme. Toutefois, dans certains cas, on n'a pas bien compris, semble-t-il, que les directives communautaires représentent souvent le plus petit dénominateur commun et pas nécessairement à la meilleure pratique internationale. En d'autres termes, bon nombre de pays de l'UE iront plus loin et plus vite et seront ainsi mieux placés pour tirer parti de la libéralisation de l'UE et de son marché unique. Il ne suffit pas de s'en tenir à l'acquis communautaire. Dans d'autres cas (comme celui de la libéralisation du secteur de l'électricité), il serait intéressant pour la Pologne d'envisager au moins une mise en œuvre minimum *avant* l'adhésion, afin de ne pas être désavantagée sur le plan concurrentiel. Le fait de regrouper des lois dont le seul point commun est le calendrier d'adhésion à l'UE, afin d'accélérer leur adoption, ne favorise pas la transparence.



### Encadré 2. Le secteur public en Pologne

Début 2002, il y avait en Pologne 2100 entreprises d'État, dont environ 700 sont actuellement en liquidation. Les 1 800 sociétés, dans lesquelles le Trésor détient une participation se répartissent de la façon suivante :

- Environ 500 entreprises qui sont la propriété exclusive du Trésor,
- 108 où l'État détient une participation majoritaire (supérieure à 50 %),
- 489 dont l'État possède de 25 à 50 % des actions, et
- 725 où la participation de l'État est inférieure à 25 %.

Selon la nouvelle stratégie économique « Entrepreneuriat – Développement – Travail », annoncée en janvier 2002, le gouvernement a le projet d'achever fin 2005 la restructuration de ses participations, l'objectif étant d'arriver à une situation similaire à celle d'un pays de l'UE. Il est envisagé que l'État continue à contrôler l'infrastructure et les réseaux polonais tels que les aéroports, les ports, les chemins de fer, les réseaux électriques et gaziers, ainsi que les services publics et les loteries. Le cadre juridique et organisationnel de la prochaine restructuration des entreprises publiques sera élaboré d'ici juillet 2002. Le gouvernement prévoit également de créer un Fonds de restructuration dans le cadre du processus de privatisation, notamment, pour accroître la valeur boursière des entreprises et créer des partenariats mixtes (public-privé). Les recettes des privatisations devraient servir à la réalisation de nouveaux projets d'infrastructure.

Source : Gouvernement de la Pologne, janvier 2002.

### ***Enfin, il faut adopter une méthode de libéralisation beaucoup plus courageuse dans les secteurs où l'État exerce encore un monopole***

Bien que le secteur privé génère actuellement 70 % du PIB, une bonne partie des entreprises et des capacités de production appartiennent encore à l'État, totalement ou partiellement. Jusqu'à présent, la privatisation a souvent remédié à un cadre juridique assez sommaire par des partenariats stratégiques avec les entreprises privatisées, mais le nombre même des entreprises encore publiques nécessite l'adoption d'une méthode beaucoup plus rapide. A la différence d'un propriétaire privé, il est presque impossible au Trésor d'assurer une gouvernance correcte et un contrôle efficace des quelques 3 900 entreprises publiques ou à participation de l'État. Certaines entreprises publiques ou contrôlées par l'État, de trop grande taille, continuent à dominer leur secteur. La privatisation de certaines d'entre elles n'est pas encore achevée (c'est le cas dans les assurances).

Beaucoup d'entreprises publiques continuent à bénéficier d'avantages substantiels par rapport à celles du secteur privé. En particulier, elles continuent souvent à accumuler les charges fiscales et sociales impayées, qui ne sont pas recouvrées ou font l'objet d'une remise de dette. En outre, ces entreprises bénéficient fréquemment pour leurs dettes d'une garantie implicite ou même explicite de l'État et le récent ralentissement du processus de privatisation réduit la pression concurrentielle qui s'exerce sur elles.

A ce jour, la libéralisation du secteur public est peut-être l'élément le moins avancé du programme de réformes. Dans bien des cas, on n'a engagé que des réformes timides et insuffisantes. Beaucoup de secteurs importants contrôlés par l'État, tels que les postes et le gaz, n'ont guère retenu l'attention, lors de la vague de libéralisation et de déréglementation des années 90, pour un certain nombre de raisons : ils occupaient une position stratégique dans l'économie, on redoutait les conséquences sociales de réformes profondes dans des industries employant une main d'œuvre nombreuse et, (dans certains cas), leur situation financière était saine. D'importantes décisions difficiles à prendre, mais nécessaires pour que l'économie de marché soit parachevée, ont donc été retardées.

Toutefois, ces dernières années, le gouvernement a été fortement incité à agir. En effet, pour remplir les conditions d'adhésion à l'UE, les questions de concurrence étaient importantes. En outre, l'endettement de certains secteurs comme le charbon a explosé et fragilisé l'économie tout entière. On s'est donc attaqué, à un degré variable, à la restructuration, à la privatisation, à la réforme de la réglementation et à la libéralisation. Le récent programme du gouvernement en faveur de la croissance économique comporte des propositions en vue d'une méthode plus radicale de restructuration de l'énergie et d'autres secteurs.

Les pouvoirs publics se sont déjà retirés en bonne partie du *secteur de l'énergie*, en ayant recours à la privatisation. Mais ce retrait est imparfait et loin d'être achevé – il en est de même pour la question étroitement liée de la restructuration. Au moins dans un cas important (le raffinage pétrolier) la méthode de privatisation ne s'est pas suffisamment préoccupée de mettre en place les structures les plus propices à un marché concurrentiel. Le gouvernement a créé, dans le raffinage pétrolier, un géant intégré verticalement – PKN Orlen – en regroupant la plus grosse raffinerie polonaise et le plus grand réseau de distribution et de stockage. Ce secteur devra donc être étroitement surveillé par l'OPCC dans un futur prévisible.

Pour le charbon, le gaz et l'électricité, on déploie de gros efforts pour que les structures de ces secteurs fassent jouer la concurrence *avant* la privatisation ou au moins que les actifs vendus soient judicieusement dissociés. Mais même dans ce cas, les progrès réalisés ont été lents et certains des projets comportaient de graves défauts. Comme on l'a noté, le gouvernement paraît à présent davantage décidé à poursuivre une stratégie plus radicale.

Un ambitieux programme est engagé pour restructurer le secteur du charbon et pour le hisser au niveau des normes de compétitivité internationale, mais il reste encore du chemin à faire, car il faut en particulier fermer de nouvelles mines. Dans le secteur de l'électricité, la production et la distribution ont été séparées du transport et de l'exploitation, mais ces deux dernières fonctions demeurent regroupées, avec d'importantes activités commerciales, si bien que la société qui les exerce occupe une position dominante sur le marché. Les privatisations à venir devront éviter d'aller trop loin dans la réunion de la production et de la distribution. On ne sait pas très bien si les coûts échoués – découlant des contrats de fourniture d'électricité à long terme, qui prédominent actuellement sur le marché et empêchent une véritable concurrence – seront correctement pris en compte. C'est dans le secteur du gaz naturel qu'on a le moins avancé. Une seule entreprise, intégrée verticalement, est encore en place. Sur le papier, les projets de restructuration apparaissent bons, mais il faut encore les mettre en œuvre.

La privatisation est encore très partielle et certains projets n'envisagent pas une totale privatisation. Cependant, des mesures ont été prises pour que les sociétés contrôlées par l'État

prennent leurs distances par rapport à lui et pour que l'orientation de ces entreprises soit plus nettement commerciale. L'État s'est retiré massivement du secteur pétrolier et il détient maintenant moins de 30 % de la plus grosse compagnie pétrolière. La privatisation des mines de charbon a été retardée en raison de la situation financière alarmante de ce secteur. La privatisation de la première mine rentable, prévue pour 2001, n'a pas encore eu lieu. Le secteur de l'électricité reste public pour l'essentiel et celui du gaz naturel est totalement contrôlé par l'État, une privatisation partielle n'étant encore qu'au stade de l'étude.

Il convient également d'achever la libéralisation et la réforme du cadre réglementaire. Pour toutes les sources d'énergie, à l'exception du pétrole, il faudrait supprimer les obstacles à la liberté des échanges (par exemple les obstacles aux importations d'électricité et de gaz). Dans les secteurs dont la caractéristique est d'être un monopole naturel – l'électricité et le gaz – il faut apporter davantage de soin à la mise en place d'un nouveau cadre réglementaire. Ce cadre servira à gérer les derniers éléments de monopole et à assurer la transition vers la concurrence, ménageant aux nouveaux entrants toute latitude pour exploiter les nouveaux marchés. L'esprit de la déréglementation des années 90 ne convient pas dans ce contexte ; une réréglementation est nécessaire dans des domaines comme le contrôle des tarifs, les contrats à long terme et l'accès des tiers aux réseaux. Les nouveaux organismes de réglementation sectoriels doivent être dotés des pouvoirs et du personnel qu'exigent ces dossiers. Le gouvernement n'a pas négligé ces aspects essentiels, mais il lui faut aller plus loin et plus vite.

Le secteur postal reste l'un des plus monopolistiques de l'économie, le service public postal détenant pratiquement 100 % du marché pour le courrier de moins de 2 000 g dans le cadre du service universel. Le gouvernement s'est montré peu disposé à libéraliser ce secteur de façon significative et à le libérer du contrôle de l'État, au point de retarder l'adoption d'une nouvelle loi postale s'alignant sur les modestes exigences de l'UE. La crainte de compromettre un service universel de qualité ne se justifie pas si l'on se réfère à l'expérience de certains autres pays de l'OCDE qui ont pleinement libéralisé les services postaux.

Le secteur des télécommunications reste monopolistique. L'opérateur historique dispose d'une position encore dominante pour le téléphone fixe et il est prévu qu'il conserve l'exclusivité pour les services internationaux jusqu'à fin 2002. Comme, jusqu'à présent, la concurrence est limitée et la réglementation insuffisante, les tarifs de connexion à Internet sont parmi les plus élevés d'Europe et l'infrastructure dans le domaine des télécommunications est très peu développée, en particulier en zone rurale. Il faut jusqu'à un an d'attente pour être raccordé au téléphone dans certaines régions. Comme pour le raffinage pétrolier, la restructuration et la privatisation ont obéi au souci d'accroître les recettes et non d'intensifier la concurrence. Il y a beaucoup à faire pour durcir et étoffer le cadre réglementaire de façon que la concurrence puisse s'épanouir, en particulier grâce à un nouveau régime d'interconnexion, une réglementation des prix prenant en compte le pouvoir de marché de certains opérateurs, l'introduction de la portabilité des numéros et un nouveau cadre réglementaire pour le service universel. La nouvelle autorité de régulation a besoin de certains pouvoirs pour mettre en œuvre ce nouveau cadre.

La sidérurgie se porte mal, en dépit des efforts de restructuration des années 90 et d'une ample modernisation des plus grandes aciéries. La production comprend une forte proportion de produits semi-finis, alors que celle des produits à haute valeur ajoutée n'atteint pas un niveau suffisant. Comme dans d'autres régions du monde, ce secteur est

confronté actuellement à des pertes et à un endettement considérables. La privatisation a été retardée jusqu'à ces derniers temps. Actuellement, des négociations sont menées pour une privatisation « en bloc » des quatre principales aciéries.

La réforme des *chemins de fer* est en meilleur état, bien qu'elle ait longtemps avancé lentement. La situation a changé lorsque les finances des Chemins de fer de l'État polonais (PKP) – entreprise publique bénéficiant d'un monopole et disposant de gros effectifs (200 000 personnes) – ont commencé à se dégrader, en 1998. C'était la conséquence des difficultés rencontrées par les principaux clients de PKP, parmi lesquels les producteurs de charbon et les sidérurgistes. La première étape a été la transformation en entreprise publique commerciale, suivie d'une restructuration progressive, PKP ayant été divisée en sociétés d'exploitation chapeautées par une holding et opérant dans le transport de voyageurs et de marchandises. Une certaine libéralisation a été entamée, d'abord pour le transport de marchandises.

## Conclusion

La réforme de la réglementation est au cœur de la transition économique et sociale en cours en Europe centrale et orientale. Pour la Pologne et ses voisins, la réforme ne se limite pas à une simple déréglementation ; il faut aussi créer de nouveaux systèmes de réglementation propices à une bonne gouvernance et à de nouvelles relations entre les citoyens, l'État et les marchés. Cela implique le démantèlement des institutions et réglementations caractéristiques de la planification centralisée, la mise en place de nouveaux dispositifs réglementaires et le renforcement et la refonte d'institutions et de capacités en sommeil depuis longtemps, afin de jeter les bases d'une collaboration, d'un partage des pouvoirs et d'une décentralisation dans une société démocratique.

Les efforts déployés depuis la chute du communisme pour transformer l'économie et la société polonaises ont été massifs et fructueux. Le pays est méconnaissable par rapport à ce qu'il était avant 1989. Il est gouverné par des institutions démocratiques et l'État de droit s'est imposé. Le programme ambitieux de réformes économiques a permis une croissance économique remarquable, basée sur des gains de productivité. L'enseignement à tirer, c'est qu'il ne faut pas, à ce stade, relâcher l'effort visant à améliorer une économie de marché si difficilement mise en place. Il faut donc redoubler d'efforts, en particulier pour l'exécution des réformes réglementaires déjà entreprises. Une application efficace des nouvelles lois peut contribuer de façon déterminante à remédier aux faiblesses du système, notamment la corruption, et faciliter la gestion des grands secteurs encore monopolistiques. Il faut éviter la démobilisation que peuvent à la longue susciter les réformes.

La réforme de la réglementation, l'esprit d'entreprise, le changement structurel et l'emploi sont étroitement liés. Plus le contexte réglementaire favorisera le développement des PME, plus il sera facile d'avancer dans les réformes structurelles nécessaires, et meilleures seront les perspectives d'emploi et de réduction de l'économie informelle. Comme le montre l'expérience de nombreux pays, la réforme de l'environnement réglementaire est l'une des politiques optimales si l'on veut améliorer les perspectives de croissance économique et le bien-être social.

## Annexe

Question de réglementation	Propositions d'action	Chapitre
<b>1. Qualité de la réglementation</b>		
<b>A. PROCÉDURES</b>		
<i>Qualité générale</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Poursuivre l'amélioration de la qualité générale de la réglementation : préciser les procédures et les critères d'élaboration des réglementations avec un calendrier clair</b></li> </ul>	Qualité de la réglementation (1)
Qualité des nouvelles réglementations : l'analyse d'impact de la réglementation (AIR)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Effectuer une AIR pour toute nouvelle réglementation : mettre en place un projet clair et complet d'AIR</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Pour l'AIR des lois et règlements nouveaux, il faut prendre en compte les questions de commerce international et d'investissement</li> </ul> </li> </ul>	Qualité de la réglementation (3)  Ouverture du marché (3)
Consultation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Améliorer la consultation et la communication dans la procédure d'élaboration des lois</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Favoriser davantage de consultation, de la part de l'autorité chargée de la concurrence, pour le développement des moyens d'action</li> <li>– Explorer les opportunités de consultation avec toutes les parties concernées par la procédure d'élaboration de la loi concernant les questions de commerce et d'investissement</li> </ul> </li> </ul>	Qualité de la réglementation (4)  Politique de la concurrence (5)  Ouverture du marché (4)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Améliorer la consultation sur la réglementation des télécommunications : s'assurer que toutes les parties intéressées sont bien consultées</li> </ul>	Secteur des télécommunications (11)
Responsabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>S'assurer que les nouvelles normes d'ouverture et de responsabilité instituées par la loi sur la liberté de l'information sont mises en œuvre et respectées</b></li> </ul>	Qualité de la réglementation (5)
Transparence, simplification	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Diminuer le pouvoir discrétionnaire de l'administration : améliorer la transparence, simplifier les formulaires et les procédures</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Améliorer l'environnement de l'entreprise en rationalisant les formalités administratives</li> </ul> </li> </ul>	Qualité de la réglementation (6)  Ouverture du marché (1)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Simplifier l'entrée sur le marché des télécommunications : remplacer ces licences individuelles par un cadre d'autorisation général (licence par catégorie) et des permis</li> </ul>	Secteur des télécommunications (7)

Question de réglementation	Propositions d'action	Chapitre
Mise en œuvre, respect et application	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Améliorer la mise en œuvre des réglementations et leur respect</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Favoriser le respect effectif de la réglementation sur le commerce et l'investissement</li> </ul> </li> </ul>	<p>Qualité de la réglementation (8)</p> <p>Ouverture du marché (2)</p>
<b>B. INSTITUTIONS</b>		
Administration centrale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Améliorer les principales institutions centrales pour mettre en œuvre la politique de réglementation</b></li> </ul>	Qualité de la réglementation (2)
Collectivités locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Améliorer la qualité de la réglementation des collectivités locales</b></li> </ul>	Qualité de la réglementation (9)
Tribunaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Réduire les retards dans les procédures</b></li> </ul>	Politique de la concurrence (4)
Autorité chargée de la concurrence	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Favoriser une indépendance effective de l'autorité chargée de la concurrence, lui permettant d'échapper à l'influence politique</b></li> </ul>	Politique de la concurrence (1)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fournir à l'autorité chargée de la concurrence les ressources suffisantes pour qu'elle conserve son personnel et assume ses nouvelles fonctions</b></li> </ul>	Politique de la concurrence (3)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Faire en sorte qu'il y ait une coopération étroite et bien coordonnée entre l'autorité chargée de la concurrence et les organismes sectoriels chargés de la réglementation</b></li> </ul>	Politique de la concurrence (7)
Organismes sectoriels chargés de la réglementation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Préciser et développer le cadre d'intervention des agences de réglementation indépendantes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Faire en sorte que l'Autorité de réglementation de l'énergie puisse résoudre efficacement les problèmes d'accès au réseau</li> <li>– Renforcer l'organe chargé de la réglementation des télécommunications et sa capacité de favoriser une libéralisation effective du marché : lui donner le pouvoir d'élaborer des réglementations</li> </ul> </li> </ul>	<p>Qualité de la réglementation (7)</p> <p>Secteur de l'électricité (5)</p> <p>Secteur des télécommunications (9)</p>
<b>C. NOUVELLE RÉGLEMENTATION</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Réfléchir à un mécanisme finançant l'obligation de service universel si la rentabilité de la Poste polonaise se trouve minée par la concurrence</b></li> </ul>	Secteur postal (3)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Continuer l'étude du système proposé (SVC) pour résoudre le problème des contrats de fourniture d'électricité à long terme</b></li> </ul>	Secteur de l'électricité (2)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rééquilibrer les tarifs l'électricité en ayant pour objectif d'achever cette opération avant l'adhésion à l'UE</b></li> </ul>	Secteur de l'électricité (4)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Prévoir le rééquilibrage des tarifs du gaz</b></li> </ul>	Secteur gazier (4)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>S'assurer que les futurs contrats de fourniture de gaz à long terme sont justifiés pour des raisons de sécurité</b></li> </ul>	Secteur gazier (5)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Compléter le cadre réglementaire pour l'accès aux services de transport, de distribution et de stockage du gaz, en optant pour un accès réglementé sous la responsabilité de l'Autorité de réglementation de l'énergie (ARE)</b></li> </ul>	Secteur gazier (6)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Renforcer le cadre fixant les règles de concurrence dans les télécommunications : adopter une réglementation stricte, juste et basée sur les coûts pour les frais d'interconnexion</b></li> </ul>	Secteur des télécommunications (2)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Renforcer le cadre fixant les règles de la concurrence dans les télécommunications : renforcer la réglementation des prix des services pour les opérateurs dominants et importants</b></li> </ul>	Secteur des télécommunications (3)

Question de réglementation	Propositions d'action	Chapitre
	• Renforcer le cadre fixant les règles de la concurrence dans les télécommunications : mettre en place la portabilité des numéros	Secteur des télécommunications (4)
	• Favoriser un service universel effectif : introduire un système réglementaire basé sur les meilleures pratiques internationales	Secteur des télécommunications (5)
	• Renforcer le cadre fixant les règles de la concurrence dans les télécommunications : mettre en œuvre une réglementation asymétrique et fixer les obligations en fonction du pouvoir de marché	Secteur des télécommunications (6)
<b>2. Politique de la concurrence</b>		
	• Accorder une priorité élevée au contrôle de l'aide publique : favoriser de nouveaux pouvoirs pour le BCPC lui permettant de suivre et contrôler les aides publiques	Politique de la concurrence (2)
	• Améliorer les règles de notification des fusions : abandonner le critère de la part de marché	Politique de la concurrence (6)
	• Éviter d'utiliser le concept de « dépendance économique » d'une façon qui pénalise la concurrence	Politique de la concurrence (8)
	• Veiller à ce que l'autorité chargée de la concurrence soit vigilante à l'égard du comportement de la Poste polonaise en liaison avec la libéralisation du marché postal	Secteur postal (4)
	• Veiller à ce que l'autorité chargée de la concurrence soit vigilante sur le marché du raffinage pétrolier	Secteur pétrolier (3)
	• Veiller à ce que l'autorité chargée de la concurrence soit vigilante sur le marché de la distribution/de la vente au détail de pétrole	Secteur pétrolier (4)
<b>3. Ouverture du marché</b>		
	• Continuer à avancer sur la voie de l'adoption et de l'usage de normes internationales et de la passation d'accords de reconnaissance mutuelle	Ouverture du marché (5)
	• Poursuivre la modernisation des procédures douanières	Ouverture du marché (6)
	• Garder un régime d'importation libéral afin de favoriser la concurrence dans la fourniture de pétrole	Secteur pétrolier (2)
	• Faire en sorte que les importations et exportations de charbon respectent des critères concurrentiels et soient gérées dans la transparence	Secteur du charbon (5)
	• Éliminer progressivement la discrimination à l'égard des importations d'électricité pour l'accès au réseau	Secteur de l'électricité (6)
	• Libéraliser dès que possible l'accès au transport du gaz importé. Viser la suppression des restrictions aux importations et accorder le même traitement au gaz importé et au gaz national à partir de la date d'adhésion à l'UE	Secteur gazier (7)
<b>4. Libéralisation, privatisation et restructuration</b>		
	• Accélérer la libéralisation du secteur postal : adopter la nouvelle loi postale	Secteur postal (1)
	• Veiller à ce que la Poste polonaise présente des comptes séparés	Secteur postal (2)
	• Continuer le processus de transformation de la Poste polonaise en société commerciale	Secteur postal (5)
	• Achever dès que possible les projets de privatisation du secteur pétrolier, en s'appliquant à favoriser une structure de marché concurrentielle	Secteur pétrolier (1)
	• Achever le programme de restructuration des charbonnages, tel qu'il est défini	Secteur du charbon (1)
	• Évaluer la durabilité et la compétitivité de la nouvelle structure du secteur du charbon	Secteur du charbon (2)
	• Poursuivre la privatisation, une fois les mines devenues rentables	Secteur du charbon (3)
	• Utiliser les aides de l'État pour restructurer le secteur du charbon : recourir à la transparence fiscale	Secteur du charbon (4)
	• Poursuivre le plan de privatisation actuel de l'électricité, en séparant soigneusement production et distribution afin de préserver la concurrence dans ces secteurs	Secteur de l'électricité (1)
	• Éliminer les obstacles à la concurrence liés à la société de transport d'électricité verticalement intégrée ; mettre en place un opérateur de réseau indépendant ou bien séparer les activités de négoce de PSE de ses autres activités.	Secteur de l'électricité (3)
	• Mettre en œuvre le programme de privatisation et de restructuration de l'industrie du gaz	Secteur gazier (1)
	• Veiller à ce que les activités de transport du gaz soient séparées des autres activités rapidement et efficacement	Secteur gazier (2)
	• Réfléchir à un désinvestissement des actifs de stockage du gaz afin de créer un marché concurrentiel dans les services de stockage	Secteur gazier (3)
	• Introduire un régime pleinement concurrentiel sur le marché des télécommunications ; abolir les derniers privilèges en matière de monopoles	Secteur des télécommunications (1)

---

Question de réglementation	Propositions d'action	Chapitre
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Favoriser la concurrence dans les services à large bande : réaliser le dégroupage pour les services vocaux et de données</li></ul>	Secteur des télécommunications (8)
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mettre en œuvre sans attendre la loi de 2000 sur les télécommunications : adopter les décrets d'application correspondants</li></ul>	Secteur des télécommunications (10)

---



## Bibliographie

- Fingleton, John, Eleanor Fox, Damien Neven & Paul Seabright (1996),  
*Competition Policy and the Transformation of Eastern Europe*, Londres.
- Gouvernement de la Pologne (OCCP) (2001),  
Office for Competition and Consumer Protection, communication avec le Secrétariat de l'OCDE.
- OCDE (2002),  
*Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Pologne*, « Rapport de référence sur la capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité », disponible sur [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports)
- OCDE (2002),  
*Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Pologne*, « Rapport de référence sur la sur la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation », disponible sur [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports)
- OCDE (2002),  
*Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Pologne*, « Rapport de référence sur l'amélioration de l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation » disponible sur [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports)
- OCDE (2002),  
*Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Pologne*, « Rapport de référence sur la réforme de la réglementation dans les secteurs de la poste et de l'énergie », disponible sur [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports)
- OCDE (2002),  
*Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Pologne*, « Rapport de référence sur la réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications », disponible sur [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports)
- OCDE (2001),  
*Perspectives économiques* n° 70.
- OCDE (2000),  
*Annual Report on Competition Policy Developments in Poland, 1999*, Paris.
- OCDE (1999),  
*Annual Report on Competition Policy Developments in Poland, 1998*, Paris.
- OCDE (1997),  
*Analyse de l'impact de la réglementation – Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (1995),  
*Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* OCDE/GD(1995)95.

## Table des matières

<b>Sommaire</b> . . . . .	9
---------------------------	---

### Partie I

#### La réforme de la réglementation en Pologne

Chapitre 1. <b>Performances et évaluation</b> . . . . .	17
Introduction . . . . .	18
Le contexte macro-économique de la réforme réglementaire . . . . .	21
Les réussites actuelles de la réforme de la réglementation . . . . .	27
Performance de la réglementation : les enjeux futurs . . . . .	32
Conclusion . . . . .	43

### Partie II\*

#### Les politiques réglementaires et leurs résultats

Chapitre 2. <b>La gouvernance de la régulation</b> . . . . .	47
Le contexte . . . . .	48
Conclusion . . . . .	61
Recommandations . . . . .	62
Chapitre 3. <b>La politique de la concurrence</b> . . . . .	67
Le contexte . . . . .	68
Conclusion . . . . .	82
Recommandations . . . . .	83
Chapitre 4. <b>L'ouverture des marchés</b> . . . . .	87
Le contexte . . . . .	88
Conclusion . . . . .	96
Recommandations . . . . .	96
Chapitre 5. <b>Les secteurs de la poste et de l'énergie</b> . . . . .	99
A. Le secteur de la poste . . . . .	100
Le contexte . . . . .	100
Conclusion . . . . .	101
Recommandations . . . . .	102

\* La documentation de référence qui a servi à la rédaction de ce rapport est disponible à l'adresse suivante : [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports)

B. Le secteur de l'énergie . . . . .	104
B.1. Le secteur du pétrole . . . . .	104
Le contexte . . . . .	104
Conclusion . . . . .	106
Recommandations . . . . .	106
B.2. Les charbonnages . . . . .	108
Le contexte . . . . .	108
Conclusion . . . . .	110
Recommandations . . . . .	110
B.3. Le secteur de l'électricité . . . . .	112
Le contexte . . . . .	112
Conclusion . . . . .	116
Recommandations . . . . .	116
B.4. Le secteur du gaz naturel . . . . .	119
Le contexte . . . . .	119
Conclusion . . . . .	121
Recommandations . . . . .	121
<b>Chapitre 6. Le secteur des télécommunications . . . . .</b>	<b>125</b>
Le contexte . . . . .	126
Conclusion . . . . .	139
Recommandations . . . . .	140
Annexe . . . . .	145
Bibliographie . . . . .	149

### Liste des encadrés

1. Les principaux organismes de réglementation en Pologne . . . . .	36
2. Le secteur public en Pologne . . . . .	40
3. Les bonnes pratiques pour permettre à l'administration nationale d'assurer une réglementation de haute qualité . . . . .	49
4. L'acquis communautaire . . . . .	54
5. Les meilleures pratiques pour l'AIR . . . . .	59
6. Les réformes structurelles prises pour créer les conditions d'une économie de marché	69
7. Les mesures de « transition » les plus récentes : le programme de 1998. . . . .	71
8. La défense de la concurrence dans la réforme réglementaire . . . . .	74
9. La distribution au détail . . . . .	105
10. La structure du secteur du gaz naturel . . . . .	120

### Liste des tableaux

1. Croissance du PIB . . . . .	22
2. Déficit de la balance courante/PIB . . . . .	23
3. Le taux de chômage en Pologne . . . . .	25
4. Structure de l'investissement direct étranger . . . . .	28
5. Chronologie de l'adoption en Pologne d'une sélection de lois et règlements . . . . .	31
6. Domaines de compétence exclusifs de l'État et des collectivités territoriales . . . . .	53

7. Le commerce extérieur de la Pologne . . . . .	89
8. Les investissements directs étrangers . . . . .	89
9. Secteur houiller : résultats de la restructuration . . . . .	109
10. Calendrier de la libéralisation de l'accès à l'électricité . . . . .	113
11. Composition du marché polonais des télécommunications . . . . .	127
12. Part de TPSA sur le marché de la téléphonie locale . . . . .	127
13. Les opérateurs de téléphonie mobile et le statut actuel de leur actionnariat . . . . .	128
14. Bilan de pertes et profits de TPSA . . . . .	137

### Liste des graphiques

1. Comparaison des tarifs maximaux d'interconnexion dans les États membres de l'UE et en Pologne . . . . .	131
2. Panier tarifaire résidentiel composite des pays de l'OCDE . . . . .	138
3. Panier tarifaire professionnel composite dans les pays de l'OCDE . . . . .	139



Extrait de :

## OECD Reviews of Regulatory Reform: Poland 2002 From Transition to New Regulatory Challenges

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264176034-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2002), « Performances et évaluation », dans *OECD Reviews of Regulatory Reform: Poland 2002 : From Transition to New Regulatory Challenges*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264276031-3-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.