

Chapitre 2

Renforcer la concurrence

La productivité de la Pologne a fortement augmenté au cours des dix dernières années et les efforts déployés pour réduire le poids de la réglementation ont été significatifs. Malgré des progrès impressionnants, la réglementation des marchés de produits demeure plus pesante que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, ce qui tient en partie à l'importance des formalités administratives et à l'ampleur de l'intervention de l'État dans l'économie. De nouvelles mesures de réduction des formalités administratives et de privatisation sur les marchés concurrentiels accentueraient les pressions de la concurrence et assureraient la neutralité concurrentielle, notamment dans le cadre de la passation des marchés publics. De nombreux secteurs semblent se caractériser par des rentes économiques élevées, dans la mesure où des règles d'entrée rigoureuses, des obstacles réglementaires et des procédures de faillite inefficaces conduisent à une affectation des ressources inefficace. Une déréglementation bienvenue des services professionnels est en cours, et le gouvernement projette d'assouplir encore les procédures d'immatriculation des entreprises ainsi que de réformer les procédures de faillite. L'indépendance des autorités de régulation sectorielles dans les industries de réseau et les prérogatives de l'autorité de la concurrence peuvent être encore renforcées, étant donné que les efforts de réforme déployés à cet égard demeurent fragmentaires. Un autre problème essentiel tient aux positions dominantes occupées par les opérateurs historiques et au fait que les autorités de régulation sectorielles n'aient pas instauré des règles du jeu équitables, garantissant l'accès des tiers aux infrastructures sectorielles et permettant l'entrée de nouveaux acteurs sur les segments concurrentiels. Les avantages associés au statut d'agriculteur ralentissent par ailleurs le processus de regroupement des exploitations dans le secteur agricole.

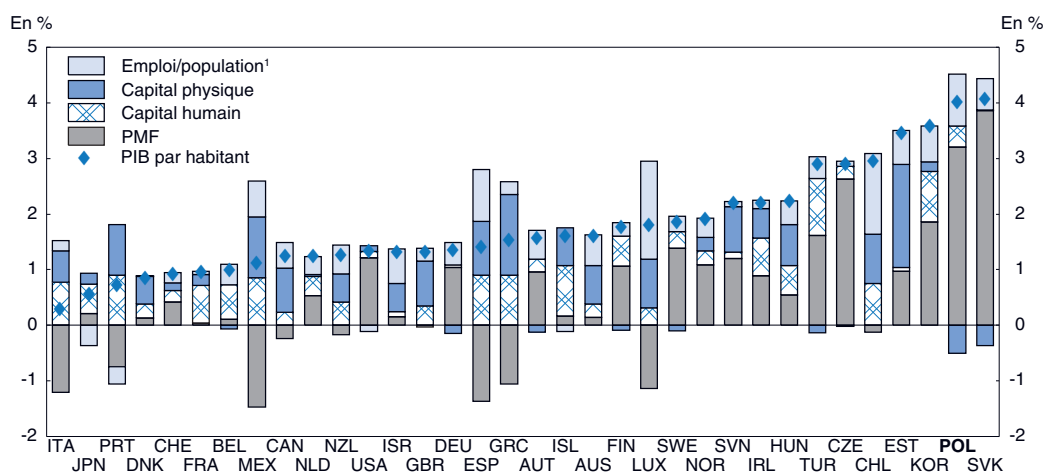
Renforcer la concurrence pour stimuler la croissance à long terme

Les récents résultats économiques de la Pologne sont remarquables

La Pologne connaît une forte croissance depuis le début du processus de transition. C'est la seule économie de l'OCDE dont l'activité ne s'est pas contractée au cours de la crise économique mondiale de 2007-09. Le PIB réel par habitant a progressé de quelque 3.8 % en moyenne de 2000 à 2012, contre 1.6 % environ en moyenne pour les pays de l'OCDE. Parmi les PECO (Pays d'Europe centrale et orientale), seules la République slovaque et l'Estonie affichent des résultats analogues.


Ces derniers temps, la croissance du pays est en majeure partie attribuable aux gains de productivité (graphique 2.1). La progression du revenu par habitant peut être ventilée entre les effets de l'utilisation de la main-d'œuvre (nombre total d'heures travaillées par personne), l'intensité de capital physique, le capital humain et les progrès technologiques, autrement dit l'augmentation de la productivité multifactorielle (PMF) (Johansson et al., 2013). Si l'accroissement du capital humain et une meilleure utilisation de la main-d'œuvre ont contribué à l'accélération de la hausse du revenu par habitant, ce sont les retombées impressionnantes de la PMF qui ont stimulé l'amélioration des niveaux de vie. Parmi ses pairs de l'OCDE, seule la République slovaque a enregistré une plus forte croissance de la productivité au cours de cette période. L'augmentation soutenue de la productivité est le résultat de la transition d'une économie planifiée à une économie de marché et des transferts de technologie de l'étranger, dus en partie à l'ouverture croissante

Graphique 2.1. **Croissance annuelle moyenne du PIB par habitant dans les pays de l'OCDE, de 2000 à 2011**



1. Pour s'assurer que l'écart en pourcentage dans les composantes du PIB correspond bien au PIB par habitant, la décomposition est effectuée en écarts points log car la décomposition est multiplicative. Le PIB par habitant est égal au produit des composantes PMF, Capital humain (Capital physique/PIB)^{1/2} et emploi/population.

Source : Johansson et al. (2013), « Long-Term Growth Scenarios », OECD Economics Department Working Paper, n° 1000.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000077>

de la Pologne aux échanges et à son intégration de plus en plus forte dans les chaînes de valeur mondiales (OCDE, 2010a ; IMF, 2013a). Parallèlement, la faible intensité capitalistique a lourdement pesé sur le revenu par habitant. En revanche, plusieurs autres PECO ont bénéficié d'un accroissement de l'intensité capitalistique. La contribution négative de l'intensité de capital physique à l'augmentation de la PMF est due en partie à la modestie des investissements directs étrangers (IDE) et à la charge globale significative de la réglementation pesant sur les entreprises et l'investissement (Égert et Kierzenkowski, 2013).

Néanmoins, le revenu par habitant était encore inférieur de près de 40 % à celui de la moyenne de l'OCDE en 2012, principalement du fait de la baisse de la productivité de la main-d'œuvre, qui était de 39 % inférieure, en parité de pouvoir d'achat, à la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2013a). En outre, sur le moyen terme, le processus de rattrapage de la productivité pourrait être mécaniquement ralenti par le vieillissement démographique rapide associé à la faiblesse du taux de fertilité et à la progression régulière de l'espérance de vie.

Des réformes structurelles favorables à la concurrence pourraient stimuler la croissance et la compétitivité à long terme

L'accélération des réformes structurelles favorables à la concurrence pourrait avoir des effets bénéfiques à long terme sur la croissance et la productivité. En matière de productivité, la Pologne rattrape son retard dans de nombreux secteurs et, dans ce contexte, l'intensification de la concurrence pourrait être particulièrement profitable pour la productivité (Acemoglu et al., 2006). En effet, la solidité des politiques et des institutions propres à promouvoir la concurrence pourrait stimuler l'augmentation de la productivité et la compétitivité du fait de l'action de trois principaux facteurs.

Premièrement, l'intensification des pressions concurrentielles inciterait les entreprises à améliorer en permanence leurs résultats et contraindrait les moins efficaces d'entre elles à quitter le marché. Il s'avère par exemple qu'une plus forte concurrence des importations augmente la productivité des entreprises polonaises par des effets de redéploiement (Goh et Javorcik, 2007). Par crainte de perdre des parts de marché au profit de concurrents, les dirigeants (et les salariés) peuvent accentuer leurs efforts et les entreprises peuvent être incitées à adopter de meilleures pratiques de gestion, tout en permettant à leurs actionnaires de mieux comparer et contrôler leurs dirigeants (Nickell, 1996 ; Bloom et al., 2013).

Deuxièmement, du fait que la concurrence semble faible dans certains secteurs (voir plus loin), l'amplification des pressions concurrentielles pourrait avoir des retombées bénéfiques sur l'innovation. L'accentuation de la concurrence, peu vigoureuse au départ, incite fortement les entreprises à moderniser leurs technologies et à innover (Aghion et al., 2005 ; Hashmi, 2013). Les nouveaux entrants peuvent livrer concurrence en apportant des technologies de pointe et en poussant les entreprises en place à investir dans le capital humain et physique, la seule crainte des nouveaux venus pouvant inciter celles-ci à se rapprocher de la frontière technologique (Alesina et al., 2005). L'ouverture à la concurrence d'entreprises étrangères via les échanges et les IDE multiplie en outre les transferts technologiques au sein des entreprises multinationales et les effets d'entraînement profitables aux entreprises locales (Nicoletti et Scarpetta, 2005).

Enfin, la Pologne peut gagner en productivité du fait d'effets d'entraînement importants entre les secteurs. Les réformes des marchés de produits dans les secteurs d'aval ne contribuent pas seulement à augmenter leur productivité, mais aussi celle des

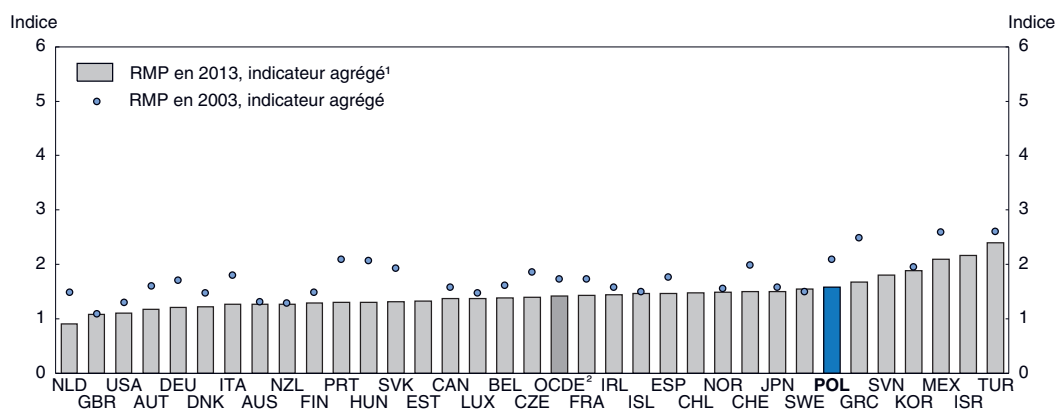
autres secteurs qui utilisent leurs produits (Javorcik, 2004 ; Goldberg et al., 2010). Selon de récents travaux de l'OCDE, la Pologne est le pays membre de l'Organisation en mesure d'augmenter le plus sa productivité en alignant ses réglementations des marchés de produits dans les industries de réseau, dans le commerce de détail et dans les services professionnels sur celles de la moyenne des trois pays de l'OCDE les plus performants à cet égard (Bourlès et al., 2010 ; Bouis et Duval, 2011). Même si la prudence doit être de mise pour interpréter l'ampleur exacte de cette estimation (OCDE, 2013b), des réformes propres à favoriser la concurrence pourraient se traduire par une hausse de 14 % de la productivité de la Pologne sur une période de 10 ans, à supposer qu'elles soient rapidement mises en œuvre.

Les indicateurs des marchés de produits révèlent une marge de progrès considérable

Selon l'indicateur agrégé de RMP de l'OCDE, la Pologne a nettement allégé, de 2003 à 2013, la charge que fait peser la réglementation des marchés de produits sur l'économie (Koske et al., 2014). Cela étant, ces réglementations paraissent encore bien plus contraignantes que dans un pays moyen de l'OCDE et, en 2013, la Grèce et la Slovaquie étaient les seuls pays de l'UE dotés de RMP encore plus strictes (graphique 2.2).

Graphique 2.2. Réglementation des marchés de produits dans les pays de l'OCDE, en 2003 et 2013


Indice variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)



1. 2008 pour les États-Unis.

2. La moyenne de l'OCDE ne comprend pas le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovaquie pour lesquels les données pour 2003 ne sont pas disponibles.

Source : OCDE (2014), Base de données préliminaire sur la réglementation des marchés de produits.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000096>

Les progrès accomplis à cet égard sont importants mais inégalement répartis entre les différents domaines. Selon les sous-indicateurs de RMP, le cadre polonais de politique de la concurrence (obstacles juridiques, dérogations au droit de la concurrence, obstacles à la concurrence dans les secteurs de réseau et dans le secteur tertiaire) était le deuxième facteur le moins propre à favoriser la concurrence en 2003 mais a été mieux classé que celui de la moyenne des pays de l'OCDE en 2013. De même, l'intervention des pouvoirs publics dans les activités des entreprises, par le biais d'obligations et de réglementations par exemple, s'est nettement atténuée de 2003 à 2013. La diminution des obstacles explicites et implicites aux échanges et à l'investissement est également impressionnante même si ces obstacles comptaient toujours parmi les plus importants de la zone OCDE en 2013. En revanche, la Pologne n'a guère progressé concernant les obstacles à la création

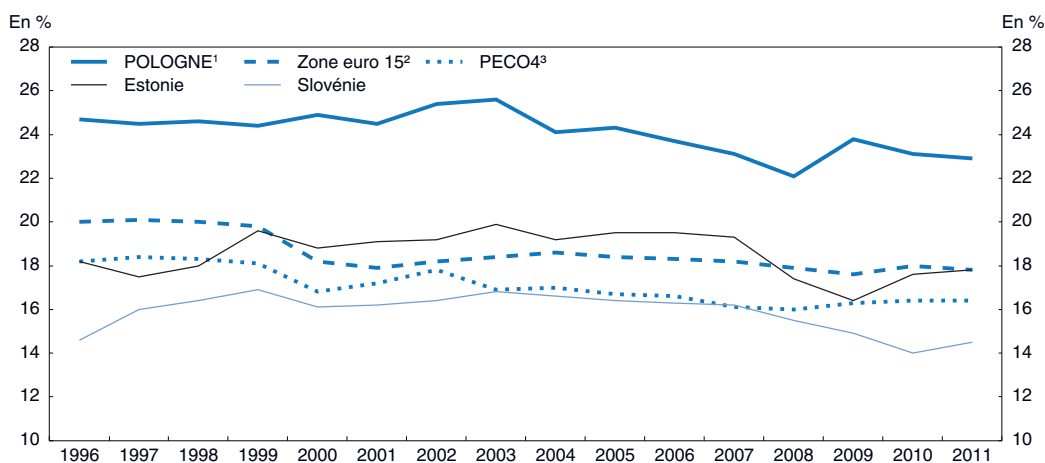
d'entreprise et continue de se classer parmi les plus mauvais élèves de l'OCDE s'agissant des formalités administratives, quantifiées en termes de charge administrative pesant sur les nouvelles entreprises et d'opacité administrative. En outre, l'emprise des pouvoirs publics sur l'économie reste l'une des plus fortes des pays de l'OCDE. Le sous-indicateur de l'actionnariat public était le plus élevé de tous les pays de l'OCDE en 2013, même si le programme de privatisation, lancé en 2008, n'a cessé de faire reculer le poids des participations publiques dans l'économie (voir plus loin).

D'autres indicateurs des conditions d'activité des entreprises font également ressortir que la charge de la réglementation reste élevée, malgré d'importantes améliorations. Selon l'enquête « *Doing Business* » menée en 2012 par la Banque mondiale, la Pologne est le pays qui a le plus progressé concernant la facilité à faire des affaires suite à quatre réformes ayant eu pour effet de faciliter l'enregistrement de la propriété, le paiement de l'impôt, l'exécution des contrats et les procédures de règlement de l'insolvabilité (World Bank, 2012). Cela étant, l'enquête confirme que les coûts administratifs imposés par la réglementation pèsent encore considérablement sur les entreprises : seuls neuf pays de l'OCDE se classaient moins bien que la Pologne en 2013 à cet égard (World Bank, 2013). Le processus de création d'entreprise semble y être particulièrement long. Selon l'enquête, les candidats doivent se soumettre à quatre procédures et le processus prend près d'un mois. Une réforme de ce processus, approuvée par le gouvernement début 2014, devrait ramener à sept jours le délai d'immatriculation (Ministry of Justice, 2014). À titre de comparaison, l'immatriculation d'une nouvelle entreprise ne prend qu'une journée en Nouvelle-Zélande. En outre, la Pologne est devancée par la plupart des pays de l'OCDE selon les critères que sont la complexité du régime fiscal, les difficultés pour régler les situations d'insolvabilité ou l'obtention d'un raccordement au réseau électrique pour les nouvelles entreprises (World Bank, 2013).

Les retombées sur le marché confirment l'existence d'importants obstacles à la concurrence et le fait que la Pologne peut encore améliorer ses résultats économiques grâce à une discipline de marché plus rigoureuse. La marge prix-coûts (ou indice de Lerner), mesure indirecte courante de la marge bénéficiaire brute sur les coûts marginaux et de l'ampleur de la concurrence sur les marchés de produits (Nickell, 1996 ; Aghion et al., 2005 et 2012 ; Boulhol, 2010), fait ressortir l'importance des réglementations ayant pour effet de restreindre la concurrence en Pologne. De fait, la marge prix-coûts moyenne, qui est de 23 points de pourcentage, est plus élevée de 5 à 7 points de pourcentage en Pologne que dans n'importe quel autre pays de la région (graphique 2.3). Elle a légèrement reculé en Pologne depuis 2003 mais est restée, en 2011, de 5 points de pourcentage supérieure à celle de la moyenne des 15 premiers pays ayant formé la zone euro (zone euro 15).

La structure intersectorielle de la marge prix-coûts en Pologne est analogue à celle des autres PECO4 (Hongrie, République tchèque et République slovaque) et des pays de la zone euro 15, mais elle est plus élevée dans tous les secteurs à l'exception des services administratifs (graphique 2.4). Le ratio prix/coûts moyens est déterminé par les pressions concurrentielles et les technologies de production propres à chaque secteur, exprimé par exemple en termes de rendements d'échelle et de coûts fixes. Comme on peut s'y attendre, la marge prix-coûts est faible dans le secteur manufacturier du fait que les concurrents étrangers tendent à comprimer les marges. En revanche, elle est particulièrement importante dans les secteurs orientés vers le marché intérieur et dans les secteurs protégés.

Graphique 2.3. Marge prix-coûts dans l'ensemble de l'économie de 1996 à 2011

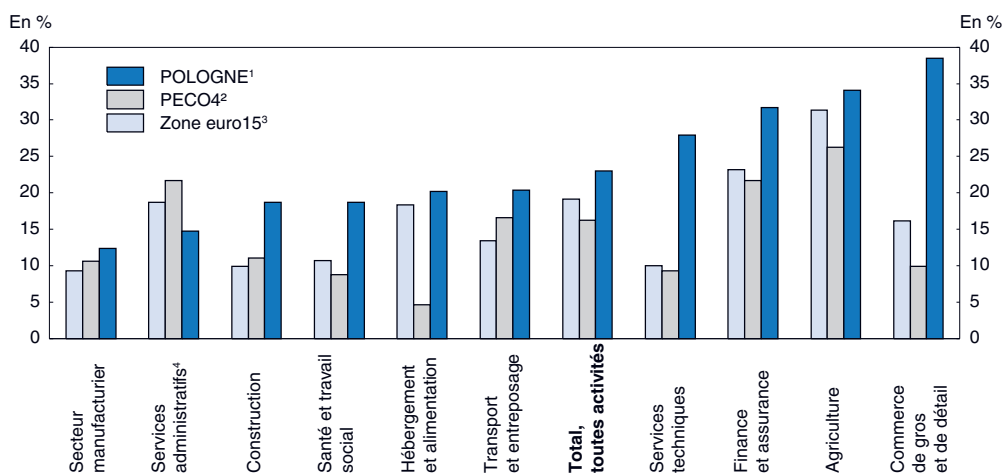


1. La marge prix-coûts est corrigée de l'emploi indépendant : les travailleurs indépendants sont supposés gagner le salaire moyen du secteur, sauf dans l'agriculture. Pour chaque pays la formule utilisée est la suivante : $PCM = [VA - \sum_i (LABR_i - LABR_i/EMP_i \times SELF_i) - LABR_a]/OUTPUT$, sachant que i est le secteur (sauf l'agriculture), VA la valeur ajoutée, $LABR$ le coût de la main-d'œuvre, $LABR_a$ le coût de la main-d'œuvre dans le secteur agricole, EMP l'emploi, $SELF$ l'emploi indépendant et $OUTPUT$ la production. Le coût de la main-d'œuvre n'est pas calculé pour la forte proportion que représentent les travailleurs indépendants dans l'agriculture (plus de 90 % en Pologne), qui donne à penser que le coût moyen de la main-d'œuvre contractuelle ne procurerait qu'une indication insuffisante du coût de la main-d'œuvre pour les travailleurs indépendants.
2. La zone euro 15 exclut l'Irlande pour laquelle les données ne sont pas disponibles.
3. Les PECO4 ne comprennent pas la Pologne.

Source : Base de données des comptes nationaux Eurostat et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933000115>

Graphique 2.4. Marge prix-coûts en Pologne et dans les pays de comparaison de 2008 à 2011



1. Les travailleurs indépendants sont supposés gagner le salaire moyen du secteur, sauf dans l'agriculture. Les secteurs qui couvrent moins de 2 % de l'emploi en Pologne – principalement des activités publiques (enseignement, administration publique et défense) – ne sont pas mentionnés.
2. Les PECO4 ne comprennent pas la Pologne.
3. La zone euro 15 ne comprend pas l'Irlande pour laquelle les données ne sont pas disponibles.
4. Comprend les activités de ressources humaines, l'administration de bureaux, les activités de sécurité, les services aux bâtiments, les services d'agence de voyage et la location et location-bail de véhicules automobiles, d'effets personnels et d'appareils ménagers, ainsi que de machines et outillage et de propriété intellectuelle.

Source : Base de données des comptes nationaux Eurostat et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933000134>

La Pologne a récemment mis en œuvre un important processus de déréglementation des services professionnels qui pourrait renforcer la concurrence dans ce secteur (voir plus loin). Cela étant, les pressions concurrentielles devraient rester faibles dans d'autres secteurs protégés. Plus précisément, la marge bénéficiaire brute moyenne est ainsi de 29 points de pourcentage supérieure à celle de la moyenne des autres PECO4 et de 22 points de pourcentage supérieure à celle de la zone euro 15 dans les secteurs du commerce de gros et de détail. Cela signifie que, malgré la pénétration croissante de chaînes de magasins et du commerce électronique, la concurrence dans les activités de gros et de détail reste peu vigoureuse. En effet, les réglementations relatives au commerce de détail y sont aussi restrictives qu'au Danemark et qu'en France. La réglementation la plus rigoureuse concerne l'octroi de licences d'ouverture de nouveaux points de vente, ce qui donne à penser que la réglementation en vigueur vise à protéger les acteurs déjà en place.

Politiques visant à améliorer le cadre réglementaire et la concurrence sur les marchés de produits

Compte tenu de la rigueur des réglementations et de la faiblesse de la concurrence mesurées par des indicateurs de l'action publique et les marges prix-coûts, un renforcement supplémentaire de la discipline de marché pourrait avoir des effets bénéfiques à long terme sur la croissance de la productivité. Alors que l'actionnariat public demeure généralisé, la simplification et la rationalisation des aides d'État et le renforcement des compétences et de l'indépendance de l'autorité de la concurrence pourraient stimuler la concurrence. Pour accroître les pressions concurrentielles et permettre une meilleure affectation des ressources, il conviendrait en outre de donner aux consommateurs les moyens de faire respecter le droit de la concurrence, de simplifier les formalités administratives, de réformer les procédures de faillite inefficaces et de renforcer la transparence des procédures de passation des marchés publics et les capacités affectées à cette fin.

Du fait de son ampleur, l'actionnariat public fausse la concurrence

Les économistes s'accordent largement à penser que le passage de l'actionnariat public à l'actionnariat privé renforce généralement l'efficacité et la rentabilité, notamment dans des secteurs où de fortes pressions concurrentielles peuvent s'exercer (Megginson et Netter, 2001). La privatisation est susceptible d'améliorer l'efficacité productive et l'affectation des ressources dans toute l'économie. Premièrement, l'actionnariat privé favorise et renforce les incitations à suivre de près les performances des dirigeants, en se fondant par exemple sur le prix des actions et des obligations, du fait que les actionnaires peuvent être d'autant mieux rémunérés que les résultats sont meilleurs alors que dans les entreprises publiques, toute augmentation des bénéfices revient aux contribuables qui ne peuvent exercer de contrôle direct sur la gestion. Le danger que représentent les OPA inamicales et les faillites et le marché concurrentiel des dirigeants d'entreprise du secteur privé peuvent inciter encore davantage ces derniers à s'efforcer de satisfaire aux objectifs de maximisation des bénéfices fixés par les actionnaires des entreprises privatisées plutôt qu'à gonfler les coûts du fait de ce que l'on appelle les « inefficacités-X ». À l'inverse, en raison des garanties implicites que peut induire la présence de l'État dans le capital des entreprises publiques, il existe un risque de relâchement de la discipline budgétaire.

Deuxièmement, l'actionnariat privé limite la capacité des milieux politiques et des groupes de pression à fausser l'affectation des ressources. Les syndicats polonais exercent une influence politique non négligeable dans les entreprises publiques des secteurs minier

et du transport à l'origine d'éventuelles pratiques clientélistes (Capobianco et Christiansen, 2011). Il s'avère en outre que certaines entreprises publiques bénéficient d'avantages concurrentiels du simple fait de leurs liens étroits avec les pouvoirs publics locaux (OCDE, 2009a). Elles peuvent percevoir des subventions directes ou implicites prévues par la législation et les procédures administratives ou par les procédures de passation des marchés publics (voir plus loin). Ces subventions sont susceptibles d'avoir une incidence sur le coût du capital des entreprises privées, les possibilités de rachat et la probabilité de faillite et en dernier ressort, sur la charge fiscale globale.

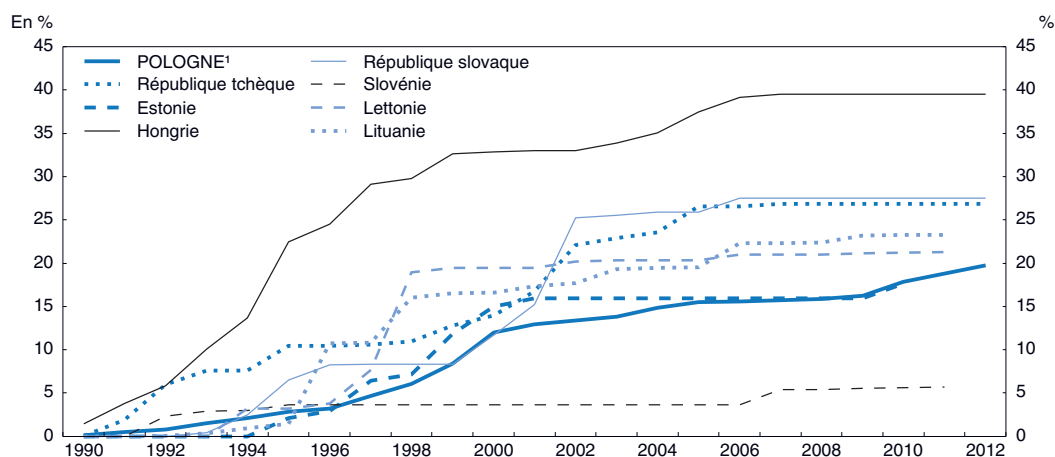
Cela étant, la privatisation n'est pas toujours une panacée. Ainsi, d'importantes composantes des industries de réseau sont des monopoles naturels, et la réglementation de monopoles privés puissants pose de grandes difficultés, comme le risque de capture de la réglementation. L'influence politique peut également perdurer si l'autorité de régulation sectorielle n'est pas indépendante de l'État. En outre, la séparation verticale des composantes potentiellement concurrentielles et du segment qui constitue le monopole naturel, suivie de la privatisation des activités concurrentielles, peut donner lieu à des problèmes d'agence. D'une part, l'autorité de régulation sectorielle peut fixer des prix d'accès qui ne couvrent pas les coûts de réseau et découragent l'investissement ; d'autre part, les prix peuvent aussi être fixés à un niveau trop élevé, ce qui crée des surcapacités. Renforcer l'indépendance de l'autorité de régulation sectorielle et ses capacités peut atténuer les risques de capture de la réglementation, l'influence politique et les problèmes d'agence (Nicoletti et Scarpetta, 2003 et 2005).

L'actionnariat public reste généralisé

La Pologne est devancée par les autres PECO concernant les recettes de privatisation cumulées depuis le lancement du processus de transition (graphique 2.5). Par voie de conséquence, l'actionnariat public reste l'un des plus prédominants de la zone OCDE selon l'indicateur de RMP de l'OCDE (graphique 2.6). La transformation des entreprises publiques en sociétés anonymes est, à tout le moins, une condition préalable à l'instauration d'une concurrence équitable entre les entreprises publiques et privées de sorte que le droit de la concurrence, celui des marchés publics et la législation générale sur les faillites s'appliquent de la même manière à ces deux catégories d'entreprises (OCDE, 2009a et 2012a). La restructuration du secteur des entreprises et le processus de privatisation ont débuté très modestement après 1992 et se sont accélérés vers la fin des années 90 avec le lancement d'un programme de privation de masse fin 1994 (OCDE, 2010a). En 1990, la Pologne comptait quelque 8 500 entreprises publiques. En 2012, 2 300 d'entre elles avaient été privatisées, 1 900 liquidées et environ 1 800 transformées en sociétés anonymes à vocation commerciale, alors que moins de 400 entreprises en activité sont encore entre les mains de l'État (Ministry of Treasury, 2013a ; OCDE, 2013c).

L'État polonais joue un rôle important dans de nombreux secteurs de l'économie où la concurrence pourrait s'exercer. En effet, la Pologne occupait, en 2008, la 6^e position des pays de l'OCDE en termes de proportion des salariés des entreprises publiques dans l'emploi total (Christiansen, 2011). Les plus grandes entreprises publiques polonaises, qui se hissent au palmarès des 2000 plus grandes entreprises mondiales établi par Forbes (Forbes Global 2000), génèrent un chiffre d'affaires égal à plus de 12 % du RNB, leurs bénéfices atteignant 1.3 % du RNB et leur valorisation boursière s'établissant à quelque 15 % du RNB (Kowalski et al., 2013). La Norvège est le seul pays de l'OCDE pour lequel les chiffres en question sont plus élevés en raison de l'ampleur de son secteur pétrolier

Graphique 2.5. Recettes de privatisation cumulées en pourcentage du PIB



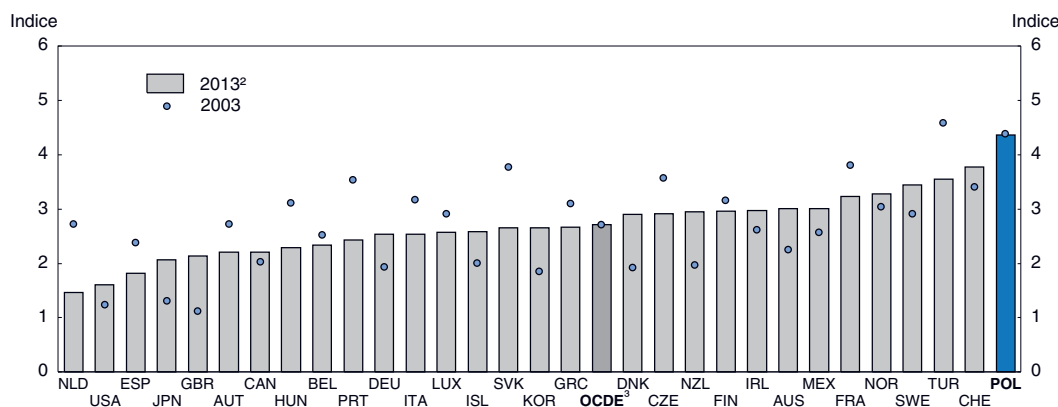
1. Les recettes de privatisation sont calculées en pourcentage du PIB de l'année concernée puis sont ensuite cumulées au fil des ans.

Source : Base de données de la Banque mondiale sur les privatisations, de 1990 à 2008, Indicateurs du développement mondial, Rapport Article IV du FMI et Base de données CESIFO DICE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933000153>

Graphique 2.6. Participation de l'État dans l'économie, indicateurs de RMP, 2003 et 2013

Indice variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)¹



1. L'indicateur de l'actionnariat public de l'OCDE (partie A) mesure la présence de l'actionnariat public dans 30 secteurs, l'ampleur de la participation de l'État dans les industries de réseau et le niveau du contrôle public dans les entreprises dans lesquelles l'État détient des participations. Cet indicateur est fondé sur les informations qualitatives, par exemple la présence ou l'absence d'entreprises publiques dans un secteur donné. Il mesure la portée de l'actionnariat public dans les différents secteurs plutôt que l'importance quantitative de la participation de l'État dans l'économie.

2. 2008 pour les États-Unis.

3. La moyenne de l'OCDE ne comprend pas le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovaquie pour lesquels les données pour 2003 ne sont pas disponibles.

Source : OCDE (2014), Base de données préliminaire sur la réglementation des marchés de produits.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933000172>

(tableau 2.1). De plus, l'actionnariat public en Pologne ne couvre pas seulement quelques secteurs donnés, principalement des industries de réseau, comme c'est le cas dans nombre d'autres pays de l'OCDE. En 2008, on comptait en effet plus de 200 entreprises publiques dans le secteur manufacturier, employant au total quelque 80 000 salariés, ainsi que plus de 100 sociétés minières et près de 30 sociétés immobilières à capitaux publics (Christiansen, 2011).

Tableau 2.1. **Chiffre d'affaires, bénéfices, valorisation boursière et actifs des entreprises figurant au classement Forbes Global 2000 en % du RNB, 2011**

	Chiffre d'affaires	Bénéfices	Valorisation boursière
	En pourcentage		
Norvège	25.0	2.1	25.9
Pologne	12.4	1.3	14.8
France	7.9	0.4	7.1
Corée	6.8	0.2	4.0
Irlande	6.5	-1.9	0.3
Grèce	5.8	0.4	3.8
République tchèque	5.6	1.3	13.1
Suède	3.4	0.7	8.1
Finlande	3.3	0.7	10.6
Suisse	3.1	0.6	7.1
Royaume-Uni	2.8	-0.1	3.2
États-Unis	2.7	-0.1	0.4
Belgique	2.6	0.9	2.9
Autriche	1.1	0.1	3.1
Turquie	0.7	0.1	0.4
Japon	0.5	0.0	0.8
Italie	0.4	0.0	0.2
Allemagne	0.1	0.0	0.2

Source : Kowalski et al. (2013), « State-owned enterprises: Trade effects and policy implications », *OECD Trade Policy Papers*, n° 147.

En Pologne, la privatisation partielle des entreprises publiques suscite encore d'autres difficultés en matière de concurrence. Le gouvernement a généralement choisi de les introduire en bourse en cédant ses participations minoritaires ou majoritaires à un actionariat éparpillé. Le mode de privatisation a des répercussions importantes sur les gains d'efficacité, car il incite plus ou moins les dirigeants à procéder à la restructuration de leur entreprise (Djankov, 1999). Alors que l'effet global de la privatisation sur la productivité s'avère généralement positif dans les PECO, la concentration de l'actionariat privé semble avoir de meilleures retombées économiques que sa dissémination, sans doute du fait que l'État ne peut alors conserver un contrôle étroit sur l'entreprise même s'il en reste un actionnaire minoritaire (Estrin et al., 2009). En Pologne, la législation sur le « veto d'or », grâce auquel le Trésor était autorisé à conserver une position privilégiée dans les entreprises stratégiques contrôlées par l'État pour des raisons d'intérêt public, a été abrogée en 2010, la Commission européenne l'ayant jugée incompatible avec le droit de l'UE (OCDE, 2010a). Cela étant, l'État polonais a conservé une participation de contrôle dans de nombreuses entreprises dont il est resté l'actionnaire majoritaire ou un important actionnaire minoritaire. Cette forme de privation contrôlée par l'État peut être à l'origine de gains d'efficacité bien moindres qu'une privatisation à part entière. En effet, les entreprises sur lesquelles l'État continue d'exercer un contrôle peuvent bénéficier, par rapport aux entreprises privées, des mêmes distorsions de concurrence en leur faveur que les entreprises publiques.

L'intervention de l'État dans l'économie est susceptible de rester importante

Le gouvernement a lancé un ambitieux programme de privatisation couvrant la période 2008-11, visant la cession de quelque 800 entreprises, ainsi qu'en 2012-13, et ce processus se poursuit encore. Il s'est accéléré en 2010-11, les produits de privatisation étant

passés de 0.2 % du PIB en 2008 à 1.0 % du PIB en 2011 ; le gouvernement escompte des recettes supplémentaires de l'ordre 0.2 % du PIB par an en 2013 et 2014. Cela étant, le gouvernement a classé quelque 50 entreprises publiques dans la catégorie des sociétés ayant une importance stratégique dans lesquelles il entend conserver une majorité de contrôle ou les céder par tranches d'une manière qui lui permette de conserver le contrôle en raison de l'éparpillement de leur actionnariat (Ministry of Treasury, 2013b). Ces entreprises publiques exercent principalement leurs activités dans les secteurs de l'énergie, de la finance et des industries extractives. Le tableau 2.2 ci-dessous en présente un échantillon. L'État souhaite de surcroît conserver le contrôle qu'il exerce sur des entreprises chimiques et minières qui ne sont pas considérées comme stratégiquement importantes.

Tableau 2.2. L'État entend conserver le contrôle de certaines entreprises publiques même sur le long terme

Échantillon d'entreprises publiques dans lesquelles l'État entend conserver une participation de contrôle

Entreprise	Secteur	En pourcentage	
		Participation de l'État en 2013	Participation de l'État visée
Entreprises stratégiques			
PGE	Énergie	62	50
Tauron	Énergie	30	25
PKO BP	Banque	31	25
PZU	Assurance	35	25
KGHM	Extraction de métaux	32	32
PGNiG	Pétrole et gaz	72	72
PKN Orlen	Pétrole et gaz	28	28
Grupa Lotos	Pétrole et gaz	53	53
Maintien d'un contrôle sur des entreprises non stratégiques			
Grupa Azoty	Produits chimiques	33	33
JSW	Exploitation minière – charbon	56	34
Komnpania Weglowa – NL	Exploitation minière – charbon	100	50
Katowicki holding Weglowy – NL	Exploitation minière – charbon	100	50
Désengagement d'entreprises non stratégiques			
Ciech	Produits chimiques	39	0
ENEA	Énergie	52	0
WSE	Secteur financier	35	0
PHN S.A.	Immobilier	75	0
Energa – NL	Énergie	84	0
Weglokoks – NL	Négoce – charbon	100	0

Source : Ministère du Trésor (2013b), « Poland: Privatisation plan & investment opportunities », juin.

Fin 2012, le Premier ministre a annoncé la création du Programme polonais d'investissement, dans le cadre duquel l'État mettra à profit les futures recettes de privatisation (tirées des cessions d'actifs et de participations publics), estimées à quelque 30 % du PIB, pour cofinancer des investissements dans les infrastructures, ainsi que dans les secteurs de la chimie, de l'énergie, du transport et des télécommunications (Ministry of Treasury, 2013). Si ce programme peut se justifier par la nécessité de remédier aux carences du marché qui ne procure pas suffisamment de financements à long terme pour les projets d'infrastructure, et pourrait de ce fait stimuler la croissance économique, il est également susceptible de se traduire par une intervention accrue de l'État dans certains secteurs concurrentiels de l'économie.

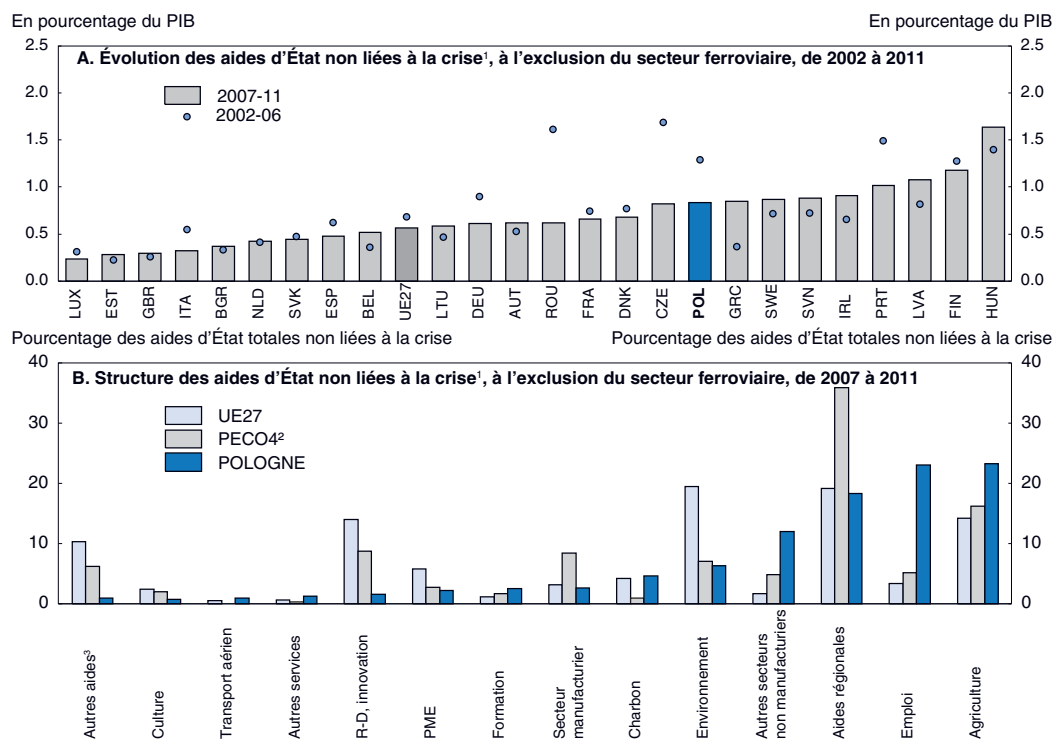
Le maintien d'une participation de contrôle majoritaire dans certaines entreprises actives dans les segments concurrentiels de l'économie peut limiter les avantages éventuels des programmes de privatisation de 2008-11 et de 2012-13. Même si l'État souhaite améliorer l'efficacité de ces entreprises en renforçant les normes de gouvernement d'entreprise plutôt qu'en les privatisant, un éventuel changement des priorités définies par le gouvernement peut facilement annuler le bénéfice de ces avancées et remettre en question le principe de l'indépendance du conseil d'administration. Ainsi, le Trésor a récemment exprimé sa volonté de renforcer, par le biais de leur conseil de surveillance, le contrôle qu'il exerce sur un certain nombre d'entreprises publiques (Polish News Bulletin, 2013b). En somme, l'État devrait nettement réduire ses participations dans les entreprises opérant sur des marchés concurrentiels, comme les institutions financières, les entreprises minières et chimiques, tout en assurant une gouvernance rigoureuse des entreprises qui lui appartiennent encore.

Les aides d'État devraient être mieux ciblées et périodiquement évaluées

Les aides d'État, notamment les subventions et les dépenses fiscales visant certains secteurs et certaines entreprises donnés, pourraient aussi contribuer à fausser la concurrence. Les allègements fiscaux et les subventions, qui ont représenté environ 97 % des aides en 2011, en sont les formes les plus fréquentes (UOKIK, 2012). Ces aides, répertoriées par la Commission européenne, semblent élevées selon les normes européennes, même si leur part en pourcentage du PIB a reculé de 2002 à 2011 (graphique 2.7, panel A). La réglementation polonaise sur les aides d'État est conforme au droit européen. Les aides qui faussent la concurrence sont proscrites, même si certaines dérogations sont prévues pour sauver des entreprises, restructurer des secteurs d'activité ou des régions en difficulté, promouvoir le développement des PME ou stimuler l'emploi et la formation continue. Les dispositifs d'aide d'État ou la modification des modalités régissant leur emploi doivent être notifiés à la Commission européenne afin d'assurer l'égalité des conditions de concurrence. Les seules exceptions prévues sont les aides accordées en vertu de ce que l'on appelle les exemptions par catégorie et les aides *de minimis*. Les exemptions par catégorie visent à stimuler la création d'emplois, la compétitivité et l'activité des PME. Elles sont jugées compatibles avec les réglementations sur les aides d'État et sont exonérées de l'obligation de notification préalable. Au total, le montant maximal brut des aides *de minimis* ne doit pas dépasser 200 000 EUR par entreprise (ou 100 000 EUR pour le secteur du transport routier) sur une période de trois ans.

Les aides d'État peuvent contribuer à pallier certaines défaillances du marché et consolider la croissance économique et l'efficacité. Cela étant, c'est aussi un domaine dans lequel des groupes de pression peuvent tenter d'exercer une influence, ce qui peut fausser l'affectation des ressources (OCDE, 2010b ; Aghion et al., 2012). Globalement, ces aides semblent destinées à soutenir le secteur agricole et l'emploi, notamment celui des personnes handicapées, alors que les aides visant à favoriser la recherche-développement et la protection de l'environnement ont moins d'importance que dans l'UE27 et dans les autres PECO4 (graphique 2.7, partie B). Au niveau microéconomique, les aides d'État semblent dispersées, tant du point de vue des institutions qui les accordent que des bénéficiaires. En effet, un grand nombre d'organismes sont chargés de leur attribution. En 2011, 831 organisations, notamment des ministères, des organismes publics et des collectivités locales (389) ont accordé des aides d'État à quelque 81 000 bénéficiaires (UOKIK, 2012). Même si l'autorité de la concurrence enregistre les aides accordées, leur

Graphique 2.7. **Les aides d'État non liées à la crise sont élevées selon les normes européennes et sont ciblées sur l'agriculture et l'emploi**



1. Les aides d'État non liées à la crise ne comprennent pas les aides d'État liées à la crise financière et les aides d'État accordées, de 2008 et 2011, en vertu du cadre temporaire. Cette notion couvre les mesures autorisées par des décisions de la Commission européenne ou mises en œuvre par les États membres au titre d'une exemption par catégorie. Elle ne couvre pas les mesures qui ne favorisent pas des entreprises ou secteurs donnés et les subventions publiques qui n'ont pas d'incidence sur les échanges ou ne faussent pas la concurrence.
2. Les PECO4 représentent la moyenne non pondérée de la Hongrie, la République tchèque et la République slovaque.
3. Les autres aides regroupent les formes d'aide résiduelles qui représentent moins de 1 % des aides accordées en Pologne.

Source : Commission européenne (2012c), « Facts and figures on State aid in the EU Member States », *Commission Staff Working Paper*, n° 778.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000191>

dispersion conduit à penser que la réduction du nombre d'institutions qui les attribuent pourrait renforcer le rapport coût-efficacité et faciliter leur suivi et leur évaluation économique.

En Pologne, un autre problème majeur concernant les aides d'État tient au fait que leurs retombées économiques, dont peuvent faire partie des distorsions de la concurrence, ne sont pas suffisamment évaluées. L'impact des aides d'État existantes devrait être minutieusement analysé et les éventuelles nouvelles aides devraient viser à pallier certaines carences particulières du marché, minimiser l'aléa moral et les risques d'anti-sélection et ne pas fausser la concurrence ou supplanter les financements privés. Le programme des zones spéciales d'entreprises (SPE) en est un exemple significatif. En Pologne, les investisseurs ont bénéficié d'incitations à implanter leurs activités dans 14 SPE depuis 1994 dans le cadre de politiques régionales de lutte contre le chômage structurel élevé frappant certaines régions périphériques. Font partie des avantages offerts dans ce cadre des abattements d'impôt, une aide à la gestion des formalités, la possibilité d'acquérir des terrains à un prix inférieur à celui du marché et des exonérations de taxe

foncière (OCDE, 2010a). L'année d'expiration de ce programme a été récemment reportée de 2020 à 2026. Cela étant, ses effets économiques doivent encore être évalués. Ce programme a en outre été critiqué par le ministère des Finances en raison de son incapacité à améliorer la croissance régionale (Ministry of Finance, 2013). Même s'il peut, en partie, avoir permis d'attirer des IDE et peut avoir notamment été motivé par la concurrence fiscale avec la Hongrie, la République slovaque et la République tchèque, il est susceptible d'engendrer d'importantes pertes nettes de bien-être en faussant la concurrence (OCDE, 2010a). En effet, des éléments économétriques relatifs à l'impact de ces zones économiques en France et au Royaume-Uni font apparaître des résultats contrastés. Ces éléments donnent à penser que certaines de ces zones peuvent être économiquement efficaces alors que d'autres peuvent générer d'importants effets de déplacement – sans avantages économiques – du fait de distorsions de concurrence affectant les entreprises du pays implantées à proximité (Crisuolo et al., 2012 ; Mayneris et al., 2012).

L'autorité de la concurrence doit être plus indépendante et ses capacités doivent être renforcées

La Pologne a fait beaucoup pour instaurer des politiques de la concurrence bien pensées et se situe à cet égard au-dessus de la moyenne de l'OCDE selon les indicateurs 2013 du droit et de la politique de la concurrence. Après le début du processus de transition, la politique de la concurrence était axée sur le contrôle des positions dominantes occupées par les monopoles publics classiques, notamment des fournisseurs d'infrastructure. Au fil des ans, le contrôle des aides d'État anticoncurrentielles est également devenu une priorité (Wise, 2003). La Loi de 2007 sur la concurrence et la protection des consommateurs a représenté une amélioration importante du dispositif en unifiant les règles de concurrence relatives aux violations du droit de la concurrence (accords verticaux et horizontaux et abus de position dominante) et aux fusions. En conséquence, selon les indicateurs 2013 du droit et de la politique de la concurrence, la Pologne semble mieux se classer que la moyenne des pays de l'OCDE en ce qui concerne le champ d'application des activités relevant du droit de la concurrence, les mesures prises à l'encontre des comportements anticoncurrentiels présumés et la capacité à promouvoir la concurrence à différents échelons de l'appareil d'État. Néanmoins, les informations sur la manière dont l'autorité de la concurrence lutte contre les comportements anticoncurrentiels présumés pourraient être encore approfondies. Il n'existe en effet aucune publication officielle expliquant les modalités d'évaluation des comportements anticoncurrentiels présumés que sont notamment l'abus de position dominante et les accords horizontaux et verticaux (Alemani et al., 2013).

Le sentiment qui domine globalement est que l'autorité de la concurrence est une instance efficace pour faire respecter le droit de la concurrence, même si les pressions concurrentielles dans l'économie sont faibles (voir plus haut) et en dépit de son budget limité. Dans l'édition 2013 du classement des autorités de la concurrence établi par la Global Competition Review (Global Competition Review, 2013), qui repose sur une enquête menée auprès de juristes, d'universitaires et de journalistes spécialistes du droit de la concurrence, l'autorité polonaise de la concurrence s'est vue attribuer la note de trois étoiles (le meilleur résultat étant de cinq étoiles). La mise en œuvre de la politique de la concurrence en Pologne est jugée analogue à l'action menée dans ce domaine en Finlande, en République tchèque ou en Suède mais nettement en deçà de celle des autorités allemande, américaine, britannique ou française (tableau 2.3). La Global Competition Review

Tableau 2.3. Classement des autorités de la concurrence

Élite (5 étoiles)		Très bonne (4 étoiles)	
Commission européenne	DG Concurrence	Japon	Fair Trade Commission (4.5 étoiles)
France	Autorité de la concurrence	Australie	Competition & Consumer Commission
Allemagne	Bundeskartellamt	Brésil	CADE
Royaume-Uni	Competition Commission	Pays-Bas	Nederlandse Mededingingsautoriteit
États-Unis	Department of Justice's antitrust division	Espagne	Comisión Nacional de la Competencia
États-Unis	Federal Trade Commission	Royaume-Uni	Office of Fair Trading
Bonne (3 étoiles)		Assez bonne (2 étoiles)	
Canada	Bureau de la concurrence (3.5 étoiles)	Belgique	Autorité belge de concurrence (2.5 étoiles)
Italie	Autorità garante della concorrenza e del mercato (3.5 étoiles)	Chili	Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (2.5 étoiles)
Corée	Fair Trade Commission (3.5 étoiles)	Danemark	Konkurrencestyrelsen (2.5 étoiles)
Nouvelle-Zélande	Commerce Commission (3.5 étoiles)	Mexique	Comisión Federal de Competencia Económica (2.5 étoiles)
Autriche	Bundeswettbewerbsbehörde (3.5 étoiles)	Pakistan	Competition Commission (2.5 étoiles)
République tchèque	Office for the Protection of Competition	Turquie	Rekabet Kuruma (figure au classement pour la 1 ^{er} fois) (2.5 étoiles)
Finlande	Finnish Competition Authority (Kilpailuvirasto)	Lituanie	Competition Authority
Grèce	Commission de la concurrence		
Hongrie	Office hongrois de la concurrence (Gazdasági Versenyhivatal)		
Irlande	Competition Authority		
Israël	Israel Anti-trust Authority		
Norvège	Autorité norvégienne de la concurrence (Konkurransetilsynet)		
Pologne	Office of Competition and Consumer Protection		
Portugal	Autoridade da Concorrência		
Russie	Federal Antimonopoly Service		
Afrique du Sud	Competition Commission		
Suède	Konkurrensverket		
Suisse	Commission de la concurrence		

Source : Global Competition Review (2013), *Rating Enforcement 2013*.

indique que la note attribuée aux autorités de la concurrence est déterminée en fonction de leur taille et de leur budget. L'autorité polonaise n'est pas particulièrement importante ni en termes de taille ni en termes de budget : avec quelque 130 personnes chargées de la concurrence, ses effectifs sont limités dans l'absolu et représentent une part plus restreinte dans l'emploi total que dans nombre d'autres pays. On peut en déduire de prime abord que la Pologne pourrait améliorer la mise en œuvre du droit de la concurrence en allouant plus de ressources à son autorité de la concurrence.

En plus des ressources limitées attribuées à son autorité de la concurrence, la Pologne se heurte à quatre sérieuses difficultés en matière de mise en œuvre du droit de la concurrence. La première tient au cadre juridique en vigueur qui ne confère guère de pouvoirs à l'autorité de la concurrence en matière d'application de mesures correctives structurelles. L'autorité de la concurrence peut lancer une étude de marché et en publier les conclusions, mais ne peut par exemple, imposer la scission d'entreprises occupant une position dominante. Cette incapacité est un problème important dans certains secteurs, comme les télécommunications, l'énergie, le transport ferroviaire, le transport aérien, les aéroports, qui sont très concentrés et en majeure partie aux mains de l'État. Ainsi, l'autorité ne peut imposer la séparation verticale des entreprises qui abusent de leur

pouvoir monopolistique en empêchant l'accès de tiers à leur infrastructure de réseau (comme les réseaux de transport et de distribution de gaz et d'électricité). Cette situation contraste avec celle prévalant dans des pays comme l'Allemagne, l'Autriche, le Canada, les États-Unis, l'Irlande, le Japon et le Royaume-Uni, où l'application de mesures de séparation structurelles est prévue par le droit interne de la concurrence (OCDE, 2012b). Un projet bienvenu de modification législative conférerait à l'autorité davantage de prérogatives lui permettant de réduire le pouvoir de marché et les rentes monopolistiques des entreprises publiques en imposant des mesures correctives structurelles.

Un deuxième problème est lié aux affaires d'entente et aux inefficiences du système juridique. Les parties concernées peuvent dans un premier temps faire appel des décisions de l'autorité de la concurrence auprès d'un tribunal spécialisé dans les questions de concurrence puis, en deuxième instance, devant une juridiction « normale ». Le délai entre la première décision rendue par l'autorité de la concurrence et la décision de justice finale peut donc être très long. Cela ne pose pas de problème majeur pour les fusions qui ne peuvent en tout état de cause être menées à bien avant la décision définitive, la longueur du délai peut avoir des conséquences économiques importantes dans les affaires d'entente, du fait que celles-ci peuvent perdurer tant que la décision définitive n'a pas été rendue. Ainsi, aucune décision n'a été rendue à ce jour dans une affaire d'entente présumée dans le secteur du ciment, communiquée par l'autorité de la concurrence en 2009. Un recours accru aux technologies de l'information et de la communication contribuerait à raccourcir la longueur des procédures judiciaires (Palumbo et al., 2013).

Le troisième problème est celui de l'indépendance politique du président de l'autorité de la concurrence, malgré d'importantes améliorations à cet égard. Si l'autorité de la concurrence a fait preuve d'une indépendance considérable dans les décisions qu'elle a rendues dans plusieurs affaires (Wise, 2003), une modification apportée à la loi de 2007 sur la concurrence a converti le mandat de cinq ans du président en contrat à durée indéterminée. Le Premier ministre qui a pris ses fonctions en 2008 a tiré parti de cette possibilité pour nommer un nouveau responsable qu'il a ensuite démis de ses fonctions en février 2014. Étant donné la durée indéterminée du contrat et la possibilité de révoquer son président sans justification, l'autorité de la concurrence peut se trouver exposée à des pressions politiques. Il serait bon que le président exerce un mandat non renouvelable d'une durée prédéterminée de cinq ou six ans, à cheval sur plusieurs cycles électoraux, et dispose d'un contrat assurant qu'il ne peut être révoqué sans faute. Dans le même temps, force est de constater qu'une procédure de recrutement formelle et concurrentielle a été mise en place pour la nomination d'un nouveau président et que des critères de sélection, comme l'expérience professionnelle et la formation, ont été instaurés pour assurer que le président est doté de compétences professionnelles de haut niveau ainsi que la transparence du processus de nomination. Le Premier ministre ne peut choisir le président que parmi les trois candidats sélectionnés par un groupe d'experts nommés sous son autorité. Ce groupe d'experts doit justifier par écrit les motifs de rejet des candidats non retenus sur la liste de présélection, les noms des personnes figurant sur cette liste étant publiés au journal officiel.

Enfin, le programme de clémence de lutte contre les ententes lancé en 2004 pourrait être plus incitatif. Le programme de clémence, qui accorde aux membres d'une entente qui divulguent des informations l'immunité ou un allègement des amendes qui leur sont infligées, est un moyen d'action important. De 2004 à 2011, l'autorité de la concurrence n'a reçu que 30 demandes de clémence, mais 16 entreprises ont demandé à en bénéficier en

2012 (UOKIK, 2013). Un récent projet de modification de la Loi sur la concurrence préparé par l'autorité améliorerait le fonctionnement du programme de clémence en récompensant mieux les membres des ententes qui les dénoncent. Dans le cadre d'un programme de clémence renforcé, inspiré de la législation américaine, les participants à une entente qui dénonceraient en deuxième ou troisième position l'existence de l'entente et qui ne rempliraient donc pas les conditions pour bénéficier des dispositions de départ prévues par le programme se verraient proposer une réduction d'amende s'ils signalaient l'existence d'une autre entente. Cette modification inciterait en outre davantage les personnes physiques, notamment les dirigeants et les représentants commerciaux des entreprises, à communiquer des éléments attestant de l'existence d'une entente. En vertu de la législation en vigueur, la responsabilité des personnes physiques, comme les hauts dirigeants ou les cadres des entreprises participant à une entente, se limite aux infractions procédurales. Le projet de modification de la loi étendrait leur responsabilité à tout comportement anticoncurrentiel, ce qui permettrait à l'autorité de la concurrence de leur infliger des amendes pouvant atteindre 2 millions PLN (environ 500 000 EUR) mais aussi de leur accorder le bénéfice de la clémence.

Le projet de modification prévoit également d'autres améliorations importantes : la simplification et le raccourcissement des procédures d'application du droit de la concurrence et l'ajout d'une liste des mesures correctives que l'autorité de la concurrence pourra imposer pour supprimer les obstacles à la concurrence. Ce projet introduirait notamment des mesures structurelles permettant de mettre en application la politique de la concurrence (voir plus haut). Une autre amélioration proposée vise à simplifier et à accélérer le processus de contrôle des fusions, ce qui permettrait à l'autorité de la concurrence de centrer plus facilement son action sur les opérations susceptibles de s'avérer les plus préjudiciables.

Les actions privées visant à faire respecter le droit de la concurrence restent limitées

Les actions privées désignent les actions portées par des particuliers et entreprises devant des juridictions ordinaires et visant la réparation des préjudices qu'ils ont subis du fait d'infractions au droit de la concurrence. L'action publique est depuis toujours prédominante en Pologne et les consommateurs s'en remettent largement à l'autorité de la concurrence pour contrôler les comportements anticoncurrentiels. Au moment de sa création en 1990, l'autorité de la concurrence avait pour principale mission de faire respecter le droit de la concurrence ; ce n'est qu'en 1996 qu'elle a été chargée de protéger les intérêts des consommateurs. En effet, de nombreux éléments économétriques confirment que le renforcement des droits, de la protection et de l'information des consommateurs va de pair avec l'intensification de la concurrence (OCDE, 2008b). La mise en œuvre de ces deux politiques sous une seule bannière assure une étroite coordination de l'action. La Loi sur la concurrence qui forme le fondement des activités de l'autorité de la concurrence depuis avril 2007 lui permet notamment d'imposer des sanctions pécuniaires à hauteur de 10 % du revenu net de l'exercice précédent des entreprises contrevenantes dont les pratiques portent atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs.

La collecte des éléments de preuve étant relativement difficile et les procédures coûteuses dans les affaires de concurrence, les actions privées dans le domaine du droit de la concurrence sont vouées à être limitées dans la plupart des pays. Cela étant, les associations de consommateurs et les actions collectives peuvent inciter les plaignants privés à intenter des actions en justice (OCDE, 2011a). La notion d'action collective a été

introduite dans le droit polonais en juillet 2010 conformément à la Loi de décembre 2009 sur les recours collectifs (OCDE, 2011b). Les consommateurs et les chefs d'entreprise peuvent s'unir pour demander des dommages et intérêts lorsqu'ils subissent un même préjudice. Cette Loi ne limite pas les plaintes des consommateurs pour ce qui est de leur objet et ces plaintes peuvent dès lors faire suite à des atteintes à la concurrence et à des infractions au droit de la concurrence. Ainsi, en juillet 2013, le tribunal ayant jugé que la banque BRE avait illégalement prélevé à un groupe de 1 247 consommateurs une partie de leurs remboursements de prêts leur avait accordé le remboursement de ces sommes assorti des intérêts prévus par la loi. Il s'agissait là de l'une des premières actions collectives intentées en Pologne et de la plus importante par le nombre des plaignants. Cela étant, les atteintes à la concurrence demeurent rares et une seule action collective sur la quarantaine et plus intentées en 2010-11 a été engagée à ce titre, pour des faits de publicité mensongère (Piszcz, 2012 ; Tulibacka et Goral, 2013). Le petit nombre de juges ayant les compétences requises pour examiner les affaires relevant du droit de la concurrence, la connaissance limitée qu'ont les éventuels plaignants des procédures applicables et l'absence de dommages et intérêts punitifs expliquent en partie le développement restreint des actions privées (European Commission, 2008).

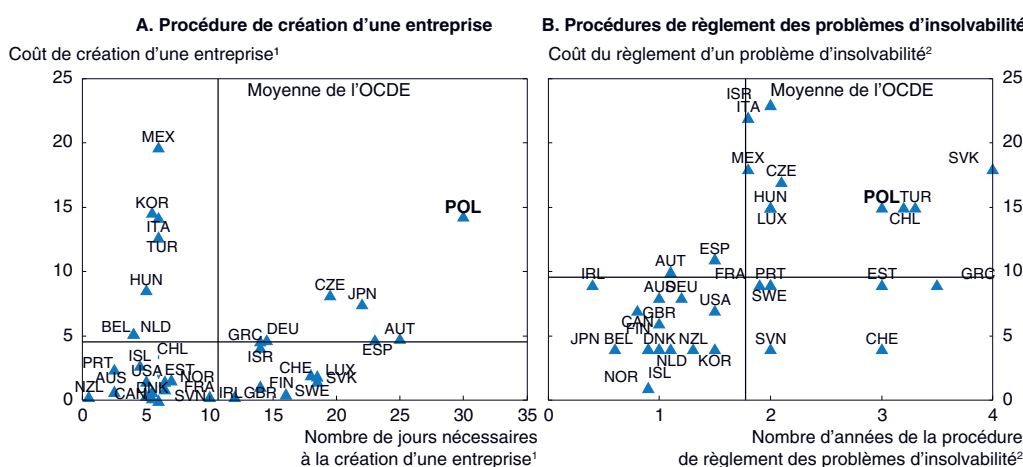
Les formalités administratives et l'inefficience des procédures de faillite sont un frein à l'entrepreneuriat

La concurrence et l'entrepreneuriat pâtissent des nombreux obstacles à l'entrée et à la sortie des entreprises. En effet, des éléments économétriques recueillis dans différents pays montrent que les formalités administratives pèsent sur la création d'entreprises et d'emplois (Cicccone et Papaioannou, 2007). Les autorités estiment que la charge administrative imposée aux entreprises par la réglementation représente plus de 5 % du PIB par an (OCDE, 2012c). Les formalités administratives et la pesanteur des procédures d'immatriculation sont susceptibles de freiner particulièrement l'implantation des entreprises étrangères par le biais des IDE ou de toute autre façon. Pour attirer des investisseurs plus mobiles à l'échelon international, il sera indispensable d'améliorer l'environnement des entreprises. Plus précisément, certaines réglementations applicables aux services professionnels peuvent entraver la concurrence étrangère. Ainsi, la Commission européenne (2012a) fait valoir que la transposition rudimentaire, par la Pologne, de la législation du marché unique a une incidence négative sur les conditions d'activité des entreprises, en particulier celles des entreprises étrangères. Même si la Pologne a transposé la directive « services », l'impact de la loi transversale qui en a découlé sur plusieurs textes de loi sectoriels reste incertain, notamment en ce qui concerne la fourniture de certains services, comme les services de formation et touristiques, par des prestataires étrangers (qui sont soumis à des règles d'établissement et d'enregistrement et à une obligation de posséder un document d'identité spécial par exemple).

L'État a lancé un programme visant à alléger les formalités administratives (OCDE, 2012c). En 2011, plusieurs améliorations importantes apportées au droit économique et aux procédures d'immatriculation des entreprises ont été mises en œuvre. Elles visent à simplifier les formalités administratives permettant la création et l'exploitation des entreprises en remplaçant les quelque 200 certificats délivrés par l'administration publique par un système d'auto-certification, et en réduisant le nombre de pièces à produire pour créer une entreprise. Le volume d'informations à communiquer pour exploiter une entreprise a également été réduit. Cela étant, le délai d'immatriculation à

l'issue duquel les entreprises sont habilitées à exercer leur activité reste long. Si les nouvelles entreprises peuvent s'immatriculer en ligne depuis la mi-2011 et si un jour suffit désormais pour l'enregistrement des sociétés à responsabilité limitée, le coût et le délai habituels nécessaires pour créer une entreprise, mesurés par l'enquête « *Doing Business* » de la Banque mondiale, restent importants selon les normes de l'OCDE (graphique 2.8, panel A). Les autorités projettent d'alléger encore la charge administrative, en adoptant de nouvelles mesures de simplification et en réduisant la paperasserie liée à la perception des impôts et des cotisations de sécurité sociale. Ainsi, des procédures en ligne bienvenues permettraient aux créateurs d'entreprise de ne soumettre qu'une seule demande au registre des sociétés, à l'administration fiscale, à la caisse de sécurité sociale et à l'institut de la statistique (Polish News Bulletin, 2014).

Graphique 2.8. **Les procédures de création d'entreprises et de règlement des problèmes d'insolvabilité restent longues et coûteuses**



Note : L'abscisse et l'ordonnée représentent respectivement la durée et les coûts moyens du processus dans les pays de l'OCDE.

1. Le coût de création d'une entreprise est indiqué en pourcentage du PIB annuel par habitant. Il comprend l'ensemble des frais officiels ainsi que les coûts des services juridiques ou professionnels si ceux-ci sont requis par la loi. Le délai de création d'une entreprise correspond à la durée moyenne que les juristes d'entreprise estiment nécessaire, dans la pratique, pour mener la procédure à terme, sur la base d'un suivi minimal de la part des organismes publics et de l'absence de frais supplémentaires.
2. Le coût du règlement d'un problème d'insolvabilité est exprimé en pourcentage de la valeur des passifs du débiteur. Le délai de règlement d'un problème d'insolvabilité correspond au temps requis (en années civiles) pour que les créanciers soient remboursés. La période mesurée par *Doing Business* correspond au laps de temps qui s'écoule entre la défaillance de l'entreprise et le remboursement d'une partie ou de la totalité des sommes dues.

Source : Banque mondiale (2013), *Doing Business*, 2014.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999621>

La longueur et le coût des procédures de faillite découragent également l'entrepreneuriat et limitent la capacité à sauver des entreprises viables, notamment en période de ralentissement de l'activité. Ces facteurs peuvent en outre entraver la sortie des entreprises inefficaces, ce qui limite la réaffectation des ressources. La caractéristique la plus importante d'un bon régime de faillite tient à sa capacité à traiter les problèmes clairement, équitablement et rapidement. Si ce régime prévoit en outre une certaine clémence vis-à-vis des entreprises endettées, ces dispositions sont avantageuses pour l'entrepreneuriat du fait que les coûts liés aux faillites s'en trouvent réduits, et donc aussi les risques de dégradation de la situation, tout en permettant aux débiteurs de se redresser et de lancer de nouveaux projets. Ces avantages doivent toutefois être mis en balance avec les

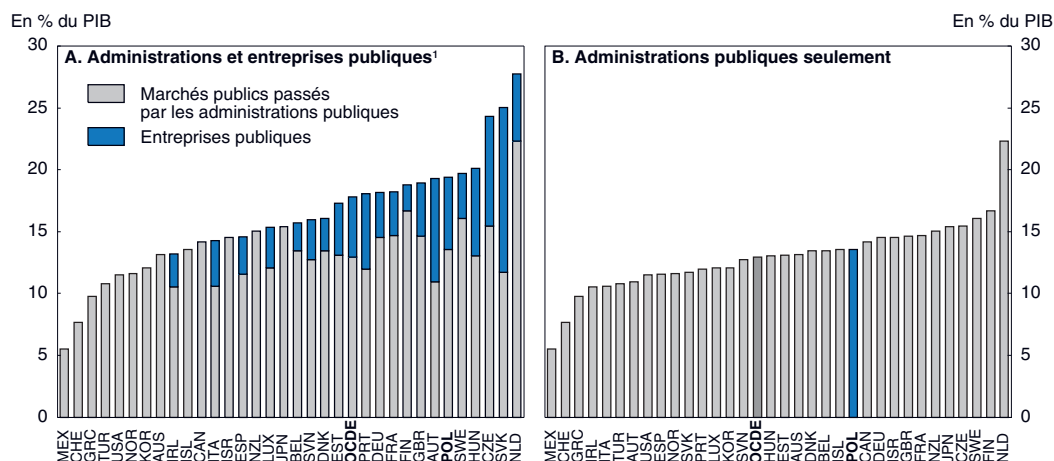
inconvenients et notamment le fait que l'accès aux capitaux est limité étant donné que les droits des créanciers en sont affaiblis (Bravo-Biosca et al., 2013). Dans ce domaine, la Pologne ne se classe pas particulièrement bien (graphique 2.8, panel B). Selon l'enquête « *Doing Business* » de la Banque mondiale, la procédure de faillite dure environ un an de plus que dans un pays moyen de l'OCDE et le coût qui en découle est aussi largement plus élevé. La procédure de faillite reste ouverte tant que des créances restent impayées, et peut donc durer longtemps. Ce n'est qu'une fois cette procédure parvenue à son terme, et à supposer que ne se pose aucun problème de mauvaise foi, que le chef de l'entreprise en faillite peut créer une nouvelle société. Ce dispositif a pour effet de limiter relativement, dans les faits, le nombre de faillites. Ainsi, en 2012, 4 313 entrepreneurs ont déposé une demande de constatation de dépôt de bilan, mais seulement 916 ont été déclarés faillis. Fait encourageant, le discrédit lié à une faillite semble avoir diminué et la société polonaise paraît de plus en plus disposée à accorder une seconde chance aux entrepreneurs défaillants (European Commission, 2012b). En outre, en 2014, un projet de réformes des procédures de faillite permettrait aux entreprises d'engager très tôt un processus de restructuration, introduirait des dispositions simplifiées et prévoirait l'instauration de mesures donnant une seconde chance aux entrepreneurs défaillants.

Les personnes physiques exploitant une entreprise dont elles sont les seules propriétaires ne peuvent déposer leur bilan qu'en vertu de la loi sur les entreprises, puisque la Loi sur la faillite personnelle ne s'applique pas aux entrepreneurs (OCDE, 2010b ; Ministry of Economy, 2012). Les bailleurs de fonds des petites entreprises imposant souvent à leur propriétaire de leur fournir une garantie personnelle pour couvrir le prêt consenti, sous la forme, par exemple, d'une deuxième hypothèque sur leur logement, la garantie personnelle d'un propriétaire d'entreprise et l'encours de sa dette en cas de faillite peuvent dans les faits l'empêcher de créer une nouvelle société et décourager par conséquent l'entrée sur le marché (Polish Agency for Enterprise Development, 2011).

Le renforcement des capacités de passation des marchés publics accroîtrait la concurrence

L'élaboration et la mise en œuvre de politiques de passation des marchés publics ont d'importantes répercussions sur la concurrence qui s'exerce sur les marchés de produits, les finances publiques et la croissance à long terme. En Pologne, les marchés publics passés par l'administration générale ont représenté, selon les estimations, plus de 13 % du PIB en 2011 ; en prenant aussi en compte les marchés publics des entreprises publiques, ce pourcentage aurait été de 19 % du PIB (graphique 2.9). La valeur des marchés publics est importante : le montant de ceux attribués conformément à la loi polonaise sur les marchés publics a représenté 9.5 % du PIB en 2011 (Public Procurement Office, 2012). Si la procédure de passation des marchés publics ne garantit pas la neutralité concurrentielle, autrement dit le choix de fournisseurs offrant le meilleur rapport qualité-prix, les entreprises sont moins incitées à se livrer concurrence pour remporter un marché. De plus, des politiques faussées de passation des marchés publics ont un impact indirect préjudiciable sur la croissance à long terme, car elles ont généralement trait aux infrastructures physiques, ce qui a un impact important sur la compétitivité internationale (OCDE, 2011c). Outre l'adoption d'un cadre général approprié de politique de la concurrence, prévoyant notamment des dispositions de justice pénale, l'OCDE préconise une série de règles pour assurer la meilleure conception possible des procédures de passation des marchés publics afin de limiter les comportements anticoncurrentiels

Graphique 2.9. **Marchés publics en pourcentage du PIB dans les pays de l'OCDE, 2011**



1. Les données sur les marchés publics passés par des entreprises publiques sont celles de 2008. Les estimations relatives aux marchés publics passés par des entreprises publiques ne sont disponibles que pour certains pays de l'OCDE qui sont également membres de l'UE. Les pays qui ne font pas partie de ce groupe ne sont pas inclus dans la moyenne de l'OCDE pour ce calcul.

Source : OCDE (2011d et 2013d), *Panorama des administrations publiques*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000210>

(autrement dit la collusion) et la corruption. De manière générale, la mise en œuvre de ces règles devrait s'accompagner d'une ouverture du marché intérieur à la concurrence internationale, d'une plus grande dématérialisation des procédures de passation des marchés publics, d'une formation plus poussée des agents publics, d'un examen systématique des adjudications de marchés publics et d'une vérification des procédures de passation des marchés publics (OCDE, 2011c). En Pologne, les marchés publics sont ouverts à la concurrence internationale et l'Office des marchés publics contrôle les modalités d'attribution des contrats et les procédures d'adjudication, mais certains facteurs spécifiques limitent l'efficacité des pratiques en vigueur dans ce domaine.

L'ampleur de l'actionnariat public dans des segments dans lesquels la concurrence pourrait s'exercer compromet la neutralité concurrentielle entre les soumissionnaires aux appels d'offre de marchés publics. Même si les règles de passation des marchés publics sont les mêmes pour les entreprises privées et publiques (des dispositions spéciales s'appliquent à la passation de marchés internes dans certains cas particuliers définis par la jurisprudence de la Commission européenne (OCDE, 2012a) et aux secteurs du gaz, de l'eau et de l'électricité), les pouvoirs publics peuvent être tentés de favoriser les entreprises publiques lors des appels d'offres. Ces pressions anticoncurrentielles peuvent être particulièrement fortes dans les secteurs dominés par les collectivités locales dans lesquels les relations personnelles peuvent jouer un rôle plus important. Si les collectivités locales décentralisées peuvent être plus à même que l'administration centrale de connaître les préférences de la population et de lui procurer des services adaptées à ses besoins, les ressources publiques locales peuvent facilement être détournées par les élites locales et des groupes politiquement puissants. En Pologne, les collectivités locales ont souvent tenté de mettre les entreprises publiques locales à l'abri de la concurrence. Ainsi, des municipalités se sont efforcées d'empêcher l'accès d'entreprises de pompes funèbres aux cimetières municipaux et, dans de nombreux cas, la concurrence dans les services d'eau et de transport locaux n'est guère développée (OCDE, 2009a). Il s'avère de même que

certaines municipalités protègent les monopoles locaux sur les marchés de la collecte des déchets en imposant leur entreposage sur des sites municipaux, même lorsqu'il existe d'autres lieux de stockage moins onéreux à proximité. La Loi de juin 2013 transférant aux collectivités locales la responsabilité de la gestion des déchets, qui leur impose d'instaurer des procédures de passation des marchés publics, implique aussi de mettre en place des capacités en la matière à l'échelon local. Les collectivités locales pourraient en outre créer un organisme public commun chargé du marché de la gestion des déchets, ce qui leur permettrait de dégager des économies d'échelle dans le domaine des ressources humaines et d'assurer l'équité de la concurrence dans le cadre des appels d'offres.

En Pologne, le prix est de loin le principal critère d'attribution des marchés publics : l'offre la moins disante est presque systématiquement retenue. Dans près de 90 % des marchés adjugés en 2011, le prix a été le seul critère d'attribution (Public Procurement Office, 2012). Ce choix s'explique principalement par le fait que les agents publics craignent d'être accusés de corruption. Pour des travaux simples, on peut comprendre que le prix soit le facteur le plus important retenu par les décideurs, mais pour des projets plus compliqués, il conviendrait de prendre aussi en compte les particularités et méthodologies techniques, les délais, l'exécution, l'organisation, les garanties et les références pour élaborer le cahier des charges comme pour évaluer les offres. L'impact environnemental devrait en particulier être expressément pris en compte. Le secteur public étant le principal acquéreur de toute une série de produits, les achats qu'il réalise peuvent promouvoir des avancées technologiques qui améliorent la qualité de la production, la santé publique et, au final, le bien-être de la population (OCDE, 2011c). En revanche, le recours excessif aux soumissionnaires les moins disants peut engendrer une concurrence déloyale, une détérioration de la qualité et des risques accrus d'inexécution des projets si les adjudicataires font faillite. Une affaire bien connue est celle de la COVEC, une entreprise chinoise qui était censée construire un tronçon de l'autoroute A2 mais qui y a renoncé car les coûts finaux qu'elle aurait encourus auraient été deux fois plus élevés que le montant de son offre initiale.

Dans l'ensemble, les autorités adjudicatrices devraient s'efforcer de développer des compétences permettant de mieux évaluer les aspects techniques des offres. Pour les projets particulièrement complexes, la mise en œuvre de procédures de dialogue compétitif, comme celles en vigueur au Royaume-Uni par exemple, pourrait aider les agents publics à évaluer les spécificités techniques. Dans le cadre de ces procédures, les candidats concurrents sont associés à la réflexion et dialoguent entre eux en toute transparence pour définir les solutions de nature à répondre aux besoins et soumettent donc un prix sur la base de spécifications très similaires. Un cadre plus stable de passation des marchés publics contribuerait en outre à atténuer l'incertitude et à faire baisser les coûts de soumission (OCDE, 2013e). Assurer une meilleure information dans le cadre des appels d'offres, axer le cahier des charges sur la performance fonctionnelle et imposer des sanctions appropriées en cas de comportements anticoncurrentiels pourraient renforcer l'équité et la transparence des marchés publics et permettraient d'obtenir une meilleure contrepartie de l'argent dépensé (OCDE, 2009b). Conformément à la modification de la Loi sur les marchés publics proposée en août 2013 par l'Office des marchés publics, les candidats aux appels d'offres qui soumettent des prix inhabituellement bas devraient être priés de produire des éléments confirmant qu'ils seront en mesure d'assurer la bonne fin du contrat sans dépasser les coûts annoncés (Polish News Bulletin, 2013c). La modification législative proposée prévoit en outre les sanctions dissuasives qui seront applicables à

ceux qui contreviendraient à ces dispositions : les soumissionnaires pourront être exclus de futurs appels d'offres et ne pas recouvrer leur garantie de soumission s'ils ne présentent pas les éléments voulus.

Des progrès inégaux selon les secteurs

La réglementation polonaise des services privés est d'ampleur variable. D'abord, les industries de réseau se caractérisent par l'existence de segments en situation de monopole naturel sur lesquels la concurrence est difficile (sinon impossible) à instaurer. En pareil cas, le cadre réglementaire doit être conçu de manière à assurer l'accès non discriminatoire des tiers aux réseaux et à ouvrir à la concurrence les segments potentiellement concurrentiels. Ensuite, certains secteurs comme ceux des services professionnels, du commerce de détail, des services financiers et de l'agriculture sont par nature concurrentiels, mais l'intensité de la concurrence semble y être amoindrie par des réglementations génératrices de distorsions et par l'ampleur des participations publiques. Les réglementations internes adoptées par les associations professionnelles, par exemple, renforcent souvent la position des entreprises en place. Certaines réglementations favorisent en outre les monopoles locaux dans le commerce de détail et limite les entrées et sorties d'entreprises dans l'agriculture. Enfin, dans le secteur des services financiers, le contrôle des entreprises par l'État semble aussi de nature à réduire les pressions concurrentielles.

La concurrence est encore faible dans la plupart des industries de réseau

Dans les industries de réseau comme l'électricité et le gaz, lorsque l'entreprise qui possède et qui gère le segment du monopole naturel (les réseaux de transport et de distribution) est également présente sur le segment potentiellement concurrentiel (la production et l'approvisionnement), elle peut être tentée de protéger ses activités à ce niveau en empêchant les concurrents (éventuels) d'accéder aux infrastructures dont elle a le monopole ou en rendant cet accès difficile. La séparation des compagnies verticalement intégrées en différentes entités chargées respectivement de l'infrastructure de réseau et des activités concurrentielles peut donc faciliter l'accès des tiers. Il peut s'agir d'une séparation comptable au sein de la même entreprise, d'une séparation juridique et fonctionnelle lorsque l'entreprise est scindée en deux entités découplées placées sous le contrôle du même propriétaire, ou d'une séparation de la propriété. Celle-ci supprime en principe tout biais associé au propriétaire et exploitant de l'infrastructure en ce qui concerne l'accès des tiers au réseau. Bien que la séparation verticale soit souvent accusée de conduire à un sous-investissement dans l'infrastructure physique, une entreprise verticalement intégrée peut très bien elle aussi sous-investir dans son réseau pour des raisons stratégiques, de manière à empêcher l'arrivée de nouveaux venus sur les segments ouverts à la concurrence. Le fait d'intensifier la concurrence sur les segments libéralisés par suite de la séparation verticale devrait donc se traduire par d'importants investissements de la part des nouveaux arrivants (OCDE, 2012b). Des données empiriques relatives aux pays de l'OCDE montrent qu'une réglementation incitative du monopole naturel et l'existence d'une autorité de régulation sectorielle indépendante ont pour effet d'accroître l'investissement (Égert, 2009).

L'actionnariat public fausse la concurrence dans les secteurs du gaz et de l'électricité

En Pologne, la séparation verticale dans les secteurs du gaz et de l'électricité a commencé en 2004 sous l'influence de la réglementation européenne. Les premières mesures pour

ouvrir le marché de gros du gaz à la concurrence ont été prises cette année-là, lorsque l'exploitant du réseau de transport de gaz, Gaz-System, a été séparé de l'opérateur historique contrôlé par l'État, PGNiG. Le Trésor détient une participation de contrôle dans les deux entreprises, mais la règle de l'accès des tiers au réseau a été introduite. La modification apportée à la loi sur l'énergie en septembre 2013 contient de nouvelles améliorations. L'exploitant du réseau de transport est maintenant placé sous la tutelle du ministère de l'Économie, tandis que PGNiG reste sous celle du ministère du Trésor. Les deux ministères sont toutefois eux-mêmes placés sous le contrôle du Premier ministre. Le découplage juridique et fonctionnel des distributeurs de gaz a eu lieu en 2007 avec la création de six distributeurs régionaux au sein du groupe PGNiG (OCDE, 2012b). En 2013, ces six opérateurs ont été fusionnés pour former un seul distributeur, qui reste dissocié du fournisseur (PGNiG S.A.) à l'intérieur du groupe PGNiG.

La libéralisation du marché du gaz est en cours. Cependant, malgré le découplage juridique et fonctionnel, l'amélioration de l'accès des tiers et le développement des capacités d'interconnexion avec les pays voisins, l'opérateur historique PGNiG contrôlait encore 95 % du marché du gaz en 2012, de la production à la distribution, en passant par les importations, le stockage, les ventes de gros et de détail (ERO, 2012). Une bourse du gaz a été créée à la fin de 2012 et 97 entités ont été habilitées à y intervenir. Le gouvernement a pris des dispositions obligeant PGNiG et d'autres grands négociants en gaz à y vendre respectivement 30 %, 40 % et 55 % du gaz entrant dans le réseau polonais en 2013, 2014 et 2015. En juillet 2013, une modification apportée à la loi sur l'énergie a permis d'assouplir les conditions d'entrée des petits distributeurs en leur donnant le droit de ne pas dégroupier leurs activités d'approvisionnement et de distribution du moment qu'elles ne faussent pas la concurrence. Ces évolutions vont dans la bonne direction et devraient introduire davantage de transparence dans les règles applicables au commerce du gaz naturel, mais il y aurait lieu de renforcer encore la concurrence. La part de marché actuellement faible des autres fournisseurs de gaz indique que l'accès des tiers au réseau ne s'effectue pas correctement, et l'on ne voit pas bien comment la création d'une bourse d'échanges peut améliorer la concurrence étant donné la position dominante de PGNiG. D'ailleurs, l'autorité de la concurrence a récemment découvert que les conditions contractuelles appliquées par l'opérateur historique étaient désavantageuses pour les acheteurs de gaz en gros ou au détail (UOKiK, 2014). Le gouvernement devrait envisager d'accroître le nombre de nouveaux entrants dans les secteurs de la production et de la distribution du gaz, en opérant éventuellement une séparation totale de la propriété : i) entre la production et le transport, ces deux activités étant aux mains d'entreprises publiques ; ii) entre la production et la vente de gros, d'une part, et la distribution, de l'autre ; et iii) entre les distributeurs et les fournisseurs. La séparation complète de la propriété, qui entraînerait la privatisation de l'activité de fourniture de gaz de PGNiG, faciliterait l'arrivée sur le marché de nouveaux acteurs et limiterait les possibilités d'interférence politique via l'autorité de régulation du secteur.

La production d'électricité est elle aussi dominée par un petit nombre d'entreprises, la plupart étant publiques. La plus grande d'entre elles, PGE, dont l'État est l'actionnaire majoritaire, fournit près de 40 % de l'électricité polonaise, et les quatre principaux producteurs près de 70 % (ERO, 2013) ; trois d'entre eux sont directement contrôlés par l'État. Une bourse de l'électricité a été créée en 2010 et la loi fait obligation aux producteurs d'y vendre au moins 15 % de leur production. Parallèlement, les producteurs couverts par une clause d'indemnisation des coûts échoués dans le cadre d'accords d'achat d'électricité

à long terme ont été obligés d'écouler la totalité de leur production par l'intermédiaire de la nouvelle bourse. L'exploitant du réseau de transport, PSE, est juridiquement dissocié des grands producteurs publics mais il est détenu à 100 % par l'État. Comme dans le secteur du gaz, en septembre 2013, le gouvernement a transféré le contrôle de PSE du Trésor au ministère de l'Économie, le Trésor restant chargé des producteurs. Cette mesure est encourageante, mais la séparation totale de la propriété doit rester un objectif, et l'autorité de la concurrence devrait être habilitée à réduire les positions dominantes en cas d'infraction au droit de la concurrence.

Le Trésor est un actionnaire majeur de quatre des cinq principaux distributeurs d'électricité, qui sont indirectement détenus par l'État et verticalement intégrés par leurs liens de propriété avec les grands producteurs. Ces quatre groupes sont également très actifs en tant que fournisseurs sur le marché des entreprises et des particuliers. L'autorité de régulation du secteur estime que cette situation pose un problème de réglementation (ERO, 2012). L'accès des tiers au réseau de distribution, dont l'application relève de l'Office de régulation de l'énergie, a été renforcé en 2013 lorsqu'il est apparu qu'il était plus facile de changer de fournisseur sur le papier que dans la réalité du fait des pratiques de certains distributeurs et fournisseurs : longs délais, mauvaise information des clients et menaces d'interruption de la fourniture pour les inciter à changer d'avis (ERO, 2012). Environ 35 % de la fourniture d'électricité des cinq grands réseaux de distribution en 2012 étaient assurés par des fournisseurs alternatifs (dans la plupart des cas les autres opérateurs historiques). Néanmoins, il est naturel que les distributeurs soient tentés de favoriser les fournisseurs de leur groupe au détriment des autres ; la séparation totale de la propriété – et par conséquent la privatisation des producteurs appartenant à l'État – est le seul moyen d'éliminer complètement ce biais potentiel.

Le Plan d'action national en faveur des énergies renouvelables fixe un objectif de 15 % pour la part des énergies renouvelables en 2020. Les formes renouvelables de production d'électricité sont toutefois sous-développées. Depuis 2005, la mise en place de quotas obligatoires pour les compagnies d'électricité et le marché des certificats verts ont incité de nombreuses centrales au charbon détenues par l'État à opter pour la cocombustion charbon-biomasse, mais le développement des autres technologies demeure limité. Si les externalités étaient mieux prises en compte dans la fixation des prix, les autres énergies renouvelables seraient plus compétitives, mais il faudrait alors améliorer les capacités et la gestion du réseau. Le développement prévu des capacités d'interconnexion avec les pays voisins devrait encourager la concurrence entre les producteurs d'énergies renouvelables et faciliter l'équilibrage de l'offre et de la demande, tâche particulièrement difficile compte tenu du caractère par nature intermittent de la production d'énergie solaire et éolienne (OCDE, 2012c).

Les composantes du secteur qui sont des monopoles naturels (les réseaux de transport et de distribution) doivent être placées sous le contrôle d'un régulateur sectoriel indépendant qui stimulerait la concurrence au moyen d'une réglementation incitative et forcerait ainsi l'opérateur historique à être plus efficace. En Pologne, l'Office de régulation de l'énergie établit le cadre réglementaire auquel sont soumis les distributeurs et l'exploitant du réseau de transport. C'est lui qui détermine notamment la fixation des prix selon une formule de type « RPI-X » imposée aux compagnies pour une période de quatre ans (2012-15), ce qui leur laisse assez de temps pour tirer parti de gains d'efficacité. Néanmoins, il peut être délicat pour le régulateur d'imposer des objectifs d'efficacité rigoureux étant donné que la quasi-totalité des opérateurs sont contrôlés par l'État. Il est donc essentiel de renforcer son indépendance politique. En septembre 2013, le contrat à

durée indéterminée du président de l'Office de régulation de l'énergie a été converti en contrat à durée déterminée de cinq ans, renouvelable une fois seulement. Dans l'idéal, ce contrat ne devrait pas être renouvelable et il faudrait également empêcher le président d'accepter immédiatement un autre poste dans le secteur de l'énergie à la fin de son mandat, afin de prévenir les possibilités de « pantouflage ».

La libéralisation du marché des télécommunications a accru la concurrence

La libéralisation du marché des télécommunications est assez avancée. Le secteur est donc de plus en plus concurrentiel, surtout dans les services mobiles. Le renforcement de l'indépendance de l'autorité de régulation sectorielle, UKE (Urząd Komunikacji Elektronicznej), qui a fait suite aux procédures engagées contre la Pologne par la Commission européenne en 2009, est un changement à signaler. Le président de l'UKE est maintenant nommé pour une durée déterminée de cinq ans et les conditions dans lesquelles il peut être démis de ses fonctions sont clairement énoncées, ce qui n'est pas le cas pour d'autres régulateurs sectoriels ni pour l'autorité de la concurrence. En outre, il n'a pas le droit de prendre un emploi dans le secteur des télécommunications au cours de l'année qui suit son départ de l'UKE, cela afin de prévenir les conflits d'intérêts. En tant qu'autorité chargée de faire appliquer la réglementation des télécommunications, l'UKE contrôle les redevances d'accès (sur la base d'un audit des coûts) pour vérifier qu'elles n'ont pas d'effet d'éviction et surveille les délais dans lesquels les clients peuvent changer de fournisseur. Entre 2006 et 2013, l'UKE a rendu quelque 400 décisions à la suite de plaintes concernant l'accès des tiers. Toutefois, ces décisions font souvent l'objet de recours devant les tribunaux et les juridictions administratives ce qui retarde leur application ; dans un cas portant sur les tarifs de terminaison d'appel mobile, l'affaire a même suscité le déclenchement d'une procédure extraordinaire par la Commission européenne (European Commission, 2012c).

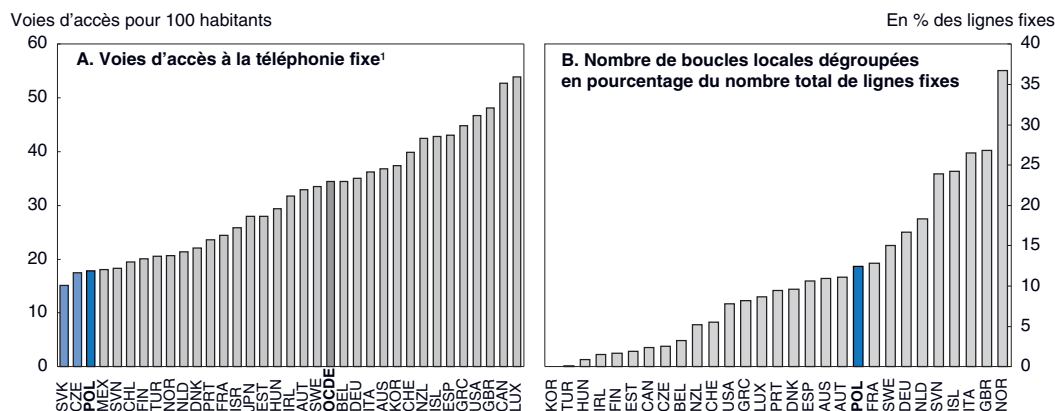
Le secteur des télécommunications se distingue aussi des autres industries de réseau par le fait que la présence de l'État dans les entreprises y est relativement limitée. L'opérateur historique, Telekomunikacja Polska (TPSA), a été entièrement privatisé en 2010. Les obstacles au changement de fournisseur ont été abaissés ces dernières années, comme l'atteste le délai requis pour changer d'opérateur de téléphonie fixe tout en conservant son numéro (« portabilité »), qui est passé de 23 jours en 2009 à 7 jours en moyenne en 2013 (un jour pour les demandes soumises directement par les abonnés et 14 jours pour les autres). Toutefois, TPSA domine encore le marché de la téléphonie fixe et, dans une moindre mesure, celui du haut débit fixe. Dans le secteur des télécommunications mobiles, l'arrivée d'un nouvel opérateur a récemment renforcé la concurrence, faisant baisser les prix à des niveaux largement inférieurs à la moyenne de l'UE, tandis que les tarifs de terminaison d'appel mobile ne cessent de diminuer (OCDE, 2012d).

Malgré ces pressions concurrentielles, plusieurs problèmes importants subsistent dans le secteur des télécommunications. Premièrement, la privatisation de TPSA a suspendu le processus de séparation entre activités de détail et activités de gros. Or, si l'on en juge par les manœuvres de TPSA pour retarder l'accès des tiers, c'est un point sur lequel l'UKE devrait rester très vigilante. Malgré l'accord passé en 2009 entre l'UKE et TPSA sur la question de l'accès des tiers à l'infrastructure physique, en 2011, la Commission européenne a infligé une amende à l'opérateur pour abus de position dominante sur le marché du haut débit. Dans sa décision, la Commission indique que TPSA proposait des conditions abusives, retardait les négociations, rejetait les demandes de manière injustifiable et refusait de fournir des informations fiables et précises aux autres opérateurs (OCDE, 2012d).

Deuxièmement, le réseau téléphonique fixe est sous-développé et obsolète. La téléphonie fixe est assez limitée et les prix supérieurs à la moyenne de l'OCDE pour la plupart des services (OCDE, 2013f). En 2011, le nombre de lignes téléphoniques par habitant était parmi les plus bas de la zone OCDE (graphique 2.10, partie A). À côté de TPSA, d'autres entreprises publiques possèdent et exploitent une infrastructure dorsale (TK Telekom – propriété de compagnies de chemin de fer et d'énergie publiques – et Exatel, contrôlé par la compagnie publique du gaz). La pénétration du mobile et de l'Internet connaît une progression rapide depuis quelques années mais elle repose sur des réseaux de transmission aménagés pour les connexions haut débit. Le réseau principal est incomplet, mais il pourrait être coûteux de l'étendre, surtout dans les zones rurales faiblement peuplées. Pour ces zones, un réseau haut débit qui fonctionne bien suppose le déploiement de plateformes sans fil fixes ou mobiles. Si le déploiement du haut débit fixe sur le dernier kilomètre est jugé trop coûteux, il faudra peut-être alors étendre les réseaux sans fil, ce qui suppose malgré tout d'amener le réseau de fibre jusqu'aux antennes.

Graphique 2.10. **Le réseau téléphonique fixe est sous-développé**

2011 ou dernière année disponible



1. Les voies d'accès à la téléphonie fixe comprennent les lignes analogiques et RNIS.

Source : OCDE (2013f), *Communications Outlook 2013* (partie A) et OCDE (2011d et 2013f) *Communications Outlooks 2011* et 2013 (partie B).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000229>

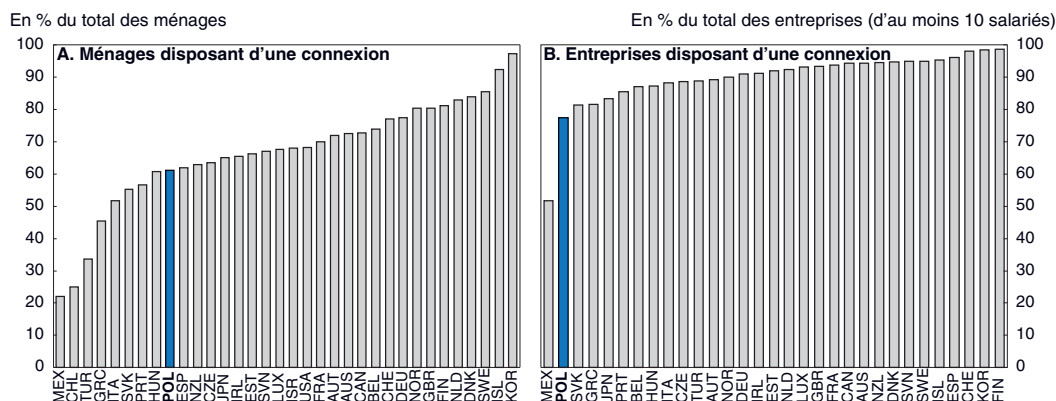
Troisièmement, le sous-développement du réseau fixe risque de créer des problèmes de concurrence au niveau local pour les fournisseurs d'accès à Internet, avec pour conséquence un choix qui pourrait être limité pour les consommateurs. Compte tenu des problèmes soulevés par la Commission européenne en 2011 au sujet de l'accès des tiers au réseau, on peut penser que le dégroupage de la boucle locale (DBL) n'est pas encore entièrement fonctionnel (OCDE, 2012b). Les progrès accomplis en matière de DBL sont rapides, mais le niveau initial était bas (graphique 2.10, partie B) : par rapport au nombre total de lignes téléphoniques fixes, la proportion de boucles locales dégroupées est passée de 5,3 % en 2009 à 12,4 % en 2011 ; d'importants investissements seraient nécessaires pour poursuivre la mise à niveau (OCDE, 2011d et 2013f).

Enfin, la faible pénétration de l'Internet et du haut débit peut empêcher la diffusion rapide des idées et de l'information, mettant ainsi un frein à la concurrence et à la croissance économique (OCDE, 2011e). La proportion de ménages disposant d'un accès à Internet est faible comparée aux moyennes internationales (environ 72 % en 2013), alors qu'elle frise

les 100 % en Corée (graphique 2.11). De plus, la Pologne occupe l'avant-dernière place du classement des pays de l'OCDE pour ce qui est de l'accès des entreprises au haut débit. Plus de 20 % des entreprises de 10 salariés ou plus n'avaient toujours pas de connexions haut débit en 2011.

Graphique 2.11. **L'accès à Internet est encore limité en comparaison internationale**

Connexions haut débit, 2011 ou dernière année disponible



n'est pas entre les mains d'une collectivité locale (le groupe Saur à Gdansk, qui est contrôlé par une entreprise publique française). Le paysage de la gestion de l'eau est aussi très fragmenté : on compte quelque 1 600 compagnies des eaux pour un peu moins de 2 500 municipalités. Il n'y a pas d'autorité de régulation sectorielle nationale et c'est au maire de chaque commune qu'il appartient d'exercer sa tutelle sur la compagnie locale des eaux. Les compagnies proposent des tarifs qui doivent être approuvés par les conseils municipaux. Dans l'ensemble, elles n'ont pas l'air très efficaces, étant pénalisées par des effectifs pléthoriques, un faible degré d'automatisation et de bas salaires (OCDE, 2011e) ; en 2008, sur 22 pays de l'OCDE examinés, les Polonais avaient la facture d'eau la plus lourde en proportion de leur revenu disponible (OCDE, 2010c).

La création d'une autorité sectorielle nationale indépendante pourrait améliorer l'efficacité du secteur. Il y a quelques années, l'autorité de la concurrence a été saisie d'un certain nombre de cas de clauses abusives dans des contrats passés avec des petites entreprises et des particuliers. Un régulateur national pourrait fixer des normes sectorielles pour la facturation et d'autres procédures relatives aux positions monopolistiques des fournisseurs. Il pourrait assigner des objectifs de productivité à chaque compagnie en se fondant sur des évaluations comparatives internationales et des critères de référence, ce qui favoriserait la concurrence et inciterait peut-être les divers acteurs à fusionner afin de tirer parti d'économies d'échelle. On pourrait aussi inclure les services de collecte et de traitement des eaux usées dans le champ de compétence de cette autorité nationale de régulation de l'eau. Une plus grande efficacité au niveau de l'exploitation permettrait de dégager des marges pour financer les investissements qui font cruellement défaut dans les infrastructures de distribution d'eau et d'évacuation des eaux d'égout. La Pologne est l'un des rares pays de l'OCDE où une part non négligeable de la population, 13 %, n'était pas encore raccordée au réseau de distribution d'eau en 2009. La mise en conformité avec la réglementation de l'UE en matière d'assainissement appelle elle aussi d'importants investissements.

La concurrence dans le secteur ferroviaire reste limitée

Le renforcement de la concurrence dans le secteur ferroviaire devrait se traduire par une plus grande concordance entre les prix et la qualité des services, ce qui pourrait contribuer à la compétitivité du transport intermodal, accroître la part du rail dans l'ensemble du trafic et réduire les émissions de gaz à effet de serre ainsi que la pollution atmosphérique. Comme il était indiqué dans l'*Étude* de 2008, qui comportait un chapitre consacré aux infrastructures de transport, le secteur ferroviaire polonais était particulièrement inefficace (OCDE, 2008a ; Kierzenkowski, 2008). Malgré certains progrès, la qualité de l'infrastructure ferroviaire est encore perçue par les chefs d'entreprise mondiaux comme la plus mauvaise des pays de l'OCDE (World Economic Forum, 2013). Plusieurs programmes de restructuration ont été mis en œuvre pour accroître l'efficacité de la compagnie publique de chemins de fer (PKP). Elle a été scindée en une société holding, qui a conservé le transport de marchandises et le transport national et régional de voyageurs, et plusieurs entités chargées de la gestion des infrastructures. En 2007, le gouvernement a lancé un plan intitulé « Stratégie pour le transport ferroviaire jusqu'en 2013 », dont le principal objectif était de préparer la privatisation des activités de fret et de transport transnational de voyageurs de PKP. Les activités de transport de marchandises (PKP Cargo) ont été partiellement privatisées en octobre 2013, mais l'État a conservé une participation majoritaire, et la privatisation des activités de transport de voyageurs (PKP Intercity) n'a pas encore commencé.

À travers PKP Intercity et plusieurs compagnies régionales, les entreprises publiques continuent de dominer le transport de voyageurs. En 2011, les cinq premiers exploitants se partageaient plus de 90 % du marché en termes de nombre de voyageurs (UTK, 2012). La seule compagnie qui ne soit pas contrôlée par l'État ou les collectivités locales, Arriva RP, propriété de Deutsche Bahn, détient 1 % de part de marché. On peut penser qu'une plus grande concurrence donnerait lieu à des gains de productivité considérables. D'après l'Étude de 2008 (OCDE, 2008a), cette concurrence pourrait être encouragée au moyen d'appels d'offres pour la fourniture des services dans des régions spécifiques. Toutefois, il importe aussi que l'organisation du transport de voyageurs à l'échelle régionale ne conduise pas à des comportements anticoncurrentiels de la part d'opérateurs restreignant le trafic entre les régions.

La libéralisation du fret ferroviaire a commencé en 2003 et un grand nombre de licences ont été rapidement octroyées par l'Office du transport ferroviaire (UTK), l'autorité de régulation sectorielle, pour le transport des marchandises et pour la location du matériel roulant. Du coup, les tarifs ont fortement baissé, de nouveaux services ont été développés et la part de marché de l'opérateur en place (PKP Cargo) a diminué. Cela dit, PKP Cargo détenait encore 60 % du marché en 2012 (contre 80 % en 2006) et d'autres entreprises publiques, dont PKP LHS, spécialisée dans l'industrie lourde, et Lotos Kolej, le transporteur de la compagnie pétrolière publique Lotos, jouaient toujours un rôle important, bien que moindre qu'auparavant, sur le marché du fret. Le fait que l'entreprise publique PKP PLK S.A., qui fait partie du groupe PKP, continue d'avoir la haute main sur l'infrastructure ferroviaire constitue assurément un obstacle à la concurrence. Le fait est que PKP Cargo a bénéficié d'un traitement préférentiel en ce qui concerne l'attribution de liaisons par PKP PLK S.A. (OCDE, 2008a). De plus, 6 des 28 terminaux de transbordement en service (dont le plus important d'entre eux – Malaszewicze – sur la frontière orientale) sont la propriété de PKP Cargo ou de sa filiale, Cargosped Sp. z o.o. L'Étude de 2008 préconisait la séparation verticale de la propriété, de préférence à la séparation juridique ou comptable, entre le principal gestionnaire public de l'infrastructure (PKP PLK S.A.) et le groupe PKP, afin de favoriser la neutralité concurrentielle entre les transporteurs publics et privés et d'améliorer la transparence des tarifs d'accès en supprimant la possibilité de subventions croisées au sein du groupe PKP.

Un effort pourrait être fait pour renforcer l'indépendance de l'UTK. Comme dans d'autres industries de réseau où l'État est très présent, le président de l'UTK est nommé pour une période indéterminée et peut être révoqué de façon discrétionnaire par le Premier ministre (Krol, 2010). En fait, le Premier ministre a usé de cette prérogative en 2012 pour démettre le dernier président de l'UTK. Un mandat à durée déterminée et non renouvelable, définissant clairement les conditions de révocation de son titulaire, doublé d'une séparation verticale entre le gestionnaire de l'infrastructure et le transporteur public, renforcerait l'indépendance politique de l'autorité de régulation et aiderait à garantir l'accès des tiers au réseau, notamment grâce à une tarification non discriminatoire. Il semble en effet que l'UTK ait eu tendance à approuver sans difficulté les tarifs proposés par le gestionnaire de l'infrastructure, PKP PLK S.A. (OCDE, 2008a), d'où une inflation des redevances qui a suscité des plaintes de la part des utilisateurs du réseau ferré. En mai 2013, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé excessives les redevances d'accès aux infrastructures (Court of Justice of the European Union, 2013). Depuis quelque temps, l'UTK fait preuve d'une plus grande vigilance en matière de tarifs : en avril 2013, elle a obligé le gestionnaire PKP PLK S.A à modifier sensiblement les redevances qu'il proposait, avant de les approuver.

La présence de l'État est importante dans les secteurs de l'aviation et des ports maritimes

La Pologne possède 13 aéroports. Les acteurs du secteur aéroportuaire sont la Société publique nationale des aéroports (PPL) (sous la tutelle du ministère des Infrastructures et du Développement), les municipalités et les régions. Les aéroports de Varsovie et de Zielona Góra sont administrés par PPL, tandis que les 11 autres aéroports sont exploités en tant que sociétés commerciales distinctes, bien que PPL y conserve souvent une participation importante. Cette structure du capital n'est pas propice à la concurrence entre les aéroports. Une solution consisterait à instaurer l'indépendance totale du gestionnaire d'infrastructures à l'égard des exploitants d'aéroport, afin de favoriser des politiques de tarification plus compétitives et transparentes. Les propriétaires d'aéroport pourraient accorder des contrats de concession de longue durée pour les différents aéroports. L'essentiel, bien sûr, est que les enchères et les concessions soient bien conçues et mises en œuvre de façon à prévenir les comportements collusoires et à attirer les entrants potentiels, tout en évitant des renégociations opportunistes et en prévoyant des incitations suffisantes en faveur de l'investissement à long terme (OCDE, 2007). Le gouvernement a pour objectif de transformer PPL en société commerciale afin d'accroître son efficacité et ses possibilités de financement. Cette mesure pourrait être un premier pas vers la privatisation, recommandée dans l'*Étude* de 2008.

Les aéroports polonais détiennent un certain pouvoir de monopole régional, mais le chevauchement de leurs zones de chalandise ainsi que la place importante qu'occupent les compagnies aériennes à bas coût dans le secteur, celles-ci changeant facilement d'aéroport, exercent des pressions à la baisse sur les redevances aéroportuaires. Depuis janvier 2014, l'autorité de l'aviation civile contrôle les redevances aéroportuaires en fonction des coûts prévus. L'autorité jouit d'une certaine indépendance dans la mesure où les droits et les fonctions de son président sont définis dans la Loi sur l'aviation. Ce dernier, qui est nommé par le Premier ministre, dispose d'un contrat de durée indéterminée. Bien que le recrutement du président se fasse par voie de concours ouvert, l'indépendance de l'autorité pourrait être renforcée si celui-ci exerçait ses fonctions dans le cadre d'un contrat de durée déterminée non renouvelable, garantissant qu'il ne pourrait être révoqué que pour faute. S'agissant des aéroports accueillant plus de cinq millions de passagers, l'autorité de l'aviation civile peut accepter ou rejeter les redevances proposées par les gestionnaires d'aéroport, tandis que pour les aéroports plus petits, elle peut exiger la modification des redevances établies. Elle ne peut cependant le faire qu'en déterminant si les procédures prévues dans le cadre juridique de fixation des redevances ont été respectées, et elle ne peut vérifier, du point de vue économique, les coûts qui sous-tendent les propositions de redevances (Wolszczak, 2009). La possibilité, pour le régulateur, de vérifier les coûts économiques censés être couverts par les redevances aéroportuaires renforcerait probablement la pression concurrentielle.

Le transport aérien se développe rapidement, depuis la libéralisation des vols intérieurs et internationaux consécutive à l'adhésion de la Pologne à l'UE et l'arrivée sur le marché d'un certain nombre de compagnies à bas coût. Malgré tout, la part de marché de la compagnie aérienne d'État (LOT), en termes de passagers transportés, est de 28 % (ce qui est comparable à celle de Ryanair mais plus que celle de Wizz Air, qui est de 20 %, selon le *Warsaw Business Journal*, 2013). Le gouvernement a plusieurs fois tenté en vain de privatiser LOT. Cette compagnie appelle une restructuration urgente ; elle est déficitaire depuis plusieurs années et nécessite des subventions publiques, qui font actuellement

l'objet d'une enquête de la Commission européenne. L'existence d'une grande compagnie aérienne subventionnée et d'aéroports détenus par l'État risque de porter atteinte à la neutralité concurrentielle. Bien que la Loi sur l'aviation assure une certaine indépendance à l'égard des propriétaires d'aéroport et des compagnies aériennes pour l'attribution des créneaux d'atterrissage, les aéroports publics peuvent être tentés d'utiliser des redevances d'accès pour protéger LOT contre ses concurrents.

Selon le Forum économique mondial (2013), la qualité des infrastructures portuaires maritimes de la Pologne est considérée comme médiocre, le pays se classant au 97^e rang sur 148. Cela tient notamment au fait que les grands ports maritimes appartiennent à l'État et que leur gestion laisse à désirer. Toutefois, comme le préconisait l'Étude de 2008, ils ont engagé la modernisation de leur stock d'équipements obsolètes. Bien que les ports demeurent propriété publique, des investisseurs privés ont créé des sociétés qui y exercent leurs activités, contribuant ainsi à leur renouveau. Dans le même temps, des ports géographiquement proches, tels que Gdansk et Gdynia, ont commencé à se faire concurrence. Une privatisation plus large pourrait favoriser davantage la concurrence et l'efficacité. Les ports bénéficient toutefois d'un traitement fiscal favorable, qui est de nature à fausser la concurrence intermodale et devrait être progressivement abandonné (OCDE, 2008a).

Les services professionnels sont en partie déréglementés

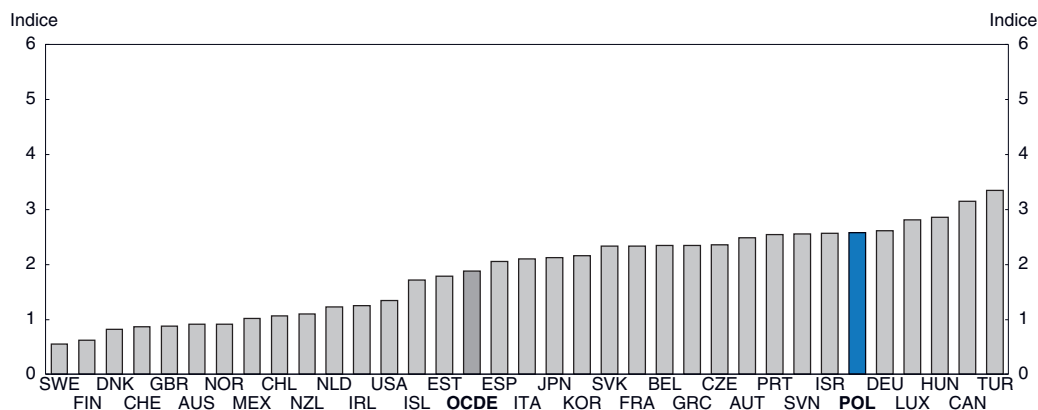
L'autoréglementation des services professionnels, ou des règles analogues inscrites dans les textes législatifs, sont relativement courantes dans les pays de l'OCDE, mais elles peuvent inutilement restreindre la concurrence. Ainsi, la Pologne comptait environ 350 professions réglementées en 2011 (Rojek, 2013). Le niveau moyen de réglementation des professionnels des domaines financier et juridique ainsi que des architectes et des ingénieurs se situait en 2013 au-dessus de la moyenne de l'OCDE et nettement au-dessus des niveaux les plus bas observés dans des pays comme la Finlande, la Suède ou le Royaume-Uni (graphique 2.12). Des indicateurs de niveau inférieur montrent que la réglementation, lourde, prend le plus souvent la forme de règles strictes d'accès aux professions (obligations en matière d'autorisation d'exercice et de formation), tandis que la réglementation concernant la conduite n'est guère contraignante. Il y aurait donc lieu de croire qu'un assouplissement de la réglementation de l'accès aux professions favoriserait probablement la concurrence, sans être préjudiciable à la qualité des services.

Dans ce contexte, le gouvernement a récemment lancé un vaste programme de déréglementation. En 2011, près de 70 % des professions actuellement réglementées ont été sélectionnées en vue de leur déréglementation complète ou partielle. Cette démarche ne fera certes que ramener la Pologne au niveau moyen de l'UE, mais elle constituera une étape très importante en vue d'assouplir l'accès aux professions et d'exposer les professions concernées à une plus grande concurrence. Elle aura vraisemblablement pour effet de faire baisser les prix, et donc les rentes monopolistiques, et de créer des emplois dans l'économie, surtout chez les jeunes. La productivité va probablement augmenter dans les professions déréglementées, et la simplification des formalités administratives et la baisse des coûts des moyens de production devraient contribuer aussi à améliorer la compétitivité dans d'autres secteurs faisant appel à ces services professionnels.

Le programme de déréglementation concerne quelque 250 professions qui représentent 6 % de la population active (environ 1 million de personnes), dont 3 % de la population active dans les secteurs devant faire l'objet d'une déréglementation totale. La déréglementation sera conduite en trois vagues. La première, adoptée par le Parlement en


Graphique 2.12. L'indicateur OCDE de la rigueur de la réglementation des services professionnels en 2013¹

Échelle de 0 à 6, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive



1. 2008 pour les États-Unis.

Source : OCDE (2014), Base de données préliminaire sur la réglementation des marchés de produits.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000267>

juin 2013, touche 51 professions, notamment juridiques. Elle vise à accélérer et à simplifier les examens d'entrée ainsi qu'à étendre l'admissibilité pour les avocats et les huissiers de justice, supprimer les exigences relatives à la nationalité applicables aux notaires, de même que l'obligation de détenir un diplôme universitaire pour les personnels de justice et du ministère public, les agents et gérants immobiliers, ainsi que les moniteurs d'auto-école, et à raccourcir la durée d'apprentissage obligatoire pour un certain nombre de professions. Bien que les associations professionnelles soient opposées à la déréglementation et prétendent que cette démarche risque d'aller trop loin et de porter atteinte à la qualité des services, le public y est favorable, comme le révèlent un récent sondage d'opinion et l'approbation du premier projet de loi par le gouvernement et les députés de l'opposition (Rojek, 2013).

La deuxième vague de déréglementation, lancée au cours du second semestre de 2013, concerne 91 professions. Elle devrait avoir atteint son objectif au cours du premier semestre 2014. Les professions concernées comprennent les ingénieurs de divers secteurs, les comptables et conseillers fiscaux, les techniciens de diagnostic automobile, les pilotes commerciaux, les professionnels du rail et les courtiers d'assurance. Par exemple, les personnes qui détiennent un diplôme approprié et font état d'au moins trois ans d'expérience dans une maison de courtage n'auront plus à passer d'examen spécial pour devenir courtier en valeurs mobilières (Polish News Bulletin, 2013a). Certains doubles examens, dans certaines professions, seront également supprimés. Un diplôme universitaire sera donc suffisant pour accéder à ces professions ; les examens professionnels correspondants, qui recoupent dans une certaine mesure le contenu des programmes d'enseignement, seront supprimés.

La troisième vague a également été lancée en 2013, sous la forme d'une consultation interministérielle publique menée au cours de l'été, suivie d'un projet de loi qui a été avalisé par le Comité permanent du Conseil des ministres en décembre 2013. La déréglementation concernerait plus d'une centaine de professions restantes, essentiellement dans le secteur financier, les mines et certaines activités artisanales. D'autres professions, notamment médicales, et les métiers relatifs à la sécurité au travail,

pourraient s'ajouter à la liste, ce qui pourrait éventuellement donner lieu à une quatrième vague de déréglementation.

Ce programme impressionnant s'accompagnera, pour les situations les plus importantes, d'une évaluation d'impact *ex post* du processus de déréglementation, qui visera à en cerner les effets sur les prix, les revenus et l'emploi. Les résultats de cette évaluation pourraient déboucher sur des mesures correctives en ce qui concerne les conditions d'accès aux professions. De fait, il importe de maintenir un équilibre minutieux entre l'assouplissement de ces conditions et le maintien de la qualité, et les évaluations *ex post* permettront de déterminer si cet équilibre est respecté. D'un côté, il existe le risque qu'une réglementation inutile demeure en place ; de l'autre, certaines réglementations peuvent effectivement favoriser une meilleure qualité.

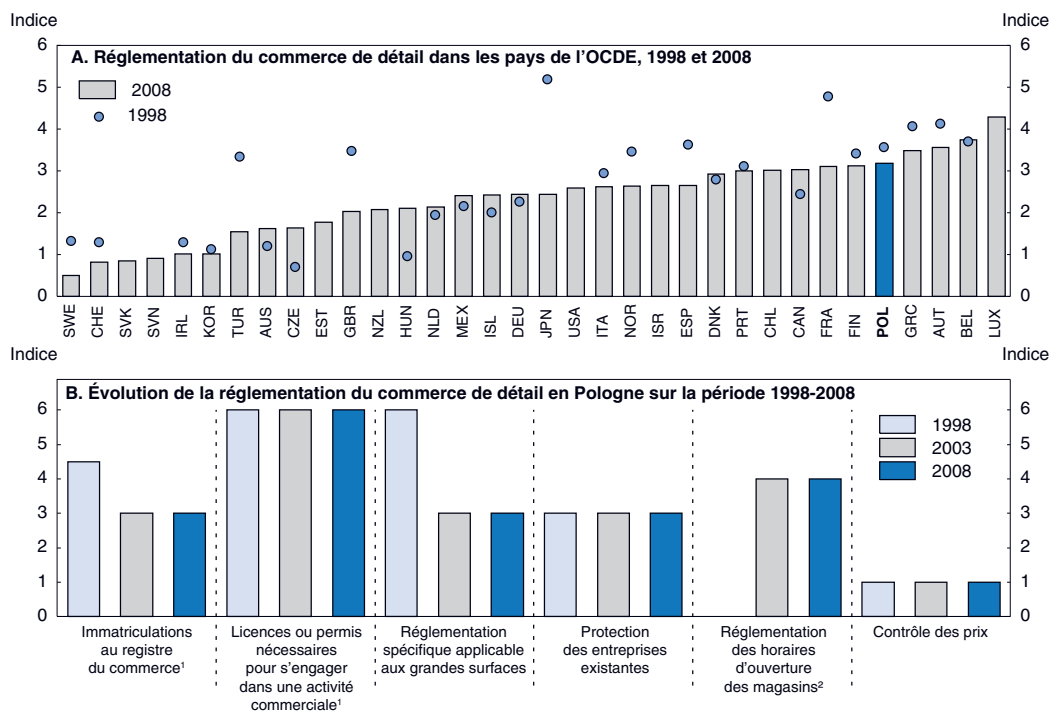
Le gouvernement entend également réduire davantage le nombre de doubles examens dans certaines professions, sous réserve qu'aboutisse la restructuration en cours du système d'enseignement supérieur. Parallèlement à la déréglementation des professions, il envisage deux autres changements. D'abord, il souhaiterait faire en sorte que la mise en œuvre des directives de l'UE en Pologne ne se double pas de règlements additionnels au niveau national. Ensuite, il se propose d'examiner les organes d'autoréglementation professionnelle prévus par la loi. Par exemple, à la suite d'un examen de la Chambre professionnelle des urbanistes, à laquelle l'adhésion est obligatoire, le gouvernement a proposé la dissolution de ladite Chambre au cours de la deuxième vague de déréglementation.

Les pressions concurrentielles semblent faibles dans le commerce de détail

Bien que la réglementation du secteur de la distribution au détail ait été réduite dans une certaine mesure entre 1996 et 2008, la Pologne demeurait en 2008 l'un des pays de l'OCDE appliquant la réglementation la plus contraignante dans ce secteur (graphique 2.13, partie A). Des indicateurs ventilés montrent que les formalités de licences sont extrêmement lourdes, et n'évoluent guère dans le temps (partie B). La réglementation concernant les gros points de vente a été progressivement quelque peu assouplie et la protection des entreprises existantes demeure stable, avec des niveaux de réglementation modérés. En revanche, la réglementation souple des heures d'ouverture des magasins a été durcie entre 1996 et 2003 : les municipalités ont le droit de fixer les limites des heures d'ouverture du commerce de détail mais il est rare qu'elles imposent une plage horaire stricte. Les magasins peuvent ouvrir le dimanche. Néanmoins, depuis 2007, ils doivent fermer la plupart des jours fériés, sauf les stations d'essence et les petits magasins exploités par leur propriétaire. Les grands magasins sont autorisés à proposer des soldes d'un mois deux fois par an, à la fin de l'été et de l'hiver. Cependant, les gros détaillants peuvent réduire leurs prix si cela est économiquement raisonnable (par exemple, en raison de stocks élevés) et n'a pas pour but de compliquer l'accès au marché des plus petits détaillants. L'ampleur des réductions de prix ne fait l'objet d'aucune restriction.

Malgré l'expansion récente de certains grands groupes internationaux de vente au détail et du commerce électronique en Pologne, le secteur du commerce de détail est dans une large mesure constitué de très petits magasins, auxquels revenait, en 2007, près de la moitié du chiffre d'affaires total du secteur, ce qui classe à cet égard la Pologne au troisième rang, après l'Italie et la Grèce (graphique 2.14). Cela donne à penser que la réglementation actuelle protège les commerçants locaux en place contre l'entrée de nouveaux concurrents. La structure du secteur se traduit également par de fortes marges (graphique 2.14) et des gains d'efficacité apparemment limités : entre 2004 et 2011, la croissance annuelle

Graphique 2.13. **Réglementation du commerce de détail**
Échelle de 0 à 6, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive



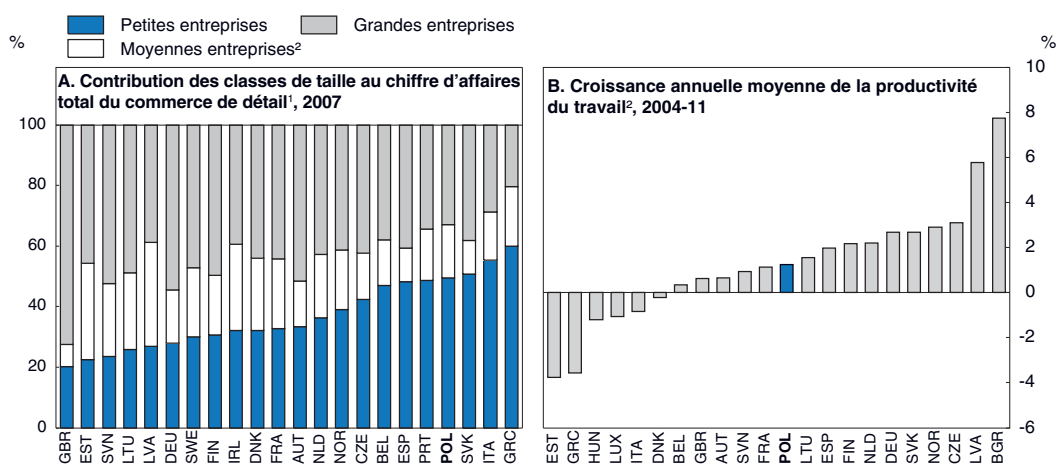
1. Licences et permis nécessaires aux magasins d'alimentation.

2. Le sous-indicateur de la réglementation des heures d'ouverture des magasins se situait à 0 en 1998.

Source : Update of Conway et al. (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », OECD Economics Department Working Papers, n° 509, Éditions OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933000286>

Graphique 2.14. **Les secteurs du commerce de gros et de détail**



1. Les petites entreprises sont celles qui comptent moins de 20 salariés, les moyennes entreprises entre 20 et 249 salariés et les grandes entreprises 250 salariés ou plus.

2. La productivité du travail est calculée comme suit : valeur ajoutée brute en prix constants, divisée par l'emploi total dans les secteurs du commerce de gros et de détail, et de la réparation des véhicules automobiles et des motocycles. Les données utilisées sont celles ventilées entre dix secteurs.

Source : Base de données de l'OCDE sur les statistiques structurelles des entreprises pour la partie A ; calculs de l'OCDE fondés sur la Base de données des comptes nationaux d'Eurostat pour la partie B.

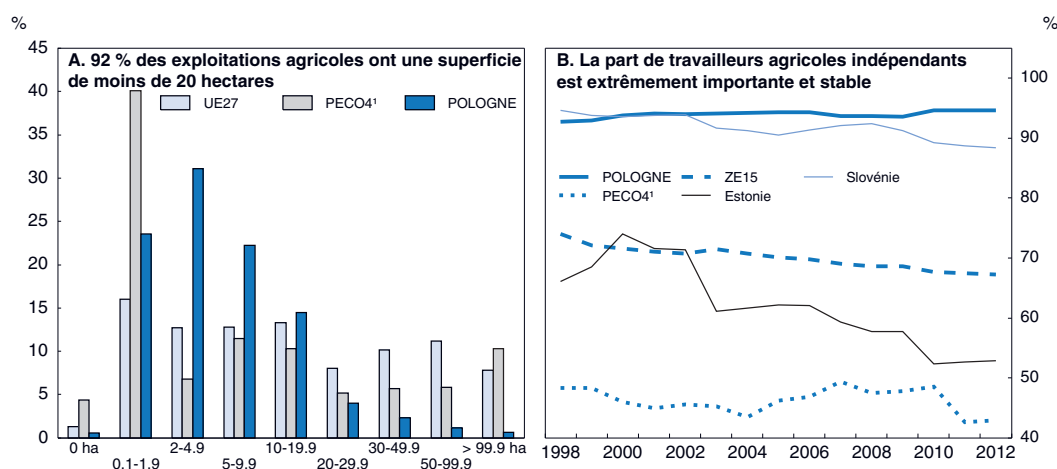
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933000305>

moyenne de la productivité du travail dans le secteur n'a guère dépassé 1 %, tandis qu'elle atteignait environ 6 % par an en Bulgarie et en Lettonie. Ces évolutions portent à croire que la réduction des obstacles à l'entrée pourrait favoriser davantage la concurrence dans le secteur de la vente au détail bien que cela puisse s'expliquer aussi en partie par la préférence du consommateur polonais pour les petits magasins.

Le secteur agricole est très fragmenté


Le secteur agricole semble fragmenté et n'est guère propice à l'emploi contractuel. En 2010, la superficie moyenne ne représentait encore que la moitié de la moyenne ZE15 (graphique 2.15, partie A). Les exploitations de moins de 20 hectares représentaient 92 % du secteur et 85 % de l'emploi agricole, mais seulement 55 % de la production agricole totale (Eurostat, 2010). Dans le même temps, la part des travailleurs agricoles indépendants en 2012, soit 95 %, était beaucoup plus élevée que dans la ZE15 ou le reste des PECO4, et stable depuis 1998 (graphique 2.15, partie B). Par rapport aux pays comparables, seule la Slovénie affiche une part similaire de travailleurs agricoles indépendants, bien qu'elle soit en baisse.

Graphique 2.15. **Les distorsions de concurrence contribuent au maintien d'un secteur agricole fortement fragmenté**



1. Dans les deux parties, PECO4 indique la moyenne non pondérée de la Hongrie ainsi que de la République tchèque et de la République slovaque.

Source : Enquête 2010 d'Eurostat sur la structure des exploitations agricoles (partie A) et statistiques d'Eurostat sur la main-d'œuvre agricole 2012 (partie B).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000324>

Certaines subventions au secteur agricole entravent une concentration efficiente du secteur et faussent la concurrence entre exploitants. Les agriculteurs individuels bénéficient d'un système de sécurité sociale avantageux, le KRUS, ainsi que d'aides fiscales spécifiques. La générosité des subventions qui leur sont accordées, y compris pour les personnes à leur charge, dans le cadre du KRUS dissuade les agriculteurs de quitter le secteur, d'autant plus qu'ils bénéficient par ailleurs de certaines dispositions de la politique agricole commune (OCDE, 2008c). L'écart important en termes de taux de contribution – pour les retraites et la sécurité sociale –, conjugué à des avantages du même ordre, encouragent les agriculteurs individuels à conserver une petite superficie afin de s'assurer d'être admissible au KRUS, malgré leur productivité extrêmement faible (OCDE, 2004 et 2006 ; Tompson, 2009). En revanche, les agriculteurs employant des travailleurs agricoles, les coopératives ainsi que

les grandes exploitations doivent assurer leur personnel au système de sécurité sociale publique, le ZUS, et versent des contributions plus élevées pour les retraites de leur personnel que celles des agriculteurs individuels (Commission européenne, 2003). En outre, depuis 2009, le niveau des cotisations de retraite des agriculteurs individuels polonais au KRUZ dépend de la taille de l'exploitation, mais les prestations n'augmentent pas en fonction des cotisations, ce qui ajoute aux distorsions entre exploitations de tailles différentes.

Les aides fiscales spécifiques ralentissent également la concentration du secteur agricole et réduisent la concurrence entre les exploitations agricoles individuelles et les grandes entreprises agricoles en augmentant le coût de l'entrée. Les agriculteurs individuels sont exemptés de l'impôt sur le revenu des particuliers et sont tenus de verser une taxe agricole. Le calcul de cette taxe dépend de la superficie, du type de terre arable, ainsi que de la catégorie et de la situation géographique de l'exploitation. Cependant, les actionnaires des grandes entreprises agricoles sont imposés comme ceux des sociétés des autres secteurs. Le gouvernement actuel a prévu d'harmoniser les cotisations de sécurité sociale et la fiscalité des agriculteurs avec le système général (Tusk, 2012). Les choses n'ont toutefois guère avancé à ce jour, bien que les agriculteurs bénéficiant du régime KRUZ doivent verser, depuis 2012, une cotisation modeste au système de santé. De fait, l'assurance-maladie des agriculteurs individuels possédant moins de six hectares (soit 60 % de l'ensemble des exploitations) demeure totalement prise en charge par le budget de l'État.

Les services financiers sont en général concurrentiels

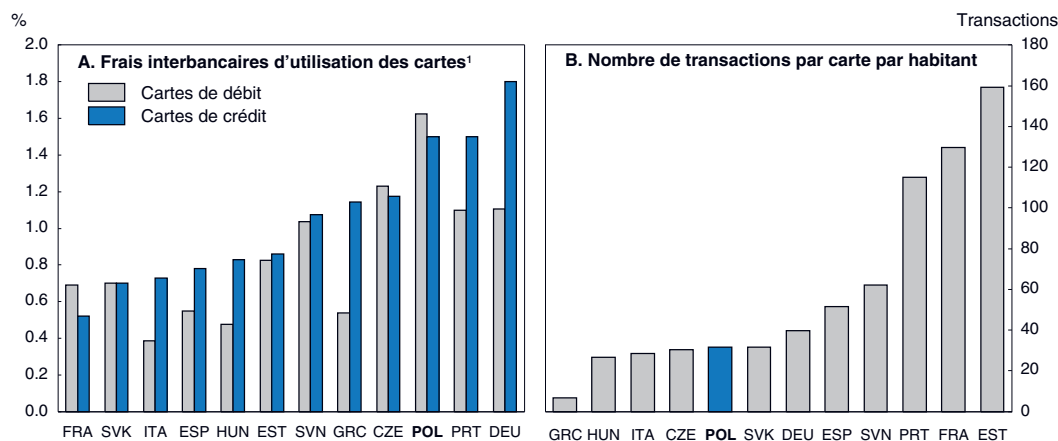
Les services financiers sont en général concurrentiels en Pologne et toute augmentation de la concurrence entre institutions financières devrait être pondérée par rapport aux risques d'aggravation de l'instabilité financière et macroéconomique (OCDE, 2011f ; Ratnovski, 2013). Le Trésor continue de contrôler la plus importante banque commerciale ainsi que deux autres banques, qui représentent environ le cinquième des actifs totaux du secteur bancaire, en plus de la banque d'investissement public, BGK. Les institutions financières étrangères possédaient 37 banques et 19 succursales d'établissements de crédit, qui détenaient ensemble 65 % des actifs totaux du secteur. La participation étrangère semble relativement diversifiée en termes de pays d'origine et d'entités dominantes : l'Italie, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Espagne détiennent des parts comparables. Les six banques privées à participation polonaise majoritaire représentaient 6.7 % des actifs totaux du secteur et les 572 banques coopératives 6.1 %. La position des dix banques les plus importantes a un impact déterminant sur le secteur dans son ensemble. À la fin de 2011, leurs actifs représentaient 62.1 % des actifs bancaires totaux, mais en évaluant la concurrence à l'aide de variables de substitution sectorielles telles que les marges prix-coûts, les marges d'intérêt nettes et les indices de concentration, on constate qu'elle a tendance à s'intensifier (Pawlowska, 2012). L'autorité de supervision financière (KNF) encadre le secteur bancaire, les assurances, les fonds de pension ainsi que les valeurs mobilières et les institutions de paiement. Elle est également chargée de la concurrence (comme moyen d'assurer la stabilité financière), de la conduite des entreprises et des problèmes de développement, tandis que l'autorité de la concurrence est chargée de la concurrence en général et de la protection des consommateurs. La KNF a été vantée pour sa gouvernance et son indépendance (Kowalski et Rybinski, 2011).

Bien que les pressions concurrentielles semblent importantes, la présence de l'État pourrait menacer la neutralité concurrentielle entre institutions financières et, étant donné le caractère par définition concurrentiel des services bancaires grand public, le gouvernement

devrait envisager de privatiser entièrement les banques commerciales publiques à moyen terme. De plus, les banques coopératives polonaises, qui sont particulièrement importantes pour le secteur agricole, semblent moins efficaces dans leur fonctionnement que les banques commerciales (FMI, 2013b). Cela peut s'expliquer par le fait que les droits de vote sont indépendants du nombre de parts détenues par un membre, ce qui réduit la probabilité de prise de contrôle d'institutions inefficaces. Les banques coopératives peuvent également réduire les pressions concurrentielles dans le secteur des services bancaires grand public. De fait, trois éléments peuvent accroître la puissance de marché : i) la réglementation peut être discriminatoire en faveur des banques coopératives ; ii) les pratiques de coopération en réseau peuvent restreindre la concurrence et iii) les liens avec les politiciens locaux peuvent créer des barrières à l'entrée (Commission européenne, 2007 ; Fonteyne, 2007). Cependant, à moyen terme, la concurrence des banques commerciales est appelée à s'intensifier, car celles-ci commencent à empiéter sur les petites villes et régions rurales qui constituent le territoire traditionnel des banques coopératives.


Les frais interbancaires applicables aux paiements par carte sont très élevés en Pologne, ce qui serait révélateur de problèmes de concurrence (graphique 2.16, partie A). De fait, les deux principaux acteurs de ce secteur, Visa et MasterCard, contrôlent 99 % du marché polonais, comme dans beaucoup d'autres pays européens (Commission européenne, 2013). Les prix élevés occasionnés par les frais interbancaires sont préjudiciables aux consommateurs, qui ne sont en général pas conscients de ce que paient les commerçants pour utiliser ces instruments de paiement. Dans le même temps, une série de pratiques incitatives dont usent les prestataires (chèques-voyages, bonus, remises, etc.) incitent les consommateurs à utiliser les instruments de paiement générateurs de frais élevés. Dans ce contexte, l'autorité polonaise de la concurrence a rendu en 2006 une décision selon laquelle les accords entre banques sur le niveau des frais interbancaires enfreignaient le droit de la concurrence. L'affaire est toutefois toujours devant les tribunaux. Plus récemment, le Parlement a décidé de plafonner les frais interbancaires à 0.5 % des transactions à compter de juillet 2014. La réglementation polonaise serait en phase avec les récentes propositions européennes de plafonner les frais interbancaires à 0.2 % pour les cartes de

Graphique 2.16. **Les frais d'utilisation des cartes sont élevés par rapport aux standards européens, 2012**



1. Frais interbancaires pondérés moyens perçus par Visa et MasterCard pour les cartes de particuliers.

Source : Commission européenne (partie A) et Banque centrale européenne (partie B).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000343>

débit et à 0.3 % pour les cartes de crédit (Commission européenne, 2013). Cette réduction sur les frais d'utilisation des cartes devrait favoriser l'acceptation et l'utilisation des cartes en Pologne (partie B).

Recommandations pour renforcer la concurrence sur les marchés de produits

Obstacles à l'entrepreneuriat et participation de l'État

- Continuer à réduire les coûts d'entrée et de sortie, notamment ceux induits par les formalités administratives. Réduire la durée et le coût des procédures de faillite.
- Poursuivre la privatisation et réduire de manière substantielle les participations de l'État dans les secteurs concurrentiels de l'économie tout en veillant à la bonne gouvernance des entreprises restant détenues par l'État. Au minimum, il conviendrait de supprimer les règlements et les subventions implicites qui faussent la concurrence entre entreprises publiques et privées.

Droit et politique de la concurrence

- Mettre en place des mandats à durée déterminée et non renouvelables pour les présidents de l'autorité de la concurrence et des instances de réglementation sectorielles pendant la durée desquels ils ne pourront être démis de leurs fonctions que pour faute, et prévenir les possibilités de « pantouflage ».
- Donner à l'autorité de la concurrence des pouvoirs plus étendus, afin qu'elle puisse scinder les entreprises, réduire les positions dominantes et imposer la séparation verticale pour remédier aux problèmes d'accès des tiers dans les industries de réseau.
- Accélérer le fonctionnement du système judiciaire afin de réduire le délai entre la décision de l'autorité de la concurrence et la décision de justice finale dans les affaires de droit de la concurrence, par exemple en développant l'utilisation des technologies de l'information et des communications.
- Modifier les pratiques de passation des marchés publics, de sorte que soient sélectionnés les soumissionnaires qui proposent le meilleur rapport qualité-prix plutôt que les prix les plus bas. Fonder les décisions d'adjudication des marchés sur un ensemble de critères liés aux prix et aux caractéristiques techniques, ce qui nécessitera de développer les compétences du personnel pour qu'il soit en mesure de manier des critères de sélection complexes.
- Améliorer les possibilités d'introduire des actions de groupe suite à des infractions au droit de la concurrence.

Mesures réglementaires dans les industries de réseau

- Réduire encore les participations de l'État dans les segments concurrentiels des secteurs de l'énergie et de l'eau.
- Créer une instance de réglementation indépendante pour les services de distribution d'eau et d'assainissement.
- Renforcer la concurrence dans le transport ferroviaire. Assurer une indépendance totale entre le principal gestionnaire public des infrastructures et les exploitants. Réduire les pressions anti-concurrentielles résultant de la participation de la Société publique nationale des aéroports (PPL) à de nombreuses entités aéroportuaires et envisager, pour ces entités, l'octroi de concessions de longue durée ou la privatisation. Privatiser la compagnie aérienne nationale (LOT).

Recommandations pour renforcer la concurrence sur les marchés de produits (suite)

Mesures réglementaires dans les secteurs concurrentiels

- Mener à terme les deuxième et troisième vagues de la libéralisation des services professionnels.
- Accélérer la réduction des subventions publiques aux agriculteurs individuels par rapport aux grandes entreprises agricoles. En particulier, aligner progressivement sur le régime général les cotisations de sécurité sociale et l'impôt sur le revenu des agriculteurs.
- Plafonner les frais interbancaires applicables aux paiements par carte de crédit afin de réduire les effets de la concentration du marché, dans l'esprit de la proposition de 2013 de l'UE.

Bibliographie

- Acemoglu, D., P. Aghion and F. Zilibotti (2006), "Distance to Frontier, Selection and Economic Growth", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 4, No. 5, pp. 37-74.
- Aghion, P., N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith and P. Howitt (2005), "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, No. 2, pp. 701-28.
- Aghion, P., M. Dewatripont, L. Du, A. Harrison and P. Legros (2012), "Industrial Policy and Competition", *NBER Working Papers*, No. 18048.
- Alemanì, E., C. Klein, I. Koske, F. Vitale and I. Wanner (2013), "New indicators of competition law and policy in 2013 for OECD and non-OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1104, OECD Publishing.
- Alesina, A., S. Ardagna, G. Nicoletti and F. Schiantarelli (2005), "Regulation and Investment", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 3, No. 4, pp. 791-825.
- Bloom, N., C. Propper, S. Seiler and J. Van Reenen (2013), "The Impact of Competition on Management Quality: Evidence from Public Hospitals", *CEPR Discussion Papers*, No. 9083.
- Bouis, R. and R. Duval (2011), "Raising Potential Growth After the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 835, OECD Publishing.
- Boulhol, H. (2010), "Pro-competitive effect of trade and non-decreasing price-cost margins", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 72, No. 3, pp. 326-56.
- Bourlès, R., G. Cette, J. Lopez, J. Mairesse and G. Nicoletti (2010), "Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth?: Panel Data Evidence for OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 791, OECD Publishing.
- Bravo-Biosca, A., C. Criscuolo and C. Menon (2013), "What Drives the Dynamics of Business Growth?", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 1, OECD Publishing.
- Capobianco, A. and H. Christiansen (2011), "Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options", *OECD Corporate Governance Working Papers*, No. 1, OECD Publishing.
- Christiansen, H. (2011), "The size and composition of the SOE sector in OECD countries", *OECD Corporate Governance Working Papers*, No. 5, OECD Publishing.
- Ciccone, A. and E. Papaioannou (2007), "Red Tape and Delayed Entry", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 5, No. 2-3, pp. 444-58.
- Ciensi, J. (2013), "Polish post office set for a revival", *Financial Times*, 11 January.
- Court of Justice of the European Union (2013), "Poland failed to fulfil some of its obligations under EU law in the area of rail transport", *Press Release*, No. 64/13.
- Criscuolo, C., R. Martin, H. Overman and J. Van Reenen (2012), "The Causal Effects of an Industrial Policy", *NBER Working Papers*, No. 17842.
- Djankov, S. (1999), "The restructuring of insider-dominated firms: A comparative analysis", *Economics of Transition*, Vol. 7, pp. 467-479.

- Égert, B. (2009), "Infrastructure Investment in Network industries: The Role of Incentive Regulation and Regulatory Independence", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 688, OECD Publishing.
- Égert, B. and R. Kierzenkowski (2013), "Challenges to Sustain Poland's Growth Model", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1054, OECD Publishing.
- ERO (2012), *National Report 2012*, Energy Regulatory Office, July.
- ERO (2013), "Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w 2012 r", *Report of the Energy Regulatory Office*.
- Estrin, S., J. Hanousek, K. Evzen and J. Svejnar (2009), "The effects of privatisation on ownership in transition economies", *Journal of Economic Literature*, Vol. 47, No. 3, pp. 699-728.
- European Commission (2003), *Social Security Systems and Demographic Developments in Agriculture in the CEE Candidate Countries*, Directorate General for Agriculture.
- European Commission (2007), "Report on the Retail Banking Sector Enquiry", *Commission Staff Working Document*, No. 106.
- European Commission (2008), "Executive summary and overview of the national report for Poland", http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/executive_summaries/poland_en.pdf.
- European Commission (2012a), *Assessment of the 2012 national reform programme and convergence programme for Poland*, COM(2012)323 final.
- European Commission (2012b), *Enterprise and Industry SBA Fact Sheet 2012 Poland*.
- European Commission (2012c), *Poland 2011: Telecommunication Market and Regulatory Developments*.
- European Commission (2013), *Proposal for a regulation of the European parliament and of the Council on interchange fees for card-based payment transactions*, SWD(2013)288.
- Eurostat (2010), *Farm Structure Survey 2010*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/ef_esms.htm.
- Fonteyne, W. (2007), "Cooperative Banks in Europe, Policy Issues", *IMF Working Paper*, No. 07-159.
- Global Competition Review (2013), *Rating Enforcement 2013*, May 2013.
- Goh, C. and B. Javorcik (2007), "Trade Protection and Industry Wage Structure in Poland" in *Globalization and Poverty*, NBER, Chapters, pp. 337-72.
- Goldberg, P.K., A.K. Khandelwal, N. Pavcnik and P. Topalova (2010), "Imported Intermediate Inputs and Domestic Product Growth: Evidence from India", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 125, No. 4, pp. 1727-67.
- Hashmi, A.R. (2013), "Competition and Innovation: The inverted-U Relationship Revisited", *Review of Economic and Statistics*, Vol. 95, No. 5, pp. 1653-68.
- IMF (2013a), "German-Central European Supply Chain Cluster Report", *IMF Country Report*, No. 13/263.
- IMF (2013b), "Republic of Poland: Financial System Stability Assessment", *IMF Country Report*, No. 13/221.
- Integer (2012), "The postal market battle continues escalating! Polish postal sector on the eve of market liberalization", *Press News*, 10 October, www1.integer.pl/biuroPrasowe/the_postal_market_battle_continues_escalating,478.html.
- Javorcik, B. (2004), "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers Through Backward Linkages", *American Economic Review*, Vol. 94, No. 3, pp. 605-27.
- Johansson, A., Y. Guillemette, F. Murtin, D. Turner, G. Nicoletti, C. de la Maisonneuve, P. Bagnoli, G. Bousquet and F. Spinelli (2013), "Long-term global growth scenarios", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1000, OECD Publishing.
- Kierzenkowski, R. (2008), "The Challenge of Rapidly Improving Transport Infrastructure in Poland", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 640, OECD Publishing.
- Koske, I., I. Wanner, R. Bitetti and O. Barbiero (2014), "The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing forthcoming.
- Kowalewski, O. and K. Rybinski (2011), "The hidden transformation: the changing role of the state after the collapse of communism in Central and Eastern Europe", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 27, No. 4, pp. 634-57.
- Kowalski, P., M. Büge, M. Sztajerowska and M. Egeland (2013), "State-owned enterprises: trade effects and policy implications", *OECD Trade Policy Papers*, No. 147, OECD Publishing.

- Krol, M., (2010), "Liberalization without a Regulator. The Rail Freight Transport Market in Poland in the Years 1996-2009", *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, Vol. 3, No. 3, pp. 165-78.
- Mayneris, F., T. Mayer and L. Py (2012), "The Impact of Urban Enterprise Zones on Establishments' Location Decisions: Evidence from French ZFUs", *CEPR Discussion Paper*, No. 9074.
- Meggison, W.L. and J.M. Netter (2001), "From state to market: a survey of empirical studies on privatisation", *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, No. 2, pp. 321-89.
- Ministry of Economy (2012), *Entrepreneurship in Poland*, www.mg.gov.pl/files/upload/9144/Entrepreneurship%20in%20Poland_2012.pdf.
- Ministry of Finance (2013), *Preferencje podatkowe w Polsce 2012*, www.finanse.mf.gov.pl/pl/abc-podatkow/preferencje-podatkowe-w-polsce.
- Ministry of Justice (2014), "Draft bill amending the bill on The National Court Register and other act", www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=0FA632C5B796AE87C1257C6F0039E094.
- Ministry of Treasury (2013a), *Ownership transformation processes – status as of 31 December 2012*, www.msp.gov.pl/download/3/3141/2013_02_18_przekształcenia_zalacznik_en.pdf.
- Ministry of Treasury, (2013b), *Poland: privatisation plan & investment opportunities*, June.
- Nicoletti, G. and S. Scarpetta (2003), "Regulation, productivity and growth: OECD evidence", *OECD Economics Department Working Paper No. 347*, OECD Publishing.
- Nicoletti, G. and S. Scarpetta (2005), "Regulation and economic performance: product market reforms and productivity in the OECD", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 460, OECD Publishing.
- Nickell, S. (1996), "Competition and Corporate Performance", *Journal of Political Economy*, Vol. 104, No. 4, pp. 724-46.
- OECD (2004), *OECD Economic Surveys: Poland 2004*, OECD Publishing.
- OECD (2006), *OECD Economic Surveys: Poland 2006*, OECD Publishing.
- OECD (2007), "Competition Policy and Concessions", *Policy Brief*, OECD Publishing.
- OECD (2008a), *OECD Economic Surveys: Poland 2008*, OECD Publishing.
- OECD (2008b), "The Interface between Competition and Consumer Policies", *Global Forum on Competition*, DAF/COMP/GF(2008)10, OECD Publishing.
- OECD (2008c), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008*, OECD Publishing.
- OECD (2009a), *State owned enterprises and the principle of competitive neutrality*, *Competition Law & Policy* OECD, OECD Publishing.
- OECD (2009b), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing.
- OECD (2010a), *Economic Surveys Poland 2010*, OECD Publishing.
- OECD (2010b), *Poland: Key Issues and Policies*, *OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship*, OECD Publishing.
- OECD (2010c), *Pricing water resources and water and sanitation services*, OECD Publishing.
- OECD (2011a), "Private remedies", *OECD Journal: Competition Law and Policy*, Vol. 11, No. 2, OECD Publishing.
- OECD (2011b), *Institutional and Procedural Aspects of the Relationship between Competition Authorities and Courts, and Update on Developments in Procedural Fairness and Transparency*, DAF/COMP(2011)122, OECD Publishing.
- OECD (2011c), *Government at a Glance*, OECD Publishing.
- OECD (2011d), *OECD Communications Outlook 2011*, OECD Publishing.
- OECD (2011e), *Ten years of water sector reform in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, OECD Publishing.
- OECD (2011f), *Bank competition and financial stability*, OECD Publishing.
- OECD (2012a), *Competitive neutrality: maintaining a level playing field between public and private business*, OECD Publishing.
- OECD (2012b), *Report on experiences with structural separation*, *Competition Committee*, OECD Publishing.
- OECD (2012c), *Economic Surveys Poland 2012*, OECD Publishing.

- OECD (2012d), "Developments in Mobile Termination", *OECD Digital Economy Papers*, No. 193, OECD Publishing.
- OECD (2013a), *Productivity database*, OECD Publishing.
- OECD (2013b), *OECD Economic Surveys: Italy 2013*, OECD Publishing.
- OECD (2013c), "The size and sectoral distribution of SOEs in OECD and partner countries", *Working Party on State Ownership and Privatisation Practices*, DAF/CA/SOPP(2013)9/REV1.
- OECD (2013d), *Government at a Glance*, OECD Publishing.
- OECD (2013e), *Investing Together, Working Effectively across Levels of Government*, OECD Publishing.
- OECD (2013f), *OECD Communications Outlook 2013*, OECD Publishing.
- Palumbo, G., G. Giupponi, I. Nunziata and J. Mora Sanguinetti (2013), "Judicial Performance and its Determinants: A Cross Country Perspective", *OECD Economic Policy Papers*, No. 5, OECD Publishing.
- Pawlowska, M. (2012), "Competition, concentration and foreign capital in the Polish banking sector (prior and during the financial crisis)", *National Bank of Poland Working Papers*, No. 130.
- Piszczyk, A. (2012), "Still Unpopular Sanctions: Developments in Private Antitrust Enforcement in Poland After the 2008 White Paper", *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, Vol. 5(7), pp. 55-77.
- Polish Agency for Enterprise Development (2011), "Second Chance Policy. Demand for advisory services and tools to support entrepreneurs who start a new venture after a business closure", Research commissioned by the Polish Agency for Enterprise Development.
- Polish News Bulletin (2013a), "100+ professions to be deregulated", Vol. 86, No. 7, 21 June.
- Polish News Bulletin (2013b), "Treasury to increase supervision over State-owned companies", Vol. 88, No. 2, 12 July.
- Polish News Bulletin (2013c), "Unreliable Tenderers May Lose Bid Bonds", Vol. 90, No. 8, 20 August.
- Polish News Bulletin (2014), "PM Promises Easier Procedures for New Companies", Vol. 95, No. 22, 8 January.
- Public Procurement Office (2012), *Report on functioning of public procurement system in 2011*, Public Procurement Office, May.
- Ratnovski, L. (2013), "Competition Policy for Modern Banks", *IMF Working Paper* 13/126.
- Rojek, M. (2013), "Deregulating access to professions in Poland", *Presentation at the workshop on Regulating access to professions: national perspectives*, Brussels, 17 June.
- Tompson, W. (2009), *The Political Economy of Reform, Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD countries*, OECD Publishing.
- Tulibacka, M. and R. Goral (2013), "An Update on Class Actions and Litigation Funding in Poland", unpublished *Stanford University Working Paper*.
- Tusk, D. (2012), *Exposé implementation status – as at 9 October 2012*, www.premier.gov.pl/en/news/news/expose-implementation-status-as-at-9-october-2012.html.
- UOKiK (2012), "Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 roku", *Report of the Office of Competition and Consumer Protection*.
- UOKiK (2013), *Report on Activity 2012*, Office of Competition and Consumer Protection.
- UOKiK (2014), "PGNiG – UOKiK's decision", 24 January, www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=10825.
- UTK (2012), *Polish railway market in 2011*, Polish Office of Rail Transportation.
- Warsaw Business Journal (2013), "Ryanair becomes the most popular airline in Poland", 3 July, www.wbj.pl/article-63205-ryanair-becomes-the-most-popular-airline-in-poland.html.
- WIK-Consult (2013), "Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)", *Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services*, August.
- Wise, M. (2003), "Review of competition law and policy in Poland", *OECD Journal: Competition Law and Policy*, Vol. 5, No. 2, pp. 83-132.
- Wolszczak, G. (2009), "Airport charges regulation: the impact of the institutional structure on the regulatory process", *Hertie School of Governance*.

World Bank (2012), *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, The World Bank.

World Bank (2013), *Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, The World Bank.

World Economic Forum (2013), *Global Competitiveness Report 2013-14*, Data Appendix, www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Poland 2014

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2015), « Renforcer la concurrence », dans *OECD Economic Surveys: Poland 2014*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2014-6-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte 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.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.