EXAMEN DE L'OCDE SUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN POLOGNE

AMÉLIORER L'OUVERTURE DES MARCHÉS GRACE A LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

ORGANISATION DE COOPÉRATION

ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1 er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;

- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;

- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title :
Enhancing Market Openness through Regulatory Reform

© OCDE 2002. Tous droits réservés.
Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : *www.copyright.com.* Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en oeuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport *Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en Pologne. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en Pologne* publié en octobre 2002. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 16 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire – c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE* de 1997 *sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Le présent rapport a été préparé par Sophie Bismut de la Direction des échanges de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et dé-é

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

La mondialisation de la production et la plus grande intégration des marchés nationaux qui en résulte ont renforcé le lien entre les politiques nationales et la libéralisation des échanges. La levée générale des obstacles aux échanges dressés aux frontières a rendu plus perceptible que jamais l'impact des réglementations nationales sur le commerce et l'investissement internationaux. Bien que ces réglementations visent des objectifs dans divers domaines tels que la santé, la sécurité ou l'environnement, qui servent l'intérêt général, elles peuvent en même temps directement ou indirectement fausser la concurrence internationale et avoir des effets négatifs sur l'économie. Les réglementations doivent être conçues de manière à être compatibles avec un système d'échanges ouvert et à soutenir une solide concurrence internationale. Ce chapitre examine comment l'environnement réglementaire polonais influe sur l'accès des entreprises étrangères au marché polonais, qu'elles choisissent de s'établir sur ce marché ou qu'elles exportent vers lui des biens ou des services. Il laisse de côté la question de savoir si, et comment, l'investissement commercial en provenance de l'étranger influe sur la réalisation des objectifs légitimes de l'action des pouvoirs publics inscrits dans la réglementation sociale du fait qu'elle sort du cadre de la présente étude.

1. OUVERTURE DES MARCHÉS ET RÉGLEMENTATION : CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET CADRE D'ACTION

La Pologne a connu, à partir des années 90, une profonde mutation au cours de laquelle elle est passée d'une économie centralisée et planifiée à une économie de marché ouverte à la concurrence internationale. Dès le début de cette décennie, ont été mises en oeuvre des réformes économiques radicales destinées à jeter les bases d'une économie de marché qui se sont traduites par de très nettes réductions des aides publiques, la suppression de presque tous les contrôles de prix et une libéralisation générale de l'économie. Après ce premier « traitement de choc », des réformes structurelles ont été poursuivies en vue de restructurer et de privatiser les entreprises d'État, de créer un cadre juridique permettant que les activités économiques et commerciales soient menées sur la base des mécanismes du marché, et de développer les marchés des capitaux. Le processus de transformation de la Pologne s'est notamment caractérisé par une plus grande ouverture du marché national au commerce et à l'investissement internationaux. Un élargissement de l'accès aux importations et d'assez importantes entrées d'investissement direct étranger (IDE) ont soutenu l'amélioration de la productivité et contribué aux résultats économiques.

Le programme de réformes a en grande partie été déterminé par l'objectif de l'adhésion à l'Union européenne (UE) poursuivi par la Pologne. La première étape du processus a été la signature de l'Accord européen avec les Communautés européennes en décembre 1991. La Pologne a officiellement demandé à adhérer à l'UE en 1994 et les négociations sur les conditions de son adhésion ont été engagées en 1998. La dynamique de cette adhésion a nettement guidé la politique économique et commerciale de la Pologne et soutenu les réformes structurelles. Le processus d'adhésion a impliqué une activité considérable sur le plan législatif en vue d'intégrer les règles communautaires dans le système juridique du pays et rendu nécessaire une réforme de sa législation et de ses institutions. L'ensemble de la législation polonaise a été concerné dans la mesure où les règles de l'UE s'appliquent à des domaines particuliers d'intervention des pouvoirs publics tels, notamment, que la politique de la concurrence, la fiscalité, la réglementation des produits, les marchés publics ou la politique industrielle. Les travaux de transposition, qui ont commencé en 1998, se sont sensiblement accélérés depuis le milieu de l'année 2000. En avril 2002, 22 des 29 chapitres ouverts pour les négociations étaient provisoirement clos. Dans son dernier rapport de novembre 2001 sur les progrès réalisés par la Pologne sur la voie de l'adhésion, la Commission européenne a conclu : « la Pologne a une économie de marché viable et devrait être en mesure de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union dans un proche avenir, pourvu qu'elle continue et intensifie ses efforts de réforme actuels dans un cadre politique cohérent ». Si la Commission a souligné les progrès réalisés par la Pologne dans l'adoption de la législation de l'UE dans les domaines cruciaux de l'acquis du marché intérieur, des normes et de la certification, et des aides d'État, elle a insisté sur la nécessité de faire porter les efforts sur l'application de la législation et la capacité administrative correspondante.[1]

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

À la suite des engagements qu'elle a pris pour les échanges de biens, lors du Cycle d'Uruguay, et les échanges de services, aux termes de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), la Pologne s'est engagée à ouvrir son marché et à réduire les obstacles au commerce dans le cadre des accords de l'OMC sur les services de télécommunication de base, les services financiers et les technologies de l'information, en 1998. Elle jouit en outre du statut d'observateur pour l'Accord de l'OMC sur les marchés publics. Pour adhérer à l'OCDE, en 1996, elle a dû libéraliser davantage les mouvements de capitaux. Au niveau de l'Europe, le volet relatif aux échanges de l'Accord européen prévoit l'instauration du libre-échange pour les produits industriels entre l'UE et la Pologne et des concessions réciproques pour les produits agricoles. Au cours des années 90, la Pologne a conclu d'autres accords de libre-échange, notamment avec l'AELE et l'ALEEC, en 1992 (Encadré 1).

Encadré 1. **Les accords préférentiels de la Pologne**

L'Union européenne

Au début des années 90, l'Union européenne a conclu des accords commerciaux et des accords de coopération avec les pays d'Europe centrale. C'est ainsi qu'en décembre 1991, elle a signé avec la Pologne, un Accord d'association (l'Accord européen) qui est entré en vigueur en février 1994. On peut considérer que cet accord constitue la première étape dans la voie de l'adhésion à l'Union européenne recherchée par la Pologne. Il comprend divers engagements concernant l'établissement d'une zone de libre-échange ainsi que la promotion du dialogue politique, la coopération économique, monétaire et industrielle, l'éducation et la formation, et l'harmonisation de la législation.

Le volet relatif aux échanges de l'accord, qui est entré en vigueur en mars 1992,vise à instaurer progressivement une zone de libre-échange, la libéralisation devant être opérée plus rapidement du côté de l'UE que de celui de la Pologne. Il prévoit :

- la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives frappant les importations de biens industriels au plus tard le 1er janvier 1995, du côté de l'UE (à l'exception des importations de charbon et d'acier, qui ont été exemptées de droits le 1er janvier 1996, et des importations de textiles pour lesquelles les droits et les restrictions quantitatives ont été supprimés le 1er janvier 1997 et le 1er janvier 1998, respectivement) et le 1er janvier 1999, du côté de la Pologne (sauf pour les produits pétroliers, qui ont bénéficié de l'admission en franchise à partir du 1er janvier 2001 et pour les véhicules de plus de dix ans, les camions, à l'exception de ceux de plus de six ans, les carrosseries et les châssis des véhicules précédemment mentionnés ainsi que les véhicules et les châssis équipés d'un moteur à deux temps dont l'importation a été interdite jusqu'au 1er janvier 2002);

- des concessions réciproques sous la forme d'un abaissement des droits de douane et d'un assouplissement des restrictions quantitatives pour les importations de produits agricoles ;

- l'interdiction d'introduire de nouveaux droits de douane ou de nouvelles restrictions quantitatives, complétée par des mécanismes dérogatoires dont certains sont applicables par les deux côtés (mesures de sauvegarde, mesures antidumping, mesures prises en cas de pénurie, dans le cadre de politique agricole et au titre de la balance des paiements) et d'autres uniquement par la Pologne (industries naissantes, restructuration, problèmes sociaux

- la libéralisation progressive des échanges de services.

L'accord prévoit aussi des engagements en ce qui concerne l'installation et la circulation des travailleurs, les marchés publics, les règles de la concurrence ainsi que la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale.

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

L'Association européenne de libre-échange (AELE)

La Pologne et les États membres de l'AELE ont conclu un accord de libre-échange en décembre 1992. Cet accord prévoit une réduction progressive des droits de douane perçus sur les produits industriels qui devait être effectuée d'ici le 1er janvier 1999 du côté de la Pologne (sauf pour l'acier, les produits pétroliers et les véhicules pour lesquels l'échéance a été fixée à 2002) et d'ici le 1er janvier 1993 du côté de l'AELE (sauf pour les produits chimiques en Norvège et pour les textiles et l'habillement pour lesquels l'échéance a été fixée à 1996 et à la fin de 1997, respectivement, ainsi que pour les produits pétroliers destinés à l'Islande). La Pologne a également conclu des accords bilatéraux avec divers États membres de l'AELE pour certains produits agricoles.

ALEEC

La Pologne est avec la Hongrie, la République slovaque et la République tchèque, l'un des signataires initiaux de l'Accord de libre-échange d'Europe centrale (ALEEC) conclu en 1992. La Slovénie, la Roumanie et la Bulgarie ont signé cet accord en 1997, 1998 et 1999, respectivement. Celui-ci visait à établir une zone de libre-échange d'ici 2001 par le biais de programmes bilatéraux de libéralisation reposant sur des règles communes. Il prévoyait une réduction progressive des droits de douane perçus sur les produits industriels. Au 1er janvier 1999, tous les droits de douane avaient été supprimés sur l'ensemble des produits industriels à l'exception des véhicules automobiles pour lesquels l'échéance a été fixée à 2002.

Accords bilatéraux

Estonie (novembre 1998): suppression progressive des droits de douane perçus sur les produits industriels d'ici janvier 2002 au plus tard, application de contingents tarifaires à certaines exportations estoniennes de produits agricoles vers la Pologne et élimination des droits de douane perçus sur les exportations polonaises de produits agricoles.

Lettonie (avril 1997): suppression progressive des droits de douane perçus sur les produits industriels d'ici janvier 2001 au plus tard (sauf pour les véhicules automobiles pour lesquels l'échéance a été fixée à 2002), octroi de concessions tarifaires pour certains produits agricoles, élimination des droits de douane appliqués à certains produits de la pêche en 2000 au plus tard.

Lituanie (juin 1996): suppression progressive des droits de douane perçus sur les produits industriels d'ici janvier 2001 au plus tard (sauf pour les véhicules automobiles pour lesquels l'échéance a été fixée à 2002) et application de contingents tarifaires à certains produits agricoles.

Israël (juillet 1997): élimination des droits de douane perçus sur les produits industriels d'ici janvier 2001 au plus tard (sauf pour les véhicules automobiles pour lesquels l'échéance a été fixée à 2002) et application de contingents tarifaires à certains produits agricoles.

Turquie (octobre 1999): élimination des droits de douane perçus sur les produits industriels d'ici janvier 2002 au plus tard et octroi de concessions pour certains produits agricoles.

Les réformes ont soutenu des résultats économiques remarquables assis sur une expansion rapide du secteur privé qui contribue aujourd'hui aux trois quarts du PIB. Après une profonde récession enregistrée à la suite des premières mesures de réforme en 1990-1991, l'activité économique a repris à partir de 1992 et la relance a pris de la vigueur pendant la deuxième moitié des années 90 au cours de laquelle le PIB réel a progressé de 5.5 % en moyenne. Le taux de chômage est néanmoins resté l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE et il atteignait 15 % à la fin de l'année 2000. Malgré le ralentissement qu'elle a marqué depuis cette année-là, la croissance devrait connaître une évolution favorable à l'avenir.[2] Elle s'est accompagnée d'un net ralentissement de l'inflation et d'une amélioration de la productivité. Le niveau de vie a progressé bien que la pauvreté dans les zones rurales, due à la faiblesse de la productivité et au sous-emploi dans l'agriculture, reste un problème de fond.[3] Malgré la diminution de sa part dans le PIB qui atteignait 3.4 % en 1999, le secteur agricole continue d'employer un quart de la population active.

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

Les importations ont fortement et régulièrement progressé sous l'effet de la plus grande ouverture du marché intérieur et de l'accroissement soutenu des dépenses d'investissement qui ont favorisé une amélioration de la productivité. La part des importations dans le PIB a fortement augmenté pendant les années 90 puisqu'elle est passée de 25 % en 1991 à environ 33 % en 1999. Les exportations ont aussi progressé mais à un rythme moins soutenu que les importations. Au cours de la dernière décennie, la Pologne a enregistré des déficits commerciaux qui ont atteint plus de 9 % du PIB en 1998-1999, au lendemain de la crise russe, avant de diminuer pendant l'année 2000 avec l'expansion des exportations vers l'UE. La structure des échanges a notablement changé après la désintégration du marché du COMECON (tableau 1). L'Union européenne est devenue le principal partenaire commercial de la Pologne, sa part dans les importations et les exportations du pays atteignant les deux tiers. Parmi ses États membres, l'Allemagne est aujourd'hui le principal fournisseur et le premier marché extérieur de la Pologne puisqu'elle est à l'origine de 26 % de ses importations et absorbe un tiers de l'ensemble de ses exportations. La valeur ajoutée contenue dans les exportations polonaises a parallèlement augmenté, les exportations de produits manufacturés représentant actuellement 80 % du total des exportations contre environ 60 % au début des années 90 tandis que la part des produits primaires et agricoles a diminué.

Tableau 1.**Échanges polonais de marchandises**

(sur la base des statistiques douanières, millions de dollars EU)

	1995	1996	1997	1998	1999
IMPORTATIONS	29050	37137	42 308	47 054	45 911
Pays développés	21 595	27 326	31 107	35 270	34 017
UE	18 781	23 738	26 998	31 027	29 826
AELE	902	939	1 045	1 051	1 145
Autres	1 912	2 649	3 064	3 192	3 046
Europe centrale et orientale	4 476	5 616	6 170	6 252	6 507
ALEEC	1 625	2 161	2 652	2 974	3 071
Autres	2 641	3 455	3 518	3 278	3 436
Pays en développe-ment	3 189	4 195	5 030	5 532	5 387
EXPORTATIONS	22 895	24 440	25 751	28 229	27 407
Pays développés	17 189	17 535	17 792	20 758	20 936
UE	16 036	16 196	16 526	19 270	19 326
AELE	359	535	395	468	561
Autres	794	804	871	1 020	1 049
Europe centrale et orientale	3 885	4 911	6 043	5 971	4 652
ALEEC	1 245	1 481	1 738	2 026	2 237
Autres	2 640	3 430	4 305	3 945	2 415
Pays en dévelop-pement	1 821	1 994	1 916	1 500	1 819

Source : Office central de statistique, Pologne.

L'expansion du commerce extérieur a été soutenue par une politique commerciale axée sur la libéralisation des échanges. À la suite du Cycle d'Uruguay, la Pologne a réduit ses tarifs douaniers sur les importations et fait passer le nombre de lignes tarifaires consolidées de zéro à près de 96 %. En 1999, les droits NPF perçus sur les importations en provenance de pays Membres de l'OMC s'élevaient en moyenne à 15.9 % (la moyenne s'établissant à 32.8 % pour les produits agricoles et à 10.9 % pour les produits industriels). Toutefois, plus des trois quarts des échanges polonais sont effectués dans le cadre d'accords préférentiels et soumis à des droits beaucoup plus faibles. Les droits de douane frappant les importations de produits industriels en provenance de pays Membres de l'UE, de l'AELE et de l'ALEEC ont, en particulier, été progressivement supprimés avant janvier 1999 (sauf dans quelques cas, voir l'encadré 1). Lorsqu'elle adhérera à l'UE, la Pologne adoptera le droit NPF extérieur commun, ce qui réduira

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

notablement la différence observée actuellement entre ses taux préférentiels et ses taux NPF. La libéralisation des services a aussi progressé à la suite des engagements pris dans le cadre de l'OMC. Par rapport à la tendance générale à la libéralisation des échanges, le secteur agricole est resté en grande partie à l'abri de la concurrence internationale. En dehors du soutien des prix accordé aux agriculteurs, la Pologne a continué d'appliquer des mesures sélectives aux frontières telles que des contingents tarifaires et elle a recouru, à plusieurs reprises, à des mesures de sauvegarde dans le but de limiter les importations.[4]

L'investissement étranger est un autre facteur qui a fortement contribué au succès de la transition de l'économie polonaise. Celle-ci a en effet bénéficié, entre 1990 et 1999, d'un apport de plus de 30 milliards de dollars d'investissement direct étranger (IDE) qui a en grande partie financé les déficits de la balance courante bien qu'il ait été plus faible que dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale, sur la base de l'IDE cumulé par habitant. Le rythme des entrées de capitaux s'est toutefois nettement accéléré après le milieu des années 90 et la Pologne est devenue, au cours des dernières années, le principal destinataire de l'IDE dans la région. En 1999, les entrées d'IDE ont représenté 4.2 % du PIB (tableau 2). L'accélération de l'IDE a été en partie soutenue par la libéralisation des mouvements de capitaux opérée dans le cadre du processus d'adhésion de la Pologne à l'OCDE en 1996 et par les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des programmes de privatisation massive entreprise avec la participation d'investisseurs stratégiques étrangers. L'IDE est provenu pour près de 90 % de la zone de l'OCDE et pour près des deux tiers des États membres de l'Union européenne au premier rang desquels a figuré l'Allemagne, suivie par la France (tableau 3).

Tableau 2. **Investissement direct étranger**

	Entrées annuelles d'IDE								Montant cumulé de l'IDE 1990-1999	
	Milliards de dollars EU							% du PIB	Entrées milliards dollars EU	Par habitant
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1999		
Rép.tchèque	0.6	0.9	2.6	1.4	1.2	2.5	4.9	9.1	15.2	1504
Hongrie	2.3	1.1	4.5	2.0	2.1	2.0	1.9	3.9	19.6	1940
Pologne	0.6	0.5	1.1	2.7	3.0	6.3	6.5	4.2	30.6	794

Source : OCDE, Base de données sur l'investissement direct international et Comptes nationaux.

La majeure partie des capitaux étrangers a été absorbée par les industries manufacturières bien que la part de celles-ci ait diminué au cours des dernières années au profit des services. À la fin de 1999, les secteurs de l'agro-alimentaire et du matériel de transport avaient attiré près de la moitié de l'investissement cumulé dans les industries manufacturières. Pour les services, le principal bénéficiaire de l'IDE a été le secteur financier qui a reçu 22 % du total cumulé de l'IDE. Les banques étrangères ont ouvert des établissements dans le pays et effectué des prises de participation importantes dans les anciens établissements d'État lors de leur privatisation. Le système bancaire polonais est ainsi devenu l'un des plus internationalisés de la zone de l'OCDE, les investisseurs étrangers détenant 60 % du capital des banques commerciales polonaises. La participation des compagnies étrangères au secteur polonais des assurances a aussi notablement augmenté depuis 1999 sous l'effet de la plus grande libéralisation du secteur et de la création de fonds de pension privés.

Tableau 3. **Structure de l'investissement direct étranger (fin 1999)**

Par pays d'origine (en % du total)

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

Pays de l'OCDE	97.1
Amérique du Nord	11.7
Union européenne	79.5
Allemagne	20.7
France	11.9
Pays-Bas	25.6
Italie	4.2
Autres pays de l'OCDE	9.4
Pays non membres de l'OCDE	2.9
Entreprises multinationales	7.4
Par secteurs	
Activités manufacturières	44.7
Produits alimentaires, boissons et tabac	13.7
Matériel de transport	6.7
Services financiers	24.3
Commerce et réparations	14.0
Construction	5.0
Transports et communications	7.1
Autres	4.9

Source : Banque nationale de Pologne.

Les entreprises étrangères ont pour beaucoup contribué à la restructuration et à la modernisation de l'économie. Elles ont apporté des capitaux, des techniques, des compétences et un savoir-faire en matière de gestion qui se sont traduits par d'importants gains de productivité et une forte innovation au niveau des produits. Leur part dans les dépenses totales d'investissement est passée de 20 % en 1994 à 40 % en 1996 et 52 % en 1998.[5] La mise en place de réseaux de fournisseurs par les entreprises étrangères devrait avoir des retombées pour l'économie locale en facilitant l'accès des PME à la technologie et en les intégrant dans les réseaux mondiaux de production et de distribution. Le récent accroissement de l'IDE dans le secteur des services et dans les services financiers, en particulier, a contribué à faire baisser le coût des transactions en Pologne et à améliorer, par voie de conséquence, la compétitivité de l'économie nationale. Bien que les investisseurs étrangers aient initialement axé leur stratégie sur les besoins du marché intérieur, qui réunit le plus grand groupe de consommateurs d'Europe centrale et orientale, ils l'orientent depuis de plus en plus vers les marchés extérieurs. En 1999, ils ont été à l'origine de 52 % et de 56 % de l'ensemble des exportations et des importations, respectivement,[6] ce qui témoigne de l'écart existant avec les entreprises locales au niveau des plans d'investissement et de la compétitivité internationale.

2. LE CADRE GÉNÉRAL D'UNE POLITIQUE D'OUVERTURE DES MARCHÉS : L'APPLICATION DES SIX PRINCIPES DE RÉGLEMENTATION EFFICIENTE

Dans une économie mondialisée, la réglementations doit être axée sur le marché et être favorable aux échanges et à l'investissement. Le rapport de 1997 de l'OCDE sur la réforme de la réglementation a défini six « principes de réglementation efficiente » permettant que la réglementation satisfasse à ces conditions : non-discrimination, transparence et ouverture du processus décisionnel, souci d'éviter des mesures restreignant inutilement les échanges, utilisation de mesures harmonisées au niveau international, reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays et application des principes de la concurrence. Ces principes reflètent les principes fondamentaux du système commercial multilatéral pour lequel de nombreux pays ont contracté des obligations. Cette section n'a pas pour objectif de déterminer dans quelle mesure la Pologne a respecté les engagements internationaux concernant directement ou indirectement ces principes mais d'examiner si, et comment, les procédures et les pratiques nationales en matière de réglementation donnent effet à ces principes et peuvent contribuer avec succès à l'ouverture des marchés.

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

2.1. Non-discrimination

L'application du principe de non-discrimination dans l'élaboration ou la mise en oeuvre de la réglementation, par le biais de l'application du traitement de la nation la plus favorisée (traitement NPF) et du traitement national, vise à égaliser les conditions de la concurrence pour les produits et les services similaires indépendamment de leur origine et, par là même, à maximiser l'efficacité de la concurrence sur le marché. Le traitement NPF assure des conditions égales d'accès à tous les pays étrangers désireux d'entrer dans le marché national tandis que le traitement national suppose que les produits ou les services importés bénéficient d'un traitement non moins favorable que celui appliqué aux produits ou aux services nationaux. L'importance accordée au respect de ces principes, qui sont à la base même du système commercial multilatéral, dans l'élaboration et l'application de la réglementation, est un indicateur utile des efforts généralement déployés par un pays en vue de mettre en place un dispositif réglementaire favorable aux échanges et à l'investissement.

Le principe de non-discrimination a été renforcé dans la législation polonaise. Tout d'abord, il est appliqué dans les relations économiques conformément à l'engagement pris par la Pologne dans le cadre de l'OMC. Il a aussi été intégré dans la Constitution de 1997 de la République de Pologne puisque celle-ci stipule que « Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination dans la vie politique, sociale ou économique pour une raison quelconque » (article 32, section 2). Le principe de non-discrimination est aussi énoncé dans la loi de 1999 sur l'activité commerciale qui définit les règles suivant lesquelles toute activité économique doit être entreprise et menée. Cette loi a remplacé la loi relative à l'activité économique et la loi relative aux sociétés à participation étrangère et elle a établi un cadre juridique commun pour toutes les entreprises, quelle que soit leur origine. En vertu de son article 6, les parties étrangères qui ont une résidence ou un siège permanent en Pologne sont traitées de la même façon que les parties nationales, à condition de réciprocité. En l'absence de réciprocité, toutefois, les étrangers peuvent créer des sociétés à responsabilité limitée, des sociétés par actions et des sociétés en commandite simple mais non des succursales et ils peuvent acquérir des actions de ces sociétés.

Les entreprises étrangères bénéficient des mêmes conditions d'accès aux voies de recours que les entreprises nationales. La première instance à saisir pour faire appel d'une décision administrative est l'instance administrative supérieure, comme le stipule le Code des procédures administratives. Une fois ce recours épuisé, le tribunal administratif suprême peut être saisi.

Pendant les premières années de la transition, la Pologne a établi un régime libéral pour l'investissement direct en provenance de l'étranger. Les entreprises étrangères effectuant un investissement entièrement nouveau ou une prise de participation dans une société établie ne faisaient, en particulier, l'objet que d'un contrôle limité et aucune limite n'était fixée à la participation étrangère, sauf dans quelques cas bien précis. Ces restrictions ont encore été réduites après l'adhésion à l'OCDE. Des restrictions limitent encore la participation étrangère dans quelques secteurs. Celle-ci ne peut en effet porter sur plus de 33 % des actions de sociétés de radiodiffusion et de télévision et elle est soumise à des règles spécifiques pour les activités liées aux jeux d'argent[7]. Elle est en outre limitée à 49 % dans les transports aériens. Les investisseurs étrangers ne jouissent que d'un accès limité à la pêche dans les eaux intérieures tandis qu'ils n'ont pas du tout accès à la pêche dans les eaux territoriales, sauf en cas d'accord international. La loi sur l'activité commerciale a supprimé les concessions obligatoires dans le secteur des transports maritimes.

En outre, des permis ou des licences spéciaux doivent aussi être obtenus auprès des autorités polonaises pour la prospection minière, certaines activités manufacturières comme la fabrication de produits pharmaceutiques, les services postaux, le secteur bancaire, la radiodiffusion et la télévision, les services des télécommunications et les services du tourisme. Ces prescriptions en matière de licence s'appliquent aux investisseurs nationaux comme aux investisseurs étrangers mais dans le cas des transports aériens, les entreprises étrangères désireuses d'acquérir des parts d'une société doivent obtenir

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

l'autorisation du ministère des Transports et de l'Économie maritime. Un projet de loi, actuellement examiné par le Parlement, envisage de libéraliser davantage ce secteur.

Comme dans d'autres pays de l'OCDE, l'accès à certains services spécialisés est soumis

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

2.2. Transparence

Pour que les marchés soient ouverts à la concurrence internationale, il faut que tous leurs acteurs, y compris les acteurs étrangers, soient pleinement informés des exigences réglementaires afin qu'ils puissent fonder leurs décisions sur une évaluation précise des coûts potentiels et des possibilités commerciales. Les particularités de l'environnement industriel et commercial rendent dans l'ensemble plus difficile l'entrée des entreprises étrangères sur les marchés nationaux. Les problèmes linguistiques et les particularités des goûts des consommateurs et des pratiques commerciales augmentent leurs coûts d'apprentissage. La réglementation crée aussi souvent des obstacles pour elles du fait non seulement de son contenu particulier mais aussi de la difficulté d'obtenir des informations sur ses modalités réelles d'application. La mise en place d'un cadre réglementaire national transparent pour tous les acteurs du marché peut donc faciliter l'accès à celui-ci et contribuer à une concurrence effective. La transparence suppose l'accès à l'information sur la réglementation, l'ouverture du processus d'élaboration des règlements par la consultation du public ainsi que la possibilité, pour les acteurs du marché désireux de faire connaître les problèmes rencontrés dans l'application des dispositions en vigueur, d'engager des actions en recours suivant des modalités appropriées et bien définies. Les paragraphes qui suivent examinent ces trois aspects et donnent un aperçu de la situation en ce qui concerne les marchés publics.

En règle générale, toutes les dispositions législatives doivent être publiées dans les journaux officiels de la République de Pologne, c'est-à-dire le Bulletin des lois (Dziennik Ustaw) et le Journal officiel de la République de Pologne (Monitor Polski).[11] En janvier 2001, les autorités ont commencé à publier ces journaux officiels sur Internet[12] ce qui devrait contribuer à faciliter l'accès à l'information sur les règlements existants, surtout pour les étrangers. Le ministère de la Justice tient en outre, pour les règlements auxiliaires, un registre des dispositions prises par les ministères qui ne font pas encore l'objet d'une diffusion électronique centralisée. Le recours à Internet pour la diffusion de l'information se développe. Le Parlement publie sur son site Internet le texte des dispositions législatives en vigueur ainsi que des projets de loi qu'il est en train d'examiner et les ministères publient de plus en plus d'informations sur leurs sites Internet respectifs (voir le chapitre 2).

Dans le cadre de la politique générale visant à attirer les investisseurs étrangers, un organisme gouvernemental a été spécifiquement créé pour encourager les sociétés étrangères à investir en Pologne et servir de point de contact aux investisseurs étrangers potentiels. L'Agence polonaise pour l'investissement étranger, société de capitaux détenue par le Trésor public, joue le rôle d'intermédiaire entre les investisseurs potentiels et l'administration. Elle fournit aux entreprises des informations sur les conditions et les modalités d'investissement, facilite les contacts avec les autorités polonaises et les milieux d'affaires et a aussi pour mission de favoriser les partenariats commerciaux.

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

Les consultations formelles et informelles organisées dans le cadre du processus d'élaboration de la réglementation se sont développées en Pologne au cours des dix dernières années. Les règles de procédure du Conseil des ministres stipulent que tous les projets de réglementation gouvernementale doivent être communiqués pour avis à tous les membres du Conseil. Certaines lois doivent faire l'objet d'une consultation publique avec des groupes désignés. Les chambres de commerce et les syndicats sont généralement consultés sur certains aspects des lois importantes dans le cadre notamment du Comité socioéconomique tripartite créé par le gouvernement en 1996. De plus en plus de lois sectorielles doivent faire l'objet de consultations avec des groupes bien précis tels que les organisations patronales, les organisations de consommateurs et des organismes professionnels. Au total, 80 organisations peuvent être consultées. Lorsque les consultations ne sont pas obligatoires, la décision de consulter le public est laissée à l'appréciation du ministre et de vastes consultations ont été organisées ces dernières années sur des problèmes sociaux ou environnementaux, par exemple. En pratique, les étrangers peuvent donc être consultés, soit en leur qualité de membres des chambres de commerce, soit à la demande du ministère concerné. Des organisations qui ne figurent pas sur la liste des organismes pouvant être consultés peuvent toutefois être exclues du processus de consultation. Une procédure de notification pour commentaires a été introduite dans quelques cas comme dans celui de la loi sur les marchés publics dont le texte envisagé a été diffusé sur Internet pour commentaires mais cette pratique n'est pas encore très répandue. Les consultations sont en outre souvent effectuées très rapidement, ce qui ne permet pas vraiment de formuler des commentaires. Cela tient en partie à l'importance des activités législatives entreprises tout d'abord pour mettre en place un système réglementaire fondé sur le jeu du marché puis pour préparer l'adhésion à l'UE.

Des consultations sur la réglementation peuvent aussi avoir lieu avec les partenaires commerciaux dans le cadre de l'OMC. C'est notamment le cas pour les règlements et les normes techniques. L'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (Accord OTC) et l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires incluent des dispositions obligeant à notifier à l'OMC les projets de règlements et de normes techniques. Le Comité polonais de normalisation (PKN), qui est chargé d'élaborer les normes, communique son programme de travail annuel et ses projets de normes au Comité des obstacles techniques au commerce de l'OMC. Au niveau national, il divulgue la liste de ses projets de normes dans sa publication et sur son site Internet. À ce stade, toutes les parties prenantes, y compris celles qui sont étrangères, peuvent faire connaître leurs observations sur les projets de normes.

La loi de 1994 sur les marchés publics a uniformisé le système prévu pour la passation de ces marchés et mis en place un cadre juridique permettant qu'une concurrence puisse s'exercer. Plusieurs modifications lui ont été apportées en vue principalement de l'harmoniser avec les réglementations de l'UE dans ce domaine. La loi de 1994 a défini la notion de « marché public » et établi les règles régissant le choix des procédures d'appel d'offres. Elle stipule que les procédures doivent être portées à la connaissance du public avec quelques restrictions liées au secret commercial. L'appel d'offres ouvert est la principale procédure prévue pour la passation des marchés publics mais d'autres procédures peuvent être suivies uniquement dans certaines conditions.[13] Un Office des marchés publics a été créé en janvier 1995, au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Il incombe notamment à son président de publier les appels d'offres, d'élaborer les projets de règlements concernant les marchés publics, d'approuver le choix des procédures d'appel d'offres pour les marchés publics et de réunir des informations sur le fonctionnement du système prévu pour ces marchés. Tous les appels d'offres lancés pour un marché dépassant un certain montant (30 000 euros pour les appels d'offres ouverts et les appels d'offres se déroulant en deux temps) doivent être publiés dans le bulletin des marchés publics de l'Office des marchés publics qui peut être consulté sur Internet.[14] L'amélioration de l'accès à l'information s'est traduite par une augmentation du nombre moyen de soumissions reçues par appel d'offres au cours des dernières années. Les autorités responsables des adjudications ont eu tendance à imposer des conditions formelles très détaillées, ce qui a parfois entraîné l'exclusion de certains soumissionnaires pour des raisons procédurales.

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

2.3. Eviter les mesures restreignant inutilement les échanges

Les décideurs devraient opter, parmi toutes les solutions envisageables pour atteindre un objectif donné, pour les mesures réglementaires qui ont le moins d'effets restrictifs sur les échanges. Ce principe est énoncé dans plusieurs accords de l'OMC et il est de ce fait applicable en Pologne. Son intégration dans le dispositif réglementaire national exige toutefois des mécanismes appropriés. À cet égard, l'évaluation préalable de l'impact des dispositions réglementaires envisagées sur les échanges et l'investissement et la consultation de spécialistes des échanges et d'entreprises étrangères peuvent aider à intégrer une dimension internationale dans le processus d'élaboration de la réglementation et empêcher la création d'obstacles aux échanges et à l'investissement. La rationalisation des procédures peut aussi contribuer à faciliter l'accès aux marchés tout en préservant l'objectif légitime de la réglementation. Cette section examine ces deux démarches en considérant plus particulièrement le cas des procédures douanières que de nombreux pays se sont efforcés de simplifier en vue de faciliter les flux commerciaux.

Évaluation de l'impact de la réglementation sur les échanges et l'investissement

La résolution adoptée par le Conseil des ministres en 1997, qui a établi la procédure d'élaboration de la réglementation en Pologne, a institué une évaluation des effets des dispositions envisagées[15]. Tout projet de loi présenté au Conseil des ministres doit inclure une « justification » de la proposition exposant les raisons pour lesquelles une nouvelle loi est nécessaire, la situation existant dans le domaine concerné et les effets sociaux, économiques, juridiques et financiers attendus de la loi en question. Le ministre responsable de l'élaboration du texte doit procéder à des consultations interministérielles. Une analyse préalable est réalisée pour tous les projets de loi mais sa portée est généralement limitée. En pratique, les études d'impact réalisées au stade de l'élaboration de la réglementation ont surtout été axées sur les incidences budgétaires des dispositions envisagées.

Dans le cadre du processus de consultations interministérielles, des spécialistes des échanges et de la concurrence sont invités à donner leur avis sur les projets de règlement. La compatibilité de ces derniers avec les engagements pris à l'OMC ou les règles de l'UE est établie lors de l'élaboration du rapport de justification. Les dispositions qui introduisent une restriction des échanges de marchandises font l'objet de consultations avec d'autres ministres et le président du Bureau de la concurrence. Dans l'ensemble, le processus de consultation peut permettre de mettre en évidence les dispositions réglementaires qui contreviendraient aux obligations internationales. Il peut cependant ne pas inclure une analyse approfondie des effets des règlements sur les échanges et l'investissement qui permette de faire apparaître d'autres options possibles ayant moins d'effets restrictifs sur les échanges, surtout lorsque le domaine concerné n'est pas directement lié aux échanges. Il est en outre difficile de déterminer s'il a permis, en pratique, d'écarter des mesures susceptibles de restreindre les échanges. Le Bureau de la concurrence et de la protection des consommateurs ne s'est en effet généralement pas opposé à des restrictions à l'importation auxquelles d'autres organismes de la concurrence s'opposent souvent parce qu'ils les jugent anticoncurrentielles.[16]

Depuis septembre 2000, le gouvernement polonais a commencé la mise au point un système plus élaboré d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) s'inspirant des meilleures pratiques de l'OCDE. Le projet actuel prévoit que les ministères réalisent une analyse séparée de l'impact de la réglementation dans le cadre du rapport justificatif. Le Centre législatif du gouvernement supervisera cette AIR qui sera axée sur les effets de la réglementation sur le budget de l'État, le marché du travail, le développement régional et la compétitivité nationale et étrangère. Le gouvernement est en train d'élaborer la méthode à suivre pour la réalisation de ces AIR ainsi que des lignes directrices pour les autorités chargées de préparer les projets de règlement. La procédure proposée représente un progrès significatif dans la voie d'une plus grande transparence puisqu'elle prévoit la publication sur Internet des projets de loi ainsi que du rapport justificatif et de l'AIR.

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

Cette initiative pourrait favoriser la mise au point de règlements mieux adaptés aux marchés libres du fait notamment que le projet mentionne expressément la compétitivité internationale. Comme cela a été le cas dans d'autres pays où elle a été introduite, la réalisation d'une analyse complète de l'impact de la réglementation se heurte à plusieurs problèmes dus notamment au fait que les responsables de la réglementation manquent souvent de ressources, de temps et d'expérience. En ce qui concerne la dimension spécifique des échanges et de l'investissement, l'analyse ne doit pas se limiter à établir la compatibilité juridique des dispositions envisagées avec les engagements pris au niveau international mais évaluer leurs effets réels possibles sur les exportations, les importations et l'investissement international. Il faut pour cela que la dimension internationale soit intégrée dans les lignes directrices établies pour les rédacteurs des réglementations ainsi que dans la formation que ceux-ci reçoivent. La présence de spécialistes des échanges au sein du Centre législatif du gouvernement pourrait faciliter cette intégration. La consultation de groupes représentant les entreprises pourrait aussi permettre de discerner plus facilement les coûts et les avantages des dispositions envisagées du point de vue des échanges et de l'investissement.

Facilitation de l'accès aux marchés par la réduction des lourdeurs administratives

Les procédures administratives entraînent souvent des retards, des incertitudes et des coûts importants pour les entreprises. La simplification du cadre juridique prévu pour l'entreprise et la réalisation d'opérations commerciales est devenue un aspect non négligeable de la compétitivité internationale. La réduction ou la suppression d'exigences qui ne sont pas strictement nécessaires peut contribuer à créer un environnement économique concurrentiel favorable au développement des entreprises nationales et attrayant pour les investisseurs étrangers. Le gouvernement polonais a reconnu la nécessité de créer un environnement propice aux affaires et il a pris des mesures pour remédier aux inadéquations dans ce domaine. Une équipe spéciale, constituée en 1997 au sein du comité économique du Conseil des ministres, a été chargée d'examiner les lois existantes qui portent préjudice aux entreprises, d'éliminer les entraves inutiles à l'exercice d'activités commerciales et de réduire au minimum le risque de corruption. La loi sur l'activité commerciale, qui a été adoptée à la fin de 1999, a renforcé le cadre juridique dans lequel les entreprises peuvent mener leurs activités. Elle a réduit le nombre des domaines d'activité soumis à l'obtention d'une licence. Dans certains cas, les licences ont été remplacées par des permis, ce qui a contribué à faciliter le processus pour l'entreprise et la réalisation d'opérations commerciales.

Des progrès ont certes été réalisés mais davantage pourrait être fait pour simplifier les procédures administratives et augmenter leur prévisibilité. Les entreprises se plaignent de la lourdeur des exigences auxquelles elles doivent satisfaire, du pouvoir discrétionnaire dont jouissent les fonctionnaires et du temps qu'elles doivent consacrer aux formalités administratives. Un rapport établi à la demande de l'Agence polonaise pour l'investissement étranger sur ce que pensaient les investisseurs étrangers des conditions de l'activité économique en Pologne a mis l'accent sur des difficultés liées aux procédures administratives. Les critiques des investisseurs ont notamment porté sur les failles juridiques et le manque de cohérence du dispositif réglementaire, les modifications trop fréquentes de la réglementation et le niveau de détail trop poussé des règlements. Les procédures administratives les plus souvent considérées comme pesantes par les investisseurs étaient celles concernant les permis de construire, les achats immobiliers et les permis de travail et de séjour. Cette étude a toutefois montré que des progrès importants ont été réalisés depuis les enquêtes précédentes.[17]

Les conditions de l'entreprise et de l'exercice d'activités commerciales pourraient être améliorées en revoyant entièrement les procédures administratives en vue de réduire le coût de leur gestion et d'éliminer les exigences inutiles. Une modification des procédures n'est toutefois pas suffisante en soi du fait que les entreprises ont du mal à savoir ce que l'on attend exactement d'elles. La réduction des lourdeurs administratives doit donc s'accompagner d'une plus grande transparence. La création d'un registre central des procédures, facilement accessible et exposant en détail toutes les procédures permettrait

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

de réduire le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires et de créer un environnement économique plus stable et davantage prévisible.

Simplification des procédures douanières

La Pologne a dû relever des défis considérables dans le domaine douanier puisqu'elle a dû harmoniser sa réglementation avec l'acquis communautaire et faire face à un fort accroissement du trafic, dû en partie à l'importance du trafic en transit, qui s'est traduit par de longues attentes aux frontières. Les préoccupations exprimées dans ce domaine ont aussi porté sur les difficultés administratives résultant du manque de clarté des procédures, des disparités observées dans l'application des règlements entre les postes-frontières et de la façon abusive dont certains agents des douanes exercent le pouvoir discrétionnaire qui leur est accordé. Les autorités polonaises ont pris plusieurs mesures en vue d'améliorer la situation au cours des dernières années. En octobre 1999, le Conseil des ministres a adopté une stratégie douanière selon laquelle l'administration polonaise des douanes doit s'efforcer en priorité de supprimer les obstacles bureaucratiques aux échanges tout en s'adaptant aux exigences de l'UE, en percevant les droits de douane avec efficacité et efficience et en surveillant le commerce des marchandises soumises à des restrictions. La mise en oeuvre de cette stratégie fait l'objet d'un suivi qui inclut la publication d'un rapport d'activité annuel.

L'adaptation de la législation douanière aux règles de l'UE a, quant à elle, été en grande partie réalisée grâce à l'adoption du nouveau code des douanes entré en vigueur le 1er janvier 1998 et de mesures d'alignement complémentaires. À la fin de l'année 2000, le Parlement a approuvé une révision du code des douanes introduisant un nouveau système d'exemptions de droits et des mesures visant à faciliter le dédouanement et à réduire les frais encourus grâce notamment à la suppression de 27 types de frais de manutention incompatibles avec les règles de l'UE. La lutte contre la corruption, qui préoccupait les partenaires commerciaux, figure en bonne place dans la stratégie douanière. Un code de déontologie des fonctionnaires des douanes, entré en vigueur en 2000, a été intégré dans le programme de recrutement et de formation des agents des douanes. Parmi les autres mesures prises, on peut citer la mise en oeuvre d'une surveillance continue, la réalisation d'une enquête sur la satisfaction des agents des douanes et un renforcement des contrôles temporaires des procédures de dédouanement.

L'allégement des contraintes administratives imposées aux frontières s'accompagnant d'une plus grande efficience dans le recouvrement des droits et taxes est un aspect essentiel de la stratégie adoptée pour les procédures douanières. L'administration des douanes a favorisé l'utilisation de procédures simplifiées grâce à une meilleure information des entreprises. La possibilité de recourir à ces procédures a été étendue aux agences douanières, ce qui facilitera les procédures de dédouanement pour les PME qui utilisent fréquemment leurs services. Le nombre des autorisations accordées pour l'emploi des procédures simplifiées est passé de 300 environ en 1999 à 1000 en 2000 et l'objectif est de doubler ce chiffre chaque année. Dans le but de réduire le nombre des contrôles aux frontières et de les rendre plus efficaces, l'administration douanière a aussi entrepris d'élaborer un système de contrôle sélectif reposant sur l'analyse des risques et appliqué au principal point de passage à la frontière avec l'Allemagne.

Des progrès ont été réalisés au cours des dernières années sur le plan de la simplification des procédures douanières, ce qui doit être considéré au regard de l'accroissement considérable du trafic traversant la Pologne qui a été observé au cours des dix dernières années.[18] De nouvelles améliorations sont toutefois encore possibles puisque le recours aux procédures simplifiées reste limité et l'informatisation très partielle. Il n'est par exemple possible de soumettre les déclarations électroniquement que dans les deux postes-frontières qui ont été choisis pour un projet pilote. La mise en oeuvre d'un système complet d'échange de données informatisées intégrant une analyse des risques se heurtera à de sérieuses difficultés. L'informatisation des bureaux des douanes est limitée et les systèmes des différents postes-frontières ne sont souvent pas interconnectés, ce qui gêne le développement d'un système efficace de notification et d'échange d'informations. Le développement de procédures électroniques simplifiées est aussi freiné par la

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

complexité du code des impôts et par l'absence de règles juridiques concernant la signature électronique. Ce dernier problème devrait être surmonté d'ici peu puisque le projet de loi relatif à la signature électronique a été présenté au Parlement. L'utilisation systématique d'une analyse des risques a aussi été compromise par un manque de coordination entre les autorités aux frontières.

2.4. Utilisation de mesures harmonisées au niveau international

Le respect des diverses réglementations et normes peut entraîner des coûts importants et parfois prohibitifs pour les entreprises qui exercent des activités sur plusieurs marchés nationaux. Les milieux d'affaires internationaux ont maintes fois demandé l'entreprise de réformes permettant de réduire les coûts liés aux divergences des réglementations. Une façon de réduire ces obstacles est d'utiliser les normes internationales chaque fois qu'elles permettent de répondre de manière satisfaisante aux préoccupations du public au niveau national. L'utilisation des normes harmonisées à l'échelon international a pris de l'importance dans le système commercial mondial avec l'entrée en vigueur de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce qui exige que les pays fondent leurs prescriptions techniques sur les normes internationales pertinentes.

La dynamique de l'adoption des normes internationales par la Pologne a principalement été créée par le processus d'adhésion à l'UE qui a obligé le pays à s'adapter au système communautaire de normes et de règlements techniques. La Pologne s'est en effet engagée, dans le cadre de l'Accord européen, à promouvoir l'application des règlements techniques, des normes et des procédures d'évaluation de la conformité de l'UE, à chercher à conclure des accords de reconnaissance mutuelle dans ces domaines et à participer aux travaux des organismes européens de normalisation. L'Union européenne s'est engagée, de son côté, à fournir à la Pologne une assistance technique pour l'aider à atteindre ces objectifs.

La première étape importante dans la voie de l'adoption des normes internationales a été franchie, en Pologne, avec l'adoption de la loi relative à la normalisation en 1993 qui a établi une nette distinction entre les normes facultatives, dont l'application est laissée à l'appréciation des consommateurs et des producteurs, et les règlements techniques juridiquement contraignants, qui sont élaborés par les pouvoirs publics en vue d'assurer la sécurité des personnes ou de l'environnement. D'après cette loi (article 16), les normes polonaises doivent tenir compte des normes internationales et régionales. Le Comité polonais pour la normalisation (PKN), organisme d'État placé sous la tutelle du bureau du premier ministre, est chargé d'élaborer et de publier les normes facultatives et de participer à la coopération internationale dans le domaine de la normalisation. Une autre étape plus récente a été l'adoption de la loi sur l'évaluation de conformité datée du 28 avril 2000 et entrée en vigueur le 1er janvier 2001, qui a établi le cadre réglementaire pour l'adoption des principes de la « Nouvelle approche » et de « l'Approche global » de l'Union européenne. Le Comité polonais pour l'intégration européenne a établi un calendrier d'adoption des directives « nouvelle approche » en mars 2001, selon lequel l'ensemble de ces directives doivent avoir été transposées et entrer en vigueur en Pologne d'ici juillet 2002. A la date de septembre 2001, la Pologne avait adopté les directives relatives au faible voltage, aux machines et aux appareils médicaux.

L'harmonisation avec les règles de l'UE a entraîné une profonde modification du système polonais de normes, d'essais et de certification. La Pologne avait mis au point un grand nombre de normes spécifiques et un système étendu de certification. Ceux qui exportaient vers le marché polonais ont souvent dénoncé le caractère contraignant des procédures polonaises de certification et vu en elles une source d'obstacle aux échanges.[19] La loi de 1993 sur les essais et la certification a notamment exigé l'obtention d'un certificat de sécurité « B » délivré uniquement par les centres d'essai polonais accrédités pour l'importation et la production intérieure d'un grand nombre de produits. L'adaptation au système de l'UE a impliqué l'adoption des normes communautaires, la suppression des procédures de certification obligatoires et, d'une manière plus générale, un réexamen approfondi de la réglementation des produits et de son application. Dans le cadre du système de l'UE, la réglementation se borne à définir les exigences essentielles pour atteindre des objectifs spécifiques, sur le plan de la sécurité notamment, sans prescrire de

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

solutions techniques. Les pouvoirs publics chargent les organismes européens de normalisation d'élaborer les normes européennes permettant de satisfaire à ces exigences. Le respect de ces normes n'est pas obligatoire mais il permet de supposer la conformité aux exigences essentielles (encadré 2). Les fabricants sont en principe libres de choisir les solutions appropriées qui permettent de respecter ces prescriptions mais ils ont nettement intérêt à observer les normes harmonisées.

Au cours des dernières années, le travail du comité de normalisation a surtout fait porter ses efforts sur l'examen des normes polonaises et leur harmonisation avec les normes de l'UE qui reposent en grande partie sur des normes internationales. En avril 2001, on dénombrait 18 000 normes polonaises dont 75 % étaient des normes européennes et 10 % correspondaient à des normes internationales non adoptées par l'UE. La Pologne avait adopté 45 % du nombre total des normes européennes, contre 30 % l'année précédente. Un amendement à la loi sur les normes de 1993, qui est entré en vigueur en décembre 2000, a établi une procédure accélérée d'adoption des normes européennes, en permettant l'adoption de normes européennes dans l'une des langues officielles des organisations européennes de normalisation, sans traduction en polonais. La Pologne doit aussi adapter ses règlements sanitaires aux règles communautaires mais elle n'a accompli jusqu'à présent que peu de progrès dans ce domaine.[20]

Encadré 2. **Harmonisation au sein de l'Union européenne : la nouvelle approche et l'approche globale**

Les articles 100 à 102 du Traité de Rome relatifs au rapprochement des législations reconnaissent la nécessité d'harmoniser les règlements techniques lorsque l'application de règles divergentes par les États membres compromet le bon fonctionnement du marché commun. Il est apparu, dès 1985, que l'approche traditionnelle de l'harmonisation ne permettrait pas de réaliser le marché unique du fait qu'elle était gênée par l'existence de spécifications très détaillées qui, non seulement étaient difficiles et longues à adopter au niveau politique et complexes à contrôler au niveau de l'application, mais qui devaient aussi être fréquemment mises à jour pour être adaptées au progrès technique. Il était donc indispensable d'adopter une nouvelle politique d'harmonisation et de normalisation techniques pour assurer effectivement la libre circulation des marchandises instituée par le marché unique. La voie pour y parvenir a été ouverte par la Cour de justice des Communautés européennes qui, dans son célèbre arrêt « *Cassis de Dijon* »[21], a considéré que l'article 30 du traité CE exigeait que des biens commercialisés légalement dans un État membre soient acceptés dans les autres sauf si les règles nationales imposaient un plus haut niveau de protection au titre de la réalisation d'un ou plusieurs objectifs figurant sur une liste sélective d'objectifs prioritaires. Cet arrêt a constitué le point de départ d'une politique fondée sur la reconnaissance mutuelle des niveaux de protection requis et à une harmonisation axée uniquement sur ces niveaux de protection et non sur la solution technique nécessaire pour les atteindre.

En 1985, le Conseil de l'UE a adopté la « nouvelle approche », selon laquelle l'harmonisation ne devait plus se traduire par des règles techniques détaillées mais consister uniquement à définir les exigences essentielles concernant la santé, la sécurité et d'autres aspects[22] auxquelles les produits industriels devaient se conformer pour pouvoir être commercialisés. Cette « nouvelle approche » de l'harmonisation a été complétée, en 1989, par l' « approche globale » qui a établi des procédures d'évaluation de la conformité ainsi que les critères relatifs à l'indépendance et à la qualité des organismes de certification, à la reconnaissance mutuelle et à l'accréditation. La nouvelle approche demandant que les exigences essentielles soient harmonisées et rendues impératives par des directives, elle n'est appropriée que s'il est vraiment possible de faire la distinction entre les exigences essentielles et les spécifications techniques, si une large gamme de produits est suffisamment homogène ou s'il existe un risque horizontal identifiable pour permettre la définition d'exigences essentielles communes et si la famille de produits ou le risque en jeu se prête à la normalisation. La nouvelle approche n'a, en outre, pas été appliquée aux secteurs dans lesquels la législation communautaire était bien développée avant 1985.

Dans le cadre de la nouvelle approche, les fabricants ne sont tenus de respecter que les exigences essentielles, qui sont rédigées de manière à être génériques, à ne pas nécessiter de mise à jour et à ne pas impliquer de solution technique unique. Ils peuvent utiliser n'importe quelle spécification technique qu'ils jugent appropriée pour satisfaire à ces exigences. Les produits qui s'y conforment peuvent circuler librement sur le marché européen.

Des normes harmonisées détaillées ne sont pas indispensables dans le cadre de la nouvelle approche mais elles constituent un moyen privilégié de prouver la conformité aux exigences essentielles. La responsabilité de

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

l'élaboration, au niveau européen, de spécifications techniques répondant à ces exigences n'incombe plus aux organismes publics de l'UE mais à trois organismes européens de normalisation mandatés par la Commission sur la base d'orientations générales convenues entre eux et la Commission. Le CEN (Comité européen de normalisation), le CENELEC (Comité européen de normalisation électrotechnique) et l'ETSI (Institut européen des normes de télécommunication) sont tous trois signataires du Code de pratique de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce. Lorsque les normes harmonisées élaborées par le CEN, le CENELEC ou l'ETSI sont reconnues par la Commission comme correspondant à un ensemble spécifique d'exigences essentielles, leurs références sont publiées au Journal officiel et elles entrent en vigueur dès qu'un État membre les a transposées dans sa réglementation nationale et a supprimé les normes nationales éventuellement incompatibles avec elles. Ces normes ne sont pas impératives mais tout produit qui les respecte bénéficie, dans tous les États membres, d'une présomption de conformité aux exigences essentielles définies par les directives « nouvelle approche ».

Le fabricant peut toujours choisir de prouver la conformité de ses produits aux exigences essentielles par d'autres moyens. Cela est évidemment nécessaire lorsqu'il n'existe pas (ou pas encore) de normes européennes harmonisées. Chaque directive « nouvelle approche » précise les procédures à suivre pour l'évaluation de la conformité. Celles-ci sont choisies dans la liste de procédures équivalentes établies par l'approche globale (ou « modules ») et elles répondent aux besoins propres à chaque situation. Elles revêtent différentes formes depuis celle d'une déclaration de conformité du fournisseur à celle d'une assurance totale de qualité en passant par celle de l'examen par une tierce partie. Les autorités nationales sont responsables de la désignation et de la notification des organes compétents habilités à procéder à l'évaluation de la conformité mais elles n'interviennent pas elles-mêmes dans cette évaluation. Lorsque l'intervention d'une tierce partie est nécessaire, les fournisseurs peuvent s'adresser à n'importe lequel des organismes notifiés au sein de l'Union européenne. Les produits qui ont passé avec succès les procédures d'évaluation appropriées se voient alors accorder le marquage CE qui leur permet de circuler librement dans tous les États membres mais qui oblige aussi le fabricant à assumer l'entière responsabilité du produit[23].

L'intérêt de la nouvelle approche et de l'approche globale réside dans le fait que ces approches limitent à l'essentiel les exigences juridiques et qu'elles laissent au fabricant le choix de la solution technique permettant de satisfaire à ces exigences. En même temps, en introduisant une concurrence à l'échelon de l'UE entre les organismes notifiés et en renforçant la confiance dans leur compétence grâce à l'accréditation, l'évaluation de conformité échappe au contrôle national. Au lieu de constituer un moyen d'imposer des exigences définies par les gouvernements, le système de normes est mis au service de l'industrie pour offrir des réponses viables, sans être en principe obligatoires, à la nécessité de respecter les exigences essentielles. L'aptitude de la nouvelle approche et de l'approche globale à créer un processus de normalisation harmonisée plus souple et plus efficient dans l'Union européenne dépend donc grandement de la fiabilité des organismes européens de normalisation et de certification et de l'efficacité du contrôle exercé par les États membres. D'une part, les organismes européens de normalisation et de certification doivent posséder un haut degré de compétence technique, d'impartialité et d'indépendance vis-à-vis des intérêts particuliers et être en même temps capables d'élaborer promptement les normes nécessaires pour traduire concrètement les exigences essentielles. D'autre part, chaque État membre est chargé de veiller à ce que le marquage CE soit respecté et que seuls les produits conformes aux exigences essentielles soient vendus sur son marché. Si les essais effectués par un organisme notifié sont contestés, les organes de contrôle de l'État membre concerné doivent alors intervenir.

En ce qui concerne la certification, la Pologne a raccourci la liste des produits obligatoirement soumis à cette procédure après l'adoption de la loi de 1993 sur les essais et la certification et la conclusion du protocole du 30 juillet 1998 sur l'évaluation de la conformité avec l'UE. Elle a accepté d'aligner sa législation sur les règles de l'UE et de lever l'obligation de certification pour les produits non soumis à cette procédure au sein de l'UE. Le nombre des produits soumis à la certification obligatoire a de ce fait diminué. En avril 2001, celle-ci ne s'appliquait plus qu'à 10 % des produits contre 30 % en 1997. Cependant, des difficultés persistantes ont été reportées, dues en partie au fait que les organismes de certification n'ont pas appliqué les nouvelles procédures relatives à la délivrance automatique des certificats et au fait que certains produits ne nécessitant pas de certification dans les pays de l'Union européenne, n'avaient pas été retirés de la liste des produits soumis obligatoirement aux procédures de certification.

La loi de 1993 a aussi introduit la déclaration de conformité par les fournisseurs pour des produits qui devaient auparavant être obligatoirement certifiés par les centres d'essai polonais. L'application de l'auto-déclaration de conformité a toutefois été retardée par l'absence de législation concernant la

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

responsabilité de la production. Une loi a été adoptée dans ce domaine pendant l'année 2000, ce qui devrait permettre le développement de l'autodéclaration de conformité. En juillet 2001, le Comité pour l'intégration européenne a adopté une stratégie pour l'organisation de la surveillance du marché et créé un groupe de travail inter-ministériel responsable de sa mise en place.

La Pologne a donc réalisé des progrès certains dans l'application des mesures harmonisées au niveau international dans le domaine de la réglementation des produits, sous l'effet principalement de l'impulsion donnée par le processus d'adhésion à l'UE. L'harmonisation avec les règles de l'UE permettra non seulement aux producteurs vendant sur les marchés de l'UE d'accéder plus facilement au marché polonais mais aussi aux producteurs polonais d'avoir plus facilement accès aux marchés de l'UE. L'élaboration des normes sur la base des exigences essentielles et l'introduction du système de déclaration de conformité par les fabricants favoriseront l'adoption d'une approche axée sur le marché dans la réglementation des produits, ce qui permettra aux producteurs de disposer d'une plus grande marge de manœuvre et de réduire les contraintes résultant des règles fixées en matière de certification. Une étape indispensable a été l'adaptation du cadre législatif. Les progrès futurs sont fortement tributaires de la mise en oeuvre effective du nouveau système. Des retards ont été signalés dans l'application de l'accord conclu avec l'UE et les procédures de certification obligatoire encore en vigueur peuvent toujours constituer des obstacles importants dans les domaines concernés. Le nouveau régime en matière de normalisation requiert un changement radical dans la conduite de la réglementation des produits et dans le travail des organismes de certification. Il implique aussi la mise en oeuvre d'une surveillance efficace du marché. La diffusion de l'information et la formation du personnel des organismes participant à l'évaluation de la conformité et des entreprises dans ce domaine ont, de ce fait, un rôle important à jouer, afin que tous les acteurs économiques et réglementaires intègrent ces changements et s'y adaptent.

2.5. Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays

Dans les cas où il n'existe pas de mesures harmonisées à l'échelon international, les obstacles aux échanges qui tiennent à la divergence des prescriptions réglementaires peuvent être aplanis si les partenaires commerciaux conviennent de considérer comme équivalentes leurs mesures réglementaires. Il existe encore, malgré l'élaboration de normes internationales, de nombreuses règles nationales particulières qui empêchent d'accéder totalement aux marchés mondiaux. Les producteurs sont en outre de plus en plus tenus d'apporter la preuve de la conformité de leurs produits aux règles nationales, ce qui augmente leurs coûts et les oblige, dans certains cas, à se soumettre plusieurs fois aux mêmes essais de conformité pour avoir accès à différents marchés. Les accords de reconnaissance mutuelle (ARM) peuvent sensiblement réduire ces coûts lorsque les réglementations nationales visent des objectifs pour l'essentiel équivalents. Ces accords peuvent porter sur les réglementations des produits elles-mêmes ou sur les procédures utilisées pour évaluer la conformité de certains produits ou services aux prescriptions réglementaires applicables.

La législation polonaise relative à la réglementation des produits fixe la base de la négociation des accords de reconnaissance mutuelle dans le domaine de la normalisation et de l'évaluation de la conformité. La loi du 3 avril 1993 sur les essais et la certification a autorisé le Centre polonais d'essai et de certification (CPEC), l'organisme national chargé d'organiser et de surveiller le système d'essais et de certification, à conclure avec des institutions étrangères des accords de reconnaissance des comptes rendus d'essais, des certificats de conformité et des déclarations de conformité des fabricants. Le CPEC a donc signé avec des partenaires étrangers plusieurs accords de coopération dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des résultats d'essais et des certificats.

La Pologne a demandé l'ouverture des négociations d'un protocole à l'accord européen sur l'évaluation de la conformité (PECA). Les PECA sont des ARM spécialement destinés à soutenir l'alignement progressif de la législation des pays candidats sur l'acquis communautaire et la facilitation des échanges et de l'accès aux marchés. Ils étendent certains avantages du marché unique dans les secteurs dans lesquels le pays candidat a aligné sa législation sur l'acquis communautaire. Chaque PECA comprend

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

un accord-cadre, qui fixe les modalités et les principes généraux de la reconnaissance mutuelle des résultats des procédures d'évaluation de la conformité et de l'acceptation mutuelle des produits industriels, et des annexes sectorielles. Une fois en vigueur, le PECA permettra aux exportateurs de l'UE (et à eux seuls) dont les produits industriels auront été testés et certifiés conformes aux prescriptions communautaires harmonisées d'avoir accès au marché polonais sans avoir besoin de soumettre ces produits à d'autres procédures d'évaluation de la conformité, ce qui réduira les coûts et les retards liés aux démarches nécessaires pour faire agréer un produit en vue de son lancement sur le marché. Le PECA offrira les mêmes avantages aux entreprises polonaises, ce qui facilitera leur accès au marché européen. Dans le cas de la Pologne, les négociations n'ont pas débuté et sont tributaires des progrès réalisés par la Pologne dans le domaine de l'alignement de sa législation sur les règles de l'UE. Les progrès permis par un PECA seront d'autant plus importants que les partenaires commerciaux ont attiré l'attention sur le fait que les coûts liés aux conditions fixées pour l'évaluation de la conformité sont particulièrement élevés en Pologne.

Le cadre institutionnel pour la certification et l'accréditation a été renforcé avec l'adoption de la loi relative à l'évaluation de la conformité du 28 avril 2000, qui était nécessaire pour développer la confiance des participants aux marchés dans le système polonais de certification et retirer les avantages des ARM. Cette loi a séparé les activités de certification et d'accréditation. Elle s'est traduite par la création d'un « Centre polonais d'accréditation » indépendant qui est devenu opérationnel en janvier 2001. Cela a constitué une étape importante puisque les bases d'un système d'accréditation indépendant ont ainsi été établies. Bien que limitée, la participation du nouvel organisme aux instances internationales a progressé. Il est membre de l'ILAC (Conférence internationale sur l'agrément des laboratoires d'essais) et de l'International Accréditation Forum (IAF) et a demandé à adhérer à l'European Co-operation for Accreditation (EA). Ces organismes visent à renforcer la confiance dans les systèmes d'accréditation et à réduire les obstacles aux échanges en apportant leur appui à l'élaboration de normes et de guides ISO/CEI et à leur application, en procédant à des échanges d'informations et en établissant des accords multilatéraux sur l'équivalence des programmes d'accréditation mis en oeuvre par leurs membres. En vertu de ces accords, qui reposent sur l'évaluation par les pairs, les organismes d'accréditation acceptent réciproquement leurs systèmes d'accréditation et ils reconnaissent et assurent mutuellement l'équivalence des certificats et comptes rendus établis par les organismes agréés dans le cadre de ces systèmes. Cela permet de réduire le nombre des évaluations, les fournisseurs n'ayant plus besoin que d'un certificat ou d'un compte rendu pour avoir accès à plusieurs marchés.

2.6. Application des principes de la concurrence dans une optique internationale

Les avantages de l'accès aux marchés peuvent être réduits par des mesures réglementaires qui tolèrent les agissements anticoncurrentiels ou par l'incapacité des pouvoirs publics à corriger les initiatives anticoncurrentielles du secteur privé qui ont le même résultat. Il importe donc que les institutions chargées de la réglementation permettent aux entreprises nationales et étrangères lésées par des pratiques anticoncurrentielles de défendre efficacement leur cause. L'existence de procédures d'instruction et de règlement des plaintes concernant des mesures réglementaires ou des initiatives privées qui gênent l'accès aux marchés et l'exercice d'une concurrence efficace, la nature des institutions chargées d'enregistrer ces plaintes et le respect des délais (éventuels) sont des aspects qui revêtent donc une importance capitale dans une optique internationale. Ils feront l'objet de cette sous-section tandis que le chapitre 3 offre une analyse détaillée de la concurrence dans le contexte de la réforme de la réglementation en Pologne.

Dans le cadre de la première vague de réformes, une législation s'opposant aux comportements anticoncurrentiels a été introduite en 1990 et un organisme chargé de veiller à son application a été créé. Des modifications ont été apportées à cette législation au cours des dix dernières années pour l'adapter à l'évolution économique et l'harmoniser davantage avec les règles de l'UE. La dernière loi du 15 décembre 2000 sur la concurrence et la protection des consommateurs, qui est entrée en vigueur le 1er avril 2001, a permis de rendre la législation polonaise totalement conforme à l'acquis communautaire. La législation

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

polonaise relative à la concurrence inclut maintenant l'interdiction de tout accord anticoncurrentiel et abus de position dominante ainsi qu'un contrôle préalable des fusions. Son application s'est surtout concentrée jusqu'à présent sur les problèmes de position dominante. Avec la nouvelle loi sur les aides publiques entrée en vigueur le 1er janvier 2001, le rôle du Bureau de la concurrence et de la protection des consommateurs (BCPC) a été étendu à la surveillance et au contrôle des aides publiques qui peuvent notablement fausser la concurrence, y compris au niveau international.

La législation polonaise interdit aux entreprises de se livrer à des pratiques monopolistiques qui ont un effet en Pologne. Elle protège les entreprises actives sur le marché polonais, quel que soit leur lieu d'implantation et que les entreprises polonaises bénéficient ou non d'une protection similaire à l'étranger. La loi sur la concurrence et la protection des consommateurs s'applique ainsi aux entreprises étrangères qui exportent vers la Pologne. Toutefois, comme la plupart des législations nationales, elle ne couvre pas les initiatives prises en Pologne qui n'ont d'effets anticoncurrentiels qu'à l'étranger et elle ne permet pas de lutter contre les ententes à l'exportation.

Pour ce qui est des fusions, les entreprises désireuses de fusionner doivent obtenir l'agrément du BCPC lorsque leur chiffre d'affaires annuel combiné excède 50 millions d'euros et que leur part totale du marché dépasse 20 %. Le président du BCPC doit aussi approuver les fusions qui ne créent pas ou ne renforcent pas une position dominante qui est supposée correspondre à une part de marché de plus de 40 %. Le BCPC peut toutefois autoriser une fusion renforçant une position dominante si elle a des effets positifs pour l'économie nationale. Son président doit se prononcer dans les deux mois suivant la notification. Presque toutes les fusions ont été approuvées sans condition et la notification n'a, en pratique, pas constitué un obstacle pour l'acquisition d'entreprises locales par des entreprises étrangères. Les deux fois où le BCPC n'a pas autorisé une reprise par un établissement étranger, sa décision a été infirmée à la suite d'un recours porté devant le Tribunal antimonopole par les entreprises concernées.[24] D'après le BCPC, sa coopération avec les entreprises étrangères dans le cadre des processus de fusion a dans l'ensemble été positive.

Le BCPC a développé sa coopération avec d'autres offices nationaux de la concurrence. Il a en effet conclu des accords bilatéraux avec la France, la Russie, la Lituanie et l'Ukraine. Cette coopération a revêtu la forme de voyages d'étude entrepris par les employés, de contacts réguliers entre les personnels de direction, d'un échange d'informations sur les activités respectives susceptibles d'avoir des effets pour l'autre partie et de la notification des modifications apportées à la législation. Dans le cas de l'accord signé avec les autorités françaises, la coopération s'est principalement traduite par la fourniture d'une aide par des experts français.

3. EXAMEN DE QUELQUES SECTEURS

3.1. Télécommunications

La modernisation du réseau polonais de télécommunications et l'amélioration des services de télécommunication ont été une condition essentielle du développement de l'économie et de sa compétitivité internationale. Le marché polonais des télécommunications s'est notablement développé mais le secteur a toujours besoin d'être modernisé et de bénéficier d'investissements. Depuis la deuxième moitié des années 90, le marché global de la téléphonie a progressé en moyenne de 15 % par an en termes de recettes. La densité des lignes fixes est passée de moins de 10 % en 1989 à 28 % en 2000, ce qui est un taux encore très inférieur à celui observé dans la plupart des pays de l'OCDE, et les listes d'attente pour obtenir un branchement sont toujours longues. La téléphonie mobile a connu une expansion rapide au cours des dernières années. Après avoir doublé entre 1998 et 1999, le nombre d'usagers a de nouveau presque doublé entre 1999 et 2000, ce qui a porté le taux de pénétration à 17.5 %.

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

La réforme de la réglementation dans les télécommunications a été entreprise relativement tard en Pologne. La loi de 1990 sur les communications a autorisé la concurrence pour les communications locales et les communications nationales longue distance. En pratique, toutefois, la concurrence a été limitée en raison principalement de problèmes d'interconnexion et de droits de licence élevés.[25] En 2000, Telekomunikacja Polska S.A. (TPSA), qui a remplacé en 1992 l'ancienne compagnie nationale des postes et téléphones, contrôlait encore 93 % du marché de la téléphonie locale. La loi sur les communications a ouvert totalement ce marché aux investisseurs mais elle a imposé des restrictions pour d'autres services. En effet, les sociétés étrangères ne pouvaient détenir plus de 49 % du capital d'une compagnie du segment des communications internationales longue distance ou de la téléphonie mobile cellulaire. La majorité du conseil d'administration devait être composée de citoyens polonais domiciliés en Pologne.

La nouvelle loi sur les télécommunications du 21 juillet 2000, qui est entrée en vigueur en janvier 2001, a jeté les bases d'une plus grande libéralisation du secteur. Elle a supprimé les restrictions relatives au contrôle, par des étrangers, des exploitants de télécommunications, sauf pour la fourniture des services internationaux de téléphonie fixe et supprimé les obstacles à l'entrée de nouveaux exploitants. Elle a, en particulier, remplacé le système de licences par un système d'autorisation. Elle a également établi une autorité de régulation indépendante. Elle a cependant maintenu jusqu'à la fin de l'année 2002 le monopole de la TPSA pour la téléphonie vocale internationale. La réforme de l'année 2000 a principalement été motivée par la nécessité de s'aligner sur les règles de l'UE ainsi que par les engagements pris dans le cadre de l'OMC. Des progrès ont aussi été réalisés dans le domaine de la privatisation au cours des dernières années. Après une première étape qui a été franchie en 1998, la part de l'État a été ramenée à 22.6 % en 2000 et 2001 grâce à la vente d'actions à un partenaire stratégique. En dehors de l'État, le principal actionnaire est maintenant la joint-venture unissant France Télécom et Kulczyk Holding, qui détient une participation de 47.5 %.

Le secteur des équipements de télécommunications a été ouvert à la concurrence. En dehors d'une réduction des droits de douane consécutive à l'application de l'Accord sur les technologies de l'information et des accords préférentiels conclus avec l'UE et l'AELE et dans le cadre de l'ALEEC, les dernières réformes devraient aussi réduire les obstacles au commerce constitués par les procédures de certification. Il incombait auparavant au ministre des Postes et Télécommunications d'évaluer la conformité des équipements de télécommunications avec les normes polonaises en vigueur et les certificats émis par des organismes étrangers n'étaient pas reconnus. La nouvelle loi sur les télécommunications a introduit la procédure d'autocertification en autorisant les fabricants à déclarer la conformité de leurs produits avec les « exigences essentielles ». Les importations ont rapidement augmenté depuis le milieu des années 90 sous l'effet d'une expansion rapide de la téléphonie mobile et de l'extension des réseaux téléphoniques filaires. Elles proviennent pour les deux tiers de l'Union européenne (tableau 4). Les fabricants nationaux écoulent principalement leurs produits sur les marchés intérieurs, les exportations d'équipements de télécommunications sont faibles et liées aux réseaux d'approvisionnement des sociétés internationales, établies en Pologne.

Tableau 4. **Échanges avec l'étranger d'équipements de télécommunications**

(millions de dollars des États-Unis)

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
Exportations	29	41	68	74	68
Importations	355	581	871	1 014	1 206

Source : PAIZ (sur la base des statistiques de l'Office central de statistiques).

3.2. Electricité

La Pologne a mis en place la base juridique nécessaire à l'ouverture de son marché de l'électricité à la concurrence. Jusqu'en 1990, le secteur de l'électricité était entièrement détenu par l'État. Les premiers changements opérés en 1990 ont notamment revêtu la forme de l'éclatement de la compagnie d'électricité

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

en quelque 40 entreprises de production, 33 sociétés de distribution et une société de transport, la compagnie du réseau électrique polonais (PSE) effectuant seule les achats pour l'ensemble du réseau. En 1997, une nouvelle loi a instauré un cadre juridique solide pour rendre concurrentiel le marché de l'énergie en permettant à des tierces parties d'y avoir accès grâce à un système de licences. Cette loi a établi une autorité de contrôle indépendante, l'autorité de régulation de l'énergie. Elle a aussi fixé les délais dans lesquels les utilisateurs finaux doivent choisir leur fournisseur d'électricité. Elle a prévu une ouverture progressive du marché, commençant en 1998 pour se terminer à la fin de 2005. La dernière mesure prise pour rendre le marché concurrentiel a été la création d'une station d'échange entre réseaux qui a commencé à fonctionner en juillet 2000 sur le modèle du système Nordpool. Les échanges ont toutefois été très limités jusqu'à présent puisque environ 70 % de la fourniture d'électricité aux consommateurs finaux sont couverts par un contrat à long terme conclu entre les producteurs et la PSE.

La loi de 1997 sur l'énergie a aussi préparé le terrain pour la privatisation des compagnies d'électricité et l'entrée d'entreprises étrangères sur le marché. En mars 2001, neuf compagnies de production et une compagnie de transport d'électricité avaient été privatisées. Elles ont toutes été vendues, sauf une, à des investisseurs stratégiques étrangers. L'État a conservé une majorité ou une minorité de blocage dans les compagnies privatisées.

Comme cela a été le cas dans d'autres pays d'Europe centrale, les connexions internationales du réseau électrique ont été réorientées de l'Europe de l'Est vers l'Europe de l'Ouest. En 1992, le réseau a été déconnecté du réseau ukrainien et la compagnie de transport polonaise a participé à la création de CENTREL qui regroupe maintenant les compagnies de transport d'électricité de la Pologne, de la Hongrie, de la République tchèque et de la Slovaquie. CENTREL a entrepris une exploitation synchrone avec l'UCPTE en 1995. D'autres interconnexions ont été établies depuis, y compris avec le réseau slovaque en 1999 et le réseau suédois en 2000.

Le processus d'adhésion à l'UE a entraîné l'ouverture du marché polonais de l'électricité à la concurrence internationale. Jusqu'à présent la libéralisation de l'accès à ce marché n'a concerné que l'électricité produite en Pologne et la PSE a eu le monopole des échanges internationaux. En 1999, les importations ont couvert 2.5 % de l'électricité consommée en Pologne tandis que les exportations ont porté sur 6 % de l'électricité produite. Au moment de l'adhésion à l'UE, les clients dont la consommation annuelle dépassera 100 GWh pourront avoir accès au marché international, ce qui implique une ouverture à la concurrence internationale évaluée à 37 % et donc supérieure au minimum de 33 % du marché d'ici 2010 exigé par l'UE.

La concurrence étrangère pourrait donner une forte impulsion à la modernisation du secteur polonais de l'électricité et à une plus grande compétitivité de l'économie en permettant aux utilisateurs finaux d'avoir accès à une source d'énergie moins coûteuse. Les effets de la concurrence étrangère pourraient toutefois être compromis par l'application du principe de la réciprocité. En vertu de ce principe, que d'autres pays européens ont aussi intégré dans leur programme de libéralisation, les autorités peuvent interdire les importations en provenance de pays moins ouverts à la concurrence internationale, ce qui constitue un sérieux obstacle au développement de la concurrence internationale. Les pressions s'exerçant en faveur d'une limitation des importations pourraient s'intensifier si l'ouverture du marché perturbe gravement le secteur national. Le secteur polonais de la production d'électricité a besoin de davantage d'investissements pour améliorer son efficience et satisfaire aux normes de l'UE dans le domaine de la protection de l'environnement. À cet égard, l'investissement étranger peut contribuer notablement à rendre le secteur polonais de l'électricité plus compétitif en lui apportant capitaux et savoir-faire. La production d'électricité reposant principalement sur le charbon et la lignite, la réduction progressive des restrictions limitant les importations de charbon dans le cadre de la restructuration du secteur de la houille favoriserait également une baisse des coûts de production de l'électricité.[26]

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

3.3. Industrie automobile

Le secteur de l'automobile, qui a été l'une des premières branches d'activité à être privatisées au début des années 90 a aussi été l'une de celles qui ont connu une expansion très rapide en Pologne. Les ventes de voitures de tourisme neuves ont régulièrement augmenté depuis 1992. Avec plus de 600 000 voitures neuves vendues en 1999, le marché automobile polonais est le premier d'Europe centrale et le huitième d'Europe. Les importations ont aussi régulièrement progressé pour atteindre un niveau voisin de 200 000 voitures en 1998. Les exportations ont également augmenté mais beaucoup moins rapidement. Le développement de l'industrie automobile s'est accompagné d'une forte participation étrangère. Le secteur du matériel de transport a attiré 11 % de l'ensemble de l'IDE effectué en Pologne et près d'un quart de l'investissement étranger consacré aux industries manufacturières. L'expansion de l'industrie automobile a entraîné une poussée des importations d'équipements et accessoires automobiles ainsi que le développement du secteur des pièces détachées automobiles du fait que les entreprises étrangères ont mis progressivement en place des réseaux de fournisseurs locaux.

Tableau 5. **Structure du commerce extérieur dans le secteur de l'automobile**

(millions de dollars des États-Unis)

	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
Voitures de tourisme					
- exportations	524	659	784	771	1 010
- importations	376	467	920	1 102	1 380
Pièces détachées automobiles					
- exportations	61	117	187	282	392
- importations	246	422	715	1 052	1 227

Source : PAIZ (sur la base des statistiques de l'Office central de statistiques).

La politique gouvernementale en faveur de la restructuration de l'industrie automobile polonaise a surtout visé à encourager les entreprises étrangères à implanter des centres de production en Pologne. Plusieurs mesures ont en même temps été prises pour protéger l'industrie nationale en cours de restructuration de la concurrence des importations, en partie pour renforcer l'attrait du marché polonais pour les fournisseurs étrangers.[27]

- Entre 1994 et 1996, la Pologne a appliqué un taux de droits de douane de 35 % aux importations de véhicules automobiles. Cette mesure adoptée en 1993 prévoyait de réduire ce taux, entre 1997 et 2002, pour les importations en provenance des pays de l'UE (qui sont actuellement soumises à un taux de 15 %). Certains constructeurs de l'UE ont bénéficié de meilleures conditions d'accès au marché polonais au titre de contingents bilatéraux d'admission en franchise, ce qui a donné lieu à

- une exemption de l'obligation de réduire progressivement les droits de douane prévue dans l'Accord européen. Les importations d'équipements et accessoires automobiles ont, par contre, été exemptées de droits, ce qui a encouragé les entreprises étrangères à implanter des usines de montage en Pologne.

- L'importation de véhicules d'occasion de plus de trois ans a été temporairement interdite en 1993. Cette mesure a été assouplie en 1997 et 1998. L'âge limite des véhicules a été porté à dix ans pour les voitures de tourisme et à 6 ans pour les camions et la mesure a été levée pour les autobus, les tracteurs et les véhicules équipés de moteurs à deux temps.

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

– Les voitures importées sont soumises à des droits de consommation plus élevés que les voitures produites localement. Les taux qui leur sont appliqués atteignent 6.4 % et 17.6 %, suivant la cylindrée du moteur, contre 6 % et 15 % pour les voitures polonaises.[28] D'après les autorités polonaises, la différence de taux est destinée à compenser le fait que la base d'imposition utilisée n'est pas la même.[29]

Suivant les engagements qu'elle a pris au niveau international dans le cadre notamment de l'Accord européen, la Pologne a entrepris de réduire progressivement la protection de son marché intérieur des importations en provenance de l'UE. En ce qui concerne les règlements techniques, elle applique le règlement relatif à l'agrément des types de véhicules qui tient compte de plusieurs directives de l'UE. L'évaluation de la conformité se déroule suivant les conditions énoncées dans l'Accord de Genève de 1958. La certification, qui est obligatoire, est effectuée par deux organismes polonais. La réalisation d'essais supplémentaires n'est toutefois pas exigée pour les véhicules pour lesquels est présenté un document de certification émis par un organisme de certification reconnu d'un pays assujetti aux dispositions de l'Accord de Genève. Des conditions analogues s'appliquent aux importations de certains équipements et accessoires automobiles.

En dépit des progrès généraux réalisés vers la reconnaissance mutuelle des certificats, des obstacles aux échanges liés aux spécifications techniques demeurent. Certaines pièces détachées automobiles restent soumises au certificat de sécurité B qui n'est délivré que par les organismes polonais de certification même lorsqu'elles sont montées sur des véhicules bénéficiant déjà d'un certificat reconnu. Le gouvernement a en outre eu recours récemment aux spécifications techniques pour limiter les importations. À la suite d'un ralentissement des ventes intérieures et d'une augmentation des importations, il a en effet décidé d'imposer de nouvelles conditions pour l'inspection des voitures d'occasion importées. Bien que cette mesure ait été justifiée par des considérations liées à la sécurité et à la protection de l'environnement, il semble qu'elle ait été prise en vue de réduire le déficit commercial et de protéger les producteurs nationaux d'une intensification de la concurrence.

4. CONCLUSIONS ET LIGNES D'ACTION ENVISAGEABLES

4.1. Évaluation générale

L'investissement étranger a joué un rôle déterminant dans le développement de l'économie polonaise tandis que la plus large ouverture à la concurrence internationale a contribué à la mise en place d'une économie plus concurrentielle. Au cours des dix dernières années, la Pologne a supprimé de nombreuses restrictions à l'entrée d'entreprises étrangères et réduit plusieurs obstacles aux échanges liés à la réglementation tout en mettant en place un cadre réglementaire favorable à l'investissement. Les engagements pris au niveau international dans le cadre de l'OMC et le processus d'adhésion à l'UE se sont traduits par une plus grande exposition du régime intérieur à la surveillance internationale, ce qui a donné une forte impulsion à l'entreprise de réformes favorables à la concurrence. La réalisation de nouveaux progrès dans l'intégration des principes de l'ouverture des marchés dans le cadre réglementaire pourra contribuer à attirer l'investissement étranger nécessaire et à améliorer la compétitivité du secteur privé local. À terme, l'objectif de l'amélioration de l'environnement économique n'est pas expressément de le rendre plus attrayant pour les investisseurs étrangers mais plutôt de le rendre plus concurrentiel pour l'ensemble des entreprises.

Un examen du système réglementaire polonais permet de constater que les progrès réalisés dans la libéralisation des échanges et de l'investissement sont allés de pair avec une plus nette intégration des principes en faveur de l'ouverture des marchés dans le cadre réglementaire national. Le principe de la non-discrimination prévaut généralement et le nombre d'exceptions à son application a diminué et devrait continuer de décroître. Le dispositif réglementaire est dans l'ensemble plus transparent et mieux adapté à

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

l'économie de marché. La politique de la concurrence a été développée et une autorité indépendante a été chargée de sa mise en oeuvre.

Le système national de normalisation et de certification, qui constitue depuis longtemps l'un des principaux obstacles aux échanges en Pologne, a été modifié pour l'adapter au système de l'UE, en intégrant davantage les normes internationales et en simplifiant les exigences en matière de certification. Les progrès réalisés dans le domaine de la reconnaissance mutuelle, grâce notamment au protocole sur l'évaluation de la conformité qui doit être signé avec l'UE, réduiront aussi à l'avenir les obstacles aux échanges résultant des conditions imposées pour la certification. Le cadre législatif est ainsi plus conforme aux principes de réglementation efficiente et les résultats effectifs pour l'accès au marché dépendront de la mise en oeuvre de la réforme et de la capacité d'adaptation au nouveau système des organismes concernés.

Plusieurs des restrictions ont certes été réduites mais les procédures administratives imposent encore souvent aux entreprises des conditions pesantes et imprévisibles qui augmentent leurs coûts. Malgré les progrès réalisés sur le plan de la transparence, le processus de consultation dans le cadre réglementaire est encore insuffisamment développé. Une plus grande participation des entreprises pourrait permettre de discerner les problèmes potentiels et contribuer à créer un environnement favorable aux entreprises. Le coût du respect de la réglementation pourrait aussi être réduit, pour ces dernières, si les procédures administratives étaient plus transparentes et prévisibles. En rationalisant et en rendant plus transparentes ces procédures, on pourrait aussi réduire le risque que les fonctionnaires fassent un usage abusif de leur pouvoir discrétionnaire dans l'application de la législation. Pour que les entreprises bénéficient de meilleures conditions il ne suffit pas de modifier les règlements ; il faut aussi que la gestion quotidienne des procédures continue d'être adaptée, la culture du contrôle devant céder la place à une coopération avec le secteur privé.

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

Les dispositifs réglementaires nationaux font de plus en plus l'objet d'une surveillance internationale. Dans le cas de la Pologne, le processus d'adhésion à l'UE a dans l'ensemble été à l'origine de nombreuses réformes en faveur de la concurrence. Les réformes ne doivent toutefois pas uniquement permettre de satisfaire aux normes de l'UE et la mise en place d'un cadre réglementaire adapté à l'ouverture des marchés exige une forte motivation au niveau national. Cela est d'autant plus nécessaire que l'intensification de la concurrence s'exerçant sur le marché intérieur peut donner lieu à des demandes d'intervention des pouvoirs publics en vue de protéger ce marché. La réduction des obstacles traditionnels aux échanges peut favoriser la montée de pressions en faveur du recours à la réglementation nationale pour protéger le marché intérieur. Ces pressions peuvent être exercées par les producteurs nationaux ainsi que par les investisseurs étrangers dans les secteurs notamment qui ne sont pas suffisamment compétitifs. Elles peuvent aussi émaner de l'administration elle-même et viser à protéger l'industrie nationale ou à s'attaquer aux déficits de la balance courante. La transparence sera indispensable pour éviter que les mesures réglementaires ne favorisent certains intérêts. En permettant aux consommateurs de faire davantage entendre leur voix et en tenant mieux compte des échanges et de l'investissement dans le processus d'élaboration de la réglementation, on contribuera notablement au développement d'un cadre réglementaire favorable au commerce et à l'investissement.

4.2 Lignes d'action envisageables

Les recommandations qui suivent sont formulées sur la base de l'évaluation présentée plus haut ainsi que des recommandations pratiques énoncées dans le Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation. Étant donné les effets positifs potentiels de l'ouverture des marchés qui pourraient résulter d'une réforme plus poussée de la réglementation, la Pologne est encouragée à considérer les lignes d'action suivantes :

Améliorer l'environnement économique en simplifiant les procédures administratives

Il conviendrait de poursuivre les efforts entrepris pour revoir et simplifier les procédures administratives afin de supprimer les prescriptions inutiles. La création d'un registre central des procédures administratives favoriserait aussi la transparence et la prévisibilité des règlements. Ce type d'initiative limiterait l'importance du pouvoir discrétionnaire exercé par les fonctionnaires dans l'application de la réglementation (au niveau, par exemple, de la délivrance de licences ou d'autorisations, des permis de travail et du respect des obligations fiscales).

Une attention particulière doit être accordée à une application satisfaisante de la réglementation. La surveillance de la mise en oeuvre des dispositions réglementaires et la formation des fonctionnaires ont progressé, comme on l'a vu, pour les marchés publics et les procédures douanières et les efforts dans ce domaine doivent être poursuivis.

Mettre au point une méthode uniforme pour évaluer l'impact des règlements proposés sur l'activité économique, le commerce et l'investissement

Le gouvernement polonais envisage d'introduire une analyse formelle de l'impact de la réglementation dans le processus d'élaboration de celle-ci. Cet instrument devrait couvrir à la fois la législation et les dispositions secondaires. Il devrait expressément inclure les échanges et l'investissement dans les critères d'évaluation. L'évaluation ne devrait pas porter uniquement sur les règlements qui concernent directement les échanges et l'investissement mais aussi sur ceux qui ont trait notamment à la réglementation des produits ou à la protection de l'environnement. On peut évaluer l'impact sur les échanges et l'investissement d'un projet de règlement en examinant si celui-ci respecte bien les principes d'une réglementation efficiente pour l'ouverture des marchés, à savoir, entre autres : absence de discrimination, non-recours à des mesures restreignant inutilement les échanges, transparence et utilisation de normes internationales.

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

Lorsque des effets négatifs sur les échanges et l'investissement seront décelés, l'AIR devra inclure la recherche de solutions créant moins d'obstacles aux échanges et à l'investissement. L'inclusion d'exigences ayant des effets négatifs sur les échanges et l'investissement devra être justifiée.

Permettre davantage à toutes les parties concernées de contribuer au processus d'élaboration de la réglementation.

Un plus large recours à la consultation du public pourrait améliorer la qualité de la réglementation et son adaptation à une économie de marché ouverte à la concurrence internationale. Le développement des procédures de « notification pour commentaires » pourrait rendre le cadre réglementaire plus prévisible et fournir aux responsables de l'élaboration de la réglementation des éléments d'information émanant des acteurs du marché qui leur permettent de mieux adapter les textes aux besoins de ce dernier.

La consultation du public doit être organisée suivant un calendrier approprié de manière à laisser aux acteurs du marché suffisamment de temps pour apporter leur contribution. La publication de ces commentaires et des réponses formulées par l'administration peut favoriser la réalisation de consultations publiques en obligeant davantage l'administration à rendre des comptes et en limitant le risque que ces consultations soient accaparées par des intérêts particuliers.

Il faudra veiller particulièrement, en développant le processus de consultations, à ce qu'il permette à tous les administrés de faire entendre leur voix et qu'il ne soit pas limité aux producteurs ou aux représentants des salariés en place.

Continuer de progresser dans l'utilisation des normes internationales et la reconnaissance mutuelle des résultats des évaluations de la conformité

Les progrès dans ce domaine ont des chances de se poursuivre sous l'impulsion du processus d'adhésion à l'UE. Il convient toutefois d'accorder une attention particulière à la formation des fonctionnaires des organismes de certification, pour permettre une adaptation en douceur du système, ainsi qu'à la fourniture d'informations aux producteurs locaux, pour les aider à s'adapter aux nouvelles normes et règles de certification.

Le marché devra aussi être efficacement surveillé pour assurer le développement de la déclaration de conformité des fabricants. Les progrès réalisés dans l'adaptation du cadre législatif devront être suivis d'une mise en oeuvre effective en dotant l'administration des moyens nécessaires.

Poursuivre la modernisation des procédures douanières

L'attention devrait se concentrer sur un plus large recours aux procédures simplifiées et la mise en place d'un système d'échange de données informatisées (EDI). Il faudra pour cela investir dans l'informatisation du système. Les efforts entrepris pour établir une coopération entre différents bureaux de douane et lutter contre la corruption doivent être poursuivis.

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

NOTES

1. Commission européenne, « Rapport régulier 2000 de la Commission sur les progrès réalisés par la Pologne sur la voie de l'adhésion », 8 novembre 2000.

2. Études économiques de l'OCDE, Pologne, 2000-2001.

3. Études économiques de l'OCDE, Pologne, 2000-2001.

4. La législation polonaise autorise les mesures de sauvegarde (Loi de décembre 1997 relative aux mesures de sauvegarde à l'encontre de l'importation excessive de marchandises dans le territoire douanier polonais). Dans le cadre des négociations du Cycle d'Uruguay, la Pologne s'est réservée le droit de prendre des mesures transitoires pour les produits agricoles soumis à des droits de douane respectant les dispositions de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture et elle a pris des mesures de sauvegarde à l'encontre d'importations à plusieurs reprises. Dans le cadre des accords régionaux, la Pologne a aussi eu recours à des mesures de sauvegarde en vue de limiter les importations comme lorsqu'elle a supprimé la préférence tarifaire bénéficiant aux importations de yaourt en provenance de l'UE en 1999. Elle a en outre introduit une législation de sauvegarde couvrant spécifiquement les importations de textiles et d'habillement en 1997. Voir OMC, Examen des politiques commerciales, 2000.

5. Institut de recherche sur le commerce extérieur, l'investissement étranger en Pologne, 1999 et 2000.

6. Institut de recherche sur le commerce extérieur, l'investissement étranger en Pologne, 2000.

7. Aux termes de la loi du 29 juillet 1992 relative aux jeux d'argent, aux paris et aux machines à sous, les activités dans ces domaines peuvent être gérées par des sociétés par actions ou des sociétés à responsabilité limitée établies en Pologne, dont les actionnaires ne peuvent être que des ressortissants polonais. Les entreprises étrangères ne peuvent donc : 1) détenir directement ou indirectement (par le biais d'entités dépendantes) la majorité des voix dans des sociétés gérant des jeux d'argent ; 2) convoquer ou congédier la majorité des membres de la direction de sociétés gérant des jeux d'argent. En outre, plus de la moitié des membres de la direction ne peut occuper des fonctions directoriales dans des entreprises étrangères ou un organisme dépendant d'une entreprise étrangère.

8. En particulier, aucune autorisation n'est nécessaire pour l'achat de terrains par des personnes morales ou des sociétés commerciales étrangères sans statut juridique établies en Pologne, à condition que la superficie totale détenue dans l'ensemble du pays n'excède pas 0.4 hectare de terres non viabilisées en zones urbaines, à l'exclusion des zones frontalières, et un hectare en zones rurales. L'obtention d'une autorisation n'est pas non plus exigée pour l'acquisition d'appartements et dans le cas de parties étrangères résidant en Pologne depuis au moins cinq ans (sauf pour l'acquisition de terrains de plus d'un hectare en zones rurales).

9. L'application de la préférence nationale est précisée dans l'ordonnance du Conseil des ministres du 28 décembre 1994.

10. Pour la fourniture de biens, la préférence doit être accordée aux fournisseurs qui utilisent au moins 50 % de matériaux et de produits d'origine locale et pour la prestation de services et la réalisation de travaux de construction, les soumissionnaires doivent utiliser au moins 50 % de produits locaux, s'ils veulent bénéficier de la préférence nationale.

11. Loi 62 du 20 juillet 2000 relative à la publication de dispositions normatives et de certaines autres dispositions législatives.

12. *www.gpkprm.gov.pl*

13. Le recours à une seule source d'approvisionnement n'est autorisé que pour les achats évalués à un montant maximum de 3 000 euros. L'utilisation des procédures simplifiées n'est possible que pour les marchés dont le montant est compris entre 3 000 et 30 000 euros. Pour les marchés d'un montant évalué à plus de 30 000 euros, le recours à des procédures autres que l'appel d'offres ouvert est soumis à des conditions définies

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

par la loi. L'autorisation du président du Bureau des marchés publics est aussi nécessaire pour les marchés évalués à plus de 200 000 euros, dans les cas autres que les appels d'offres ouverts.

14. *www.uzp.gov.pl*

15. Résolution n°13 du Conseil des ministres du 25 février 1997. Le projet de loi doit être accompagné d'un « rapport justificatif » comprenant un exposé : 1) de l'état de la situation dans le secteur qui doit être réglementé, des raisons pour lesquelles la réglementation est nécessaire et de l'objectif qu'elle vise ; 2) des différences existant entre la législation en vigueur et celle qui est proposée ; 3) de la nature des effets sociaux, économiques, juridiques et financiers attendus de la réglementation, y compris ceux concernant la limitation du pouvoir discrétionnaire, la simplification des procédures et la cohérence interne du système juridique, en indiquant les sources de financement ; 4) des résultats de la consultation du public, surtout si l'obligation de procéder à une telle consultation résulte de la loi. Ce rapport doit être conforme aux exigences de la Constitution et des règles de procédure du Sejm. Le projet de loi doit aussi être accompagné d'un avis préliminaire sur sa conformité avec la législation européenne.

16. Voir le chapitre 3 pour le rôle joué dans le domaine de la sensibilisation par le Bureau de la concurrence.

17. Rapport établi à la demande de l'Agence polonaise pour l'investissement étranger. L'échantillon considéré comprenait 814 entreprises à participation étrangère.

18. L'enquête menée par DHL en 1999 confirme l'amélioration des procédures douanières polonaises. 27 % des entreprises multinationales occidentales ont estimé que les procédures douanières de la Pologne étaient simples (contre 12 % lors de l'enquête précédente menée en 1997). La Pologne a ainsi obtenu la troisième place parmi les pays de la région, derrière la République tchèque et la Hongrie mais bien avant d'autres pays. Les reproches des entreprises multinationales ont surtout porté sur les retards subis et la fréquence des modifications apportées aux règlements. Le rapport de DHL repose sur une enquête portant sur le sentiment des entreprises à l'égard des procédures douanières des pays d'Europe centrale et orientale qui a été menée auprès d'une centaine d'entreprises multinationales. (« Red Tape Curtain Only Partially Raised Over Central/Eastern Europe », avril 1999).

19. Dans le rapport établi par le Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (USTR) sur les obstacles au commerce extérieur, les normes et les exigences en matière de certification sont considérées comme des obstacles importants à l'exercice d'activités commerciales en Pologne. D'après ce document, les exportateurs de produits américains vers la Pologne se plaignent de la complexité du système, du manque de transparence des conditions requises et d'une application arbitraire des dispositions par les fonctionnaires. (USTR, 2001 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers). Il est fait état de problèmes du même ordre dans la Base de données sur l'accès aux marchés de la Commission européenne. Celle-ci mentionne, pour des exemples précis concernant les engins de construction, les câbles métalliques destinés aux activités minières ou le conditionnement du lait, des procédures qui sont souvent coûteuses, peuvent s'étaler sur six ou sept mois et manquent de transparence du fait que les raisons motivant les décisions ne sont pas données et que les certifications peuvent être gérées par différentes institutions (Commission européenne, Base de données sur l'accès aux marchés).

20. Commission européenne. Rapport régulier sur les progrès réalisés par la Pologne sur la voie de l'adhésion.

21. Arrêt du 20 février 1979, Cassis de Dijon, affaire 120/78.

22. Rendement énergétique, étiquetage, environnement, bruit.

23. Voir la directive 85/374/CEE du Conseil du 25 juillet 1985 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux.

24. Voir le chapitre 3.

25. Cette question a été soulevée par des entreprises étrangères. Le rapport 2001 du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (USTR) indique que des entreprises se sont plaintes

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

du manque de transparence des critères utilisés pour les accords d'interconnexion et du fait que le traitement préférentiel accordé par la TPSA à certains prestataires de service les a empêchées d'utiliser leurs licences pour les communications nationales longue distance.

26. Se reporter au chapitre 5 pour une analyse des réformes dans le secteur du charbon.

27. Voir le rapport établi par le ministère polonais de l'Économie sur l'industrie de la Pologne en 1999, Varsovie 2000.

28. Règlement du ministère des Finances relatif au droit de consommation du 22 décembre 2000 (Dz.U. n°119, point 1259).

29. Valeur en douane plus droits de douane à l'importation, et prix à la production hors TVA mais droit de consommation compris.

© OCDE (2002). Tous droits réservés.

© OCDE (2002). Tous droits réservés.