

**EXAMEN DE L'OCDE SUR LA RÉFORME DE LA
RÉGLEMENTATION**

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN POLOGNE

LES SECTEURS DE LA POSTE ET DE L'ÉNERGIE



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

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 :
THE POSTAL AND ENERGY SECTORS

© 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 sur *Les secteurs de la poste et de l'énergie* 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 juillet 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 David Parker de la Division du droit et de la politique de la concurrence 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 d'experts universitaires en Pologne. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

1. SECTEUR DES POSTES.....	7
1.1. Introduction.....	7
1.2. Structure du secteur des postes en Pologne	8
1.3. Réforme du secteur des postes.....	11
1.4. Conclusions et recommandations	16
2. SECTEUR DE L'ENERGIE	18
2.1. Présentation du secteur	18
3. SECTEUR DU PETROLE	21
3.1. Introduction.....	21
3.2. Structure.....	21
3.3. Problèmes de concurrence et de réglementation.....	24
3.4. Conclusions et recommandations	29
4. SECTEUR DU CHARBON.....	30
4.1. Introduction.....	30
4.2. Structure.....	31
4.3. Problèmes de concurrence	33
4.4. Conclusions et recommandations	37
5. LE SECTEUR DE L'ELECTRICITE	38
5.1. Introduction.....	38
5.2. Structure de l'industrie	39
5.3. Régulation.....	46
5.4. Problèmes de concurrence	50
5.5. Conclusions et recommandations	53
6. LE SECTEUR DU GAZ.....	55
6.1. Introduction.....	55
6.2. Structure.....	56
6.3. Régulation.....	61
6.4. Problèmes de concurrence	62
6.5. Conclusions et recommandations	64
ANNEXE 1 : PRIVATISATIONS ACTUELLES ET PREVUES DANS LE SECTEUR DE L'ELECTRICITE	66
Production électrique.....	66
Cogénération.....	67
Distribution.....	68

Synthèse

Rapport de référence sur les secteurs de la poste et de l'énergie en Pologne

Dans la plupart des pays de l'OCDE, le secteur des postes reste dominé par un monopole public verticalement intégré, dont la majeure partie des produits est largement protégée de la concurrence par la loi. La Pologne ne fait pas exception, et la libéralisation y est même moins avancée que dans la plupart des autres pays et, en tout état de cause, moins que ne le prévoit la législation de l'UE (à laquelle elle doit se conformer pour devenir membre). Avant 1995, la Poste polonaise détenait un monopole absolu sur les services. Après cette date, une dose de concurrence a été autorisée dans les services de messagerie. Un projet de loi récent favorisera, s'il est adopté, une libéralisation légère et mettra la Pologne en conformité avec les conditions de l'UE. Ensuite, la Pologne devra poursuivre le processus de libéralisation pour s'adapter aux dernières évolutions de l'UE. Dans ce pays, les réformes du secteur postal ont rencontré des résistances, ce qui n'est pas inhabituel étant donné que ce secteur constitue une infrastructure vitale pour les économies et un service universel qui doit être accessible à tous à des prix abordables. Libéraliser n'est certes pas chose facile. Cependant, l'expérience des pays qui ont le plus avancé sur cette voie est concluante : meilleur assortiment de services, services de qualité, amélioration des performances financières, niveaux d'emploi généralement stables. De plus, la libéralisation imposée par l'UE reste limitée. La Pologne doit atteindre au moins ce niveau de réforme. Le présent document examine plusieurs mesures qu'il faudra prendre pour garantir l'émergence de la concurrence et améliorer les performances économiques de la Poste polonaise, au fur et à mesure de sa transformation en société commerciale.

L'Etat s'est largement désengagé du secteur pétrolier où la privatisation se poursuit. Cependant, la concentration et l'intégration fortement marquées des marchés de gros et de détail pourraient soulever de graves problèmes de concurrence. Cette situation était d'une certaine manière inévitable, puisqu'il n'existe que deux grandes raffineries. Toutefois, l'alliance de la plus grande raffinerie avec le principal réseau de distribution aurait pu être évitée. Il faudra donc éviter à tout prix que la privatisation à venir de la raffinerie de Gdansk ne renforce encore cette structure anticoncurrentielle. Les prix et les importations de combustibles et carburants ont été libéralisés en 1997 et doivent le rester, de manière à préserver une réelle concurrence. Si les importations de produits pétroliers de mauvaise qualité devaient un jour poser un réel problème, il conviendrait de durcir la réglementation sur la qualité plutôt que d'imposer des restrictions à l'importation. Le transport et le stockage, également essentiels au fonctionnement d'un marché régional efficace, doivent faire l'objet d'un contrôle si l'on veut éviter des pratiques anticoncurrentielles. De même, l'Office de la concurrence et de la protection des consommateurs (OCCP) aura la tâche vitale de détecter d'éventuels obstacles à la concurrence à "l'intérieur des frontières du pays". L'OCCP se doit aussi de régler les problèmes découlant de la position dominante des raffineurs sur le marché et de l'intégration verticale qui existe entre les grands raffineurs et les infrastructures de distribution. Ce pouvoir de marché pourrait s'exercer tant sur le segment franchisé que sur le segment indépendant de la distribution. Si ces difficultés devaient s'accroître, il faudrait peut-être envisager des solutions structurelles.

Le secteur du charbon joue actuellement un rôle clé dans l'approvisionnement énergétique de la Pologne et est d'ailleurs l'un des plus développés de la zone OCDE. A la fin de la période de planification centralisée, 1 travailleur sur 40 était employé dans ce secteur, mais lorsque la demande s'est effondrée et que les prix mondiaux ont fléchi, des problèmes financiers particulièrement graves ont imposé la fermeture de nombreuses mines. Un vaste programme de restructuration a été amorcé en 1998 qui prévoit une restructuration financière, la fermeture des mines non rentables, la refonte de l'emploi (assortie d'une enveloppe sociale destinée à atténuer les problèmes de chômage), un nouveau développement industriel des régions minières, l'amélioration de la gestion de l'industrie du charbon, la privatisation des mines rentables et la remise en état de l'environnement. Les réformes entreprises jusqu'à présent ont été couronnées de succès, puisque le gros de la baisse de production et des inévitables suppressions d'emploi a été réalisée et qu'un léger excédent financier a été dégagé en 2000. Les réformes doivent se poursuivre de façon à mettre en place une structure susceptible d'être privatisée et ainsi de mieux protéger l'Etat du risque financier (en cas de baisse des prix mondiaux du charbon) mais aussi d'écartier les tentations de maintenir les prix nationaux à un niveau élevé. Enfin, la privatisation est nécessaire pour promouvoir une intégration efficace du secteur houiller polonais dans les marchés mondiaux, ainsi que la suppression des contrôles à l'importation. Divers moyens d'accroître la transparence du programme de restructuration financière sont explorés.

La réforme du secteur électrique a suivi plusieurs étapes depuis 1989. La conversion en entreprises commerciales a commencé par la séparation entre le charbon et l'électricité et, au niveau de l'électricité, entre les réseaux de production, de transport et de distribution. Le gestionnaire du réseau électrique polonais (Power Grid Company - PSE) a été institué "acheteur unique" pour le secteur, les tarifs ont été partiellement rééquilibrés et des contrats d'achat à long terme ont été conclus entre PSE et les producteurs, afin de financer les investissements nécessaires pour moderniser les anciennes centrales peu rentables et très polluantes. La loi de 1997 sur l'énergie a constitué la grande étape suivante. Elle a institué l'Autorité de régulation de l'énergie (URA) et a jeté les bases juridiques de l'ouverture du secteur à la concurrence, favorisant ainsi l'abandon de la formule de l'acheteur unique au profit du système de l'accès des tiers au réseau, avec complète libéralisation en droit d'ici 2005. La privatisation a commencé en 1998, à partir de la privatisation partielle des actifs. Environ 70% de l'électricité fournie au consommateur final sont couverts par des accords-contracts d'achat exclusifs à long terme entre les producteurs et PSE, qui resteront en vigueur jusqu'en 2010-2012. Les prix négociés dans ces contrats sont généralement supérieurs aux prix du marché. Il s'agit d'un obstacle majeur à l'évolution du secteur qui risque de rester emprisonné dans le système de l'acheteur unique, tant que l'on n'aura pas trouvé une solution. Dès lors, bien que la législation nécessaire au développement d'un marché concurrentiel soit suffisamment élaborée (avec notamment la création d'un régulateur du secteur énergétique) et que la bourse de l'électricité ait commencé de fonctionner, la concurrence est en réalité très limitée. Les pouvoirs publics voudraient que PSE abandonne progressivement ses activités de négoce, à mesure que sera résolu le problème des contrats à long terme (ce qui s'avère difficile), et ne conserve plus que la propriété et l'exploitation des infrastructures de transport, mais ils n'ont proposé ni programme ni calendrier spécifique. Cependant, l'absence d'un plan clair et contraignant orchestrant le retrait de PSE puisque l'État semble compter sur l'extinction des contrats, risque de poser des problèmes. Le présent document met en lumière plusieurs éléments sur lesquels il faudra intervenir pour favoriser le développement de la concurrence. Une concurrence effective apportera un avantage essentiel dans le contexte polonais : elle devrait atténuer les hausses de prix ultérieures qu'imposera le processus d'ajustement progressif à une économie de marché.

La société pétrolière et gazière polonaise (PGNiG) est le principal acteur du marché. Il s'agit d'un monopole verticalement intégré, d'importation, de transport (y compris l'équilibrage du réseau), de stockage et de distribution. La majorité du gaz provient de Russie et fait l'objet de contrats take or pay à long terme, qui sont la norme dans cette industrie. Le secteur du gaz se trouve dans une toute première phase, préparatoire, de réforme. Certains progrès ont été réalisés, puisque les conditions propices à une restructuration de PGNiG ont été mises en place. La restructuration interne a été amorcée en 1996 et a consisté à donner une orientation commerciale aux différentes activités et à les séparer : activités techniques et secondaires, exploration et extraction, transport et stockage et (éventuellement, car les projets sont toujours dans les cartons) séparation horizontale de la distribution (qui restera liée à la fourniture de détail). Pour l'heure, toutes ces activités restent du ressort de PGNiG. Les principaux détails, comme la séparation de la distribution et du transport, ainsi que le calendrier de la privatisation, sont examinés par le nouveau gouvernement. En droit, l'ouverture du marché à la concurrence a été amorcée en 2000. Si le programme - y compris la mise au point du cadre réglementaire, le rééquilibrage des tarifs, la restructuration de PGNiG et la privatisation - est mené à bien avec efficacité, de façon à bien séparer le transport et les autres fonctions, la nouvelle structure devrait effectivement encourager la concurrence. Il conviendra d'accorder une attention particulière à certaines questions, de manière à garantir l'émergence d'une structure industrielle ouverte à la concurrence. Il faudra également prendre des mesures afin de diversifier les sources d'approvisionnement, pour des raisons tant de sécurité que de concurrence, ce qui nécessite un investissement important dans les infrastructures et une augmentation de la capacité de stockage. La libéralisation des importations contribuera largement à l'ouverture du marché, et ce processus ne doit pas être retardé.

1. SECTEUR DES POSTES

1.1. Introduction

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, les services traditionnellement assurés par des entreprises publiques réglementées ont fait l'objet de réformes qui ont fondamentalement changé le mode de régulation de ce secteur. Le modèle reposant sur le contrôle et la réglementation par l'Etat a laissé place à un modèle faisant davantage appel à la concurrence et aux forces du marché, où l'efficacité, l'innovation et la satisfaction des besoins des consommateurs sont davantage mises en avant. Mais pour l'heure, le secteur postal a été largement épargné par ces réformes. Dans la plupart des pays de l'OCDE, ce secteur reste dominé par un monopole public verticalement intégré, largement protégé de la concurrence par la législation, pour la majorité de ses produits. Néanmoins, les moyens de communication électronique - télécopie, Internet, courrier électronique et les moyens de paiement électronique - posent un défi majeur aux services postaux, puisque, d'après les estimations, le secteur des postes a perdu de 15 à 30% de son marché au profit des communications électroniques. De même, avec la libéralisation des services de messagerie, plus chers, la concurrence fait irruption à la lisière des services postaux traditionnels.

La situation que connaît la Pologne est similaire à celle que l'on observe à l'échelle internationale. Toutefois, jusqu'à présent, la libéralisation du marché postal n'a pas été aussi poussée qu'ailleurs. En particulier, elle est allée moins loin que ne le recommandait l'UE¹. Le gouvernement précédent a préparé une loi visant à libéraliser le marché conformément aux critères de l'UE, mais le Parlement ne l'a pas adoptée. Le gouvernement actuel prépare une nouvelle loi, qui reprend globalement les mêmes dispositions que le projet précédent et qui sera conforme à la directive de l'UE sur les services postaux.

Comme le démontrent les résistances aux réformes, le secteur des postes est un des secteurs d'infrastructure essentiels de l'économie dont l'activité est même souvent imposée par les pouvoirs publics au motif qu'il s'agit d'un service universel, qui doit être accessible à tous à un prix abordable. Dès lors, libéraliser le secteur ne consiste pas simplement à supprimer les contrôles réglementaires existants. La réforme doit être conduite de façon réfléchie sans négliger l'emploi ni le service universel.

L'expérience des pays qui ont connu la libéralisation la plus poussée est venue démentir les réticences des opérateurs en place qui redoutent de perdre des parts de marché et d'éprouver de ce fait des difficultés à s'acquitter de leurs obligations de service universel. Rien ne permet de penser que la situation en Pologne puisse être différente, notamment parce que la libéralisation recommandée par la directive postale de l'UE est très modérée.

1.2 Structure du secteur des postes en Pologne

Encadré 1: Principales caractéristiques du secteur postal polonais

La Poste polonaise (Poczta Polska) est l'opérateur de service universel. Il s'agit d'une entreprise publique soumise aux règles de gestion et de contrôle propres aux entreprises de ce type.

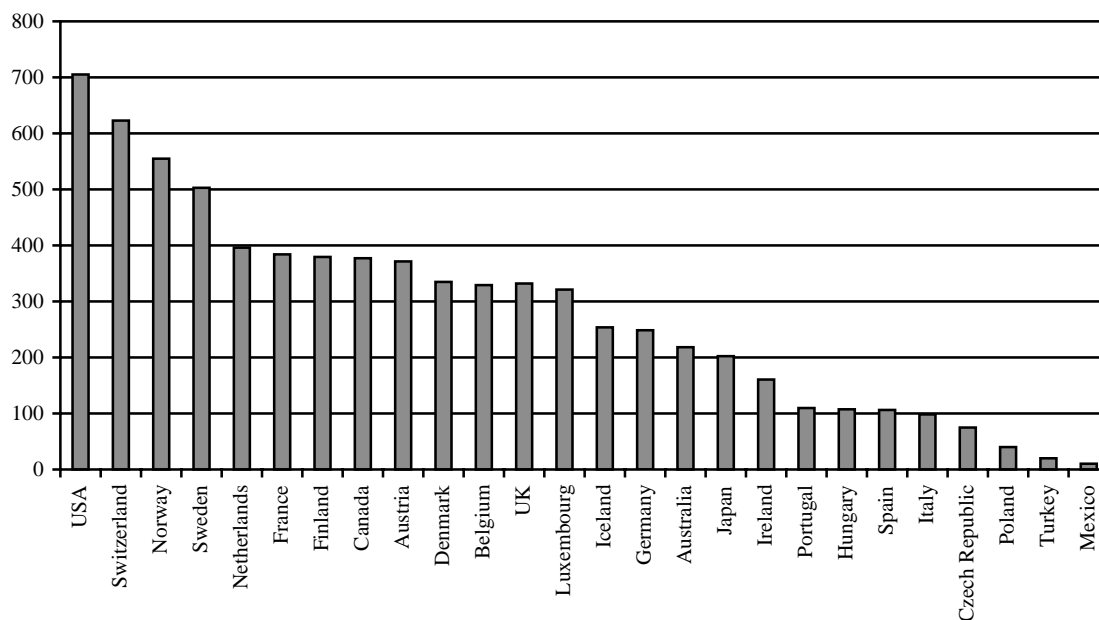
En 1997, la Poste polonaise

- a distribué 1 339 960 200 lettres
- a distribué 23 370 600 colis et 863 900 envois exprès
- employait 97 000 personnes.

37 autres organismes autorisés, dont des entreprises de messagerie internationales, offrent des services de messagerie. Environ 60% du marché des colis relèvent du secteur privé. Aucune de ces entreprises, ni d'ailleurs la Poste polonaise n'occupe une position dominante sur le marché de la messagerie ; les plus importantes détiennent 20 à 30% au plus du marché.

Le taux d'utilisation des services postaux polonais est relativement faible, comme le graphique ci-dessous en témoigne. Il devrait pourtant augmenter, et notamment le taux d'utilisation (par les banques et les services publics) du publi-postage entre entreprises et consommateurs.

Figure 1: Nombre moyen d'envois de la poste aux lettres par habitant



Source: UPU. All data is for fiscal 1997 except Switzerland (1993), Sweden (1996), Netherlands (1993), Finland (1996), Canada (1993), Denmark (1995), Iceland (1996)

Source : Union postale universelle. Toutes les données présentées concernent l'exercice budgétaire 1997 sauf dans le cas de la Suisse (1993), de la Suède (1996), des Pays-Bas (1993), de la Finlande (1996) du Canada (1993), du Danemark (1995) et de l'Islande (1996).

La loi de 1990 sur les communications régit les services postaux, et précise notamment les conditions de fourniture de ces services, le contrôle exercé sur cette activité et les prestataires de ces services. Un décret de 1996 du ministre des Communications expose en détail les principes de la fourniture des services postaux que la loi définit comme des services universels, de même que d'autres principes liés à ces services, comme le règlement des litiges, les formats de lettres standardisés, les exemptions de tarifs postaux, etc.

Avant 1995, la loi sur les communications avait confié le monopole de tous les services postaux à la Poste polonaise. Cette dernière est soumise à tous les impôts et à la réglementation de droit commun applicables à l'exercice d'une activité économique. La structure organisationnelle, l'administration et les incitations dont bénéficient les managers sont celles d'une entreprise publique - en général ces transitions ont été mises en œuvre en Pologne en vertu de la loi relative aux entreprises publiques de service. Après 1995, l'imposition d'un domaine réservé plus limité a autorisé la concurrence dans les services de messagerie.

La Poste polonaise a l'obligation d'assurer le service postal universel sur tout le territoire national. D'après la loi, le service universel comprend la collecte, le transport et la distribution de lettres de 2 000 grammes maximum, dans le régime intérieur et dans le régime international, ainsi que de colis postaux pesant au maximum 20 kilogrammes². Le marché des services universels a été exclusivement réservé à la Poste polonaise. (Il convient de préciser que cette situation diffère de celle des pays de l'UE, où le domaine réservé maximal est plus petit que l'obligation de service universel (OSU), définie de la même façon que l'OSU polonaise.) Les recettes de la Poste polonaise afférentes à l'OSU représentent environ 73,3% de l'ensemble des recettes.

Le coût de la fourniture du service universel n'est pas connu, car le système comptable de la Poste polonaise est peu évolué. Bien que la Poste polonaise puisse bénéficier d'une subvention du budget de l'Etat, destinée à couvrir les pertes liées à la fourniture du service universel, elle ne l'a pas demandée. En réalité, les activités postales sont bénéficiaires, si bien que, dans la pratique, le coût de l'OSU se limite à l'obligation de maintenir en activité des bureaux de poste non rentables dans les zones rurales. Actuellement l'obligation de service universel est financée sur les recettes générales. Ces subventions croisées s'inscrivent dans certaines limites qui résultent du droit de la concurrence. La Poste polonaise est devenue globalement rentable en 1998.

En ville, les bureaux de poste desservent en moyenne 8 000 personnes, et dans les zones rurales, 3 000 personnes environ. Les bureaux de poste ruraux se convertissent de plus en plus en agences proposant un éventail limité de services postaux de base. Cette flexibilité que la loi accorde à la Poste polonaise pour s'acquitter de l'OSU lui permet d'échapper à la nécessité d'entretenir un réseau très coûteux. De même, la géographie de la Pologne est telle que les coûts de la desserte en zone reculée ou d'accès difficile sont relativement faibles.

Par ailleurs, la Poste polonaise a droit à une subvention budgétaire destinée au financement des investissements ; les seules subventions qu'elle reçoit relèvent de cette catégorie. Les contrôles des aides d'Etat concernent ces subventions (voir le chapitre 3). Actuellement, la Poste polonaise ne satisfait pas aux critères de qualité définis par l'UE en matière de prestations. Il lui faudra éventuellement investir dans des technologies avancées pour atteindre cet objectif. Il importera alors (étant donné l'austérité budgétaire actuelle) qu'elle utilise efficacement les subventions dont elle pourra bénéficier, de façon à améliorer sa base technologique.

Le cadre réglementaire ne fait pas la distinction entre le courrier non trié et le courrier pré-trié. En outre, les concurrents de la Poste polonaise n'ont pas le droit d'avoir accès aux boîtes aux lettres, boîtes postales ou boîtes aux lettres des immeubles d'habitation, étant donné qu'ils sont la

propriété de la Poste polonaise. Celle-ci n'est pas obligée de donner accès à son réseau aux nouveaux entrants en accordant des remises pour la collecte ou la distribution des envois en nombre pré-triés. Par conséquent, tout nouvel entrant sur le marché postal qui souhaite proposer un service partiel ou spécifique serait dans l'obligation de négocier avec la Poste polonaise les conditions d'interconnexion de ses services avec ceux qu'assure cette dernière. En outre, la loi ne prévoit pas de mécanisme direct de règlement des litiges, pour le cas où la Poste polonaise et un autre opérateur ne parvenaient pas à s'entendre sur les conditions d'accès au marché. En principe, dans ce cas, le droit de la concurrence pourrait s'appliquer, si le comportement de la Poste polonaise était qualifié de "monopolistique". En fait, l'OCCP a jugé que les prix élevés demandés pour l'utilisation des boîtes postales installées dans les bureaux de poste constituaient un abus de position dominante (voir ci-dessous). En tout état de cause, on peut en conclure que le cadre réglementaire ne favorise pas les nouvelles entrées sur des segments spécifiques du marché.

Les prix des services postaux fournis par la Poste polonaise sont établis par son Directeur général, bien que le Conseil des ministres ait le droit, dont il n'a pas encore fait usage, de fixer des plafonds. Dans le cas des services universels internationaux, ces prix doivent être établis en concertation avec le ministre de tutelle. En outre, les dispositions du droit de la concurrence sont en principe applicables aux prix (elles n'ont cependant pas encore été appliquées dans ce secteur). Les prix demandés pour une lettre standard sont uniformes dans toute la Pologne, mais dans tous les autres cas, ils peuvent varier en fonction du poids et de la distance.

Les nouveaux entrants sur le marché des messageries exprès et des envois de la poste aux lettres de plus de 2 000 grammes ou de colis doivent obtenir une licence³. Des licences ont été accordées à 37 prestataires privés de services de messagerie. Cette libéralisation des services de messagerie a donné des résultats positifs : élargissement de la gamme de services, amélioration de la qualité et plus grande conformité aux prix du marché dans le domaine non réservé. La licence précise la zone géographique concernée (locale, nationale, transfrontalière) en fonction de celle mentionnée par le demandeur. Elle ne peut pas être transmise à un tiers. Il n'y a pas de restriction aux prises de participation étrangères. De même, les marchés de la distribution des imprimés sans adresse et des questionnaires ne sont pas réglementés. Aucune licence n'est requise pour ce type d'activité, et les autorités ne recueillent pas systématiquement de données sur les activités de ce secteur.

Le ministre responsable du secteur postal est le ministre des Infrastructures. Il joue le rôle de "fondateur" (en vertu de la loi sur les entreprises publiques de service) de la Poste polonaise. Ses tâches consistent à contrôler la gestion des actifs, à vérifier et à approuver les états financiers conformément au régime général de gouvernance fixé dans la loi sur les entreprises publiques. Le ministre nomme et révoque le Directeur général de la Poste polonaise, ainsi que les membres du Conseil d'administration. Le Directeur général gère et représente au jour le jour la Poste polonaise. Le Conseil d'administration est nommé pour 3 ans et exerce les fonctions de gestion habituelles.

Une modification de la loi sur les télécommunications, adoptée le 1^{er} avril 2002, institue l'Office de réglementation des postes et des télécommunications (URTiP) comme autorité indépendante de régulation du secteur, dirigée par un président. Cette autorité reprend entre autres les fonctions de réglementation des services postaux qu'assurait l'ancien Office de réglementation des télécommunications. Pour le secteur postal, l'URTiP est responsable de la réglementation des prix et des autorisations et est chargé de contrôler la façon dont la Poste polonaise assure ses services ainsi que toute éventuelle incursion d'autres opérateurs dans le domaine réservé. L'URTiP conseille le ministre à qui il revient de définir la politique et les modalités de réalisation des activités postales, y compris le service universel.

Le secteur des postes relève du droit de la concurrence. Il n'y a pas de dérogation particulière ni d'exemption par catégorie. L'OCCP considère le territoire de la Pologne comme le marché géographique pertinent en matière d'analyse de la concurrence. En 1998, l'OCCP a jugé que l'imposition d'un tarif uniforme très élevé pour l'utilisation d'une boîte postale constituait un abus de position dominante et que la possibilité d'accorder des remises sans préciser clairement les critères appliqués pouvait donner lieu à une discrimination. L'OCCP a exigé que les prix soient fixés localement et qu'ils reflètent les coûts, car les coûts du service varient d'une région à l'autre. En droit polonais, l'application de prix exorbitants constitue une "pratique monopolistique". Aucune mesure n'a été prise contre la conclusion d'accords collusoires dans ce secteur. Un autre cas de pratique monopolistique a été constaté en 1994, lorsque la Poste polonaise a accordé sur les timbres fournis à une de ses filiales des ristournes plus importantes que celles octroyées à d'autres consommateurs. Deux fusions ont eu lieu qui se sont soldées, chaque fois, par l'absorption d'un opérateur national par un opérateur étranger. Ces opérations n'ont soulevé aucun problème du point de vue de la concurrence.

1.3. Réforme du secteur des postes

Un projet de loi sur les postes a été examiné par le Parlement précédent. Il concernait spécifiquement le secteur postal et semble être conforme à la directive postale de l'UE – voir Encadré 2. La loi présente les caractéristiques suivantes.

- Elle impose le service universel pour les lettres de 2 000 grammes au plus, y compris les envois recommandés, les envois à valeur déclarée et les colis postaux de 20 kg au plus, ainsi que les mandats postaux, sur tout le territoire national, en permanence, et en respectant un niveau de qualité donné et des prix modérés. Les prix des services postaux doivent être identiques dans tout le pays et pour tous les consommateurs et être approuvés par l'autorité de régulation du secteur postal.
- Elle prévoit l'ouverture du marché par étapes, s'accompagnant d'une réduction progressive du domaine réservé, comme précisé ci-dessous.
- Elle impose la séparation comptable pour mettre en évidence les coûts de chaque service postal et fixer les prix en fonction de ces coûts.
- Elle n'établit pas de limite aux activités éventuelles de la Poste polonaise, tant que ses activités secondaires ne s'opposent pas à ses activités principales.
- La déréglementation s'applique aux empreintes d'affranchissement. Les opérateurs postaux seront obligés de communiquer les empreintes qu'ils utilisent pour inscription dans un registre tenu par l'autorité de régulation. La Poste polonaise sera seule en droit d'émettre des timbres portant l'inscription "Pologne" ou "République de Pologne".

L'ouverture du marché qui est proposée pour le courrier tant intérieur que transfrontière, envisagée dans le nouveau projet de loi actuellement en préparation se présente comme suit* :

- 500 grammes au plus – dès le 1^{er} janvier 2003

* Remarque : Après cette étude, le gouvernement polonais a décidé d'accélérer l'ouverture du marché, de manière à autoriser à la concurrence sur le marché des envois la poste aux lettres de plus de 350 grammes à partir de janvier 2003.

- 350 grammes au plus – dès le jour de l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne.

Il semble que la libéralisation soit conforme à la directive postale actuelle de l'UE qui autorise un domaine réservé jusqu'à 350 grammes. Il sera sans doute nécessaire d'apporter d'autres modifications conformément à la nouvelle directive postale proposée, réduisant le domaine réservé aux envois de 100 grammes à partir de 2003.

Les autorités polonaises pensent que l'ouverture du marché à de nouveaux opérateurs postaux, y compris des opérateurs étrangers possédant davantage de capitaux et des technologies plus avancées, peut constituer une menace considérable pour la Poste polonaise – bien que les points de vue sur l'ampleur de cette menace soient très divergents. Avec la libéralisation proposée, 3 à 5% environ des recettes actuelles de la Poste polonaise relèveront du secteur concurrentiel. La Poste polonaise est rentable, mais dans une mesure relativement limitée. Dès lors, une baisse de ses recettes peut compromettre sa capacité de satisfaire à son obligation de service universel. En fait, la perte de parts de marché et de recettes n'ont pas posé de problème majeur aux pays qui ont procédé à une libéralisation à l'échelle actuellement prévue en Pologne. Au contraire, la libéralisation et la transformation en entreprises commerciales des opérateurs postaux ont en général apporté des améliorations significatives des performances. Autre caractéristique propre à la Pologne, pour préserver sa rentabilité, la Poste polonaise devra améliorer la qualité et élargir la gamme de ses services sur les segments les plus dynamiques. Ces améliorations de la qualité et le développement de nouveaux secteurs d'activité ne devraient pas être hors de portée d'une organisation gérée avec compétence. Dans le pire des cas, l'Etat devra subventionner la Poste polonaise - ce qui devrait conduire à s'interroger sur l'intérêt de conserver l'administration de la Poste polonaise sous sa tutelle.

Cette libéralisation devrait s'appuyer sur les résultats de la libéralisation précédente de 1995 et déboucher sur un meilleur accès aux services postaux, une gamme plus étendue de services et une plus grande rapidité d'exécution (pour atteindre, espérons-le, le niveau exigé par l'UE). De même, on s'attend à ce que les prix de certains services diminuent et augmentent plus lentement, notamment pour ce qui concerne les services de messagerie.

Les autorités polonaises n'ont pas exclu la possibilité de libéraliser le secteur davantage que le projet de loi proposé ne le prévoit. Cela exigerait une nouvelle intervention du législateur, qui pourrait s'avérer problématique, compte tenu des résistances et des retards qui ont freiné l'adoption du projet de loi précédent. Les autorités ont reconnu qu'une libéralisation plus poussée au niveau de l'UE constituerait une forte incitation à poursuivre le processus de libéralisation en Pologne. Autrement dit, les autorités polonaises n'envisagent pas pour l'instant d'étendre ou d'accélérer l'ouverture à la concurrence du secteur postal au-delà de ce qui pourrait être convenu au sein de l'UE et qui sera, selon toute probabilité, l'ouverture la plus rapide que pourrait admettre le Membre favorable au processus le plus lent.

Encadré 2: Le secteur postal dans l'UE

La directive postale 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil a pour effet d'harmoniser le champ d'action maximal autorisé du monopole de l'Etat dans les services postaux (ce qui est appelé le "domaine réservé"). Elle contient les dispositions suivantes.

- A long terme, il y aura un service postal universel, répondant à des critères minimum harmonisés (distribution régulière garantie dans tout le pays à des prix abordables pour tous). Les prix peuvent être uniformes à l'échelle nationale. Les critères du service universel concernent la densité des points d'accès, la fréquence des levées et des distributions (au moins une fois par jour ouvrable et cinq fois par semaine) et doivent être soumis à un contrôle indépendant.

- Elle impose la séparation entre les autorités réglementaires nationales et tout opérateur postal.
- Le service universel est défini comme la levée, le tri, le transport et la distribution de courrier, catalogues et colis ne dépassant pas 2 kilogrammes, pour le courrier, et 10 kilogrammes pour les colis. Le service universel comprend les envois recommandés et à valeur déclarée, ainsi que les services nationaux et transfrontières.
- Pour garantir le financement du service universel, il est possible de réserver certains services, pour autant qu'ils ne concernent que la correspondance intérieure dont le poids est inférieur à 350 grammes et le prix inférieur à 5 fois le tarif d'une lettre ordinaire. Sont donc exclus les livres, catalogues, journaux et périodiques, ainsi que l'autoprestation, les "nouveaux services" ou les échanges de documents, tandis que sont inclus les services transfrontières et le publipostage.
- L'octroi de licences à des opérateurs privés pour des services non réservés peut être lié à des obligations de service universel, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une contribution financière à un "fonds de compensation" destiné à dédommager le prestataire du service universel.
- Une comptabilité séparée doit être établie sur le principe de la répartition intégrale des coûts pour les activités réservées et non réservées (de même que la comptabilité des activités non réservées doit préciser si les services répondent ou non à la définition du service universel), pour éviter que des subventions croisées entre secteur réservé et secteur non réservé ne nuisent à la concurrence dans le secteur non réservé. Cette comptabilité doit être vérifiée et publiée.

La directive met en place une libéralisation très modérée du secteur, puisque le domaine non réservé (les envois de plus de 350 grammes ou dont le prix est égal à 5 fois celui d'une lettre ordinaire) représente seulement 3 pour cent environ des recettes des prestataires du service universel. Le Conseil européen de Lisbonne a invité la Commission à accélérer la libéralisation des services postaux dans le cadre des efforts déployés pour "développer l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde" en dix ans. C'est sur cette base que la Commission européenne a fait, en 2000, une proposition de nouvelle directive visant à ouvrir à la concurrence une part importante du marché des services postaux d'ici 2003 et à décider ensuite d'une nouvelle étape de libéralisation pour 2007. Après discussion entre les Etats membres et examen par le Parlement européen, il a été convenu de rédiger une nouvelle directive abaissant la limite du domaine réservé à 100 grammes pour les lettres et le publipostage à partir de 2003 et 50 grammes à partir de 2006. Tout le courrier sortant serait ouvert à la concurrence (à l'exception de quelques restrictions en Grèce, en Irlande, au Luxembourg, au Portugal et en Espagne). Cette libéralisation ouvrirait 50% environ des recettes de l'OSU à la concurrence.

Le droit de la concurrence de l'UE s'applique au secteur postal, dans le domaine tant réservé que non réservé. La Commission a publié une Communication⁴ selon laquelle elle considère que les opérateurs postaux dans le domaine réservé détiennent une position dominante sur le marché national de la distribution des envois de correspondance et que, de ce fait, les règles en matière d'abus de position dominante s'appliquent. Il y a notamment abus de position dominante dans ce contexte lorsqu'un prestataire ne fournit pas un service relevant du domaine réservé, fournit un service particulièrement inefficace ou n'exploite pas le progrès technique. Le droit de la concurrence est manifestement applicable à toute subvention croisée entre activités réservées et activités non réservées qui pourrait fausser la concurrence, si cette pratique donne lieu à des prix prédateurs. (Les subventions croisées dans le domaine réservé ne seraient pas concernées – en effet, l'existence du domaine réservé se justifie précisément par la nécessité de financer l'OSU). Par conséquent, la Commission a fait savoir que, en principe, les prix des services concurrentiels offerts par le prestataire du service universel doivent être au moins égaux au coût moyen de leur fourniture – c'est-à-dire les coûts directs plus une proportion correcte des coûts communs.

Les aides publiques sont également limitées. Si l'aide destinée à couvrir les pertes correspondant aux activités dans le domaine réservé est excessive, le surplus peut servir à opérer des subventions croisées sur les segments ouverts à la concurrence.

Enfin, l'accès doit être non discriminatoire, de sorte que les intermédiaires puissent faire leur choix parmi les points d'accès en fonction de prix fondés sur les coûts et qui tiennent compte des services effectivement fournis.

Avantages de la libéralisation dans d'autres pays

Quelques pays ont entièrement libéralisé leur secteur postal, d'autres conservent un domaine réservé relativement réduit, de l'ordre de grandeur proposé pour l'étape suivante de la libéralisation dans l'UE. Les pays qui ont procédé à la libéralisation ont fait état d'améliorations de la qualité des services, de la rentabilité, de l'emploi et, également, de réelles baisses de prix. Voir OCDE (2000).

Dès le deuxième semestre de 1999, trois pays avaient entièrement libéralisé leur secteur postal – la Finlande, la Suède et la Nouvelle-Zélande. En Suède et en Nouvelle-Zélande, plusieurs opérateurs rivalisent pour la distribution du courrier. Bien qu'ouvert à la concurrence depuis plusieurs années, le secteur postal finlandais n'a pas attiré de nouveaux entrants, ce qui s'explique probablement par leur crainte d'avoir à supporter des charges importantes pour le service universel. L'Australie et les Pays-Bas ont également fortement réduit la taille du domaine réservé.

En dépit des craintes souvent exprimées de voir la réforme provoquer une perte d'emplois, tant l'Australie que les Pays-Bas signalent que le niveau de l'emploi dans le secteur des postes a augmenté au cours du processus de réforme sous l'effet de la diversification de la gamme des services offerts par l'opérateur en place. En général, le développement consécutif de la concurrence devrait entraîner une amélioration appréciable de l'efficacité, de la productivité et de l'innovation dans le secteur postal des pays de l'OCDE, favorisant ainsi la compétitivité générale et la croissance économique.

En Australie et en Nouvelle-Zélande, l'opérateur postal en place dégage des bénéfices et a réduit ses prix réels de façon constante pendant plusieurs années. En Nouvelle-Zélande, des concurrents proposent des prix beaucoup plus avantageux que l'opérateur en place. Bien que ni la Nouvelle-Zélande, ni la Suède ne dédommagent directement l'opérateur en place pour ses obligations non commerciales, aucun des deux pays n'a fait état de difficulté à maintenir la qualité des services. La Nouvelle-Zélande a déclaré que l'opérateur en place testait des services de meilleure qualité dans certaines régions.

Pouvoir de marché des opérateurs postaux en place

Dans le secteur postal, les opérateurs en place peuvent, par des pratiques telles que des remises sélectives, la vente liée ou la subordination de vente, avoir un comportement anticoncurrentiel sur les segments concurrentiels du marché postal. Ces pratiques reviennent à vendre au rabais sur un marché concurrentiel, et (si le rabais est suffisamment important) à pratiquer une subvention croisée anticoncurrentielle ou un prix prédateur. Le risque de subvention croisée anticoncurrentielle est plus grand au sein des entreprises publiques (qui ne cherchent pas toujours à optimiser véritablement leurs bénéfices ou ne sont pas nécessairement soumises à des contraintes budgétaires strictes).

On dit qu'une entreprise a recours à des subventions croisées anticoncurrentielles, si elle demande, pour le service concurrentiel, un prix inférieur au coût marginal moyen de long terme. Dans certains cas, le prix plancher fixé par l'autorité de régulation pour atteindre certains objectifs en matière de concurrence est trop élevé.

La Commission européenne a récemment jugé que la Deutsche Post avait abusé de sa position dominante en accordant des rabais de fidélité et en pratiquant des prix prédateurs sur le marché allemand des services postaux aux entreprises. La Commission a estimé que la Deutsche Post s'était servie illégalement de son monopole rentable sur les lettres pour fournir des services d'envoi de colis à un prix inférieur au coût *marginal*, et qu'elle avait ainsi écarté la concurrence sur le marché de la vente par correspondance. La solution, dans ce cas, est une solution structurelle. La Deutsche Post a

accepté de transférer ses activités d'envoi de colis à une filiale séparée. Elle est tenue de facturer aux prix du marché tous les services fournis à cette filiale et d'offrir les même prix et conditions à tous les concurrents de sa nouvelle filiale. Le concept de coût marginal adopté par la Commission établit une distinction entre les coûts de la capacité du réseau et les coûts d'usage du réseau lui-même. Il a été décidé que les coûts occasionnés pour fournir une capacité de réseau offrant à chacun la possibilité d'expédier des colis faisaient partie de l'obligation de service universel incombant à la Deutsche Post en sa qualité de transporteur en dernier recours. Par conséquent, la Deutsche Post est tenue de mettre en place un réseau capable d'absorber le trafic de pointe, et les coûts de cette marge de capacité inemployée sont considérés comme des coûts fixes communs qu'il ne faut pas prendre en compte dans les prix unitaires constants. Les coûts d'usage du réseau – les coûts variables ou marginaux de long terme – doivent, en revanche, être répercutés sur les prix des services concurrentiels. Ces coûts ne peuvent être considérés comme imposés par l'obligation de service universel – d'ailleurs, un prix inférieur à ces coûts suppose une subvention par le domaine de l'OSU.

De nombreux pays (conformément à la directive postale de l'UE) exigent la séparation comptable des opérations concurrentielles et non concurrentielles de l'activité postale de l'opérateur en place car elle permet de détecter les subventions croisées. C'est cette approche qui doit être adoptée en Pologne. Souvent, cette séparation comptable s'appuie sur le principe de la "répartition intégrale des coûts" (ici aussi en application de la directive postale de l'UE). Cette répartition intégrale des coûts ne produit pas de résultats économiquement significatifs ni même un prix plancher fiable qui permettraient de détecter des subventions croisées anticoncurrentielles. En outre, il est fréquent que les procédures comptables et les méthodes de collecte d'informations des opérateurs postaux publics ne soient pas suffisamment rigoureuses.

Etant donné la difficulté d'obtenir des informations fiables sur les coûts, les seuls moyens fiables d'éviter à coup sûr les subventions croisées anticoncurrentielles sont les mesures structurelles ou réglementaires, comme la privatisation (cas des Pays-Bas), la libéralisation (c'est-à-dire l'élimination des domaines réservés restants) ou la séparation horizontale ou verticale. La séparation horizontale signifie que l'opérateur postal en place ne peut pas fournir des services concurrentiels, comme les services exprès ou de colis. Plusieurs pays exigent que ces services concurrentiels soient fournis par une filiale indépendante – le futur transfert de cette activité de la Deutsche Post à l'une de ses filiales, que nous avons décrit au paragraphe ci-dessus, en est une illustration. La séparation verticale reviendrait à séparer la distribution finale des autres segments du secteur postal. Bien que la distribution finale du courrier dans les régions éloignées et rurales soit sous-traitée dans certains pays, aucun Etat n'a jusqu'à présent tenté de séparer systématiquement la distribution des autres activités du secteur postal.

Comment traiter les obligations du service universel?

Instaurer par la loi un domaine réservé soumis à monopole se justifie par la volonté de réaliser un objectif d'intérêt public, à savoir financer l'obligation de service universel par des subventions croisées, au sein des domaines réservés, entre services rentables (par exemple, la distribution du courrier en ville) et non rentables (par exemple, la distribution du courrier en zone rurale). Dans ce cas, une bonne politique consiste à limiter le monopole au strict nécessaire pour assurer le financement du service public. C'est en fait le principe sur lequel repose la réglementation des activités postales dans le cadre de l'UE. Cependant, s'il faut, dans la pratique, négocier les limites des domaines réservés, il est probable que l'on tombera d'accord sur un périmètre plus large que ce qui est jugé ou prouvé nécessaire dans certains pays.

La plupart des pays de l'OCDE – y compris la Pologne – exigent de l'opérateur postal en place qu'il fournisse certains services avec un niveau de qualité donné et à un prix qui normalement ne serait pas économiquement justifiable. Les pays imposent, par exemple, une certaine fréquence des levées ou des distributions, une distance maximale jusqu'au bureau de poste le plus proche en dehors des zones urbaines ou un prix moyen sur l'ensemble du territoire.

Assurément, certaines de ces obligations au moins devraient effectivement se révéler non commerciales. Dans la plupart des pays, les coûts de ces obligations sont financés par des subventions croisées internes. Ces subventions croisées pourraient être menacées par la concurrence et en fausser la nature. L'existence de subventions croisées fait redouter que les nouveaux entrants ne se concentrent sur les marchés rentables à faibles coûts, même s'il est plus efficace que ces marchés soient desservis par l'opérateur en place. Si les nouveaux entrants obtiennent de bons résultats, ils détourneront en leur faveur des activités rentables de l'opérateur historique, de sorte que ce dernier se trouvera dans la situation intenable de celui qui ne dessert que des marchés non rentables.

Là où la concurrence menace les subventions croisées, deux solutions au moins peuvent être adoptées. La première consiste à accepter des différences de prix entre zones géographiques et à autoriser, par exemple, un tarif élevé de la distribution dans les centres urbains. L'Espagne a longtemps appliqué une double structure tarifaire, avec un prix inférieur pour le courrier urbain. En Nouvelle-Zélande, les clients en milieu rural devaient, dans le passé, payer un supplément pour que le courrier soit distribué à leur domicile. La seconde solution consiste à financer les subventions croisées par un mécanisme qui n'ait aucun effet sur la concurrence. Plusieurs pays ont mis en place ou envisagent d'adopter des mécanismes pour lever les fonds nécessaires au financement du service universel en demandant une contribution à tous les opérateurs postaux. Pour l'attribution de ces fonds, il faudra prévoir un mécanisme concurrentiel de manière à garantir leur efficacité, à réduire le montant des subventions et à vérifier que l'opérateur historique ne reçoit pas une compensation supérieure au minimum requis.

Avant de libéraliser, il est souvent difficile de déterminer quelles seront les obligations qui seront réellement non commerciales. Par exemple, les transporteurs privés adoptent souvent une structure tarifaire qui correspond en fait à une moyenne pour une zone de desserte géographique. Compte tenu de l'expérience des pays qui ont libéralisé le plus, il semble raisonnable de conclure que la peur de perdre des marchés et d'être incapable de subventionner l'obligation de service universel sur un marché libéralisé est très éloignée de la réalité. Sous la pression de la concurrence, l'opérateur en place en Nouvelle-Zélande, fournit des services allant au-delà du minimum requis. La Suède a jugé que la possibilité de desserte sur tout le territoire représentait un avantage concurrentiel pour l'opérateur en place plutôt qu'un handicap. Dans des études réalisées à la demande de la Commission européenne en prévision d'une nouvelle refonte de la directive postale, les coûts de l'OSU ont été estimés varier, dans un ensemble de pays de l'UE, de 0 à 14% (5% en moyenne) des recettes. Ces études mentionnaient également que la plupart des opérateurs postaux réussissaient à absorber ces coûts et à dégager des bénéfices.

1.4 Conclusions et recommandations

La libéralisation du secteur postal en Pologne passe impérativement par l'adoption de la nouvelle loi sur le secteur postal, qui a été considérablement retardée. On notera avec intérêt que, lors des récentes discussions de l'UE sur la possibilité de poursuivre la libéralisation du secteur postal, les pays qui avaient le plus libéralisé leurs marchés y étaient dans l'ensemble le plus favorables, tandis que ceux qui avaient le moins libéralisé étaient les plus réticents. Ce constat peut être révélateur du bilan généralement positif de la libéralisation dont on avait tellement redouté les conséquences, et

notamment de l'orientation commerciale plus affirmée et de l'amélioration des résultats financiers des opérateurs historiques sur des marchés plus ouverts à la concurrence. Les opérateurs en place n'ont en général pas enregistré de baisse de l'emploi significative après la libéralisation ; l'évolution est même souvent inverse. La Pologne gagnerait à rentrer dès que possible dans ce cercle vertueux de libéralisation et d'amélioration des performances.

On observera par ailleurs que les autres pays qui ont procédé à la libéralisation ont retiré d'évidents avantages d'une meilleure exploitation des synergies qu'offre la détention de vastes réseaux d'agences dont la mise en place est coûteuse certes, mais que la Poste polonaise possède déjà. Il existe vraisemblablement de nombreuses possibilités d'augmenter la gamme des services proposés par les bureaux de poste, y compris des services financiers et logistiques. La Poste polonaise a établi un programme et une stratégie afin de poursuivre le développement et la restructuration de l'organisation.

Sur cette toile de fond, nous formulons les recommandations suivantes.

- Faire en sorte que soit adoptée dans les meilleurs délais la nouvelle loi sur le secteur postal, sans toutefois revenir sur le degré de libéralisation, qui doit correspondre au minimum requis par l'UE.
- Faire en sorte que les nouvelles structures comptables de la Poste polonaise soient solides, que le coût des obligations de service universel soit calculé de façon adéquate et que les coûts des activités relevant du domaine non réservé puissent être raisonnablement mesurés.
- Prendre les dispositions nécessaires, après la libéralisation, pour que les obligations de service universel soit satisfaites, y compris, le cas échéant, par le recours à des mécanismes de financement direct. (Cette mesure ne devrait cependant pas être nécessaire).
- S'il s'avère nécessaire de financer directement les obligations de service universel, envisager la possibilité d'avoir recours à des appels d'offres pour réduire les coûts au minimum.
- Faire en sorte que l'OCCP soit à l'affût d'éventuelles pratiques monopolistiques de la part de la Poste polonaise dans le domaine d'activités désormais non réservé faute de quoi la concurrence risque d'être compromise. S'il devait s'avérer que la séparation comptable n'est pas le bon moyen de détecter l'existence de pratiques monopolistiques, il conviendrait d'envisager une solution structurelle dans le droit fil de la solution préconisée dans l'affaire de la Deutsche Post.
- Poursuivre le processus de transformation de la Poste polonaise en société commerciale et explorer plus à fond les possibilités de développement sur les segments permettant d'exploiter les synergies de réseau.

Bibliographie

OCDE (2000), CLP Postal Sector Roundtable.

2. SECTEUR DE L'ÉNERGIE

2.1. *Présentation du secteur*

La Pologne subvient à environ 90% de ses besoins énergétiques, mais son degré d'autosuffisance varie fortement en fonction des types d'énergie considérés. Elle est un grand exportateur de houille, mais doit importer la majeure partie du gaz (~65% en 1998) et la quasi-totalité du pétrole (~98%) qu'elle consomme. Son intensité énergétique assez forte témoigne d'un climat hivernal rude, d'où une forte consommation d'énergie pour le chauffage domestique, mais également d'une piètre efficacité d'utilisation de l'énergie chez le consommateur final et d'une structure industrielle qui reste orientée vers l'industrie lourde, héritage de la période de planification centralisée. Si cette intensité énergétique a baissé de près de 40% depuis 1990, elle reste bien supérieure à celle des pays d'Europe occidentale.

Les grands principes sur lesquels repose la politique énergétique polonaise s'inspirent de ceux de l'UE : sécurité énergétique, compétitivité économique et protection de l'environnement. La politique énergétique tend explicitement vers l'adhésion à l'UE, et tous les efforts visent un strict alignement sur les principes du marché intérieur de l'énergie.

Étant donné la forte intensité énergétique de l'économie polonaise, il est primordial, la santé de l'économie toute entière, de mettre en place un secteur énergétique compétitif. Plusieurs choix politiques seront déterminants pour la compétitivité du secteur, notamment dans la perspective de l'adhésion à l'UE et de l'adoption de ses normes en matière de politique énergétique et d'ouverture des marchés.

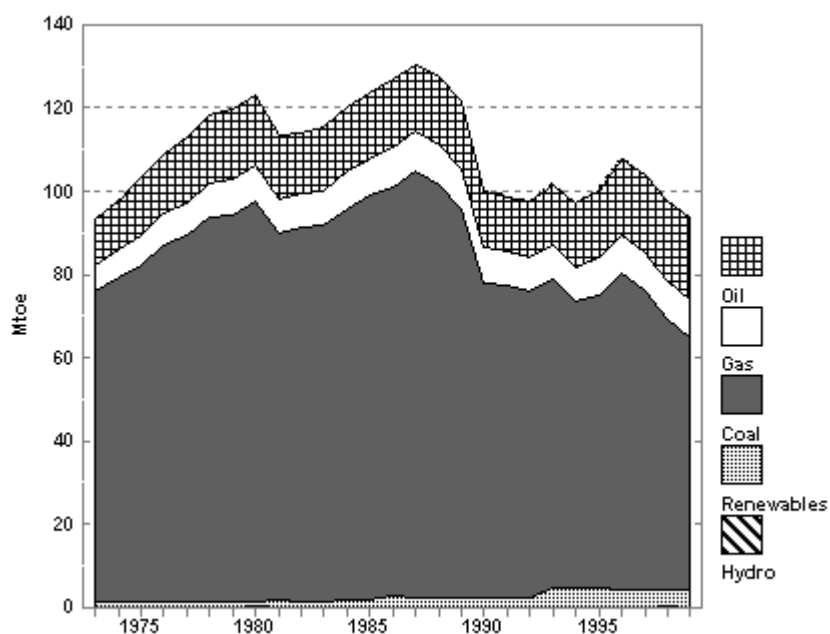
Compte tenu des objectifs de sécurité et d'environnement, les autorités polonaises doivent s'efforcer de mettre en place le secteur le plus compétitif possible, afin de contribuer au maximum à une croissance dynamique à moyen et à long terme. Il faudra continuer de résister à la tentation des politiques à court terme lors des décisions en matière de privatisation – c'est-à-dire éviter de sacrifier la concurrence aux recettes de la privatisation - quand le programme de privatisation du secteur atteindra son point culminant au cours des prochaines années. Les autorités polonaises ont le mérite d'avoir largement évité cet écueil jusqu'à présent.

La politique énergétique du gouvernement se fonde sur des scénarios de consommation d'énergie jusqu'en 2005 qui prévoient que la demande d'énergie finale n'augmentera pas au cours de cette période. À supposer que l'efficacité d'utilisation de l'énergie continue de suivre les tendances récentes, la demande finale devrait être beaucoup plus faible. Le charbon devrait rester prédominant, mais son importance relative décroît et, à long terme, le gaz et l'électricité devraient connaître la plus forte croissance. Par conséquent, les principales évolutions observées au cours de la dernière décennie (voir graphique 5.2) devraient se poursuivre. En outre, on assiste à un changement substantiel du rôle de la politique énergétique qui, d'un instrument de politique sociale (les prix étaient largement subventionnés), passe à une politique laissant le marché influencer davantage sur les prix de l'énergie. De ce fait, quelles que soient les perspectives, il faudra régler plusieurs points d'importance diverse, qui font l'objet du présent chapitre, à savoir :

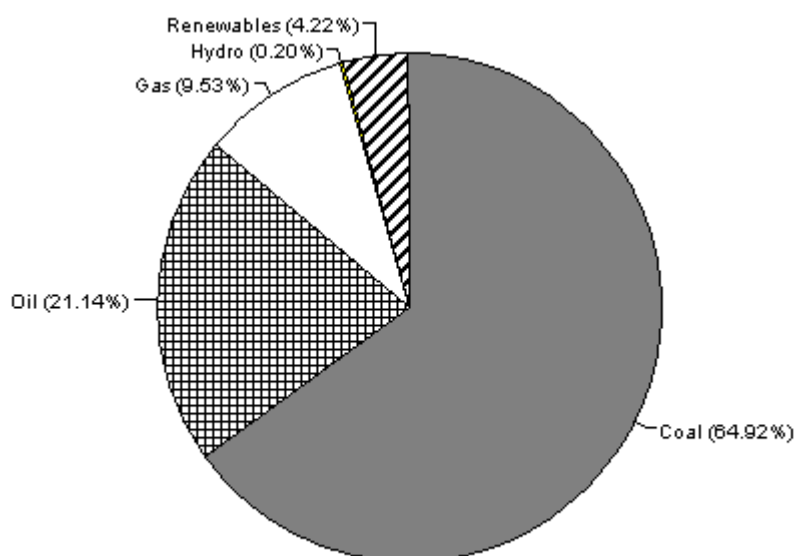
- La nécessité qui existe dans tous les domaines d'adapter la législation pertinente aux critères de l'UE dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE.

- Une restructuration du secteur houiller, qui tienne compte des conséquences sociales et assure l'éventuelle transition vers la privatisation et la création d'un marché concurrentiel de l'approvisionnement en charbon.
- La réforme structurelle et l'introduction de la concurrence dans le secteur de l'électricité, en particulier l'élimination de certains aspects structurels qui ont pour effet de maintenir la fonction "d'acheteur unique" dévolue, avant la libéralisation, à l'entreprise publique de transport en position dominante.
- La restructuration et la privatisation de la société pétrolière et gazière polonaise (PGNIG SA), autrefois un monopole, pour lui donner des structures potentiellement concurrentielles et diversifier l'offre (avec des conséquences aussi bien pour la sécurité que pour la concurrence).
- La résolution du problème de la concentration inévitablement forte dans le secteur du raffinage du pétrole et de la distribution, et des pouvoirs de marchés résultants.

**Figure 2: parts du charbon, du pétrole et du gaz
Production totale d'énergie primaire, 1973-1999**



Source: Energy Balances of OECD Countries, AIE/OCDE Paris, 2000.
Production totale d'énergie primaire en 1999
Total = 93,38 Mtep



Source: Energy Balances of OECD Countries, AIE/OCDE Paris, 2000.
 légendes schémas : pétrole, gaz, énergies renouvelables, hydraulique

La politique adoptée par le gouvernement devrait permettre de résoudre ces problèmes. En effet, à certains égards, la libéralisation, là où elle existe déjà, dépasse les exigences minimales des directives de l'UE sur l'énergie. Par exemple, la loi libéralisant le marché de l'électricité, qui prévoit l'ouverture complète du marché et un programme de privatisation destiné à mettre en place une structure de marché propice à la concurrence va bien au-delà des minimums fixés par l'UE. Il faut s'en féliciter. Il reste cependant plusieurs défis à relever, et notamment faire en sorte que les dispositifs mis en place évoluent de façon à implanter durablement la concurrence dans le secteur de l'électricité. A cet effet, il conviendra de remédier à plusieurs problèmes structurels qui ont aujourd'hui pour effet de maintenir en place l'ancien système de "l'acheteur unique" dans le secteur de l'électricité.

Dans le secteur du gaz, la réforme est moins avancée, et il reste encore d'importantes étapes à franchir pour restructurer, privatiser et opérer la libéralisation du marché.

Le gouvernement a des projets pour résoudre la plupart de ces problèmes dans les secteurs du gaz et de l'électricité – leur mise en œuvre effective constitue un enjeu important.

S'agissant de l'industrie de transformation du pétrole, les décideurs pourraient bien se trouver dans l'obligation d'intervenir en permanence pour prévenir ou régler les problèmes que risque de poser l'absence de concurrence au stade du raffinage. En effet, la totalité de la capacité économique de raffinage se trouve entre les mains de deux acteurs. Or ces problèmes de concurrence au stade du raffinage sont susceptibles de s'étendre au segment de la distribution. L'OCCP devra continuer à surveiller ce secteur.

Le secteur houiller a déjà été considérablement restructuré. Le gouvernement peut considérer cette restructuration comme une réussite majeure, mais ce secteur devrait encore poser des problèmes. La production et l'emploi, beaucoup trop importants, ont considérablement baissé, et, aux prix actuels de la houille, le secteur a globalement atteint l'équilibre. Néanmoins, le surendettement est excessif, et le secteur reste vulnérable aux baisses des prix, qui pourraient encore lui faire subir d'importantes pertes. Si cette situation devait se produire, on pourrait se demander si l'objectif final du projet de restructuration actuel du gouvernement est tenable. Seule une privatisation importante du secteur mettra un terme aux arbitrages difficiles et aux risques financiers importants pour le gouvernement.

3. SECTEUR DU PETROLE

3.1. Introduction

Le secteur pétrolier assure environ 20% de l'approvisionnement total en énergie primaire.

A l'époque de la planification centralisée, ce secteur était composé, d'une part, d'entreprises d'Etat spécialisées dans des domaines particuliers, définis en fonction de critères techniques fonctionnels - importation, raffinage, transport par oléoducs -, et, d'autre part, d'un organisme unique qui s'occupait du transport routier et ferroviaire et de la distribution de gros et de détail. Depuis 1990, le secteur pétrolier a été profondément transformé pour mettre en place un système axé sur le marché : les prix sont libéralisés depuis 1997, les restrictions sur les importations ont été supprimées, les entreprises d'Etat ont été restructurées, transformées en entreprises commerciales et privatisées, complètement ou partiellement. La fiscalité est désormais à peu près équivalente à celle appliquée dans l'UE – la TVA s'élève à 22%. Les droits d'accise sont quelque peu inférieurs à ceux appliqués dans l'UE, si bien que les prix des produits finals sont relativement bas. Cependant, on constate que les prix des produits finals sont considérablement plus élevés si on les mesure en termes de parité du pouvoir d'achat ; en d'autres termes, étant donné les niveaux de salaire polonais, les produits pétroliers ne sont pas bon marché pour les Polonais. Les droits à l'importation ont été supprimés en septembre 2000, et les quotas d'importation dès janvier 1997.

Par conséquent, la structure et le régime réglementaire général en vigueur dans le secteur sont similaires à ceux des autres économies de marché.

La Pologne produit peu de pétrole. Les importations de pétrole brut et de produits pétroliers raffinés représentent environ 98% de la consommation de pétrole comme combustible. En outre, comme la demande est très sensible à la conjoncture économique, il est probable que les importations augmentent régulièrement à moyen terme, à mesure que la Pologne s'alignera sur le reste de l'Europe.

Le programme de réformes s'est traduit par un fort désengagement de l'Etat dans le secteur. Toutefois, la privatisation n'est pas encore achevée et, quelle que soit l'orientation des futures décisions de privatisation, le secteur du raffinage sera très concentré. En outre, les relations verticales relativement solides qui existent entre le raffineur dominant et le réseau de distribution laissent entrevoir des problèmes persistants de concurrence, auxquels l'OCCP devra être attentif.

3.2. Structure

La compagnie pétrolière polonaise (Nafta Polska SA) est détenue à 100% par le Trésor public et a été chargée de réaliser la privatisation du secteur pétrolier, après quoi elle sera dissoute. Nafta Polska a été constituée en 1996 par la réunion de la plupart des intérêts de l'Etat dans les secteurs du raffinage et de la distribution. Ses objectifs sont définis dans le "Programme de restructuration et de privatisation du secteur pétrolier", qui a été modifié à quatre reprises depuis 1995 pour suivre l'évolution du programme de privatisation – en fait, la réalisation du programme a été plus lente qu'initialement prévu.

Le ministère de l'Économie est chargé de la réglementation du secteur, tandis que les fonctions afférentes à la propriété des actifs toujours détenus par l'Etat incombent au ministère du Trésor. Nafta Polska exerce aussi des fonctions stratégiques dans le secteur – surveillance de l'évolution du marché pétrolier, préparation de la législation en prévision de l'adhésion à l'UE et participation à la définition de la stratégie des pouvoirs publics pour le secteur pétrolier. Après la dissolution de Nafta Polska, ces fonctions reviendront en totalité au ministère de l'Économie.

Production pétrolière. La société pétrolière et gazière polonaise (PGNIG) extrait du pétrole au sud-est et du nord-ouest de la Pologne, et Petrobaltic possède des installations en mer Baltique. Etant donné sa faible importance, la production polonaise ne sera pas examinée plus en détail dans le présent rapport.

Raffinage. Il existe deux raffineries importantes (à l'échelle mondiale) : une raffinerie établie à Plock, avec 75% de la capacité nationale (capacité de 17.8 Mta), l'autre à Gdansk, avec 20% de cette capacité (4.5 Mta). Cinq autres petites raffineries totalisent ensemble 5% de la capacité du marché national (1.5 Mta). Les raffineries nationales satisfont quelque 82% (1998) de la demande nationale de combustibles liquides.

La société pétrolière polonaise Orlen (PKN Orlen S.A.) détient la raffinerie de Plock et deux autres petites raffineries (Trzebinia and Jedlicze). PKN Orlen est issue de la réunion, en 1998, du réseau de distribution de détail, CPN (Centrala Produktow Naftowych), qui était le plus grand distributeur de détail, et de la raffinerie de Plock. Cette opération, effectuée dans le cadre d'une privatisation réalisée par Nafta Polska, a abouti à la création d'une entreprise dominante verticalement intégrée. PKN Orlen est une société cotée en bourse, dont 71,56% du capital sont dispersés entre des actionnaires privés, tandis que les 28,44% restants sont détenus par le Trésor public. Des dispositions sont prises actuellement pour la vente prochaine à des investisseurs stratégiques de 17,86% des actions de PKN Orlen détenues par le Trésor, tandis que l'Etat conservera les quelque 10% restants.

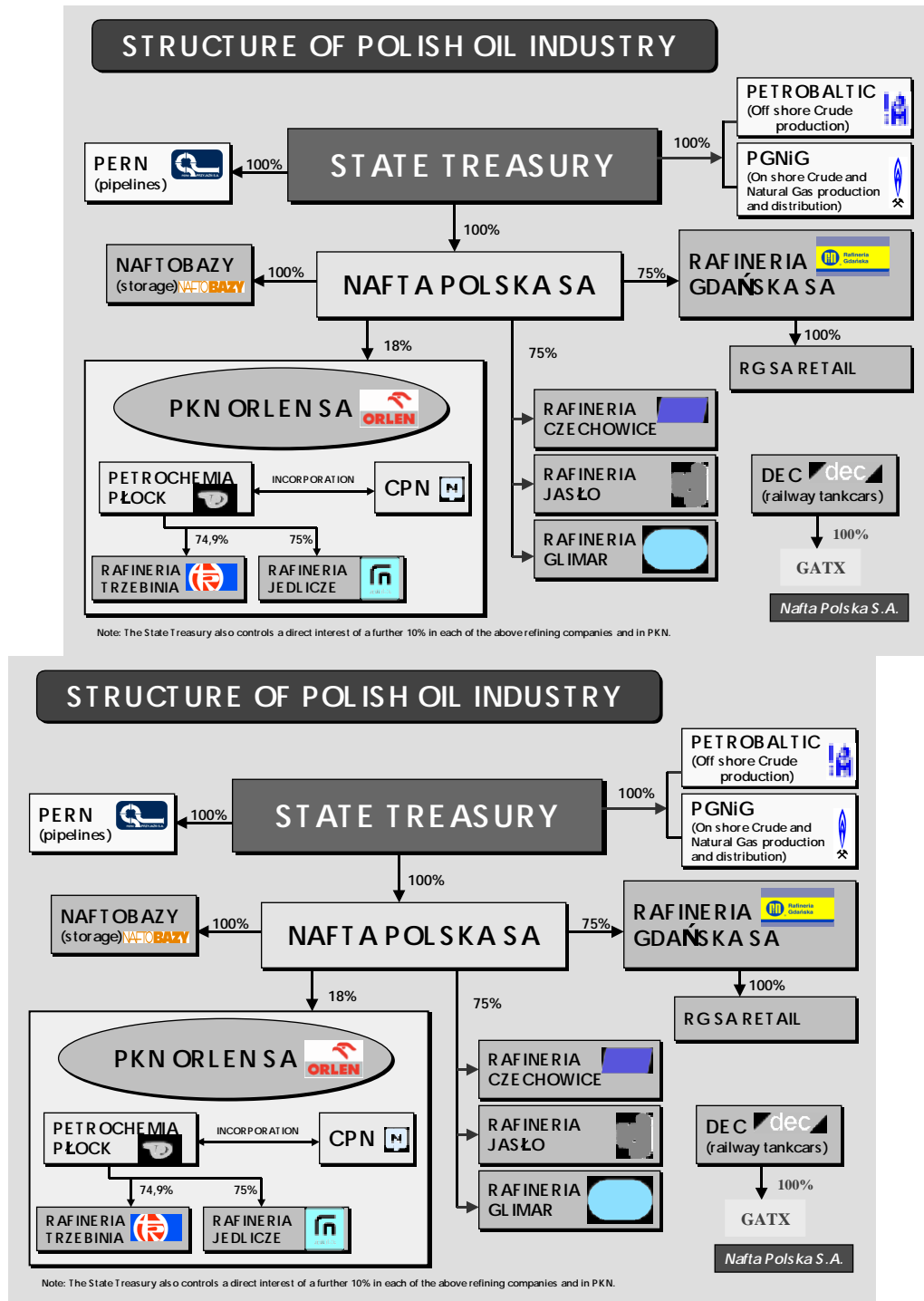
Nafta Polska est le propriétaire actuel de la raffinerie de Gdansk. Après une première tentative en 1998, qui n'a pas abouti en raison du niveau excessivement bas des offres, le processus de privatisation a été relancé, et des négociations sont en cours avec un consortium britannique regroupant Roth Energy Ltd et la société russe Lukoil. Les trois autres petites raffineries (Czechowice, Jaslo et Glimar) devraient être privatisées.

Les raffineries de Plock et Gdansk sont apparemment capables de produire des produits raffinés satisfaisant aux normes de qualité de l'UE, bien que ce ne soit pas le cas aujourd'hui, les normes polonaises étant légèrement en deçà de celles de l'UE. Par contre, les raffineries plus petites ne sont, à l'heure actuelle, pas en mesure de s'aligner sur les normes de qualité européennes. Les importations de produits raffinés sont elles-mêmes souvent au-dessous des normes.

Transport et stockage - Les oléoducs de pétrole brut appartiennent et sont exploités par la société d'exploitation des oléoducs, PERN (Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociagow Naftowych), détenue par le Trésor public. Ces installations resteront la propriété de l'Etat, car elles sont considérées comme présentant un intérêt stratégique. La société d'exploitation des wagons-citernes, DEC (Dyrekcja Eksploatacji Cystern Sp. Z o.o.), s'occupe du transport ferroviaire du pétrole et des produits pétroliers. Cette entreprise appartient à des investisseurs étrangers depuis qu'elle a été entièrement vendue en 2000 à la société Rail Overseas Holding Corporation (une grande société américaine de logistique pétrolière). Oil Bases Ltd (Naftobazy Sp z o.o.), qui possède des installations de stockage de pétrole, appartient à Nafta Polska et devrait être privatisée. (Les entreprises de transport ferroviaire et de stockage de pétrole ont été séparées de CPN qui dominait le secteur pétrolier en aval du secteur du raffinage). Cependant, PKN possède encore une capacité de stockage importante ainsi que des oléoducs de produits pétroliers. Les terminaux d'importation Northern Port et Naftoport sont privatisés et sont indépendants des producteurs nationaux.

Le graphique ci-dessous présente la structure actuelle du capital des sociétés des secteurs du raffinage et de la logistique.

Figure 3. Structure du capital des sociétés du secteur pétrolier polonais



Source: Nafta Polska (situation à la fin du premier semestre de 2001)

Distribution - En 2000, la Pologne comptait quelque 6 500 stations-service, contre environ 1 300 au début de la libéralisation, soit un progrès considérable.

Propriétaire/Franchise	Pourcentage de stations	Part approximative du marché
Indépendants	56%	~35%
PKN Orlen	31%	~40%
Entreprises étrangères	9%	~20%
Raffinerie de Gdansk	4%	~5%

Les “indépendants” mentionnés dans le tableau ci-dessus sont des opérateurs non franchisés ou ne travaillant pas sous contrat d'approvisionnement exclusif avec une marque. Les opérateurs étrangers sont BP, Shell, Statoil, Preem, Aral, Jet, Esso, Dexpol, DEA.

3.3. Problèmes de concurrence et de réglementation

Les prix des combustibles et carburants ont été libéralisés en Pologne en février 1997. Par la suite, les raffineries nationales ont pratiqué des tarifs de gros alignés sur les prix des importations. Le Conseil des ministres et le ministre des Finances ont toujours la possibilité de réglementer les prix plafonds ou d'exiger d'être informés des hausses de prix, de manière à annuler des effets sociaux et économiques indésirables, mais cette possibilité n'a pas été exploitée depuis 1997.

L'autorité de régulation de l'énergie n'a pas, dans ce secteur, d'autre compétence réglementaire que d'octroyer des licences pour la production, le stockage, le transport, la distribution et le négoce des combustibles liquides.

Le secteur est régi par la loi antimonopole dont l'application relève de l'OCCP. Cette loi fait l'hypothèse qu'une position dominante sur un marché s'établit au-delà du seuil de 40% de parts de marché. PKN Orlen satisfait à ce critère, puisqu'elle possède 75% de la capacité de raffinage et près de 40% de la distribution de détail. Il n'est pas dans notre propos d'examiner ici la définition précise du "marché" en cause. Quoiqu'il en soit, ce constat a conduit l'OCCP à recommander que la raffinerie de Gdansk ne soit pas vendue, dans le cadre de la privatisation, à PKN Orlen.

Du point de vue de la concurrence, la forte concentration du secteur du raffinage soulève des problèmes. Étant donné les infrastructures qui existent en Pologne, cette forte concentration est inévitable. Il n'existe que deux raffineries de grande taille (Plock et Gdansk) - les autres raffineries sont pour l'essentiel des usines fonctionnant en dessous du seuil de rentabilité et présentent, en outre, des insuffisances techniques ou qualitatives.

Il est malheureux que le gouvernement ait autorisé le regroupement du réseau de distribution de CPN avec la raffinerie de Plock pour créer la structure de PKN. Cette initiative a considérablement accentué le degré d'intégration verticale du secteur et offre (désormais) à PKN Orlen la possibilité d'étendre, sur le segment aval de la distribution, le pouvoir de marché dont elle jouit sur le segment du raffinage. En fait, cette société est en mesure d'accroître ses marges tant sur les marchés de gros que de détail et d'influer sur les prix de gros des combustibles et carburants vendus aux détaillants indépendants. On insistera par conséquent sur la nécessité d'une surveillance étroite et permanente du secteur par l'OCCP.

La privatisation partielle ou totale des 75% de participation de Nafta Polska dans la raffinerie de Gdansk constituera une décision *déterminante* pour la structure de l'industrie nationale du raffinage. Il serait judicieux de *ne pas* vendre la raffinerie de Gdansk à PKN Orlen, car, si c'était le cas, PKN Orlen aurait le contrôle effectif de la totalité de la capacité économique de raffinage. Néanmoins, les conditions de vente ne sont pas arrêtées, et il existe un lobby important en faveur de l'achat de la raffinerie de Gdansk par PKN Orlen. Quels que soient les résultats de cette privatisation du point de vue de la concurrence, divers problèmes subsisteront.

- Possibilité de collusion ou de coopération entre l'acquéreur de la raffinerie de Gdansk et PKN Orlen : le marché sera extrêmement concentré et l'on sait que les marchés des produits de base, dont les coûts de production fixes sont élevés, se prêtent, plus que les autres, aux pratiques collusoires. Avant de pouvoir mesurer le risque, il faudra définir le (les) marché(s) en questions et étudier la possibilité d'importer des produits raffinés, pour réguler les pratiques des raffineurs nationaux. L'OCCP devra être particulièrement à l'affût de toute entente injustifiable, portant sur les prix, y compris sur les marchés régionaux au niveau de la distribution de détail, où la présence de Gdansk et de PKN Orlen en tant que fournisseur de gros et distributeur de détail peut renforcer leur position dominante conjuguée.

Il ne nous appartient pas ici de tirer des conclusions sur la définition adéquate du marché dans les cas décrits ci-dessus. Néanmoins, il convient d'attirer l'attention sur l'importance d'un système d'importation libéral. Plus ce système est libéral, plus il y a de chance que les marchés du raffinage et de la vente de gros dépassent les frontières de la Pologne. En effet, un système d'importation (et d'exportation) libéral, sans barrières à l'importation des produits raffinés, permettrait aux détaillants nationaux indépendants d'augmenter leurs importations lorsque les prix dans le pays sont supérieurs à ceux pratiqués à l'étranger. Toutefois, il n'est nullement certain que cette stratégie suffise à définir un marché plus vaste que le territoire polonais. D'autres facteurs entrent en considération, comme la capacité des infrastructures d'importation et la solidité financière des détaillants indépendants polonais, en d'autres termes, leur capacité d'influer sur les prix nationaux en usant largement des importations.

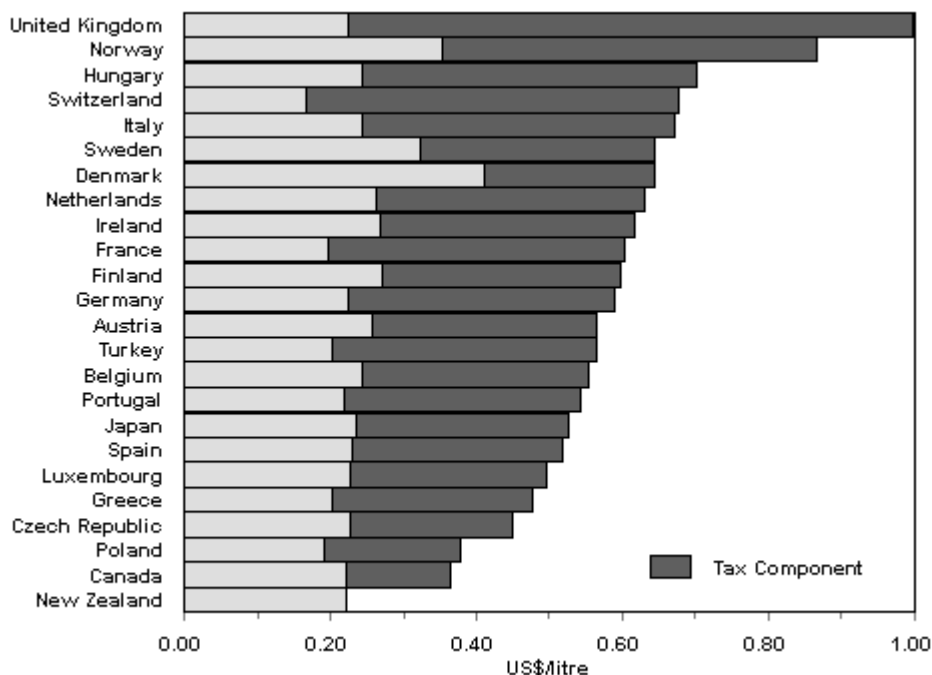
Dans les textes, le régime d'importation est déjà libéral, les quotas d'importation ont été abolis en janvier 1997 et les droits à l'importation l'ont été dès septembre 2000. Cette politique d'ouverture du marché doit être maintenue. Cependant, il a été suggéré que les mesures antidumping contre les importations russes avaient pour but de protéger le marché intérieur. Le régime juridique général du commerce extérieur impose toujours, en plus des licences pour le commerce intérieur, un système de licences et de quotas pour les importations, bien qu'il n'ait pas fonctionné, dans le secteur des produits pétroliers, depuis janvier 1997. Le ministère de l'Economie doit éviter de réactiver ce système pour protéger le marché national. Si, par exemple, les problèmes liés à la mauvaise qualité des produits pétroliers importés devaient s'aggraver, il serait judicieux de durcir la réglementation relative à la qualité des importations de ces produits, en évitant toutefois de limiter les importations de ceux qui satisfont aux normes de qualité.

Il faut également tenir compte du degré d'intégration réelle du marché des produits raffinés sur le marché européen. En Pologne, les prix avant impôt sont comparables à ceux pratiqués dans les pays géographiquement proches (voir figure 4). Cependant, on peut noter des variations saisonnières de l'écart entre les prix hors taxes pratiqués en Pologne et ceux appliqués dans le reste de l'UE ; l'écart se creusant, selon certains, en hiver, période où les prix sont relativement plus élevés en Pologne. Le phénomène n'apparaît pas dans les statistiques trimestrielles mais pourrait l'être sur des périodes plus courtes. Cet écart, s'il est vérifié, est probablement dû à l'augmentation de la demande de combustible en hiver en Pologne comme ailleurs, mais, si les marchés étaient entièrement intégrés, les opérations d'arbitrage sur les marchés internationaux devraient éliminer tout écart de prix qui n'est pas dû à une

limitation des échanges. La variation saisonnière des écarts de prix peut s'expliquer aussi par le fait que le prix du transport augmente sur une base saisonnière, ce qui traduit peut-être des contraintes de capacité dans ce secteur. C'est pourquoi l'OCCP doit rechercher tout signe de pratique monopolistique dans le secteur du transport et du stockage.

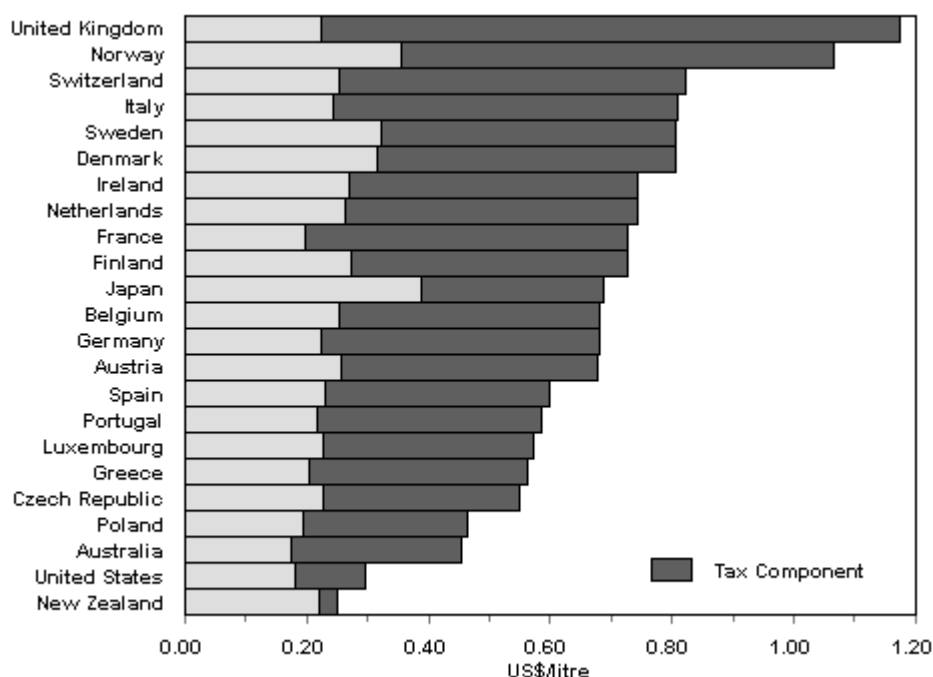
Figure 4. Comparaison des prix du gazole

Prix du gazole utilisé par les entreprises en 1999



Remarque : nous ne disposons pas de données pour l'Australie ni pour les Etats-Unis.
 Source : *Energy Prices and Taxes*, AIE/OCDE Paris, 2000.

Prix du gazole utilisé par les ménages en 1999



Remarque : nous ne disposons pas de données pour le Canada, la Hongrie et la Turquie.
Source : *Energy Prices and Taxes*, AIE/OCDE Paris, 2000.

Les autorités doivent aussi accorder une attention particulière à un problème que laisse redouter la forte intégration verticale des grands raffineurs et des infrastructures de distribution, à savoir la création d'obstacles "à l'intérieur des frontières" imputable à des pratiques anticoncurrentielles des opérateurs historiques nationaux. Le fait que les grandes infrastructures logistiques (stockage, transport ferroviaire et oléoducs de pétrole brut et de produits pétroliers, ports de rechargement) soient indépendantes des principaux producteurs nationaux est quelque peu réconfortant. Par conséquent, l'OCCP doit être très attentif aux tentatives de KPN Orlen ou de Gdansk d'imposer des contrats d'approvisionnement exclusif hors de leurs propres circuits de distribution. De même, il importera, lors de toute privatisation ou vente sur le marché d'infrastructures logistiques, de veiller à les maintenir hors de la portée des grands pétroliers. Cette recommandation s'inscrit dans la logique qui veut que des conditions structurelles adaptées soient davantage susceptibles de conduire à la concurrence que l'application a posteriori d'une réglementation ou de la loi sur la concurrence.

L'OCCP est également appelé à jouer un rôle important pour surveiller et prendre des mesures contre les cas d'exercice vertical de pouvoirs de marché sur le segment franchisé de distribution des produits de marque de PKN Orlen et de Gdansk. La nature des contrats de franchise, qui suppose des liens contractuels à long terme, offre à PKN Orlen et à Gdansk la possibilité de dégager une survalueur de leur réseau de franchisés – il s'agit moins d'une question de concurrence que de protection des petites entreprises. Ce problème se pose dans de nombreux pays – en particulier s'il existe des tensions commerciales entre les raffineurs et les détaillants lors du renouvellement ou de la cessation d'un contrat de franchise. Selon l'OCCP, il ne s'est pas encore véritablement posé en Pologne où il semblerait que les instances professionnelles représentatives parviennent à régler ces problèmes. Néanmoins, on peut s'attendre à ce qu'il prenne de l'ampleur avec la maturation de la structure concurrentielle de l'industrie et l'arrivée à échéance des contrats de franchise. Tout pays quel qu'il soit

éprouve des difficultés à résoudre cette question, car la transaction s'effectue entre deux entreprises ayant, toutefois, des pouvoirs de négociation très différents. Il est très difficile de rééquilibrer les rapports de forces pour aboutir à un résultat "équitable" sans intervention réglementaire permanente. Si elle va trop loin, cette intervention réglementaire risque de porter préjudice aux personnes mêmes qu'elle a pour vocation de protéger, car les sociétés de raffinage restructureront, avec le temps, leurs opérations pour éviter le franchisage. Au contraire, une intervention trop timide sera inefficace.

Les pratiques monopolistiques des raffineurs dans les contrats d'approvisionnement conclus avec les distributeurs et détaillants non liés à une marque constituent un autre problème potentiel. PKN est déjà très présente dans le secteur du détail et, comme elle fournit par ailleurs, en tant que grossiste, une bonne partie du secteur du détail, elle a la capacité d'étendre son pouvoir de marché sur ce secteur, réduisant encore le niveau de concurrence. Les contrats d'approvisionnement en gros qui contiennent des "clauses d'exclusivité" ou des conditions de résiliation exorbitantes en sont une illustration. En tant qu'exemples de relations verticales, des dispositions de cette nature ne peuvent pas être considérées comme intrinsèquement anticoncurrentielles. Pour en évaluer l'effet sur la concurrence il convient de tenir compte de l'importance des pouvoirs de marché des parties impliquées, ainsi que du lien qui les unit. Si, par exemple, la durée de ces contrats d'exclusivité est relativement courte, qu'il existe assez peu de barrières à l'entrée sur le marché de détail ainsi que d'autres sources d'approvisionnement en gros facilement accessibles, il se peut que ces relations d'exclusivité ne posent pas de problème. Par contre, si la relation est de longue durée et s'il est difficile de trouver d'autres sources d'approvisionnement en gros, des problèmes de concurrence peuvent surgir. Etant donné le niveau de concentration qui caractérise le secteur du raffinage, l'OCCP ne devra pas perdre de vue ce risque, en dehors du fait qu'il lui faudra contrôler l'impact de la position dominante de PKN sur le marché de détail direct. L'encadré 3 présente une situation comparable en Espagne, ainsi que les solutions que ce pays a adoptées.

L'OCCP a déjà pris plusieurs mesures, notamment deux actions en justice contre les pratiques monopolistiques d'Orlen. Ces deux affaires n'ont pas encore été jugées.

Encadré 3. **Le marché espagnol du pétrole: structure, réglementation et concurrence**

L'Espagne est proche de la Pologne par le nombre d'habitants, mais sa capacité de raffinage est plus élevée (63 Mta), alors que sa consommation de produits pétroliers avoisine 60 Mta. La structure de monopole (CAMPSA), créée dans les années 1920, a été remaniée tardivement à partir des années 1970, de manière à satisfaire aux conditions d'adhésion à l'UE. Actuellement, les trois entreprises de raffinage existantes (Repsol, Cepsa/Elf et BP) fournissent 86% de l'essence et 77% du gazole. La société de transport de produits pétroliers (CLH) livre 90% des produits (par oléoduc), et le gros des capacités de stockage appartient aux principales sociétés pétrolières. Le marché de détail est dominé à plus de 70% par les sociétés de raffinage (Repsol 44%, Cepsa/Elf 21% et BP 7%) ; le reste (fondé essentiellement sur les importations) revient à autres réseaux (Shell 13%, TotalFina 8%) et représente 25% de la consommation.

La concurrence et l'arrivée de nouveaux entrants ont souffert de la position dominante des anciens acteurs du marché ainsi que du contrôle qu'ils exerçaient sur les activités de transport et de stockage de CLH.

La régulation est assurée par la Commission nationale de l'énergie - CNE. Le régime réglementaire qui s'applique à l'utilisation des installations de CHL est celui de l'accès négocié et favorise encore les comportements discriminatoires à l'égard des nouveaux entrants. Il est proposé d'encourager l'accès à l'information dans le cadre de l'accès négocié, d'ouvrir le capital de CLH en limitant la participation à 25% par société.

Sur le marché de détail, la CNE a pris les mesures suivantes pour régler les problèmes de concurrence.

- La durée des contrats d'exclusivité signés avec les détaillants ne peut pas dépasser 5 ans, et ces contrats ne seront plus autorisés à partir de 2000.
- Les sociétés dont la part de marché excède 15% ne peuvent pas ouvrir de nouvelles stations-service pendant une période de 3 ans ; cette période est de 5 ans pour les sociétés qui détiennent plus de 30% du marché.
- Il doit y avoir un nombre minimum de stations-service par zone géographique.

3.4. *Conclusions et recommandations*

Les principaux facteurs structurels qui ont une influence sur le secteur pétrolier sont les suivants : forte concentration du secteur du raffinage, ouverture du système d'importation de produits raffinés et degré d'intégration verticale entre le raffinage et la distribution au détail. Etant donné l'infrastructure existante, le secteur du raffinage ne peut être que très concentré. Au chapitre de la privatisation, il reste à savoir si la quasi-totalité de la capacité économique de raffinage sera contrôlée par une ou deux sociétés. D'après les projets actuels de privatisation, elles seront deux. Par ailleurs, si le système d'importation est très libéral, les capacités matérielles sont limitées, et la qualité des combustibles importés pose un problème. Enfin, les pouvoirs de marché dans le secteur du raffinage et l'intégration verticale sur le marché de détail laissent entrevoir d'éventuels problèmes de concurrence dans ce dernier secteur.

Sur cette toile de fond, nous formulerons les recommandations suivantes.

- **Privatisation** : la privatisation du secteur doit être menée à bien dès que possible en accordant une attention particulière aux conséquences structurelles sur la concurrence.
 - **Privatisation de Gdansk** : la raffinerie de Gdansk ne doit pas être vendue, dans le cadre de la privatisation, à PKN Orlen ou à une société qui ait des liens financiers ou contractuels avec elle.
 - **Privatisation des autres sociétés** : les infrastructures logistiques à privatiser ne doivent pas être vendues à PKN Orlen ni à l'acquéreur de Gdansk.
 - **Accès aux infrastructures logistiques** : si les infrastructures logistiques sont vendues, dans le cadre de la privatisation, à PKN Orlen ou à l'acquéreur de Gdansk, les autorités devront envisager de mettre en œuvre une solution réglementaire pour garantir que ces installations restent accessibles à tous les opérateurs et puissent être utilisées pour les importations indépendantes et l'approvisionnement du pays en produits raffinés.
- **Offre de produits** : le régime d'importation doit rester libéral, condition essentielle pour garantir un approvisionnement concurrentiel sur le marché de gros, étant donné la forte concentration du secteur du raffinage. Il faudra éviter de réintroduire des quotas ou licences spéciales à des fins de protection. Si le problème des importations de produits raffinés de qualité médiocre s'aggrave, il sera peut-être nécessaire de durcir les contrôles de qualité, mais en évitant de limiter les importations en général. Il serait préférable à cet égard de prendre des mesures spécifiquement axées sur la qualité, car celles-ci n'auraient pas un effet anticoncurrentiel indu.

- **Relations verticales entre le raffinage et la distribution** : l'OCCP devra rester vigilant dans ce secteur, de manière à remédier aux problèmes de concurrence qui pourraient se poser compte tenu de la forte concentration du secteur du raffinage et de l'intégration verticale qui existe avec la distribution. Avec le temps, l'OCCP sera éventuellement conduit à se consacrer davantage aux problèmes résultant de l'intégration verticale du secteur, et notamment à la protection des petites entreprises. Si les problèmes de concurrence imputables aux accords verticaux ou à la concentration du secteur de la distribution s'accroissent, il sera peut-être nécessaire d'envisager des solutions structurelles, par exemple :
 - Des contrôles spécifiques destinés à vérifier l'exclusivité et/ou la durée des contrats d'approvisionnement conclus entre les raffineurs et les détaillants non liés à une marque.
 - Interdire aux opérateurs en position dominante sur le marché de détail d'étendre leurs réseaux, le temps que des concurrents mettent en place leurs propres réseaux. Une position excessivement dominante dans certaines zones géographiques exigera des ajustements par des moyens appropriés (conditions de vente et d'approvisionnement).

4. SECTEUR DU CHARBON

4.1. Introduction

La houille et le lignite représentent ensemble 65% environ de la production totale d'énergie primaire de la Pologne. Le lignite, avec approximativement 15% de la production totale d'énergie primaire, est presque exclusivement utilisé pour produire de l'électricité, les mines étant affectées à des centrales électriques précises. La houille assure autour de 50% de la production totale d'énergie primaire. Ses principales utilisations sont la production d'électricité (55%) et de chaleur (8%), les usages industriels (15%) et la production de coke (14%). Les ménages en consomment encore un peu (8%). Au total, la Pologne est le troisième consommateur de charbon parmi les pays de l'OCDE. Le présent chapitre est consacré au secteur houiller.

Le secteur houiller polonais est très important par rapport aux pays de l'UE, puisque sa production est supérieure à la production totale de l'UE. Cependant, on constate une baisse significative de la production et de la demande nationales de houille, due, d'une part, à la restructuration de l'économie, qui s'est traduite par un affaiblissement relatif de l'industrie lourde, et d'autre part, à l'abandon du charbon pour le gaz en tant que source d'énergie primaire. La Pologne reste le plus grand exportateur de charbon d'Europe mais, en tonnage, les exportations ont véritablement chuté entre 1995 et 2000 (passant de 32 millions de tonnes à 23 millions de tonnes) et devraient tendre vers zéro aux environs de 2020. Par conséquent, l'industrie connaît aujourd'hui une restructuration massive destinée à mettre un terme à la forte surcapacité, aux coûts élevés, aux lourdes dettes et aux sureffectifs considérables hérités de la période de planification centralisée. Le secteur est presque entièrement détenu par l'Etat, mais des projets de privatisation, qui s'appuyaient initialement sur le regroupement des mines au sein de 3 ou 4 sociétés (2 ou 3 producteurs de charbon vapeur et 1 producteur de charbon à coke) ont été élaborés.

Jusqu'à présent, le programme de réforme conçu par le gouvernement pour le secteur a porté ses fruits – il a même dépassé les objectifs fixés en matière de réduction de la capacité et de suppression d'emplois et a permis à l'industrie de retrouver pratiquement l'équilibre en 2000. Il est

important de souligner que la restructuration a entraîné très peu de perturbations sociales ; en effet, la plupart des départs ont été volontaires, et les syndicats ont généralement bien accepté les mesures prises.

Il reste plusieurs enjeux importants, notamment achever le programme de restructuration d'ici 2002, privatiser les mines et les sociétés minières restructurées, dès qu'elles deviennent rentables, et parfaire l'intégration de l'industrie polonaise au marché international.

4.2. Structure

A la fin de la période de planification centralisée, le secteur houiller comptait 70 mines d'une capacité de production 180 millions de tonnes par an et employait environ 430 000 personnes (ce qui équivaut à plus de 2,5 pour cent de l'emploi total, soit 1 travailleur sur 40). Dans les années qui suivirent, la demande tomba à quelque 100 Mta tandis que les prix mondiaux du charbon étaient désavantageux. Les structures de gestion et de propriété de l'époque de la planification centralisée se sont révélées incapables de s'adapter à l'économie de marché, plongeant l'ensemble du secteur dans de graves problèmes financiers dès 1992, malgré une amorce de restructuration.

Une restructuration entreprise à cette époque consista à regrouper des mines en plusieurs sociétés de holding organisées sous la forme de sociétés anonymes, qui assumaient désormais la planification stratégique, la gestion financière, la comptabilité, les investissements et les ventes de charbon des mines appartenant à leur groupe. A l'occasion d'une nouvelle restructuration, les mines en liquidation furent regroupées en sociétés séparées, de sorte que les sociétés et mines en activité puissent se concentrer sur les activités rentables. Le processus de restructuration a culminé avec le programme accepté par le gouvernement en 1998, "Réforme de l'industrie houillère en Pologne au cours de la période 1998-2002", qui avait pour objectifs la restructuration financière, la fermeture des mines non rentables, la refonte de l'emploi (avec mesures sociales à la clé, afin d'atténuer les problèmes de chômage), la création de nouvelles activités industrielles dans les zones minières, une meilleure gestion des charbonnages, la privatisation des mines rentables et la protection de l'environnement. Grâce à ce programme, bénéficiant du soutien de la Banque mondiale, il existe aujourd'hui 41 mines en production et 25 en phase de liquidation complète. Un nouveau regroupement des sept sociétés de holding actuelles en trois consortiums régionaux a été temporairement reporté en raison du refus des syndicats.

La restructuration financière prévue par le programme comportait un premier objectif intermédiaire, à savoir que chaque mine dégage un excédent financier d'ici la fin de 2000. Les excédents doivent servir à payer les arriérés à la caisse d'assurances sociales et les créances des fournisseurs. Ce programme a été revu en 1999, de manière à repousser d'un an les échéances : aucune société minière ne doit enregistrer de pertes à la fin 2001, et les bénéficiaires enregistrés en 2002 doivent permettre de rembourser les dettes. Dans le domaine de l'emploi, on s'attache à combattre le chômage, qui est le principal obstacle à la restructuration. Le Plan social pour les mines prévoit des prestations de retraite anticipée, des indemnités forfaitaires de licenciement, des recyclages et des services d'orientation professionnelle. La retraite anticipée dans les 5 ans précédant l'âge normal de la retraite donne droit au versement d'une retraite équivalant à 75 pour cent du salaire mensuel. Les indemnités forfaitaires correspondent à deux ans de salaire.

Le programme a été modifié en 1999, après une nouvelle détérioration des résultats financiers de l'industrie résultant d'une diminution de la demande et d'une baisse des prix plus importante que prévu. Depuis cette période, pourtant, la situation n'a cessé de s'améliorer, les prix ont augmenté et les coûts diminués, si bien que le secteur a enregistré un léger excédent financier en 2000. Les mines obtiennent néanmoins des résultats très variables ; la moitié environ des mines en service ont obtenu bilans positifs.

Le tableau ci-dessous présente les résultats de l'actuel programme de restructuration, qui peut être considéré comme une grande réussite – les effectifs pléthoriques ont pu être réduits, le plus souvent sans provoquer de troubles sociaux importants, la production s'est alignée sur la demande, les coûts de production moyens ont été abaissés et la productivité s'est considérablement améliorée. Par contre, les efforts visant à créer de nouvelles possibilités d'emploi n'ont pas été particulièrement fructueux. Depuis 1993, 13 nouvelles unités économiques ont été constituées pour résorber le chômage à proximité des mines de charbon ; elles n'ont créé que 900 emplois environ. De même, relativement peu de mineurs choisissent, parmi les options offertes par le plan social, de rester au service de l'entreprise. La plupart préfèrent la retraite anticipée ou l'indemnité forfaitaire de licenciement.

Tableau 1. Secteur houiller : résultats de la restructuration

	1990	1998	2000
Emplois	391 000	208 000	155 000
Production	147Mt	116Mt	102Mt
Productivité (t/homme-année)	390	504	627 (e)*
Exportations	28Mt	28Mt	23Mt
Demande nationale	120Mt	90Mt	80Mt
Prix (moyens par tonne)		121 PLN	132 PLN
Coûts (moyens par tonne)		144 PLN	130 PLN
Pertes		4,248 millions de PLN	1,737 millions de PLN
Dettes		16,500 millions de PLN	22,100 millions de PLN
Coûts de la restructuration		1,008 millions de PLN	1,650 millions de PLN

* Allemagne: 590, Royaume-Uni: 3 200, Etats-Unis: 11 900, Afrique du Sud: 3 900.

La baisse de l'emploi a été plus marquée que prévu. Entre 1998 et 2000, quelque 88 300 mineurs ont quitté le secteur, soit 16 300 de plus que les prévisions. 61 000 d'entre eux ont choisi le départ volontaire en profitant des indemnités prévues dans le Plan social pour les mines, si bien qu'il n'y a pas eu de licenciements massifs dans ce secteur. D'ici la fin de 2002, 27 000 travailleurs supplémentaires devraient perdre leur emploi, ce qui ramènerait l'emploi total à environ 1/3 de son niveau de 1991. La fermeture partielle ou totale de mines trop chères a permis de réduire de 26,2 Mt, à la fin de 2000, la capacité de production de charbon. Les fermetures qui doivent intervenir d'ici la fin de 2002 l'amputeront de 10 Mt de plus.

Etant donné que le secteur est presque entièrement nationalisé, le coût de la restructuration incombe en définitive au budget de l'Etat. Le coût du programme de restructuration pour la période 1998-2002 a été estimé, au début du programme, à 7.2 milliards de PLN, soit 1.5 milliard de PLN pour

la fermeture des mines et le reste pour les mesures d'accompagnement (les indemnités de licenciement, pour l'essentiel) et la protection de l'environnement. Remédier au surendettement du secteur par une restructuration financière constitue un autre objectif du programme. Lorsque le secteur sera à nouveau rentable, les bénéficiaires serviront à payer les arriérés. Cependant, il sera nécessaire d'annuler et de restructurer une dette importante, pour beaucoup imputable aux arriérés de paiement de cotisations sociales au moment où le programme de réforme actuel a été lancé. Cette restructuration portera sur une dette s'élevant à quelque 11 milliards de PLN, dont environ 9 milliards seront annulés et 2 milliards rééchelonnés. Fin 2000, 375 millions de PLN avaient été annulés et 1,7 million de PLN rééchelonnés. Par conséquent, un effort considérable doit encore être fait pour régler ce problème. 10% environ de la dette annulée correspondent à des arriérés fiscaux, 50% à diverses cotisations sociales impayées et 40% à des taxes environnementales et des droits d'exploitation de ressources dus aux autorités locales.

L'Agence publique pour la restructuration des houillères (Panstwowa Agencja Restrukturyzacji Gornictwa Wegla Kamiennego – PARG) est chargée du contrôle et de la gestion au jour le jour du programme de restructuration. Cette société anonyme rend compte au ministre de l'Économie à qui incombe la responsabilité générale de la réforme du secteur. La PARG a aussi pour mission d'analyser les tendances et les perspectives dans ce secteur, de conseiller le gouvernement et les sociétés minières sur les plans de fermeture et de juger de la bonne utilisation des dotations budgétaires aux mines. Ces dotations sont également soumises à l'ensemble des procédures de contrôle de la comptabilité et du budget de l'Etat. La presse a fait état d'une mauvaise utilisation des fonds, mais il s'agit de cas isolés portant sur des sommes relativement peu importantes. Compte tenu de l'ampleur de l'entreprise, dont nous avons donné une idée au paragraphe ci-dessus, la restructuration peut être considérée comme un véritable succès. Il existe un autre signe de la rigueur des contrôles exercés dans le secteur : la baisse des salaires, au départ beaucoup plus élevés que le salaire moyen. Dans ce secteur, en effet, les salaires atteignaient en général le double de la moyenne nationale – ils ont été ramenés à 1,5 fois la moyenne nationale, ce qui témoigne de la forte modération des salaires due à la restructuration. Sur le terrain des relations entre partenaires sociaux, il y a eu certes des conflits et problèmes, mais ils ont été globalement maîtrisés. Il s'agit là d'un véritable exploit et, bien que le coût financier de la restructuration ait été élevé, il serait difficile de le juger excessif comparé à ce qui se fait ailleurs – fin 2000, les subventions directes consacrées à la restructuration de l'ensemble du secteur se montaient 1.1 milliard d'USD environ. En 1999, la Banque mondiale a consenti un prêt à l'ajustement sectoriel d'un montant de 300 millions d'USD. Reste une dette importante à résorber, comme nous l'avons expliqué au paragraphe précédent.

Les prévisions à long terme de la demande de charbon se situent aux alentours de 100 à 105 Mta, soit à peu près la production actuelle. Néanmoins, la restructuration des industries lourdes restantes et l'adoption du gaz naturel pour le chauffage urbain et les usages domestiques, principalement pour des raisons environnementales, pourraient venir accentuer les tendances à la baisse. Il apparaît donc que la phase de restructuration lourde du secteur est pratiquement achevée. En substance, 80% environ des suppressions de postes prévues dans le cadre du programme 1998-2002 ont déjà eu lieu.

4.3. *Problèmes de concurrence*

Les problèmes de concurrence qui risquent de se poser dans le secteur du charbon ne sont pas ceux que l'on rencontre couramment dans d'autres secteurs énergétiques, comme le gaz et l'électricité, dont des segments importants relèvent du monopole naturel, avec les problèmes de régulation que cela entraîne. A l'origine des problèmes de concurrence sur les marchés intérieurs et internationaux du charbon, on trouve plusieurs facteurs. Le degré d'intervention de l'Etat notamment

(capitaux publics, subventions, quotas d'importation destinés à protéger l'industrie locale) fausse considérablement les marchés. De même, il existe des contraintes techniques, dans la mesure où les consommateurs doivent utiliser un type particulier de charbon et acheter les quantités dont ils ont besoin dans le cadre de contrats pluriannuels, ce qui revient à dire qu'il peut y avoir un certain pouvoir de marché, même si le charbon est en général un produit banal. Plusieurs de ces problèmes se rencontrent en Pologne.

Avant 1990, les prix de la houille étaient directement réglementés. Puis ils ont été partiellement libéralisés jusqu'en 1992, mais des négociations, menées dans un cadre réglementaire, ont débouché sur une formule de calcul, fondée sur la qualité du charbon. Après 1992, les prix ont été libéralisés mais, à partir de 1995, les augmentations de prix devaient obligatoirement être notifiées aux autorités fiscales, obligation qui a été levée à la fin de 1996. Actuellement, les prix sont complètement libéralisés et négociés entre acheteurs et vendeurs. Il convient de préciser, cependant, que la majeure partie du charbon consommé par le secteur électrique fait l'objet de contrats pluriannuels, qui fournissent un cadre ou une formule de base pour les révisions annuelles des prix. La figure 5 présente les prix pratiqués en Pologne et dans plusieurs autres pays tant dans l'industrie que dans le secteur résidentiel. Les prix du charbon y sont peu élevés par rapport à la plupart des pays d'Europe occidentale, en particulier dans le secteur résidentiel. En revanche, les prix industriels sont comparables à ceux de marchés plus libéralisés.

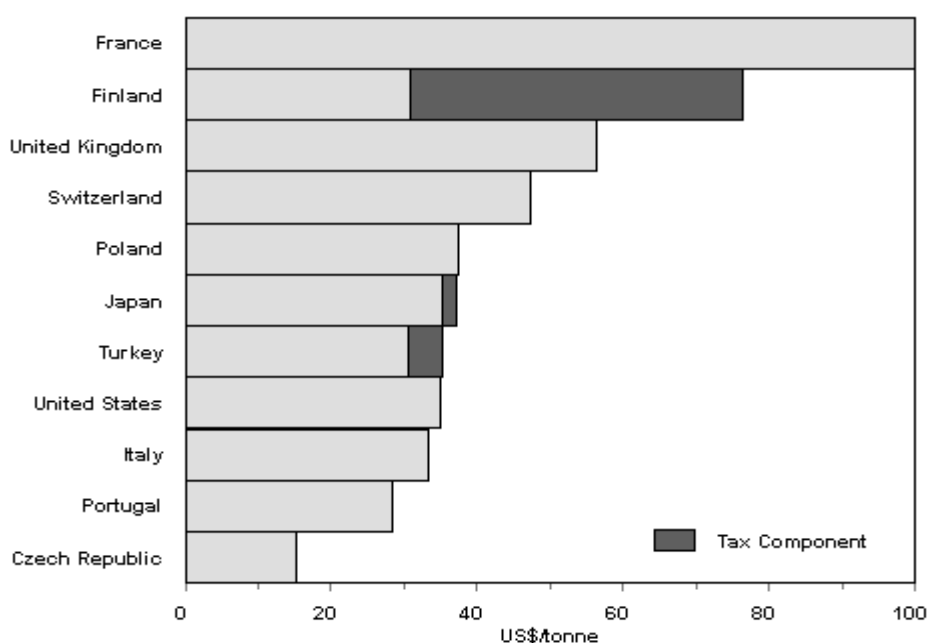
Une polémique sans gravité a éclaté vers la fin de 2000, lorsque la presse prétendit que le gouvernement aurait ordonné aux mines de charbon nationalisées de relever leurs prix et que les mines se seraient entendues pour offrir à leurs clients du charbon à des prix plus élevés. Le gouvernement a catégoriquement démenti ces allégations. Il ne nous appartient pas ici d'en tirer une quelconque "conclusion" sur le sujet mais, dans la perspective plus large de la politique de la concurrence, nous pouvons formuler quelques remarques.

- Premièrement, du point de vue technique et juridique, la question de savoir si le comportement incriminé – même si les allégations sont entièrement exactes – équivaut ou non à une entente reste ouverte. Etant donné que les sociétés en cause sont détenues à 100% par l'État, on pourrait considérer que ces sociétés font partie d'un groupe et que tout accord conclu entre elles revêt un caractère "interne". De plus, la plupart (mais pas la totalité) de leurs gros clients, qui sont des producteurs d'électricité, sont également nationalisés.
- Deuxièmement, ce qui est plus important, il ne faut pas oublier que, pendant la phase d'ajustement, l'État a dû fournir une aide financière très importante, comme nous l'avons expliqué plus haut. Du point de vue économique, la décision concertée des mines de relever leurs prix a pour effet d'augmenter les revenus du secteur et, par conséquent, de réduire le niveau des subventions publiques nécessaires pour financer la restructuration. En d'autres termes, il s'agit simplement de savoir qui supporte le fardeau de l'ajustement – les contribuables en général ou finalement les consommateurs d'énergie, puisque la hausse des prix du charbon se répercute sur les tarifs de l'électricité et sur les prix des autres biens finals. En outre, il n'est pas forcément mauvais que la charge de l'ajustement soit supportée davantage par les consommateurs d'énergie que par les contribuables en général. Au pire donc, on pourrait dire que ce type de hausse de prix – si tant est qu'elle soit réelle – constitue un moyen non transparent de subventionner le secteur du charbon pendant la phase d'ajustement.

- De toute évidence, la structure nationalisée actuelle autorise ce mécanisme d'aide non transparent. Quelle que soit la réalité des faits, il serait en fin de compte préférable de privatiser pour supprimer non seulement la tentation, mais les moyens, d'y recourir. Avec la privatisation de la production d'électricité, du chauffage urbain et de l'industrie lourde, la capacité des autorités d'intervenir indirectement sur les prix est moindre. Par conséquent, il serait préférable que tout mécanisme de transfert conçu pour subventionner le charbon national soit transparent et fasse appel à un mécanisme d'incitation fiscale. Par exemple, l'Espagne a mis en place une taxe sur la consommation d'électricité versée aux producteurs d'électricité qui, en contrepartie, doivent acheter du charbon national.

Figure 5: Comparaison des prix en Pologne et dans le monde

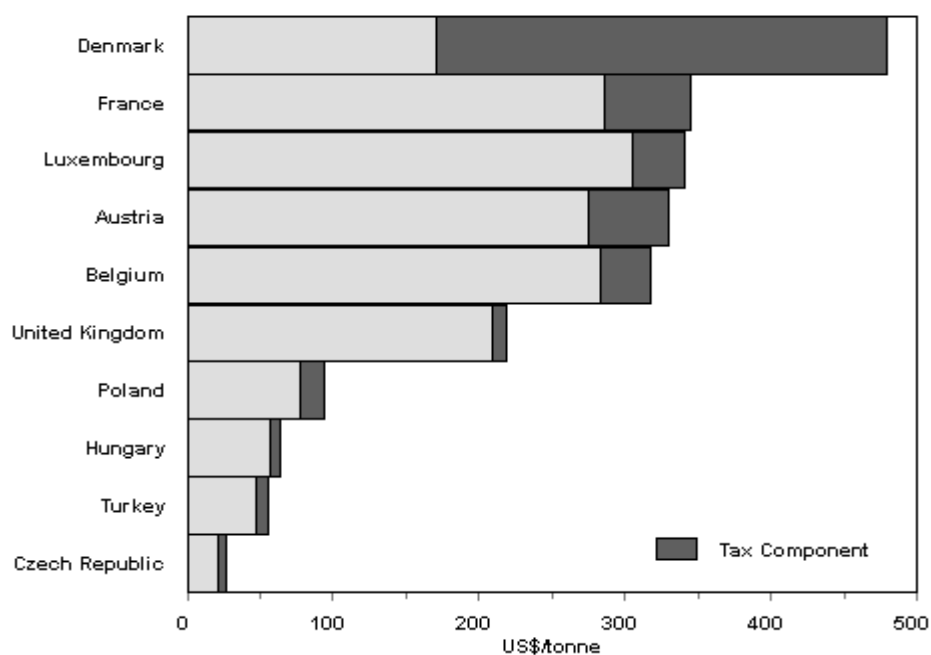
Prix du charbon vapeur dans le secteur industriel en 1999



Remarque : prix du lignite en République tchèque et en Turquie. Nous ne disposons pas de données pour l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède.

Source: *Energy Prices and Taxes*, AIE/OCDE Paris, 2000.

Prix du charbon vapeur dans le secteur résidentiel en 1999



Remarque : prix du lignite en République tchèque et en Turquie. Nous ne disposons pas de données pour l'Allemagne, l'Australie, le Canada, l'Espagne, les Etats-Unis, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et la Suisse.

Source: *Energy Prices and Taxes*, AIE/OCDE Paris, 2000.

Les exportations permettent de résorber l'excédent de production par rapport à la demande nationale. Les prix à l'exportation sont exclusivement tributaires du marché international. Le tableau ci-dessous, qui montre la ventilation des exportations entre les principales régions, révèle que l'UE absorbe près de 70% des exportations de la Pologne. Sur la période 1998-1999, les prix à l'exportation étaient inférieurs aux prix intérieurs et, en fait, inférieurs au coût total moyen. Comme ils dépassent néanmoins les coûts variables, ils contribuent réellement à couvrir les coûts fixes généraux. En 1998, une plainte pour dumping a été déposée par les producteurs de charbon britanniques. C'est bien entendu un objectif essentiel du programme de restructuration de réduire tant les coûts fixes que les coûts variables, et le programme a été très efficace à cet égard. Pourtant, à long terme ces exportations devraient continuer de décroître pour disparaître totalement d'ici 2020.

Tableau 2: Exportations de houille (charbon vapeur et charbon à coke) par région (1999, estimations.)

	Mt
UE	16,6*
Europe centrale	3,8
Autres	3,7
Total	24,1

* y compris l'Allemagne (6.4 Mt)

Actuellement, les prix mondiaux sont relativement élevés par rapport à leurs niveaux historiques. Si les prix sur les marchés internationaux devaient baisser sous l'effet du ralentissement économique actuel, les prix intérieurs polonais pourraient suivre. L'industrie, qui vient tout juste de retrouver une situation d'équilibre avec les niveaux de prix actuels, risque de prendre de plein fouet une nouvelle chute des prix et d'enregistrer des pertes importantes. D'où la nécessité d'achever le programme de restructuration, pour réduire encore la capacité comme prévu et d'opérer de nouvelles compressions d'effectifs. Il serait extrêmement regrettable que la réussite du programme de restructuration, qui a permis le retour à l'équilibre du secteur, décourage d'aller jusqu'au bout du processus. Il ne nous appartient pas ici de déterminer si le programme de restructuration actuel (1998-2002) est "suffisant" à plus long terme. Toutefois, certains analystes sont d'avis qu'il faut fermer 4 à 10 mines supplémentaires et abaisser la production à 80-90 Mta. A plus long terme, la privatisation du secteur devra être envisagée et, au fur et à mesure de l'intégration du marché polonais dans les marchés internationaux, on devrait assister à un alignement des prix du marché polonais sur ceux des marchés internationaux.

Les importations de charbon de Russie ont été strictement limitées par un système de quotas, essentiellement dans le but de protéger l'industrie nationale. On peut regretter l'application de cette mesure, mais ce n'est pas particulièrement inhabituel dans le contexte européen, où les industries nationales qui produisent un charbon cher sont protégées par des barrières douanières et des subventions (même si la tendance est à la baisse). La situation polonaise doit donc être jugée à l'aune des distorsions globales du marché mondial. Cependant, il serait souhaitable d'augmenter graduellement les quotas d'importation, en fait, de supprimer progressivement les contrôles des importations, à mesure que l'industrie deviendra plus compétitive. Les importations peuvent stimuler la concurrence sur le marché et inciter l'industrie à abaisser ses coûts de production.

4.4. Conclusions et recommandations

Le programme mis en œuvre par le gouvernement pour restructurer le secteur houiller est une entreprise ambitieuse qui a, jusqu'à présent, réussi à atteindre ses objectifs généraux. Toutefois, il reste du chemin à parcourir et des problèmes difficiles à régler, d'autant que les taux de chômage sont très élevés dans certaines régions minières.

Compte tenu de l'analyse ci-dessus, nous formulerons les recommandations suivantes.

- Mener à bien le "Programme polonais de réforme de l'industrie houillère au cours de la période 1998-2002", tel qu'il est conçu actuellement.
- Avant la fin du programme, évaluer si la structure industrielle ainsi obtenue est viable à plus long terme, compte tenu des perspectives de l'industrie du charbon mondiale.
- Lorsque les mines seront rentables, choisir, pour la privatisation, les formules qui permettront au gouvernement d'échapper aux risques dus à l'évolution cyclique de l'industrie.
- Veiller à ce que les transferts économiques entre les consommateurs et les charbonnages soient fondés sur un mécanisme fiscal et que les subventions publiques soient utilisées pour restructurer l'industrie et non pour subventionner les ventes.
- Veiller à ce que les exportations aient un bon rapport coût-efficacité et soient gérées de façon transparente.
- Faire en sorte que le marché national du charbon s'intègre progressivement aux marchés internationaux, en supprimant graduellement le système des quotas d'importation.

5. LE SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ

5.1. Introduction

Jusqu'en 1990, la totalité du secteur électrique polonais appartenait au Trésor public, et était gérée par l'Autorité de l'énergie et du lignite (Wspolnota Energetyki i Węgla Brunatnego). Les interconnexions du réseau de transport étaient orientées vers l'Est. La réforme de cette structure pour lui donner une orientation commerciale a débuté en 1989 et 1990. Les fonctions de réglementation ont été transférées des organismes industriels au ministère des Finances et au ministère de l'Industrie et du Commerce (et, par la suite, au ministère de l'Économie). Près de 40 sociétés anonymes de production (y compris des entreprises de cogénération) ont été créées, ainsi que 33 entreprises de distribution. L'exploitation du réseau et le dispatching ont été confiés au Gestionnaire du réseau électrique polonais (Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A., ou PSE)⁵ qui est devenu "l'acheteur unique". Les charbonnages ont été dissociés de la production d'électricité (sauf quelques mines de lignite qui produisent exclusivement pour des centrales électriques), mais, encore aujourd'hui, l'électricité (et la chaleur) est presque entièrement produite dans des centrales au charbon. La Pologne ne possède pas de centrale nucléaire.

A l'époque de la planification centralisée, les prix n'avaient aucun rapport avec les coûts réels, mais constituaient plutôt un outil de planification sociale. La première mesure réformatrice dans ce domaine a également été prise en 1990, lorsque les prix payés par les entreprises et les ménages ont été multipliés par 3 ½ et 4 respectivement. Jusqu'à une date récente, aucun réajustement important des tarifs n'est intervenu, et les prix ont en gros suivi l'inflation.

Malgré une forte surcapacité de production, la "qualité" des installations était généralement médiocre. Bon nombre de ces centrales avaient en effet été construites dans les années 70, voire bien avant. La deuxième étape de la réforme a débuté au milieu des années 90, avec un important programme d'investissement consacré à la modernisation des centrales anciennes, peu rentables et très polluantes. Les moyens financiers de l'État étant réduits, ces investissements ont été dans une large mesure financés par des crédits bancaires commerciaux à long terme, garantis par le flux de recettes assuré par les contrats d'achat à long terme signés entre PSE et les entreprises productrices. Malgré ce programme d'investissement, certaines centrales ont encore besoin d'être modernisées, et près de 10 pour cent d'entre elles sont vétustes et devraient être mises hors service. D'importants investissements demeurent par conséquent nécessaires dans ce secteur – les estimations en la matière varient dans une large fourchette allant jusqu'à 50 milliards d'USD – notamment pour faire face à l'augmentation prévue de la demande.

L'adoption en 1997 de la loi sur l'énergie marque un nouveau temps fort de la réforme. Cette loi crée l'Autorité de régulation de l'énergie (Urząd Regulacji Energetyki ou URE) et met en place les fondements juridiques de la libéralisation du secteur, soit l'abandon du système de "l'acheteur unique" au profit de l'accès des tiers au réseau qui permet la concurrence à la production et à la fourniture au consommateur. L'URE est chargée, entre autres, d'attribuer les autorisations, d'établir les tarifs des activités relevant du monopole et d'encourager la concurrence.

Enfin, c'est en 1998 qu'a commencé la privatisation du secteur, avec la première vente de 55 pour cent des actions de l'entreprise de cogénération Elektrociepłownia Kraków. Depuis lors, un certain nombre d'autres centrales électriques ou de centrales de cogénération ont été privatisées et, tout récemment, une entreprise de distribution a été vendue. Le gouvernement a adopté un plan de privatisation partielle des actifs (vente légèrement inférieure à 50 pour cent), en vertu duquel l'acheteur sera ultérieurement autorisé à acquérir la majorité des actions, en fonction de la façon dont il aura

respecté les engagements en matière d'investissements et de politique sociale inscrits dans le contrat initial de privatisation. Le 26 avril 2001, le Comité économique du Conseil des ministres a adopté la version révisée du "Calendrier intégré de privatisation du secteur de l'électricité". Ce programme prévoit une révision de la stratégie de privatisation pour éventuellement accélérer le processus. A ce jour, il n'y a pas eu d'intégration des moyens de production avec la distribution. Si cette éventualité était envisagée dans le cadre des privatisations futures, les autorités devraient en peser très soigneusement les conséquences pour la concurrence dans le secteur. Une révision de ce programme de privatisation, intervenue en avril 2002, prévoit la privatisation séparée de la production, de la distribution et, pour terminer, du réseau de transport. Le gouvernement entend conserver un certain nombre de centrales essentielles, en ne les privatisant que partiellement ; cette attitude est dictée par le souci de garantir la sécurité énergétique.

Malgré l'existence des bases juridiques nécessaires à l'ouverture du marché, et bien qu'une bourse de l'électricité ait commencé de fonctionner en juillet 2000, le négoce est encore très limité. La bourse de l'électricité elle-même pourrait être considérée comme un marché concurrentiel, mais elle ne constitue qu'un *accessoire* du marché global de l'électricité où la concurrence ne s'est pas encore effectivement enracinée. Cette situation s'explique par un certain nombre de problèmes structurels hérités de la période antérieure à la libéralisation, et notamment l'effet de verrouillage des contrats à long terme utilisés pour assurer la modernisation du secteur vers le milieu des années 90. Le gouvernement a des projets pour résoudre certains de ces problèmes, ce qui est indispensable à l'émergence d'un marché véritablement libéralisé et concurrentiel. L'analyse ci-après y sera consacrée.

L'un des enseignements à tirer des échecs de la régulation du secteur électrique à l'étranger, est qu'une libéralisation partielle ou incohérente se traduira par des distorsions susceptibles, à terme, de menacer la stabilité du système. Les autorités polonaises devront, par conséquent, veiller à créer des conditions structurelles propices à la concurrence (y compris un rééquilibrage des prix), faute de quoi l'ajustement à la concurrence pourrait induire des perturbations ou, du moins, ne pas favoriser les investissements dont a besoin le secteur. De même, il est exclu de maintenir le statu quo et, à cet égard, l'adhésion à l'UE impose une date butoir pour la résolution de ces questions. Il importera, en particulier, que la libéralisation et la concurrence soient bien assises dans le pays avant l'adhésion à l'UE et l'ouverture internationale - étant donné que les prix internationaux à la production et les prix du marché seront probablement moins élevés que ceux des contrats d'achat d'électricité, un ajustement perturbateur pourrait intervenir si la question des contrats d'achat à long terme n'est pas résolue. Au bout du compte, il y va de l'intérêt de toutes les acteurs du secteur.

5.2. *Structure de l'industrie*

Production

La quasi-totalité des moyens de production, y compris les centrales de cogénération, brûle du charbon, soit de la houille (61,2 pour cent) et du lignite (37,6 pour cent). L'*énergie hydraulique* (2 pour cent) et le *gaz* (0,5 pour cent) sont encore très peu exploités, mais on prévoit une plus large utilisation du gaz comme combustible, en particulier pour la production décentralisée et la production de pointe. Par ailleurs, le chauffage urbain et les centrales de cogénération pourraient adopter le gaz comme combustible au fur et à mesure des travaux de modernisation, notamment pour des motifs environnementaux.

Du fait de la prépondérance du charbon dans le parc électrique, la capacité des moyens de production de pointe est insuffisante. Les centrales de pompage peuvent assurer de 30 à 40 pour cent de la demande de pointe, mais pour le reste, il faut faire varier la charge des moyens de production en base et jouer sur le solde des exportations et importations. D'où l'importance de l'optimisation future du parc de production, qui dépendra, entre autres, du degré de libéralisation du marché du gaz.

Tous les moyens de production appartiennent à l'Etat, à l'exception des centrales précédemment privatisées. Il existe 17 grandes centrales thermiques et 19 centrales de cogénération. Le tableau 3 présente la structure du capital des entreprises déjà privatisées du secteur. En mars 2002, les entreprises privatisées comprenait deux entreprises de cogénération, et cinq centrales cogénération ; un producteur électrique classique (PAK), trois centrales, et une société de distribution avaient été partiellement privatisés. Pour l'heure, la privatisation n'a pas provoqué l'intégration verticale de la production et du transport/distribution, et, au contraire, a instauré une structure favorable à la concurrence dans le domaine de la production avec la création de multiples entreprises en concurrence. De manière générale, les autorités polonaises ont affaire à une structure industrielle où la séparation verticale de la propriété entre la production, le transport et la distribution est favorable à la concurrence et où il existe un potentiel significatif de concurrence horizontale dans ces secteurs. Par conséquent, les structures sont propices à la concurrence et facilitent dans une certaine mesure la régulation en termes de compromis à réaliser entre objectifs réglementaires.

Le "Calendrier intégré de la privatisation du secteur électrique et de l'introduction d'un marché de l'électricité" présente un échéancier des privatisations jusqu'à 2002. La dernière révision annoncée du programme de privatisation permettrait aux investisseurs d'acquérir jusqu'à 45 pour cent des centrales électriques et des centrales de cogénération et 25 pour cent des entreprises de distribution, avec possibilité, pour le secteur privé, d'augmenter sa part du capital sous réserve d'avoir respecté les conditions du contrat de privatisation, notamment les engagements sociaux qu'il comporte. L'Etat continuera de détenir une part de 25 pour cent, ce qui lui permettra de conserver la maîtrise des décisions essentielles. Par ailleurs, les cadres et le personnel se verront attribuer des actions des sociétés privatisées. Il est proposé, de manière générale, d'accélérer la privatisation des entreprises de production, avant celle des entreprises de distribution. L'Annexe 1 présente des informations détaillées sur les privatisations déjà effectuées et celles prévues.

Tableau 3. Secteur de la production d'énergie : structure du capital et plan de privatisation

<i>Entreprise</i>	<i>Date de privatisation</i>	<i>Méthode</i>	<i>Investisseur stratégique</i>	<i>Répartition en pourcentage du capital social après la privatisation</i>				
				<i>Etat</i>	<i>Salariés</i>	<i>Investisseurs stratégiques</i>	<i>Investisseurs individuels</i>	<i>Investisseurs institutionnels</i>
<i>Elektrociepłownia Kraków S.A.</i>	<i>octobre 1997⁶</i>	<i>Vente en bloc</i>	<i>Finelex BV</i>	28,1	8,1	63,8		
<i>Elektrociepłownie Warszawskie S.A.</i>	<i>janvier 2000</i>	<i>Vente en bloc</i>	<i>Vattenfall</i>	45,0		55,0		
<i>Zespół Elektrociepłowni Wrocław Kogeneracja S.A.</i>	<i>juin 2000</i>	<i>Offre publique de vente</i>		36,01	10,72		5,03	48,24
<i>Zespół Elektrociepłowni Wybrzeże S.A. w Gdańsku</i>	<i>juin 2000⁷</i>	<i>Vente en bloc</i>	<i>EdF et Gaz de France</i>	55,0		45,0		
<i>Elektrociepłownia Będzin S.A.</i>	<i>juillet 2000⁸</i>	<i>Vente en bloc</i>	<i>MEAG et LG Petro Bank</i>	14,88		62,5 et 7,2	15,42	
<i>Elektrociepłownia Białystok S.A.</i>	<i>février 2001</i>	<i>Vente en bloc</i>	<i>SNET</i>	55,0		45,0		
<i>Zespół Elektrociepłowni PAK</i>	<i>mars 1999</i>	<i>Vente en bloc</i>	<i>Elektrim (Pologne)</i>	50,0	11,5	38,5		
<i>Elektrownia T. Kościuszki w Połańcu S.A.</i>	<i>avril 2000</i>	<i>Vente en bloc</i>	<i>Tractebel</i>	60,0	15,0	25,0		
<i>Elektrownia Rybnik S.A.</i>	<i>mars 2001</i>	<i>Vente en bloc</i>	<i>EdF et EnBW</i>	65,0		23,0 et 12,0		

La demande d'électricité est en progression, et les scénarios de planification de la politique énergétique établis par le gouvernement tablent sur un maintien de cette tendance. Il existe actuellement une puissance en réserve considérable (charge maximale de 23.3 GW en 1998 pour une puissance installée de 33 GW avec des exportations/importations de 2 GW), mais de nouveaux investissements significatifs devront être consacrés à moyen terme au développement et à la modernisation des moyens de production. Par ailleurs, la maîtrise de la demande d'énergie (MDE) pourrait être développée plus efficacement si les prix de l'énergie augmentent et compenser en partie la progression de la consommation. Il importe, par conséquent, que le cadre réglementaire fournisse les incitations appropriées à investir et favorise une utilisation efficace de l'énergie et la concurrence.

Environ 70 pour cent de l'électricité fournie au consommateur final sont couverts par des contrats exclusifs d'achat d'électricité conclus par les producteurs avec l'entreprise de transport (PSE) et qui courent jusqu'en 2010-2012. Ces contrats prévoient la vente/l'achat de l'électricité à des prix hors marché. (Dans la plupart des cas, les prix fixés dans ces contrats sont supérieurs aux prix du marché, mais s'agissant de Belchatow, la plus grande des centrales au lignite, le prix est inférieur à celui qu'il atteindrait probablement sur le marché libre, reflétant la structure de coûts avantageuse de cette centrale.) Les contrats d'achat d'électricité relèvent d'un choix délibéré de fournir aux entreprises publiques de production un moyen de garantie leur permettant de mobiliser sur les marchés des capitaux privés les fonds nécessaires pour entreprendre les travaux de modernisation de leurs installations ainsi que des améliorations d'ordre environnemental. Le caractère exclusif de ces contrats a aujourd'hui pour effet de perpétuer la formule de l'acheteur unique qui caractérisait le système d'avant la libéralisation. En outre, on peut penser que la différence par rapport aux prix du marché est à l'origine de coûts échoués.

Le prix moyen de l'électricité dans ces contrats à long terme est supérieur, de près de 20 pour cent, au prix fixé dans les autres contrats conclus par PSE, et représente en outre près du double du prix marginal. Le gestionnaire du réseau de transport et les distributeurs sont également tenus d'acheter l'électricité produite par les centrales de cogénération raccordées à leurs réseaux respectifs. La régulation fixe, pour ces achats obligatoires, des prix supérieurs aux prix (probables) du marché, et il existe un système permettant d'indemniser les gestionnaires du réseau de transport et des réseaux de distribution pour ce coût supplémentaire, qui a, en définitive, pour effet de renchérir les tarifs de transport et de distribution.

Transport

La compagnie polonaise PSE S.A., qui possède et exploite le réseau de transport, est en même temps le principal intermédiaire et opérateur sur le marché d'ajustement. PSE appartient à cent pour cent à l'Etat. Le ministre du Trésor choisit au moins la moitié des membres du conseil de surveillance, et les salariés de PSE en désignent deux. PSE a pour mission de "créer et organiser en Pologne un marché de gros de l'électricité, qui soit libéralisé et non discriminatoire et inclue des échanges internationaux, veiller à son bon fonctionnement, et, en particulier, établir l'infrastructure nécessaire aux transactions sur ce marché." On prévoit que, conformément à cette mission, PSE demeurera le seul fournisseur de services de transport (qui constituent un monopole naturel), mais se retirera progressivement du négoce de l'énergie, à savoir l'achat d'électricité aux producteurs pour la revendre aux distributeurs et aux consommateurs finals. Les producteurs traiteront directement avec les distributeurs ou les gros consommateurs finals, et PSE assurera les services de transport indispensables à la réalisation de ces transactions - les clients passeront des contrats pour obtenir l'accès au réseau de transport, mais PSE n'interviendra pas directement dans la transaction concernant l'énergie.

PSE est responsable de toutes les fonctions de dispatching, ce qui induit une tension concurrentielle parce qu'il est encore le principal négociant sur le marché de l'électricité.

En 1992, le réseau polonais a été déconnecté du réseau ukrainien, ce dernier manquant de stabilité. Le réseau CENTREL (République tchèque, Slovaquie, Hongrie et Pologne), constitué en 1992, est, depuis 1995, interconnecté de façon synchrone au réseau UCPT (Europe de l'Ouest). Le réseau de transport est également interconnecté avec la Slovaquie (1999) et la Suède (2000).

Entre 70 et 80 pour cent de l'électricité transitent par le réseau de transport, et seulement 20 à 30 pour cent sont achetés directement par les entreprises de distribution aux producteurs locaux et aux centrales de cogénération. Le réseau de transport est soumis à des contraintes de capacité de transit

dont le coût (notamment de la production des groupes imposés) n'est actuellement pas pris en compte dans les tarifs de transport. Il est toutefois prévu de mettre en place un système de tarification nodale, qui rendrait mieux compte de ces contraintes de transport.

Le marché d'ajustement est le mécanisme qu'utilise PSE pour assurer l'équilibre sur le réseau (demande = offre - pertes de transport) en temps réel.

Il a été suggéré de fixer une date pour la privatisation de PSE une fois que la série actuelle de réformes aura été menée à bien. Par conséquent, la privatisation de PSE tiendra compte des effets de privatisations antérieures, des progrès de la bourse de l'électricité, de la solution trouvée aux problèmes posés par les contrats d'achat à long terme et de l'évolution générale du marché de l'énergie.

La bourse de l'électricité

La bourse polonaise de l'électricité (Gielda Energii ou PPX) a commencé à fonctionner le 1^{er} juillet 2000 sous la forme d'un pool *volontaire* inspiré du Nordpool. Les participants potentiels à ce marché sont les 36 producteurs, les 33 distributeurs et les clients éligibles selon le calendrier de libéralisation, ainsi que les 41 sociétés de négoce d'énergie autorisées (depuis le 15 mai 2001). La PPX a été jugée concurrentielle par le président de l'URA, et ces tarifs ne sont pas soumis à l'approbation de cette autorité. La PPX appartient au Trésor ainsi qu'à divers acteurs du secteur électrique, dont PSE⁹.

A l'heure actuelle, les principales transactions sur le marché s'effectuent la veille pour le lendemain. Il existe 24 marchés par jour, autant que de tranches horaires. Le marché à terme qui s'est ouvert en 2001 concerne les contrats mensuels, "l'énergie verte" et la fourniture d'électricité aux heures de pointe, mais l'activité était jusqu'à présent assez limitée. Le marché "en temps réel" est encore en phase de planification.

Les volumes échangés à la bourse sont jusqu'ici relativement minimes, soit environ 1,5 pour cent en volume, avec néanmoins des variations d'une période à l'autre. Comme le montre le Tableau 4, compte tenu des dispositions contractuelles existantes et de l'obligation pour les distributeurs d'acheter la production des centrales cogénération et l'électricité "renouvelable", les transactions ne peuvent probablement porter que sur 5 pour cent de la puissance électrique. A l'heure actuelle, le marché d'ajustement, qui est effectivement contrôlé par PSE, traite des volumes plus importants que la bourse de l'électricité. Il est évident que cette dernière ne prendra de l'ampleur que si le problème des contrats à long terme est résolu. Certains acteurs du marché estiment aussi que PSE est en mesure de modifier la part relative des transactions en bourse et des transactions sur le marché d'ajustement en jouant sur les offres de prix et les règles de fonctionnement du marché d'ajustement. D'où un conflit d'intérêt tel que PSE serait moins incité à se retirer progressivement du négoce de l'énergie.

Tableau 4. Ampleur potentielle du marché concurrentiel

Contrats à long terme	61%
Groupes imposés	10%
dont :	
Centrales connectées au réseau	-2.5%
Stations de pompage	-1.5%
Centrales de cogénération	-6%
Contrats directs entre stations de pompage et entreprises de distribution	25%
Production totale	~95%
Reste, pour le marché d'ajustement	~4%

Distribution

Il existe 33 entreprises régionales de distribution qui détiennent et exploitent l'infrastructure de distribution et proposent des services commerciaux aux clients finals. Les distributeurs sont tenus d'acheter à l'entreprise de transport une quantité d'électricité proportionnelle à celle que la compagnie de transport est elle-même obligée d'acheter aux producteurs au titre des contrats d'achat. A l'exception du distributeur de la région Sud, Gornoslaski Zakład Energetyczny S.A. (GZE) - la plus importante entreprise de distribution, avec 10 à 12 pour cent des ventes, cédée en 2000 à Vattenfall dans le cadre de la privatisation - tous les distributeurs sont des entreprises publiques.

Les huit distributeurs du Nord (16 pour cent des ventes totales) et STOEN S.A. doivent être privatisés en 2002. Ce programme a pris un léger retard. Le programme de privatisation concerne également Grupa Południowo-Wschodnia Zakładów Energetycznych, qui regroupe les entreprises de distribution d'énergie de Lublin, Zamość, Rzeszów et Skarżysko Kamienna.

Il conviendrait d'éviter de privatiser des entreprises de distribution qui ont des liens avec la production. Ce type d'intégration verticale n'est toutefois pas toujours problématique - cela dépend dans une large mesure du niveau de concentration horizontale, dans le secteur de la production ou dans celui de la distribution. Si ces deux secteurs présentent individuellement une structure concurrentielle, les liens verticaux entre secteurs poseront sans doute moins de problèmes. Les conditions d'un environnement concurrentiel comprennent la possibilité pour les entreprises de distribution de choisir leur fournisseur sur le marché national ou à l'étranger, mais aussi celle d'opérer en dehors de leur zone de desserte. Dans la mesure où la politique de privatisation n'exclut pas toute intégration verticale, il conviendra d'être très attentif aux conséquences sur la concurrence. En fait, il est peut-être préférable de laisser les transactions en bourse, plutôt qu'une décision administrative, régler cette question de l'intégration, à condition toutefois que soit respecté le droit de la concurrence.

Prises individuellement, la plupart des entreprises de distribution sont probablement trop petites. Des opérations de regroupement pourraient en améliorer l'efficacité sans qu'il y ait de risque de pouvoir de marché excessif. Ce type de regroupements relève davantage d'une décision administrative, et le plan gouvernemental de privatisation des distributeurs du Nord constitue un premier pas dans cette direction. Le gouvernement pourrait soit conserver cette approche pour d'autres regroupements régionaux, soit laisser au marché le soin de "faire le tri", par le biais des transactions en bourse, après la privatisation. Dans cette dernière hypothèse, il appartiendrait naturellement à l'OCCP de voir si de ces groupements sont préjudiciables à la concurrence.

Le gouvernement a l'intention de conserver une participation stratégique dans les entreprises de distribution en raison de leur caractère de monopole naturel pour pouvoir être en mesure d'influer sur leurs décisions et ainsi de protéger les consommateurs. Il n'est pas d'emblée évident que ce soit là une bonne approche du problème. En général, il serait préférable de prendre des dispositions réglementaires transparentes pour régler les questions de concurrence.

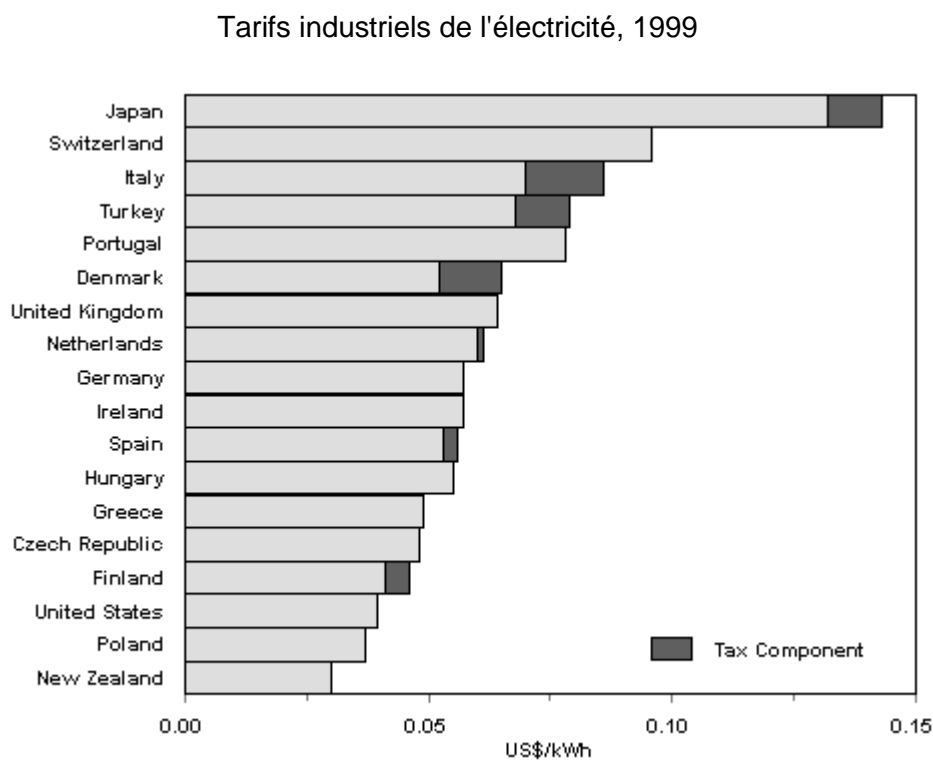
Fourniture de détail

Une entreprise de distribution est tenue de répondre à la demande des clients dans la région qu'elle dessert si ces derniers n'ont pas conclu d'accord avec un autre fournisseur. Aujourd'hui, par conséquent, le secteur du détail et le secteur de la distribution se recouvrent pratiquement. Les entreprises de distribution ont la possibilité, dans le cadre de la libéralisation ou de l'ATR, de vendre dans les zones de desserte géographique d'autres distributeurs, mais, comme on le verra ci-après, cette démarche est encore relativement peu fréquente. De même, quelque 200 autorisations ont été attribuées pour le négoce sur le marché polonais, mais le volume d'activité reste encore faible.

Résultats

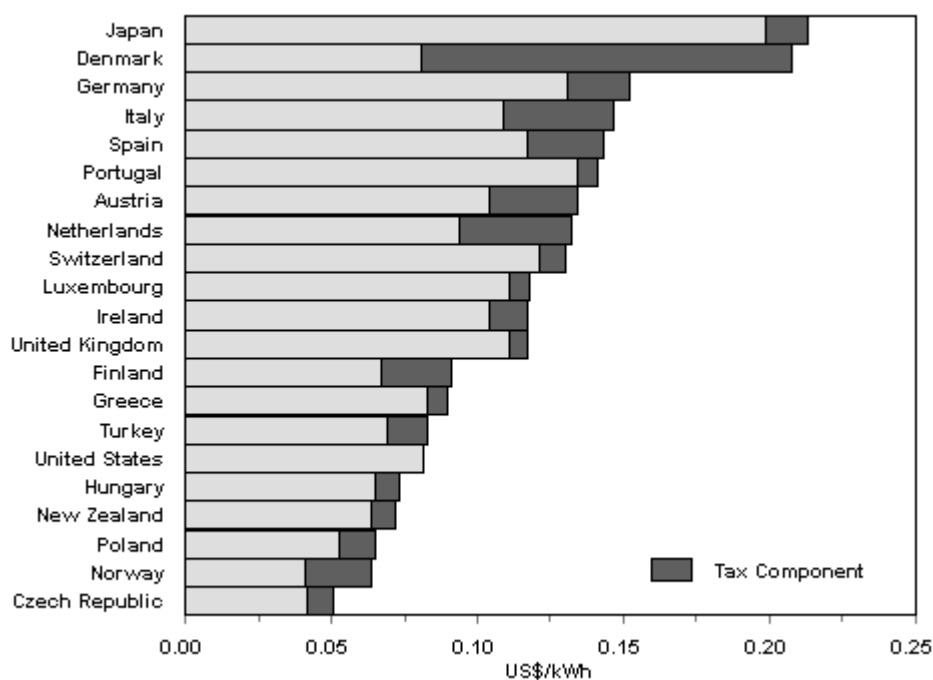
Les prix de l'électricité en Pologne sont relativement faibles par rapport aux niveaux internationaux (voir la figure 6). Deux points importants méritent cependant d'être notés. D'une part, les prix de l'électricité ont augmenté de manière significative en termes nominaux depuis 1990, mais un peu moins en termes réels, traduisant le fait qu'après le rééquilibrage initial des prix de l'électricité au début des années 90, les prix finals ont largement suivi l'inflation. Par conséquent, le rééquilibrage n'est pas encore terminé - le gouvernement n'a pas annoncé d'objectif spécifique de rééquilibrage assorti d'une échéance. D'autre part, bien que les prix soient peu élevés aux taux de change du marché, ils ne le sont pas en termes de parité de pouvoir d'achat (PPA). On en trouvera une illustration dans le fait que les coûts de l'énergie représentent, dans le budget moyen des ménages, 10 pour cent environ des dépenses de consommation.

Figure 6. Tarifs domestiques et industriels de l'électricité en Pologne et dans un éventail de pays l'OCDE



Note : Pour les Etats-Unis, le prix n'inclut pas les taxes. On ne dispose pas de données pour l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la France, le Luxembourg, la Norvège et la Suède. Source: *Energy Prices and Taxes*, AIE/OCDE Paris, 2000.

Tarifs domestiques de l'électricité, 1999



Note : Pour les Etats-Unis, le prix n'inclut pas les taxes. On ne dispose pas de données pour l'Australie, la Belgique, le Canada, la France et la Suède. Source: *Energy Prices and Taxes*, AIE/OCDE Paris, 2000.

5.3. Régulation

Le ministère de l'Économie est responsable au premier chef de la formulation et de la mise en œuvre de la politique énergétique, de la définition des conditions précises de la planification et du fonctionnement des systèmes énergétiques, ainsi que du contrôle de la planification et de la réalisation des infrastructures énergétiques par les administrations locales. Le ministère de l'Économie est également le principal responsable des textes réglementaires, encore que certains décrets soient pris par le Conseil des ministres et en coopération avec le ministre des Finances. L'analyse générale du processus de définition de la réglementation et des consultations, présentée au Chapitre 2, s'applique également au cas particulier du secteur de l'énergie. L'élaboration de la politique et de la législation donne en effet lieu à d'abondantes consultations entre le gouvernement et une sélection d'acteurs industriels. Ce processus pourrait toutefois être amélioré, et les occasions de consultations avec un éventail élargi de parties intéressées pourraient être mises à profit. Le ministre du Trésor a la charge du programme de privatisation du gouvernement et de l'exercice des droits de l'Etat actionnaire. Quant au ministre de l'Environnement, il s'occupe des aspects environnementaux du secteur (émissions imputables à l'extraction du charbon et aux polluants).

L'Autorité de régulation de l'énergie (URA), principal organisme réglementaire, a pour mission d'encourager la concurrence. L'URA, créée en 1997, était alors la première autorité de régulation spécifiquement responsable d'un secteur industriel en Pologne. Le président de l'URA, nommé par le Premier ministre pour une période de cinq ans, ne peut être démis de ses fonctions que dans des cas précis d'incapacité ou de faute lourde. L'URA exerce les fonctions suivantes :

- Attribution et retrait des autorisations pour les activités en rapport avec l'énergie. Il s'agit essentiellement d'une fonction technique. L'URA peut imposer des conditions d'autorisation mais, point important, n'a pas autorité pour en limiter le nombre, et les conditions d'accès sont relativement souples.
- Approbation et contrôle des tarifs de l'électricité, du gaz et de la chaleur pour le consommateur final, et approbation et contrôle des prix du lignite.
- Approbation des projets de développement préparés par l'entreprise de transport et les distributeurs. Les coûts de la mise en œuvre de ces plans constituent des coûts qui peuvent être répercutés dans les tarifs approuvés.
- Contrôle de l'application des normes de qualité et de sûreté et des qualifications du personnel dans les secteurs de l'électricité et du gaz, telles qu'elles sont définies par les décrets du ministre de l'Économie.
- Règlement des litiges découlant de la loi sur l'énergie qui pourraient survenir, entre autres, lors des négociations pour l'accès à l'infrastructure.
- Coopération avec l'OCCP pour neutraliser les pratiques monopolistiques – voir Chapitre 3.

Le financement de l'URA est assuré par le budget - les droits d'autorisation payés par le secteur de l'énergie sont versés au Trésor, et non à l'URA. L'effectif total de l'URA, avec ses neuf bureaux régionaux, est de 285 personnes, ce qui paraît dans l'ensemble approprié.

Toutes les entreprises du secteur qui sont autorisées à fournir des combustibles gazeux, de l'énergie électrique ou de la chaleur sont tenues d'établir des tarifs en vue de leur approbation par le président de l'URA. L'approbation des tarifs est régie par un décret du ministre de l'Économie. Le président de l'URA peut dégager une entreprise de l'obligation de présenter un tarif si cette dernière opère sur un marché concurrentiel, ce qui constitue un moyen d'alléger les activités de tarification à mesure que la concurrence s'établit. La tarification concerne le prix d'accès aux réseaux de transport et de distribution et la vente d'électricité au consommateur final. L'obligation de soumettre des tarifs a été levée pour les contrats bilatéraux entre les producteurs et PSE ou d'autres grossistes, y compris pour les transactions à la bourse de l'électricité. Mais il est également possible de revenir sur cette décision et de réintroduire la tarification si les conditions de concurrence changent.

On notera que le président de l'URA n'est pas tenu de consulter officiellement l'OCCP pour décider si un marché est concurrentiel et si les participants peuvent être dégagés de leur obligation de soumettre leurs tarifs à approbation. Des textes législatifs plus récents, portant création de l'Autorité de régulation des télécommunications, imposent au président de cette autorité de consulter l'OCCP dans des conditions analogues.

Le décret sur les tarifs impose aux compagnies de tenir compte de la nécessité de rééquilibrer les tarifs lorsqu'elles les calculent avant de les soumettre à l'approbation de l'URA d'envisager un rééquilibrage. Les coûts pratiqués par ces entreprises doivent aussi être "justifiés" et l'URA est chargée de le vérifier. Les coûts "justifiés" incluent les coûts annuels prévus - y compris les coûts financiers - de la fourniture de l'électricité, et les coûts annuels prévus de modernisation, de développement et de protection de l'environnement, ces derniers découlant des plans de développement approuvés par l'URA. Il est reproché à ce cadre général de ne pas permettre aux compagnies d'obtenir une rémunération raisonnable de leur capital. Les compagnies sont autorisées à inclure un élément de

bénéfice dans leurs tarifs, mais elles sont, dans le même temps, tenues de protéger les clients contre des hausses injustifiées des coûts, ce qui limite l'ampleur des bénéfices auxquels peuvent prétendre les producteurs et le rythme auquel les tarifs pourront être rééquilibrés.

Les tarifs de transport sont révisés d'une période à l'autre selon la formule IPC - X, dans laquelle X est fixé par l'URA, tous les deux à cinq ans. Les décisions de l'URA peuvent faire l'objet d'un appel devant le tribunal antimonopole, comme le démontrent plusieurs exemples¹⁰.

La loi sur l'énergie exige la séparation comptable des différentes activités autorisées. Cette disposition est conforme aux dispositions de l'UE. Du point de vue des conditions de la concurrence pourtant, le degré de séparation réel de la propriété qui résultera de la politique de privatisation décrite ci-dessus est plus important. A cet égard, il a été décidé que la privatisation des actifs du secteur ne sera pas autorisée pour les entités possédant plus de 15 pour cent du marché.

Le droit de la concurrence s'applique intégralement au secteur. L'OCCP veille au respect du droit pour empêcher les pratiques monopolistiques et protéger les consommateurs. Environ 20 pour cent des affaires dont est saisi l'OCCP concernent le secteur de l'énergie, et ne relèvent pas, pour l'essentiel, de la compétence directe de l'URA.

La loi sur l'énergie et un décret ultérieur de 1998 établissent un cadre juridique et un calendrier d'accès à l'infrastructure permettant d'ouvrir progressivement le marché de l'électricité aux petits consommateurs qui rempliront les conditions requises pour signer un contrat d'accès (voir Tableau 5).

Tableau 5. Calendrier de libéralisation de l'accès à l'électricité

Date	Consommation annuelle (GWh)	Nombre de clients éligibles	Volume (TWh)	Pourcentage d'ouverture du marché
4 septembre 1998	>500	21	21.5	21 %
1 janvier 1999	>100	83	37	37 %
1 janvier 2000	>40	180	44	43 %
1 janvier 2002	>10	610	52	51 %
1 janvier 2004	>1	3300	60	59 %
5 décembre 2005	Tous	15 millions	102	100 %

Ces règles d'accès ne s'appliquent à l'heure actuelle qu'à l'électricité produite dans le pays. Cette distinction entre le marché intérieur polonais et les marchés internationaux est appelée à disparaître après l'adhésion à l'UE puisque, à la date de l'adhésion, les échanges d'électricité produite dans les pays membres de l'UE pourront bénéficier de l'accès au réseau. Cette disposition va au-delà des exigences minimum de l'actuelle directive européenne sur l'électricité.

L'ouverture à l'UE sera également régie par le principe de la "réciprocité négative", de sorte que les autorités polonaises pourront interdire les importations d'électricité en provenance de marchés moins ouverts. D'autres pays peuvent appliquer les mêmes règles. Pour ce qui concerne certains pays, des considérations d'ordre environnemental peuvent entrer en jeu, donnant aux autorités la possibilité de limiter les importations d'électricité "polluante" en provenance d'autres marchés.

Les consommateurs éligibles ou les négociants en énergie agissant pour le compte de ces clients peuvent conclure avec PSE ou les entreprises de distribution un contrat de service de transport incluant une redevance de transport négociée qui doit être approuvée par l'URA en vertu de ses compétences tarifaires. Le respect des conditions techniques d'accès, et notamment le comptage et les échanges de données, est essentiel à cet égard. Si toutes les exigences techniques sont satisfaites, notamment les conditions de comptage ainsi que l'absence d'effets négatifs sur le prix et les possibilités de desserte d'autres clients raccordés, PSE ne peut pas refuser de conclure un contrat pour l'électricité produite dans le pays.

Le régime choisi par la Pologne est celui de "l'accès réglementé", ce qui signifie que les entreprises de transport et de distribution sont légalement tenues d'assurer les services de transport/distribution aux clients éligibles à la condition que ces services n'aggravent pas les conditions de la desserte des autres clients raccordés au réseau. Les différends éventuels sur ces questions doivent être résolus par l'URA. L'URA doit approuver le tarif des services de transport/distribution.

Lorsqu'une entreprise opérant sur un segment relevant du monopole naturel (comme le transport) a des activités verticalement intégrées, elle sera incitée à exercer une discrimination à l'encontre de ses concurrents pour cette activité verticale connexe (le négoce de l'énergie par exemple) et elle aura les moyens de le faire. Cette incitation découle de la possibilité de retirer des bénéfices de l'activité potentiellement concurrentielle si son pouvoir de marché peut être étendu à ce secteur, et la possibilité d'exercer une discrimination résulte de sa position dominante sur le marché dans le secteur monopolistique - en l'occurrence en interdisant ou retardant l'accès d'une manière ou d'une autre. C'est pourquoi, il est en général considéré comme préférable, dans ce cas, d'opter pour une forme de régulation plus stricte, l'accès réglementé. Il est bon, par conséquent, que l'URA dispose dans ce domaine de pouvoirs réglementaires significatifs.

Le nombre de clients qui bénéficient de l'accès des tiers au réseau en vertu de l'ouverture des marchés en Pologne est très limité. A la mi-2001, il existait 180 clients potentiellement éligibles et cinquante contrats d'accès avaient été passés, mais seuls treize clients avaient changé de fournisseur. Dans une certaine mesure, cela reflète, chez les clients qui n'ont pas profité de cette possibilité, une prudence naturelle. Toutefois, des distributeurs envisageant d'offrir leurs services à des clients éligibles hors de leur zone de desserte ont entamé des négociations pour obtenir l'accès au réseau, mais ne sont pas parvenus encore à conclure des contrats à cet effet. Aucun d'entre eux n'a encore sollicité l'intervention de l'URA. Cette timide ouverture du marché, dans la pratique, concorde avec la faiblesse des volumes des transactions à la bourse de l'électricité.

Ces tentatives d'accès infructueuses semblent s'expliquer principalement par des "difficultés techniques" ou des contraintes "juridiques". Les problèmes techniques réels pourraient inclure des défauts du comptage ou d'autres insuffisances matérielles sur les réseaux de transport ou de distribution qui rendent impossible une séparation effective entre les services de transport et la fourniture d'énergie. Il se peut également que certaines des difficultés soient le résultat d'un comportement stratégique de PSE et/ou des distributeurs pour interdire l'accès. C'est ce qu'affirment certains intervenants sur le marché, mais il n'est pas possible, au stade actuel, d'en juger vraiment. Il est certain que PSE, en tant que gros fournisseur d'énergie et prestataire de services de transport, aurait intérêt à empêcher l'accès au réseau pour maintenir l'intégration des activités de transport et de fourniture d'énergie et ainsi conserver sa part du marché de la fourniture d'énergie.

Ainsi, malgré l'ouverture significative, en droit, du marché intérieur, la concurrence est encore bien timide. Plusieurs problèmes doivent encore être résolus pour que la concurrence puisse s'installer durablement dans ce secteur.

5.4. Problèmes de concurrence

Un certain nombre d'obstacles empêchent la concurrence de s'installer durablement dans ce secteur, et notamment l'intégration verticale de PSE, à la fois négociant en énergie et gestionnaire du réseau de transport. L'existence de contrats à long terme est l'un des éléments ayant contribué à pérenniser ce rôle. On peut, de même, citer les questions de rééquilibrage des tarifs, dont les distorsions actuelles rendent l'accès soit trop avantageux soit pas assez intéressant. Ces problèmes doivent être résolus si l'on veut que la concurrence s'installe. Au-delà, il se pose une question fondamentale sur laquelle le gouvernement doit se prononcer : les pouvoirs publics doivent-ils simplement fournir un cadre *permettant* à la concurrence de se développer, ou doivent-ils adopter des mesures qui *encouragent* la concurrence ? Le gouvernement semble actuellement suivre une voie médiane.

Ensemble, les contrats d'achat de puissance, la production des groupes imposés et la cogénération avoisinent 95 pour cent de l'électricité fournie aux consommateurs finals, et il n'est pas donc pas surprenant que l'activité à la bourse de l'électricité soient si timide au regard de l'ouverture légale du marché - qui représente aujourd'hui 51 pour cent du marché. Les contrats à long terme constituent la cause principale du blocage. Incapables de vendre autrement l'électricité faisant l'objet de ces contrats d'achat, les producteurs ont très peu de possibilités de participer aux enchères sur le marché concurrentiel ou de conclure de nouveaux contrats bilatéraux. On a estimé à environ 20 milliards de PLN les coûts échoués résultant de ces contrats à long terme¹¹.

Le gouvernement a élaboré une stratégie *novatrice* pour traiter le problème de la pérennisation des contrats exclusifs d'achat à long terme. Il s'agit du "système d'indemnisation" (SOK). En résumé, le SOK est un mécanisme permettant à un producteur d'engager sur marché concurrentiel l'électricité couverte par ces contrats et d'être indemnisé en cas de perte de revenu par rapport à ce que lui aurait rapporté le contrat¹². Le système est nécessairement complexe et l'on ignore encore s'il suffira à attirer les producteurs (et s'il convaincra leurs créanciers d'approuver cette démarche). On trouvera dans l'encadré 4 quelques précisions sur le système SOK.

Encadré 4 : Contrats à long terme et projet de système d'indemnisation (SOK)

Le système SOK, qui a été approuvé par le gouvernement, est un moyen de résoudre le problème de la pérennisation des contrats exclusifs d'achat de puissance à long terme qui empêcheraient, sinon, l'émergence de la concurrence dans le secteur de l'électricité.

L'objectif principal est de créer un système permettant aux producteurs de bénéficier des recettes que leur garantissaient les contrats d'achat de puissance, tout en vendant leur électricité aux enchères sur le marché, et ainsi de permettre à la concurrence de se développer. Les principales caractéristiques du SOK sont décrites ci-après :

- Le SOK sera géré par une nouvelle société, détenue et cautionnée par PSE, et dénommée la SOK S.A.
- Les producteurs participeront au SOK de leur plein gré - les contrats d'achat seront en pratique conservés, mais convertis en contrats financiers entre le producteur et la SOK S.A.
- Les producteurs vendront leur électricité sur le marché concurrentiel (par des contrats bilatéraux avec les clients, à la bourse de l'électricité, ou sur le marché d'ajustement).
- La SOK S.A. versera au producteur une indemnité pour toute perte de revenu due au fait que le prix moyen du marché est inférieur au prix négocié dans le contrat d'achat de puissance (et vice versa).

Le montant de l'indemnisation comprend plusieurs éléments :

- i) Indemnisation de 100 pour cent de la différence entre le prix contractuel et le prix moyen sur le marché pour le montant des ventes effectivement réalisées.
- ii) Indemnisation partielle de la différence entre le prix moyen du marché et le prix réel obtenu par le producteur pour le montant des ventes effectives. (L'indemnisation démarre à 97 pour cent, avec une diminution de 2 pour cent par an pour les centrales classiques, et à 99 pour cent avec une diminution de 1 pour cent par an pour les centrales de cogénération.)
- iii) Indemnisation partielle de la différence entre les coûts fixes de production correspondant aux ventes effectives et les coûts fixes de la production qui aurait été vendue dans le cadre des contrats à long terme. (Cela a pour effet de compenser les variations des coûts fixes moyens dues aux différences de volume de production revenant aux contrats et au marché concurrentiel.)

Si l'un ou l'autre de ces montants est négatif, l'indemnisation est réduite. On peut prendre l'exemple d'un producteur qui aurait vendu, dans le cadre d'un contrat, 1000 unités d'électricité au prix unitaire de 120 PLN, avec des coûts fixes de 50 000 PLN et des coûts variables de 40 PLN par unité. Sur le marché concurrentiel, ce producteur vend 1100 unités et obtient 100 PLN par unité alors que le prix moyen du marché est de 90 PLN par unité¹³. L'indemnisation s'établirait comme suit :

	Bénéfices	Indemnisation Type i	Indemnisation Type ii	Indemnisation Type iii	Total
Contrat	30 000				30 000
Concurrence	16 000	33 000	-10 670	-4 500	33 830

Dans cet exemple, la situation du producteur est meilleure en conditions de concurrence. On peut observer, par rapport à cet exemple, que si le producteur vend sur le marché un volume identique à celui qu'il aurait vendu aux termes de contrats à long terme et au prix moyen du marché, l'indemnisation sera égale au manque à gagner. Le producteur tire avantage de toute augmentation du volume des ventes et de ventes à des prix supérieurs aux prix du marché. L'inverse est vrai. Dans ces cas, l'indemnisation partielle signifie que le producteur ne tire qu'en partie avantage d'une amélioration de ses résultats, et, à l'inverse, qu'il n'est pas pleinement indemnisé lorsque ses performances sont inférieures à la moyenne sur le marché - en l'occurrence, l'indemnisation intégrale introduirait des distorsions sur le marché.

Ce système ne semble pas comporter d'incitations pernicieuses. Un producteur peut se retrouver dans une situation moins favorable en adoptant le SOK, s'il vend moins ou si les prix de vente sont inférieurs au prix moyen du marché. De même, un producteur peut y trouver son compte même si l'indemnisation est au total négative¹⁴

Le coût des indemnisations au titre du SOK sera intégré par l'URA aux redevances de transport. Cette opération s'effectuera sur la base d'une estimation d'une année sur l'autre, assortie d'ajustements, l'année suivante, pour corriger les erreurs d'estimation de l'année précédente. D'où un risque d'insolvabilité au cas où la redevance additionnelle de transport s'avérerait insuffisante pour financer les indemnisations (si le prix du marché, par exemple, a été sous-estimé). PSE a constitué une garantie pour la SOK S.A.

On estime entre 10 et 15 PLN par MWh jusqu'à la fin de 2005 le montant moyen de l'indemnisation qui sera répercuté sur le consommateur final. Il devrait ensuite tomber aux environs de 5 PLN par MWh. Le prix moyen devrait diminuer de 7 pour cent.

Reste à voir comment le système SOK sera concrètement mis en œuvre - aucun producteur ne l'a encore choisi, encore que certains d'entre eux aient manifesté quelque intérêt. Dans une phase pilote, trois contrats à long terme ont été préparés en vue de leur inclusion dans le SOK, mais leur exécution a été suspendue pour des motifs juridiques et fiscaux. Il est actuellement envisagé de revoir le SOK pour en rendre possible l'application. Le caractère facultatif du système est indispensable étant donné l'obligation de respecter le principe de l'effet relatif des contrats qui ont permis de réunir les financements indispensables à la modernisation du secteur de la production. Ce caractère facultatif soulève la question des moyens à utiliser pour inciter les producteurs à s'associer au système. L'un des facteurs susceptibles d'y contribuer tient au fait que la résolution du contrat à long terme impliquerait la résolution des conditions d'exclusivité, de sorte que les producteurs seraient libres de produire et de vendre davantage d'électricité qu'ils ne le font actuellement dans le cadre des contrats. Leur réussite à cet égard dépendra naturellement de l'issue d'un processus concurrentiel sur le marché - qui n'est pas nécessairement prévisible a priori - mais, étant donné que l'on prévoit une croissance globale de la demande d'électricité, on peut raisonnablement s'attendre, à terme, à une augmentation des volumes produits.

Pour accélérer la participation au SOK, le gouvernement, et plus précisément le ministre du Trésor, pourrait profiter du fait qu'il est actionnaire des compagnies pour les persuader d'entrer dans le système avant la privatisation - naturellement sous réserve de l'approbation des créanciers¹⁵. Si un producteur choisit de s'associer au système SOK, cela ne signifie pas nécessairement que le produit de la privatisation sera moindre - le SOK semble être un système bien équilibré. De surcroît, à l'échelle de l'ensemble du système, la libéralisation du marché peut induire un risque systémique si le SOK échoue. En effet, il n'est pas certain que la viabilité de PSE puisse être garantie si ce dernier continue à payer l'électricité à des prix supérieurs aux prix du marché sur un marché effectivement libéralisé. Sur un marché vraiment ouvert, PSE et les producteurs sous contrat avec lui risqueraient de perdre des parts de marché. Il y va donc de l'intérêt de tous les acteurs du marché que le SOK réussisse, ou que l'on trouve quelque autre moyen de résoudre le problème de la pérennisation des contrats à long terme. Et de fait, d'autres méthodes sont à l'étude puisque le SOK n'a pas été mis en œuvre. L'une des

possibilités serait la renégociation des contrats, éventuellement financée par des redevances imposées aux utilisateurs finals ; cette approche a été utilisée pour la récupération des coûts échoués dans d'autres pays qui ont entrepris des réformes.

Par ailleurs, le régulateur devrait prêter attention au niveau et à la structure des tarifs de transport et des services auxiliaires pratiqués par PSE pour prévenir toute discrimination à l'encontre des producteurs, des distributeurs, des clients éligibles et des négociants. Les éventuelles contraintes techniques du réseau de transport posent un autre problème qu'il faudra résoudre pour pouvoir gérer une multiplicité de contrats de fourniture entre de nombreux opérateurs.

L'intention du gouvernement est de faire en sorte que PSE abandonne progressivement le négoce de l'énergie, ce qui pourrait se produire "naturellement", si PSE perd des parts du marché concurrentiel qui pourrait s'installer une fois que le système SOK sera en place et opérationnel. L'Etat pourrait aussi jouer un rôle plus actif et restructurer PSE avant sa privatisation. Deux approches sont possibles. La première consisterait à dissocier les fonctions de gestionnaire du réseau de transport de la propriété du réseau, en renforçant les fonctions réglementaires de l'URA pour qu'elle puisse imposer le renforcement du réseau de transport afin d'éviter les problèmes "techniques" d'accès. Cette approche faciliterait l'accès au réseau des nouveaux entrants. Dans la seconde approche, PSE conserverait sa fonction de gestionnaire du réseau de transport, mais serait déchargé de ses activités verticales connexes et, en particulier, du négoce de l'énergie. Chacune de ces deux solutions structurelles pourrait résoudre les problèmes actuels qui découlent de l'intégration verticale de PSE.

La nécessité de rééquilibrer les tarifs doit aussi être abordée. Il subsiste apparemment un certain rééquilibrage à effectuer entre le coût de l'énergie et les tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution, qui varient considérablement selon les régions. Il convient également d'achever le rééquilibrage entre les deux types de clientèles, domestique et industrielle. Pour résumer, les tarifs de transport sont trop élevés et les prix de l'énergie payés par les petits consommateurs trop faibles. Cette question doit être résolue avant qu'une réelle concurrence puisse se développer, si l'on ne veut pas favoriser les entrées inefficaces et l'écrémage des segments rentables. Toutefois, comme les ménages polonais moyens dépensent à l'heure actuelle environ 10 pour cent de leurs revenus pour l'énergie, soit deux à trois fois plus que le chiffre équivalent dans les pays de l'UE, cela pose des problèmes¹⁶. Ce rééquilibrage devra être étalé dans le temps, pour éviter une flambée des prix. Le gouvernement n'a pas annoncé de plan de rééquilibrage, mais prévoit de laisser les prix dépasser de "quelques pour cent" l'inflation. Cette démarche pourrait impliquer un ajustement prolongé. Or, la durée d'ajustement est fondamentalement déterminée par la date prévue de l'adhésion à l'UE, car il faudra alors compter avec la concurrence internationale. Le cas échéant, il faudrait mettre en place un système plus ciblé et transparent de soutien aux consommateurs les plus démunis.

5.5. Conclusions et recommandations

Le marché polonais de l'électricité a les moyens de devenir concurrentiel, ce qui aura un effet modérateur sur la hausse des prix qui accompagnera inévitablement l'ajustement en cours vers un système axé sur le marché. Bien qu'une nouvelle loi ait été adoptée et des institutions réglementaires mises en place pour permettre et soutenir la concurrence, cette dernière est encore bien timide, et peu de clients éligibles ont changé de fournisseur. Il reste des problèmes structurels à régler pour que la concurrence puisse s'installer et que l'ajustement à un marché ouvert n'entraîne pas de perturbations. Les plans d'action actuels des pouvoirs publics permettront d'en régler certains ; d'autres pourraient exiger de nouvelles mesures.

C'est dans ce contexte que nous formulons les recommandations suivantes :

- Poursuivre la mise en œuvre du plan de privatisation actuel, en veillant à éviter d'atteindre un niveau d'intégration de la production et de la distribution qui pourrait restreindre les possibilités de choisir son fournisseur et empêcher la concurrence sur le marché.
- Encourager la réussite du système SOK en cohérence avec le calendrier d'ouverture du marché et, s'il le faut, exploiter les pouvoirs de l'Etat en sa qualité d'actionnaire pour orienter le processus de privatisation. Sinon, chercher d'autres moyens de débloquer la situation imposée par les contrats à long terme, éventuellement par une renégociation des contrats, financée par une redevance imposée aux utilisateurs finals.
- Avec le "déverrouillage" des contrats de production à long terme, alléger l'obligation faite aux distributeurs d'acheter à PSE et veiller à ce que les entreprises de distribution puissent desservir des clients situés en dehors de leur zone.
- Éliminer les obstacles à l'instauration de la concurrence qui découlent de l'intégration verticale de PSE. A cet effet il est possible de :
 - mettre en place un gestionnaire de réseau indépendant ou procéder à la séparation verticale des activités de négoce d'énergie des autres activités de PSE, et les privatiser séparément.
 - renforcer les pouvoirs réglementaires de l'URA afin qu'elle puisse imposer un renforcement du réseau de transport pour éliminer les obstacles "techniques" à l'accès.
 - analyser le régime réglementaire du marché d'ajustement afin de restreindre les possibilités pour PSE de manipuler ce marché au dépens du développement des transactions à la bourse de l'électricité (ce problème pourrait aussi être résolu par les mesures structurelles évoquées ci-dessus).
- Rééquilibrer les tarifs en se fixant comme échéance la date d'adhésion à l'UE.
- Faire en sorte que l'URA saisisse vite l'occasion de tester sa capacité de régler les litiges découlant d'un refus d'accès motivé par des contraintes "techniques".

6. LE SECTEUR DU GAZ

6.1. Introduction

En Pologne, le gaz représente près de 10 pour cent de l'offre totale d'énergie primaire. Le chiffre correspondant pour la République tchèque est d'environ 20 pour cent, ce qui donne à penser qu'il existe, en Pologne, une forte marge de progression pour la consommation de gaz. Cette évolution concorderait avec les scénarios utilisés pour établir la politique énergétique (voir Annexe 1). La moitié environ de la population est raccordée au réseau de distribution de gaz, soit quelque 6,7 millions de ménages en 1998, et consomme 3,9 milliards de mètres cubes. La consommation industrielle est plus importante, même après la baisse substantielle enregistrée au début des années 90. En 1998, 3486 clients industriels consommaient 5,5 milliards de mètres cubes. Ensemble, les cinq principaux clients consomment 40 pour cent du total. L'industrie des engrais est le premier consommateur. Par contre, le gaz est encore, à ce jour, très peu utilisé pour la production d'électricité. La conversion au gaz des réseaux locaux de chaleur et d'électricité et des centrales cogénération de moyenne puissance devrait constituer l'un des principaux secteurs de croissance de la demande.

La Pologne produit un peu de gaz - couvrant environ 35 pour cent de la consommation actuelle. Les perspectives de développement de cette production nationale sont limitées. Par conséquent, la Pologne dépend principalement des importations de gaz russe. Pour des raisons de sécurité, la diversification des sources d'approvisionnement est l'un des objectifs clés de la politique énergétique du gouvernement, et des interconnexions ont été établies au cours des dernières années, rendant possibles également les livraisons par l'Allemagne et par l'Ukraine.

La Compagnie polonaise du pétrole et du gaz (Polskie Gornictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. - PGNiG) est le principal acteur sur le marché du gaz. Il s'agit d'un monopole verticalement intégré d'importation, de transport et de distribution. Sa restructuration a été amorcée en 1996 avec sa transformation en société commerciale, suivie d'une séparation en plusieurs étapes de ses activités techniques et secondaires. Une nouvelle restructuration majeure devrait dissocier les activités de prospection et d'extraction, de transport et de stockage, de distribution régionale et de négoce. Le gouvernement n'a pas encore finalisé son programme de privatisation de la PGNiG, mais il envisage une privatisation rapide du négoce.

La loi sur l'énergie et ses règlements d'application définissent le calendrier d'ouverture du marché du gaz. Cette ouverture a commencé en juillet 2000, mais elle est limitée à la production nationale, et ne s'est pas encore traduite par une concurrence réelle. Nous examinerons dans cette section les principales questions que soulèvent la régulation et la concurrence potentielle sur le marché du gaz :

- La structure du marché qui résultera de la privatisation des différentes composantes de la PGNiG.
- L'ouverture à la concurrence du marché des importations par une extension au gaz importé des dispositions relatives à l'accès.
- La nécessité de rééquilibrer les tarifs de sorte que la nouvelle structure tarifaire soit viable dans une situation potentiellement concurrentielle.
- Les problèmes de régulation.

6.2. Structure

En général, l'industrie du gaz peut être divisée en plusieurs segments distincts (production, transport, stockage, distribution et fourniture de détail) ayant des caractéristiques économiques différentes, puisque certains d'entre eux présentent un caractère de monopole naturel, tandis que d'autres sont, intrinsèquement, plus concurrentiels, ce qui a des incidences sur la structure la mieux adaptée à ces secteurs et sur le degré de régulation nécessaire. L'encadré 5 contient des précisions complémentaires sur ce point.

Encadré .5 : La structure du secteur du gaz naturel

La classification fonctionnelle du secteur du gaz est la suivante :

- (a) Production - peut être encore subdivisée en prospection, forage, extraction et transformation du gaz. Dans le présent document, les installations de regazéification du gaz sous forme liquide (le gaz naturel liquéfié - GNL) sont incluses dans cette phase de la production.
- (b) Transport - transport à haute pression jusqu'aux clients importants : entreprises de distribution, gros clients industriels et centrales électriques.
- (c) Distribution - distribution à basse pression aux petits et moyens consommateurs.
- (d) Stockage - régulation des transits de gaz dans le réseau de transport par le pompage de gaz dans des installations de stockage en dehors des heures de pointe et prélèvement du gaz aux heures de pointe.
- (e) Fourniture de détail et commercialisation - services des intermédiaires entre les compagnies de production, de transport et de distribution et les consommateurs de gaz, et services associés de facturation et de comptage.

Dans la plupart des cas, la concurrence entre producteurs de gaz est possible. Il arrive qu'elle ne soit pas effective, puisque toutes les sources viables indépendantes peuvent se trouver entre les mains d'un seul ou de quelques producteurs seulement. Ce qui pose la question de la sécurité énergétique lorsque les sources de gaz indépendantes appartiennent à un pays étranger.

Bien que les gazoducs permettent des économies d'échelle substantielle, une concurrence entre gazoducs sera parfois envisageable, selon l'importance et la localisation géographique de la demande de transits gaziers. Toutefois, dans un avenir prévisible, la concurrence entre gazoducs devrait être limitée à quelques sites, et cela même sur des marchés pleinement libéralisés.

Certains consommateurs de gaz, en particulier les très gros consommateur, sont directement raccordés au réseau de transport à haute pression. Les petits consommateurs sont habituellement approvisionnés par des compagnies locales de distribution de gaz. Comme c'est le cas pour de nombreux autres industries de réseau, la distribution locale de gaz permet des économies de densité : une fois réalisés les investissements à fonds perdus pour l'installation d'une conduite de gaz dans une rue, le coût marginal du raccordement d'une autre maison ou d'un autre immeuble à cette conduite est très faible. Ces économies de densité font que la distribution locale du gaz est, en règle générale, un monopole naturel, si bien que la concurrence ne devrait pas être possible au niveau de l'infrastructure.

Il est fréquent que les distributeurs locaux assurent aussi la fourniture de détail et la commercialisation. Lorsque les marchés ne sont pas libéralisés, elles jouissent souvent d'un monopole régional de commercialisation qui coïncide avec leur réseau de conduites de distribution. Sur les marchés libéralisés, toutefois, les nouveaux entrants peuvent vendre du gaz à des clients raccordés au réseau d'un distributeur local à condition de passer des contrats pour avoir accès à ses conduites.

La demande de gaz est très variable. Aux périodes de pointe, elle peut être de plusieurs fois supérieure à celle des heures creuses. Les installations de stockage de gaz permettent de réguler les transits de gaz dans le réseau : on les remplit pendant les heures creuses et on les vide aux heures de pointe. Le gaz peut être stocké dans divers types d'installations, comme des gisements de gaz épuisés et des mines désaffectées. Bien que l'accès à certaines installations clés (comme les gisements de gaz épuisés) puisse être limité, les économies d'échelle sont peu importantes dans le domaine du stockage du gaz. Il existe, par conséquent, des possibilités de développer une concurrence réelle sur le segment du stockage de gaz, sauf peut-être dans les régions à faible densité de population.

Production

La production de gaz polonais correspond à environ 35 pour cent de la consommation actuelle, mais ce gaz est généralement de faible "qualité" à l'état brut, sa teneur en méthane étant assez peu élevée. Par ailleurs, les perspectives d'un développement significatif de l'exploitation des ressources nationales, si l'on compte la découverte de nouveaux gisements, sont jugées médiocres. La demande nationale ayant tendance à augmenter, la part relative de la production nationale devrait diminuer, et les principaux problèmes réglementaires qui se poseront, et, en définitive, la concurrence qui s'instaurera, dépendront de la chaîne allant des importations à la fourniture de détail, en passant par le transport et la distribution.

Importations de gaz

La diversification des sources d'approvisionnement est l'un des objectifs clés de la politique énergétique du gouvernement. La situation actuelle se caractérise par une forte dépendance à l'égard du gaz russe (environ 70 pour cent des importations), mais une loi limitant le pourcentage de gaz pouvant être importé d'une même source favorisera la diversification. Le recours accru aux sources norvégiennes, et peut-être même à des sources danoises, comptent parmi les solutions envisagées.

Le gouvernement a établi, en matière de diversification, des objectifs spécifiques énoncés dans les "Grandes lignes de la politique énergétique de la Pologne jusqu'en 2020" et qui exigeront en effet une diversification accrue des sources au détriment de la Russie. Plus précisément, un plafond, défini en pourcentage, sera imposé aux importations de gaz en provenance d'un pays donné, pourcentage qui diminuera avec le temps (voir Tableau 6).

Tableau 6. Pourcentage maximum d'importation en provenance d'un pays donné

<i>Année</i>	<i>Pourcentage</i>
2001-02	88 %
2003-04	78 %
2005-09	72 %
2010-14	70 %
2015-18	59 %
2019-2020	49 %

Transport

La Compagnie polonaise du pétrole et du gaz (PGNiG), société anonyme intégralement détenue par le Trésor a succédé, en 1996, à l'entreprise nationalisée. Il s'agissait, dans sa conception d'origine, d'un monopole verticalement intégré de production de gaz et de pétrole, chargé de la prospection et de l'exploitation des ressources gazières et pétrolières, de la fourniture et des importations de gaz naturel et du développement du réseau de gaz naturel sur le territoire national. Plusieurs activités techniques ou secondaires ont déjà été retirées à la PGNiG dans le cadre d'un programme de restructuration qui a débuté en 1996. De nouvelles restructurations sont envisagées,

pour modifier progressivement le rôle que joue la PGNiG dans le secteur du gaz. Il s'agira notamment de créer des filiales fonctionnelles, dont la PGNiG demeurera propriétaire dans un premier temps. Les filiales envisagées sont les suivantes :

- Une filiale responsable de la recherche et de la prospection pétrolière et gazière.
- Plusieurs filiales chargées du négoce du gaz, et qui seront les premières entités privatisées.
- Plusieurs filiales régionales de distribution responsables des gazoducs à basse et moyenne pression et qui seront ensuite partiellement privatisées.
- Une entreprise de transport, qui sera propriétaire et responsable de l'exploitation du réseau de transport et des moyens de stockage, et à qui reviendront les contrats à long terme de fourniture de gaz.

La composante transport-stockage de la PGNiG ne sera sans doute pas privatisée au cours des cinq prochaines années. Il avait été à l'origine prévu que tous les autres éléments, y compris les entreprises de distribution, seraient privatisés d'ici 2004, mais le nouveau gouvernement réexamine ce projet. Si les projets antérieurs de privatisation sont réalisés, la PGNiG n'aura plus comme fonctions que le transport, le stockage et l'importation.

On estime à près de 40 pour cent de la demande totale de gaz le volume fourni directement par l'entreprise de transport aux gros clients (environ 200 établissements), les 60 pour cent restants transitant par le réseau de distribution. En sa qualité de transporteur, la PGNiG assure les fonctions de dispatching et d'équilibrage du système.

Le réseau de transport polonais compte cinq points d'interconnexion à la frontière. Une filiale commune de la PGNiG et de Gazprom construit actuellement une infrastructure de transport supplémentaire sur le gazoduc Yamal-Europe de l'Ouest. On étudie par ailleurs la construction d'une liaison avec les gisements de la mer du Nord. Une petite quantité de gaz (environ 0,5 milliard de mètres cubes) est importée d'Allemagne.

Stockage

Le stockage est un élément majeur de la chaîne gazière car il garantit la sécurité d'approvisionnement et permet de compenser les variations saisonnières de la demande qui peut passer du simple au plus du double entre l'été et l'hiver. Le recours au stockage, ou plutôt l'impossibilité de bénéficier de services de stockage, a également des incidences significatives sur la facilité avec laquelle les nouveaux acteurs peuvent entrer sur le marché. A l'heure actuelle, la capacité de stockage de gaz exploitée par la PGNiG s'élève à 1,2 milliard de mètres cubes - correspondant à environ 20 jours d'approvisionnement en période de pointe hivernale - ce qui est très peu. L'étroitesse de ces marges présente des risques pour la sécurité d'approvisionnement et pourrait, de plus, être invoquée comme argument technique pour limiter l'accès aux gazoducs à un nouvel entrant qui aurait besoin de services auxiliaires de stockage. La PGNiG prévoit de mettre en service, d'ici à 2005, une capacité supplémentaire de stockage de 0,4 milliard de mètres cubes.

La Pologne pourrait se trouver dans l'obligation de multiplier considérablement sa capacité de stockage et a de bonnes chances d'y parvenir en utilisant des gisements de gaz naturel épuisés. Cette forme de stockage présente toutefois l'inconvénient de ne pas permettre des débits élevés en soutirage,

ce qui pourrait peser lourdement lorsqu'apparaîtront de nouveaux gros consommateurs industriels, tels que les producteurs d'électricité. Ces clients peuvent, en effet, solliciter très fortement la capacité des réseaux de distribution de gaz de fournir des volumes variables.

Distribution

Quatre entreprises de distribution seront créées, sous forme de filiales de la PGNiG. Au stade actuel, ces compagnies n'existent que "sur le papier", car les transferts d'actifs et de personnel de l'entreprise mère n'ont pas encore eu lieu. Les travaux préparatoires à la conclusion indispensable de nouveaux contrats entre la PGNiG et les entreprises de distribution ont néanmoins commencé, "comme si" ces dernières étaient effectivement opérationnelles.

Un point important à prendre en considération à l'occasion de la restructuration de l'industrie du gaz est celui du nombre et de la taille souhaitables des entreprises de distribution. Auparavant, il existait 23 divisions régionales de la distribution au sein de la PGNiG, et il est certain que le regroupement envisagé en quatre nouvelles entreprises de distribution permettra à ces dernières d'atteindre une taille "commerciale", multipliant ainsi leurs chances d'être privatisées. Ce regroupement hypothèque néanmoins le potentiel de concurrence dans ce secteur puisqu'il limitera les possibilités pour l'instance de régulation d'utiliser l'étalonnage concurrentiel et réduira le nombre d'intervenants susceptibles d'approvisionner des clients situés en dehors de leur zone de desserte et donc de stimuler la concurrence sur le marché de détail.

Fourniture de détail

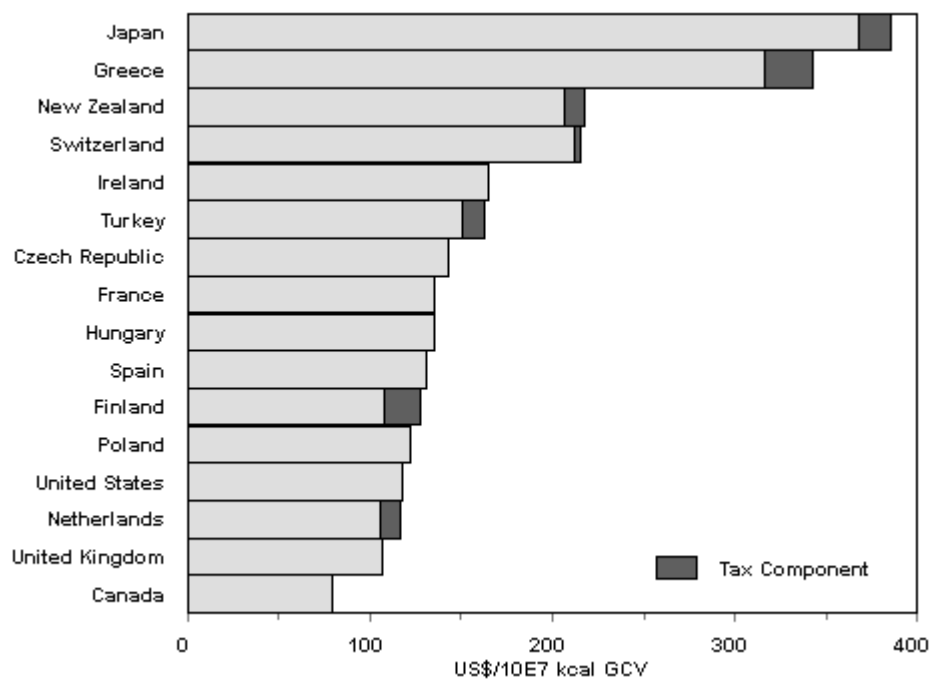
La fourniture de détail recouvre essentiellement le secteur de la distribution, puisqu'elle est assurée entièrement par la PGNiG et (théoriquement) ses filiales de distribution.

Résultats

Jusqu'à la fin de 1999, les prix du gaz étaient officiellement fixés par le ministère des Finances. Depuis mars 2000, ils sont soumis au régime tarifaire standard instauré par la loi sur l'énergie, qui prévoit l'approbation des tarifs par l'URA. La section ci-dessus sur l'électricité contient des précisions complémentaires sur cette structure, dont l'un des éléments importants consiste à éviter une flambée des prix concomitante à l'ajustement des tarifs sur les coûts. Les décrets sur les tarifs prévoient un contrôle des prix de la forme $IPC - X$, utilisé pour maîtriser la vitesse de convergence avec les prix du marché. Pour éviter une hausse rapide des prix du gaz, l'augmentation des tarifs de transport pour les groupes de consommateurs subventionnés ne peut pas dépasser de plus de 5 pour cent le taux d'inflation. Plus récemment, pour accélérer le processus d'alignement sur les prix du marché, le plafond de l'augmentation des prix a été porté à 15 pour cent au-dessus du taux d'inflation. Ce plafonnement des hausses tarifaires entraîne aussi des pertes pour la PGNiG et réduit ses capacités d'entreprendre les investissements nécessaires au développement des réseaux de transport et de distribution. Le rééquilibrage progressif des tarifs prendra plusieurs années. La libéralisation prévue du marché constitue une date butoir pour ce rééquilibrage, puisqu'elle rendra impossible les subventions croisées.

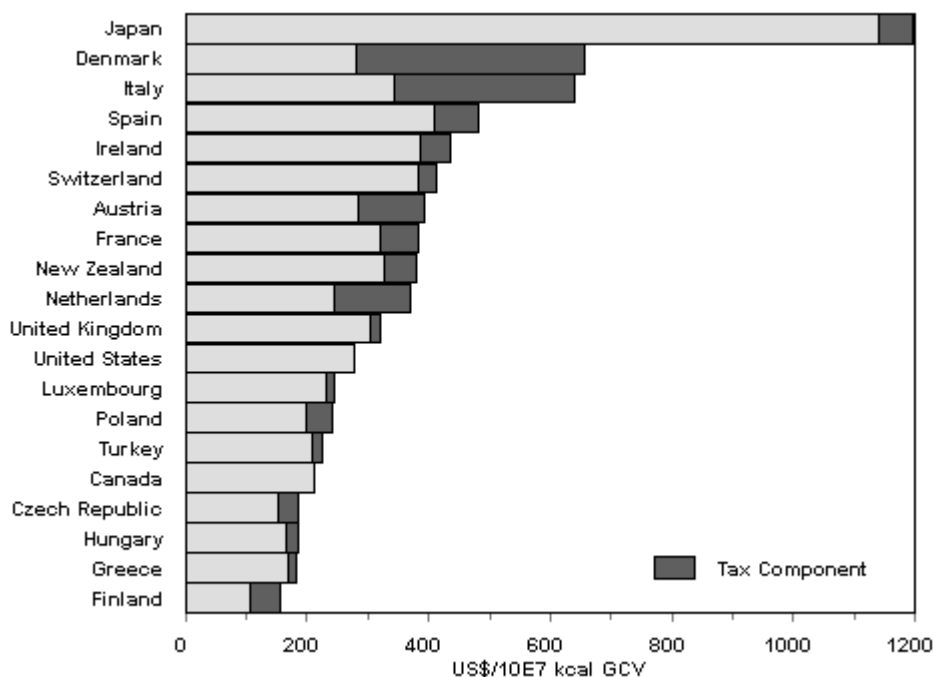
Figure 7. Tarifs domestiques et industriels du gaz en Pologne et dans un éventail de pays de l'OCDE

Tarifs industriels du gaz naturel dans un éventail de pays de l'OCDE, 1999



Note : on ne dispose pas de données pour l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, le Portugal et la Suède.

Tarifs domestiques du gaz naturel dans un éventail de pays de l'OCDE, 1999



Note : on ne dispose pas de données pour l'Australie, la Belgique, l'Allemagne, la Norvège, le Portugal et la Suède.

Source: *Energy Prices and Taxes*, AIE/OCDE Paris, 2000.

6.3. Régulation

La loi sur l'énergie constitue le texte fondamental pour la régulation du secteur. Depuis 1998, c'est l'URA qui assure la régulation de la distribution et du négoce du gaz naturel. Les fonctions et les pouvoirs réglementaires de l'URA sont les mêmes que pour le secteur de l'électricité. En matière de prospection, d'exploitation et de stockage, c'est le ministère de l'Environnement qui exerce, depuis 1994, les fonctions de régulation. Les règlements d'application précisent les règles d'interconnexion et les coûts, les règles du négoce, les conditions de réalisation des services de transport, les règles de gestion et d'exploitation du réseau, les normes de qualité et les tarifs (comme décrit ci-dessus). L'URA a accordé plusieurs dizaines d'autorisations à des négociants en gaz.

Un décret de 1998 fixe le calendrier de libéralisation qui doit permettre aux clients éligibles d'avoir accès au réseau à compter de juillet 2000. L'accès concerne uniquement le gaz extrait dans le pays et les clients achetant chaque année un volume de gaz supérieur à un montant donné (voir Tableau 7). Le régime juridique de l'accès au transport et à la distribution du gaz doit être affiné, et il faudra notamment choisir le type d'accès, négocié ou réglementé. Il serait préférable d'adopter l'accès réglementé ainsi qu'une structure pour l'essentiel identique à celle retenue pour l'électricité.

Tableau 7 : Calendrier de libéralisation de l'accès au gaz

Date	Niveau annuel des achats (millions de m ³)	Nombre de clients éligibles	Volume (milliards de m ³)	Pourcentage d'ouverture du marché
1 juillet 2000	>25	25	3,7	35
1 janvier 2004	>15	58	12,3	90
5 décembre 2005	<15	tous	14,1	100

L'ouverture du marché est limitée, pour l'instant, au gaz extrait dans le pays, et le calendrier de cette ouverture pourrait être modifié par un nouveau décret. Le processus et le calendrier de libéralisation des *importations* sont tributaires du processus d'adhésion à l'UE, sachant que l'ouverture doit être effective à la date d'adhésion.

A ce jour, le programme de libéralisation ne prévoit aucune disposition concrète concernant l'accès, bien qu'un accord ait été conclu. Il faudra, au préalable, que l'URA approuve le tarif de transport. L'effet net de la libéralisation de la demande nationale et d'une offre nationale limitée - dont la plus grande partie est, en tout état de cause, contrôlée par la PGNiG - est, jusqu'à présent, timide en termes de concurrence et d'accès. Il ne faut pas s'attendre à des effets sensibles sur la concurrence tant que l'accès ne sera pas accordé au gaz en provenance de l'étranger et qu'il n'y aura pas de concurrence possible en amont. Naturellement, le fait même que ce régime soit en place et qu'il pourrait être étendu au moment de l'adhésion à l'UE a été un moteur essentiel de la restructuration, de la séparation et des projets de privatisation de la PGNiG.

6.4. Problèmes de concurrence

Plusieurs évolutions sont nécessaires pour que la concurrence devienne une réalité dans le secteur du gaz. Deux conditions préalables sont évidentes : la restructuration et la privatisation effectives des filiales de la PGNiG, et la libéralisation des importations après l'adhésion à l'UE. Sur ce dernier plan surtout, plusieurs années s'écouleront avant que ne s'instaure une véritable concurrence. Néanmoins, la situation actuelle soulève d'autres problèmes de concurrence.

Structure du secteur de la distribution. Le nombre d'entreprises de distribution et leur actionariat auront un impact déterminant sur les possibilités d'instaurer rapidement la concurrence dans le secteur de la fourniture de détail lorsqu'elle sera réellement possible. Il serait regrettable, à ce propos, qu'il reste moins de quatre distributeurs au moment où la concurrence verra le jour. On peut, en effet, s'attendre à ce que les distributeurs comptent parmi les nouveaux entrants les plus efficaces s'il s'agit d'approvisionner des clients hors de leurs zones de desserte. A cet égard, il faut se féliciter de ce qu'il soit prévu, dans le cadre de la privatisation, d'attribuer chacune des entreprises de distribution à un investisseur distinct. L'OCCP devra aussi avoir son mot à dire en cas de nouveau regroupement sur le marché. Le jugement porté dans ce cas dépend des circonstances présentes, et surtout du niveau de concurrence atteint. Ce dernier sera lui même fonction de la facilité avec laquelle les négociants en gaz auront pris pied sur le marché de la fourniture de détail ainsi que de l'importance de leur implantation.

La qualité du travail réglementaire effectué par l'URA, et notamment les règles d'accès aux réseaux des compagnies de distribution et les tarifs, aura un impact déterminant sur la facilité d'implantation sur le segment de la fourniture de détail. Il convient de ne pas sous-estimer la difficulté de ce travail de régulation. A cet égard, l'utilisation de méthodes de régulation par comparaison (comparaison des performances de deux entreprises de distribution) permettrait au régulateur d'obtenir de meilleures informations sur les niveaux de coûts appropriés dans ce secteur.

Rééquilibrage des tarifs. Comme on l'a vu dans le cas de l'électricité, les tarifs doivent être rééquilibrés. S'agissant du gaz, ce rééquilibrage induira une hausse substantielle des prix payés par les consommateurs. Le gouvernement n'a pas annoncé de calendrier pour ce rééquilibrage, mais on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il soit étalé sur plusieurs années. En dernière analyse, il n'existe pas, dans la perspective de l'adhésion à l'UE, d'alternative à ce rééquilibrage, puisque l'émergence de la concurrence interdira d'importantes subventions croisées. Assurément, la concurrence sera source de gains d'efficacités permettant de minimiser la hausse des prix nécessaire pour placer le secteur sur un chemin durable. Il est techniquement possible, pour le gouvernement, de poursuivre n'importe quel objectif de politique sociale, et en particulier la protection des consommateurs démunis, par le biais de mécanismes de soutien plus directs.

Contrats à long terme. Les contrats à long terme "take or pay" conclus par un monopole d'Etat reposaient souvent sur l'hypothèse implicite du maintien du monopole de l'opérateur historique. Ces contrats constituent souvent un obstacle à la concurrence. En effet, comme cette dernière menace la solvabilité financière de l'entreprise en place, les pouvoirs publics tentent de prévenir cette insolvabilité en limitant la concurrence. Dans le cas particulier de la Pologne, les contrats d'achats à long terme "take or pay" existants couvrent la quasi-totalité des importations - ce qui est la norme en Europe. Toutefois, la concurrence pourrait se développer à partir de la production nationale (environ 35 pour cent de la demande actuelle), mais aussi des nouveaux contrats d'importation qui devront être établis pour couvrir l'augmentation significative de la demande qui est prévue. De plus, comme nous l'avons noté plus haut, la politique gouvernementale vise à diversifier ses importations. Il y aurait donc des possibilités de concevoir des contrats de fourniture plus souples pour satisfaire la demande supplémentaire, en particulier si le processus de libéralisation de l'accès au réseau de transport se déroule comme prévu. Il est néanmoins difficile de porter un jugement définitif sur cette question, étant donné que les détails des contrats à long terme "take or pay" sont pour la plupart confidentiels. Ces contrats pourraient s'avérer problématiques parce que leur échéance se situe à 25 ans, et qu'ils prévoient d'importantes augmentations des volumes. Les contrats passés par la PGNiG avec les principaux clients, connectés directement au réseau de transport, prévoient une répercussion partielle des obligations des clauses "take or pay". De même, dans le cadre du processus de libéralisation, les nouvelles entreprises de distribution peuvent accepter des obligations contenues dans les contrats d'importation.

Fonctions réglementaires. Le fait que l'entreprise de transport continue d'intervenir dans le négoce de l'énergie (en tant qu'intermédiaire entre le fournisseur, les gros clients et les distributeurs) a pour conséquence qu'elle aura intérêt à empêcher à l'accès aux gazoducs pour ne pas perdre des parts de marché dans ses activités de négoce. On perçoit bien ainsi l'importance et la difficulté de la tâche qui attend l'URA. De même, les distributeurs seront incités à opérer une discrimination, puisqu'ils seront présents sur le marché de la fourniture de détail. Pour les raisons classiques, il conviendra par conséquent d'établir avec soin les règles d'accès aux réseaux de transport et de distribution. Il importera notamment de mettre la dernière main au régime réglementaire de l'accès et, de préférence, de choisir la formule de l'accès réglementé plutôt que celle de l'accès négocié.

Le travail de réglementation de l'URA pourrait être allégé, et la concurrence potentiellement renforcée, si les autorités exigeaient de la PGNiG qu'elle procède à la séparation comptable et opérationnelle de ses activités de transport à proprement parler et de ses activités d'importation et de vente. La séparation opérationnelle est destinée à s'assurer que la composante transport de la PGNiG se concentre sur la fourniture de services de transport, sans se préoccuper des conséquences de l'accès de nouveaux entrants sur les ventes d'énergie de l'entreprise. L'importance de cette séparation peut être illustrée par l'expérience du Royaume-Uni où, malgré des efforts de réforme substantiels qui ont été entrepris, y compris la privatisation, une véritable concurrence ne s'est instaurée dans le secteur du gaz que lorsque l'entreprise monopoliste en place a été obligée de se départir des contrats de fourniture de gaz. Tirant les enseignements de cette expérience, les propositions de réforme formulées en Turquie prévoient que l'entreprise publique de transport et de fourniture de gaz renonce progressivement aux contrats de fourniture de gaz par le biais d'appels d'offres aux nouveaux entrants.

Le même argument peut être avancé à propos des services de stockage. Il n'est pas prévu de privatiser l'entreprise de transport et de stockage dans les cinq prochaines années. On suppose, par conséquent, que les services de stockage resteront un monopole au cours de cette période. Des dispositions réglementaires devront donc être mises en place pour permettre aux nouveaux entrants d'avoir accès au stockage. En particulier, l'accès des tiers au stockage est souvent un aspect connexe mais nécessaire de l'entrée sur le marché de nouveaux détaillants qui peuvent avoir besoin d'ajuster aux variations de la demande les quantités de gaz qu'ils importent. Cela dit, les autorités pourraient envisager une approche plus favorable à la concurrence, et ouvrir le stockage à la concurrence, sachant que cette activité ne présente pas les caractéristiques économiques d'un monopole naturel. Elles pourraient ainsi imposer la cession, par la PGNiG, de quelques actifs de stockage, tout en prenant les dispositions réglementaires nécessaires pour garantir la sécurité énergétique du pays.

De manière générale, une fois que les conditions structurelles seront plus favorables à l'accès, l'URA devra éventuellement profiter de ses compétences en matière de règlement des différends pour concevoir de nouvelles dispositions concernant l'accès et ainsi stimuler la concurrence.

6.5. Conclusions et recommandations

La réforme de la concurrence dans le secteur du gaz n'a pas encore, en Pologne, dépassé le stade préparatoire. Les projets de restructuration de l'ancien monopole d'Etat verticalement intégré sont relativement avancés. Cette restructuration par la privatisation d'entreprises distinctes de distribution et de fourniture de détail pourrait créer une structure traditionnellement favorable à la concurrence, dans laquelle le transport est dissocié de la distribution et de la fourniture. Il n'est pas encore possible, au stade actuel, de se prononcer sur les perspectives de développement de la concurrence, car des mesures importantes restent à prendre, avec notamment l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique, pour que le cadre général de la libéralisation puisse être considéré comme complet. Pourtant les perspectives de voir la concurrence se développer seront bonnes à conditions que certains problèmes structurels soient réglés.

Il importera de diversifier davantage les sources d'approvisionnement, pour des raisons tenant à la fois à la sécurité et à la concurrence, et cela exigera très probablement un développement significatif des infrastructures. L'adhésion à l'UE et l'extension aux importations de gaz de l'accès des tiers au réseau marqueront un tournant décisif ; il est essentiel, à cet égard, que les autorités polonaises ne multiplient pas les dispositions transitoires qui pourraient retarder l'ouverture du marché. De même, il faudra veiller à ce que le marché ne soit plus artificiellement verrouillé par les contrats "take or pay".

Sur cette toile de fond, nous proposons les recommandations suivantes :

- Procéder à la privatisation du secteur, en commençant par la vente, au cours des quatre prochaines années, de chacune des entreprises de distribution à différents investisseurs et privatiser également, le plus tôt possible, les actifs de transport et de stockage. On veillera, au cours du processus de privatisation, à tenir compte des conséquences sur la concurrence de l'intégration verticale en amont.
- Dans le cadre de la restructuration de la PGNiG en une compagnie de transport et des filiales chargées de la distribution, réaliser la séparation opérationnelle des activités de transport et des activités d'importation et de fourniture.
- Envisager la cession d'actifs de stockage en nombre suffisant pour créer un marché concurrentiel des services de stockage, ce qui facilitera l'entrée de nouveaux intervenants sur les segments du négoce et de la fourniture de détail du gaz.
- Avancer sur la voie du rééquilibrage des tarifs. Bien qu'il s'agisse d'un problème délicat du point de vue politique, il conviendra d'envisager la publication d'un calendrier d'ajustement pluriannuel, à la fois gage de certitude pour les acteurs du marché et, pour les éventuels participants au processus de privatisation, un élément d'information supplémentaire pour prendre d'importantes décisions d'investissement.
- Faire en sorte que la PGNiG évite de s'engager dans de nouveaux contrats à long terme qui ne sont pas jugés essentiels à la sécurité, afin que le négoce puisse se développer sur le marché avec le moins de contraintes possibles sur la fourniture.
- Achever l'élaboration du régime réglementaire d'accès aux services de transport, de distribution et de stockage, en choisissant l'accès réglementé sous l'autorité de l'URA.
- Libéraliser aussi rapidement que possible l'accès des tiers au transport de gaz importé dans la perspective de l'adhésion à l'UE. Il serait souhaitable de supprimer toutes les restrictions effectives aux importations à compter de la date de l'adhésion, et d'accorder, dès ce moment, le même traitement au gaz national et au gaz importé.

ANNEXE 1 : PRIVATISATIONS ACTUELLES ET PREVUES DANS LE SECTEUR DE L'ELECTRICITE

Production électrique

La première phase de la privatisation de Zespół Elektrowni Pątnów-Adamów-Konin (ZE PAK) s'est achevée en mars 1999 : 20 pour cent des actions de l'entreprise ont été vendues à Elektrim. Conformément aux conditions convenues, le consortium s'engageait à mobiliser, pour les investir, des capitaux d'un montant équivalent à 100 millions d'USD. Sur dix ans, le programme d'investissements de ZE PAK représente au total 1 milliard d'USD.

En avril 2000, le ministère du Trésor et l'entreprise belge Tractebel ont conclu un contrat de vente de 25 pour cent des actions d'Elektrownia T. Kościuszko S.A. à Połaniec.

Un contrat de privatisation portant sur la vente de 35 pour cent des actions d'Elektrownia Rybnik S.A. à un consortium réunissant NRG, l'entreprise Marubeni et GE Capital devait être signé en juin 2000. Le contrat de privatisation n'étant pas entré en vigueur, le ministère du Trésor a décidé de lancer une nouvelle procédure de privatisation. En janvier 2001, il a choisi le consortium constitué d'Electricité de France (EDF) et de la compagnie allemande EnBW pour la cession d'une partie du capital d'Elektrownia Rybnik. L'accord de privatisation a été signé en mars 2001.

Par ailleurs, pour ce qui concerne les centrales électriques et les mines de lignite, le ministère du Trésor a concrétisé les projets de privatisation suivants.

Conformément aux projets de modification du calendrier de privatisation, un conseil a été désigné pour la privatisation de Kopalnia Węgla Brunatnego S.A. et Elektrownia Bełchatów S.A. On envisage la privatisation simultanée de ces sociétés. L'approbation des études préalables à la privatisation et la mise au point de la stratégie de privatisation sont en cours.

En février 2001, les parties intéressées ont été publiquement invitées à des négociations portant sur l'acquisition d'actions d'Elektrownia Skawina S.A. Une short list sur laquelle figurent cinq investisseurs a été approuvée. La compagnie a été privatisée en janvier 2002 (accord provisoire - sous réserve de l'approbation du ministère de l'Intérieur et de l'Administration).

En juillet 2000, le ministère du Trésor a décidé d'augmenter de plus de 735 millions de PLN le capital du Południowy Koncern Energetyczny (PKE). Le Koncern regroupe sept centrales des provinces de Śląskie, Opolskie et Małopolskie : Elektrownia Blachownia S.A., Elektrownia Halemba S.A., Elektrownia Jaworzno III S.A., Elektrociepłownia Katowice S.A., Elektrownia Łagisza S.A., Elektrownia Łaziska S.A. et Elektrownia Siersza S.A. En 1999, ces centrales assuraient environ 16,29 pour cent de la production totale d'énergie du pays, le gros de la production venant des centrales d'Elektrownia Jaworzno III et d'Elektrownia Łaziska. On n'exclut pas la privatisation de PKE par offre publique de vente à la bourse de Varsovie.

Les démarches en vue de la privatisation ont commencé pour Elektrownia Kozienice S.A. et Elektrownia Stalowa Wola S.A (un appel d'offres pour un conseil en privatisation a été publié en mars 2001), de même que pour Elektrownia Ostrołęka et Zespół Elektrowni Dolna Odra S.A. (également

publication d'un appel d'offres pour un conseil en privatisation). La privatisation de ces centrales sera accélérée de façon à favoriser la constitution d'un marché des centrales privatisées plus important que le pouvoir de marché des entreprises de distribution d'énergie. C'est pourquoi le ministère du Trésor prévoit de désigner un conseil en privatisation pour Elektrownia Kozienice, Elektrownia Ostrołęka et Elektrownia Dolna Odra. Cela devrait faciliter la mise au point d'une stratégie de privatisation optimale.

Cogénération

Un contrat a été signé en janvier 2000 pour la vente de 55 pour cent des actions d'Elektrociepłowni Warszawskie S.A. à l'entreprise suédoise Vattenfall. Le montant de cette transaction s'élève à USD 230 millions, et les obligations d'investissements à 800 millions d'USD.

En juin 2000, Zespół Elektrociepłowni Wrocławskich KOGENARECJA S.A. a été privatisé à hauteur de 36 pour cent par le biais d'une offre publique à la bourse de Varsovie.

Au cours du même mois, Electricité de France et Gaz de France ont acquis 45 pour cent du capital d'Elektrociepłowni Wybrzeże S.A. w Gdańsku.

En juillet 2000 a été conclue la vente de 52,5 pour cent des actions d'Elektrociepłownia Będzin S.A. à la société allemande MEAG. Il s'agissait de la deuxième phase de la privatisation de cette compagnie.

Un appel d'offres a été publié en vue de la désignation d'un conseil pour la privatisation d'Elektrociepłownia Poznań S.A. Ce conseil a été choisi au quatrième trimestre de 2000. Les études pré-privatisation sont en cours.

Pour ce qui concerne Elektrociepłownia Białystok S.A., le ministère du Trésor a lancé, en avril 2000, un deuxième appel d'offre en vue de la vente des actions de l'entreprise. En février 2001, 45 pour cent des actions ont été cédées à une entreprise française, la SNET. Le montant de la transaction s'élève à 44 millions d'USD, et les obligations d'investissements à 49,5 millions d'USD. En outre, le processus de privatisation d'Elektrociepłownia Zielona Góra S.A. s'est poursuivi. En janvier 2001, deux offres fermes ont été présentées par la société suédoise Sydkraft, le consortium regroupant les sociétés Dalkia, Polish Energy partners, et par Kogeneracja S.A. Le contrat de privatisation a été signé en septembre 2001 avec Kogeneracja S.A. et Dalkia Termika S.A. La compagnie Elektrociepłownia Tychy S.A. devait être privatisée au cours du premier semestre 2001. La SNET, le Consortium EC Kraków S.A. et ZEW Kogeneracja S.A ont présenté des offres fermes. Le ministère du Trésor a décidé de mener parallèlement la privatisation d'Elektrociepłownia Toruń et d'ENERGOTOR S.A. et d'offrir des actions de ces deux entreprises à un même investisseur. Un appel d'offres a été lancé en avril 2001. Les travaux relatifs à cette privatisation sont en cours.

Des appels d'offres ont été lancés pour la désignation de conseils en vue de la privatisation d'Elektrociepłownia Zabrze S.A. et d'Elektrociepłownia Bytom S.A. en mars 2001, et de celle d'Elektrociepłownia Łódź en avril 2001.

Distribution

La privatisation de l'une des 33 entreprises de distribution a été menée à terme. Un bloc de 25 pour cent d'actions de Gornoslaski Zaklad Energetyczny (11 pour cent du marché polonais de l'électricité) a été vendu à Vattenfal. Les travaux préparatoires en vue de la privatisation du groupe des huit distributeurs d'énergie, représentant 16 pour cent du marché polonais de l'électricité, se poursuivent. (Il s'agit de : ZE Koszalin, ZE Slupsk, ZE Energa Gdansk, ZE Elblag, ZE Olsztyn, ZE Torun, ZE Plock et Energetyka Kaliska.) A la fin du mois de mars 2002, le ministère du Trésor a décidé de conduire des négociations simultanément avec deux investisseurs potentiels. Des négociations plus avancées ont également été menées pour ce qui concerne une compagnie de la région de Varsovie, STOEN S.A. (5,5 pour cent du marché polonais de l'électricité). Une liste restreinte d'investisseurs a été établie en mars 2002. Cette privatisation devrait s'achever vers la fin du troisième trimestre 2002.

NOTES

1. Il est probable également que la concurrence des communications électroniques ait été moins forte en Pologne que dans d'autres pays, étant donné que la transmission des données et l'accès à l'Internet y coûtent très cher. Nous reviendrons sur cette question au chapitre 6.
2. Conformément aux exigences de l'UE, les aveugles bénéficient de services postaux gratuits.
3. Depuis janvier 2001, la procédure d'octroi de licence a été remplacée par une procédure moins restrictive qui supprime de fait toute limite quantitative à l'entrée.
4. Communication sur l'application des règles de concurrence au secteur postal et sur l'évaluation de certaines mesures d'Etat relatives aux services postaux (1998).
5. Jusqu'en 1993, le réseau de transport à haute tension appartenait aux entreprises de distribution, mais il était exploité par PSE. Ce dernier détient également 99,6 pour cent des parts de la Société d'exploitation des stations de pompage (Elektrownie Szczytowo-Pompowe S.A. –1500 MW) qui assurent les pointes.
6. Le contrat est entré en vigueur en 1998.
7. Le contrat est entré en vigueur en février 2001.
8. Deuxième phase de la privatisation. La première phase, jusqu'à l'introduction en bourse, s'est déroulée en 1998.
9. *La PPX appartient au Trésor (27 pour cent), Elektrim S.A. (10 pour cent +1 action), Endesa S.A. (10 pour cent), Giełda Papierów Wartościowych S.A. (10 pour cent), Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. (10 pour cent), Elektrownia Opole S.A. (7 pour cent), Obrót Gliwice - GZE Sp. z o.o. (6 pour cent), Zespół Elektrowni Pątnów -Adamów-Konin S.A. (5 pour cent), Energa Gdańska Kompania Energetyczna S.A. (5 pour cent), STOEN S.A. (2 pour cent), Bergen Energi AS (1 pour cent), Dom Maklerski Penetrator S.A. (1 pour cent), Elektrim Volt S.A. (1 pour cent), Polskie Koleje Państwowe (1 pour cent), Vattenfall Poland Sp. z o.o. 1 pour cent), Elektrownia Bełchatów S.A. (1 pour cent) Elektrownia im. Tadeusza Kościuszki S.A. w Połańcu (1 pour cent), Energetyka Poznańska S.A. (1 pour cent).*
10. En novembre 1999, le tribunal antimonopole a jugé que la présence de deux producteurs d'énergie thermique sur un marché local n'instituait pas une concurrence suffisante pour qu'il soit possible de dégager ces compagnies de l'obligation de faire approuver leurs tarifs par l'URA
11. On estime aussi à environ 10 milliards de PLN les coûts échoués du réseau de transport, qui résultent de l'existence d'une interconnexion inutilisée de grande capacité avec le réseau ukrainien.
12. Un système d'indemnisation du même type est prévu pour les distributeurs qui sont tenus d'acheter l'électricité produite par les centrales de cogénération de leur région à des prix supérieurs au prix du marché.

13. On part de l'hypothèse que les prix inscrits dans les nouveaux contrats bilatéraux conclus par les producteurs choisissant le système SOK ne sont pas soumis à l'approbation de l'URA – il s'agirait par conséquent d'un marché concurrentiel venant s'ajouter à la bourse polonaise de l'électricité.
14. Ce pourrait être le cas des centrales au lignite à faible coût. En adhérant au SOK, le producteur pourrait obtenir sur le marché un prix supérieur à celui fixé dans les contrats à long terme et serait donc tenu d'apporter une contribution au SOK, puisque le système est symétrique. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il y perdrait, puisque ses ventes sur le marché à un prix supérieur lui rapporteraient davantage. De même, s'il parvenait à vendre plus d'électricité que prévu dans les contrats à long terme, il serait bénéficiaire.
15. Il semble un peu moins probable que des producteurs privés s'associent au système à moins que le SOK ne propose une indemnisation « supplémentaire » – ce qu'il ne fait pas – puisqu'il existe inévitablement un risque réglementaire.
16. On notera que la part du budget des ménages polonais consacrée aux loyers est moins élevée. Pourtant, la hausse des prix de l'énergie ne sera pas compensée par une baisse des loyers.