



LA POLITIQUE INDUSTRIELLE POLONAISE

ENTRE PRAGMATISME ET RÊVE NATIONAL

UNE PUBLICATION DU SERVICE ÉCONOMIQUE RÉGIONAL

DE VARSOVIE

Janvier 2022

La production industrielle représentait 21,7% du PIB en Pologne en 2019 (16,6% dans l'UE et 12% en France). L'industrie polonaise croît à un rythme soutenu et a ainsi augmenté sa production d'environ 4,3% par an en moyenne entre 2009 et 2019. Sa part dans la production industrielle de l'UE-28 est passée de 4,8% lors de l'adhésion en 2004 à 7% en 2019. Pourtant, mis à part un système de zones franches décentralisé efficace, les dispositifs de la politique industrielle polonaise jouent un rôle limité dans ce succès économique, notamment parce que leurs ambitions excèdent leurs moyens. Les défis latents de l'industrie polonaise appellent toutefois la formulation d'une politique industrielle plus cohérente et réaliste.

1 Un système de zones franches décentralisé efficace

Le système de zones franches polonaises est un des principaux mécanismes utilisés pour stimuler le développement industriel du pays. Ce système est composé de 14 « zones économiques spéciales » (ZES, SSE en polonais) qui couvrent l'intégralité du territoire polonais (cf. figure 1). Ces zones sont administrées de manière décentralisée par des entités semi-publiques régionales. Le Fonds de développement polonais (PFR), une institution financière publique au service du développement économique polonais (comparable à la Caisse des Dépôts et Consignation), et ses multiples agences, dont l'Agence polonaise d'investissement et de commerce (PAIH, comparable à Business France) et l'Agence polonaise de développement des entreprises (PARP, soutien aux PME), promeuvent activement ce système.

Opérant depuis 1994, les ZES polonaises offrent des exonérations d'impôts sur les revenus du capital ou du travail obtenus à la suite de tout investissement productif (construction, agrandissement, modernisation, diversification ou sauvetage d'une unité de production) remplissant un nombre minimal de critères qualitatifs (de 4 à 6 selon les voïvodies, sur 8) et atteignant un montant suffisant (cf. figure 2 pour le calcul de ce montant). Ces exonérations peuvent être obtenues dans un large éventail de secteurs (cf. figure 3 pour les exceptions). Selon les voïvodies (dont les frontières ne recoupent pas toujours celles des ZES), le niveau d'exonération équivaut à un niveau compris entre 0% et 50% des coûts d'investissement initiaux ou des coûts salariaux sur 2 ans (cf. figure 4). Les PME et TPE bénéficient de 10% et 20% d'exonération supplémentaire. Ces mesures s'appliquent sur une période de 10 à 15 ans selon la voïvodie (cf. figure 5). Elles peuvent être complétées d'exonérations d'impôts fonciers selon les municipalités avec lesquelles les ZES coopèrent.

Malgré les tensions qu'elles peuvent créer localement sur le marché du travail, les ZES polonaises ont déjà fait preuve de leur efficacité. Ainsi, depuis leur création, le montant total des investissements réalisés dans le cadre du système de ZES atteint 38,6 Md € et sont à l'origine d'environ 430 000 emplois, créés à la fois par des entreprises polonaises et des entreprises étrangères. La ZES de Katowice (Silésie) et celle de Wałbrzych (Basse-Silésie) ont même été récompensées, l'une à 4 reprises par le titre de « meilleure ZES européenne », l'autre en 2019 par le titre de « meilleure ZES mondiale pour l'automobile ». Cf. figure 6 pour un récapitulatif complet.

À ces exonérations fiscales décentralisées, il faut également ajouter le soutien apporté par le gouvernement polonais et par la PARP aux « parcs industriels et technologiques ». Ces parcs, qui sont promus par l'Association des organisateurs des centres d'innovation et d'entrepreneuriat en Pologne (SOOIPP), constituent des pôles d'emploi et d'innovation où coopèrent institutions de recherche et industriels. On compte 80 parcs de ce genre en Pologne, assez inégalement répartis sur le territoire (1 parc en province de Lubusz contre 16 en Silésie par exemple).

2 De grandes ambitions nationales largement déçues, mais nécessaires

Au niveau national, l'Etat cherche également à utiliser les aides publiques d'Etat (ou « bourses d'Etat ») offertes directement par le Ministère du Développement, de l'Innovation et de la Technologie (MRPiT) aux investisseurs potentiels pour stimuler le développement de son industrie. Ce dispositif entre dans le cadre du Programme de soutien aux investissements d'importance majeure pour l'économie polonaise sur la période 2011-2030, qui se concentre surtout sur 6 secteurs stratégiques : automobile, biotechnologies, électronique, aéronautique, numérisation, R&D. Chaque demande de bourse est évaluée au cas par cas par une équipe interministérielle selon des critères qualitatifs et quantitatifs (créations d'emploi ou montant investi). Une bourse peut aboutir à une subvention salariale (de 1 650 à 3 300 € par employé, majorée pour les centres de R&D), une prise en charge des coûts d'investissements (de 5% à 25% selon la taille de l'entreprise et l'activité de R&D) ou une subvention à la formation (de 1 100 à 1 500 € par employé).

Grâce à ces aides publiques d'Etat, plusieurs investisseurs majeurs ont décidé de s'implanter en Pologne, notamment dans le secteur des batteries pour véhicules électriques, dont la Pologne est aujourd'hui le 1er producteur et exportateur européen. Ainsi, l'entreprise sud-coréenne LG Energy Solution a bénéficié de 131 M € d'aide pour un investissement total de 3,1 Md € dans une giga-usine à Wrocław, alors que Mercedes a reçu près de 19 M € pour ouvrir une usine à Jawor, d'une valeur de 600 M €. Toutefois, chaque aide publique d'Etat doit respecter le cadre contraignant de l'UE en la matière, sous peine de devoir être approuvée par la Commission européenne. L'efficacité des aides d'Etat en est ainsi réduite aux projets de très grande envergure à l'initiative du secteur privé.

Outre ces succès ponctuels, la plupart des aspirations gouvernementales à soutenir, stimuler voire diriger le développement industriel polonais au niveau national ont échoué. Le plan Morawiecki (ou Stratégie de développement responsable à l'horizon 2020 [avec une perspective sur l'horizon 2030]) élaboré en 2016 l'illustre bien. Visant à renforcer la viabilité, l'indépendance et la compétitivité de

l'économie polonaise et de ses institutions, le dirigisme ambitieux (et polono-centré) du plan Morawiecki prévoyait de dépenser 350 Md € (3 fois le PIB polonais) via des groupes publics pour la réindustrialisation, le soutien à l'innovation, à la numérisation, à la formation et à l'exportation. Or, malgré le concours des fonds européens à hauteur de 63,5 Md €, cet effort était hors de portée des institutions publiques et financières polonaises, dont le PFR créé à cette occasion. En effet, la dépendance de l'économie polonaise aux investisseurs étrangers pousse l'Etat polonais à limiter ses prélèvements fiscaux pour les attirer : entre 2007 et 2017, la valeur de l'impôt sur les sociétés est passée de 2,7% à 1,9% du PIB. La Pologne a le 4ème taux d'imposition sur les sociétés le plus faible d'Europe (19%, voire 9% selon les cas). Cela réduit ses ressources et affaiblit de fait son pouvoir d'intervention dans l'économie.

Bien que la Pologne connaisse un développement industriel remarquable en majorité à l'initiative du privé, elle reste toutefois confrontée à plusieurs faiblesses structurelles qui pourraient s'avérer délétères pour son industrie et qui appellent donc toujours une coordination publique. À cet égard, le plan Morawiecki avait produit un constat très juste. D'abord, elle est confrontée à une pénurie générale de main-d'œuvre (taux de chômage à 3,1% en février 2021) liée à son vieillissement démographique, ce qui alimente une augmentation des salaires et de l'inflation néfaste à sa compétitivité. Ensuite, le manque de R&D (1,2% du PIB polonais en 2018, contre 2,2% en France et 3,1% en Allemagne) et la faible robotisation (3 fois moindre que la moyenne européenne) de l'industrie polonaise risque d'entraver sa montée en gamme, l'engluant ainsi dans le piège des pays à revenu moyen (middle-income trap). Enfin, le coût de l'électricité fait partie des plus élevés d'Europe à cause du mix énergétique national particulièrement carboné, ce qui constitue un obstacle supplémentaire au développement de l'industrie à forte intensité énergétique. À cela s'ajoutent les nouvelles contraintes posées par les objectifs climatiques, notamment pour la gestion des déchets et la pollution atmosphérique.

Commentaires

Les défis latents de l'industrie polonaise appellent donc une nouvelle coordination industrielle au-delà de la politique d'incitations fiscales actuelle. C'est pourquoi le MRPIt a publié en juin 2021 une nouvelle politique industrielle à l'horizon 2030 reposant sur 5 piliers : numérisation, souveraineté industrielle (pharmaceutique), relocalisation, Pacte vert et société moderne. Toutefois, cette nouvelle politique est critiquée car elle manque de réalisme et ne répond pas aux besoins des acteurs industriels. Au demeurant, son application semble compromise depuis le départ de son principal artisan, J. Gowin, mais aussi parce que le versement des fonds européens qui devaient l'alimenter est toujours bloqué au niveau européen.

Rédigé par Raphaël CARON, le 12 janvier 2022.

ANNEXE

Figure 1: Carte des 14 ZES polonaises

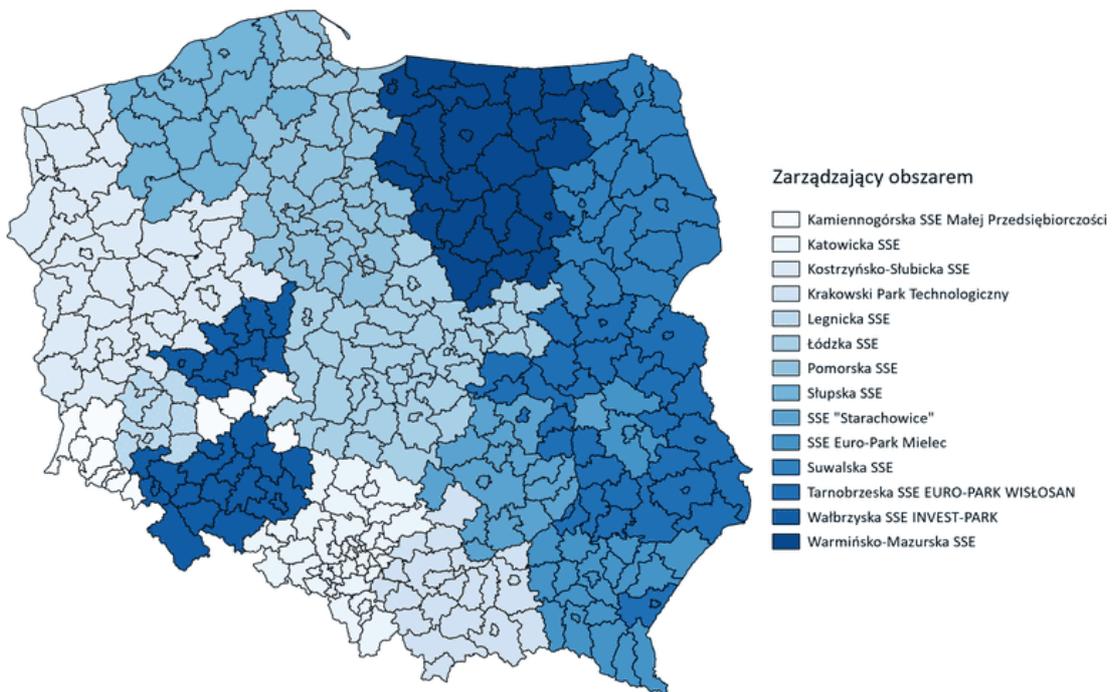


Figure 2 : Montant minimal (en PLN*) d'un investissement éligible à l'exonération fiscale, selon la taille de l'entreprise et le taux de chômage régional rapporté à la moyenne nationale

Unemployment level* in a given district	MINIMUM ELIGIBLE COSTS (PLN M)				
	Industrial project of large enterprises	Modern business services projects	Medium enterprises	Small enterprise	Micro enterprises
≤ 60%	≥ 100	≥ 5	≥ 20	≥ 5	≥ 2
(60%; 100%)	≥ 80	≥ 4	≥ 16	≥ 4	≥ 1,6
(100%; 130%)	≥ 60	≥ 3	≥ 12	≥ 3	≥ 1,2
(130%; 160%)	≥ 40	≥ 2	≥ 8	≥ 2	≥ 0,8
(160%; 200%)	≥ 20	≥ 1	≥ 4	≥ 1	≥ 0,4
(200%; 250%)	≥ 15	≥ 0,75	≥ 3	≥ 0,75	≥ 0,3
> 250%	≥ 10	≥ 0,5	≥ 2	≥ 0,5	≥ 0,2
Cities losing its socio-economic functions and communes bordering with these cities	≥ 10	≥ 0,5	≥ 2	≥ 0,5	≥ 0,2

* rate in a district where investment will be located, as a fraction of average unemployment rate in Poland

*Taux actuel (janvier 2022) : 1 EUR = 4,56 PLN

Figure 3 : Liste des secteurs exclus du système de ZES en Pologne

- Production de matériaux explosifs
- Production d'alcool
- Production de tabac
- Sidérurgie
- Production et distribution d'énergie
- Commerce de gros et de détail
- BTP
- Services d'hébergement et de restauration
- Gestion de centres de jeux
- Métallurgie (au titre de la réglementation européenne)
- Transports (au titre de la réglementation européenne)
- Les services aux entreprises (Business Support Systems) qui ne fournissent pas au moins un des services suivants :
 - o Services informatiques
 - o Recherche et développement dans le domaine des sciences naturelles et techniques
 - o Comptabilité et contrôle financier
 - o Audit et consulting
 - o Recherche et analyse technique
 - o Centres d'appels téléphoniques
 - o Architecture et ingénierie

Figure 4 : Taux de prise en charge des dépenses d'investissement par les ZES selon la voïvodie où est réalisé l'investissement

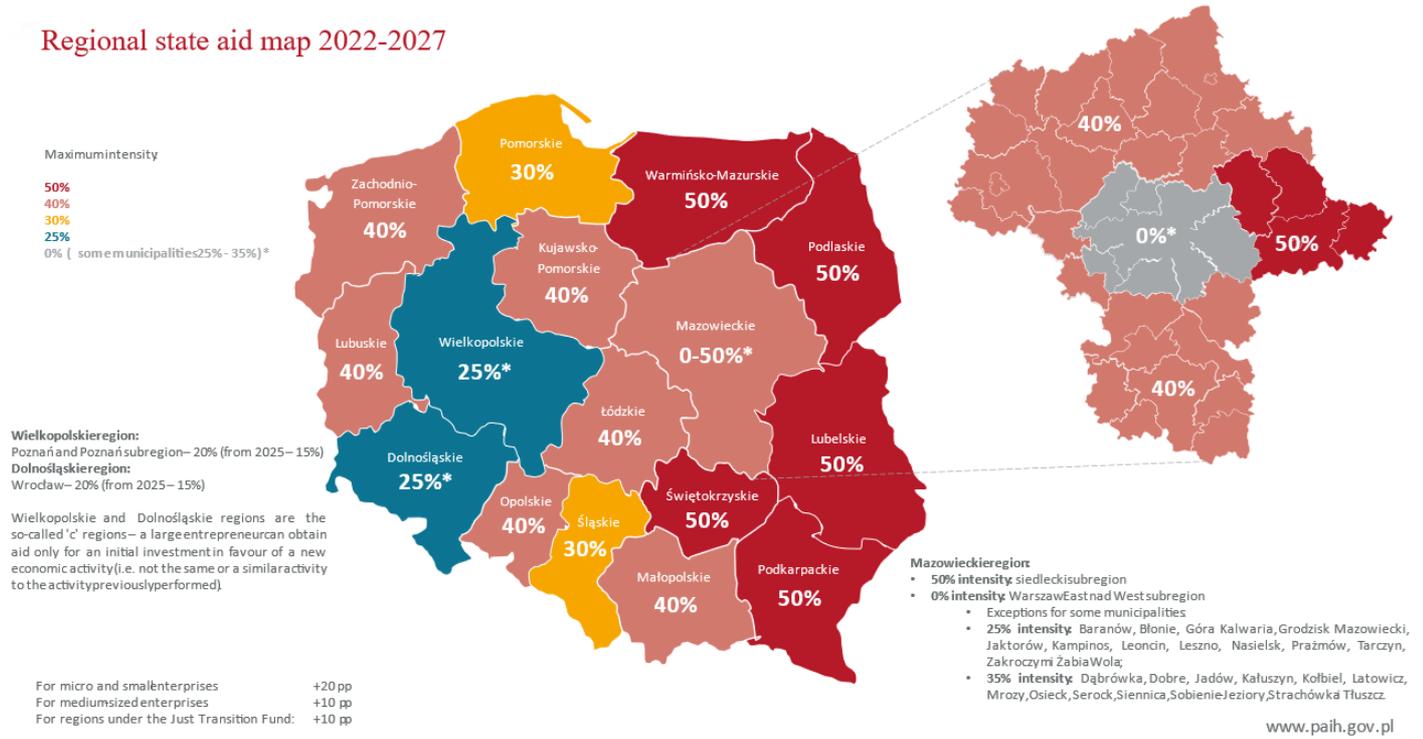


Figure 5 : Durée de validité de l'exonération fiscale selon la voïvodie où est réalisé l'investissement

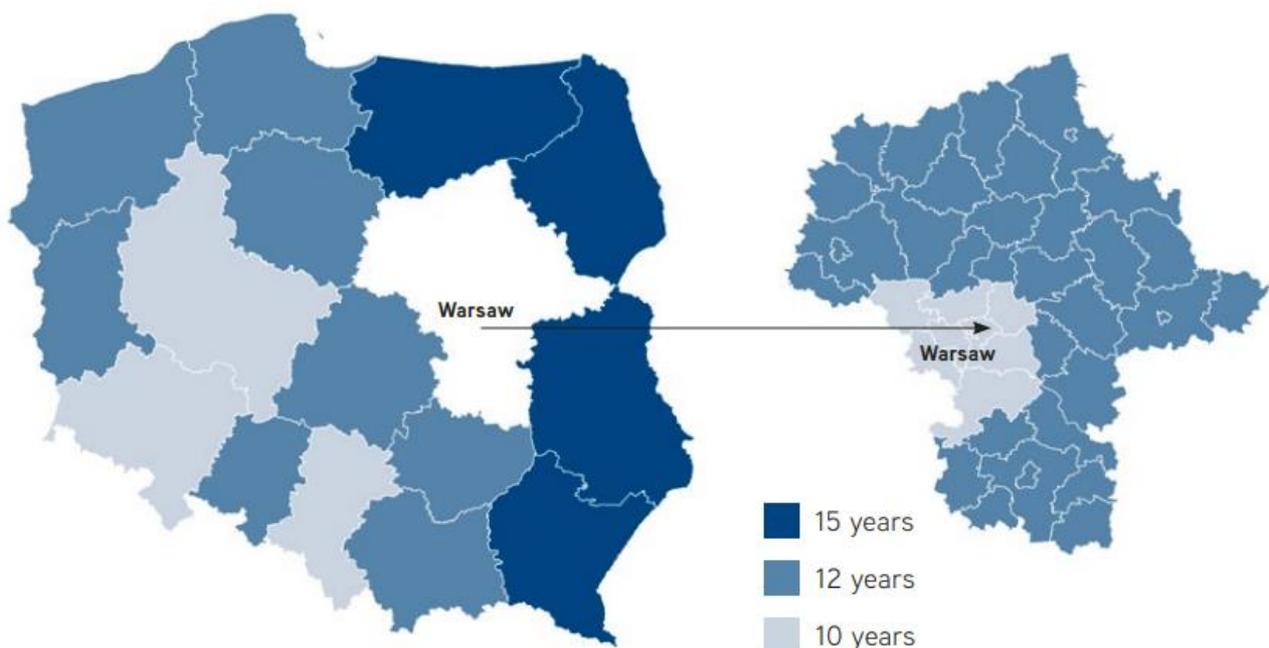


Figure 6 : Performances de chaque ZES polonaise (jusqu'au 1er semestre 2021)

<i>Nom et superficie constructible de la ZES</i>	<i>Montant des investissements réalisés* et nombre d'investisseurs</i>	<i>Emplois créés</i>	<i>Principaux investisseurs au sein de la ZES</i>
Kamiennogórska SSE Małej Przedsiębiorczości (KSSEMP) 1 386 ha.	720 M € 55 investisseurs	7 800	- Bauer Print (ALL, polygraphie), - Joyson Safety Systems (LUX, automobile), - Dr. Schumacher (ALL, chimie/hygiène), - Polcolorit (USA, céramique) - Dr. Schneider Automotive (ALL, automobile) - Toyota Boshoku (JAP, automobile)
Katowicka SSE (KSSE) – <u>meilleure ZES d'Europe en 2015, 2016, 2017 et 2019</u> 978 ha.	8,1 Md € 416 investisseurs	80 000	- Opel/PSA Manufacturing (ALL, automobile) - SK hi-tech battery materials (COR, auto./batteries) - NGK Ceramics (JAP, automobile) - Brembo (ITA, automobile) - Plastic Omnium [x2] (FRA, automobile) - Saint-Gobain Construction Products (FRA, constr.) - Sopra Steria (FRA, télécommunications)
Kostrzyńsko-Słubicka SSE (KSSSE) 900 ha.	2,2 Md € 150 investisseurs	36 000	- Volkswagen Poznań (ALL, automobile) - Amica Wronki (POL, électroménager) - ICT (ITA, papèterie) - Faurecia (FRA, automobile) - TPV Displays (TAÏ, électronique) - Bridgestone (JAP, pneumatique)
Krakowski Park Technologiczny 383 ha.	2,2 Md € 195 investisseurs	33 000	- Valeo (FRA, automobile) - MAN Trucks (ALL, automobile) - Lafarge Cement (FRA, construction) - Shell (P-B., services spécialisés) - UBS Business Solutions (SUI, logistique) - ORLEN (POL, chimie et pétrochimie)
Legnicka SSE 918 ha.	2,3 Md € 57 investisseurs	16 000	- Volkswagen (ALL, automobile) - Winkelmann (ALL, métallurgie) - BASF (ALL, automobile) - Faurecia (FRA, automobile) - Voss Automotive (ALL, automobile) - CCC (POL, chaussures)
Łódzka SSE 592 ha.	4,7 Md € 167 investisseurs	46 000	- Euroglas (ALL, verre) - Gillette (USA, produits électriques et hygiène) - Whirlpool (ITA/USA, électroménager) - Procter & Gamble (USA, cosmétique, santé) - Grupa Ceramika Tubądzin (POL, céramique)

			<ul style="list-style-type: none"> - Miele Technika (ALL, électroménager) - Ericsson (SUE, télécommunications) - Fujitsu (JAP, informatique) - Infosys (IND, télécommunications)
Euro-Park Mielec 1 000 ha.	2,6 Md € 191 investisseurs	38 000	<ul style="list-style-type: none"> - Polskie Zakłady Lotnicze (POL/USA, aéronautique) - MTU Aero Engines (ALL, aéronautique) - BorgWarner (USA, automobile) - Goodrich Aerospace (USA, aéronautique) - Lear Corporation (USA, automobile) - PZZ Lubella (POL, agroalimentaire) - Kirchoff (ALL, automobile)
Pomorska SSE 1 738 ha.	2,9 Md € 139 investisseurs	30 000	<ul style="list-style-type: none"> - Anwil (POL, chimie) - Ciech Soda (POL, chimie) - Cargotec (FIN, logistique portuaire) - Mondi (POL, papèterie) - Flextronics (USA, électronique) - Polpharma (POL, pharmaceutique) - Lacroix Electronics (FRA, électrotechnique) - Lafarge Cement (FRA, électrotechnique) - Unilever (P-B., agroalimentaire) - Solvay (BEL, chimie)
Słupska SSE 538 ha.	560 M € 75 investisseurs	6 500	<ul style="list-style-type: none"> - Kronospan (AUT, traitement du bois) - Albatros Aluminium (POL, métallurgie) - Nordglass (POL, automobile/verre) - Paula Fish Sławomir (POL, agroalimentaire) - ROTHO (SUI, plasturgie) - Q4 Glass (POL, verre) - Apator Telemetry (POL, électromécanique)
SSE « Starachowice » 245 ha.	700 M € 76 investisseurs	10 000	<ul style="list-style-type: none"> - MAN Bus (ALL, automobile) - Grupa Azoty « Puławy » (POL, chimie) - Air Liquide (FRA, chimie) - Cersanit (POL, céramique sanitaire) - Cerrad (POL, céramique et porcelaine) - Walstead Starachowice (GBR, imprimerie) - Nova Ceramica (POL, céramique)
Suwalska SSE 195 ha.	1 Md € 128 investisseurs	13 000	<ul style="list-style-type: none"> - Tanne (POL, industrie du bois) - Pfeleiderer (ALL, industrie du bois, construction) - Rockwool (DAN, construction) - Forte (POL, meuble) - Porta KMI (POL, production de portes) - Padma (POL, papèterie) - Malow (POL, meuble) - Samasz (POL, machines)

<p>Tarnobrzaska SSE Euro-Park Wisłosan</p> <p>443 ha.</p>	<p>2 Md €</p> <p>156 investisseurs</p>	<p>25 000</p>	<ul style="list-style-type: none"> - LG Display (COR, électronique) - LG Electronics (COR, électronique) - UPM Raflatac (FIN, papèterie) - Heesung Electronics (COR, électronique) - Pilkington Automotive (JAP, automobile/verre) - Federal-Mogul (USA, automobile et aéronautique) - Alumetal (POL, métallurgie)
<p>Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna – <u>meilleure ZES mondiale pour l’automobile en 2019</u></p> <p>1 639 ha.</p>	<p>7,3 Md €</p> <p>215 investisseurs</p>	<p>65 000</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mercedes-Benz (ALL, automobile) - Toyota Motor Manufacturing (JAP, automobile) - Volkswagen (ALL, automobile) - Umicore (BEL, automobile/batteries) - Mondelez (USA, agroalimentaire) - Electrolux (SUE, électroménager) - 3M (USA, plasturgie/emballage) - Colgate-Palmolive (SUI, cosmétique) - Faurecia (FRA, automobile) - IBM Global Services Delivery Centre (USA, inform.)
<p>Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna</p> <p>150 ha.</p>	<p>1,4 Md €</p> <p>148 investisseurs</p>	<p>25 000</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Michelin (FRA, pneumatique) - LG Electronics (COR, électronique) - IKEA Industry (SUE, meuble) - Cedrob (POL, agriculture) - Egger (AUT, industrie du bois/construction) - Mlekpól (POL, agroalimentaire) - Tymbark (POL, agroalimentaire) - Meble Taranko (POL, meuble) - Grupa Meblowa Sznaka (POL, meuble) - Meble Wójcik (POL, meuble)

*La conversion du montant en euros est basée sur le taux de change moyen pour l’année 2020, soit 1 EUR = 4,45 PLN.

La direction générale du Trésor est présente dans plus de 100 pays à travers ses Services économiques.
Pour en savoir plus sur ses missions et ses implantations : www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-international