

Dossier

La Pologne dans l'Union européenne : les défis

par Ryszard Piasecki

Professeur à l'Université de Lodz (Pologne), Conseiller auprès du ministre des affaires étrangères de Pologne (1991-2002).

Pour la Pologne, pendant l'époque communiste, la crise était la normalité. Le pays vivait en état de crise depuis la deuxième guerre mondiale et surtout entre 1956 et 1989. En 1989, les Polonais savaient déjà que les demi-mesures de réforme politique et économique ne suffiraient plus : il fallait rétablir intégralement une économie de marché. On ne pouvait vaincre les obstacles politiques au marché économique sans une évolution vers un pluralisme politique – une démocratie réelle et solide. Le rétablissement de la liberté de la presse ainsi que le rétablissement de l'État de droit étaient indispensables. La condition *sine qua non* de la transition vers un État européen et démocratique était, avant tout, la fin du monopole politique du Parti communiste. En 1989-1990 le premier gouvernement polonais non communiste de Tadeusz Mazowiecki a commencé la transition politique et économique du pays.

Après un succès déflationniste du vice-premier ministre, Leszek Balcerowicz, qui a eu pour effet de faire passer la Pologne de la « pénurie des marchandises à la pénurie de l'argent », la récession industrielle a persisté, accentuée sans doute encore par l'effondrement des marchés est-européens, tandis que la restructuration industrielle n'a pas réellement démarré avant la mi-1991. Les coûts sociaux ont été énormes (le chômage a vite atteint un niveau de 2 millions de personnes). La polarisation sociale a été accentuée : des pans entiers de la société se sont trouvés rejetés au-dessous du seuil minimum de subsistance. Seule une minorité s'est enrichie grâce à un capital commercial très mobile.

Malgré tout cela, après quelques années, la réforme a commencé à porter ses fruits. La Pologne a été le premier pays post-communiste à renouer avec la croissance économique. Les réformes socio-économiques avançaient, l'économie de marché se développait, la société civile prenait forme, les médias assuraient le pluralisme, les droits de l'homme et des minorités étaient respectés.

La remarquable transformation de la Pologne depuis la fin du communisme tient pour une large part à l'ambitieuse politique de transformation de l'économie mise en œuvre avec constance au cours des quatorze dernières années (surtout grâce à M. Leszek Balcerowicz, l'ancien ministre des finances). Les réformes structurelles ont visé avant tout à respecter la rationalité économique grâce aux forces de marché, à restructurer et privatiser les entreprises d'État, à mettre en place un cadre propice au développement des petites et moyennes entreprises, à créer un climat favorable aux investissements directs étrangers, et à développer les marchés des capitaux. Toutes ces réformes ont contribué de manière déterminante à donner des bases solides à la continuation de la transition.

L'économie polonaise a obtenu des résultats spectaculaires pendant la seconde moitié des années 90. Le PIB réel de 1994 à 2000 s'est accru en moyenne de 5,5 % par an, l'inflation a fortement reculé et le niveau de vie moyen s'est sensiblement amélioré. L'index du développement humain (HDI) s'est accru de 0,801 en 1997 à 0,841 en 2003. Ces résultats ont davantage dépendu des efforts des pouvoirs publics plutôt que de ceux du secteur privé pour jeter les bases d'une croissance durable. Bon nombre d'entreprises ont été privatisées, restructurées et modernisées. Les entrées cumulées d'investissements directs étrangers ont atteint en 2003 l'équivalent de 60 milliards de USD, assurant aux grandes entreprises des capitaux et du savoir-faire nécessaires. Plus de deux millions de petites et moyennes entreprises ont contribué de manière remarquable à la croissance économique. La Pologne a donc été à de nombreux égards l'une des économies en transition les plus performantes.

Malheureusement, après quelques années de très bons résultats, l'économie polonaise a accusé des signes de déséquilibres à partir du milieu de 1999. La croissance économique a ralenti et le chômage a atteint un niveau alarmant en 2002. En même temps, d'autre part, il y a eu une accélération rapide du processus de l'intégration européenne et la perspective d'être membre de plein droit de l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 n'était plus une utopie mais la réalité. Depuis l'année 2003, la croissance économique s'accélère à nouveau et atteindra le niveau de 5 % en 2004.

En 2003, les chiffres de base de la Pologne étaient les suivants :

- PIB par tête d'habitant : 4 900 USD ;
- PIB (en pouvoir d'achat) : 8 800 USD (à peu près 40 % du niveau moyen de l'Union européenne) ;
- inflation : 1-2 % (elle était de 900 % en 1989 et 15 % en 1997) ;
- chômage : 20 % (en particulier, le chômage des jeunes de moins de 25 ans a atteint le chiffre dramatique de 41,5 %) ;
- croissance économique : 3,5 % en 2003 (contre 6,8 % en 1997) ;
- téléphones : 340 pour 1000 (pour 643 dans l'Union européenne) ;
- téléphones mobiles : 400 pour 1000 (pour 727 dans l'Union européenne) ;
- les voitures : 300 pour 1000 (pour 460 dans l'Union européenne) ;
- les autoroutes : 350 km seulement (pour 49 233 km dans l'Union européenne).

Quels sont les éléments positifs de la transformation jusqu'ici ?

Je voudrais mettre notamment l'accent sur les aspects suivants qui me semblent positifs dans la transformation de l'économie polonaise :

- les réformes structurelles sont en cours ;
- la libéralisation des prix et du commerce est en cours ;
- la libéralisation des mouvements des capitaux est en cours ;
- l'amélioration du niveau de vie est de plus en plus visible ;
- la chute de l'inflation persiste ;
- la part du secteur privé dans la création du PIB a augmenté (de 65 % en 1997 jusqu'à 70 % en 2003) ;
- l'économie polonaise se développe, grâce à trois millions d'entreprises privées ;
- le nombre des entreprises d'État diminue (3369 en 1997, et 2054 en 2001) mais elles sont toujours trop nombreuses (plus de 1400 en 2003) ;
- la privatisation des banques va bien (70 % des dépôts se trouvent dans dix banques) ; le nombre des banques étrangères est important : actuellement en Pologne, il y a 47 banques étrangères (en 1997 il y en avait seulement 29) ;
- le développement d'Internet rapide ; le nombre des Polonais qui y ont accès augmente rapidement. Malheureusement Internet est le plus cher en Europe.

Quels sont les problèmes fondamentaux ?

Il est indispensable de rendre le contexte économique encore plus favorable aux entreprises. Des problèmes sérieux liés surtout au chômage, au poids de la fiscalité, au code du travail, aux rigidités de la réglementation et à la corruption (selon les statistiques mondiales de 2004, la Pologne est le pays le plus corrompu de tous les pays candidats et des 25 futurs pays de l'Union) entravent encore le développement de l'entreprise privée. La Pologne doit résolument relever le défi de la nouvelle économie basée sur le savoir et adopter des mesures appropriées à encourager l'innovation.

Pour parvenir au plein emploi et construire une société équitable, il est nécessaire que le cadre économique et réglementaire soit favorable à l'emploi et il est évident qu'un tel cadre fait défaut. Les perspectives concernant l'emploi ne sont guère encourageantes si l'on ne modifie pas les politiques mises en œuvre. Il est vrai que la restructuration des entreprises et des secteurs non concurrentiels (à faible productivité) n'est pas terminée, et de très nombreux travailleurs risquent de perdre leur emploi à l'avenir, surtout dans les mines de charbon, dans la sidérurgie, les chemins de fer, la banque et l'agriculture.

Quels sont les autres problèmes difficiles à résoudre ?

On peut encore énumérer plusieurs entraves :

- les institutions capitalistes fonctionnent mal ou n'existent pas encore ;
- les entreprises polonaises ne sont toujours pas suffisamment concurrentielles ;
- il manque d'infrastructures autoroutières et de chemins de fer rapides ;
- l'administration est inefficace et faible ;
- la corruption est alarmante ;
- la justice fonctionne mal ;
- la restructuration de l'agriculture polonaise est retardée (comment pourra-t-elle se confronter à la concurrence de l'Union européenne ?) ;
- la douane et les gardes des frontières sont faibles et l'on se pose la question de savoir si elles seront capables de surveiller la frontière externe la plus longue de l'Union européenne ;
- la bureaucratie et l'économie souterraine sont préoccupantes ;

- la restructuration de l'industrie lourde est retardée ainsi que la restructuration de l'agriculture (qui s'est pratiquement arrêtée récemment) ;
- il est indispensable de privatiser les secteurs suivants : charbon, acier, énergétique, chimie lourde et industrie d'armements ;
- on peut créer facilement de nouvelles firmes mais les procédures de faillite ne fonctionnent pas bien ;
- l'État continue à déformer le marché en aidant certains groupes privés et étatiques.

L'adaptation à la loi européenne

Voilà les points les plus importants en ce qui concerne l'adaptation de la Pologne à la loi européenne :

- *la libre circulation des marchandises* (le chapitre a été clôturé en 2001) : certaines lois ne sont pas encore adaptées ou elles sont en contradiction avec les lois européennes (ex. : restrictions de la publicité des produits alcoolisés, sécurité des jouets, sécurité de la nourriture, etc.) ;
- *la libre circulation des personnes* (clôturé en 2001) : il reste à résoudre plusieurs problèmes, par exemple le statut des « dentistes » ; la Pologne doit accorder aux étrangers le droit de vote dans les élections locales (il faut pour cela changer la constitution de la Pologne) ; la reconnaissance des diplômes, la formation des infirmières, etc. ;
- *la libre circulation des capitaux* : reste à résoudre le problème du blanchiment de l'argent ; on a complètement libéralisé les mouvements des capitaux à partir du 1^{er} octobre 2002 ;
- *la protection des droits des sociétés* : un progrès considérable a été enregistré dans le domaine de la protection de la propriété intellectuelle, mais l'industrie pirate est toujours puissante : 53 % des programmes d'ordinateurs et 30 % de la musique ont été piratés en 2003 ;
- le chapitre le plus difficile concerne *la concurrence*. La politique de la concurrence efficace et dynamique en Pologne est une nécessité urgente afin de rendre l'économie plus compétitive. Dans certains domaines, l'État continue à aider quelques entreprises (ex. : la restructuration de la sidérurgie)
- la protection du consommateur n'est pas encore efficace vis-à-vis des monopoles ;

- dans l'agriculture, on a enregistré un progrès considérable dans le domaine des standards d'hygiène, vétérinaire, etc., mais l'administration agricole se développe lentement (afin de s'intégrer à la politique européenne commune); la situation la plus délicate concerne le système informatique IACS indispensable pour gérer les subventions directes de l'Union européenne ;
- dans le domaine de la pêche, le progrès est beaucoup trop lent (surtout en ce qui concerne le contrôle et les inspections de pêche, etc.) ;
- dans le chapitre de l'Union économique et monétaire, la négociation a été terminée en 1999. Il y a eu certaines tentatives de la part du gouvernement post-communiste de Leszek Miller de limiter l'autonomie de la banque centrale mais en 2004, le conflit a été résolu avec l'arrivée de nouveaux membres du Conseil de la politique monétaire ;
- en ce qui concerne la protection de l'environnement, sur le plan législatif le progrès est visible, mais reste à améliorer le fonctionnement des institutions qui sont chargées de contrôler et d'exécuter la politique écologique au niveau central et local ;
- l'Union douanière : un progrès significatif a été enregistré mais n'est pas suffisant ; la capacité opérationnelle des services douaniers polonais est douteuse (manque de techniques informatiques) ; on observe souvent des violations des lois par les routiers bénéficiant de la convention TIR).

Le défi de l'élargissement de l'Union européenne

Le coût de l'élargissement est désormais connu : 41 milliards d'euros entre 2004 et 2006, soit un coût net de l'ordre de 28 milliards d'euros pour trois ans, déduction faite des contributions prévisibles des nouveaux États membres. Il faut bien admettre que le coût est assez modeste pour une responsabilité historique puisqu'il ne représente que moins de 25 euros par habitant et par an pour les citoyens des actuels États membres. Il est certain que le prix du non-élargissement aurait été bien supérieur, puisqu'il aurait fait éclater la dynamique et les compromis de la construction européenne et puisqu'il aurait fait arrêter la transformation de l'Europe centrale vers la démocratie et l'économie de marché.

Il est aussi vrai que le coût sera progressif car l'octroi des aides directes se fera par paliers (25 % seulement du niveau théorique en 2004,

plus 5 %, puis plus 10 % par an jusqu'au 2013. Les aides structurelles seront aussi évolutives. On indique la somme de 21,7 milliards d'euros pour les 3 premières années de l'adhésion, ce qui constitue une sorte d'enveloppe d'apprentissage. Les pays de l'UE avaient besoin de deux programmations (1988-1999) pour qu'ils soient bien rodés aux fonds structurels et aux contraintes d'organisation qu'ils entraînent. On peut s'attendre au même décalage chez les nouveaux entrants. Il est sûr et certain qu'il y aura de sérieuses difficultés dans l'élaboration des futures perspectives financières pour la période 2007 – et probablement 2013 (l'échéance n'est pas encore fixée) –, surtout en ce qui concerne les actions structurelles. Pourquoi ?

En ce qui concerne les régions en retard de développement (PIB inférieur à 75 % de la moyenne communautaire), les nouvelles adhésions créent un effet d'éviction (elles ont fait baisser cette moyenne de 13 %) au détriment de régions aujourd'hui éligibles (c'est le cas de nombreuses régions d'Italie, de Grèce et d'Espagne qui ont peur de ne plus bénéficier des fonds structurels du seul fait de l'élargissement).

L'une des options possibles consiste à opérer un basculement des fonds structurels accordés principalement aux régions, au profit des aides du fonds de cohésion accordées aux États pour de gros projets et beaucoup plus souples à mettre en œuvre. L'enveloppe des fonds structurels sera encore déterminée en 2005 à l'unanimité, c'est-à-dire à 25 pays. C'est fondamental pour les finances communautaires. Quelle que soit l'enveloppe qui leur sera attribuée, les nouveaux entrants (y compris la Pologne) risquent fort de la trouver trop faible pour combler leurs attentes.

Le débat concernant la place de la Pologne dans l'Europe dure déjà depuis de nombreuses années et plus exactement depuis 1989. Les 9 et 10 juin 2003, dans le referendum de ratification les Polonais se sont prononcés massivement (77,41 % de « oui ») en faveur de l'intégration à l'Union européenne, avec une forte participation (presque 58,82 %). L'adhésion de la Pologne à l'Union européenne est certes un défi énorme, il n'en reste pas moins qu'il faut se poser la question de ce qui suivra. La conscience européenne est actuellement en crise. Nous nous devons de rechercher ensemble les solutions qui permettront de sortir de cette situation.

Les nouveaux membres de l'Union européenne de l'Europe centrale (y compris la Pologne) sont très retardés sur le plan économique vis-à-vis des « anciens ». Pour atteindre un niveau de vie comparable à celui des Quinze, il leur faudra 20-25 ans de croissance du PIB de l'ordre de 7 %

par an, ce qui paraît déjà impossible. Pour combler ce fossé, il faut donc des solutions presque révolutionnaires dans plusieurs domaines.

D'après l'avis des spécialistes dans le domaine du développement – que je partage – la Pologne a besoin d'une action simultanée sur plusieurs fronts. À part les défis déjà mentionnés, il faut améliorer d'une manière radicale le système institutionnel *sensu largo* et le fonctionnement de la justice, et il faut lutter efficacement contre la corruption. L'économie de marché ne peut pas fonctionner sans institutions efficaces (de marché, de loi, sociales, etc.) qui fonctionnent mal ou n'existent pas encore. L'éducation et la science constituent d'autres défis car ce sont les éléments clefs de l'économie basée sur le savoir.

La création des institutions efficaces et l'investissement dans le capital humain, c'est-à-dire justement dans la science et l'éducation, constituent le maître mot des sociétés engagées dans la modernisation, surtout celles de l'Europe centrale, mais pas seulement. Il serait étonnant que l'Europe des Vingt-cinq n'en tire pas des conséquences pour elle même.

L'extension du processus d'intégration, d'une manière beaucoup plus efficace et plus forte que jusqu'à présent, à la science et à l'éducation permettrait aux pays candidats à l'Union de renforcer leur coopération avec les pays les plus avancés et permettrait en même temps aux Vingt-cinq d'être plus compétitifs vis-à-vis d'autres puissances mondiales. En effet, le manque d'investissement dans la science et l'éducation concerne non seulement les pays nouvellement membres mais également les anciens. Une étroite coopération dans ces domaines renforcerait les liens historiques et accélérerait les processus d'émergence d'une identité européenne, qui reste souvent à reconstruire après la chute du rideau de fer.

La réalisation d'un projet de cette ambition implique non seulement de tenir compte des contraintes du budget de l'Union européenne mais aussi des intérêts souvent contradictoires des États membres, sans oublier le principe de subsidiarité. Cela signifie que Bruxelles ne saurait se substituer aux pays membres dans la mise en œuvre de la politique éducative et de recherche. Cependant elle peut proposer, assurer le financement et la coopération.

Conformément à la déclaration de Lisbonne, l'Union européenne se propose de devenir d'ici à 2010, la région du monde dont la dynamique de développement sera la plus forte, ceci, entre autres, en mettant à profit son potentiel scientifique. Il est question de créer un espace scientifique européen et d'augmenter sensiblement les dépenses pour la recherche. Pour éviter qu'il ne s'agisse que d'une solution partielle sans dynamique

propre, il est indispensable de l'élargir aux questions relatives à l'éducation et à la science et lui assurer un solide fondement institutionnel.

La Pologne est également retardée dans le domaine de la construction de « l'identité européenne » (c'est le résultat de cinquante années de dictature communiste). Peu de gens comprennent les mécanismes institutionnels de l'Union européenne et la nécessité d'avoir une constitution européenne efficace. Les Polonais ont du mal à comprendre que la construction européenne soit basée sur d'autres principes que le Comecon de Moscou. Il suffit de quelques signes alarmants venant de Berlin (ex. : une information selon laquelle des Allemands réclament leurs anciennes propriétés) ou de Paris (ex. : le fameux exposé du président français Jacques Chirac réprimandant la Pologne après son engagement en Irak) pour que les citoyens polonais deviennent méfiants vis-à-vis du nouveau système de vote prévu par la constitution européenne. Dans ce contexte, il est plus facile de comprendre le slogan peu sérieux, irréaliste et même dangereux : « Nice ou la mort », qui a été lancé par la droite, mais largement accepté par les partis politiques et la société.

On voit clairement que beaucoup reste à faire dans ce domaine. Il n'y a pas de doute que les organisations non gouvernementales éducatives (ex. : le Mouvement européen, le CIFE, etc.) devraient intensifier leurs efforts afin de diminuer le fossé dans la « conscience européenne » entre les anciens et les nouveaux membres de l'Union européenne.

Ryszard Piasecki.