



HAL
open science

L'accession de la Pologne à l'Union européenne : interrogations à propos d'une marche forcée

Yves Zlotowski

► **To cite this version:**

Yves Zlotowski. L'accession de la Pologne à l'Union européenne : interrogations à propos d'une marche forcée. Les Études du CERI, 1999, 55, pp.1-36. hal-03458410

HAL Id: hal-03458410

<https://sciencespo.hal.science/hal-03458410>

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

L e s É t u d e s d u C E R I
N°55 - septembre 1999

**L'accession de la Pologne
à l'Union européenne :
interrogations à propos d'une marche forcée**

Yves Zlotowski

L'accession de la Pologne à l'Union européenne : interrogations à propos d'une marche forcée

Yves Zlotowski

Le processus d'accession à l'Union européenne a été présenté par les responsables politiques polonais comme l'achèvement logique de la transition vers le marché, et donc comme un passage obligé. Ce discours rappelle celui des tenants de la « thérapie de choc » de 1990, selon lesquels cette politique économique n'était pas la « bonne » stratégie, mais la seule envisageable. Aujourd'hui, la marche forcée vers l'Europe serait l'unique choix possible. Ce déterminisme a jusqu'ici réussi à la Pologne qui, de tous les pays ayant conduit une transition post-communiste, présente sans nul doute le bilan le plus enviable en ce qui concerne le passage d'un système centralement planifié à une économie de marché.

En 1990, ce discours était en phase avec une remarquable mobilisation de la population, condition indispensable au succès des réformes et de la politique macroéconomique. Or l'accession à l'UE exige un effort redoublé des Polonais, l'adoption de l'acquis communautaire allant de pair avec des changements encore importants.

Comment s'élabore une stratégie d'accession, qui succède à une phase de transition ? Comment ce nouveau chantier peut-il prolonger le précédent, en cours d'achèvement ? Alors que les premières difficultés apparaissent dans le processus de négociation, la réponse à ces questions ne coule pas de source. Car après des années de réformes réussies mais difficiles, après des chocs sociaux, économiques et politiques, le gouvernement doit faire accepter de nouvelles transformations à une population qu'on imagine en quête de stabilité. Le parcours économique de la Pologne, justement parce qu'il est tracé avec un grand souci de pragmatisme, en particulier grâce à l'expérience globalement réussie de la transition, devrait avoir ce caractère inéluctable prôné par le discours gouvernemental. Les succès économiques de la Pologne, qui rendent possible son adhésion à l'UE, s'accompagnent de ruptures socio-économiques avivées par le processus d'adhésion. Aussi, cette ultime phase des réformes structurelles ne s'appuiera pas sur le consensus de la population, qui n'est plus de mise à l'heure de l'adhésion. Les disparités entre groupes sociaux ou entre régions qui émergent à l'occasion du débat sur l'entrée dans l'Europe sont encore peu sensibles. Une sorte d'indifférence feinte caractérise l'attitude des responsables politiques à l'égard de l'adhésion, au-delà du discours généraliste sur la défense du processus global. Elle se traduit concrètement par une certaine superficialité du discours mais surtout par un flottement dans l'organisation de l'Etat. Sa stratégie, la confusion qu'il entretient sur

certains points et les tensions qu'implique l'adhésion seront étudiées dans la première partie.

Le caractère prudent de l'engagement des responsables polonais est à la fois la cause et la conséquence d'une défaveur croissante que témoigne la population à l'égard de l'entrée dans l'Union européenne. Cette désaffection progressive reflète les transformations profondes que la société polonaise vit actuellement. La manière dont la population peut être ou ne pas être impliquée dans le processus d'adhésion est l'objet de notre deuxième partie. Cette montée du rejet de l'Europe ne menacera vraisemblablement pas le processus et c'est pour cela que la cassure sociale est aussi profonde : il y aura peu de relais à cette appréhension et ceux qui en paieront le prix ont, comme les autres, intériorisé le discours ambiant qui fait de l'entrée dans l'UE « la seule alternative ».

I - L'ETAT POLONAIS FACE A L'ACCESSION : UN EURO-ENTHOUSIASME DE FAÇADE ?

1 - Un parcours du combattant

Le rapprochement de la Pologne avec l'Union européenne fut rapide après la chute du mur de Berlin. Il répondait à deux exigences.

Tout d'abord, une exigence politico-identitaire de la Pologne qui souhaitait retrouver sa place dans l'Europe. Comme l'écrit Jan Kulakowski, « la Pologne, au même titre que les autres pays d'Europe centrale et orientale, a toujours fait partie de la famille des nations européennes. C'est pourquoi nous parlons aujourd'hui plus volontiers d'un "retour à l'Europe", en nous référant aux structures et aux institutions européennes, à la création desquelles nous n'avons malheureusement pas pu participer. Cela signifie pour nous avant tout la possibilité de contribuer à l'histoire, à la culture et aux valeurs communes de notre continent »¹. Cette formulation montre que les autorités polonaises considèrent l'expérience du communisme comme le fruit d'une contrainte extérieure, ayant mis en place un système économique étranger à l'identité polonaise : il s'agit d'un tragique accident de l'histoire.

Ce rapprochement répondait également à une nécessité économique : la dissolution du Conseil d'aide économique mutuelle (CAEM) avait entraîné la perte des clients socialistes traditionnels et constituait donc un choc économique. Or, la Pologne n'a pas hésité, en cohérence avec la thérapie de choc commencée dès janvier 1990, à jouer le jeu d'une ouverture économique quasi complète. Celle-ci devait avoir un effet sur les entreprises brutalement plongées dans un environnement concurrentiel et l'investissement étranger était stimulé pour servir les restructurations du tissu industriel interne. C'est donc dès 1990 que les responsables polonais ont proclamé leur volonté

¹ J. Kulakowski, « L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale : un point de vue de l'autre Europe », dans Frybes M. (sous la direction de) (1998), p. 241.

d'adhérer aux communautés européennes, au début des négociations de l'accord d'association.

Les principales étapes des relations Pologne – Union européenne

Décembre 1989 : création du programme Phare (Pologne Hongrie aide à la reconstruction économique), d'assistance technique à la Pologne et la Hongrie.

Décembre 1991 : Accord d'association signé entre la Pologne et l'UE (entrée en vigueur des dispositions commerciales en mars 1992), dont l'objectif est de promouvoir le commerce UE-Pologne et de servir de cadre pour le dialogue politique et économique.

Juin 1993 : Conseil européen de Copenhague ; décision de principe de l'élargissement aux pays associés d'Europe centrale et orientale avec fixation des trois critères (institutions démocratiques, économie de marché, capacité à reprendre l'acquis communautaire).

Avril 1994 : rédaction du livre blanc qui désigne les dispositions que les pays candidats doivent prendre dans chaque secteur du marché intérieur pour transposer l'acquis, et qui dresse un calendrier de réformes. Demande d'adhésion de la Pologne.

Décembre 1994 : Conseil européen d'Essen : définition de la stratégie de préadhésion, soutien au processus d'adaptation des pays associés dans le cadre de Phare.

Décembre 1995 : Conseil européen de Madrid ; rapport du groupe de réflexion sur la préparation de l'UE à l'élargissement.

Juin 1997 : Conférence intergouvernementale d'Amsterdam ; Traité d'Amsterdam qui prévoit entre autres des réformes institutionnelles de l'UE en vue de l'élargissement.

Juillet 1997 : l'Agenda 2000, établi par la Commission, constitue la réponse de la Commission aux différentes demandes d'adhésion. Ce document dresse la liste des pays retenus pour la première vague (Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Chypre et Slovénie) et initie le processus de contrôle de la conformité des candidats aux critères de Copenhague.

Décembre 1997 : Conseil européen de Luxembourg ; décision sur les modalités concrètes : chaque candidat intégrera en fonction de sa préparation par rapport aux critères de Copenhague.

Mars et Avril 1998 : première conférence européenne à Londres au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, enceinte de débats entre les pays membres et les pays candidats, ouverture **le 31 mars 1998** des négociations avec les 6 pays de la première vague.

Cette stratégie a été accompagnée d'aides de la Communauté européenne (les programmes Phare²) et d'une ouverture aux produits des pays d'Europe centrale et orientale. Dès décembre 1991, un accord d'association a été signé, dont le but est de promouvoir le commerce entre la Pologne et l'UE et de fournir un cadre pour l'assistance technique octroyée par Bruxelles. Malgré cette volonté affichée des pays de l'Europe de

² Programme d'assistance technique de l'UE en faveur des pays d'Europe centrale (voir encadré).

l'Est, il a fallu attendre juin 1993 et le Conseil de Copenhague pour que la porte s'entrouvre. Trois types de critères y ont été définis concernant l'adhésion :

- des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ;
- l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces de marché à l'intérieur de l'Union ;
- la capacité d'assumer les obligations résultant de l'adhésion et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

Le Conseil européen de Madrid a précisé les critères économiques (« développement de l'économie de marché, adaptation des structures administratives et création d'un environnement économique et monétaire stable »). Le livre blanc, dont le titre est « Préparation des Etats associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union » a été présenté au sommet de Cannes en juin 1995. Il précise la manière dont les Etats doivent transposer l'acquis communautaire, et identifie les mesures prioritaires. A partir des réponses au questionnaire adressé aux pays candidats en avril 1996, la Commission a rendu public en juillet 1997 un document intitulé « l'Agenda 2000 » qui dresse la liste des pays avec lesquels des négociations peuvent s'ouvrir rapidement. En décembre 1997, le Conseil européen de Luxembourg a défini l'élargissement comme « un processus global, évolutif, qui se déroulera par étapes, selon des rythmes propres à chaque Etat candidat en fonction de son degré de préparation ».

La Pologne a déposé sa candidature dès avril 1994. Dans l'Agenda 2000, l'avis de la Commission (repris par les pays membres au sommet de Luxembourg de décembre 1997) est favorable à la candidature polonaise. Elle a jugé que la Pologne était « une démocratie avec des institutions stables qui garantissent l'application des lois, les droits de l'homme et le respect des minorités », qu'elle « peut être considérée comme une économie de marché qui fonctionne » et qu'« elle sera capable de gérer les pressions de la compétition et des forces de marché dans l'UE à moyen terme ». Elle a considéré que si la Pologne progressait dans son adoption de l'acquis communautaire, en particulier en ce qui concerne le marché unique, et identifiait le travail d'application, elle devrait, dans le moyen terme, être totalement capable de participer au marché unique. Des efforts spécifiques devraient être faits en ce qui concerne l'agriculture, la protection de l'environnement et les transports. Enfin, elle a estimé que l'application effective de l'acquis exigeait des réformes administratives substantielles.

En janvier 1997, la Pologne a élaboré la « stratégie nationale d'intégration » (SNI) qui établissait le calendrier global des mesures à prendre pour la préparation à l'adhésion. Ce document a été préparé par l'« Office pour l'intégration dans l'Union européenne » (UKIE), après consultation des ministères et des représentants d'organisations non gouvernementales comme les syndicats. Il a été approuvé par la Chambre basse en mai 1997. Il donne les grandes lignes de la stratégie polonaise et précise notamment que la volonté de la Pologne d'adhérer est une question « de raison d'Etat », que l'adhésion est « le meilleur choix possible ». La SNI stipule que la Pologne entend participer à *tous les domaines de l'intégration* et rejoindre dans une perspective plus lointaine l'Union économique et monétaire. Il n'y aura pas de « participation sélective » de la Pologne à l'UE, l'adhésion de la Pologne concernera l'ensemble de l'acquis communautaire.

La SNI décrit très précisément les coûts afférents³ au processus, mais estime que ceux-ci sont davantage le résultat du retard économique du pays que de l'adhésion elle-

³ Pour une description et une analyse de la SNI, voir Kierzenkowski R. (1998), pp. 17-21.

même. Ces coûts seraient supportés même si l'adhésion n'était pas envisagée. Comme le souligne enfin le négociateur pour la Pologne, Jan Kulakowski, il s'agit de minimiser les périodes de protection demandées lors de la négociation pour l'adoption de l'acquis communautaire, « premièrement parce que nous souhaitons intégrer l'Union en tant que partenaire et non pas avec les mains tendues pour l'aide » et « deuxièmement, ce sont des négociations. Si l'Union nous accorde une période d'adaptation, elle nous demandera quelque chose en échange. Plus nous demanderons à Bruxelles, plus nous serons obligés de faire nous-mêmes des concessions »⁴.

Au 31 mars 1998, cette étrange notion d'acquis que doivent adopter les pays candidats est consignée dans 100 000 pages, divisées en 31 chapitres, qui font le tour de la question, allant de la libre circulation des marchandises à une ultime section dite « divers », en passant par la politique commune de la pêche, la politique industrielle, la justice et les affaires intérieures ou encore les questions financières et budgétaires. Le processus d'adhésion comporte deux stades : la stratégie de préadhésion renforcée concernant les dix pays candidats, et l'ouverture des négociations avec cinq pays d'Europe centrale et orientale (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Estonie, par ordre de demande d'adhésion). Les conférences intergouvernementales (CIG), forums dans lesquels se négocie l'adhésion, se sont ouvertes le 31 mars 1998. Exposé aux cours de ces réunions, l'acquis devra faire l'objet d'un « criblage » (*screening*) jusqu'en juillet 1999 : chaque pays candidat doit fixer une date concrète pour l'adoption de tel ou tel chapitre. La question de la date d'adhésion n'est toujours pas fixée, et l'Agenda 2000 fait l'hypothèse d'une adhésion de six nouveaux membres (les cinq pays d'Europe centrale et orientale présélectionnés plus Chypre) dès 2002, la Commission et le Parlement tablant, eux, sur la date de 2006.

L'incertitude en ce qui concerne la date d'entrée est sans nul doute un instrument de la stratégie de la Commission. La plupart des interlocuteurs polonais rencontrés à Varsovie en juin 1999 prévoient une adhésion en 2003. Lors d'une conférence intergouvernementale, le ministre des Affaires étrangères Bronislaw Geremek, confronté aux critiques allemandes à propos de la lenteur du processus, a promis que le pays allait accélérer les choses et que les attermoissements dans le domaine de l'environnement ou concernant la loi sur les certifications seraient rapidement résolus. La Commission a alors glissé qu'une adhésion en 2003 devenait dans ces conditions envisageable. Plus politique, l'ambassadeur de l'UE à Varsovie a déclaré en juin 1999 qu'il ne fallait pas attendre de l'Europe qu'elle s'adapte à telle ou telle exigence politique de la Pologne. Il faisait allusion aux propos tenus par des membres de l'AWS, la coalition politique issue de Solidarité, stigmatisant le caractère supranational des institutions européennes qui pouvait représenter un danger pour le pays. L'ambassadeur a insisté sur le fait que les hommes politiques polonais ne devaient pas « vendre l'Europe avec l'idée que la Pologne allait la changer en adhérant ». Et il a ajouté « ceci n'est pas une menace bien sûr mais _ ». L'impétrante est donc implicitement sommée d'être une élève disciplinée, sous peine de voir ses perspectives européennes différées _

Depuis 1998, le processus de « criblage » est à l'œuvre et porte sur les 31 chapitres. Au 1^{er} juillet 1999, 18 points sur les 31 avaient ainsi été passés en revue. Les Polonais ont d'ores et déjà établi 18 bases de négociation, parmi lesquelles 7 ont été provisoirement « fermées », ce qui signifie que les deux parties estiment qu'il n'y a pas de problèmes concernant ces 7 points, tout en précisant bien qu'aucun chapitre ne peut

⁴ Interview de J. Kulakowski donné à *Wprost*, 22 février 1999, cité par Kierzenkowski R. (1998).

être clos définitivement. Ces questions résolues sont les sciences et la recherche, les télécommunications, l'éducation, la politique industrielle, les petites et moyennes entreprises, la protection du consommateur, et les statistiques. La partie polonaise a ensuite demandé pour trois domaines des « périodes de transition » jusqu'en 2003, afin de transposer la législation (on ne parle pas de dérogations). Ces périodes de transition concernent les zones économiques spéciales⁵, l'énergie, et la politique sociale et de l'emploi. Au cours de l'été 1999, les propositions de négociation concernant l'agriculture, l'environnement, la libre circulation des capitaux, des biens et des personnes n'étaient pas arrêtées.

Le travail de construction institutionnel exigé par le processus est titanesque et mobilise des fonctionnaires sous-payés. L'encombrement des projets de loi à la Chambre basse est important (150 textes de loi adoptés par an au Parlement) et explique en partie le retard pris par la Pologne. Repenser entièrement un système légal, élaborer des institutions, mettre rapidement en vigueur de nouvelles normes constitue un travail colossal dont les artisans de l'adhésion n'avaient en fait qu'une idée abstraite.

En ce qui concerne l'organisation de l'Etat par exemple, il s'agit d'une minirévolution. Pour répondre aux critères européens, une nouvelle loi sur le service de l'Etat a été adoptée en juillet 1999, qui introduit la complète professionnalisation de ses cadres. L'idée est bien entendu de créer un système de fonctionnaires indépendants qui ne seront plus soumis aux aléas politiques. Cette loi prévoit principalement la mise en place de concours permettant d'accéder aux postes offerts dans la fonction publique, l'obligation de respecter les règles de concurrence, et la mise en œuvre d'une institution chargée de contrôler l'application de ces règles. Il s'agit là d'un exemple – parmi d'autres – de la création d'institutions nécessaires, exigée par l'adoption de l'acquis communautaire. Or elle est salutaire, car la situation du service public polonais est difficile : nombreux sont ceux qui le quittent pour le secteur privé, qui propose des salaires plus élevés. Un cadre de l'UKIE signale notamment que le cas est fréquent chez les jeunes hommes qui, une fois mariés, et passée la période d'enthousiasme qu'ils éprouvent à servir les réformes, préfèrent rejoindre le secteur bancaire ou les services privés pour subvenir aux besoins familiaux. Cette pénurie de cadres dans la fonction publique se ressent particulièrement aujourd'hui, en pleine période d'engorgement liée à l'adhésion. La nouvelle loi, et l'existence d'un corps de serviteurs d'Etat mobilisés pour achever la tâche européenne est donc une chance et un coup de pouce indispensables pour la Pologne.

Cela n'empêche pas que le cours des négociations soit assombri par certains problèmes. En effet, la marche vers l'Europe est une « ardente obligation », globalement parlant, mais la découverte des détails de la négociation a calmé les exaltations. En cours de route, plusieurs points-clés se sont avérés être – parfois, il s'est agi d'une confirmation – problématiques. Les difficultés concernant la préparation à l'adhésion sont de trois types.

Tout d'abord, la mise à niveau vers l'acquis peut achercher sur des contraintes financières. C'est le cas des mesures liées à l'environnement, qui posent d'importants problèmes financiers. L'économiste Witold Orłowski estime le coût d'ajustement pour l'économie polonaise aux normes environnementales européennes à près de 40 milliards

⁵ 17 zones régionales à législations spécifiques, en vue notamment d'attirer les investissements étrangers, ont été identifiées par les autorités polonaises. Les avantages fiscaux donnés aux entreprises exportatrices appartenant à ces zones sont considérés par Bruxelles comme des subventions implicites à l'exportation.

de dollars⁶. Comment financer le processus d'adhésion quand les montants fixés par l'aide Phare sont d'environ 213 millions d'euros pour 1999 ? Rappelons qu'une partie importante de cette somme est affectée aux programmes de restructuration des industries sidérurgique et houillère (sous condition de présentation du programme de restructuration vers le 15 septembre 1999). L'aide cumulée de l'Union européenne en matière d'environnement⁷ pour la Pologne dans la période 1990-1997 s'élève à 114 millions d'écus. Il faut garder à l'esprit qu'elle est le premier récipiendaire de cette aide en raison de sa taille, bien avant la Hongrie qui n'a reçu que 74,5 millions d'écus pour la même période. Par rapport aux prévisions de coût, l'aide européenne est donc très faible, et il n'y a pas d'autre solution dans cette configuration que de demander des périodes de transition pour appliquer l'acquis. Ce qui se justifie également par le fait que les demandes de mise à niveau en matière d'environnement sont liées à ce que la Pologne justement est en-dehors de l'UE. Selon W. Orłowski, les exigences en ce qui concerne le traitement des eaux sont bien plus importantes à l'égard de la Pologne qu'à celui de la Grèce, parce que cette dernière a la chance d'être déjà intégrée. L'Union européenne a exprimé le souhait que les coûts de préadhésion soient en grande partie assumés par les pays candidats. Certes, le programme Phare a été désigné comme le principal instrument de soutien aux stratégies de préadhésion. Les responsables polonais ont souligné à plusieurs reprises que l'aide Phare était bien faible en comparaison des fonds destinés aux pays membres. Dès lors, la question de la nécessité pour la Pologne de lever des capitaux sur le marché international peut être posée. Pour des raisons liées à la fragilité des équilibres macroéconomiques internes (un déficit courant financé par des entrées de capitaux), point que nous étudierons plus en détail par la suite, ce ne sera vraisemblablement pas la stratégie qu'elle retiendra.

Deuxièmement, la mise à niveau de l'acquis peut, dans certains domaines, heurter les intérêts de groupes sociaux menacés par l'abolition ou la mise en place de telle ou telle législation. C'est ce qui apparaît par exemple dans le débat autour de la loi sur les certifications. Cette loi concerne l'obligation de certification imposée aux produits importés, considérée comme un obstacle au libre échange. Ces certifications sont des normes polonaises délivrées par des laboratoires qui profitent de la loi. L'UKIE a dû faire un important travail de persuasion sur la nécessité d'une harmonisation en matière de normes et de standardisation des produits qui, quand elles sont spécifiques, peuvent être des sources de rentes pour les firmes.

Enfin, l'adoption de l'acquis peut se heurter à des obstacles socio-politiques liés au passé de la Pologne. Dans le chapitre « libre circulation des marchandises » par exemple, une difficulté est apparue à propos de la possibilité offerte aux étrangers d'acheter librement des terrains. Aujourd'hui, une telle procédure est soumise à l'accord du ministère de l'Intérieur. L'éventualité de la vente libre de la terre aurait rencontré des résistances importantes dans le milieu rural proche de la frontière allemande, issues du souvenir des morcellements successifs de l'espace polonais, notamment à la suite du Pacte germano-soviétique. Cette question est souvent évoquée par les interlocuteurs responsables du processus d'adhésion comme un problème sensible, relevant de la psychologie historique ou, selon W. Orłowski, de la « phobie ». En réalité, d'après un

⁶ Entretien avec W. Orłowski, juin 1999.

⁷ Chiffres cités dans Deloire Ph. (1999).

sondage établi par l'Institut des affaires publiques sur lequel nous reviendrons, les Polonais, et les agriculteurs eux-même, y prêtent peu d'attention⁸.

2 – Confusions et dilemmes de l'Etat polonais

L'accession de la Pologne à l'Union européenne est-elle la priorité du gouvernement polonais actuel ? A cette question triviale, et vue l'ampleur de la tâche à accomplir, la réponse officielle semble claire : Bronislaw Geremek a répété, conformément à ce qui est établi par la SNI, qu'il s'agissait pour la Pologne d'adopter l'ensemble de l'acquis communautaire. Au début des négociations, la stratégie polonaise était, comme nous l'avons expliqué, effectivement de minimiser les « périodes de transition ». Cette position stratégique avait deux objectifs : il s'agissait d'une part de montrer aux Européens la volonté polonaise d'être une bonne élève. Et d'autre part, cela permettait d'utiliser le processus d'adhésion pour achever des réformes structurelles qui continuaient d'être en chantier et qui souvent, en raison du coût social qu'elles impliquaient, rencontraient des résistances importantes.

Mais si le gouvernement professe un discours euro-enthousiaste, la stratégie qu'il adopte et les réponses qu'il délivre sont finalement plus confuses et se posent de la manière suivante : l'accession doit-elle être le projet mobilisateur numéro 1 de la société, que toutes les options politiques, économiques et sociales doivent servir, ou faut-il au contraire dédramatiser le processus, centrer la stratégie sur certains grands chantiers, dont l'adhésion ne sera que l'aboutissement logique ? Il est indéniable que l'administration est particulièrement mobilisée pour réexaminer et modifier le système légal des réformes et conduire les négociations : chaque ministère, chaque organisme a son département chargé de l'accession à l'Union européenne. Mais on note dans cette impressionnante machine administrative plusieurs défauts majeurs.

Tout d'abord, l'organisation administrative polonaise de l'appareil « européen » est floue et complexe. Le Comité d'intégration européenne (KIE) est composé de huit ministres-clés et est placé sous la responsabilité directe du Premier ministre (Jery Buzek). C'est un organisme qui détermine les positions polonaises dans le processus de négociation. Il s'est réuni dans un premier temps une fois par mois, deux fois depuis le printemps 1999. Il possède un organe d'exécution qui est l'Office du comité d'intégration (l'UKIE) : cette structure permanente prépare l'agenda du Comité, mais sert également de relais entre ses décisions et les ministères concernés, et s'engage même dans un travail de réflexion, voire de rédaction de lois pour la construction de l'acquis communautaire. La plupart des hommes politiques considèrent que l'UKIE fonctionne honorablement pour l'instant. Toutefois, l'organisation a perdu en clarté en raison des difficultés qu'elle a rencontrées concernant sa direction.

En effet, le gouvernement issu des élections législatives d'octobre 1997 – une coalition entre le droite libérale (Union pour la Liberté) et le groupe politique issu de Solidarité (AWS) – avait nommé Richard Czarneski à la tête du Comité. Le KIE s'est avéré peu capable, sous sa direction, de coordonner les ministères entre eux ; de plus, l'homme n'avait pas bonne presse auprès de la Commission de Bruxelles : c'est en effet un

⁸ Gerszewska M. et Kucharczyk J. (1998), p. 4.

membre important de l'Union chrétienne-nationale, une des composantes d'AWS à tendance nettement eurosceptique. La Commission a alors décidé une réduction de l'aide octroyée à la Pologne⁹. R. Czarneski a été renvoyé en juillet 1998. Une présidente par interim, M. Karasinska-Findler, a été nommée puis a démissionné en janvier. Un nouveau président lui a succédé, P. Samecki, qui est toujours en poste « par interim ». Le KIE n'a donc pas de tête stable depuis juillet 1998, les négociations entre les membres de la coalition au pouvoir se prolongeant. Le renvoi de R. Czanerski a été durement ressenti dans les rangs d'AWS, sans pourtant qu'il y soit fait officiellement allusion. Certains datent de ce moment le début de la dégradation de l'image de Bruxelles auprès de la population, l'intervention de la Commission dans le jeu politique polonais ayant été perçue comme une ingérence. Contrairement au négociateur J. Kulakowski, R. Czanerski offrait, selon les membres d'AWS, l'avantage d'avoir l'oreille des Polonais, et notamment celle du Parlement. Il était, selon eux, capable d'expliquer le processus d'intégration aux eurosceptiques.

Cette absence prolongée de direction à la tête du KIE ne cesse d'étonner, et plusieurs voix se sont élevées, qui jugent les structures actuelles inefficaces : l'ancien Premier ministre Jan Bielecki a déclaré dans *The Warsaw Voice* en juillet 1999 : « ces structures sont clairement inefficaces et quelque chose doit être fait pour modifier cette situation ».

La tâche concrète qui consiste à refondre le système légal et institutionnel revient aux ministères, qui sont les principaux organes exécutifs chargés de la rédaction des nouvelles lois. Dans ce processus, le rôle de l'UKIE n'est pas clair : est-ce un relais pour accélérer le processus en cas de lenteur ou de mauvaise volonté des ministères ? Son actuel président déclare que le rôle de l'UKIE ne peut être celui d'un « super législateur », qu'il doit seulement et modestement « coordonner » les changements de législation et évaluer les lois préparées par les différents ministères, en aucun cas les initier. Mais son rôle va pourtant nettement au-delà dans les faits. Il a par exemple exprimé son mécontentement devant le caractère peu satisfaisant de la loi sur l'environnement élaborée en été 1999. Les ministères techniques deviennent parfois des lieux de résistance des lobbies ou, selon l'UKIE, donnent l'impression de vouloir différer le travail d'élaboration de l'acquis, jugeant qu'il y a d'autres urgences. Il faut reconnaître que le ministère de l'Environnement, sous-équipé, croule sous le travail tant les exigences européennes en matière d'acquis sont importantes dans ce domaine.

Sans direction pérenne et sans mission clairement établie, la principale institution chargée de l'intégration semble ne pas parvenir à trouver sa place. Mais cette situation n'est pas le fruit du hasard : elle reflète le flou des positions d'AWS, la principale composante du gouvernement actuel. Il est politiquement impossible pour ses responsables de laisser cet organisme central aux mains de l'Union pour la Liberté (l'autre composante de la coalition) qui contrôle déjà deux ministères-clés (les finances et les affaires étrangères). Mais il est difficile pour AWS de diriger l'organe le plus « européen » alors qu'il lui faut tenir compte de sous-groupes qui sont loin d'être euro-enthousiastes. La situation actuelle est donc le résultat des contradictions politiques d'AWS.

Outre le KIE, l'UKIE et les ministères, il existe également depuis mai 1999 un personnage important chargé de l'intégration auprès du Premier ministre. Il s'agit de J.

⁹ Fin mai 1998, la Commission a refusé à la Pologne 34 millions d'écus prévus dans le cadre de l'enveloppe Phare (en tout 212 millions d'écus), parce que les « projets présentés n'étaient pas compatibles avec les priorités définies dans le partenariat pour l'adhésion ».

Sariusz-Wolski, ancien responsable de l'intégration à l'UE et de l'aide extérieure auprès du gouvernement entre 1991 et 1996, actuellement recteur du Collège pour l'Europe de Natolin, qui a été nommé conseiller du Premier ministre pour les questions d'intégration. Il existe également une structure à orientation « intégration » au ministère des Affaires étrangères, le département responsable des entretiens entre officiels polonais et européens, dirigé par le vice-ministre des Affaires étrangères, A. Ananicz. Ce dernier a déclaré que l'UKIE « ne correspondait pas dans sa forme actuelle à la façon dont l'UE fonctionne ». Le ministère des Affaires étrangères milite en faveur d'une intégration de l'UKIE dans ses structures « comme c'est le cas dans la plupart des grands pays membres », souligne A. Ananicz. La tête de l'exécutif préfère le laisser dans les attributions du Premier ministre. Cette orientation vient des plus eurosceptiques, notamment de l'Union chrétienne-nationale. Mais l'actuel président par intérim du KIE défend l'organisation présente, qu'il reconnaît être trop confuse tout en ajoutant qu'une structure complexe « peut fonctionner correctement ».

Dans cette stratégie d'adhésion, deux tâches complémentaires doivent être distinguées : celle de la construction de l'acquis communautaire (la mise en conformité des lois et du cadre institutionnel polonais avec les exigences communautaires), et parallèlement la négociation du processus d'adhésion menée avec les fonctionnaires de Bruxelles. Il y a donc, en sus des structures gouvernementales que nous avons décrites, une équipe dévolue à la négociation dont le responsable est Jan Kulakowski, qui est également secrétaire d'Etat à la chancellerie du Premier ministre et est rattaché à l'UKIE, via un département chargé des négociations. Un groupe de négociateurs de 17 représentants des différents ministères a été mis en place sous ses ordres.

Jan Kulakowski fut ambassadeur de Pologne auprès de l'Union européenne et possède à ce titre une parfaite connaissance des arcanes de la Commission de Bruxelles. Etant donnée la situation du KIE, c'est lui qui incarne de plus en plus le processus aux yeux du monde politique polonais. Il doit non seulement négocier avec Bruxelles, mais il est également chargé de mener une campagne d'explication en Pologne même. Le gouvernement polonais lui demande manifestement bien plus que ce qu'implique son rôle de diplomate négociateur. Il a notamment entamé une série de voyages en province, inaugurée en juin 1999 à Poznan. Or Jan Kulakowski, longtemps réfugié politique en Belgique et donc absent du pays, apparaît quelque peu désarmé pour mener à bien ce nouveau chantier, car il demeure sans appui politique véritable. Un incident caractéristique qui témoigne de cette difficulté s'est produit en juin 1999 : le négociateur a fait une déclaration évoquant l'éventualité pour les Polonais de demander une longue période de transition sur le chapitre agricole. Il a alors été sommé de venir s'expliquer à la Chambre basse, notamment par le PSL (parti paysan polonais), qui a proclamé sa volonté de voir le monde agricole traité sur un pied d'égalité dans les négociations. Jan Kulakowski, qu'on a laissé s'expliquer seul devant les députés, a dû se rétracter et assurer que ses propos avaient été déformés. Cette situation est caractéristique du manque de soutien politique et de l'absence de réseaux ou de lobbies dont souffre ce personnage-clé du processus d'adhésion.

La plupart des autres pays candidats à l'UE ont resserré les organes administratifs de l'Etat compétents pour le processus d'adhésion autour du ministère des Affaires étrangères. En voulant créer des structures nouvelles et en multipliant les acteurs responsables, l'administration polonaise a dilué les compétences, et a « technocratisé » les négociations. Cela procède sans doute d'une volonté implicite : les hommes politiques élus refusent d'endosser le processus lui-même et laissent aux fonctionnaires la charge réelle de l'assumer. Leurs proclamations européennes revêtent un caractère

superficiel très caractéristique, aussi bien au gouvernement que dans l'opposition. En effet, à propos de l'accèsion comme priorité de la politique polonaise, le son de cloche est différent à la chancellerie du Premier ministre de celui entendu à l'UKIE. Lors des conférences de presse de la chancellerie, trois sujets d'importance sont sélectionnés et l'intégration européenne est toujours mentionnée, mais comme un sujet parmi les autres. Il est hors de question, selon les représentants du Premier ministre, de tout ramener à l'intégration, et une distinction très claire est faite dans la politique gouvernementale entre les chantiers de réformes et les difficultés afférentes (par exemple le projet de réforme du système de santé), et les enjeux de la négociation d'intégration. Autour du Premier ministre, on reconnaît également qu'une figure politique de haute stature manque actuellement pour faire la synthèse entre l'UKIE et le bureau des négociations. Enfin, l'exécutif insiste sur les difficultés de communication auxquelles sont confrontés à la fois l'UKIE et le groupe de négociateurs. La chancellerie du Premier ministre semble réfléchir à une vaste campagne d'information à destination du public dans laquelle l'exécutif serait partie prenante. Mais cet objectif se heurte à des contraintes de court terme : la rentrée sociale sera chaude en raison des grands chantiers de réformes mis en place par l'actuel gouvernement. Faut-il, dans des circonstances politiques difficiles, mettre au premier plan la question de l'Europe qui pourrait être ensuite assimilée dans l'esprit de la population à telle ou telle réforme impopulaire, et à un gouvernement qui peut perdre les prochaines élections (les présidentielles ayant lieu à l'automne 2000 et les législatives à l'automne 2001) ? En outre, si les négociations tournent mal, il sera toujours temps de se retourner contre les fonctionnaires et les technocrates à qui les politiques ont laissé le chantier européen.

Mais cet engagement mesuré des gouvernants reflète aussi un manque d'élaboration du discours politique pro-européen. Comme l'écrit J. Kucharczyk¹⁰ : « le fait que la direction politique de la Pologne (en matière d'accèsion à l'UE) soit incontestée reflète moins un accord profond que la nature superficielle du débat lui-même. (...) A court terme, ce manque de sérieux avec des points de vue opposés clairement définis arrange les politiciens ».

Ces confusions politiques ont des conséquences concrètes et sont ressenties à Bruxelles. A tel point que lors d'une conférence devant un groupe de journalistes en juin 1999, l'ambassadeur de l'UE a dressé un bilan nettement critique de la construction de l'acquis en Pologne. Il a considéré que l'adaptation de la législation polonaise aux normes communautaires était encore trop faible : selon lui, moins de 50 % du travail législatif avait été accompli fin juin 1999, ce qu'il considérait être une performance médiocre par rapport à celle d'autres pays qui sont dans la course de la première vague. Il a pris l'exemple des systèmes douanier et commercial pour stigmatiser ce retard. L'ambassadeur a par ailleurs mis la Pologne en garde contre le fossé existant entre « une stratégie de l'acceptation déclarative » (tout ce que demande la Commission sera fait) et la capacité réelle de changement : l'apparition progressive d'un clivage entre les intentions et les réalisations effectives peut conduire à des ratés importants dans le processus.

Ces déclarations avaient surtout un but stratégique : l'objectif de Bruxelles est de mettre en concurrence les différents pays candidats et d'introduire un peu d'incertitude dans le processus pour éviter que l'adhésion devienne un événement trop certain qui amoindrirait l'effort réformateur.

¹⁰ J. Kucharczyk (1998), p. 42.

La politique de communication adoptée par le gouvernement à l'égard des Polonais, qui devrait être un élément central de sa politique, reflète nettement les confusions repérées dans la stratégie de l'Etat. Tous les fonctionnaires interrogés lors de nos entretiens estiment aujourd'hui que le dialogue engagé avec la population sur le thème de l'adhésion est trop flou. La stratégie d'information du KIE ne répond effectivement pas pour le moment à l'ampleur du défi. Ouvert au public en décembre 1998, le Centre d'information est un organisme dont l'objectif est d'appliquer la stratégie d'information du gouvernement, et qui appartient à l'UKIE. Ses principales « cibles » sont les groupes proches des centres de décision, les petits entrepreneurs et les étudiants. Il fonctionne pour le moment par contacts téléphoniques et envois de brochures. Il a également des implantations régionales, presque exclusivement localisées dans les universités. Les agriculteurs, qui constituent une catégorie prioritaire pour le Centre, sont censés être informés par des « groupes de conseil » aux agriculteurs (qui existent dans toutes les villes de plus de 10 000 habitants), mais les membres de l'équipe du Centre commencent également à leur faire des conférences sur le fonctionnement de l'Europe.

La capacité d'information est encore modeste, et il est trop tôt pour préjuger de son succès réel. Elle est handicapée par deux problèmes liés à la stratégie retenue pour l'instant. D'une part, la politique de communication reste « passive » : le Centre a surtout pour tâche de répondre à des demandes de renseignements ou à des sollicitations, qui émanent principalement des étudiants de Varsovie. Ses membres ne le considèrent pas comme un lieu de propagande, mais comme un organe « neutre », dont l'ambition est de fournir de l'information. Or c'est une émanation gouvernementale, et il souhaite se livrer à une défense active de l'Union européenne, ne plus seulement expliquer l'Europe, mais appliquer une action précise destinée à influencer les Polonais afin qu'ils donnent une réponse positive au futur referendum. Objectif qu'une démarche purement passive semble bien incapable d'atteindre.

La seconde caractéristique de la stratégie adoptée par le Centre tient au fait qu'il a, implicitement, choisi son « public ». Ses membres ont identifié les populations qu'il faut gagner à la cause de l'Europe. Notre interlocuteur a donné plusieurs conférences devant des associations rurales au sujet du fonctionnement de la Politique agricole commune. Il estime qu'il est nécessaire de distinguer deux sous-groupes parmi les représentants du monde rural. Le premier se compose d'agriculteurs établis en général à l'Ouest de la Pologne, qui possèdent des exploitations de taille importante, déjà en voie de modernisation. En ce qui les concerne, il convient de balayer les craintes suscitées par l'Europe en expliquant sous quelles conditions ils peuvent être éligibles aux fonds structurels. La seconde catégorie est constituée par les agriculteurs de l'Est, dont les fermes sont trop arriérées et donc perdues pour la cause européenne. Comment expliquer un processus à un groupe social quand l'aboutissement du dit processus est sa disparition ? Cette question reflète bien l'enjeu-clé de l'adhésion pour la société, et le gouvernement ne semble pas prêt à y répondre.

3 – Les tensions de la politique économique avant l'adhésion

La SNI considère que la place de la Pologne dans l'Europe dépendra étroitement de la politique économique conduite avant l'adhésion. Celle-ci, toujours selon la SNI, aura entre autres pour but de permettre à terme le respect des critères de convergence de

l'Union économique et monétaire. Les questions économiques sont au centre des débats et le gouvernement a conscience de l'importance qu'il y a à préserver les équilibres macroéconomiques dans la période qui précède l'adhésion. Or ce sont paradoxalement les succès antérieurs de la Pologne sur ce front qui créent aujourd'hui les tensions dont la maîtrise est l'objectif principal de la politique économique du gouvernement. En effet, plus que dans tout autre domaine, la Pologne a fait l'admiration des économistes dans sa gestion de la politique macroéconomique depuis 1990, date du lancement de la fameuse thérapie de choc conduite par L. Balcerowicz, devenue une référence. La rigueur initiale de cette politique, qui combinait entre autres la libération des prix, une stabilisation monétaire par relèvement des taux d'intérêt, l'ancrage nominal du zloty après une forte dévaluation, le contrôle des hausses des salaires du secteur public et une politique budgétaire restrictive, a permis ensuite une relative souplesse. La politique de change est passée par exemple, après 11 mois d'ancrage fixe, à un *crawling peg* (dévaluation rampante). De cette manière, la politique économique n'a pas cassé la croissance qui est revenue dès 1992, après une sévère récession, faisant de la Pologne le premier pays en transition à renouer avec une croissance positive, comme le montre le tableau 1¹¹.

La thérapie de choc a suscité de nombreuses critiques lors de son lancement. On l'a notamment accusée d'entraîner une récession excessive. On constate *a posteriori* qu'elle a eu le grand avantage de conférer rapidement une crédibilité importante aux autorités économiques polonaises, permettant ensuite des aménagements. Contrairement au cas russe par exemple, la Pologne n'a plus eu par la suite à donner des gages de « bonne conduite monétariste ». Plus que sa rigueur ou sa cohérence, c'est bien son caractère pragmatique qui a été remarquable dans la gestion de sa politique économique.

Les difficultés conjoncturelles de la Pologne n'ont cependant pas été négligeables. De fortes tensions ont eu lieu en 1998, liées à la crise russe et au ralentissement de la croissance allemande, qui ont provoqué un accroissement sensible du déficit courant : en effet, la Pologne commerce à hauteur d'environ 64 % avec les pays de l'Union européenne, 15 % du reliquat du commerce extérieur s'effectuant avec les ex-Républiques soviétiques (Russie, Ukraine et Biélorussie principalement). Ces aléas extérieurs ont donc eu un impact sur la croissance, qui est passée de 6 % au troisième trimestre 1998 à 3 % au quatrième trimestre. Puis elle s'est établie à 1 % au premier trimestre de 1999 et à 3 % à nouveau au second trimestre, les prévisionnistes annonçant un chiffre de 4 % pour l'année 1999.

La conjoncture polonaise est donc très affectée par la conjoncture européenne, ce qui constitue un indicateur de son intégration économique *de facto*.

Au-delà des traits conjoncturels, on observe que l'économie polonaise possède de nombreuses caractéristiques qui pourraient au premier abord évoquer une situation de « précrise asiatique ». Parmi les agrégats macroéconomiques, on note une croissance élevée, une reprise de l'offre de crédit, un ancrage du taux de change, un déficit courant important et des entrées de capitaux massives. Or, la perspective d'adhésion a tendance à renforcer ces signes qui, pris ensemble, peuvent former un cocktail explosif de crise financière. Dans une telle configuration, la pression des entrées de capitaux pourrait conduire à des difficultés d'absorption pour le pays (ces capitaux ressortant alors sous la forme d'importations) et ceux-ci feraient pression sur le taux de change. La conséquence en serait un creusement des déséquilibres courants. Au-delà d'un certain

¹¹ Les tableaux sont regroupés en annexe.

niveau de déficit courant – la barre des 5 % du PIB pouvant être considérée comme dangereuse –, les investisseurs jugent les déséquilibres extérieurs insoutenables et retirent leurs capitaux, ce qui provoque une crise de change.

Or l'adhésion joue un rôle crucial de stimulant du capital étranger, comme accélérateur de cette dynamique. En effet, cette situation de concomitance d'un déficit courant important et d'entrées de capitaux est évidemment appelée à se poursuivre. L'indicateur de la BERD de changements institutionnels se présente sous la forme d'une note de progrès en matière de réformes structurelles allant de 1 à 5, et cet indicateur concerne neuf domaines (privatisation, restructuration des entreprises, libération des prix, organisation du commerce extérieur...). Une étude économétrique effectuée par D. Piazzolo indique qu'une augmentation de 10 % de cette note conduit à une augmentation de 80 dollars d'investissements directs par habitant dans 25 pays couverts par la BERD¹². Selon A. T. Mocilnikar¹³, on peut faire l'hypothèse que l'adoption de l'acquis communautaire permettra un passage de 4 à 5 dans les neuf domaines étudiés par la BERD. Il y a donc un lien direct entre processus d'adhésion et investissements étrangers, *via* l'accélération des réformes structurelles imposée par l'entrée dans l'UE.

Mais observons de plus près les traits « préasiatiques » tels qu'ils se dessinent en Pologne.

Tout d'abord, le flux de capitaux entrants diffère sensiblement des capitaux de type asiatique (poids important de capitaux à court terme ou spéculatifs) ou de type russe (entrées sous la forme d'investissements de portefeuille liés à la dette publique). Les investissements directs passent de 3 à 6 milliards de dollars en flux entre 1997 et 1998, ce qui conduit à un stock de 30 milliards de dollars fin 1998. Dans le flux de 1998, seuls 30 % sont liés à des opérations de privatisation. La couverture du déficit courant par des investissements directs passe de 71 % à 93 % en 1998. Les investissements de portefeuille ont eux fortement chuté (de près de 70 % entre 1997 et 1998), ce phénomène étant lié à la crise russe d'août 1998 qui a provoqué une défiance des gestionnaires de portefeuille envers l'ensemble des économies en transition. La situation de la Pologne se différencie donc nettement sur un point de celle de l'Asie : les capitaux qui entrent en Pologne ne sont pas des capitaux spéculatifs mais majoritairement des investissements directs de long terme. C'est l'argument principal qu'invoquent les économistes polonais pour expliquer que la crise de change ait pu être évitée jusqu'à maintenant et assurer qu'elle le sera encore, malgré l'importance des déséquilibres extérieurs. En effet, le ratio dette à court terme sur réserves de change est évalué par les économistes d'ING Barings à 20 %, alors qu'il a pu monter à 200 % dans certaines économies asiatiques.

La croissance du crédit est la deuxième source d'inquiétude qui peut évoquer une situation préasiatique. En Asie, les entrées de capitaux se sont traduites par une augmentation de l'offre de crédit des banques à des secteurs hautement spéculatifs comme l'immobilier, qui a grossi les portefeuilles de prêts non-performants et a conduit à dégrader la situation des banques locales. En Pologne, la Banque centrale a eu récemment quelques difficultés à contrôler les agrégats monétaires. L'offre de monnaie en

¹² Piazzolo D. (1997), « Gaining credibility and enhancing economic growth through regional integration : the case of EU membership of Eastern Europe », Kiel Institute of World Economics, *Kiel Working Paper*, n°837, octobre, cité dans Mocilnikar A.T. (1999), pp. 7-9.

¹³ Mocilnikar A.T. (1999).

1998¹⁴ a été supérieure de 5 % à la cible retenue par la politique monétaire. La croissance de la masse monétaire en termes réels est ainsi passée de 0 % en 1995 à plus de 15 % en 1998. C'est la contrepartie extérieure qui a stimulé cette hausse en 1998, mais cela a fait suite à deux années pendant lesquelles l'offre de monnaie a été principalement influencée par la hausse du crédit interne. La contrepartie extérieure est ainsi passée de 33 % à 27 % de l'offre de monnaie totale entre 1994 et 1998. Les crédits totaux aux entités non financières (gouvernement exclu) sont passés de 30 à 61 %. Le crédit aux entreprises reste faible en Pologne : il représente seulement 20,9 % du PIB en 1998. A titre de comparaison, en 1997, le montant total des crédits octroyés par les banques commerciales polonaises s'élevait à 37 % du PIB contre 68 % en Hongrie et 80 % en République tchèque. On part donc d'un faible niveau, ce qui est en partie la raison pour laquelle la dynamique du crédit est si remarquable : en 1997, le crédit au secteur privé non bancaire augmente de 25 % par rapport à 1996 et de 17,5 % en 1998. Le crédit au secteur non bancaire total augmente de 28 % en 1998. Le crédit domestique compte ainsi pour plus de 68 % dans l'expansion monétaire de 1998. Du point de vue des équilibres financiers, la hausse du crédit en Pologne depuis deux ans n'est pas inquiétante. D'une part, on n'observe pas d'augmentation concomitante des prêts non performants dont la part totale dans l'offre de crédit aux ménages et aux individus est en baisse continue depuis 1996, passant de près de 18 % à 14 % fin 1998. D'autre part, les firmes et les ménages polonais sont peu exposés au risque de change, les prêts en devises ne représentant que 5 % des crédits aux ménages et 25 % des crédits aux entreprises en 1998. Un trait spécifique du développement polonais réside dans la croissance des crédits aux ménages, dont le dynamisme commence à inquiéter les autorités polonaises : leur augmentation en termes réels s'élève à 60 % et 23 % en 1997 et 1998. Elle concerne principalement le crédit à la consommation (achat d'automobiles notamment), le crédit au logement étant très peu développé. Cette hausse est donc liée à un *boom* de la consommation, elle est d'une telle importance que les nouveaux crédits sont supérieurs en encours aux nouveaux dépôts depuis avril 1999, correspondant à un pic des ventes de voitures en mai 1999. Ces statistiques poussent l'économiste d'ING Barings, K. Rubinski, à s'interroger sur le modèle polonais de consommation et à y voir la gestation d'un modèle de comportement plus proche de celui du consommateur américain, dont la consommation est structurellement supérieure à l'épargne.

La troisième source d'inquiétude est constituée par le déficit courant¹⁵ en nette augmentation. Si l'on considère la structure du commerce extérieur, on remarque une certaine inertie des exportations polonaises entre 1993 et 1998 (voir tableau 2). La part du textile est de 10 %, et au sein du secteur des produits transformés, les produits manufacturés représentent aujourd'hui 50 % des exportations, les biens d'équipement 25 %. La Pologne se dirige en fait vers une spécialisation dans les biens à technologie de moyenne gamme avec une disparition progressive de ses points forts traditionnels (textile ou charbon). La part importante du textile a été liée à des accords de réexportation avec l'Allemagne, stimulés par le faible coût du travail en Pologne. Près de 70 % de la production de la confection exportée vers l'Union européenne en 1997 et

¹⁴ Tous les chiffres suivants concernant la masse monétaire et ses contreparties sont d'origine Banque centrale, cités par ING Barings (1999).

¹⁵ Les chiffres qui suivent concernant le commerce extérieur polonais ont été donnés lors d'un entretien et sont d'origine Institute of Foreign Trade (IKC).

1998 constitue en fait de la réexportation. Ce type d'accord concerne également les secteurs du bois et des produits chimiques. Mais avec l'augmentation du coût du travail polonais, on assiste à un transfert vers l'Est de cette forme de commerce, la Pologne devenant importateur de confection d'Ukraine, de Biélorussie ou de l'ex-Yougoslavie, où les coûts du travail sont encore plus faibles. Ce mode de fonctionnement, qui reste lucratif pour les firmes polonaises, risque donc de disparaître progressivement avec l'augmentation des coûts du travail.

Etant donnés les liens qui existent dès à présent entre l'UE et la Pologne, l'intégration ne devrait pas constituer un choc commercial pour cette dernière. En 1996 et 1997, la part des exportations vers l'Union européenne était de 66,3 % et 64,2 %. Pour les importations, ces deux chiffres étaient de 63,9 % et 63,8 %. Le choc de compétitivité a déjà été assumé par les équilibres extérieurs : la Pologne a un déficit commercial important avec l'Union européenne, de 7,5 milliards de dollars en 1996 et de 10,5 en 1997, soit 64% du déficit commercial total polonais. C'est donc surtout comme impact sur les anticipations des investisseurs que l'adhésion peut jouer son rôle dans les tensions macroéconomiques.

L'équilibre polonais est précaire, et entièrement lié au niveau soutenable d'absorption : l'économie est à la fois sollicitée par la demande interne des entreprises qui importent des biens d'équipement pour se moderniser, et celle des consommateurs qui « rattrapent le temps perdu ». Les capitaux entrants sont essentiels pour la croissance, mais peuvent déstabiliser l'économie et finalement provoquer une rupture de cet équilibre. C'est alors à la politique économique de gérer au mieux les niveaux soutenables de déficit courant et de croissance interne.

La politique budgétaire est un des éléments de gestion de ces tensions : le déficit budgétaire n'excèdera pas 3 % du PIB en l'an 2000, selon les vœux du ministre des Finances. Trop important, il pèserait sur l'absorption interne et donc sur l'équilibre macroéconomique. La baisse de la taille du secteur public est donc à l'ordre du jour, ce qui explique la volonté politique d'accélérer les privatisations. La décision récente de privatiser le secteur minier dès 2000-2001 en témoigne.

La réduction de la sphère budgétaire a également présidé au récent train de réformes initié par le gouvernement. Avec la réorganisation de la sécurité sociale, ont été mises en place de nouvelles institutions, les « fonds de santé », désormais responsables de la collecte des contributions et de la distribution des prestations qui émaneront d'une taxe de 7,5 % perçue sur les revenus des adhérents. Ces fonds signeront des contrats avec des institutions de santé publiques et privées. 16 ont été établis et opéreront dans les nouveaux *voïvodes*¹⁶. La loi sur l'administration publique, qui comprend des aspects essentiels concernant la décentralisation budgétaire (loi sur les revenus des entités autogérées locales pour 1999-2000 et loi sur les finances publiques) entre également dans ce plan de réduction des dépenses de l'Etat.

La politique monétaire aura également pour tâche d'assurer la soutenabilité de la croissance et des équilibres extérieurs. Pour cette raison, la politique monétaire et de change polonaise est en passe de subir des modifications substantielles. La NBP (National Bank of Poland) est tout d'abord passée à la cible d'inflation directe en septembre 1998 : cela signifie que les agrégats monétaires, les taux d'intérêt ou les taux de réserves obligatoires ne sont plus visés explicitement comme objectifs intermédiaires de la politique monétaire. La seule cible retenue est l'inflation que les autorités monétaires

¹⁶ Depuis le 1^{er} janvier 1999, le pays est divisé administrativement en 16 *voïvodes*.

s'efforcent d'atteindre à l'aide de tous les instruments disponibles. Enfin et surtout, le Conseil de la politique monétaire a proposé de passer à un système de change flexible, abandonnant l'ancrage du zloty à un panier de monnaies étrangères. Auparavant, le 24 mars, la Banque centrale avait décidé d'élargir les marges de fluctuation du zloty, passant de plus ou moins 12,5 % à plus ou moins 15 %, ainsi que de baisser le taux de dépréciation mensuelle de la monnaie nationale de 0,5 à 0,3 %. Ces mesures préparent le passage au change flottant prévu probablement au début de l'année 2000 (la date n'est évidemment pas annoncée). Il s'agit, à l'été 1999, d'une proposition faite au gouvernement, ce nouveau régime de change devant précéder l'entrée dans le SME-bis qui doit avoir lieu au moment de l'adhésion éventuelle en 2003.

Dans la perspective d'entrée dans l'Union européenne (caractérisée par un système de change fixe dans une première phase, étape vers l'adoption de l'écu), cette décision paraît paradoxale et même contradictoire. En effet, la Pologne passerait du système du change quasi fixe qu'elle a aujourd'hui à un système de change flexible, pour mieux revenir au change fixe une fois l'UE intégrée.

Dans l'optique des autorités polonaises, un change flexible a pour but d'assurer à la Banque centrale le maximum de crédibilité dans la phase de préadhésion qui peut être dangereuse pour les équilibres monétaires. Les autorités monétaires anticipent une forte pression sur le zloty et les agrégats monétaires internes, pression venue des entrées de capitaux extérieurs qui risquent d'être importantes. Rappelons que la NBP a eu toutes les difficultés pour contrôler les agrégats monétaires sous la double influence d'une demande de monnaie très instable et peu prévisible, et des entrées de capitaux. Or la conduite de la politique monétaire restera entre ses mains jusqu'à l'entrée dans l'UE.

Plusieurs arguments¹⁷ sont avancés par la Banque centrale pour justifier un éventuel passage au change flexible. Si la Pologne doit entrer dans le SME-bis en 2003, il est bon qu'au préalable ce soit le marché qui détermine le taux de change d'équilibre pour fixer le cours pivot. Il est cependant probable que même en régime de change flexible, la NBP interviendra fortement sur le marché des changes, dans le but d'éviter une appréciation excessive du zloty qui pourrait peser sur le déficit courant. L'argument du taux de change d'équilibre paraît donc spécieux. Plus convaincantes sont les motivations qui poussent la Banque centrale polonaise à vouloir conserver la structure actuelle des entrées de capitaux, à savoir un poids important d'investissements directs par rapport aux investissements de portefeuille. Un système de change flexible peut contribuer à décourager les capitaux spéculatifs, en augmentant l'incertitude sur le taux de change, et donc avantager les investissements directs de long terme.

Au total, c'est bien la peur de perdre le contrôle des agrégats et du taux de change qui motive ce passage au change flexible. Cette réaction de la politique économique aux risques encourus par une économie qui doit gérer finement les entrées de capitaux peut s'avérer insuffisante. C'est donc un coût économique inattendu que l'accession fait peser sur la Pologne : celui que paie un pays devenu trop attractif, parce que la probabilité qu'il intègre rapidement l'UE est très élevée.

¹⁷ Ceux-ci sont présentés dans National Bank of Poland (1998a) et National Bank of Poland (1998b).

II - DE LA « THERAPIE PAR LE CONSENSUS » A « L'ADHESION PAR LE CONSENSUS » ?

1 – L'accession comme prolongement logique de la transition

Les difficultés qu'éprouve l'Etat à camper sa stratégie d'adhésion mettent au jour des questions plus générales qui se posent concernant l'avenir de la Pologne, en particulier la manière de gérer le profond changement qu'implique le processus pour la société. Le gouvernement a placé l'adhésion dans la continuité de l'effort réformateur entamé en 1990 avec la thérapie de choc qui a effectivement permis une réforme rapide. Beaucoup se sont interrogé sur ce succès : comment se fait-il que la Pologne ait pu réussir là où d'autres pays en transition ont échoué ? Et peut-on à nouveau utiliser cette recette pour faire passer la pilule amère de l'accession ?

La réforme en Pologne n'est pas seulement liée à l'orthodoxie assumée par ses artisans. Le libéralisme affiché n'a pas, comme en Tchéquie par exemple, été contredit par une faible restructuration des entreprises. Les changements structurels dans le tissu productif polonais ont été réels et profonds, et cette performance doit en premier lieu être imputée à l'Etat et à son rôle relativement interventionniste, notamment en ce qui concerne la contrainte de solvabilité des agents. L'action de l'Etat ne peut toutefois être réduite à sa seule dimension coercitive. Comme l'explique J. Sgard dans son ouvrage bilan des transitions, on doit considérer la transition « réussie » (que l'auteur appelle libérale étatiste et qu'il oppose aux transitions « désinstituées » qu'on observe en Russie ou en Ukraine) à deux égards : la transition est d'abord un processus qui relève de la volonté politique, « amorcé depuis le centre de l'Etat »¹⁸. Ainsi, « les changements sont apparus comme le résultat d'un programme de réformes centralisé, technocratique, qui a été pensé et conduit par un groupe restreint d'experts de la monnaie, de l'industrie ou des finances publiques ». A cette dimension s'en superpose une autre : l'ensemble des contraintes imposées par l'Etat ne mord dans la réalité effective que si elles sont acceptées par les agents. Autrement dit, et c'est là le paradoxe intrinsèque de la transition, il n'y a pas de changement réussi sans qu'il y ait imposition par l'Etat d'une contrainte et en même temps sans que cette contrainte soit reconnue implicitement ou explicitement comme valide ou acceptable par les agents économiques. Pour comparer les transitions réussies et les transitions ratées, il est nécessaire de mesurer les capacités plus moins importantes des Etats à formuler de façon cohérente ces contraintes et bien sûr à les appliquer. Mais en même temps, on doit étudier les comportements concrets des agents économiques qui traduisent dans la réalité les normes formulées par l'Etat.

Dans les transitions chaotiques, il peut exister des formes d'accords ou de compromis entre la population et l'Etat sur des normes de seconde main, des normes parallèles qui ne sont pas celles de l'économie de marché. On ne peut rendre compte des transitions uniquement en termes de contraintes (et donc de puissance de l'Etat) ni uniquement en termes de consensus (acceptation des règles par la population). Une transition réussie

¹⁸ Sgard J. (1997), p. 63.

est un processus complexe d'interactions entre l'Etat et les agents économiques mettant en jeu en même temps la crédibilité, la contrainte et des formes de consensus.

Pour rendre cette explication plus concrète, prenons le cas des restructurations des entreprises, réforme-clé de la transition car elle incarne l'application effective de nouvelles normes au niveau microéconomique. Celle-ci a été remarquable en Pologne et ce, malgré la lenteur des privatisations, ce qui signifie bien que changement des droits de propriété et acceptation des règles de solvabilité ne vont pas nécessairement de pair.

Plusieurs secteurs ont été particulièrement touchés par les difficultés de reconversion, qu'il s'agisse des chantiers navals ou de la sidérurgie. Le plus emblématique reste le secteur des mines. En 1987, il comptait 430 000 employés ; ce chiffre était tombé à 240 000 en 1998. Pourtant, la restructuration de ce secteur a commencé lentement et a été très laborieuse. Au début des années quatre-vingt, la Pologne produisait 200 millions de tonnes de charbon. En 1990, elle en fournissait encore 177 millions. Les subventions directes distribuées à ce secteur ont été maintenues jusqu'en 1993. A partir de cette date, elles ne pouvaient plus financer que la liquidation de mines, les transformations en termes de droits de propriété et la création d'emplois alternatifs. En 1996, la production était de 135 millions de tonnes. Le nouveau gouvernement issu des élections législatives de 1997 et les pressions de Bruxelles ont imposé un nouveau plan de restructuration dont l'objectif est d'achever ce processus : le gouvernement prévoit de ramener la capacité de production de 140 millions de tonnes en 1998 à 119 millions en 2002, les effectifs étant restreints à 140 000 employés à la même date. Ce programme est caractérisé par une offre de prime au départ volontaire pour les mineurs, qui a été un succès : plus de mineurs l'ont acceptée que cela n'avait été prévu, en raison du caractère attractif de la dite prime (50 000 zlotys par mineur). Dans ces conditions, l'agence de restructuration a dû contracter un emprunt pour rembourser les 400 millions de zlotys qui représentent le coût supplémentaire non budgété des départs volontaires. On évalue que le programme reviendra à 1,6 milliards de dollars, soit 1 % des dépenses annuelles de l'Etat jusqu'à 2002.

En outre, le ministère de l'Economie a annoncé sa volonté de privatiser le secteur minier en 2001-2002, notamment en raisons des pertes affichées en 1998. Mais le plan actuel est critiqué par la frange libérale du gouvernement, qui le juge trop mou, même si le nouveau plancher d'effectif pour les mines a été établi à 122 000 personnes en 2002. Le secteur minier perd en effet plus d'argent que ce qui était prévu par la loi de finances de 1999 : pour les six premiers mois de l'année, les pertes cumulées atteignaient 1,6 milliards de zlotys contre 1,5 inscrits pour la totalité de 1999 dans les prévisions budgétaires. Le ministère des Finances a demandé aux ministères concernés (le ministère de l'Economie notamment, réputé moins libéral) d'établir un nouveau plan de restructuration plus rigoureux _

Les économistes à tendance libérale que nous avons interrogés (W. Orłowski, K. Rubinski) imputent la responsabilité de la lenteur du processus aux syndicats, qui ont négocié âprement avec le gouvernement le nombre de départs. Selon leur analyse, des stratégies rentières seraient à l'origine de cette temporisation : la chute du nombre de mineurs entraînerait une perte de pouvoir des syndicats, mais également une perte de revenus car ces derniers gèrent les magasins d'entreprise, très lucratifs, qui pratiquent des prix supérieurs à ceux du marché.

Il n'y a donc pas eu de thérapie de choc en matière de restructuration, et dans les secteurs où un rythme rapide aurait pu mettre en cause le principe même de la réforme,

on a observé un ralentissement. A l'occasion des négociations avec Bruxelles, la question de l'achèvement de ces restructurations se pose et le coût social est à nouveau l'objet de débats douloureux, à un moment où, sous la pression européenne, les compromis sont moins faciles à faire.

On peut toutefois prévoir, malgré les débats actuels, que la restructuration des mines sera un succès, en se fondant sur les chiffres de réduction d'effectifs antérieurs au nouveau plan gouvernemental. En effet, il s'agit pour les autorités polonaises de *terminer* un processus déjà en marche et non pas, comme dans d'autres économies en transition, d'*engager* un processus qui a été différé. Les restructurations polonaises se caractérisent par le fait qu'elles sont négociées par les différents acteurs impliqués et que les tractations n'ont pas lieu sur le principe de la restructuration mais sur sa vitesse et la forme qu'elle prend. C'est bien là que réside la spécificité du dialogue social polonais : on ne conteste pas la réforme elle-même mais sa vitesse ou la méthode d'application.

Cette aptitude au dialogue a été rendue possible pendant la transition par un élément que l'on a coutume de négliger : Solidarité s'est mué en parti politique tout en gardant une base syndicale. Ce qui aurait pu n'être qu'un grand écart acrobatique a été également une force : la base syndicale a servi de relais aux restructurations et le syndicat a accompagné les réformes structurelles. Peu d'études ont été réalisées en ce qui concerne le rôle du syndicalisme dans les restructurations des secteurs menacés, mais selon le sociologue Pawel Kuzcynski¹⁹, le rôle de Solidarité a été important dans le secteur minier. La coupure entre la coalition politique AWS (Action Electorale Solidarité) et le syndicat a permis au second d'être un instrument de dialogue, une « courroie de transmission », puisqu'il a gardé des liens importants avec les réformateurs au pouvoir *tout en n'étant plus la voix de son maître*. Ainsi, le syndicat a négocié les programmes de restructuration, les réductions d'effectifs, ainsi que les conditions faites aux travailleurs quittant l'entreprise.

Dans les secteurs au sein desquels Solidarité est très présent comme les chantiers navals, les travailleurs ont été nettement avantagés dans les programmes de restructuration, par rapport à ceux de la sidérurgie par exemple. Le taux de syndicalisation a certes spectaculairement baissé en Pologne (les adhésions ont chuté de plus de 45 % entre 1989 et 1997 selon le Bureau International du Travail), mais la rupture consommée entre le mouvement syndical issu de Solidarité et son bras armé politique a toutefois permis de limiter la chute du nombre d'adhérents.

La réussite de la transition n'a pas uniquement dépendu du rôle de Solidarité comme syndicat. Des facteurs historico-culturels (la volonté de la population de se débarrasser d'un système généralement considéré comme allogène) et politiques (le pouvoir en 1990 incarnait le changement radical) ont joué un rôle essentiel. D'autre part, grâce à ce réel consensus des débuts de la transition, l'opposition a pu se restructurer autour d'un projet politique qui ne rejette pas la réforme, mais prend en compte les groupes sociaux qu'elle affecte. Tout le débat politique tourne en général non pas autour de la pertinence des réformes, mais autour de la capacité de la population à les digérer. On retrouve aujourd'hui cette même caractéristique, transposée, en ce qui concerne l'adhésion : les désaccords s'expriment à propos de la vitesse à laquelle elle s'opère et de l'attitude à adopter lors des négociations, rarement sur la remise en question du processus lui-même.

¹⁹ Entretien avec P. Kuzcynski, juin 1999.

Toujours est-il que le consensus autour de la thérapie de choc a reposé sur des conditions historiques qu'il est impossible de retrouver aujourd'hui. Car il s'agit d'aller vite dans des domaines où la lenteur a précisément permis d'avancer, contrairement à ce que les tenants des réformes rapides proclament. On a vu que l'Etat ne professait pas la même foi aveugle envers la réforme que les responsables de 1990. S'il est moins mobilisateur et se garde d'endosser trop clairement l'adhésion, c'est qu'il sent confusément que la population a une attitude réservée à l'égard de celle-ci. Il n'a plus à relayer la volonté populaire, qui est à présent fluctuante et ambiguë.

2 – Une désaffection croissante de la population à l'égard du processus d'intégration

Mesurer le sentiment de la population n'est pas chose aisée. C'est cependant une préoccupation constante des chercheurs polonais, et un travail important a été effectué par les sociologues du Centre d'étude de l'opinion publique et l'Institut des affaires publiques pour saisir les fluctuations et les déterminants de l'opinion publique polonaise à l'égard de l'entrée dans l'Union européenne. L'accession devrait donner lieu à un referendum permettant d'impliquer l'ensemble du pays, et un vote négatif n'est pas envisageable pour le gouvernement actuel. Le scrutin a également pour objectif de montrer aux pays membres que l'enthousiasme des Polonais est réel.

D'après les enquêtes du CBOS (le Centre de recherche sur l'opinion publique), le soutien des Polonais au processus d'accession à l'Union européenne s'érode sensiblement et progressivement. La proportion de personnes interrogées qui se déclarent « en faveur de l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne » (la question est posée ainsi : « si un referendum sur l'adhésion avait lieu aujourd'hui, seriez-vous favorable ou défavorable à l'entrée dans l'UE ? ») est passée de 80 % en juin 1994 à 64 % en janvier 1999, elle est encore tombée à 55 % en juin 1999. Parallèlement, la proportion de personnes qui voteraient contre l'accession a augmenté, passant de moins de 10 % en juin 1996 à plus de 20% en décembre 1998. Elle atteint 26 % en juin 1999. La proportion d'indécis reste quasiment stable, et s'établit à un pourcentage légèrement inférieur à 20 %²⁰.

Selon les résultats d'une enquête conduite en 1998 par l'Institut des affaires publiques²¹, les personnes favorables au processus d'entrée dans l'UE et qui ont tendance à l'être de plus en plus sont les intellectuels, les étudiants, les cadres et les chômeurs. Les personnes interrogées âgées de 25 à 59 ans tendent à y être plus favorables que les plus de 60 ans. L'intégration est en général considérée comme un

²⁰ Tous ces chiffres sont extraits des différentes études du CBOS et d'un entretien avec Beata Rogulska, sociologue au CBOS.

²¹ Gerszewska M. et Kucharczyk J. (1998) et Kolarska-Bobinska L. et Kucharczyk J. (1998).

processus apportant des gains potentiels par ceux qui ont une bonne situation financière et par les plus actifs dans le développement économique de la Pologne. Ceux qui sont déjà insérés dans le monde des affaires considèrent que l'entrée dans l'UE apportera plus de croissance, plus de financements étrangers et donc renforcera leur position. L'étude stipule que le soutien au processus augmente au cours de l'année 1998 au sein de ces catégories *a priori* favorables (étudiants, cadres, employés). En ce qui concerne les chômeurs, ils y voient un moyen de réinsertion sociale, en raison de la possibilité de travailler dans un pays membre. La perception qu'ont les chômeurs de l'entrée dans l'UE a d'ailleurs nettement évolué depuis 1992, ce phénomène étant probablement lié à la baisse du taux de chômage global. Cette année-là, un sondage montrait que les chômeurs estimaient que l'intégration aurait sur eux un impact plutôt négatif. A partir de 1994, le taux de chômage, qui plafonnait à plus de 14 %, a baissé, pour atteindre 10,5 % en 1998. La réforme n'est donc plus synonyme de pertes massives d'emplois.

Signalons enfin que la connaissance d'une langue étrangère et le fait d'avoir déjà été en contact avec des étrangers sont des variables déterminantes pour le soutien au processus d'adhésion.

Le phénomène marquant décrit par les différents sondages est le fait que les Polonais opposés à l'intégration sont de plus en plus nombreux. Selon K. Bobinski, cette désaffection traduit un sentiment de lassitude vis-à-vis des réformes et une aspiration à la stabilité²². D'autres interlocuteurs, notamment les personnes interrogées à l'UKIE, l'attribuent à deux causes. D'une part, elle traduirait un sentiment de plus grand réalisme lié au moment où les négociations commencent concrètement et où les difficultés attenantes apparaissent. D'autre part, elle serait également le fruit des tergiversations politiques : l'accession n'est pas réellement assumée par des hommes politiques importants et les grands leaders semblent plutôt dans l'expectative. L'« europhilie » assumée est limitée, sauf au sein de l'Union pour la Liberté, dont la capacité de représentation est faible. Symétriquement, les eurosceptiques ne sont pas organisés, et dans les rangs d'AWS, on souligne que le départ de R. Czanerski, qui savait capter leur attention, a porté un rude coup au soutien populaire à l'adhésion.

La quasi-absence de relais politique au processus d'accession mérite ici quelques précisions. Selon Beata Rogulska, sociologue au CBOS, l'opinion politique détermine de manière décisive l'appréhension qu'ont les Polonais de l'Union européenne. Comme on le voit dans le tableau 3, la carte « européenne » de l'électorat est assez marquée. Plus on va vers la gauche, plus la proportion d'antieuropéens augmente. Il faut signaler que le SLD, l'alliance démocratique de gauche ex-communiste, est un parti officiellement euro-enthousiaste, en contradiction avec une partie importante de son électorat. Selon l'étude du discours politique effectuée par J. Kucharczyk au moment des dernières élections législatives²³, le paradoxe polonais peut se résumer de la façon suivante : une sorte de chape de plomb « politiquement correcte » impose que le sentiment antieuropéen ne soit relayé par aucun des quatre grands partis politiques. Mais plusieurs formations ont pris une position vague à l'égard de la question. Au sein de ce consensus de façade, on distingue deux attitudes.

²² Entretien avec K. Bobinski, juin 1999.

²³ Kucharczyk J. (1997).

Les tenants de la première considèrent que l'Union européenne est un moyen de modernisation et de renforcement économique et politique de la Pologne. C'est la thèse défendue par les responsables de l'Union pour la Liberté, pour lesquels il n'y a pas d'alternative à une entrée dans l'UE la plus rapide possible. Une intégration retardée pourrait nuire aux intérêts nationaux, parce que les investisseurs étrangers pourraient préférer un pays qui procède plus vite. Dès lors, l'objectif du gouvernement ne peut être de négocier des termes favorables pour la Pologne car cela signifierait forcément un affaiblissement de la position polonaise. Son but doit être la mise à niveau complète de l'acquis pour entrer en position de force. Plus elle sera rapide, plus les gains macroéconomiques seront importants. Mais les responsables de l'Union pour la Liberté comptent davantage sur les incitations à la restructuration de l'industrie et l'agriculture, imposée par le processus d'adhésion, et sur les entrées de capitaux sous la forme d'investissements directs stimulées par l'intégration, qui ont également un impact essentiel sur les restructurations, que sur les financements européens.

La teneur du discours des euro-enthousiastes mérite quelques remarques. Parti politique cohérent – qui n'est pas une coalition – mais peu influent, l'Union pour la Liberté est donc le porte-drapeau politique de l'Europe et défend une stratégie d'intégration rapide. Elle considère l'accession comme un instrument de modernisation de l'économie polonaise, priorité du principal responsable de ce parti, L. Balcerowicz (actuel vice-Premier ministre et ministre des Finances). L'intégration rapide est donc perçue comme le moyen d'achever la transition. Ce discours clair, qui tranche nettement avec celui plus réservé tenu par les autres formations, est relayé aussi bien par L. Balcerowicz que par B. Geremek, qui occupent tous deux des postes essentiels du gouvernement actuel et gèrent donc le processus d'adhésion. Cette prise de position des libéraux polonais a toutefois de sérieuses limites. L'Europe – ce fut très clair dans les entretiens que nous avons eus dans les ministères à orientation nettement « balcerowiczienne » – est instrumentalisée pour la construction d'une économie de marché polonaise ; en revanche, l'idée d'adopter un modèle européen émergent, notamment ce qu'on appelle l'Europe sociale, est rejetée. A titre d'exemple, le modèle de non-flexibilité du marché du travail à l'européenne est jugé peu apte à lutter contre le chômage au ministère des Finances. Il n'est pas question d'adopter des lois sociales trop contraignantes comme le salaire minimum ou des restrictions administratives au licenciement qui entraveraient la flexibilité du marché de travail. Comme l'a déclaré un responsable de ce ministère, « ce que nous cherchons dans l'Europe, c'est le moyen d'achever la modernisation du pays, si celle-ci est un obstacle, alors nous irons voir ailleurs ».

Cette manière d'envisager l'intégration (relayée par des instituts scientifiques comme le Case, le Centre de recherche économique et sociale, très proche de L. Balcerowicz) est assez caractéristique de la vision politique des libéraux, qui ont tendance à considérer les lois économiques comme scientifiques et à objectiver les règles. Tout ce qui s'y oppose constitue « des obstacles politiques » ou des mesures populistes. Cette tendance est illustrée dans le discours particulièrement déterministe de la transition vers le marché, et par le partage des tâches voulu par L. Balcerowicz au sein du gouvernement (« laissez-moi l'économie et occupez-vous du reste »). Le modèle dont rêvent les libéraux ressemble beaucoup aux Etats-Unis, et on a vu qu'il est aisé de tracer un parallèle entre le comportement des consommateurs polonais et celui des Américains. Toutefois, cette très forte référence idéologique au modèle économique d'outre-Atlantique n'est pas un obstacle au processus d'adhésion. Elle a l'intérêt de traduire le sentiment de ceux qui ont véritablement fait la transition économique et peut

constituer l'objet de frictions dans l'avenir, si l'Europe sociale prônée par les socio-démocrates des pays membres devait se concrétiser un jour.

La seconde attitude, celle du « Oui à l'Europe mais _ », est incarnée par le parti paysan. Ce parti est globalement favorable au processus d'adhésion, mais ses responsables estiment que les officiels polonais doivent défendre les intérêts nationaux et faire le moins de compromis possible lors de la négociation. Pour le PSL, il n'y a pas d'alternative à l'adhésion, mais le gouvernement doit négocier dans les termes les plus favorables possibles pour les groupes sociaux polonais qui pourraient souffrir de l'intégration. Le PSL refuse une mise à niveau brutale du tissu économique. Il réfute la notion d'une agriculture trop fragmentée et l'idée que la taille moyenne des exploitations n'est pas aux standards de l'UE. Le parti paysan est donc opposé à la réduction du nombre d'entités agricoles. D'autre part, il lui semble que la Pologne, une fois membre, doit bénéficier de la Politique agricole commune. En ce qui concerne les agriculteurs menacés de disparition par le processus, le PSL estime nécessaires des systèmes de protection. Enfin, le PSL insiste sur la nécessité pour l'agriculture polonaise de bénéficier d'une juste concurrence avec les produits des pays membres. Sur ces deux points (juste concurrence et défense de l'existence des fermes), le négociateur doit défendre l'intérêt national.

La position du PSL à l'égard du processus d'adhésion est toutefois encore confuse. Le parti est visiblement divisé entre deux attitudes schizoéphrènes (selon le terme employé par K. Bobinski) : peser à Varsovie sur les négociations, en entrant dans la logique de l'accession, et exploiter la peur exercée par l'UE dans le monde rural, pour lequel l'entrée signifierait « la fin de la paysannerie polonaise ». C'est en fait la contradiction entre deux visions, l'une à long terme (la prise de conscience de l'inéluctabilité du processus et donc la question de la capacité à exister comme parti politique) et l'autre à court terme (le fait de relayer comme lobby politique la montée possible d'un fort euroscepticisme chez les agriculteurs). Il semble que le PSL ait eu jusqu'à présent une attitude floue. En fait, lors des dernières et violentes manifestations de paysans venus à Varsovie, il a joué un rôle mineur, visiblement dépassé par sa base²⁴.

La coalition AWS a clairement des composantes eurosceptiques, ce qui explique son refus implicite d'assumer de façon trop manifeste le processus d'adhésion. Au-delà des aspects précis de la négociation qui soulèvent des controverses, il y a un débat assez sensible sur l'identité de la Pologne et la volonté, souvent exprimée de manière confuse, de préserver l'identité nationale, dont on redoute qu'elle se dissolve dans l'Europe. Cette notion d'identité nationale a deux composantes : la première est religieuse, elle est liée au catholicisme. L'intégration à l'Europe peut signifier une accélération de la libération des mœurs et même avoir une influence sur la législation familiale ou de santé publique (avortement, liberté sexuelle _). L'autre composante est politique et liée à la notion d'indépendance. Les occupations allemande et soviétique sont des traumatismes qui conduisent à rejeter toute forme de supranationalité. Mais dans le discours des partis politiques, la question de la préservation de l'identité est rarement abordée de façon directe. Elle demeure une idée vague mais souvent évoquée. La peur de perdre son

²⁴ Au début de l'année 1999, des protestations violentes d'agriculteurs ont eu lieu, à l'appel notamment de A. Lepper, responsable de l'union pour l'autodéfense des fermiers, qui ont eu pour conséquence le blocage de routes entières et de frontières. Les paysans réclamaient des subventions plus importantes, une augmentation des barrières douanières, et des procédures antidumping.

identité s'exprime particulièrement au sein du parti issu de Solidarité. Lors des dernières élections législatives, Marian Krzaklewski a écrit dans le manifeste d'AWS : « Nous chérissons nos milliers d'années d'histoire () ces valeurs traditionnelles sont ce dont nous avons besoin en priorité dans l'Europe entière, dans le monde entier dans le futur ». Et la plate-forme d'AWS a plusieurs fois rappelé la nécessité de mettre en place une politique qui protège l'identité polonaise. Selon J. Kucharczyk, ces rappels incessants mais abstraits sont liés au fait qu'AWS est une coalition de groupes aux vues sensiblement différentes en ce qui concerne la perspective d'entrée dans l'Union et la conduite des négociations, et dont certains ont nettement contesté la stratégie qui consiste à entrer à tout prix²⁵.

On peut expliquer la défaveur croissante de l'Europe dans l'opinion polonaise en y décelant un signe de lassitude à l'égard des changements, une quête de stabilité. Cette thèse mérite quelques précisions. Le tableau 4 montre la manière dont les Polonais appréhendent la relation entre les réformes structurelles et l'accession à l'Union européenne. Une majorité d'entre eux estime aujourd'hui qu'il est préférable de « réparer et moderniser l'économie d'abord puis ensuite être candidat à l'Union européenne » plutôt que de « rejoindre rapidement l'Union européenne car le fait d'être membre permettra d'accélérer la refonte et la modernisation de l'économie ». Les partisans de la première séquence augmentent sensiblement, passant de 48 % en 1997 à 58 % en mai 1999.

Le discours qui présente l'Union européenne comme une voie d'accès à la modernisation perd donc du terrain, et c'est la prise de conscience des coûts importants pour l'économie polonaise, si le pays intègre l'UE dans son état actuel, qui domine. Cela est cohérent avec le fait qu'une part croissante de la population estime que l'Union européenne est un instrument d'asservissement des petits pays au profit des pays dominants. Quand on étudie les attentes des Polonais à l'égard de l'Europe, on s'aperçoit que celles-ci se sont en quelque sorte rétrécies avec le temps : la dimension économique reste aujourd'hui le seul argument important de ceux qui approuvent l'entrée dans l'UE.

L'étude conduite par l'Institut des affaires publiques sur ce thème²⁶ confirme cette tendance. Selon elle, l'avenir de l'agriculture et la possibilité pour les Polonais de travailler à l'étranger sont les principales préoccupations de la population dans les négociations. Suivent le droit de s'établir librement dans un pays membre, le futur de l'industrie houillère, et le droit pour les étrangers d'acheter librement la terre. L'enjeu que représente la vente libre de la terre aux étrangers semble moins soucier les personnes interrogées que l'on aurait pu s'y attendre, et les agriculteurs eux-même n'étaient que 15 % à être préoccupés par cette question à la mi-1998. Selon le CBOS, les anticipations de gains dans les différents domaines de la vie des personnes interrogées baissent considérablement. A la question « pensez-vous que dans ce domaine l'adhésion sera favorable ou défavorable à la Pologne ? », la proportion des optimistes décline sensiblement, et de manière spectaculaire en ce qui concerne le niveau de vie :

²⁵ J. Kucharczyk (1998) note par exemple des divergences profondes entre la plate-forme du comité pour la jeunesse d'AWS et le programme de la Confédération pour une Pologne indépendante (KPN), qui considère que « l'acceptation sans condition de l'intégration polonaise dans l'UE n'est pas crédible », p. 5.

²⁶ Gerszewska M. et Kucharczyk J. (1998)

en juin 1994, 57 % des personnes interrogées estimaient que l'adhésion augmenterait le niveau de vie en Pologne, elles n'étaient plus que 38 % en mai 1999. Dans tous les autres domaines (écologie, droit, système politique), on observe un déclin analogue.

Le fait de savoir à qui l'adhésion de la Pologne sera profitable a connu d'étonnantes fluctuations : au milieu de l'année 1993, 41 % des Polonais estimaient que l'adhésion était bénéfique à l'UE, 5 % à la Pologne et 27 % aux deux, 27 % ne pouvant répondre à la question. Mi-1996, l'opinion s'est modifiée puisque ces chiffres s'élevaient respectivement à 19 %, 11 %, 46 % et 27 % pour les indécis. On retrouve en mai 1999 les mêmes estimations qu'en 1993 : 39 % estiment que l'UE sera le principal bénéficiaire et seulement 8 % pensent que ce sera la Pologne, 30 % voyant autant d'avantages pour chacun des partenaires. Si l'on étudie les résultats du sondage par groupes sociaux, on constate que les agriculteurs (pour 54 % des personnes interrogées) et les ouvriers (selon 40 % des sondés) sont perçus comme les perdants potentiels de l'intégration²⁷. Ces pourcentages ont été recueillis au milieu de l'année 1998.

L'étude des déterminants de l'opinion de la population est extrêmement éclairante. L'analyse économétrique effectuée par B. Rogulska²⁸ indique que quatre critères seulement, parmi 18 retenus, sont significatifs : le fait d'appartenir ou non au monde agricole, le niveau de revenu (plus le revenu est élevé, plus la probabilité d'être favorable à l'Union européenne est forte), l'âge (plus les personnes interrogées sont jeunes, plus elles sont partisans de l'UE) et l'opinion politique. Ainsi, en mai 1999, 50 % des personnes interrogées appartenant au secteur privé agricole étaient peu enclines à voir le processus d'adhésion se réaliser, alors que 60 % des personnes appartenant au secteur privé hors agriculture y étaient favorables. On constate aussi que plus le niveau d'éducation est élevé, meilleure est la perception de l'UE : pour ceux qui n'ont reçu qu'une éducation élémentaire, le partage favorables/défavorables est 43/30 ; il est de 67/22 pour ceux ayant reçu une éducation supérieure. Avec l'âge, c'est moins la proportion de personnes défavorables qui augmente que la proportion d'indécis, qui passe de 9 % pour la tranche 18-24 ans à 35 % pour la tranche des plus de 65 ans.

L'enseignement majeur des études sur l'opinion publique polonaise à l'égard de l'adhésion est sa *polarisation croissante*. Selon l'Institut des affaires publiques, au cours de l'année 1998, l'augmentation du pourcentage des « défavorables » vient surtout des groupes identifiés comme tels : les personnes vivant en milieu rural, les plus âgés, dont les revenus sont les plus faibles, et notamment les retraités et les femmes au foyer²⁹.

Le second enseignement important des études d'opinion est la peur croissante des effets de l'adhésion et des coûts afférents. Si les analystes ne considèrent pas que le processus d'adhésion soit menacé, ils voient en revanche dans l'évolution de l'opinion la traduction d'un sentiment lié au risque d'exclusion d'une partie de la population, qui se sent mise hors du jeu économique et social. Cette évolution correspond aux disparités économiques de la Pologne : la croissance et le développement structurel global sont réels mais font naître un sentiment d'exclusion de plus en plus marqué dans une partie de la population.

²⁷ Gerszewska M. et Kucharczyk J. (1998), p. 16.

²⁸ CBOS (1999a) et CBOS (1999b). L'économétrie nous a été explicitée lors d'un entretien avec B. Rogulska.

²⁹ Gerszewska M. et Kucharczyk J. (1998), p. 7.

3 – Des ruptures silencieuses

La manière dont les Polonais appréhendent l'accession rejoint la stratégie adoptée par le gouvernement pour informer la population : des groupes sont ciblés, des « élus » et des « exclus » sont plus ou moins explicitement identifiés. Cela correspond également à une réalité objective du développement socio-économique du pays.

Les disparités observées en Pologne sont toutefois assez complexes. On a coutume en effet d'opposer la « Pologne A » (les régions fortement industrialisées) à la « Pologne B » (les régions moins développées). On peut consulter le tableau 5 pour avoir une photographie des grands agrégats économiques dans les différents *voïvodes* au début de l'année 1999. Globalement, dans la partie orientale et centrale, le taux d'emplois dans l'agriculture peut dépasser 40 %, contre 20-30 % dans les régions occidentales où dominent les grandes exploitations agricoles. A l'ouest de la Vistule, on constate donc que le taux d'emplois dans l'industrie est important : la Poméranie (capitale Gdansk), la Grande Pologne (capitale Poznan) et la basse Silésie (capitale Wroclaw) ont des taux dans l'industrie de 30 à 40 %. A l'est de la Vistule, on trouve les taux les plus bas (de 10 à 20 %), notamment pour les *voïvodes* ayant des frontières avec les républiques de la CEI. Le ministère de l'Economie³⁰ s'est livré à une étude particulièrement suggestive du système commercial en Pologne. On y apprend que la superficie moyenne des espaces de vente est importante – très au-dessus de la moyenne nationale – à l'ouest de la Vistule, alors qu'elle est très inférieure à la moyenne à l'est du fleuve : Est et Sud-Est du pays ont une situation commerciale « qui semble moins évoluer que l'autre partie de la Pologne »³¹.

Sur un plan global, les économistes contestent l'existence de disparités croissantes. W. Orłowski indique qu'il ne croit pas à l'augmentation des disparités régionales avec la transition³². Selon lui, la probabilité d'être plus pauvre augmente bien si on se dirige vers l'Est, mais on peut néanmoins y trouver des régions relativement riches. Ce point est confirmé par le tableau 5, dont il faut signaler qu'il a été élaboré en fonction du nouveau découpage régional, dont le but est d'effacer quelques différences. Dans la période 1992-1996, pour appuyer l'argument dynamique d'Orłowski, on constate que le ratio PIB/habitant de la région la plus riche par rapport au PIB/habitant de la région la plus pauvre a tendance à baisser de 3,4 % à 3 %. De même, l'écart type moyen des PIB régionaux par rapport au PIB régional moyen polonais passe de 29 % à 26 %.

Toutefois, on peut identifier des régions pauvres et peu dynamiques, même si le découpage Est/Ouest n'est pas entièrement pertinent : les régions Nord et Nord-Est de Varsovie, les régions de la frontière orientale le long de la rivière Bug, les régions centrales entre la haute Silésie et Lodz, la corne Sud-Ouest de la Pologne. Mais le problème le plus important concernant les disparités économiques en Pologne est

³⁰ Ministry of Economy (1998a). Tous les chiffres tirés des deux études du ministère de l'Economie concernent le début de l'année 1998.

³¹ Ministry of Economy (1998b), pp. 211 et suivantes, Ministry of Economy (1998a), pp. 25-32.

³² Orłowski W., « Poland and structural fund : a short list of regional problems », pp. 207-212, dans Stepniak A. et Zielinska-Glebocka A. (1998).

principalement lié à l'agriculture. Selon les calculs de Nobe³³, on doit s'attendre à de fortes tensions sur le marché du travail liées à la perte d'emplois dans le secteur agricole des régions orientales. Il y aura alors d'importantes migrations dans le sens Est-Ouest. La carte dessinée par Nobe pour les projections de créations nettes d'emplois est concentrée dans l'Ouest et dans la région de Varsovie. Les régions orientales à la frontière ukrainienne sont destructrices nettes d'emplois, de l'ordre de plus de 5% de l'emploi régional.

Cette disproportion est aussi une disproportion ville/province. En effet, Varsovie concentre une impressionnante activité économique : selon le ministère de l'Economie, la capitale et sa province représentaient, début 1998, 16,9 % des actifs industriels, alors que les régions frontalières de l'Est, à l'exception de Bialystok, représentaient chacune moins de 1 % du capital industriel. On constate les mêmes différenciations en ce qui concerne le chiffre d'affaires : alors que la province de Varsovie concentre plus de 20 % du chiffre d'affaires total de l'industrie, les régions frontalières de l'Est, encore une fois à l'exception de Bialystok, représentent chacune moins de 0,5 % du chiffre global. Selon le Gus, la part de Varsovie et de Katowice dans les investissements avait augmenté entre 1997 et 1998, passant de 38 à 42 %, alors que la part de toutes les autres *voïvodes* décline pour la même période. Pour ce qui est du PIB enfin, la région de Varsovie (Mazowieckie) concentre à elle seule 19,7 % du PIB polonais total, et si on considère les trois pôles industriels les plus puissants de la Pologne (région de Katowice, de Varsovie et Grande Pologne), on atteint 44% du PIB polonais.

Selon le rapport annuel du ministère de l'Economie, rien n'indique que les disparités régionales soient vouées à se réduire, bien au contraire. Il y a donc toute une série de ruptures économiques qui dessinent l'économie polonaise nouvelle : ruptures Est/Ouest en partie, ruraux/urbains, et également capitale/province, dont le discours gouvernemental sur l'intégration doit tenir compte. Ces disparités se retrouvent bien dans l'opinion publique sur l'intégration et la polarisation croissante des opinions qui recoupent exactement ces ruptures.

Il faut cependant signaler que si les disparités en matière agricole sont importantes, les régions dont on s'attendrait à ce qu'elles soient sinistrées en matière industrielle sont finalement épargnées : avec un taux global de 9,6 % en septembre 1998, la région des chantiers navals a un taux de chômage inférieur à 6,6 %. Le taux des régions minières de Silésie et Katowice se situe entre 6,6 % et 9,6 %. Il est faible dans les régions urbaines (Varsovie, Cracovie et Poznan) : 2,4 à 6,6%. Cette structure est assez stable depuis deux ou trois ans. En revanche, on trouve des chiffres allant de 12,6 à 15,6 % concentrés dans les régions du Nord-Est, voir du Centre-Nord³⁴. Cela est cohérent avec le fait qu'on relève de nettes avancées des restructurations dans les principaux secteurs industriels, alors que toute une partie du secteur agricole, bien identifiée géographiquement, les a différées.

Cette absence de restructuration d'une partie du secteur agricole apparaît clairement dans les statistiques. Les chiffres globaux témoignent d'une importance de l'agriculture beaucoup plus marquée dans le domaine de l'emploi que dans la production totale, comme le montre le tableau 6 : en 1998, l'agriculture représentait 26 % de l'emploi total (si

³³ Les calculs de l'organisme de consultants Nobe sont présentés dans l'article de W. Orłowski précité.

³⁴ Central Statistic Office (1998), (Gus), p. 18.

l'on y inclut les métiers de la pêche et de la forêt), 37 % si l'on considère le seul secteur privé. En ce qui concerne le PIB, le poids de ce même secteur ne dépassait pas 5 %. On constate que cinq ans avant, cette structure était quasiment la même : en 1993, l'agriculture représentait 25,7 % de l'emploi total (42 % pour le secteur privé) et 6,6 % du PIB, ces pourcentages témoignant d'une grande inertie sur toute la période. D'après des calculs du Gus, la taille moyenne d'une exploitation agricole polonaise est de trois fois inférieure à la moyenne en vigueur dans l'Union européenne. La production par employé calculée au taux de change courant représentait 10 % de la moyenne de l'Union européenne en 1993³⁵.

Ainsi, la réforme est bien synonyme d'inégalités croissantes. Il est intéressant de constater qu'il s'agit surtout d'une disparité *devant* la réforme. Ces pans de l'agriculture non réformés sont voués à disparaître, et dans ce domaine, les économistes disent tout haut ce que taisent les politiciens. Alors que la politique économique a favorisé les réductions d'emploi dans les secteurs industriels, le fait qu'une telle politique d'accompagnement ait plutôt été évitée officiellement dans le monde agricole conduit à un chômage caché en forte croissance dans ces régions rurales. Au contraire, on a vu que dans les régions industrielles, la main d'œuvre qui quittait des secteurs sinistrés a pu être absorbée par le secteur privé naissant et on constate à quelques exceptions près un taux de chômage relativement faible. Les économistes attendent de sévères chocs sociaux et des tensions importantes sur le marché du travail, liés à la disparition progressive des emplois agricoles à l'Est. C'est aussi le calendrier de la réforme – des restructurations lentes – qui a permis ces phénomènes de réallocations de main d'œuvre dans les régions industrielles. La nouvelle marche forcée, qui impose de terminer les chantiers laissés plus ou moins volontairement en friche, ne permettra pas de voir s'épanouir les phénomènes de négociation, qui ont permis aux restructurations douloureuses d'être acceptées et digérées. Il s'agit ici de ruptures et de confrontations encore silencieuses, qui s'expriment pour le moment seulement dans les sondages d'opinion publique.

CONCLUSION

Si les disparités économiques polonaises sont difficiles à saisir statistiquement, elles sont pourtant bien réelles. L'étude de l'économie politique de l'accession ne peut s'en tenir aux tendances macroéconomiques globales qui traduisent le dynamisme économique de la Pologne, dynamisme qui pourrait d'ailleurs être source de déséquilibres avant l'entrée dans le giron de l'Union européenne. Mais la politique économique polonaise a toujours su user de pragmatisme pour atteindre ses objectifs, et ses

³⁵ Chiffres calculés dans Orłowski W. (1998), p. 217.

réussites, aussi bien en matière de macroéconomie qu'en ce qui concerne les réformes de structure, constituent un atout considérable pour l'adhésion.

Le processus d'adhésion semble donc bien inéluctable, comme l'affirme le discours des politiques. Il s'inscrit dans la continuité d'une transition réussie, fondée sur le consensus de la population, dont le souhait de rupture avec le système communiste était le fondement. Faire partie de l'Europe est un moyen de terminer les réformes dans un élan considérable de mobilisation de l'Etat. Mais en ce qui concerne l'entrée dans l'UE, c'est bien l'Etat qui se mobilise aujourd'hui plus que la population. A cette complémentarité complexe existant entre acteurs économiques, qui a permis le succès de la transition, se substitue aujourd'hui un sentiment de peur montante et un débat anesthésié autour de l'adhésion. Contrairement à l'élan réformateur auquel elle s'est associée au début des années quatre-vingt-dix, la population est plus attentiste et plus craintive. Car le fait d'achever les réformes signifie aussi assumer pleinement les ruptures socio-économiques et le choix d'un modèle de développement qui engendre l'exclusion d'une partie bien ciblée de la population.

Pour cette raison, l'adhésion reposera moins sur un consensus que sur l'indifférence et le défaitisme. C'est ce que perçoivent les responsables politiques, qui s'impliquent peu dans le processus. Il est frappant de constater que le Parlement entérine les lois, mais reste très en retrait dans la négociation. Mais à quoi bon assumer un processus dont la caractéristique est d'être inéluctable ? C'est donc résignée plutôt qu'enthousiaste que la Pologne entre dans l'Europe. Consciente des difficultés économiques et légales, avec un corps étatique compétent et mobilisé pour l'effort de construction de l'acquis, prêt à gérer au mieux la zone de danger que peut représenter la phase de préadhésion, mais en évitant de lancer un vaste débat national qui pourrait révéler au grand jour des ruptures sociales considérées comme inévitables³⁶. ■

³⁶ Cette étude repose sur une série d'entretiens conduits à Varsovie en juin et juillet 1999. Ont été interrogés des fonctionnaires des ministères et des institutions chargés de l'intégration, des économistes et des sociologues. L'auteur remercie Marcin Frybes et Philippe Duchamp pour leur aide précieuse. Il reste néanmoins seul responsable des erreurs ou omissions éventuelles.

Bibliographie

- CBOS (Centrum Badania Opinii Społecznej) (1999a), *Polish Public Opinion*, janvier, 4 p.
- CBOS (1999b), *Polacy, czesi i węgry o integracji z unia Europejska*, publication mensuelle, avril, mai, juin.
- Central Statistic Office (GUS) (1998), *Poland, Quarterly Statistics*, décembre, n°3.
- Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland (1998), *Gouvernement Plenipotentiary for the Systemic reform of the State, Effectiveness, Openness, Subsidiarity, a New Poland for New challenges*, Varsovie, décembre, 68 p.
- Commissariat Général au Plan (1999), *L'élargissement de l'Union européenne à l'Est de l'Europe : des gains à escompter à l'Est et à l'Ouest*, La Documentation française, Paris, 382 p.
- Deloire Ph. (1999), « L'environnement dans les PECO : une priorité pour l'Union européenne », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 440, juin, pp. 25-38.
- Despines A. B. (1999), « Les disparités régionales en Pologne à la veille de son adhésion à l'Union européenne », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n_ 437, février, pp. 45-60.
- Foreign Trade Research Institute (1998), *Foreign Investments in Poland*, sous la direction de B. Durka, Varsovie, 207 p.
- Frybes M. (sous la direction de) (1998), *Une nouvelle Europe Centrale*, CFDT, Editions La Découverte, Coll. Cahiers libres, Paris, 331 p.
- Gerszewska M. et Kucharczyk J. (1998), *Poles'Expectations Concerning Negotiations* Les Etudes du CERI - n°55 - septembre 1999
- with the European Union*, Rapport, Institute of Public Affairs, Varsovie, juillet, 18 p.
- Government Centre for Strategic Studies (1999), *Poland 1998-1999*, Department of Monitoring and Analyses, Varsovie, mai, 11 p.
- Heimerl D. (1999), « Elargissement à l'Est de l'Union européenne : procédures et enjeux des négociations », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n°440, juin, pp. 3-21.
- ING Barings (1999), *Polish Capital and Money Markets*, février et mars, Varsovie.
- Kierzenkowski R. (1998), « Le système bancaire polonais dans la perspective de l'intégration à l'Union européenne », mémoire de DEA, Université Paris IX-Dauphine, sous la direction de Françoise Lemoine, année 1997-1998, 78 p.
- Kolarska-Bobinska L. et Kucharczyk J. (1998), *Negotiations with the European Union – Polish Opinions*, Rapport, Institute of Public Affairs, Varsovie, mars, 17 p.
- Kolarska-Bobinska L., Kucharczyk J. et Rogulska B. (1998), *Polish Catholic Priests and the European Integration*, Rapport, Institute of Public Affairs, Varsovie, mars, 18 p.
- Kucharczyk J. (1998), *Political Parties Towards Prospects for European Integration : « Yes and Furthermore No »*, Rapport, Institute of Public Affairs, Varsovie, 43 p.
- Lipowski A. (1998), *Towards Normality, Overcoming the Heritage of Central Planning Economy in Poland in 1990-1994*, Adam Smith Research Centre and Center for Social and Economic Research, Varsovie, 118 p.
- Lubiński M. (1998), *Poland – The European Union, Analysis of the Daily Press*, Institute of Public Affairs, Varsovie, juin, 26 p.

Ministry of Economy of the Republic of Poland (1998a), *Poland's Report, Domestic Trade in 1997*, Varsovie, 50 p.

Ministry of Economy of the Republic of Poland (1998b), *Poland's Economy in 1997*, Rapport, Varsovie, 236 p.

Mocilnikar A.T.(1999), « The Eastward enlargement of the European Union : a new economy for a United Europe », intervention au 5^e Forum franco-allemand CEPIL-ZEI, 5 et 6 juillet, 21 p.

National Bank of Poland (1998a), *Monetary Policy Guidelines for 1999*, Monetary Policy Council, Varsovie, septembre, 10 p.

National Bank of Poland (1998b), *Medium-Term Strategy of Monetary Policy*, Monetary Policy Council, Varsovie, septembre, 20 p.

Oljasz T. (1999), « Poland's EU accession, heads at the heart of the matter », *The Warsaw Voice*, 20 juin, p. 6.

Orlowski W. (1998), *The Road to Europe, Macroeconomics of Accession to European Union*, European Integration / Monographs Series, European Institute in Lodz, 333 p.

Popowicz K. (1998), *Strategic Goals of the Polish Mandate for Negotiations with the European Union*, Institute of Public Affairs, juin, 31 p.

Popowicz K. (1998), *Poland-EU : Three Scenarios*, Institute of Public Affairs, septembre, 20 p.

Stepniak A. et Zielinska-Glebocka A. eds (1998), *EU Adjustment to Eastern Enlargement, Polish and European Perspective*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdanskiego, Gdansk, 337 p.

Sgard J. (1997), *Europe de l'Est, la transition économique*, Flammarion, coll. Dominos, 127 p.

T a b l e a u x

Tableau 1
Principaux agrégats macroéconomiques de la Pologne

	Taux de croissance du PIB	Inflation	Déficit courant (en % du PIB)	Taux de chômage**
1993	3,80%	35,30%	-2,70%	14,00%
1994	5,20%	32,20%	-0,90%	14,40%
1995	7%	27,80%	4,60%	13,30%
1996	6,10%	19,90%	-1%	12,30%
1997	6,90%	14,90%	-3,10%	11,20%
1998	4,80%	11,80%	-4,30%	10,50%
1999*	4,00%	7%	-5,50%	11,50%

* prévisions

** taux calculé par le Bureau International du Travail

Source : GUS, UKIE, RCCS

Tableau 2
Structures des exportations polonaises

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Agro-alimentaire	11,6%	12,1%	11%	11,3%	12,8%	11%
Matières premières	12,1%	11,2%	10%	8,3%	7,8%	6,3%
Biens transformés	76,3%	76,7%	79 %	80,4%	79,4%	82,7%

Source : GUS

Tableau 3
Opinion des électeurs des quatre principales forces politiques polonaises à l'égard de l'adhésion (début 1999)

	Favorables à l'intégration	Défavorables à l'intégration	Difficultés à l'intégration
Union pour la Liberté (UW)	94%	1%	5%
Action-Solidarité pour les élections (AWS)	74%	15%	11%
Alliance Démocratique de gauche (SLD)	56%	32%	12%
Parti Paysan Polonais (PSL)	39%	40%	21%

Source : CBOS

Tableau 4
Evolution de l'opinion publique polonaise*

	Les réformes avant l'Europe	L'Europe avant les réformes	Difficultés à répondre
avr-97	48%	40%	12%
juil-97	43%	39%	19%
déc-98	50%	34%	16%
mai-99	58%	26%	16%

* Réponse à la question : "pensez-vous qu'il est préférable de réformer complètement l'économie polonaise puis d'entrer dans l'Union européenne, ou d'y entrer le plus rapidement possible et de réformer une fois que la Pologne sera membre de l'Union européenne ?"

Source : CBOS

Tableau 5
Disparités économiques régionales polonaises au début de l'année 1999

	Poids dans la population totale	Taux d'urbanisation de la population	Poids dans le PIB national	Revenu des budgets locaux en Zlotys par habitant	Taux de chômage
Dolnoslaskie (Wroclaw)	7,1%	71,7%	7,3%	1132	12,3%
Kujawo-Pomorsie (Torun)	5,4%	62,1%	4,6%	955	13,6%
Lubelskie (Lublin)	5,8%	46,4%	4,2%	833	9,6%
Lubuskie (Zielona gora)	2,6%	64,8%	2,3%	1050	12,4%
Lodzkie (Lodz)	6,9%	64,9%	6,5%	990	11%
Malopolskie (Krakow)	8,3%	50,6%	7,4%	942	7,1%
Mazowiecie (Warszawa)	13,1%	64,2%	19,7%	1273	7,3%
Opolskie (Opole)	2,82%	52,5%	2,4%	1037	9,8%
Podkarpackie (Rzeszow)	5,5%	41%	4,1%	885	11,7%
Podlaskie (Byalistok)	3,15%	57,8%	2,3%	854	9,5%
Pomorskie (Gdansk)	5,64%	68,8%	5,6%	1044	10,4%
Slaskie (Katowice)	12,65%	79,8%	14,6%	1049	6,2%
Swietokrzyskie (Kielce)	3,41%	45,7%	2,4%	894	11,9%
Warminsko-Mazursie (Olsztyn)	3,78%	59,6%	2,9%	1003	18,9%
Wiekopolskie (Poznan)	8,67%	57,6%	9,3%	952	7,8%
Zachodniopomorskie (Szczecin)	4,48%	69,8%	4,3%	1035	13,1%
POLOGNE (total)	100	61,8%	100	1022	9,8%

Source : Chancellerie du Premier Ministre

Tableau 6
Part de l'agriculture dans la production et l'emploi polonais

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Emploi agric / emploi total	25,74%	26,85%	26,03%	26,70%	26,04%	25,23%
Empl agric privé / empl privé	45,05%	43,03%	40,51%	40,57%	37,19%	NA
Part de l'agric/PIB	6,60%	6,20%	6,40%	6%	5%	NA

Source : GUS