

EDITORIAL

Elargissement de l'UE : les candidatures de la Pologne et de la Turquie

Qui aurait pensé que le 1^{er} mai 2004, l'UE à Quinze passerait à Vingt-cinq ? Deux événements récents ont confirmé cette transformation prochaine. D'abord, le Conseil européen de Copenhague de décembre 2002 a conclu les négociations d'adhésion avec dix pays candidats : Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. Ensuite, le Conseil européen d'Athènes a signé le Traité d'adhésion de ces pays le 16 avril dernier. Après le passage à l'euro, cet élargissement est probablement l'une des étapes les plus marquantes de l'histoire de la construction européenne. Il est aussi un grand défi, car c'est la première fois que l'UE s'élargit à un si grand nombre de pays à la fois, dont le niveau de développement économique est bien inférieur à la moyenne communautaire. Il s'agit de

petits pays, excepté la Pologne, le pays le plus peuplé (un peu plus de 38 millions d'habitants). La Pologne est aussi le pays qui s'est distingué récemment en revendiquant une amélioration des aides financières de l'UE à l'adhésion. L'article de Maryline DUPONT-DOBZYNSKI et Bernard DUPONT explique en quoi les revendications de la Pologne sont légitimes. En particulier, ce pays a réussi à transformer son économie et à la préparer à son intégration à l'UE en un temps record, mais au prix d'une décomposition du corps social.

... suite en page 2

Pologne : le prix de l'adhésion

Maryline DUPONT-DOBZYNSKI¹
et Bernard DUPONT²



Pour la plupart des commentateurs occidentaux, la Pologne est apparue en décembre 2002 comme un négociateur redoutable tout au long du sommet consacré à l'élargissement de l'Union Européenne. Ses demandes d'aides ont été jugées excessives et injustifiées. Certains n'ont pas hésité à voir dans ce candidat un "mendiant agressif". Trop peu a été dit sur les raisons qui expliquent le comportement de sa délégation à ce tournant crucial de l'histoire de la nation polonaise. Il faut comprendre que ce pays estime qu'un contrat moral le lie à l'Union Européenne bien avant 1994, année de sa demande officielle d'adhésion. Au prix d'efforts d'autant plus importants qu'ils devaient être fournis dans un laps de temps extrêmement court, il a souscrit aux obligations afférentes à son intégration économique, mais en contrepartie il entend bénéficier pleinement des droits auxquels peut prétendre un membre à part entière. La question de fond est maintenant de savoir si les transformations institutionnelles et la stabilisation macroéconomique déboucheront sur une intégration effective et la convergence espérée par tout un peuple.

Chronique d'une transformation institutionnelle

Contrairement aux usages en vigueur à l'Ouest, les anciens pays socialistes candidats à l'entrée dans l'UE ne se qualifient pas d'économies en

¹ TRACES, Université de Lille 3. Mél : Maryline.Dupont@univ-lille3.fr

² MEDEE, Université de Lille 1. Mél : Bernard.Dupont@univ-lille1.fr

... suite en page 2

L'avenir des dix nouveaux pays dans l'UE n'est prometteur que si on leur donne les moyens d'amortir les coûts d'ajustement de l'intégration, à l'instar de ce qui a été fait à l'occasion des deux derniers élargissements.

Par ailleurs, trois pays n'ont pas eu l'heur d'être retenus dans ce processus d'élargissement, à défaut de remplir tous les critères – économiques et politiques – de Copenhague (définis au Conseil européen de juin 1993). La Roumanie et la Bulgarie sont invitées à poursuivre leurs efforts sur les plans économique et institutionnel, pour remplir les conditions d'une économie de marché viable capable de faire face à la pression concurrentielle du marché unique européen, et d'assimilation de l'acquis communautaire. Des progrès dans ces domaines permettraient à ces deux pays de rejoindre l'UE en 2007. Pour la Turquie, c'est une autre histoire. En décembre 2002, les Quinze ont fait la proposition suivante : si la Turquie remplit et applique effectivement les critères politiques de la démocratie, d'un État de droit, du respect et de la protection des droits de l'homme et des minorités, d'ici décembre 2004, alors des négociations d'adhésion pourront être ouvertes. La durée de ces négociations n'est pas définie, car il est probable qu'elle sera plutôt longue (la libre circulation des travailleurs étant un problème sensible, pour l'Allemagne notamment). Autrement dit, les Quinze ne promettent pas l'adhésion, mais ne veulent pas non plus reléguer la Turquie dans un "partenariat spécial". C'est une position pour le moins ambiguë. L'article de Deniz AKAGÜL rappelle que depuis quarante ans, l'UE a laissé entendre à la Turquie qu'elle avait vocation à être un membre à part entière de l'UE. Il invite à s'interroger sur la dimension identitaire des relations entre la Turquie et l'UE. Du côté turc, les attentes de l'adhésion - une "occidentalisation" - pourraient paradoxalement s'estomper à mesure des progrès de la convergence de l'économie turque vers les standards de l'UE. Du côté européen, il reste à définir son identité...

Florence Huart

Pôle Jean Monnet

transition mais d'économies en transformation. La connotation sémantique est loin d'être innocente, surtout dans le cas polonais.

A la fin des années 80, ce pays hérite d'une situation économique intenable. Le constat est accablant, typique des économies administrées de cette époque : économie de pénurie, économie fortement déséquilibrée sur le plan macroéconomique, économie peu efficace, économie inflationniste, économie de chômage déguisé, économie dollarisée, économie orientée vers l'agriculture et l'industrie sans tertiaire marchand moderne, économie ouverte sur l'Est, économie à l'endettement international insoutenable... Sans état d'âme, la Pologne tire le trait sur son héritage en rejetant toutes les institutions responsables de cet état de fait. C'est donc à bon droit qu'on peut parler de transformations profondes du système économique.

Convaincue que le salut passe par une intégration internationale réussie, la Pologne adopte explicitement une stratégie globale conforme aux principes de Copenhague : instauration d'une économie de marché viable ; capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'UE ; adoption des lois et règlements qui constituent l'acquis communautaire. Deux générations de réformes structurelles verront successivement le jour en moins de dix ans.

1990, le premier big bang

La première salve de réformes marque le début des années 90. Le plan Balcerowicz de "transformation économique", élaboré durant l'automne 1989 et mis en application le 1er janvier 1990, comprend deux aspects : un volet de stabilisation macroéconomique inspiré du consensus de Washington et un volet de transformations systémiques. Ce dernier est rien moins qu'une révolution institutionnelle, à tel point qu'il est devenu coutumier de parler de big bang ou encore de nouveau paradigme. Concrètement, il s'est agi d'instaurer quatre types de réformes de fond afin de mettre le pays sur la voie d'une économie de marché. En premier lieu, la Pologne s'engage dans un processus quasi

généralisé de libéralisation des prix passant ainsi d'un système de prix administrés à un tout autre système dans lequel les prix sont déterminés par le libre jeu du marché. L'effet de cette déréglementation est d'avoir fait disparaître presque instantanément les queues devant les magasins et d'avoir réaligné les prix relatifs sur ceux des économies de marché voisines. En second lieu, s'est enclenché un processus de restructuration et de privatisation des entreprises revenant à organiser le transfert de la propriété des entreprises vers le secteur privé. Comparativement aux autres pays en transformation, la privatisation a été conçue pour s'effectuer lentement, plus exactement sans hâte particulière mais de façon réfléchie. Elle a permis d'impulser un secteur privé dynamique, de favoriser l'implantation des investissements directs à l'étranger des firmes multinationales, enfin de constituer des clusters – systèmes productifs locaux – cohérents. En troisième lieu, s'est créé un environnement institutionnel favorable à l'exercice de l'activité privée, en particulier le système bancaire et financier a été totalement refondu et une nouvelle législation relative aux activités, au commerce et à la concurrence a vu le jour. Enfin, le rôle de l'Etat dans l'économie a été radicalement redéfini. Auparavant, l'Etat était impliqué à tous les niveaux par le biais de la planification de la production et l'organisation centralisée des activités économiques. Désormais, il devient le garant des institutions de l'économie de marché et l'initiateur des politiques économiques à l'instar des nations occidentales. Ce faisant, il a rompu avec l'ancien régime fiscal qui reposait sur les transferts effectués par les entreprises d'Etat. Afin d'assurer de nouvelles recettes, un nouveau système fiscal a été rapidement organisé dont la pièce maîtresse est la taxation des revenus issus de l'activité privée : impôts sur les profits des sociétés, impôts sur le revenu des personnes physiques, taxe à la valeur ajoutée, taxes sur les produits, contributions sociales patronales au Fonds du travail, impôts fonciers, ...

Par sa radicalité, le premier big bang a pris le risque d'être impopulaire. De fait, il a bénéficié d'un extraordinaire consensus social qui l'a pérennisé malgré les alternances politiques. En 1991, la nouvelle équipe gouvernementale, plus marquée à droite, renforce les réformes systémiques.

En 1993, le Parlement bascule à gauche et, en juin 1994, le pays est gouverné par une alliance de gauche : la nouvelle majorité poursuit sans état d'âme la transformation. Au terme de cette première vague de réformes, tous les observateurs s'accordent à dire que les institutions nouvelles sont stables et irréversibles dans la mesure où la Pologne a officiellement demandé en 1994 son adhésion à l'Union Européenne.

1997, le second big bang

Pressée par le calendrier de l'adhésion, la Pologne entreprend une seconde vague de réformes qui s'interprètent comme la conséquence directe de la volonté de respecter les critères de Copenhague. La date clé est 1997. A la faveur d'un nouveau changement de majorité parlementaire et du retour au pouvoir de la coalition de droite, une accélération des transformations institutionnelles est décidée. Elle n'obéit pas à la même logique que le plan de transformation économique de 1990. Partant du principe que la rupture avec le système d'économie planifiée est consommée, un nouveau cap est fixé, consistant à améliorer le cadre de fonctionnement de la jeune économie de marché dans une perspective d'ouverture accrue aux échanges internationaux. Au reste, cette exigence cadre étroitement avec les pourparlers qui démarrent avec le Conseil Européen. La Pologne fait partie des "pays du groupe de Luxembourg", avec l'Estonie, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie. Ses progrès vont bientôt être examinés par l'Union Européenne dans des rapports réguliers qui évaluent sa capacité à satisfaire un certain nombre de critères économiques et à assurer les obligations qui découlent de l'adhésion.

Or ces obligations sont loin d'être anodines. En appliquant la législation et les directives communautaires, c'est bien toute la logique et tous les principes européens de fonctionnement qui sont intégrés. Il ne s'agit donc pas seulement de prouver qu'on peut enregistrer des avancées en matière de libéralisme ou que l'économie de marché est viable, stable et compétitive. Comme les autres pays candidats, la Pologne a aussi obligation d'intégrer l'esprit et la configuration institutionnelle de l'Europe. En particulier, la reprise des 31 chapitres de l'acquis communau-

taire a nécessité un changement de constitution républicaine et des réformes de fond. Il serait fastidieux de dresser ici la liste des changements institutionnels. Sur le plan purement économique, deux exemples sont significatifs de leur ampleur. Dans ses principes, la nouvelle constitution, votée en 1997, intègre le volet de l'acquis lié à l'Union économique et monétaire ainsi que certains critères du Traité de Maastricht. De ce fait, le financement direct du secteur public par la Banque Nationale de Pologne est désormais interdit et la dette publique est plafonnée à 60% du PIB. Il s'en est suivi une réforme profonde de la Banque centrale. Votée elle aussi en 1997, la "loi sur la Banque Nationale de Pologne" impose le principe de son indépendance par l'instauration d'un Conseil de la Politique Monétaire, organisme coupé du pouvoir politique et chargé de la conduite de la politique monétaire (qui comprend la politique de change). Actuellement, et de manière très symbolique, c'est M. Balcerowicz, l'artisan du premier big bang, qui en est à la tête. En complément obligé, il a fallu édicter en 1998 une loi sur les finances publiques imposant un nouveau cadre institutionnel pour la gestion des finances publiques et la poursuite de l'assainissement budgétaire – tout particulièrement en cas de dérapage de l'endettement public.

Dans le même ordre d'idée, une batterie de réformes administratives s'est mise en place à partir de 1999. Les critères européens ont poussé à repenser les autorités administratives territoriales autonomes en fonction de leur capacité à mener une véritable politique régionale et à gérer les Fonds structurels. En pratique, deux types de décisions ont renforcé l'autonomie territoriale. D'une part, la déconcentration des responsabilités, synonyme de transferts des compétences de l'échelon central à l'échelon local, a été menée au niveau des voïvodies (województwo), des districts (powiat) et des communes (gmina). D'autre part, de nouvelles règles de coordination administrative entre les autorités centrales et locales ont été établies. Ce nouveau style de gouvernance tranche radicalement avec la tradition centralisatrice antérieure et bien des polonais, déroutés par l'ampleur du changement, sont aujourd'hui bien en peine de définir en quoi consistent les compétences réelles d'un powiat.

... suite en page 4

Ainsi, la transition vers l'économie de marché a été l'occasion d'une transformation en profondeur. Sur le terrain des institutions, la Pologne a démontré qu'elle satisfaisait à deux principes majeurs de Copenhague : instauration d'une économie de marché viable et adoption de l'acquis communautaire. Reste la question de sa capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union Européenne. L'examen des performances macroéconomiques prouve le dynamisme de l'économie polonaise.

Un bilan macroéconomique globalement positif

Au cours des années 90, le big bang a eu pour pendant économique une "thérapie de choc", ensemble de politiques de stabilisation visant à placer la Pologne sur une trajectoire de croissance. C'est sans aucun doute sur ce terrain que les succès des réformes structurelles sont les plus sensibles.

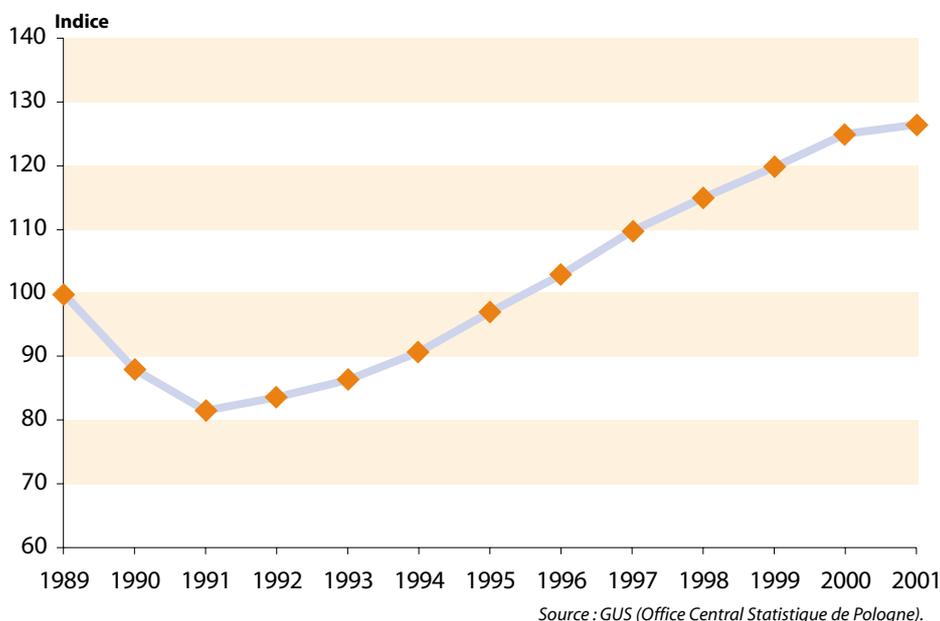
La croissance retrouvée

En 1990 et 1991, la récession est brutale : le taux de croissance du PIB en volume baisse respectivement de 11,6% et de 7%. A partir de 1993, la Pologne s'engage sur un sentier de croissance soutenue, toujours

au-dessus de la moyenne européenne : 2,6% en 1992 ; 7% en 1995 ; 4,1% en 2000. Parmi l'ensemble des pays d'Europe Centrale et Orientale, elle sera la première nation à retrouver et dépasser le niveau de richesses de la fin des années 80. Fait significatif, prouvant que des modes de régulation nouveaux se sont imposés : toutes les données statistiques convergent pour indiquer que c'est la dynamique du secteur privé qui "tire" l'ensemble des activités. En définitive, les réformes structurelles ont correctement joué leur rôle de catalyseur des aspirations économiques.

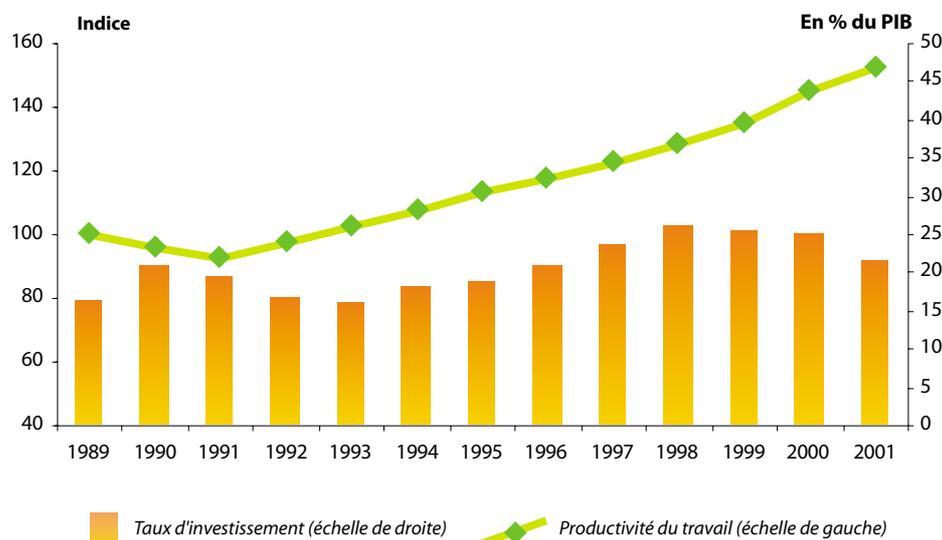
L'examen de la croissance par habitant amène un diagnostic assez proche. Le graphique 1 montre que la transformation s'est faite en deux temps : les polonais ont vécu cinq années de "vaches maigres", voire très maigres (de 1990 à 1995, la richesse par tête reste inférieure au niveau de 1989), avant de tirer les bénéfices de la nouvelle stratégie de croissance. Entre 1995 et 2001, le PIB réel par habitant a augmenté de plus de 25% en dépit du ralentissement en fin de période.

1 Croissance du PIB réel par habitant.



2 Taux d'investissement et productivité du travail.

La solidité de la nouvelle croissance est confirmée par les indicateurs de performance. Contrastant avec l'atonie des décennies antérieures, la productivité du travail croît à un rythme élevé depuis 1991. On assiste même à une accélération des gains de productivité sur la période récente (graphique 2).



Ainsi, les nouvelles dynamiques productives ont pris appui sur des efforts importants de recherche de gains de productivité. Ceux-ci n'auraient pas été possibles sans une stratégie systématique d'investissements massifs. Le graphique 2 témoigne que les taux d'investissement sont... staliens depuis 1991, de l'ordre de 20% en moyenne annuelle. La Pologne est entrée de plein pied dans le capitalisme par un stade d'accumulation intensive du capital, d'autant plus délicat à mettre en œuvre qu'il est contemporain d'une phase de redéploiement des activités productives.

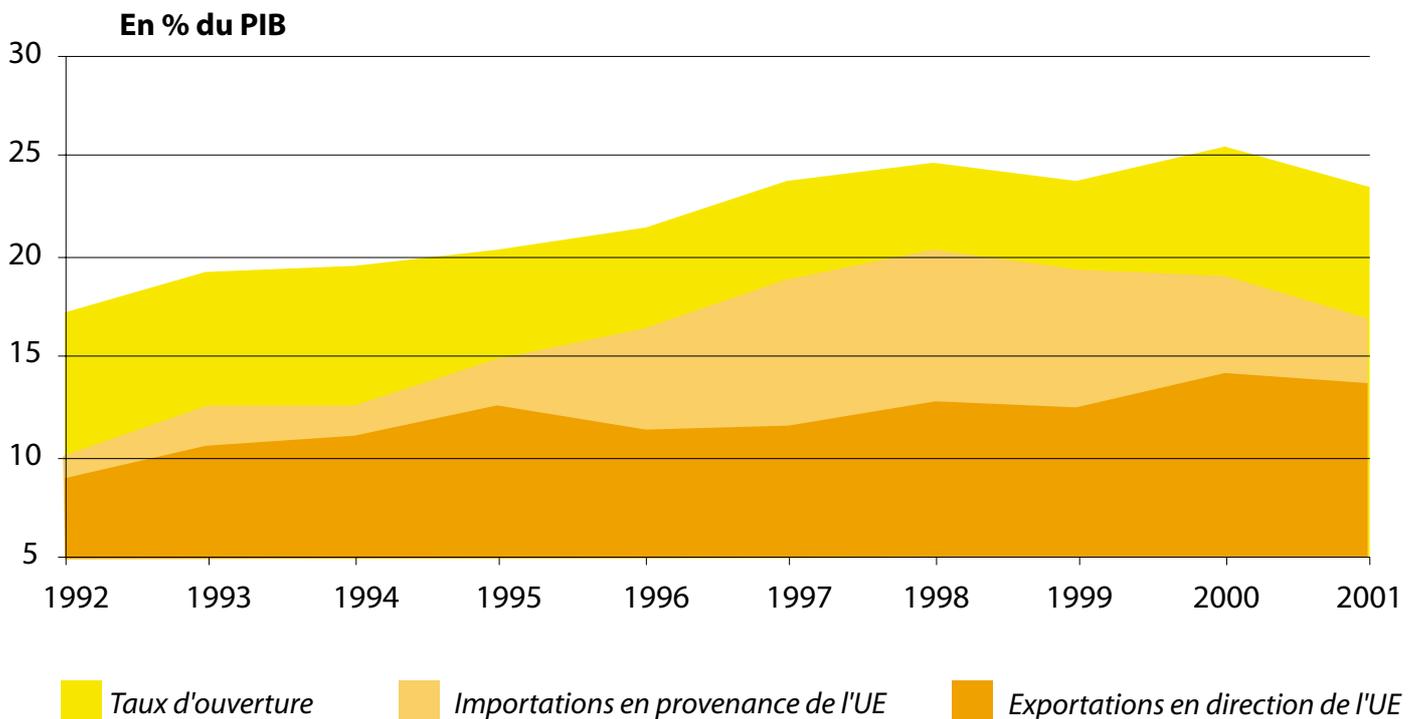
La déconstruction de l'appareil productif antérieur s'est traduite par d'importants désinvestissements qui ont été très largement compensés par les investissements nécessaires pour bâtir de nouvelles structures calquées sur le modèle occidental.

Une réorientation internationale réussie

Ce double mouvement de déconstruction/reconstruction des structures productives trouve son explication dans les efforts d'intégration de la Pologne sur les marchés mondiaux, particulièrement européens.

La cause majeure des performances de l'économie polonaise moderne renvoie avant tout à l'adoption délibérée d'une stratégie de croissance tirée par la demande extérieure dans un contexte international marqué par la globalisation financière. A cet égard, le graphique 3 montre que le taux d'ouverture a augmenté de 8,5 points entre 1992 et 2000 – l'infléchissement de 2001 étant dû au contexte de récession mondiale.

3 Ouverture et intégration européenne.



Source : GUS (Office Central Statistique de Pologne). Calculs effectués par nos soins, à partir des évaluations en dollars US.

Sur les marchés mondiaux des biens et services, dix ans ont suffi pour réussir une réorientation géographique. Largement tournée auparavant vers le CAEM, la Pologne prend un virage de 180° dans les années 90 et cherche ses fournisseurs et clients à l'Ouest : tant les importations en provenance de l'Union Européenne que les exportations vers l'Union Européenne ne cessent de voir leur part dans le PIB augmenter (graphique 3). Il s'agit d'ailleurs d'une conséquence directe des accords d'association signés avec l'Europe. Cette politique de contrats culmine en 1998,

date où c'est avec la Pologne que l'UE réalise ses plus gros excédents et à partir de laquelle on assiste à une réaction de rééquilibrage. En parallèle, la réorientation géographique des échanges s'est accompagnée d'une réorganisation sectorielle profonde : aux antipodes d'un commerce Nord-Sud traditionnel, on voit se développer un commerce intra-branche de sorte que la Pologne se rapproche de la structure par produits des pays européens. L'indice de Grubel-Lloyd est passé de 40 en 1993 à 43 en 1998³. Dans le même ordre d'idée, la part des produits intensifs en tra-

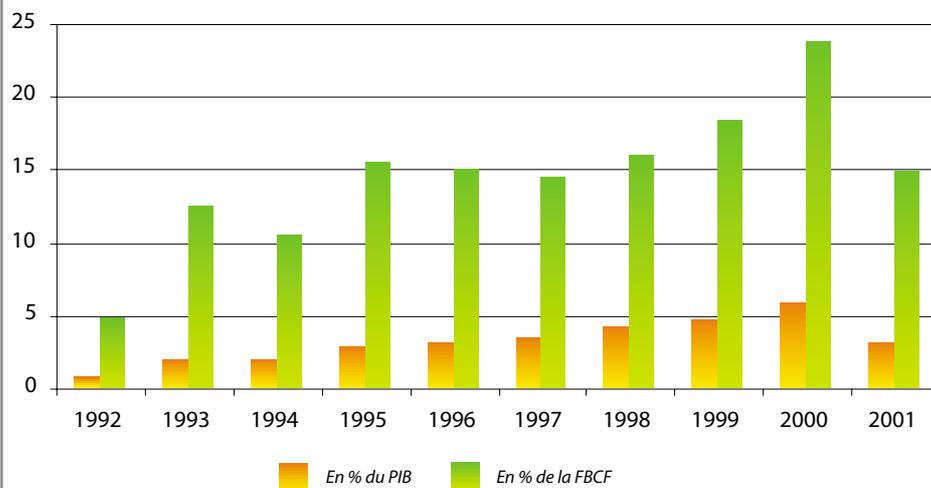
vail qualifié et en capital au sein des exportations vers l'UE est passé de 31% en 1993 à 45% en 1998.

La restructuration du commerce extérieur a eu lieu dans un environnement international qui a connu lui-même de profondes mutations au cours des années 80. A son corps défendant, la Pologne a été plongée dans une régulation mondiale financiarisée. Il se trouve que la globalisation financière a été une chance en l'espèce. Le rythme d'accumulation du capital compatible avec la croissance, dont on a vu plus haut qu'il se traduit par des taux

³ L'indice de Grubel-Lloyd mesure la part des échanges intra-branche dans le commerce total. La spécialisation intra-branche se caractérise par des échanges croisés de produits similaires, i.e. par des flux réciproques et d'ampleur comparable d'importations et d'exportations de produits, qui ont des caractéristiques proches, mais différenciées. Par contre, dans le cas des échanges inter-branche, les pays sont spécialisés dans des branches d'activité différentes (chaque pays importe des produits qu'il n'exporte pas, et exporte des produits qu'il n'importe pas). [NDLR]

d'investissement extrêmement élevés, a amené un important besoin de financement que l'épargne domestique ne pouvait couvrir. L'endettement international, mais surtout l'ouverture aux investissements directs à l'étranger des firmes multinationales, a pallié le handicap du déficit d'épargne nationale. Le graphique 4 montre que les flux d'IDE représentent plus de 3% du PIB depuis 1995 – avec une pointe à près de 6% en 2000, et, de manière plus spectaculaire, que leur part dans la formation brute de capital fixe est toujours supérieure à 15% depuis 1995 – le maximum avoisinant 24% en 2000. Tous les commentateurs interprètent ces données comme un signe évident de l'attractivité de l'économie polonaise et de la confiance que les investisseurs accordent dans la stabilité de long terme des nouvelles structures institutionnelles.

4 Flux d'investissements directs en Pologne.



Source : GUS (Office Central Statistique de Pologne) et Banque Nationale de Pologne.

Une réorientation qui s'est appuyée sur la politique de stabilisation

Une stratégie de croissance tirée par la demande internationale condamne une nation à se voir imposer une contrainte extérieure plus ou moins aiguë selon que la spécialisation est statique ou dynamique. A long terme, la Pologne doit payer ses importations et les revenus du capital par ses exportations dont le volume dépend essentiellement de sa capacité à maîtriser la compétitivité-prix puisque le pays est un nouveau venu sur les marchés mondiaux et n'est pas encore en mesure d'offrir des produits sur les créneaux porteurs. En l'état actuel de son insertion, elle a des concurrents et n'a pas d'autre choix que celui de maîtriser ses prix. Dès 1990, la politique de stabilisation de Balcerowicz prend à bras le corps la question des déséquilibres macroéconomiques et l'objectif prioritaire est double : casser l'inflation et maîtriser les dépenses publiques.

On a souvent dit que la Pologne a donné au cours de la précédente décennie l'image d'une "économie de manuel" tant les mesures de politique économique ont

été conformes aux enseignements usuels de la macroéconomie moderne. Cette appréciation, quelque peu condescendante et même caricaturale, ne doit pas faire oublier que l'inspiration idéologique des programmes se trouve dans les avis des organismes internationaux, particulièrement ceux délivrés par le FMI. La Pologne a réussi à appliquer à la lettre des propositions libérales que peu de nations parviennent à respecter dans leur totalité. Sa crédibilité en dépendait ; elle est maintenant une donnée qui s'impose à la communauté internationale.

La politique monétaire est logiquement au cœur des dispositifs de lutte contre l'inflation ainsi que du contrôle du taux de change. Des cibles précises ont été fixées, annoncées et atteintes. Le tableau 1 témoigne d'un succès spectaculaire : pour rappel, en 1990, le taux d'inflation annuel était de 686% ; il chute à 43% en 1992 puis décroît régulièrement pour tomber à 5,5% en 2001 et, selon les dernières estimations à 3,5% en 2002. L'hyperinflation est un vieux souvenir et la quasi stabilité des prix, gage d'un différentiel d'inflation favorable, conforte la compétitivité.

Tournant le dos aux conceptions keynésiennes de la relance budgétaire et des budgets sociaux, la nouvelle politique budgétaire accompagne la lutte contre l'inflation et prend pour objectifs la réduction des déficits afin de parvenir à l'équilibre comptable ainsi que la diminution de l'endettement public. Au vu du tableau 1, l'évolution du solde budgétaire dépend de la conjoncture : les années de forte croissance sont mises à profit pour contenir le déficit public ; a contrario, la récession de 2001 a fait dérapier les comptes de l'Etat. On note cependant qu'entre 1993 et 2000, les critères de Maastricht sont vérifiés ou près d'être atteints. Quant à la dette publique, la décroissance entamée en 1993 l'a amenée à un niveau du PIB tout à fait compatible avec les critères européens et qui écarte définitivement le spectre d'un profil insoutenable dans le long terme.

... suite en page 7

1 les résultats de la stabilisation macroéconomique.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Indice des prix à la consommation (fin de période, %)	44,3	37,6	29,5	21,6	18,5	13,2	8,6	9,8	8,5	3,6
Solde budgétaire (en % du PIB)	-6,9	-3,4	-2,8	-2,9	-3,3	-3,2	-2,6	-3,2	-3	-5,3
Dettes publiques (en % du PIB)	86,7	88,8	68	54,3	47,8	46,9	42,9	44,4	40,9	41,9

Source : GUS (Office Central Statistique de Pologne)

Ainsi, la transformation institutionnelle s'est doublée d'une mutation économique profonde. En choisissant une stratégie de croissance contrainte par les échanges extérieurs, la Pologne a trouvé le chemin de la croissance durable comme en témoignent les grands indicateurs macroéconomiques. Elle s'est logiquement trouvée en bonne place dans la dernière vague d'élargissement de l'Union Européenne. Mais la satisfaction de critères économiques ne doit pas masquer le fait que ces résultats ont pour toile de fond des évolutions sociales particulièrement défavorables.

Le coût social de la transformation

La croissance par tête, bien réelle, n'a pas profité uniformément à l'ensemble de la population polonaise. Elle n'est qu'une moyenne qui cache d'importantes disparités. En réalité, sitôt que la Pologne s'est engagée dans la voie de transformations systémiques, les nouvelles logiques économiques ont engendré un sous-emploi durable – situation inconnue avant le big bang et la thérapie de choc.

Un contexte de sous-emploi durable

La montée de l'activité privée et la vigueur de l'investissement, l'intensification de l'accumulation du capital et surtout des gains de productivité du travail, l'ouverture vers les marchés européens et la soumission à la

concurrence internationale se sont conjugués pour précipiter l'économie polonaise dans une situation de sous-emploi durable. Le tableau 2 montre que les taux d'emploi et d'activité des 15-64 ans ont baissé de manière continue depuis 1992 et qu'en 2001, ils se situent tous à un niveau inférieur à la moyenne européenne. Le taux de chômage, quant à lui, après avoir diminué jusqu'en 1997 (tout en restant supérieur à 10%), connaît ces dernières années une violente remontée, à tel point qu'il atteint aujourd'hui des niveaux largement supérieurs à ceux enregistrés au cours des premières années de restructuration.

Un examen plus attentif des données indique que les pressions exercées sur le marché du travail pèsent de façon nettement différenciée selon le critère de l'âge.

2 Les indicateurs du marché du travail.

	Pologne										U. E.
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001
Taux d'emploi											
Ensemble des 15-64 ans	59,9	58,9	58,3	58,1	58,4	58,8	58,9	57,5	55,0	53,5	64,1
15-24 ans	32,3	29,5	28,0	27,3	27,9	28,8	28,6	24,3	24,5	22,1	40,6
25-54 ans	74,8	74,4	73,8	74,2	74,6	74,7	75,0	73,7	70,9	69,3	76,4
55-64 ans	35,4	35,1	34,4	33,8	33,0	33,6	32,3	32,5	28,4	29,0	39,2
Taux d'activité											
Ensemble des 15-64 ans	69,4	68,8	68,4	67,4	66,9	66,4	66,1	65,9	65,8	65,7	69,2
15-24 ans	44,8	42,2	41,5	39,7	39,0	38,3	37,3	34,7	37,8	37,4	47,1
25-54 ans	84,9	85,2	84,7	84,0	83,6	82,9	82,9	82,6	82,4	82,2	81,7
55-64 ans	38,1	37,5	37,0	35,9	35,0	35,5	34,3	35,2	31,3	32,1	41,9
Taux de chômage											
Ensemble des 15-64 ans	13,6	14,4	14,8	13,7	12,7	11,5	10,9	12,8	16,4	18,6	7,4
15-24 ans	27,8	30,0	32,6	31,2	28,5	24,7	23,2	30,0	35,2	41,0	13,9
25-54 ans	11,9	12,7	12,8	11,7	10,8	10,0	9,5	10,8	13,9	15,8	6,5
55-64 ans	7,1	6,5	7,0	5,9	5,9	5,3	5,9	7,7	9,4	9,7	6,4
Coefficient de discrimination 15-24 ans/25-54 ans	2,3	2,4	2,5	2,7	2,6	2,5	2,5	2,8	2,5	2,6	2,1

Source : OCDE, Statistiques de la population active, 1981-2001.

Au cours de la transformation, les participations à l'emploi et à l'activité se concentrent autour de l'âge médian et c'est pour les 24-54 ans que les taux d'emploi et d'activité ont accusé les diminutions les plus faibles. A l'opposé, ces indicateurs ont fortement baissé aux deux extrêmes des âges de la vie active. Ainsi, ce sont les "jeunes" et les "vieux" qui ont fait les frais des mutations économiques. Encore faut-il distinguer les situations vécues par les premiers et les seconds.

L'exclusion du marché du travail des 55-64 ans est la conséquence directe de la politique dite de régulation de la population active mise en place dans le cadre de l'accompagnement des restructurations. Tous les programmes de retrait d'activité ont contribué à drainer une fraction de la main d'œuvre en surnombre hors de la population active. Les départs en retraite anticipée ont été systématiquement favorisés par des dispositifs offrant aux bénéficiaires un revenu de remplacement avant l'âge légal de la retraite. Le recours à ces mécanismes d'indemnisation ont fait de cette tranche d'âge la cible privilégiée des licenciements et ont fortement influencé la structure par âge de l'offre tout comme de la demande d'emploi. Cette forme d'ajustement, également motivée par une volonté de protection sociale des plus âgés, est intervenue dans la configuration du risque de chômage. Le taux de chômage des plus âgés, tout en reflétant la dynamique globale du chômage global, reste structurellement le plus faible. En définitive, ce sont les plus jeunes qui ressentent avec le plus d'acuité les conséquences induites par les nouvelles règles économiques et qui se trouvent en situation fragile d'insertion sur le marché du travail. Les moins de 25 ans enregistrent la plus forte baisse du taux d'emploi : -10,3 points, soit une perte relative de 31,7% entre 1992 et 2001. Le faible contenu en emploi de la production s'est traduit par un rétrécissement des embauches et a attisé la concurrence entre les actifs. La Pologne est parvenue à une situation où les actifs "mûrs" sont des insiders et les jeunes des "outsiders". Écartés des embauches, les jeunes ont été incités à poursuivre leurs études et à reculer leur entrée dans la vie active. Ce nouveau "cycle de vie" s'est imposé à une vitesse étonnante et représente une force de coer-

cion inconnue en Europe : en 2001, 22% des jeunes polonais sont employables contre 41% en Europe. Mais la baisse massive du taux d'activité n'est pas parvenue à contrer le risque de chômage et l'ampleur de la ségrégation dont les jeunes sont victimes. Comparés à leurs aînés, les jeunes représentent la cible privilégiée du chômage et ce phénomène s'est amplifié au cours des années 90. En 2001, le taux de chômage des moins de 25 ans est le plus élevé de toutes les tranches d'âge, atteignant le niveau record et inquiétant de 41% (à comparer avec la moyenne européenne de 14%). En résumé, les jeunes ont subi de plein fouet les conséquences de l'instauration de la nouvelle économie de marché. La Pologne a sacrifié une génération sur l'autel de la transformation systémique et cette génération jeune a accepté d'être la "variable d'ajustement macroéconomique" dont la Nation avait besoin. Le consensus social a joué à plein. Pour combien de temps encore ?

L'envers du décor

La dégradation sur le marché du travail est contemporaine d'une déstructuration manifeste du tissu social. Des inégalités de revenu, non seulement propres aux différences de qualification ou à l'appartenance à des couches plus ou moins en phase avec les nouvelles dynamiques économiques, mais aussi, comme on l'a vu, consécutives aux différences d'âge, sont apparues et se sont approfondies au cours des années 90. Les campagnes et les villes sont confrontées au développement de la pauvreté et de l'exclusion. Le phénomène des sans-logis, particulièrement insoutenable dans un pays au climat très dur en hiver, est devenu un sujet d'actualité quand il était inexistant dans le précédent régime. La violence urbaine a fait son apparition, de même que la gangstérisation et la prostitution. La jeunesse rêve d'horizons occidentaux plus cléments et songe à émigrer ; de fait, les statistiques prouvent que les départs ont l'ampleur d'un phénomène de société. En règle générale, la dissolution du lien social antérieur et la rapidité de la diffusion de comportements individualistes a mis à mal et le sens d'appartenance à une collectivité – ce que témoigne la

désyndicalisation massive, et le sens moral, si profond autrefois et qui était nourri d'une intense foi catholique.

Les succès des transformations institutionnelles et économiques ont eu pour revers un sentiment de gâchis humain. Le prix de l'adhésion à l'Union Européenne s'apprécie à l'aune des réalités sociologiques. Le pouvoir polonais, quel qu'il soit, est condamné à poursuivre la marche vers l'intégration tout en cherchant à en amenuiser ses effets pervers sur le corps social. Il est devenu manifeste que les dysfonctionnements du marché du travail sont à la racine des problèmes et que seul un surcroît de croissance est en mesure de les éradiquer. Pour ce qu'on sait de la loi d'Okun en Pologne⁴, il faudra beaucoup de croissance durable pour baisser le chômage significativement, même si on s'en tient au chômage des jeunes, d'autant que les transformations de l'agriculture risquent à court terme d'amener un exode rural massif. Dans ces conditions, seule l'aide sans condition de l'Union Européenne peut permettre d'amener la Pologne sur un sentier de croissance forte, porteuse d'emplois, et lui signifier que les efforts et sacrifices fournis depuis 1990 n'ont pas été vains.

La candidature de la Turquie à l'Union Européenne

Deniz AKAGÜL

Université de Lille 1



À u sommet de Copenhague de décembre 2002, qui entérinait le cinquième élargissement de l'Union européenne (UE), le Conseil européen fixait l'échéance de décembre 2004, pour décider de l'ouverture des négociations avec la Turquie. Un mois avant le sommet, le Président de la Convention européenne chargée de rédiger la future constitution de l'UE, Valéry Giscard d'Estaing, estimait que l'adhésion turque signifierait " la fin de l'Union européenne ! ". En disant tout haut ce que beaucoup pensaient tout bas, ses propos ont lancé un débat animé autour de la candidature turque.

Pourtant, les relations entre l'Union et la Turquie remontent aux premiers jours de la Communauté européenne. La Turquie est le deuxième pays, juste après la Grèce, à avoir signé un Accord d'association, en 1963, qui prévoyait dans son article 28, l'examen de l'adhésion turque aux alentours de 1995, c'est-à-dire après la réalisation de l'objectif de l'union douanière fixé dans cet Accord d'association (ou Accord d'Ankara). La demande d'adhésion turque fut déposée en avril 1987. Jusqu'à la crise euro-turque, qui a suivi le sommet de Luxembourg (décembre 1997) où la Turquie s'est vue refuser le statut de candidat, l'UE s'est efforcée de figer l'intégration de la Turquie au stade de l'union douanière. À cette époque, la Turquie avait eu le sentiment d'un traitement discriminatoire par rapport à d'autres pays en matière de démocratie et des droits de l'homme. Elle avait alors interrompu le dialogue politique avec l'UE et envisagé de retirer sa candidature. Le statut de candidat a finalement été reconnu deux années plus tard, au sommet d'Helsinki

(décembre 1999). En dehors de leur ancienneté – puisque, d'ici décembre 2004, quatre décennies se seront écoulées depuis l'entrée en vigueur de l'Accord d'Ankara en décembre 1964 – les rapports entre l'Union européenne et la Turquie sont marqués par deux particularités qu'on ne trouve pas chez les futurs États membres du cinquième élargissement, et qui renvoient à des problématiques identitaires. Tout d'abord, l'adhésion à l'UE est perçue du côté turc comme le couronnement d'un processus d'"occidentalisation" entamé depuis deux siècles. Ensuite, la candidature turque amène l'UE à répondre clairement jusqu'où elle peut aller, où se situent ses frontières. Elle pose le problème de l'image que l'UE se fait d'elle-même.

Aspects politiques et économiques de la candidature turque

Sur le plan politique, la candidature turque a longtemps souffert du manque aux règles démocratiques exigées par les critères de Copenhague (Conseil européen de juin 1993). Il n'en demeure pas moins que le traitement de cette candidature, déposée au lendemain de l'élargissement vers le Sud, et à la veille de la dislocation du bloc soviétique qui est à l'origine de l'élargissement vers l'Est, traduit le changement d'esprit intervenu dans l'attitude de l'UE. Alors que l'élargissement vers le Sud s'est déroulé dans un esprit qui percevait l'adhésion comme un instrument pour consolider les jeunes démocraties et accélérer leur développement économique, le cinquième élargissement est engagé dans un esprit qui exige des progrès substantiels dans

l'accomplissement de la démocratisation et du développement économique. comme la condition préalable de l'adhésion. Force est aussi de constater que la perspective d'adhésion, qui s'est ouverte depuis le Sommet d'Helsinki, a stimulé les avancées démocratiques en Turquie. Dans l'accomplissement des critères politiques de Copenhague, les Turcs ont réalisé des progrès importants, avec l'adoption récente des réformes en été 2002 (comme l'abolition de la peine de mort, l'élargissement des droits des minorités...).

Dans le domaine économique, la Commission européenne soulignait, en 2000, qu'"une partie considérable de l'économie turque est déjà en mesure de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché dans une union douanière avec la CE."¹ En effet, la Turquie s'est distinguée par son dynamisme commercial, en devenant le 6^e client et le 12^e fournisseur de l'UE vers la fin des années 90.² Force est de constater, cependant, qu'avec un PNB par tête en PPA de la Turquie qui correspond à un tiers de la moyenne communautaire, l'écart de développement demeure important, comme en témoigne d'ailleurs la structure des échanges dominée par l'inter-branche – bien que l'indice Grubel-Lloyd inférieur à 10% en 1980 ait franchi le seuil des 30% vers la fin des années 90. Si l'intégration a atteint un stade avancé sur le plan commercial avec la réalisation de l'union douanière à partir du 1^{er} janvier 1996, la réalisation du marché commun se heurte aux réticences de l'UE, notamment dans le domaine de la libre circulation des personnes qui devait se réaliser en décembre 1986. La Turquie s'est trouvée dans la situation particulière d'être le premier pays à réaliser l'union

¹ Rapport régulier 2000 de la Commission sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion, 8 novembre 2000, Bruxelles, p. 79.

² L'indice Grubel-Lloyd est présenté en note de bas de page de l'article précédent. [NDLR]

douanière, sans devenir pour autant membre à part entière, c'est-à-dire sans avoir la possibilité de compter sur la solidarité budgétaire de l'UE, ni même sur un programme d'aides de pré-adhésion comme ce fut le cas pour les futurs pays membres. Selon les estimations effectuées sous les hypothèses d'une adhésion à part entière et d'une solidarité budgétaire actuellement en vigueur entre les Quinze, le montant des transferts nets au profit de la Turquie aurait correspondu en 1997 à 0,12% du PNB de l'UE ; soit pratiquement la quasi-totalité de la marge inutilisée du budget européen (0,15%) que la Commission comptait déployer sur la période 2000-2006 pour financer l'élargissement à l'Est. L'appréciation de l'arbitrage budgétaire effectué par l'UE dépasse le cadre restreint d'un raisonnement purement comptable et renvoie à des considérations d'ordre politique, géostratégique, etc.

Aspects symboliques de l'adhésion

L'insistance des Turcs pour l'adhésion, bien qu'elle ne soit pas tout à fait étrangère au bénéfice de la solidarité budgétaire de l'UE, qui allégerait la charge de l'intégration pesant essentiellement sur leurs épaules actuellement, vient surtout de la lecture qu'ils font de l'intégration européenne, qui consiste à y voir, à tort ou à raison, la preuve de leur "occidentalisation". La question est de savoir s'ils persisteront dans cette lecture. Dans la mesure où le développement économique constitue l'un des symboles forts du monde occidental, la convergence de l'économie turque, qui est posée comme l'une des conditions préalables de l'adhésion, peut entraîner paradoxalement la disparition de l'un des motifs puissants de l'insistance des Turcs pour l'intégration, qui est d'assimiler l'adhésion à l'"occidentalisation". Autrement dit, une fois l'"occidentalisation" réalisée à travers le rattrapage économique, l'adhésion risque fort d'être

vidée de son contenu symbolique actuel aux yeux des Turcs. Ce qui peut les conduire à prendre pleinement conscience des conséquences de l'intégration européenne, qui imposent des abandons importants de souveraineté.

Quant aux hésitations européennes vis-à-vis de l'intégration turque, si elles se sont justifiées pendant un certain temps par les imperfections de la démocratie turque, force est de constater qu'à mesure que les Turcs s'approchent de l'achèvement des réformes politiques exigées par les critères de Copenhague, surgissent des réticences fondées sur des arguments culturels ou religieux moins avouables, comme en témoignent les échos reçus par les propos de V. Giscard d'Estaing allant dans le sens d'une transformation de la perspective d'adhésion en partenariat. La vision négative que certains ont de la Turquie n'est pas tout à fait étrangère aux changements intervenus dans les confrontations idéologiques observées sur la scène internationale. Au sein de l'ancienne confrontation idéologique "Est-Ouest", la Turquie, membre de l'OTAN et du Conseil de l'Europe, avait une image claire et nette aux yeux des signataires de l'Accord d'Ankara (1963), parmi lesquels figurait De Gaulle. Or, avec la résurgence du clivage "Occident-Orient" du 19^e siècle, cette image est désormais reléguée au second plan pour la Turquie laïque, mais musulmane, au profit d'une image plus orientale qu'occidentale. Même si le déficit démocratique a contribué à cette image, la part de l'imaginaire n'est pas absente dans cette vision négative. De ce point de vue, la Turquie qui constitue d'une certaine manière l'"autre", même si elle s'obstine à ne pas jouer ce rôle, conduit l'UE à faire le détour pour revenir à soi-même. Ce faisant, elle pose la question de ce que l'Europe est ou n'est pas. Si les valeurs qui fondent l'Europe du futur sont la démocratie, le respect des droits de l'homme et la prospérité économique, la Turquie est provisoirement l'"autre". En

revanche, s'il s'agit d'une définition tournée vers le passé et qui s'inscrit dans la "tradition judéo-chrétienne augmentée de l'héritage gréco-latin" suggérée par les chrétiens-démocrates européens, elle est définitivement l'"autre" et pas seulement elle, mais aussi la Bosnie, le Kosovo, l'Albanie et la Macédoine. Cette deuxième définition qui a pu être dissimulée jusqu'à un passé récent, grâce à la complicité des Turcs qui traînaient le pas dans les réformes démocratiques, soulève le problème l'identité même de l'Europe.

LES PRINCIPAUX CONTACTS



CONTACTS

Équipes de recherche

MÉDEE, Faculté des sciences économiques et sociales ;

tél. : 03 20 33 63 44 ; email : medee@univ-lille1.fr

LGH, UFR de géographie ;

tél. : 03 20 43 46 43 ; email : colette.heloir@univ-lille1.fr

CADRE, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales ; email : schor@hp-sc.univ-lille2.fr

IRIED, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales ; tél : 03 20 05 74 87 ; fax : 03 20 05 74 03

Formations doctorales

DEA Espace Européen, Économique et Social ;

tél. : 03 20 43 67 52 ;

email : annarita.palmucci@univ-lille1.fr

DEA de Géographie humaine ;

tél. : 03 20 43 43 43 ;

DEA Droit International, Économique et Communautaire ;

email : fmenu@mailsc-lille2.fr

DEA Défense Nationale et Sécurité Européenne ;

email : fmenu@mailsc-lille2.fr

Centres de Documentation

Centre de Documentation de la Faculté des sciences économiques et sociales ; tél. 03 20 43 46 91 ;

email : sandrine.maes@univ-lille1.fr

Centre de Documentation et de Recherches Européennes de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales ; tél. 03 20 90 74 92



LES MANIFESTATIONS DU PÔLE

Les Journées de l'Association Française
de Sciences Économiques 2003

**« Croissance,
convergences et
intégration
européenne »**

auront lieu

*les 26 et 27 mai 2003
au Nouveau Siècle
8, place Mendès France
à Lille*

Contacts :

Florence Van de Maele

Florence.Van-De-Maele@univ-lille1.fr

Tél. : 03.20.33.72.11

Christine Corbière

medee@univ-lille1.fr

Tél. : 03.20.33.63.44

Pôle Jean Monnet

Faculté des sciences économiques et sociales

USTL

Bâtiment SH2

59655 Villeneuve d'Ascq Cedex

Téléphone : 03 20 33 63 44

Télécopie : 03 20 43 67 67

Messagerie : philippe.rollet@univ-lille1.fr



RETROUVEZ-NOUS
SUR LE WEB !

<http://www.univ-lille1.fr/sceco>