

Vitalité polonaise et logique bruxelloise

La Pologne est un enjeu majeur pour l'élargissement de l'Union européenne. en 2004. Son attitude parfois surprenante lors des négociations avec Bruxelles en donne une image souvent énigmatique. Des rites puissants ont fondé l'identité de ce pays dont l'histoire a été marquée par les démembrements. Aujourd'hui ces rites s'estompent un peu, alors que l'Etat prend lentement le relais. L'enjeu en Pologne n'est donc pas uniquement l'adhésion à l'Union européenne, mais la construction d'une relation positive entre les Polonais et leur Etat.

par Jean-André Barbosa et Eva Portier (*)

Un record ! 2.5 millions de Polonais étaient réunis près de Cracovie, dimanche 18 août 2002, pour écouter le Pape, en visite dans son pays natal. Le message a été clair : « N'ayez pas peur », la Pologne « doit entrer dans l'Union [européenne] avec ses valeurs propres, sa foi, son histoire, son patrimoine culturel, spirituel et religieux ». La Pologne est, en effet, par sa taille, un enjeu majeur pour le prochain élargissement de l'Union

européenne en 2004. Tout d'abord un des meilleurs élèves de la transition, le pays est en crise depuis deux ans, et les tableaux économiques, hier flatteurs, aujourd'hui critiques, ne suffisent pas à expliquer totalement l'évolution du pays depuis dix ans. Cet article, qui fait suite à notre mémoire de fin d'études (1), a pour but de faire la part des stéréotypes dans notre vision de la Pologne, et par là, de montrer que le message du pape Jean Paul II apparaît comme l'écho d'un nouveau défi imposé à ce pays.

L'article analysera d'abord la Pologne de ces dix dernières années au travers de certains de ses indicateurs économiques, avant d'aborder une comparaison entre l'Espagne et la Pologne à la veille de leur adhésion à l'Union européenne. Nous nous intéresserons ensuite à certaines des caractéristiques particulières à la Pologne, et analyserons sous cette optique les défis auxquels sera confronté le pays dans les années qui viennent.

Zone de turbulences

Le 9 novembre 1989, le mur de Berlin tombait. Qui se souvient aujourd'hui qu'au moment où les Berlinoises enjambaient le mur, la Pologne avait depuis plus de deux mois un premier ministre non communiste ? Car c'est bien la Pologne qui a, en grande partie, ouvert la voie au changement de système qui s'est opéré en Europe centrale. Solidarnosc avec, à sa tête, le futur prix Nobel, Lech Walesa, luttait depuis le début des années 80 pour changer le système. Mais ne nous voilons pas la face, ce premier gouvernement avait trouvé une situation économique catastrophique. Parmi les analyses internationales qui ont circulé à l'époque (2), les experts faisaient part de leur scepticisme quant à la possible récupération économique du pays. La partie s'annonçait rude. Pourtant, une décennie plus tard, de prestigieux organismes

internationaux comme le FMI et l'OCDE ne tarissaient pas d'éloges sur les progrès réalisés par la Pologne pour assainir son économie et la transformer en une économie de marché performante. Ainsi nous avons pu lire durant les années 1999-2000 des titres comme : « L'aigle prend son envol » (3), « Pologne : Une transition réussie ? » (4), ou l'OCDE qui s'exclamait : « La Pologne s'est établie aujourd'hui comme une des économies en transition les plus réussies » et de se demander même : « Qu'est-ce qui met la Pologne au dessus du lot ? » (5). Entre la situation de la Pologne en 1989 et celle qui prévalait au début de l'année 2000, il y a donc un monde ! Comment la Pologne a-t-elle accompli une pareille transformation de son économie ? Les rapports cités disent-ils toute la vérité ? En 1990, inspiré peut-être par le FMI, le ministre de l'Economie, Leszek Balcerowicz, a lancé ce qui est connu aujourd'hui comme la « thérapie de choc ». Cette politique, extrêmement dure, visant à stabiliser et à libéraliser l'économie polonaise, a plongé le pays dans une profonde récession durant les deux années qui ont suivi. Pourtant, depuis l'année 1992, le pays a connu une croissance continue avec des taux parmi les plus élevés de la zone. Tous les pays voisins ont connu cette courbe

(*) Note des auteurs : Cet article a été terminé le 23 septembre 2002, soit trois semaines avant l'annonce par la Commission européenne de l'avis favorable pour l'intégration de la Pologne à l'Union européenne en 2004. Le sommet de l'Union européenne en décembre 2002 à Copenhague donnera certainement d'autres précisions quant au cadre de cet élargissement. Il nous a été impossible, compte tenu des délais nécessaires à la parution de cet article, d'en tenir compte dans le travail qui suit.

(1) La Pologne : son PIB, ses rites, ses femmes. Jean-André BARBOSA, Eva PORTIER, Ecole des Mines de Paris, 2001.

(2) FITOUSSI, A l'Est, en Europe, OFCE, Presse de la Fondation nationale de sciences politiques. 1990.

(3) The « soaring eagle » : Anatomy of the Polish take off in the 1990's, de Broeck, Koen, IMF, 2000.

(4) J. SGARD, in Ramsés 99, IFRI, Dunod. 1998.

(5) Economic Survey of Poland, 1999-2000, OECD, 2000.

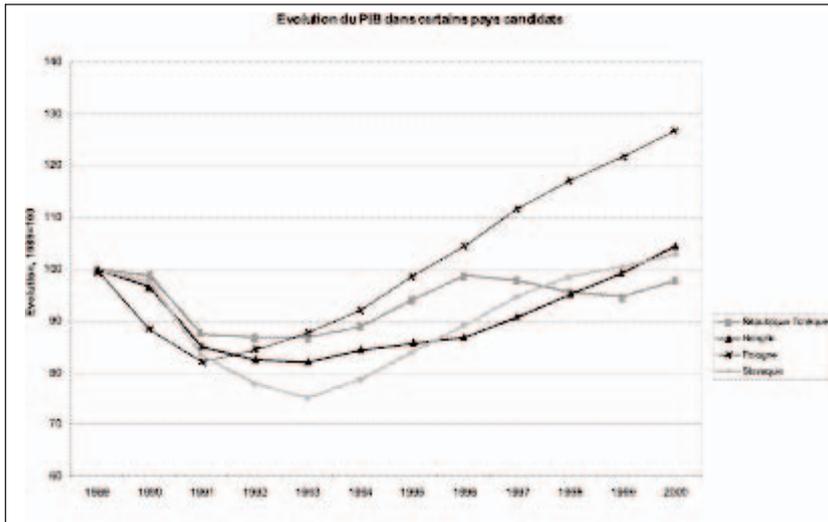


Fig. 1. Evolution du PIB dans certains pays candidats.
Source : Base de données commune UN/ECE.

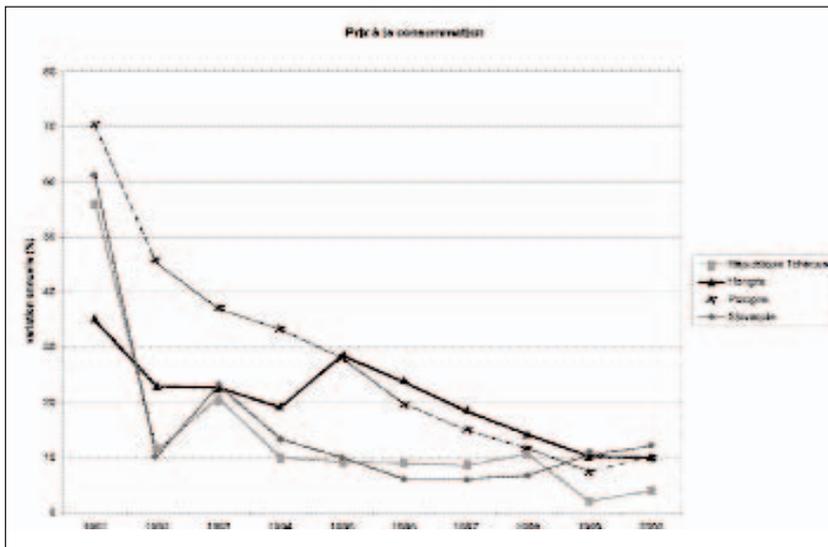


Fig. 2. Evolution des prix à la consommation en République Tchèque, en Hongrie, en Pologne et en Slovaquie.
Source : Base de données commune UN/ECE

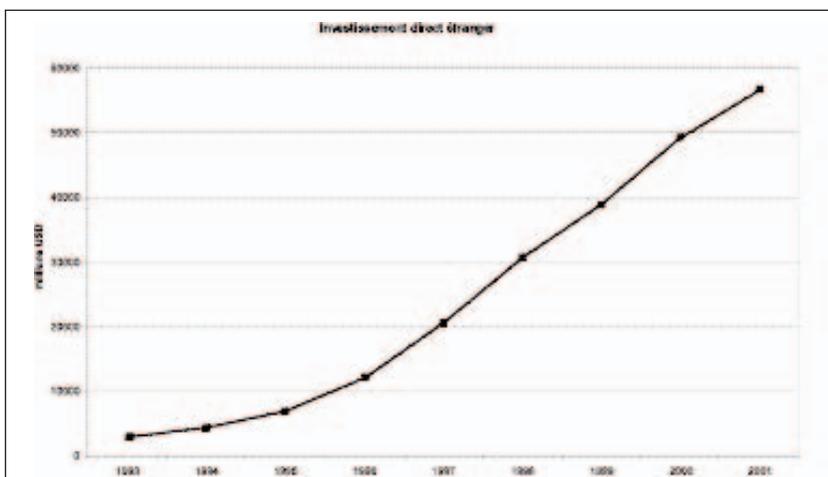


Fig. 3. Investissement direct étranger en Pologne.
Source : Agence polonaise pour l'investissement étranger, PAIZ

en « J », présentée dans la figure 1 ci-contre, mais c'est la Pologne qui, la première, a atteint le niveau du PIB qui était le sien en 1989. C'est aussi le pays qui a attiré le plus d'investissements étrangers dans la zone. Un grand nombre de petites et moyennes entreprises se sont créées et ont aidé à dynamiser l'économie. Avec, en plus, un processus de privatisation bien initié, la part du secteur privé dans l'économie est désormais largement majoritaire. L'inflation a pu être jugulée grâce à une politique monétaire sévère, pour atteindre des niveaux aujourd'hui proches des critères de convergence de l'Union européenne. Le chômage, certes élevé, avait effectué une baisse continue jusqu'à l'année 1999. Cette bonne situation économique était appuyée par une stabilité politique que la nouvelle Constitution de 1997 fortifiait. Tout semblait donc, en ce milieu de l'année 1999, aller pour le mieux en Pologne, qui se profilait comme un des leaders de la transition, et un membre indiscutable de la première vague d'élargissement (voir les figures 2 et 3). Pourtant, la Pologne vit une crise profonde depuis deux ans, qui a surpris tous les spécialistes, comme les experts du FMI qui avaient prévu une croissance du PIB de 4 % pour 2001, alors que le résultat s'est soldé par un maigre 1,1 %, le chômage, quant à lui, avoisinant un taux alarmant de 19 % (voir la figure 4).

Ainsi, les derniers rapports du FMI, parus en 2002, donnent des appréciations bien plus mitigées de la situation et des perspectives de la Pologne. La demande intérieure a fléchi, les investissements ont reculé de 10 % en 2001 et le déficit budgétaire a frôlé des niveaux inquiétants. L'OCDE est passé des compliments cités plus haut à des critiques bien plus acerbes incitant la Pologne à continuer son processus de restructuration et de privatisation... Il est également à remarquer qu'il n'y a guère que la Pologne à avoir autant souffert du ralentissement de l'économie mondiale dans la zone PECO (6), en 2001, et les pronostics quant à une reprise du pays sont assez mitigés, certains prétendant que le pays ne retrouverait un bon rythme de crois-

(6) PECO : Pays d'Europe centrale et orientale.

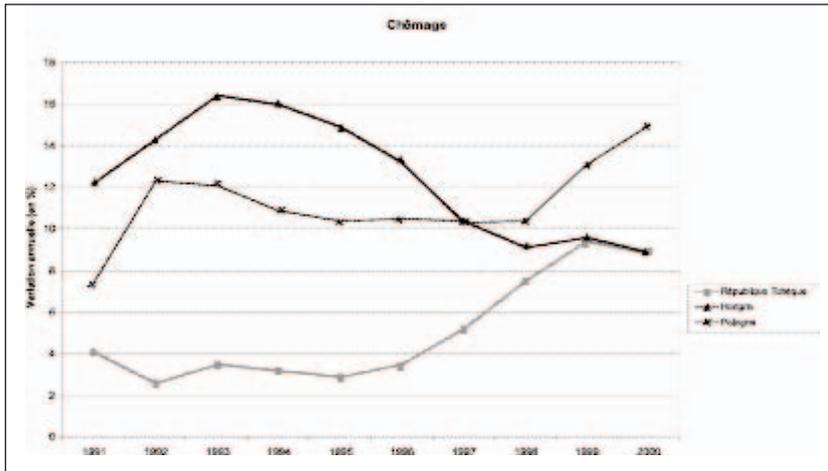


Fig. 4. Evolutions du chômage en République Tchèque, en Hongrie et en Pologne.
Source : Base de données communes UN/ECE

sance qu'en 2003. Le gouvernement a même retenu le 16 juillet 2002 un plan de mesures anti-crise, destinées à inverser les tendances défavorables dans l'économie.

Quel est donc le secret ? Comment peut-on passer des meilleurs notes une année à des sévères avertissements l'année suivante ? Les indicateurs que nous avons mentionnés plus haut sont des indicateurs qui indiquent des évolutions, mais pas des niveaux en termes absolus. Ainsi, alors que la dynamique de la Pologne reste une des meilleures sur la décennie écoulée, les niveaux absolus de ces indicateurs sont parmi les plus bas de la zone, comme le montrent la figure 5 ci-dessous. La Pologne a donc avancé plus vite que les autres, mais en partant de plus bas. Dès lors, le ralentissement conjoncturel a frappé plus forte-

ment l'économie, plus fragile, de la Pologne que celle de ses voisins. Elle a été économiquement rejointe par des pays qui il y a quelques années figuraient loin derrière. Quelles sont les perspectives de la Pologne en vue de l'élargissement ? Quelle sera son évolution future ?

L'Espagne comme modèle ?

Le grand élargissement que va connaître l'Union européenne dans les prochaines années a donné lieu à des nombreuses interrogations. Quel sera son coût ? Qu'ont à gagner les pays membres et les pays candidats ? Quels sont les enjeux ? Au centre de ces interrogations, la Pologne, qui représente 37 % de la population et 42 % du PIB

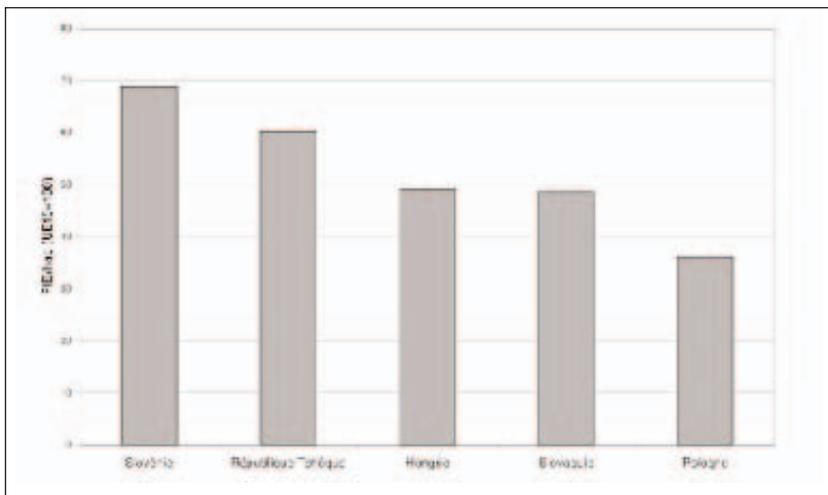


Fig. 5. Niveaux du PIB par habitant en 1998 en Europe centrale.
Source : Commission européenne.

des douze pays candidats (7) est un enjeu majeur. Pour mieux cerner le possible résultat de l'élargissement à l'Est, et compte tenu de la situation peu claire qui résulte de l'analyse précédente, la tentation est grande de se référer dans la mesure du possible aux élargissements précédents. En particulier, selon la Commission européenne (8), l'entrée de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce dans l'Union, dans les années quatre-vingt, posait un cas similaire. Est-il possible de comparer ces deux élargissements et où sont les limites de cette analogie ?

Les tableaux I et II permettent de rendre compte en termes relatifs de l'impact de l'élargissement des années à venir par rapport à celui des années quatre-vingt aux pays du Sud (Espagne, Grèce et Portugal).

Du fait de la ressemblance dans les deux situations, la Commission européenne pense que l'effet du prochain élargissement ne devrait pas avoir des conséquences plus importantes que celles qu'a eu l'élargissement aux pays du Sud dans les années quatre-vingt. Les simulations réalisées montrent même que si, pour les pays candidats, l'effet sur la croissance pouvait atteindre les 2 % annuels, l'effet sur les 15 serait beaucoup plus réduit (de l'ordre de 0,7 %), surtout du fait de la petite taille des pays candidats par rapport aux 15.

A côté des points cités plus haut, il est possible de porter la comparaison au niveau même des négociations, qui ont suivi un chemin très similaire pour l'Espagne comme pour la Pologne.

Le tableau III montre certaines dates clés dans les deux cas.

Les ressemblances les plus frappantes entre les deux pays au moment de leurs négociations d'adhésion respectives sont les suivantes :

- l'Espagne a fait sa demande d'adhésion le 20 juillet 1977 ; les négociations ont pris du temps à cause des questions les plus délicates comme la pêche, le vin, les fruits et l'agriculture, ce qui est

(7) Bulgarie, Roumanie, Chypre, Malte, République Tchèque, Hongrie, Slovaquie, Slovénie, Lituanie, Lettonie, Estonie et Pologne.

(8) Enlargement papers. The economic impact of enlargement. DG for Economic and Financial affairs, European Commission, 2001.

TABLEAUX I et II

	12 pays candidats/ EU 15 (1998)	Grèce, Espagne, Portugal/ UE9 (1980)
Population	28 %	22 %
PIB (PPA)	11 %	14 %

	Pologne/ EU 15 (1998)	Espagne/ UE9 (1980)
Population	10 %	14 %
PIB (PPA)	4 %	10 %

une situation similaire à celle de la Pologne ;

- outre les problèmes économiques, les enjeux politiques étaient de taille dans les deux cas ; l'Espagne comme la Pologne, à cause de leurs régimes politiques, sont restées isolées de l'Europe une longue période avant leur adhésion à l'Union européenne ;

- l'argument communautaire a été utilisé à la fin de l'époque franquiste surtout par les partisans du renouvellement démocratique ; il est devenu en Pologne un des objectifs essentiels du pays quelle que soit l'équipe dirigeante depuis 1990 ;

- l'avis que la Commission a exprimé pour l'Espagne reflétait certes la volonté de réaliser l'élargissement, mais se montrait sceptique, surtout à cause de l'hésitation de certains Etats membres comme la France qui craignait un bouleversement de la politique agricole dans la Communauté ; ces craintes sont étrangement similaires à celles qui ont été soulevées lors des négociations avec la Pologne ;

- enfin, dans les deux cas, l'Allemagne a été le moteur de l'élargissement.

Quatre différences majeures

Pourtant, au-delà des analogies, quatre différences majeures dans les situations économiques des pays candidats à l'élargissement doivent être soulignées. La première concerne leur système économique. Les candidats des années 80 avaient toujours connu une économie de marché, ce qui n'est pas le cas des pays d'Europe centrale. Les nouveaux pays candidats ont, en plus, souffert d'une décennie de transition qui a lais-

sé des traces. Deuxièmement, la disparité des revenus entre les 15 pays membres et les 12 pays candidats est largement supérieure à ce qu'elle était lors de l'élargissement des années 80. En effet, la Grèce, l'Espagne et le Portugal avaient en moyenne un PIB (en PPA) de l'ordre de deux tiers de celui de l'Europe des 9. En 1998, ce chiffre n'est que de 38 % pour les douze pays candidats. Il y aura donc une forte disparité dans les revenus dans l'Union à 27. Le PIB par habitant de l'Union élargie va chuter de 15 % par rapport à l'Europe des 15. D'un point de vue budgétaire, ceci implique des transferts importants de fonds dans le cadre de la cohésion vers les pays candidats. A titre d'exemple, 15 des 16 régions de la Pologne se trouveront parmi les 24 plus pauvres de l'Union.

Une troisième différence concerne la migration de travailleurs après l'élargissement. Cette crainte a été souvent soulevée lors des négociations d'adhésion de la Pologne, l'Allemagne demandant une longue période de transition dans la libre circulation des travailleurs. Par rapport aux élargissements de 80 et 86, le potentiel de migration est plus fort en raison des différences plus importantes dans les revenus et des frontières communes existant entre la moitié des pays candidats et l'Union européenne actuelle (le Portugal et la Grèce n'avaient pas de frontières communes avec l'Union des 9). Il faut rappeler que

le spectre des migrations massives de travailleurs du Sud vers le Nord existait déjà lors des élargissements des années 80, ce qui avait conduit à des périodes transitoires concernant la libre circulation des travailleurs. Ceci s'était révélé, à l'époque, infondé et les périodes transitoires avaient été réduites fortement. Mais qu'en sera-t-il lors de cet élargissement ? Les simulations de la Commission européenne prévoient que l'Allemagne et l'Autriche seront les pays les plus touchés, mais sans pour autant pouvoir évaluer l'importance du phénomène. Il est possible que les migrations concernent des étudiants ou des travailleurs qualifiés, tout comme des travailleurs non qualifiés. La dernière grande différence concerne l'agriculture. Le poids de ce secteur dans l'élargissement à l'Est est comparable à celui des 3 pays du Sud vis-à-vis de l'Europe des 9 (8 % du PIB et 17 % de la population active), mais la productivité et la rentabilité sont beaucoup plus faibles.

Un précédent qui peut donner un certain espoir à la Pologne

Durant les dernières négociations, presque toutes les demandes de l'Espagne en matière de périodes transitoires avaient été acceptées (sept ans pour la réalisation progressive de l'Union douanière et la libre circulation des travailleurs, et un accès immédiat au Fonds social européen) ; ce sont à peu près les mêmes périodes transitoires qui seront en vigueur pour la Pologne. Pour la transition vers le marché agricole, une période transitoire de sept ans était prévue (de dix ans pour la Pologne). Enfin, des normes spéciales étaient prévues pour la participation progressive au budget communautaire ; il est prévu également que la Pologne

TABLEAU III

	Espagne	Pologne
Candidature	1977	1994
Début des négociations	1979	1998
Clôture des négociations	1984	2002 (?)
Date d'adhésion	1986	2004 (?)
Durée du processus	9 ans	10 ans (?)

ne sera pas un contributeur net au budget de l'Union après son adhésion. D'un point de vue institutionnel, l'Espagne s'était vu attribuer à son adhésion deux membres de la Commission sur les 17, 8 voix au Conseil (seuls la France, l'Allemagne, l'Italie et la Grande-Bretagne avaient plus avec 10 voix chacun), et 60 parlementaires sur les 518. L'Espagne a donc immédiatement acquis une présence forte dans les institutions européennes. Le traité de Nice prévoit une présence importante de la Pologne dans les Institutions européennes, à la mesure de son importance démographique principalement. Et il est remarquable que la Pologne aura le même nombre de voix au Conseil (27) et le même nombre de sièges au Parlement (50) que l'Espagne. Elle aura donc directement (voir le tableau IV) une représentation digne des 5 grands aujourd'hui (Grande Bretagne, Allemagne, France, Italie et Espagne).

L'analyse précédente doit nous amener à tirer des conclusions, et en particulier celle de savoir si la Pologne dans quinze ans ressemblera à l'Espagne d'aujourd'hui. L'expérience espagnole a prouvé que le développement d'un pays initialement à un niveau plus bas que celui des autres membres de l'Union était possible et que les effets négatifs escomptés lors de son adhésion avaient été dans une large partie exagérés.

Il y a certainement une analogie entre les deux élargissements et la situation de l'Espagne présente un précédent intéressant qui pourra peut être permettre de relativiser l'importance du nouvel élargissement, servir de « benchmark » et donner un certain espoir à la Pologne. Les rapports de la Commission vont également dans ce sens. En effet, ils suggèrent que compte tenu de la taille relative des pays candidats par rapport aux 15 membres actuels, les effets seront très limités en ampleur pour les Quinze mais bénéficieront aux pays candidats. Pourtant, toutes ces analyses économiques, si documentées soient elles, laissent toutes de côté des aspects essentiels de la Pologne qui permettent également de mieux comprendre les priorités et les espoirs des Polonais.

Une histoire particulière : les rôles de l'Eglise, de la langue et du foyer

En 1750, vingt ans avant le premier des trois partages qui l'ont fait disparaître de la carte de l'Europe, le Royaume de Pologne s'étendait de Poznan à Vilnius. Lorsqu'en 1795 le royaume est quasiment réduit à néant pendant 120 ans, la question de la nation polonaise est posée de manière dramatique (voir les cartes 1, 2 et 3). Qu'est-ce qu'être Polonais, quand le territoire est partagé entre ses trois voisins ?

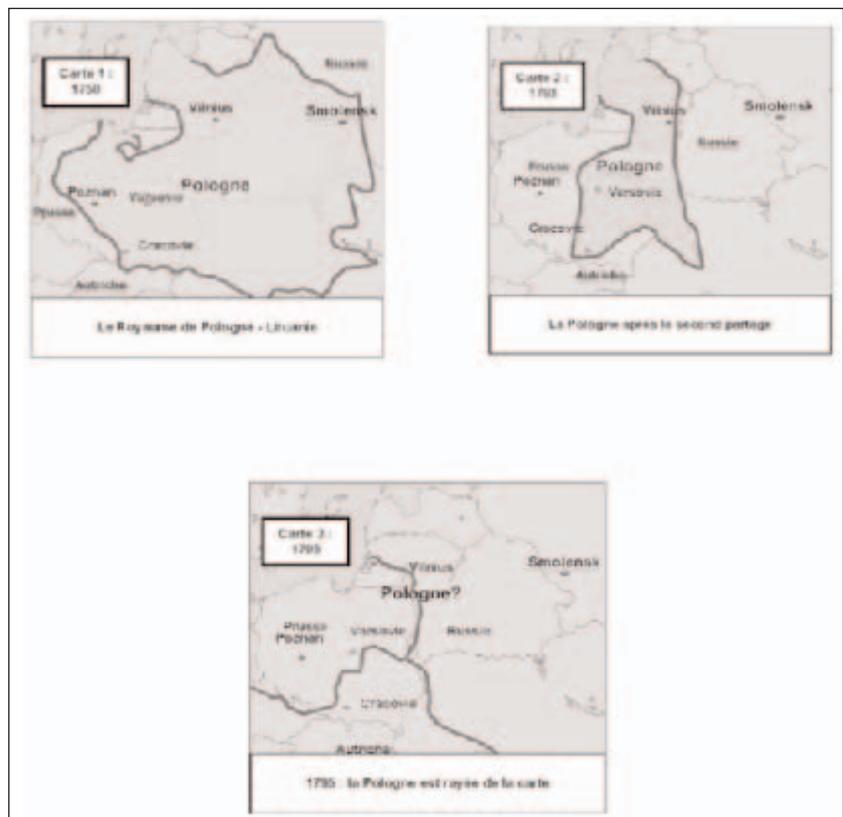
Privée d'Etat, la communauté polonaise s'est centrée sur les rites identitaires qui ont fait survivre l'idée de nation polonaise, ou plus exactement l'idée de Pologne. Ces rites sont fondés sur les particularités qui unissaient les Polonais en 1773, lors du premier par-

tage. Tout d'abord la religion : face à l'orthodoxie russe et au protestantisme allemand, le catholicisme polonais faisait exception. La langue ensuite, qui n'a pas le même alphabet que celui du voisin russe, et qui est incompréhensible pour leurs voisins germanisants. Transmis par la mère, et plus généralement par la femme polonaise, ces facteurs de cohésion ont modelé la société polonaise.

Le voyage du pape en Pologne a montré à quel point la religion catholique est importante dans le pays. Au printemps 2001, 98 % des enfants polonais ont fait leur première communion. Pourtant, à la veille du premier partage de la Pologne, la cartographie religieuse de la Pologne est tout à fait différente : loin des 90 % de catholiques actuels, cette confession ne composait que 43 % de la population, le reste étant composé, entre autres, d'uniates,

TABLEAU IV

Après l'adhésion de la Pologne (2004 ?)	Espagne	Pologne
Membres de la Commission	1	1
Voix au Conseil	27	27
Membres du parlement	50	50



Cartes 1, 2 et 3 : qu'est-ce qu'être Polonais, quand le territoire est partagé entre ses trois voisins ?

d'orthodoxes et de juifs. Ce pluralisme religieux et cette cohabitation pacifique est une tradition du Royaume de Pologne. Mais lorsque l'unité du pays est mise à mal, en 1772, la survie de la Pologne passe par la concentration sur une religion dans laquelle une identité peut être ancrée. La place historique du catholicisme et la prégnance de cette religion dans le quotidien, doublées de mouvements forcés de population, amènent l'Eglise catholique à parler au nom de 54 % des Polonais en 1795, de 65 % en 1931 et de plus de 90 % au sortir de la seconde guerre mondiale. La diffusion de l'obédience catholique a été soutenue par les actions d'enseignement de l'Eglise polonaise depuis le XVIII^e siècle et son rôle souvent politique. Mais la présence de rites communautaires au sein même de la cellule familiale a fortement contribué à l'enracinement de la religion. Par exemple, le partage de l'oplatek (9) lors de la veillée de Noël ou les files d'attente devant les églises pour la bénédiction du repas pascal dans son panier sont autant d'expressions de l'appartenance à une même communauté : ces mêmes rites alimentaires se retrouvent dans les communautés polonaises de Auchy-les-Mines, Chicago ou Sao Paulo. Mais si l'Eglise, au travers de la pratique de la religion, a pu être un sanctuaire pour l'identité polonaise, c'est aussi parce que l'on parlait polonais dans les églises. En effet, cette langue en forme de citadelle a été l'autre vecteur de construction de l'identité polonaise. Tout d'abord, à la veille des partages, la langue polonaise est une langue aboutie, la première grammaire datant de 1568, les actes juridiques étant écrits en polonais depuis le XVI^e siècle. Lors des partages, les actions de sauvegarde du polonais vont se conjuguer et porter la langue comme facteur de cohésion de la nation polonaise : au niveau de la vie quotidienne d'abord et de la vie intellectuelle ensuite, la deuxième alimentant la première à travers les œuvres littéraires. Nous avons déjà mentionné le rôle éducatif de l'Eglise en Pologne ; c'est également à travers ces efforts qu'elle imposera le polonais : dès le premier partage, le latin est entièrement éliminé des écoles paroissiales. Grâce à ces actions, le polonais subsiste dans les

écoles de la Pologne russe et de la Pologne prussienne jusqu'en 1872. Mais après cette date, le polonais est entièrement supprimé de tous les services publics et de l'enseignement. Des cercles d'auto-éducation, au sein même des maisons, vont se mettre en place clandestinement, notamment dans les couches sociales les moins aisées. La pratique et la défense de la langue polonaise deviennent un symbole de résistance : à l'approche de l'occupant russe, on cache les livres.

Afin de résister à la germanisation et la russification ambiantes, l'élite polonaise s'organise, en particulier à l'étranger : de nombreux écrivains quittent le territoire, désormais annexé, et développent de l'extérieur des images de la Pologne qui nourrissent la perception collective de cette nation inexistante. Tous les Polonais ont ainsi été touchés par la défense de leur pays au travers de la pratique même de leur langue, se ressourçant dans la littérature, fiers d'appartenir à une nation territorialement inexistante mais culturellement si riche. Les chefs d'entreprise français que nous avons rencontrés en Pologne nous ont unanimement signalé le rôle très positif des femmes dans leurs entreprises. Les dernières statistiques de l'ONU montrent l'importance des femmes au niveau des cadres (66 % contre 10 % en France) et dans les études supérieures (11 % de femmes contre 9 % d'hommes les entrepreneurs) ; et les taux de travail des femmes sensiblement inférieurs dans les pays voisins de la Pologne éliminent l'hypothèse du seul rôle de l'idéologie communiste.

Etonnamment, les valeurs que nous ont vantées les chefs d'entreprise sont les mêmes que celles que l'on attribuait aux femmes polonaises au XIX^e siècle. Bismarck a dit : « *J'aurais depuis longtemps réussi à exterminer tous les Polonais, s'il n'y avait pas leurs femmes* ». Car c'est au foyer qu'on lisait les livres en polonais édités à l'étranger, qu'on faisait ses prières en polonais. Ce sont les femmes qui apprenaient aux enfants l'histoire de leur pays, leurs traditions, leurs coutumes. Le patriote polonais type est, à la fin du XIX^e siècle, une jeune fille avec un manuel sous son châle !

Il n'est pas dès lors étonnant de constater qu'un nombre important de femmes occupent des postes importants : Mme Suchocka a été Premier ministre, Mme Gronkiewicz-Waltz a été présidente de la Banque nationale de Pologne, Mme Hubner est ministre des Affaires européennes, le président a choisi un nombre important de femmes dans son entourage...

Les dernières estimations évaluent à quelques 15 millions la communauté polonaise à l'étranger, c'est-à-dire plus du tiers de la population de la Pologne. Après la grande émigration qui concernait les élites au début du XIX^e siècle, et qui ont permis à l'idée de Pologne de survivre (Adam Mickiewicz a écrit *Pan Tadeusz*, monument de la littérature polonaise, à Paris en 1834), les vagues d'émigration de masse de 1870 et 1890 ont touché les paysans et les ouvriers qui cherchaient à échapper à la misère. Les principales destinations des Polonais ont été les Etats-Unis, le Brésil et le Canada. N'a-t-on pas coutume de dire que Chicago est la deuxième ville polonaise après Varsovie ?

L'émigration vers la France est plus récente. Elle date de l'entre-deux-guerres. Entre 1921 et 1938, 300 000 Polonais sont venus s'installer principalement en Lorraine et en Nord - Pas-de-Calais. La communauté polonaise en France serait aujourd'hui d'environ un million de personnes. Comment s'est organisée cette communauté une fois en France ? Très tôt, des écoles polonaises s'y sont créées, et l'activité associative y a été très intense. Ces initiatives ont été soutenues par la Mission catholique polonaise.

La langue, l'Eglise et le foyer, trois apaisements de la femme. Encore une fois s'imposent les éléments structurants que nous avons mis en évidence plus haut. Il reste à ce jour vingt-cinq paroisses polonaises et cinquante prêtres polonais dans le Nord-Pas-de-Calais, de nombreuses épiceries spécialisées et un réseau associatif actif. Le Consul général de Pologne à Lille signale d'ailleurs que « *Ce qui est impressionnant dans cette intégration, c'est que les personnes d'origine polonaise*

(9) Sorte de pain sans levain.

sont à 100 % françaises mais aussi à 100 % polonaises ». Ceci est dû au fait que l'appartenance aux deux communautés ne relève pas des mêmes critères.

La faiblesse de l'Etat polonais

Avec de tels atouts, il est étonnant qu'un pays qui occupait une place majeure en Europe ait pu être rayé de la carte. Mais la force de la société est contrebalancée en Pologne par la faiblesse de l'Etat.

L'Etat polonais, ce fut d'abord la République nobiliaire (1569-1795), son roi élu et son *liberum veto*, ce droit de chacun des membres du Parlement de bloquer une réforme. Risée des voisins de la Pologne, le système politique polonais laissera à la postérité l'adage : « La Pologne se soutient par le désordre ». A l'effondrement de la République et à la période des partages et du communisme, l'Etat est étranger et imposé. L'individualisme et l'égalitarisme de l'abondante noblesse polonaise se transmettent à toutes les couches de la population. Les actes non civiques sont considérés comme une résistance, et si les capacités de mobilisation et d'action de la société se révèlent parfois violentes, comme à l'époque de *Solidarnosc*, c'était dans une dialectique d'opposition au pouvoir, c'est-à-dire à son incarnation : l'Etat. La société, égalitaire et individualiste, pérennisée par ses rites s'oppose à un Etat brumeux. Et cette opposition s'exprime encore aujourd'hui.

L'actualité nous donne des exemples de la grande flexibilité, mais aussi de certaines lacunes de l'administration : par exemple, le lancement de quatre réformes majeures la même année, en 1999 (10), les inquiétudes de la Banque mondiale et du Sénat français sur la corruption, les alertes généralisées (du Sénat français, de la Commission européenne, de l'OCDE...) sur le nombre trop restreint de fonctionnaires et sur leur mode de recrutement, ou encore la défaite législative du parti au pouvoir depuis 1997, et qui, aux élections de 2001, est resté sans un seul député dans la Diète. Tous ces éléments sont tou-

jours portés par une Histoire qui, nous l'avons vu, a voulu qu'entre les Polonais et la Pologne (ou plutôt l'idée de Pologne) il n'y ait pas d'intermédiaires. C'est peut-être pour cela que l'homme politique le plus populaire depuis au moins trois ans, est le Président de la République (11), qui est l'image de la Pologne à l'étranger.

L'Etat polonais est donc un Etat jeune, en voie de structuration.

Durant le processus de négociations, alors que la Commission s'inquiétait de la lenteur avec laquelle la Pologne transposait l'acquis communautaire, le gouvernement a créé une Commission parlementaire ad hoc, qui permet d'accélérer la transposition de cet acquis, et qui a prouvé aujourd'hui son efficacité aux fonctionnaires européens, pourtant très sceptiques.

Interrogé sur le nombre de travailleurs en Pologne recevant le salaire minimum (environ 175 euros par mois), le ministère du travail a répondu que ces données n'existaient pas. Plus encore, le Sénat polonais a demandé au gouvernement de préparer ces données pour l'année 2005 ! Ce manque de transparence dans les données et l'insuffisance des outils dans la transmission des informations sont d'ailleurs soulignées dans le partenariat pour l'adhésion de la Commission européenne (12). Il y a aussi les problèmes survenus sur le dossier de la politique régionale : il n'est, en effet, pas encore possible d'identifier la manière dont ces aides vont être distribuées et par qui elles vont être contrôlées...

Les Polonais commencent maintenant à faire confiance à leur Etat, bien que la mise en place des quatre grandes réformes de 1999 suscite encore plus de plaintes que d'éloges, et que le parti protestataire, anti-européen de *Samoobrona* (Auto-défense) ait fait, contre toute attente, une entrée fracassante au Parlement avec plus de 10 % des voix. Cette situation a-t-elle des effets sur les négociations d'adhésion de la Pologne à l'Union européenne ?

Des casse-tête

La position de la Pologne parmi les pays candidats au cours des négociations a varié. D'abord membre du groupe de

Luxembourg, c'est-à-dire des pays qui devaient faire partie de la première vague d'élargissement, le pays a vu sa situation et l'avancement des négociations se détériorer, au point qu'il a été question que la Pologne ne soit pas dans les premiers pays à adhérer à l'Union européenne.

Au 31 juillet 2002, la Pologne avait fermé 26 des 30 chapitres de négociations avec l'Union européenne. Restaient ouverts à cette date les chapitres suivants : politique de la concurrence, agriculture, politique régionale ainsi que finance et budget. Si des chapitres comme l'agriculture et finance et budget restent ouverts avec tous les pays candidats, nous pouvons souligner que la Pologne est le seul des 10 pays à n'avoir pas clos les négociations sur la politique régionale, et un des cinq à n'avoir pas fermé le chapitre sur la concurrence. Les concurrents les plus sérieux de la Pologne, en termes de réussite économique lors de la période dite de « transition vers une économie de marché », à savoir la République tchèque et la Hongrie, ne sont pas plus avancés en termes de nombre de chapitres de négociation clos, avec respectivement 25 et 26.

Cependant, il est à noter que le problème agricole ne relève pas de la même importance pour ces trois pays, ce secteur étant essentiel dans la structure de la société polonaise actuelle et par l'ampleur de la réforme qu'il nécessite. Les prochains mois nous éclaireront sur les solutions qui auront pu être trouvées entre l'Union européenne et la Pologne. Il faut cependant rappeler que l'effet de l'« élargissement » de l'agriculture sur le budget communautaire sera certes important, mais n'aura pas d'impact important sur les pays de l'Union, vu les faibles parts de ce secteur dans le PIB et dans l'emploi des Quinze.

Si le gouvernement polonais a accueilli avec satisfaction les propositions visant

(10) Réforme du système des retraites, réforme de l'éducation, réforme administrative et réforme de la sécurité sociale.

(11) M. Alexander KWASNIEWSKI.

(12) Proposition de décision du Conseil concernant les principes, les priorités, objectifs intermédiaires et conditions du partenariat pour l'adhésion de la Pologne.

à assouplir les instruments de la Politique agricole commune et à les adapter aux spécificités des pays candidats, certains éléments restent inquiétants. En effet, le niveau initial proposé des aides directes (25 % du niveau actuel dans l'UE) et la proposition d'une période transitoire de 10 ans pour atteindre le niveau complet des aides ne peuvent pas être acceptés par la Pologne.

Le Commissaire à l'élargissement, Mr. Verheugen, dans un discours à Varsovie en juillet dernier, s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles les agriculteurs polonais n'étaient pas informés sur les avantages qu'ils tireraient de leur adhésion à l'Union européenne. Mr. Verheugen est convaincu que le secteur de l'agriculture sera le seul pour lequel les revenus augmenteront substantiellement dès l'adhésion du pays à l'Union. Il a souligné que les exploitations compétitives auront immédiatement des revenus plus élevés, alors que les petites exploitations auraient enfin des revenus stables qui leur permettraient de continuer la réforme du secteur, par ailleurs inéluctable.

Le chapitre qui pose le plus de problèmes aujourd'hui est sans doute celui de la concurrence, principalement à cause du secteur de la sidérurgie, dont la réforme constitue un casse-tête. La Pologne doit mener une politique de réduction de ses aides d'Etat, comme le signale le dernier rapport de la Commission européenne. Si le problème des zones économiques spéciales (13) a pu être résolu, celui de la restructuration de la sidérurgie est en chantier. Le Directeur général à l'élargissement, M. Landaburu a exposé des chiffres parlants, lors d'une conférence à Bruxelles sur l'état de l'élargissement. Il souligne, en effet, qu'il s'agit de l'élargissement qui aura l'impact financier négatif le plus faible de l'histoire de l'Union européenne ; que la somme que les Etats membres devront réellement déboursier, au cours des trois premières années de l'élargissement, s'élève à 10 milliards d'euros (ce qui représente environ 10 % du budget global annuel de l'Union européenne) ; que la compensation forfaitaire pour que les pays candidats ne soient pas des contribuables nets au budget de l'Union dès leur entrée sera

de 1,3 milliard d'euros. Selon les mêmes règles de calcul, pour le dernier élargissement (Suède, Autriche et Finlande), cette contribution aurait été de 2.4 milliards d'euros pour trois pays au lieu de dix. Encore plus frappant, en extrapolant les coûts des compensations dans le cas de l'Espagne et le Portugal, le montant de la compensation financière pour les dix pays s'élèverait à dix milliards d'euros. Dans ces conditions, selon le Directeur général, la proposition faite par la Commission pour cet élargissement est le minimum acceptable par les pays candidats.

Une attitude étonnante ?

Les éléments historiques rappelés précédemment permettent de comprendre pourquoi il peut parfois paraître que la Pologne se comporte de manière étonnante lors des négociations. Par exemple, la position extrêmement dure adoptée par la Pologne sur le thème de l'achat des terres par les étrangers a pu paraître étrange pour les observateurs, par opposition aux concessions extrêmement coûteuses faites en terme d'environnement.

Il suffit pour comprendre le premier point de se souvenir qu'une bonne partie de l'Ouest actuel de la Pologne appartenait avant la deuxième guerre mondiale aux Allemands, et qu'aujourd'hui ces mêmes Allemands ont des moyens financiers largement supérieurs à ceux des Polonais. La crainte de voir une partie de leur territoire rachetée par des étrangers renvoie les Polonais à leur histoire, lorsqu'ils n'avaient pas de pays. Il est, dès lors, aisé de comprendre qu'ils ne veulent plus vivre cela. C'est pourquoi la position de la Pologne a été extrêmement dure, demandant une période de transition de 17 ans, qui s'est finalement transformée en 12 ans.

A l'opposé, l'environnement est un thème qui ne touche pas « l'âme polonaise ». Les dégâts environnementaux aujourd'hui énormes sont en majorité dus à la politique soviétique d'industrialisation. Bien que la transposition de l'acquis communautaire et le respect des normes européennes aient un coût énorme, les Polonais ne se sont pas opposés à ce sujet, obtenant tout de

même un grand nombre de périodes transitoires.

On peut également être surpris par l'attitude des Polonais sur deux points supplémentaires : lors de la création de la Commission spéciale permettant de transposer plus rapidement l'acquis communautaire et lors des négociations sur le chapitre Justice et Affaires intérieures. Dans le premier cas, il a suffi que la Commission européenne émette des doutes quant à la capacité des Polonais à transposer à temps l'acquis communautaire et, surtout, les compare à d'autres pays candidats, pour renverser la tendance, la Pologne ayant aujourd'hui clos le même nombre de chapitres que ses concurrents directs.

Deuxièmement, lors de la négociation du chapitre Justice et Affaires intérieures, il a suffi que la Commission prenne un peu de retard dans la conclusion de ce chapitre pour que les Polonais changent totalement d'attitude et dégradent leurs rapports avec la Commission. La encore, nous reprenons ce que les chefs d'entreprise nous ont signalé : les critères sur lesquels les Polonais se sentent motivés peuvent être plus émotionnels que rationnels.

Convaincus les Polonais ?

Quelle est la perception de l'opinion polonaise sur l'élargissement de l'Union européenne et, en particulier, l'évolution de cette perception sur l'année écoulée ? Un des instituts de sondage les plus importants du pays (CBOS) (14) réalise régulièrement ce type de sondages. En juin 2002, 55 % des Polonais étaient en faveur de l'entrée de la Pologne dans l'Union, soit une chute de 7 points par rapport à mai 2002. C'est en mai 2002 que le gouvernement a réalisé une campagne d'information et de promotion intensive pour l'adhésion de la Pologne à l'UE, à l'occasion des journées européennes de mai. Et les dernières élections ont fait entrer de manière retentissante au Parlement Mr. Lepper et son parti (Samoobrona), qui est une des seules

(13) Zones offrant des avantages fiscaux aux entreprises s'y installant.

(14) Centre de sondage de l'opinion publique.

formations politiques à être contre l'adhésion à l'Union européenne. Depuis trois ans, la proportion des Polonais en faveur de cette adhésion reste stable (entre 55 et 60 %), tout comme celle des adversaires (entre 22 et 30 %). De manière peu surprenante, le soutien à l'adhésion de la Pologne est d'autant plus fort que la situation socio-économique du pays est meilleure : il est marqué pour les cadres, les entrepreneurs, les intellectuels et les étudiants. Plus surprenant peut-être, les Polonais ne prêtent pas à leur monnaie nationale un symbolisme particulier, deux tiers d'entre eux étant en faveur de l'euro, et 52 % voulant voir cette monnaie en circulation dans leur pays dès leur entrée dans l'Union.

Les Polonais qui sont en faveur de l'Union peuvent être regroupés en deux grands groupes : ceux pour qui l'adhésion va apporter une amélioration de la situation économique du pays, et ceux qui voient la justification de cette adhésion dans l'histoire du pays, considérant ce processus comme naturel et irréversible. Quant à ceux qui sont contre, ils craignent surtout une dégradation sensible des conditions économiques, due à l'intégration d'un pays ayant un niveau trop bas par rapport à celui des autres membres. Ils redoutent que la Pologne soit un membre de deuxième catégorie et que les capitaux étrangers

viennent massivement « acheter » la Pologne. Ils craignent une perte de souveraineté et une dépendance envers d'autres pays. Ils redoutent que la Pologne ne devienne une source de main d'œuvre bon marché, que le chômage augmente et que la situation des agriculteurs se détériore.

Les arguments des Polonais en faveur de l'élargissement sont, somme toute, peu surprenants. Les arguments de ceux qui sont contre cette adhésion prennent, eux, tout leur sens à la lumière de l'histoire du pays : la peur de voir la Pologne achetée par des capitaux étrangers au lieu de tenir compte du nombre d'emplois créés par les entreprises étrangères en Pologne depuis dix ans, la peur d'être membres de second ordre alors que le Traité de Nice leur donne une importante représentation institutionnelle, la peur d'être traités uniquement comme une main d'œuvre bon marché alors que Thomson Multimédia a installé sa plate-forme technologique près de Varsovie (compte tenu de la qualité des ingénieurs) montrent bien que les Polonais gardent encore des séquelles d'une Histoire tourmentée. A ces attitudes s'ajoute la volonté de passer à l'euro, le zloty n'ayant jamais été vraiment d'une monnaie à eux, puisque dépendant d'un gouvernement autre. L'euro est peut-être pour eux un moyen de tourner la page.

Un nouveau mur ?

Les Polonais ont la crainte de devenir des membres de second ordre. Pourtant leur pays, en tant que frontière extérieure de l'Union, va être le centre d'enjeux importants qui pourraient propulser la Pologne à un rôle de premier plan. En effet, sur les plans géographique et géopolitique, la carte de la nouvelle Europe présente des éléments remarquables. Tout d'abord, avec l'élargissement, le centre de gravité de l'Europe se déplace vers l'Est ; deuxièmement, la frontière de l'Europe est pratiquement placée à la frontière avec l'ex-URSS ; et finalement, aux frontières polonaises, l'enclave de Kaliningrad apparaît comme un îlot russe dans l'enceinte de l'Union européenne (voir la carte 4).

Ces questions sont fondamentales pour l'avenir de l'Union européenne. En effet, nous pourrions tout d'abord imaginer que, en raison du poids démographique de la Pologne (et demain économique), de son rôle actuel de puissance régionale en Europe centrale et de sa proximité avec l'Ukraine - qui sera demain un des enjeux majeurs entre l'UE et la Russie - le triangle de Weimar, association informelle entre la France, l'Allemagne et la Pologne, devienne le nouvel axe de développement européen, succédant ainsi au couple franco-allemand.

Deuxièmement, comme le suggérait le journal *Le Monde* (15), nous avons l'impression de voir resurgir en Europe un deuxième mur de Berlin. Ce problème est particulièrement sensible aux frontières de l'enclave russe de Kaliningrad, sur lequel l'Union européenne et la Russie ont du mal à se mettre d'accord, et sur la frontière polono-ukrainienne. Dans le cas de Kaliningrad, le problème est piquant. La Russie ne veut pas accepter que ses citoyens doivent se procurer des visas pour aller de Russie en Russie. Alors, comment concilier la circulation entre cette enclave russe au milieu de l'Union élargie et la Russie ? Les projets les plus fous ont circulé, comme, par exemple, le transport de



Carte 4. Frontière orientale de l'Europe des 25.

(15) Un « mur de Berlin » entre la Russie et l'Europe élargie inquête Moscou. Mirel BRAN, *Le Monde*, 03/08/2002.

voyageurs sans visa dans des trains scellés... Si aujourd'hui la solution paraît s'orienter vers des laissez-passer pour les voyageurs fréquents, il est clair que le rôle de la Pologne dans ce dossier sera essentiel.

Sur le deuxième point, qui est celui des relations avec l'Ukraine, l'enjeu est de taille. Une partie de l'Ukraine, avant la deuxième guerre mondiale faisait partie de la Pologne, et cette histoire commune a créé de forts liens économiques au niveau régional. Dès lors, rendre hermétique cette frontière, comme il est nécessaire de le faire pour une frontière extérieure de l'Union, va étrangler une partie de l'activité de l'Est de la Pologne, qui est par ailleurs la partie la plus pauvre du pays. On comprend mieux pourquoi la Pologne défend les intérêts de l'Ukraine dans l'Union ! De plus, l'Ukraine, privée à l'Ouest de la coopération avec la Pologne qui assurait le pont avec l'UE, peut avoir la tentation, dans le futur proche, de se tourner vers la Russie.

Le défi

Comme le souligne, dans son livre, le Président polonais, Mr. Kwasniewski, la Pologne ne se trouve pas à un carrefour. La situation de la Pologne est celle d'un pays en transition, qui a dû fournir un travail et des sacrifices intenses depuis dix ans, et qui voit dans son intégration dans les organismes internationaux (OCDE, OTAN, Union européenne) le résultat tangible de ses efforts. D'ailleurs, il n'est pas déraisonnable d'avancer, au vu des opinions recueillies en Pologne, que les Polonais sont convaincus qu'on a exigé d'eux ces efforts en vue de leur entrée dans l'Union, alors que la question première de l'adaptation à l'économie de marché ne relevait pas d'un choix, mais d'un impératif ; il faudra donc savoir tenir compte de ce sentiment dans nos rapports avec les Polonais pour lesquels

l'adhésion à l'OTAN et à l'Union européenne ont en effet une signification particulière, compte tenu de leur histoire marquée par des partages et, même, la disparition de leur pays. L'OTAN est la garantie pour la Pologne d'avoir des frontières stables, et l'adhésion à l'Union européenne peut être vécue comme la réparation d'une injustice. Car il ne fait aucun doute pour les Polonais qu'ils sont européens et que leur nation a toujours appartenu à l'Europe, de laquelle ils se sont vus exclus. A l'heure où l'adhésion de la Pologne à l'Union approche, il est important que l'information sur les bénéfices qu'en tireront toutes les parties soit largement diffusée, car les tendances contre cet élargissement - tant en Pologne, avec l'entrée d'un parti anti-européen à la Diète, que dans nos pays, où peut naître diffusément cette peur d'un élargissement présenté comme inéluctable (16) - peuvent menacer ce pas en avant. Les conséquences d'une telle crise seraient profondes.

Mais un autre sentiment peut naître à la lecture de cet article, et qui touche au caractère de la nation polonaise. La Pologne ayant connu depuis des siècles des moments de gloire et des moments dramatiques, il semble que le pays ait gardé cette nécessité d'héroïsme, d'accomplissement de grandes choses, mais aussi cette peur d'être considéré comme un membre de deuxième classe, peut-être aussi parce que depuis deux siècles la Pologne n'a guère connu d'autre système politique que celui de la domination par un régime extérieur. La normalité apparaît de plus en plus comme ennuyeuse et comme difficilement motivante, d'autant que les Polonais n'ont pas toujours l'impression d'avoir accompli de progrès suffisants depuis dix ans. Peut-être le souhait du Commissaire Verheugen, qui espère que la Pologne saura amener avec elle cet élan nécessaire pour réfor-

mer l'Europe répond-il à ces inquiétudes. Car, après la chute du communisme, l'entrée dans l'OTAN et l'adhésion à l'Union européenne, quelle grande cause pourra à nouveau souder et faire avancer les Polonais ? C'est la question à laquelle il faudra trouver une réponse si on veut continuer à voir un développement soutenu du pays. Le Pape y a apporté, peut-être, un début de réponse. Il ne faut pas que l'adhésion de la Pologne entraîne une dilution de l'histoire du pays pour des raisons économiques. L'Histoire a ses raisons, et l'Europe a ses critères. ●

BIBLIOGRAPHIE

- [1] La Pologne : son PIB, ses rites, ses femmes. JEAN-ANDRÉ BARBOSA, EVA PORTIER. *La Gazette de la société et des techniques*, Annales des mines, No. 10. Septembre 2001.
- [2] Cadre financier commun 2004-2006 pour les négociations d'adhésion. Commission européenne. 2002.
- [3] Rapport régulier 2001 sur les progrès réalisés par la Pologne sur la voie de l'adhésion. Commission européenne. 2001.
- [4] Enlargement papers. The economic impact of enlargement. European Commission. 2001.
- [5] IMF Article IV Consultation-Republic of Poland. International Monetary Fund. 2002.
- [6] Transition report 2001. European Bank for Reconstruction and Development. 2001.
- [7] L'Europe difficile. Bino Olivi. Folio histoire. 2001.
- [8] Economic Survey of Poland-1999-2000. OECD. 2000.
- [9] Economic Survey of Poland-2001. OECD. 2001.
- [10] Economic Survey of Poland-2002. OECD. 2002.
- [11] Pologne 2001. Etat de l'économie. Ministère polonais de l'économie. 2001.
- [12] Site internet de CBOS pour les enquêtes d'opinion (<http://www.cbos.com.pl>).
- [13] Site internet de PAIZ pour les données sur les investissements étrangers (<http://www.paiz.com.pl>).
- [14] Bulletin économique. Ministère des Affaires étrangères polonais (<http://www.msz.gov.pl>).
- [15] Le Courrier de l'Ambassade de Pologne. Nos. 1 à 11. Ambassade de Pologne en France.
- [16] Poland : Our Home. ALEXANDER KWASNIEWSKI, President of the Republic of Poland. 2001 (<http://www.prezydent.pl>).

(16) « Elargissement de l'Europe : nous exigeons un référendum ! », Arnaud MONTEBOURG et Christian PAUL, *Le Monde*, 20/09/2002, p. 17.