

VERS UN GRAND ESPACE DE SOLIDARITE ET DE COOPERATION

21 et 22 Février 2002 – VARSOVIE (Pologne)

SOLIDARITE DES POLITIQUES ET LA REDISTRIBUTION

Jan Szomburg - Institut de Gdansk sur l'Economie du Marché, Pologne

L'accumulation de défis sans précédent

Les sociétés des PECO (Pays d'Europe Centrale et Orientale) doivent faire face à l'accumulation de défis sans précédent dans l'histoire. Il s'agit :

- du défi de la transition : le passage à des règles du jeu totalement nouvelles dans l'économie et la réforme des structures archaïques de marché héritées de la période communiste ;
- du défi de l'intégration et de la globalisation : l'ouverture du marché à la concurrence et aux investissements étrangers ainsi que l'adaptation institutionnelle ;
- du défi technologique : la nécessité de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

Ces trois défis apparaissent au même moment ; ils exigent des pays candidats de grandes capacités d'adaptation et d'apprentissage, en introduisant également beaucoup d'incertitude. Trois des pays, dits de la cohésion – Portugal, Espagne et Grèce – ont gardé une certaine continuité avec l'économie de marché après la seconde guerre mondiale et, au moment de leur adhésion, n'ont pas été confrontés à ce considérable défi de l'intégration (le marché unique n'existait pas encore et le processus de la globalisation était peu avancé), ni au défi technologique (la révolution des technologies de l'information ne s'était pas encore produite).

La vitesse et le caractère profond de la transition politique, économique et socio-culturelle dans les pays post-communistes ont suscité, au sein de leurs sociétés caractérisées par une mentalité égalitaire, des importantes disparités à tous les niveaux : inégalités de revenus, régionales, professionnelles et sociales. Ce processus se poursuit et l'intégration à l'UE l'aggravera. Il convient de souligner que ces inégalités se produisent dans des conditions particulières avec des niveaux de revenus nettement moins élevés que ceux qui existaient dans les pays de la cohésion au moment de leur adhésion à la CEE.

Cette accumulation particulière des défis ainsi que l'état actuel des sociétés de PECO devraient être pris en compte dans la fixation des conditions d'adhésion, puis dans la future politique de l'Union élargie.

Le « poumon oriental » de l'UE – la chance et l'opportunité dans la concurrence globale

La dynamique et les capacités d'adaptation des sociétés des PECO créent une opportunité pour eux de devenir des territoires de croissance rapide et, par la suite, d'améliorer les perspectives de croissance des pays membres actuels. Il est possible de concevoir un système de développement, basé sur les atouts concurrentiels diversifiés et la complémentarité des facteurs de développement, qui permettra d'exploiter pleinement le potentiel de l'Europe. Un scénario plus pessimiste est également possible, selon lequel les PECO ne « décolleraient » pas et, en conséquence, ne stimuleraient pas la croissance dans la partie occidentale du continent.

Quel genre de solidarité ?

Quelles seront les conditions pour assurer la réussite de l'intégration des pays candidats ? Après avoir pris en compte la théorie et l'expérience pratique des pays membres actuels, nous pouvons retenir trois facteurs :

- le cadre institutionnel et réglementaire du fonctionnement de l'économie ;
- les ressources humaines et sociales ;
- l'aide au développement.

Les deux derniers sont assez évidents ce qui n'est pas le cas du premier, qui risque de conduire à une certaine ambiguïté. Néanmoins c'est le facteur clé. Si le cadre réglementaire et institutionnel de l'économie n'est pas adapté au niveau de développement, les ressources humaines considérables et l'importante aide au développement seront inutiles. Prenons l'exemple du Plan Marshall ou de l'aide structurelle pour l'Irlande qui ont porté de merveilleux fruits. Inversement, le résultat du transfert des fonds de l'Allemagne de l'Ouest à celle de l'Est (environ 1.5 milliards DM ou 800 M euros) ne peut pas être jugé satisfaisant. Depuis 1996, nous observons que le processus de la divergence s'installe entre les anciens et les nouveaux Länder. Par ailleurs, le cas de l'ancienne RDA constitue une leçon importante pour l'intégration des pays candidats à l'UE. L'Allemagne de l'Est – un pays pas assez préparé (et dans certain sens mal développé) - a dû adopter en une seule nuit tout l'acquis juridique de la RFA et ensuite, celui de l'UE. Actuellement le potentiel des nouveaux Länder, accru d'une manière considérable suite aux immenses investissements réalisés, n'est pas bien exploité. Si le système réglementaire était différent (en permettant entre autre la croissance de l'emploi), le PIB augmenterait d'une façon plus rapide et plus significative. A leur stade actuel de développement, les pays post-communistes ne peuvent pas compter uniquement sur l'augmentation de la productivité du travail : ils doivent aussi utiliser au maximum leur potentiel de main d'œuvre. Pour cela il faut que leurs marchés du travail soient flexibles et fortement compétitifs grâce aux coûts salariaux. Le système réglementaire ne devrait pas limiter leurs marges de manœuvre dans ce domaine – par exemple, en réduisant le nombre d'heures de travail hebdomadaires. Les pays candidats doivent aussi disposer d'une liberté dans leur politique fiscale, sinon ils ne seront pas capables d'attirer et de maintenir des investissements étrangers en offrant aux investisseurs des compensations aux conditions moins intéressantes de niveau de vie ou de qualification de la main d'œuvre (pour contrer les effets d'agglomération).

D'une manière générale, la nécessité de réformer le cadre institutionnel et réglementaire constitue le message le plus important pour le développement des pays en question. Il est de leur intérêt d'accepter largement les forces et les règles du marché. Mais le point le plus important de la solidarité avec ces pays est de ne pas leur imposer des règles du jeu qui freineraient leur développement sachant que celui-ci est en même temps bénéfique pour les pays hautement productifs et riches en capital. A côté de la solidarité de redistribution, il faut encore celle des politiques. Moins on garantira la solidarité des politiques (c'est-à-dire l'adaptation des règles du jeu au niveau de développement des pays candidats), plus les besoins de redistribution seront élevés. Le cas de l'ancienne RDA illustre bien cette dépendance. Les réflexions faites sur l'acquis communautaire actuel et futur doivent inclure cet aspect ainsi que les exigences de la concurrence globale.

Les pays occidentaux devraient s'ouvrir à la destruction créative qui permettra aux pays périphériques de l'Europe de faire usage de leurs atouts concurrentiels. Les dotations

immenses octroyées pour maintenir des sites non-rentables et économiquement inefficients ne servent pas au développement général de la richesse.

Quelques remarques sur les zones rurales et l'agriculture (en Pologne)

Le développement des zones rurales et de l'agriculture pose le plus de problèmes pour la Pologne, bien que ce soient des questions très différentes. L'agriculture est relativement productive sur les certains territoires (notamment certaines voïvodies de la partie ouest du pays). Néanmoins, d'une manière générale, la pauvreté se fait sentir en premier lieu dans les campagnes où nous observons l'accumulation de tous les phénomènes économiques et sociaux négatifs : chômage, niveau de revenus désespérément bas, niveau d'éducation très peu élevé, pathologie sociale ainsi que l'héritage de tous ces phénomènes.

Les pays membres actuels cultivent plusieurs faux clichés par rapport à l'agriculture et à la campagne polonaises. Le premier consiste dans le mythe du développement des territoires ruraux et se résume dans l'affirmation suivante : « Poussons l'agriculture à disparaître progressivement et soutenons le développement des territoires ruraux – ainsi les problèmes du chômage et de la pauvreté se résoudront d'eux-mêmes ». Cette thèse n'est pas bien fondée par rapport aux caractéristiques concrètes de la plupart des territoires ruraux. Le développement rural doit se faire par la voie de la modernisation et de la rentabilité accrue de l'agriculture ; et il n'existe pas d'autre solution. Le deuxième mythe consiste à dénoncer l'effet négatif des subventions pour la modernisation et la restructuration des exploitations, en présumant notamment qu'elles conduiront au maintien des anciennes structures. Cependant, les enquêtes sociologiques montrent que la plupart des propriétaires de petites exploitations agricoles seraient favorables à leur vente, mais que cette démarche est inenvisageable avec des prix des terres agricoles très bas (ce qui est la conséquence de la faible rentabilité). Le système des subventions simplifiées proposé récemment par la Commission selon lequel chacun reçoit la même somme proportionnellement au nombre d'ares (ou d'hectares) serait susceptible de figer la structure de l'agriculture polonaise indépendamment de la production.

Grâce aux accords européens (accords d'association), l'UE a tiré des bénéfices de la libéralisation des échanges des biens industriels et des services. Cependant la libéralisation des échanges des produits agricoles et alimentaires qui pourrait profiter aux pays associés n'a pas été mise en place. La question qui se pose est celle de savoir si les inégalités très importantes (et qui s'approfondissent constamment) de la production agricole entre les pays membres et les pays candidats constituent une bonne base pour construire le sentiment de la solidarité en Europe.