

La lettre de Confrontations Europe

N° 63

Bimestriel - août-septembre 2003 - Prix 4,60 €

DANS CE NUMÉRO

L'ACTUALITÉ

Pour de nouvelles relations sociales en Europe

Un entretien avec Jean Gandois, p. 2.

Les propositions du rapport Sapir

L'interview de J. Pisani-Ferry (pp. 4-5).

UE : des initiatives pour la croissance

(p. 3).

Droit des sociétés

Confrontations Europe répond au Plan d'action de la Commission (p. 6).

Libéralisation de l'électricité et du gaz

Le point de vue de la FNCCR (collectivités concédantes et régions) (p. 12).

OMC : après l'échec de Cancún

De retour de Cancún, le carnet de bord de Ph. Herzog. Les éclairages de N. Lhayani et de R. Jones (pp. 8 à 10).

Confrontations Europe organise une conférence-débat à Bruxelles (p. 32).

INITIATIVES

Quel système de carte bancaire pour l'Europe ? p. 7

Des Entretiens européens sur la gestion des déchets nucléaires p. 11

DOSSIER SPÉCIAL

Université d'automne de Confrontations Europe à Varsovie

Relever le défi de la reconversion dans les PECO - le cas de la Pologne



LIRE AUSSI LE SUPPLÉMENT OPENING EUROPE.

AGENDA EN PAGE 32

CONFRONTATIONS



CROISSANCE

EN EUROPE : CE N'EST PAS L'AMÉRIQUE !

JACKY FAYOLLE, Professeur associé à l'université Pierre Mendès-France de Grenoble

Le rattrapage du niveau de richesse par habitant des États-Unis par l'Europe a pris fin dès les années 1980. Le leadership de la croissance est redevenu américain. Pourtant, le rattrapage de la productivité du travail sur celle des États-Unis s'est poursuivi, à tel point qu'un économiste américain de qualité se demande : « Comment l'Europe peut-elle être aujourd'hui si productive tout en étant si pauvre, et ce même lorsqu'on raisonne en termes de bien-être ? »⁽¹⁾. Ce qui fait fondamentalement problème, c'est la capacité de l'Europe à mobiliser largement sa population active sur des emplois hautement productifs.

La brutalité des récessions américaines n'empêche pas la croissance de longue période. En Europe, les sautes d'humeur de la croissance brouillent l'horizon. L'interaction de politiques conservatrices, qui prolongent les médiocres performances passées, et de stratégies privées, qui anticipent les défaillances de la croissance, pérennise le marasme européen.

Si l'économie américaine a été plus dynamique depuis vingt ans, c'est notamment parce que le progrès technique s'est plus soldé par une meilleure efficacité des facteurs de production que par la déformation du partage du revenu au détriment des salaires. Cette déformation a constitué un facteur dépressif dont a fortement souffert l'Europe. On aurait pu escompter de l'inauguration réussie de la zone euro le dépassement des politiques de désinflation compétitive. La gouvernance économique européenne est restée jusqu'à présent inappropriée à cette ambition.

On ne peut donc qu'être attentif aux initiatives « italiennes » des présidences du Conseil et de la



Italienische Fantasie
Max Beckmann, 1925

Commission. La première entend donner un second souffle à la stratégie de Lisbonne par l'impulsion des réseaux transeuropéens et de dispositifs financiers spécifiques. Il y a là de quoi donner intelligemment consistance à l'espace européen. Mais, surtout, les infrastructures doivent nourrir les capacités d'initiative des Européens, dans les domaines de la formation, de la recherche, des échanges. En ce sens-là, le rapport commandé par le président Prodi à un groupe d'experts animé par André Sapir, qui ne s'en tient pas au conformisme des services économiques de la Commission et qui propose de réviser le système des politiques de l'Union, vient à propos. L'idée de privilégier l'incitation plutôt que la sanction pour orienter les politiques de l'Union est recevable.

Quant au contenu des orientations, il mérite débat, notamment en matière de convergence au sein de l'espace européen. Mais que les bouches s'ouvrent, on ne saurait s'en plaindre : le statu quo institutionnel est aujourd'hui facteur de crise plutôt que de stabilité. Il faut surtout que tous les acteurs européens s'emparent du débat. Lorsque, dans l'après-guerre, les pays européens se sont engagés dans le rattrapage sur les États-Unis, ce fut l'affaire d'États-Nations accommodant les emprunts au modèle américain chacun selon ses propres recettes. Aujourd'hui, renouer, en Europe, avec le dynamisme ne passera pas tant par la réédition illusoire de ce recopiage que par une réinvention authentique de l'espace européen, des dispositifs institutionnels et des échanges humains qui l'animent.

(1) Robert J. Gordon, « Deux siècles de croissance économique : l'Europe à la poursuite des États-Unis », *Revue de l'OFCE*, n° 84, janvier 2003.

Pour de nouvelles relations sociales en Europe



© BERTRAND DE LAFARGE

Jean Gandois, vice-président du conseil d'administration de Suez et membre de la direction collégiale de Confrontations Europe, s'exprime sur la nécessité de revoir le fonctionnement du capitalisme et de promouvoir un nouveau type de relations sociales en Europe.

Le capitalisme américain est en difficulté. L'Allemagne se demande si son « capitalisme rhénan » a un avenir. Quant à la France, elle a du mal à concevoir l'avenir de son système économique et social. Partagez-vous ce constat ?

Jean Gandois : Votre constat est un peu sévère, mais sa coloration générale est exacte. Le choc qu'ont causé les affaires Enron, Worldcom, etc. dans l'opinion publique américaine est énorme. Nous le sous-estimons souvent, parce que nous considérons qu'il s'agit là de fraudes et d'escroqueries, certes gigantesques, mais en nombre limité. Le capitalisme est une des valeurs-clés de la société américaine. Tricher sur ses règles est plus qu'un vol, c'est un sacrilège.

Il suffit d'avoir participé à une enquête de la SEC (Securities and Exchange Commission) pour se rendre compte à quel point les règles de bon fonctionnement du capitalisme sont fondamentales aux États-Unis. La crise est donc grave, elle touche aux références psychologiques et morales.

En Allemagne, le modèle de base est mis en cause. « L'économie sociale de marché » basée sur un consensus entre des groupes sociaux ayant des intérêts divergents, mais tous les deux responsables et raisonnables, associés dans une « cogestion des entreprises » est considérée par beaucoup d'interlocuteurs patronaux comme inadaptée aux temps modernes.

Quant à la France, malgré des progrès indéniables, elle vit

encore beaucoup trop dans des relents de « lutte des classes » qui ne correspondent plus à aucune situation concrète.

Le fonctionnement du capitalisme doit être revu à la lumière de deux évolutions fondamentales : la mondialisation (L'Europe n'est que l'un des rouages du monde) et la prédominance excessive de la finance et des marchés financiers.

Comment bâtir un projet de capitalisme pour l'avenir ? Est-il concevable à l'échelle européenne ?

J. G. : Personne ne nous demande de construire un projet de capitalisme, mais nous devons, bien sûr, nous intéresser aux dysfonctionnements du système économique mondial. Le perfectionnement des modes de régulation encore très imparfaits, la prise en compte des dimensions sociales et environnementales sont des objectifs nécessaires pour créer un cadre général à l'intérieur duquel certains modèles régionaux pourraient développer leurs spécificités.

C'est ainsi que l'Europe pourrait promouvoir un certain type de relations et de dialogue entre partenaires sociaux. Une telle démarche n'exclut pas une diversité au plan national, mais celle-ci ne serait pas compatible avec le maintien de systèmes nationaux aussi disparates que ceux existant aujourd'hui.

Manifestement, la Convention n'a pas élaboré cette perspective. Est-ce que la solution est de lancer une nouvelle initiative entre quelques pays européens ?

J. G. : Il faut être prudent dans les initiatives. En Allemagne, par exemple, certains dirigeants de société qui veulent voir disparaître la cogestion ne sont pas prêts à l'échanger contre d'autres contraintes mais à l'inverse, certains d'entre eux sentent bien qu'il est difficile d'abandonner le système actuel pour un modèle américain, totalement dépourvu de contraintes sociales. Il n'est donc pas impossible qu'un cadre commun plus souple puisse être étudié entre un petit nombre de pays. Encore faudrait-il que cette approche ne soit pas combattue par la partie la plus conservatrice des syndicats, en France et en Allemagne notamment.

Une de nos grandes questions est l'avenir de nos systèmes des relations sociales. Quelle analyse faites-vous de la montée de la radicalité qui contribue au conservatisme ?

J. G. : La montée de la radicalité est l'addition de deux tendances qui peuvent, d'ailleurs, se trouver mêlées à l'intérieur du même individu ou de la même organisation. L'une est la défense égoïste de certains privilèges dont on ne veut pas admettre qu'ils sont devenus injustifiés. L'autre est la révolte contre un monde qui semble, de plus en plus, guidé par de fausses valeurs et qui ne respecte pas suffisamment l'homme, sa dignité, sa culture, son environnement.

Les leaders d'opinion, qu'ils soient politiques, patrons ou syndicalistes ont trop souvent manqué à leur devoir de pédagogie. Certains d'entre eux en arrivent à soutenir les attitudes les plus ra-

dicales pour des motifs purement démagogiques. Il est clair que nous ne viendrons pas à bout des conservatismes les plus excessifs, si nous ne sommes pas capables de promouvoir une vision humaniste de la mondialisation et des objectifs de développement durable. C'est autour de cette vision que devrait s'ouvrir un véritable dialogue. Il n'y a pas d'organisation responsable, si elle n'est pas prête à assumer sa part dans la transformation inéluctable de la société.

Dans cet esprit, quelles propositions à promouvoir sur notre ambition commune de bâtir une identité d'entreprise européenne ?

J. G. : La première question qui se pose est de savoir si nous sommes disposés, les uns et les autres, à laisser provisoirement de côté nos « a priori » pour avoir une approche très pragmatique.

Aucune entreprise n'existera durablement si elle ne s'intègre pas dans le système économique mondial. Il faut donc nous engager à développer les régulations et le cadre de ce système, pour qu'il nous laisse un espace de liberté.

C'est à l'intérieur de cet espace, forcément limité, que nous pouvons créer une identité d'entreprise européenne avec une large zone de concertation entre partenaires sociaux. Cette démarche sera évidemment facilitée par les progrès de l'Europe politique qui, seule, permettra de donner une plus grande visibilité à ce que nous appelons « notre camp de base ».

Propos recueillis par Claude Fischer

Pas de marché européen ni de croissance sans réseaux

Bonne nouvelle : l'Union européenne veut relancer les investissements et insiste sur la nécessité de réaliser de véritables infrastructures communautaires. Reste le redoutable problème du financement...

Les explications d'André Ferron, qui suit ce dossier à Confrontations Europe.

L'Europe n'attend plus la reprise, elle prend l'initiative. Pour atteindre les objectifs de Lisbonne, elle ne compte plus seulement sur « l'accélération de la libéralisation » mais cherche aussi de nouvelles conditions collectives de croissance.

C'est « l'Initiative en faveur de la croissance » présentée le 8 juillet par le Président de la Commission, Romano Prodi : « nous devons montrer que nous pouvons travailler de concert, avec résolution, pour jeter les bases de la croissance pour les années à venir ». C'est le Plan d'Action de la Présidence italienne défendue devant la Commission ECON le même jour par Giulio Tremonti, ministre italien de l'Économie et des Finances : « après la phase de croissance des années 80 basée sur le marché, celle des années 90 basée sur la bulle informatique, la nouvelle phase des années 2000 sera basée sur le retour des investissements publics ». Quel que soit le nom de baptême, il s'agit de relancer les investissements publics et privés, immatériels et matériels, sur la recherche et développement, la formation et les grands réseaux transeuropéens.

Une congestion inquiétante

Cette initiative a déjà suscité le débat, en particulier sur les problèmes de financement qui sont redoutables. Mais elle pose aussi des problèmes de « gouvernance européenne » – qu'il aurait été intéressant de traiter dans la Convention – comme le montrent le rapport de Groupe de Haut Niveau sur le Réseau transeuropéen de transport pré-

sidé par Karel Van Miert du 27 juin et les dernières propositions de la Commission [COM (2003) 132 final].

Le constat est double :

- L'accroissement inquiétant de la congestion dans la dernière décennie ; on en chiffre le coût à 0,5 % du PIB, une perspective aggravée avec l'élargissement ; le seul trafic par camions pourrait augmenter de 50 % d'ici 2010 par rapport à 1998 si rien ne bouge.

- Sept ans avant le délai fixé pour les 14 projets de Essen de 1994, seuls trois sont achevés, deux n'ont même pas démarré, et dans les pays adhérents 20 000 km de routes et 30 000 de voies ferrées sont à construire ou à moderniser.

Pourquoi ? Parce que les plans actuels du réseau transeuropéen résultent essentiellement de la

juxtaposition de plans nationaux, ce qui a conduit à négliger le problème aigu des maillons transfrontaliers et à un saupoudrage d'efforts non coordonnés ; les dépenses des États membres pour les infrastructures ont reculé de 1,5 % PIB à 1 % et plus de la moitié ont été consacrées à la route, le financement communautaire est largement insuffisant.

Quelles solutions ?

L'orientation du Groupe Van Miert pourrait se résumer à la formule suivante : à marché communautaire, infrastructures communautaires, financement et cadre de financement communautaires, pilotage communautaire.

Cela implique un préalable : définir « l'intérêt communautaire » à partir duquel sélectionner les projets intéressant l'ensemble des membres, et correspondant aux objectifs de cohésion et de développement durable de la Communauté. Le tunnel du Brenner n'est pas un projet austro-italien, il concerne tout le trafic nord-sud européen, comme le passage des Pyrénées. Désenclaver les périphéries nécessite de construire dans les pays de transit et pas seulement aux extrémités. La voie ferrée, la navigation fluviale et maritime sont à privilégier.

Le Groupe s'est efforcé de définir trois critères précis pour attribuer le « label » européen, tout en reconnaissant que ces définitions sont encore à travailler (définir des « Grands axes européens »), faute notamment de données concernant le

trafic proprement communautaire que sa proposition d'Observatoire européen des transports viserait à préciser. Avec ces critères le Groupe dresse une liste des projets classés en quatre catégories. (cf. l'encadré ci-dessous).

Au total les projets prioritaires (listes 0 et 1) définis jusqu'à 2020 doivent mobiliser 235 milliards d'euros, soit le double des projets de Essen, alors que le total des projets en nécessitent près de 600. Il y a un problème de niveau de financement : les perspectives financières arrêtées jusqu'à 2006, ne prévoient que 23,2 milliards permettant, avec l'effet de levier, de mobiliser au plus 100 milliards soit la moitié des besoins. Une augmentation substantielle qu'on peut estimer au moins au double est nécessaire.

Mais outre le problème du niveau, celui des critères est essentiel. Le Groupe insiste sur le caractère « productif » de cet investissement : il y a un retour car il permettra de diminuer des coûts externes et de générer de nouvelles recettes en levant des obstacles à la croissance ; mais c'est un retour à très long terme et comment partager coûts et recettes, entre États membres, et secteurs public et privé ?

Le critère « territorial » est aussi en cause. Actuellement les fonds communautaires proviennent pour 4,4 milliards d'euros du fonds des RTE (réseaux transeuropéens) et pour 12,8 Mds du Fonds de Cohésion et 6 Mds du Feder : résultat, on finance les extrémités et non le noyau central. Les États financent et assument le risque ▶

Les projets :

Liste 0 : les 7 projets de Essen à finir en 2010, 4 sont renvoyés à 2015 (3 sont terminés).

Liste 1 : 4 projets de Essen (Lyon-Turin, le Brenner, le TGV-Est-Allemagne, TGV-Sud-Espagne), 4 projets Tina (pré-adhésion) et 11 nouveaux (dont les « Autoroutes de la Mer », le Pont de Messine, Galileo) à commencer avant 2010 et à finir avant 2020.

Liste 2 : 4 projets dont la Traversée Centrale des Pyrénées, sans délai.

Liste 3 : 16 projets (dont 6 transfrontaliers) qui, à la différence des précédents, relatifs au trafic transeuropéen, ne concernent que la cohésion.

► chez eux mais les bénéfices peuvent être externes : 80 % des poids-lourds du Brenner ne font que transiter à travers l'Autriche, pourquoi paierait-elle pour avoir les nuisances et permettre des bénéfices chez les autres ?

La BEI (Banque européenne d'investissement) qui intervient déjà, doit le faire davantage (prêts à 35 ans) mais surtout avec les mêmes critères que la Communauté, en particulier en donnant vraiment la priorité au rail. Enfin le financement mixte (PPP, partenariat public-privé) est invoqué pour remédier à l'insuffisance des fonds publics mais aussi pour inciter à un financement et une exploitation plus efficaces. Il l'était déjà il y a dix ans mais pour quel résultat ? Une réflexion est ébauchée pour une mixité efficace : nécessité d'un cadre commun stable pour



© SNCF-CAV-JEAN-JACQUES D'ANGELO

la tarification d'usage des infrastructures, subventions croisées dans les zones sensibles montagneuses, fonds de mutualisation des risques, fonds de garantie communautaire.

La coordination des travaux sur les différents tronçons est essentielle et le maillon faible est transfrontalier. La méthode intergouvernementale, voire bilatérale pour le transfrontalier, doit être abandonnée pour un pilotage beaucoup plus centralisé. S'inspirant de l'expérience des « corridors » dans les pays adhérents, le Groupe préconise un responsable unique par projet de ligne européenne et, pour les maillons transfrontaliers, des sociétés européennes de projet ayant le statut de société européenne nouvellement adopté et déjà utilisé pour Galileo. ■

André Ferron

Le rapport pointe la faiblesse de la croissance européenne par rapport à son potentiel de croissance et le différentiel de croissance entre l'UE et les États-Unis en faveur de ces derniers. Comment expliquez-vous ces éléments de sous-performance ?

Jean Pisani-Ferry : Si l'on prend une perspective longue, les chiffres sont éclairants. Depuis trente ans, le PIB par tête de l'UE stagne à 70 % de celui des États-Unis. Le rattrapage de l'économie américaine qui avait marqué les premières décennies de l'après-guerre s'est interrompu, et il s'est même inversé en ce qui concerne les plus avancés des pays européens.

Ce décrochage s'explique en partie par la difficulté des pays de l'UE à adopter un nouveau régime de croissance plus fondé sur l'innovation et à adapter leurs régulations économiques et sociales à ce nouveau régime. A contrario, il y a bien eu une transformation productive de l'économie américaine, dont la « nouvelle économie » est le symbole. Son rythme d'innovation et de renouvellement du tissu productif est supérieur au nôtre. Son mode de croissance est de plus en plus basé sur l'émergence de nouvelles entreprises qui incorporent de nouvelles technologies et de nouvelles techniques de management, tandis que le nôtre reste fondé sur les gains de productivité au sein des entreprises existantes.

Jean Pisani-Ferry, profess

« Il y a urgence, les engagements »

Jean-Pisani-Ferry explique les orientations du rapport du Président de la Commission européenne, par un groupe



Une autre partie de l'explication tient aux erreurs de politique macro-économique que nous avons commises. Sans remonter à la gestion de l'unification allemande, il faut souligner que dans les périodes économiques favorables, nous avons mené des politiques expansionnistes (hausse des dépenses, baisses d'impôts), ce qui en période de ralentissement nous a privé d'instruments de relance. Notre gestion du cycle manque de symétrie.

Vous proposez de réorienter les dépenses du budget européen autour de trois objectifs : la R & D, la convergence des pays les plus en retard et les restructurations. Pourquoi ?

J. P.-F. : Il y a trois ans, à Lisbonne, après des années prioritairement consacrées à la quête de la stabilité monétaire, l'Union s'est dotée d'un programme de croissance. La question centrale est aujourd'hui de savoir comment concrétiser cet objectif. Il y faut d'autres moyens qu'une « méthode ouverte de coordination » qui a des qualités mais n'est pas à la hauteur de l'enjeu. Dans ces domaines – l'éducation, l'innovation, les infrastructures – qui ne relèvent pas de ses compétences propres, l'Union a besoin d'une méthode de gouvernance pour orienter et coordonner les efforts des différents États. D'où notre proposition de restructurer le budget européen.

Le budget européen est quantitativement faible – un quarantième des dépenses publiques nationales – et pour qu'il soit efficace, il importe à la fois de concentrer les interventions communautaires sur les actions prioritaires, et de lui faire jouer un rôle incitatif à l'égard des États. Pour cela, il est impératif de sortir de la logique du « juste retour » au gré de laquelle chaque pays membre attend de recevoir autant, ou si possible plus que sa contribution au budget européen. La sélection des projets financés par l'UE doit reposer sur leur contribution à la croissance de l'ensemble de l'Union et non pas de leur pays d'origine.

Nous proposons un fonds pour la croissance qui financerait des dépenses en matière de recherche, d'enseignement supérieur – où nous accumulons du retard – et d'infrastructures physiques (transport, énergie, télécommunications...). Pour mieux dépenser, nous proposons de créer une agence européenne de la recherche dont la mission serait précisément définie, et nous voulons que l'UE puisse aider à la constitution de centres d'excellence universitaire européens.

eur associé à l'université de Paris-Dauphine

risque de décrédibiliser de Lisbonne est grand»

« Un agenda pour une Europe en croissance » publié en juillet et préparé, à la demande d'experts indépendants* présidé par André Sapir, professeur à l'Université Libre de Bruxelles.

Nous faisons ensuite la proposition de créer un fonds pour la cohésion qui serait concentré à des actions de rattrapage pour les pays les plus pauvres de l'UE. Avec l'élargissement, l'UE va intégrer des pays dont le revenu par tête est très inférieur à celui des membres actuels. C'est pourquoi il faut sortir de la logique de saupoudrage et de l'inertie actuelle des fonds structurels. Notre priorité doit être de concentrer nos efforts sur les pays entrants. Cela n'exclut pas des actions régionales, notamment au travers du fonds pour la croissance, mais dans la configuration nouvelle de l'après-élargissement il faut éviter la dispersion des efforts, et ne pas assigner à l'UE la responsabilité en matière de réduction des disparités interrégionales.

Enfin, nous pensons que l'UE doit assumer des responsabilités par rapport aux restructurations qu'elle contribue à provoquer en plaçant pour l'ouverture et la modernisation. Nous avons proposé de mettre en place un fonds de restructuration, une sorte de mécanisme d'appui aux salariés victimes des restructurations sous forme de « bons » qui permettrait d'appuyer des actions de formation, de mobilité des salariés et de création d'entreprises.

Comment ces fonds seraient-ils alimentés ?

J. P.-F. : Nous souhaitons que le budget européen dispose de ressources propres, c'est-à-dire des ressources dont, par nature, la nationalité n'est pas

identifiable. Il s'agit ici aussi de casser la logique du « juste retour ». Les droits de douane en sont l'exemple traditionnel, mais l'on peut également penser aux profits de la BCE ou à une taxe sur les transactions sur le marché des actions qui tend à s'unifier. Nous ne l'évoquons pas dans le rapport, mais à titre personnel, je pense que la piste d'un impôt européen sur les sociétés devrait être sérieusement étudiée.

Pour financer ces nouvelles actions, nous proposons de

notamment à certains pays entrants qui ont des niveaux de dette très faibles de pouvoir financer des investissements liés à leur intégration dans l'Union.

Par ailleurs, pour qu'un pays soit exempté de la règle du respect des 3 % de PIB en matière de déficit public, il faut aujourd'hui qu'il soit en récession de plus de 2 %. Nous proposons que cette exemption puisse s'appliquer dès qu'un pays entre en récession.

Nous suggérons aussi de

La sélection des projets financés par l'UE doit reposer sur leur contribution à la croissance de l'ensemble de l'Union et non pas de leur pays d'origine.

transférer progressivement aux États la charge du développement rural qui relève aujourd'hui de la PAC. Évidemment, on pourrait aussi imaginer une hausse du budget communautaire, mais nous nous sommes fixés de travailler à budget constant.

Doit-on revoir les règles du Pacte de stabilité, et selon quelles modalités ?

J. P.-F. : Le vrai danger pour l'UE est moins le niveau du déficit qu'un endettement insoutenable. On pourrait ainsi accorder une plus grande latitude dans la gestion de leur déficit aux pays qui ont une dette faible – moins de 40 % de leur PIB. Cela permettrait

créer un système de réserves en période économique favorable, réserves qui pourraient être utilisées en cas de ralentissement de la croissance ; et de décentraliser la discipline budgétaire par la création de comités d'audit budgétaire indépendants au niveau national dont la mission serait d'évaluer la situation budgétaire.

Enfin, pour garantir au cours des cinq prochaines années la compatibilité entre les nouvelles priorités de dépenses et le Pacte de stabilité, nous suggérons de moduler l'engagement des pays membres de réduire leur déficit structurel de 0,5 point par an en fonction de leurs dépenses en éducation, recherche et infrastructures.

Ce rapport ne vient-il pas un peu tard après la clôture des travaux de la Convention ? Et comment analysez-vous les remous provoqués par la sortie de votre rapport ?

J. P.-F. : Oui, ce rapport vient sans doute un peu tard mais l'important est de susciter un débat. Pour autant que je puisse en juger, les critiques à notre rapport sont surtout venues du microcosme bruxellois. Mais sans doute est-ce dû au contexte des négociations en cours sur les perspectives financières. Du côté des États membres, les réactions ont été plus positives car elles se sont focalisées sur nos propositions au regard de la situation actuelle de l'économie européenne et des objectifs que l'UE s'est fixés.

Il y a urgence. Si nous ne faisons rien dans les prochaines années, le risque de décrédibiliser les engagements de Lisbonne est grand. Faute d'avoir adapté les moyens aux objectifs, pourra-t-on alors éviter de ramener les objectifs à hauteur des moyens ?

Propos recueillis par Pierre-David Labani

* Membres du groupe d'experts : Philippe Aghion (Université de Harvard), Giuseppe Bertola (Université de Turin), Martin Hellwig (Université de Mannheim), Jean Pisani-Ferry (Université de Paris-Dauphine), Dariusz Rosati (Business School de Varsovie et Banque de Pologne), José Vinals (Banque d'Espagne) et Helen Wallace (Institut universitaire européen).

Site : <http://europa.eu.int> (aller sur les pages du Président de la Commission).

Modernisation du droit des sociétés

Un plan européen pour avancer ?

La consultation publique sur le plan d'action de la Commission sur la modernisation du droit des sociétés s'est achevée le 31 août dernier. Un plan censé améliorer la compétitivité des entreprises et répondre aux défis post-Enron, mais qui pour Confrontations Europe n'est pas à la hauteur de ses ambitions.

En jetant le doute sur la sincérité des comptes des entreprises, les scandales financiers type Enron ont provoqué un véritable séisme parmi les acteurs des marchés financiers et ont rompu la confiance entre investisseurs et émetteurs.

Pour renouer les fils de la confiance, et améliorer la transparence sur les comptes des entreprises, l'administration américaine avait réagi « à chaud » en prenant l'initiative en juillet 2002 du très controversé *Sarbanes-Oxley Act*.

Jusqu'à présent peu invitée à s'emparer du sujet – le droit des sociétés étant une compétence nationale – et pour répondre aux velléités extra-territoriales de la réglementation américaine, la Commission Européenne a publié en mai 2003 une Communication sur la « modernisation du droit des sociétés et renforcement du gouvernement d'entreprise

dans l'Union européenne »⁽¹⁾, qui se veut un plan d'action pour les entreprises européennes, « un plan pour avancer ».

Ce document a fait l'objet d'une consultation publique, à laquelle a participé Confrontations Europe⁽²⁾. Le texte vise à améliorer la compétitivité des entreprises ; renforcer la protection des actionnaires ; accroître la transparence de l'information fournie par les entreprises et moderniser le fonctionnement des conseils d'administration.

La Communication présente certes quelques avancées, notamment les mesures favorisant l'exercice des droits de vote. Elle introduit une responsabilité collective des administrateurs sur les états financiers. Elle propose également une approche intéressante concernant les administrateurs en recherchant des « critères de manque d'indépendance ». Enfin, elle reconnaît la nécessité au niveau européen de la création de statuts spécifiques pour les mutuelles, les coopératives, les associations et fondations.

Mais globalement, on peut craindre que les orientations proposées et les « oublis » importants de ce plan d'action ne permettent pas à l'UE de relever les défis de l'élargissement et de la relance de la croissance.

Tout d'abord, il limite la gouvernance des entreprises cotées aux relations entre actionnaires et managers, et de fait à la maximisation de la valeur actionnariale. Alors même que l'affaire Enron a montré les failles de ce

modèle, que la Commission elle-même a créé un forum « multi-parties prenantes » sur la responsabilité sociale des entreprises, le terme de « partie prenante » n'apparaît nulle part dans le texte. Exit les salariés, les collectivités locales, les ONG, dans la gouvernance des entreprises, alors même que l'OCDE⁽³⁾ reconnaît leur rôle positif.

Pas de code de gouvernance européen !

Autre oubli. Le texte de la Commission ne propose rien en matière d'indépendance des analystes financiers, des commissaires aux comptes, ou sur le rôle des agences de notation. Cela pourrait pourtant concourir à une plus grande transparence et un meilleur fonctionnement des marchés de capitaux.

Mais le point le plus surprenant est celui qui conduit la Commission à refuser la création d'un code de gouvernance d'entreprise européen. La mise en place d'un tel code est en effet jugé inutile et trop long à constituer alors que les différents codes nationaux font, selon la Commission elle-même, l'objet d'une « convergence remarquable ». Dans ce cas, quelle difficulté y-a-t-il à les synthétiser en un document unique ? Sinon, peut-on conserver une diversité de codes nationaux qui représente un obstacle pour les investisseurs ?

Pour améliorer la transparence, la Commission propose la mise en place d'une déclaration annuelle de gouvernement d'entreprise dans le rapport annuel en référence à un

code « désigné pour être utilisé au niveau national ». Cette proposition ne nous paraît pas en l'état pertinente, à l'heure où les entreprises sont de plus en plus transnationales.

De même, il nous semble que la diversité des types d'administrateurs amélioreraient aussi l'efficacité des conseils d'administration. Pour Confrontations Europe, cela milite pour la présence de représentants des salariés dans les instances de direction.

Selon D. Thienpont, responsable du dossier à la DG Marché intérieur, qui s'exprimait lors du premier colloque de l'AFGE⁽⁴⁾, la Commission a reçu plus d'une centaine de contributions à sa consultation publique. Elle en publiera la synthèse en octobre. Reste à savoir comment la Commission en tiendra compte dans l'élaboration de son plan d'action. Une autre inconnue est celle du calendrier. Du fait de son passage devant le Conseil et le Parlement européen, ce plan d'action a peu de chance d'être mis en place avant les prochaines élections européennes de 2004. Une occasion d'en réviser le contenu ?

Pierre-David Labani

(1) Ce texte est issu des travaux du groupe d'experts dirigé par Jaap Winter. Il est téléchargeable sur http://europa.eu.int/comm/internal_market.

(2) La contribution de Confrontations Europe est disponible sur le site www.confrontations.org

(3) Principes directeurs de l'OCDE pour la gouvernance d'entreprise (1999).

(4) Association française du gouvernement d'entreprise.

Quel système de carte bancaire pour l'Europe ?

Après l'avènement de l'euro et le lancement, au niveau européen, de la carte bancaire à puce au standard international EMV, les initiatives se multiplient aujourd'hui pour mettre en place une véritable Europe des paiements. **Michel Renault**, président du conseil de direction du Groupement des cartes bancaires CB, explique les enjeux de ce projet qui fera l'objet d'une **conférence-débat organisée par Confrontations Europe et le Groupement des cartes bancaires CB, le 15 octobre à Bruxelles.**

Suite à l'adoption, en novembre 2001, du règlement visant à harmoniser la tarification des paiements et des retraits transfrontaliers par carte bancaire, au sein de l'Union européenne, une quarantaine de banques européennes ainsi que des associations bancaires créent, en juin 2002, le Conseil européen des paiements ou European Payments Council (EPC). Sa mission : définir, coordonner et mettre en œuvre le projet d'espace européen unique des moyens de paiement (SEPA, Single Euro Payment Area) ain-

dique et concurrentiel clair, notamment dans le domaine de la sécurité des paiements, des commissions interbancaires, des infrastructures techniques et des services associés aux cartes bancaires ;

- enfin, renforcer les instruments européens de lutte contre la fraude.

Le groupe de travail « Cartes » au sein de l'EPC est chargé de formuler les propositions concrètes permettant d'atteindre ces objectifs.

Parmi celles-ci, le renforcement de la sécurité et des moyens de lutte contre la fraude

Le programme de la conférence

Quel système de carte bancaire pour l'Europe ?

- **13 h 50 : Introduction par Philippe Herzog, vice-président de la commission économique et monétaire du Parlement européen, président de Confrontations Europe.**
- **14 heures – 15 h 30 : Première table ronde, présidée par Gerhard Schmid, vice-président du Parlement européen.**

La diversité des systèmes nationaux : vers une harmonisation des systèmes de paiements en Europe

Avec : Udo-Olaf Bader, chef d'unité à la DG Marché Intérieur de la Commission européenne ; Rainer W. Boden*, délégué du Directoire des Affaires européennes à la Deutsche Bank ; Xavier R. Durieu, secrétaire général d'Eurocommerce ; Dominique Forest, chef du département économique du BEUC ; Robert Nemcsics, direction des cartes bancaires à KHB, banque commerciale hongroise ; Yves Randoux, administrateur du Gie Cartes Bancaires.

- **16 heures – 17 h 30 : Deuxième table ronde, présidée par Udo-Olaf Bader, Commission européenne.**

Pour une identité européenne de la carte bancaire et une coopération Europe/USA

Avec : Jean-Michel Godefroy, directeur général des systèmes de paiement à la Banque Centrale Européenne ; Gérard Hartsink, président d'European Payments Council (EPC) ; Peter Hoch, directeur de MasterCard Europe ; Patrick Poncelet, chef du département du système des paiements à la Fédération bancaire européenne ; Michel Renault, président du Conseil du Gie Cartes Bancaires CB ; Hans Van der Velde, président de Visa EU.

- **17 h 30 : Conclusions par Philippe Herzog.**
- **18 heures : Cocktail.**

*La conférence sera traduite simultanément en allemand, anglais et français.
* Sous réserve.*

Lieu : Parlement Européen, Bruxelles, salle A1E1.

Consulter : www.confrontations.org



Les cartes bancaires CB en France en 2002

- **45 millions de cartes de retrait/paiement en circulation.**
- **Plus de 5 milliards d'opérations.**
- **Un réseau de près d'un million de commerçants équipés de terminaux de paiement.**
- **38 975 distributeurs automatiques de billets.**

si que proposer des orientations stratégiques et des recommandations, notamment en matière de carte bancaire.

Les conditions qui paraissent indispensables au développement de la carte bancaire en Europe sont au nombre de trois :

- développer la coopération entre les pays de l'Union européenne pour favoriser une maîtrise commune des choix techniques ;
- clarifier les rôles respectifs des institutions européennes, des pouvoirs publics, des banques centrales nationales, afin d'établir, en Europe, un cadre juri-

de notamment en accélérant la migration en Europe de la carte à puce qui a fait la preuve de son efficacité en France. Le Groupement des cartes bancaires CB, qui rassemble plus de 170 établissements financiers et établissements de crédit, a adopté la carte à puce depuis plus de dix ans.

Il fournit aux banques les standards et les réseaux de fonctionnement du système de paiement par carte en France et au niveau mondial, grâce à des passerelles vers les systèmes mondiaux Visa et MasterCard.

Pilote dans le développement de nouveaux standards euro-

peins de sécurisation, le groupement des cartes bancaires CB, aux côtés des banques, a déjà permis de faire progresser la sécurisation de l'utilisation de la carte bancaire en Europe.

En organisant, le 15 octobre prochain au Parlement européen de Bruxelles, en partena-

riat avec Confrontations Europe, un important colloque sur ce thème, le Groupement des Cartes Bancaires CB espère faire progresser encore la construction d'un véritable espace européen unique des paiements.

Michel Renault

Le multilatéralisme pris en otage

J'ai vécu à Cancún une extraordinaire partie politico-dramatique en cinq actes :

1. Avant le lever de rideau, un accord Union Européenne-États-Unis affiche une volonté d'avancer sur le dossier agricole en allant dans le sens des attentes des pays du Sud.
2. Mais surprise : un groupe de pays puissants du Sud, emmené par le Brésil (G 21), rejette d'entrée de jeu le compromis UE-US et exige une libéralisation massive de l'agriculture du Nord.
3. Les manifestations anti-OMC et la mort d'homme dramatisent le clivage Nord-Sud.
4. Les pays africains ne rejoignent pas le G 21 mais entrent dans une Alliance de 90 pays. Objectif : montrer que les intérêts des plus pauvres sont négligés, exiger un accord sur le coton. C'est sans compter sur l'intransigeance des États-Unis. En fait, peu leur importe le calendrier de Doha alors que la précampagne des élections de 2004 s'ouvre, et ils préfèrent donner la priorité aux accords bilatéraux et régionaux.
5. La phase finale démarre par le rôle-titre de l'Inde, attendue dans son offensive contre toute négociation sur l'investissement et la concurrence. L'UE se prépare à céder à sa requête quand – coup de théâtre – l'Alliance des 90 juge le projet de texte d'accord final inacceptable. Fin de partie.

Que nous inspire cet échec ?

L'OMC est un lieu de bataille entre grands pays, développés du Nord et émergents du Sud, pour les parts de marché et la future division internationale du travail. Le multilatéralisme devient l'otage des intérêts des puissances. Pour transformer l'OMC en organisation du commerce équitable, liant éthique et marché – ce qu'à leur façon, l'UE et son commissaire ont tenté de faire un peu... – il ne suffira pas de changer la méthode de décision, de « démocratiser » l'institution. Il faudra une pression constructive intense de l'opinion publique internationale. Ceux qui diabolisent l'OMC, qui peut devenir un espace de dialogue politique multilatéral formidable, n'incitent absolument pas les citoyens à prendre conscience des enjeux ; ils sont irresponsables. Et la complaisance franco-française envers José Bové et autres radicaux ne nous aide pas. Il y a évidemment des fondements aux clivages Nord-Sud mais prenons garde aux pièges de la vieille culture tiers-mondiste et à son angélisme alors que les différenciations entre pays du Sud ne cessent de se creuser. A Cancún, la conjonction des partisans du libre-échange et du G 21 était patente contre les soutiens internes à l'agriculture du Nord et recevait l'appui d'une grande ONG comme Oxfam. Or, les effets des débuts de réforme de la politique agricole commune sont réels, notamment en termes de pertes de parts de marché... au bénéfice de géants de l'agro-business comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande ! En fait au Nord comme au Sud, les petits paysans sont les victimes de la libéralisation de l'agriculture. L'UE doit certes éliminer ses subventions à l'exportation, mais aussi garder des soutiens internes et des protections en faveur des petites et moyennes exploitations et les inciter à la qualité, à l'efficacité et à la « multifonctionnalité » (bien absente des textes de Cancún !).

Dans l'industrie, la négociation est aussi difficile. Toutes les firmes multinationales se pressent en Chine, suivie par l'Inde, d'où elles exportent massivement. Or ces États veulent garder leurs protections commerciales au nom du statut de « pays en développement ». Le risque est pour nous la désindustrialisation. Il faudrait différencier entre les nouvelles puissances du Sud, qui doivent ouvrir l'accès au marché intérieur, et les pays pauvres qui eux ont vraiment besoin d'aide et de protection pour développer leurs capacités productives.

Enfin il serait injuste d'imputer l'échec de Cancún à un acharnement de l'UE pour ouvrir les négociations sur l'investissement et la concurrence. La violence des États-Unis et des firmes multinationales procède par les accords bilatéraux et parfois régionaux, et il est donc juste de tenter de brider ces rapports de force inégaux par des règles multilatérales à l'OMC. Cela étant, il faut reconnaître que les pays pauvres n'ont ni les hommes ni les ressources pour bien négocier ces questions.

La politique de l'UE a subi un coup sévère. Au fond, nous devons lâcher encore plus sur l'agriculture, sans pour autant avancer ni dans les règles éthiques ni dans la promotion de nos « intérêts offensifs ». Une des causes principales de nos difficultés tient aux divergences internes. Pour être plus forte l'UE devrait défendre un modèle d'agriculture, une politique industrielle, des politiques régionales de coopération et se dissocier davantage des États-Unis : on en est encore loin.

Mais pour sauver l'OMC il faudra – et là les alter-mondialistes n'ont pas tort – revoir ses fondements encore unilatéralement axés sur le libre-échange. ■

Philippe Herzog

© Le Figaro, 22.09.03

Philippe Herzog était présent à la conférence ministérielle de l'OMC à Cancún, comme membre de la délégation de l'UE.

A

Repen

La conférence ministérielle de
cruciale dans la réalisation de
à Cancún constitue donc un

réussir Cancún était loin d'être aisé. L'agenda de Doha, obtenu à l'arraché, comportait des ambiguïtés et des manques, principalement sur les deux dossiers épineux que les cycles précédents ont laissé sur la table : l'agriculture, les sujets dits « de Singapour » (investissement étranger, règles de concurrence, facilitation des échanges en douanes et l'attribution des marchés publics).

Le mandat de l'Union européenne relevait un peu de la quadrature du cercle. Ouvrir ses marchés et offrir aux PED de nouvelles perspectives de développement pour, en contrepartie, bénéficier de l'ouverture d'autres marchés ; répondre aux attentes de ses citoyens, préoccupés par les pertes d'emplois dans des secteurs où la concurrence des pays émergents se fait fortement sentir ; faire reconnaître la nécessité par tous d'encadrer la libéralisation des échanges par des règles du jeu multilatérales.

L'UE a cherché à faire valoir son mandat jusqu'au bout. Quel bilan peut-on faire de la négociation à Cancún sur les deux sujets qui ont cristallisé les oppositions ?

Subventions agricoles : la pomme de discorde

Sujet le plus sensible, l'agriculture a opposé des pays développés (États-Unis, UE), qui subventionnent et protègent ce secteur, à une coalition de 21 pays, menée par les plus riches d'entre eux : la Chine, l'Inde et le Brésil (G21). Les premiers étaient parvenus à un accord

près la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancún

ser les règles du jeu commercial

Cancún (Mexique, 10-14 septembre 2003) constituait à la fois un test important pour le multilatéralisme et une étape de l'agenda de Doha, censé relancer la croissance et rendre le système commercial mondial plus inclusif. L'absence d'accord à Cancún, un échec pour le Nord, comme pour le Sud. L'analyse de **Nathalie Lhayani**, responsable du dossier à Confrontations Europe.

fin août, qui a servi de base au premier projet de déclaration ministérielle. Présentant ce texte comme le résultat d'un accord protectionniste du Nord, le G21 l'a rejeté, exigeant l'élimination des subventions à l'exportation sur tous les produits, la réduction des soutiens internes, l'élimination des pics tarifaires agricoles et un accès au marché sur les produits pour lesquels les PED ont une capacité exportatrice. La position du G21 se justifiait-elle ?

Il est vrai que certaines subventions créent un effet de distorsion de la concurrence préjudiciable aux pays les plus pauvres. D'après l'ONG britannique Oxfam, les subsides versés par les pays développés à leurs producteurs de coton (environ 4 milliards de dollars dont 3 milliards sont américains) auraient un effet dépréciateur sur le prix du coton au niveau mondial, qui occasionnerait une perte de 1 milliard de dollars chaque année pour quatre PMA (Bénin, Burkina Faso, Mali, Tchad). De ce point de vue, on peut comprendre l'immense déception des pays africains qui ont lancé une initiative pour l'élimination progressive des subventions sur le coton face au projet de texte ministériel qui, reflétant étroitement l'approche américaine, suggérait d'emprunter plutôt la voie de la « diversification économique ».

Il ne faut pas sous-estimer les conséquences qu'aurait une suppression des soutiens internes pour les économies qui ont développé de telles politiques publiques. Ces aides sont

indispensables pour garantir la sécurité alimentaire qualitative et le rôle multifonctionnel de l'agriculture : prévenir le dépeuplement de certaines régions et assurer protection de l'environnement, mais également pour se protéger de la volatilité des cours mondiaux et continuer d'assurer une autosuffisance alimentaire, qui n'est jamais garantie. Certes, l'UE a commencé à réformer la PAC (voir ci-contre l'article de P. Herzog). Mais la position européenne sur l'agriculture a sans doute souffert de l'absence d'une vision commune des pays de l'UE sur son devenir.

Sujets de Singapour : sujet de trop ?

Au dernier jour des négociations, « un accord sur l'agriculture aurait pu être possible » soulignait Franz Fischler, commissaire européen à l'Agriculture. Bien que le dernier texte dépassait pour elle la ligne rouge, l'UE était prête à faire des concessions au G21. Selon lui, l'échec de Cancun est dû à l'impossibilité de trouver un consensus sur les sujets de Singapour.

Tous savaient qu'un grand nombre de PED, Inde en tête, s'opposeraient à l'inclusion de ces nouveaux sujets. Mais la rapidité avec laquelle le président de la conférence, Luis Ernesto Derbez, ministre mexicain des affaires étrangères, a clos les discussions a surpris, les Européens les premiers. En effet, ces derniers, souhaitant qu'un cadre de règles multilatérales s'ouvre sur ces quatre sujets, avaient fini par accep-

ter de n'en retenir que deux, les plus acceptables pour les PED : la facilitation des échanges en douane et la transparence dans l'attribution des marchés publics. Pour les 90 pays les plus pauvres (G90), ce compromis s'est pourtant révélé inacceptable compte tenu de leurs difficultés à appliquer les règles déjà existantes... et du rejet de leur proposition sur le coton, secteur essentiel pour la survie de leur économie.

Sur tous les sujets de Singapour, l'enjeu principal consistait à créer un cadre multilatéral établissant les mêmes règles du jeu pour tous et à clarifier la nébuleuse de la multitude d'accords de libre-échange bilatéraux et régionaux dont ils font l'objet. Tous ces sujets sont potentiellement porteurs de développement. Les flux d'investissements directs permettent de combler les déficits d'épargne et d'acquérir de nouvelles technologies pour les PED qui arrivent à les attirer ; la mise en place de règles sur les abus de position dominante et les cartels a déjà permis à certains de ces pays de casser des monopoles (nationaux comme étrangers) et d'améliorer ainsi le bien-être de leurs consommateurs. Sur ce point, le projet de texte ministériel semblait acceptable⁽¹⁾. Par contre, celui issu des discussions sur l'investissement, bien trop imprécis, ne tenait pas assez compte de la nécessité pour les PED de conserver la possibilité de sélectionner les IDE réellement porteurs de développement⁽²⁾.

Et après ?

Il reste un an pour sauver le cycle de Doha, à moins que les membres décident d'en repousser l'échéance comme ce fut le cas à plusieurs reprises pour le cycle de l'Uruguay, ce qui est très probable... Les conséquences d'un échec seraient graves: outre les pertes économiques, il affaiblirait pour longtemps l'OMC. L'alternative étant la négociation d'accords bilatéraux et régionaux, on peut craindre une fragmentation accrue de l'économie mondiale. Les plus grands perdants seraient les pays pauvres, qui ont peu à offrir et dont le pouvoir de négociation est encore moins important au niveau bilatéral. Or, les Etats-Unis l'ont fait savoir très tôt : en cas d'échec à Cancun ils n'hésiteraient pas à recourir encore plus au bilatéral.

Cela étant, une telle remise en cause obligerait sans doute à effectuer une réelle évaluation sur l'impact de la libéralisation sur la croissance et le développement, voire une révision du dogme ricardien. Comme le dit Philippe Herzog, à son retour de Cancún, il faut d'ores et déjà repenser les règles du jeu commercial pour un commerce fait d'ouverture et de partage, pour une organisation mondiale du commerce équitable. ■

Nathalie Lhayani

(1) Voir le projet de texte ministériel du 24 août 2003 sur www.ictsd.org

(2) Voir les documents de Confrontations Europe sur ce sujet sur la page « groupe de travail commerce et développement » sur le site : www.confrontations.org, ainsi que l'article paru dans *La Lettre* n° 60.

Les accords commerciaux bilatéraux

Un danger pour le multilatéralisme ?

A la veille de la Conférence ministérielle de Cancún, nombreux sont ceux qui mettaient en garde contre un retour au bilatéralisme, en cas d'échec des négociations multilatérales de l'OMC.

Il existe aujourd'hui près de 300 accords bilatéraux. Faut-il craindre le développement de tels accords ?

Le multilatéralisme est-il en danger ? Roy Jones⁽¹⁾, spécialiste des questions de commerce international au TUAC (organisme syndical consultatif auprès de l'OCDE), livre son point de vue.

Le 14 juillet 2003, Jagdish Bhagwati et Arvind Panagaria, économistes américains renommés⁽²⁾, publiaient un article polémique dans le *Financial Times*⁽³⁾ dénonçant la prolifération des traités bilatéraux qui, selon eux, « portent gravement atteinte au système du commerce mondial ». L'Union européenne et principalement les Etats-Unis étaient visés.

Pour ces deux auteurs, les Accords Commerciaux Bilatéraux (ACB) sont préjudiciables au système multilatéral pour trois raisons. Tout d'abord, ces traités, en procurant des avantages à leurs signataires, remettent en cause l'un des principes fondateurs de la Nation la Plus Favorisée (NPF), qui interdit de traiter un membre de façon plus favorable qu'un autre. Deuxièmement, les Etats-Unis se serviraient de leur puissance économique pour contraindre les petits pays à inclure dans ces accords bilatéraux des sujets « non-commerciaux » favorisant leurs intérêts, comme les droits de propriété intellectuelle par exemple. Enfin, les Etats-Unis utiliseraient ces accords dans les négociations multilatérales pour diviser les coalitions de pays en développement.

On peut s'interroger sur le développement des accords bi-

latéraux et régionaux. Mais doit-on s'y opposer systématiquement ? N'est-il pas révélateur d'un problème plus global qui concerne le système du commerce mondial lui-même ?

MM. Bhagwati et Panagaria ont raison de dénoncer tout à la fois l'enchevêtrement des règles commerciales et les pressions américaines inacceptables qui peuvent s'exercer dans les relations bilatérales. Le dernier exemple en date est l'inclusion par les États-Unis dans les accords récemment signés avec le Chili et Singapour de l'interdiction du contrôle des capitaux, instrument essentiel de la protection contre les crises financières.

Mais, on ne peut manquer de relever que les accords bilatéraux permettent de négocier ce qui ne peut l'être à l'OMC. Et ils peuvent parfois comporter de réelles avancées. Par exemple, suite aux pressions sociales exercées sur l'administration américaine, les ACB américains incluent désormais l'obligation de respecter les normes fondamentales du travail.

Retourner à un système dans lequel la négociation ne porterait que sur les questions strictement commerciales ne me paraît pas non plus une bonne solution. Les questions commerciales, environnementales et sociétales sont étroitement liées et devraient être traitées

en cohérence. Une majorité d'accords bilatéraux contiennent désormais un vaste éventail d'obligations sur des sujets connexes comme l'investissement, la propriété intellectuelle, la concurrence, l'attribution des marchés publics et parfois, les normes sociales et environnementales. Et si le déséquilibre des rapports de force entre pays développés et pays en développement est bien réel dans les rapports bilatéraux, il existe tout autant dans les phases de discussion bilatérale préalables aux négociations multilatérales.

Que faire alors ? Chaque gouvernement devrait s'efforcer de repenser le rôle de sa politique commerciale en ayant le souci de contribuer, ou du moins ne pas porter atteinte, au développement durable. Mais il faudrait également réformer le système multilatéral. On ne peut plus faire de la libéralisation du commerce une fin en soi. Elle doit être mise au service du développement durable. Des arbitrages équilibrés doivent s'opérer entre instruments du commerce et ceux du développement durable dans toutes les organisations de la gouvernance mondiale (OMC, Banque mondiale, FMI...). Par conséquent, il ne s'agit pas d'envoyer l'OMC « à la casse », mais de mettre ses règles et ses mécanismes de

règlement des différends en conformité avec ceux de l'ONU.

Dissuader les uns et les autres de recourir au bilatéralisme exige une approche beaucoup plus systémique de l'économie mondiale et une clarification par l'OMC de la compatibilité des accords bilatéraux avec ses propres règles. Enfin, il est urgent de mettre en place une assistance technique aux PED aidant sans conditions préalables ces pays à participer au système du commerce mondial.

Il ne faut pas minimiser les problèmes posés par l'articulation entre ACB et accords multilatéraux. Ils nécessitent une réponse politique. Ils invitent à une réforme du système du commerce mondial pour qu'il joue mieux son rôle « inclusif », en cohérence avec les autres instruments de la gouvernance mondiale. ■

Par Roy Jones,
traduit et synthétisé
par Nathalie Lhayani

(1) Le point de vue exprimé dans cet article n'engage que son auteur et ne reflète pas nécessairement celui du TUAC.

(2) Bhagwati et Panagaria sont respectivement professeurs à l'Université de Columbia et celle du Maryland aux États-Unis.

(3) « *Bilateral Trade Treaties are a Sham* », *Financial Times*, 14 juillet 2003.

Gestion des déchets nucléaires

Des entretiens européens pour créer un espace public de débat

Favorables au laboratoire de stockage géologique des déchets nucléaires sur leur territoire, les Conseils généraux de Haute-Marne et de Meuse entendent contribuer au débat démocratique en créant des **Entretiens européens annuels**.

Les premiers Entretiens auront lieu à Nogent, en Haute-Marne, le 28 novembre 2003 ⁽¹⁾.

Si il est un sujet tabou en France, c'est bien celui des déchets nucléaires... Pourtant l'avenir du nucléaire dépend largement de la résolution de ce problème : ouvrir le débat est donc urgent à la veille d'une loi d'orientation sur l'énergie en France et d'une directive européenne sur les déchets nucléaires.

L'énergie est devenue une question d'intérêt communautaire et si le nucléaire ne constitue pas la seule réponse aux problèmes de l'énergie, il doit avoir droit de cité dans un mix énergétique européen. Encore faut-il que les enjeux de gestion des déchets trouvent des solutions durables et communes en Europe. Un défi important pour la France qui produit 80 % de son électricité à partir du nucléaire...

En proposant une directive, la Commission veut assurer un haut niveau de protection des populations à l'échelle européenne ⁽²⁾. On ne peut que s'en réjouir quand l'Europe s'élargit à des pays qui produisent des déchets radioactifs qu'ils ne peuvent plus expédier vers la Russie.

Le projet de directive prône

clairement un stockage géologique en profondeur définitif avec un calendrier unique ⁽³⁾ : un projet qui bouscule et ne fait pas l'unanimité dans les États membres... Car leurs politiques sont très diverses, certains en sont à la réflexion, d'autres sont plus avancés, mais l'attentisme domine largement.

En France, c'est la loi Bataille – votée en 1991 – qui fixe notre plan d'action national : recherches jusqu'en 2005 où une décision sera prise au vu des résultats. Mais qui connaît ce travail de douze ans ? L'absence d'informations alimente les peurs et des scénarii catastrophes, au cœur d'un affrontement stérile entre les pro et les antinucléaires, alors qu'il faudra bien trouver des solutions, que nous poursuivions ou non dans la voie de l'énergie nucléaire !

Une solution « argile » de stockage est expérimentée à Bure : si les essais concluent à l'impossibilité d'un stockage, quelle alternative ? ⁽⁴⁾ Les populations locales ont accepté un laboratoire, quel processus démocratique pour décider éventuellement d'en faire un stockage ? L'acceptabilité sociale de la solution est aussi importante que ses dimensions scientifiques. Des colloques locaux ont été organisés et un comité local d'information et de suivi (CLIS) a été créé : mais il semble aujourd'hui « déserté » par les défenseurs du laboratoire qui se sentent seuls face à ceux qui sont contre, sans soutien national.

Certes, il existe une évaluation scientifique indépendante mais le débat démocratique n'est pas mené de front et a bien du mal à s'inscrire dans le contexte européen : on peut

La « loi Bataille »

la loi du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs dite « loi Bataille » a défini trois axes de travail :



L'AXE 1 vise la séparation et la transmutation des éléments radioactifs à vie longue. L'AXE 2 vise l'étude des possibilités de stockage réversible ou irréversible dans les formations géologiques profondes, notamment grâce à la réalisation de laboratoires souterrains. Il concerne l'ANDRA et son laboratoire de Bure (photo ci-contre), visité le 12 septembre par les membres du groupe de travail ad hoc qui prépare les Entretiens européens. L'AXE 3 vise l'étude de procédés de conditionnement et d'entreposage de longue durée en surface de ces déchets. Ils sont pilotés par le CEA dans son Centre de Marcoule (photo en haut à gauche) visité fin août par une délégation de députés européens et de Confrontations Europe.

lever les craintes des Français au plan national mais en l'absence de solutions semblables chez nos voisins européens – et en particulier dans les pays d'Europe centrale et orientale – cela sera-t-il suffisant ?

Les Entretiens européens seront un lieu de rencontre annuelle entre des scientifiques de plusieurs pays du monde et des acteurs sociaux, économiques et institutionnels européens. Alimentés par la diffusion d'une « Lettre » semestrielle à plusieurs milliers d'exemplaires, ils ont l'ambition de clarifier les enjeux auprès de l'opinion publique, de favoriser des options communes en Europe et ainsi de bien préparer nos propres orientations dès 2006.

En 2003, ils seront consacrés à un examen des choix nationaux, leur compatibilité avec la recherche de solutions communes européennes.

Deux tables rondes seront animées par des députés européens,

Philippe Herzog et **Rolf Linthor** : elles rassembleront des acteurs de neuf pays européens, des États-Unis et du Japon. **François Lamoureux** directeur de la DG Énergie-Transports de la Commission européenne et **Nicole Fontaine**, ministre de l'Industrie de la France, nous feront le plaisir d'intervenir dans nos travaux. ■

Claude Fischer

(1) L'initiative est parrainée par la Commission européenne et le ministère français de l'Industrie. **Confrontations Europe, la Fondation Européenne de l'Énergie et les Entretiens Science et Éthique de Brest** se joindront aux efforts des élus pour que le dialogue se noue entre des acteurs de plusieurs pays d'Europe et de divers milieux socio-professionnels à partir des meilleures informations possibles...

(2) Cette directive s'inscrit dans un « paquet » comprenant la sûreté, le démantèlement et les relations avec la Russie.

(3) 2008 pour le choix d'un site, 2018 pour sa mise en service.

(4) La Mission Granite de 2000 pour trouver un deuxième site a été un échec.

Michel Lapeyre, directeur de la FNCCR*

Soyons prudents en libéralisant l'électricité et le gaz !

Si les entreprises qui gèrent le service public de l'électricité et du gaz sont nationales, la distribution est un service public local. Les réseaux de distribution appartiennent en général aux communes qui les exploitent en régie (2 %) mais surtout en concession. EDF et GDF sont les principaux concessionnaires.

Le service public est défini à la fois dans le cadre de la loi et par les contrats de concession. Le concessionnaire gère et l'autorité concédante contrôle.

Les adaptations locales du service public sont effectuées dans un cadre de cohérence nationale. Le système de la concession utilisé permet un contrôle démocratique de proximité et suscite un dialogue entre élus et techniciens pour l'amélioration permanente de la qualité du service public.

Avec la loi Sapin et la renaissance du contrôle des collectivités locales, le système s'est amélioré et l'équilibre autorité concédante/concessionnaire est actuellement assuré parce que les concessionnaires appartiennent en totalité à l'État et que les autorités concédantes sont réunies dans une Fédération nationale. Cela conduit à une satisfaction notable des usagers : la qualité correspond aux attentes et les prix sont jugés satisfaisants.

Avec l'ouverture à la concurrence programmée pour 2004 et surtout 2007 pour les ménages, nous nous apprêtons ainsi à quitter une sorte de paradis électrique et gazier. Nos efforts doivent par conséquent se concentrer pour faire en sorte que le nouveau paradis vers lequel on nous invite à aller soit aussi agréable que l'ancien.

La distribution

Elle restera une activité en monopole. Les prix seront administrés. Une ouverture à la concurrence crédible nécessitera une facture globale du consommateur diminuée. Les pouvoirs publics seront donc amenés à réduire les tarifs d'utilisation des réseaux, car les prix de la fourniture baisseront peu.

Les risques sont les suivants :

- Pour le gaz, celui d'un déclin de la politique des extensions. Cette situation renforcera le monopole de fait de l'électricité dans certains quartiers.

- À EDF, l'ingénieur perdra l'essentiel de son pouvoir au profit du financier, les renouvellements seront différés, des renforcements ne seront effectués que dans les quartiers les plus rentables, les élagages d'arbres près des lignes seront espacés, etc. avec inéluctablement une baisse de la qualité dans certains secteurs, qui nuira à la cohésion territoriale et à l'équité sociale.

N'oublions pas non plus que la main invisible du marché n'est pas verte. Par conséquent, l'important mouvement de mise en souterrain des réseaux électriques, initié depuis dix ans en France par les collectivités locales, risquerait d'être stoppé en cas de baisse aveugle des tarifs d'utilisation des réseaux.

On peut préconiser :

- l'élaboration et la publication d'une norme nationale de qualité (cela n'existe pas véritablement pour l'électricité), avec une méthodologie objective de mesure ;
- un plan pluriannuel d'enfouissement des lignes de distribution ;
- l'instauration d'un système de véritables pénalités qui existent

pour le gaz, mais pas pour l'électricité.

La baisse des tarifs d'utilisation des réseaux doit résulter d'une hausse de la productivité et non d'une réduction des investissements. Ceci doit être mis en place avant l'ouverture du capital d'EDF.

La fourniture

Il est probable que la baisse de la facture annuelle d'un consommateur domestique sera comparable au prix d'une pizza. Il sera donc nécessaire qu'en contrepartie la relation commerciale entre fournisseur et consommateur reste au moins de qualité. En effet, de nombreux sujets de mécontentement potentiels existent :

- Les fournisseurs seront amenés à segmenter la clientèle, les pauvres auront des tarifs supérieurs aux riches, nous allons vers une « déperéquation » sociale.

- Les prix pourront être différents entre voisins de palier. Cela pourra conduire au sentiment que l'électricité et le gaz sont en fait trop chers, car un consommateur estime qu'un service est cher lorsqu'il connaît quelqu'un qui le paye moins que lui.

- Les démarcheurs feront ce qu'ils savent faire : encombrer les boîtes aux lettres des consommateurs ; appeler au téléphone au moment du dîner, etc. Nous pouvons craindre des contrats opaques et déséquilibrés et des erreurs de facturation lors des changements de fournisseurs.

- Nos concitoyens perdront le confort de l'interlocuteur unique qu'ils avaient autrefois, avec les centres EDF-GDF Services qui devront éclater en cinq entités auxquelles il faudra ajou-

ter évidemment les fournisseurs entrants. Des erreurs d'aiguillage et les pertes de temps qu'elles provoqueront ne sont pas à exclure.

Deux solutions peuvent être envisagées :

- Édicter un cahier des charges comportant « un code de bonne conduite » des fournisseurs, permettant d'assurer la protection des consommateurs – notamment des personnes vulnérables – la transparence, la comparaison des tarifs, le contrôle des obligations des cahiers des charges par des autorités publiques et bien entendu des sanctions (amendes et retrait des autorisations en cas de manquements au cahier des charges).

- Une autre solution, sans doute meilleure, consisterait à ce que les petits consommateurs soient regroupés pour leurs achats d'électricité et de gaz. Les collectivités locales pourraient assurer ce service à leurs concitoyens en organisant la mise en concurrence collective. Nous aurions donc un service public de fourniture contribuant positivement à la construction du marché. Ce service public pourrait être soit géré en régie, soit concédé, la sélection d'un ou plusieurs fournisseurs porterait sur une durée déterminée. Nous atteindrions ainsi un meilleur équilibre des capacités de négociation entre fournisseurs et consommateurs. ■

Michel Lapeyre

*La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies a tenu son congrès sur « La performance des services publics à l'heure européenne » du 23 au 26 septembre à La Rochelle.

Relever le défi de la reconversion dans les PECO - le cas de la Pologne

UNIVERSITÉ D'AUTOMNE À VARSOVIE, 6-7 NOVEMBRE 2003

Enfants au pied du monument Chopin à Varsovie.

L'Université d'automne à Varsovie s'annonce passionnante. L'implication enthousiaste de nos amis polonais⁽¹⁾ nous motive : l'arrivée de la Pologne – et plus généralement des PECO et des pays baltes – est décidément une chance pour nous Français, moroses vis-à-vis de la construction européenne et encore frileux devant les enjeux historiques de la réunification. Nous allons pouvoir travailler avec eux à faire de l'Europe un espace de prospérité partagée.

Bien sûr, en entrant dans l'Union européenne, ces pays savent deux choses :

- primo, que leurs efforts vont devoir continuer mais que ça en vaut la peine car l'Europe leur offre plus de possibilités d'échanges et de débouchés, et le droit de participer aux choix politiques communs ;
- secundo, que l'Union européenne n'est pas un espace de croissance dynamique en dépit des objectifs de Lisbonne : comment les consolider et les enrichir pour conduire des politiques communes de recherche-développement et financer l'innovation, construire des solidarités concrètes et des biens publics ? Dans la compétition globale qui se durcit, l'Europe aura besoin d'un véritable budget avec des ressources propres et elle ne pourra pas s'en tenir aux règles et aux coordinations inter-étatiques et inter-institutionnelles.

Des coopérations sur des projets d'intérêt commun sont et seront nécessaires entre les acteurs des sociétés civiles : c'est dans cet esprit que nous nous réunirons à Varsovie sur les enjeux des restructurations dans les PECO, et plus particulièrement en Pologne.

Nous examinerons si celles-ci, engagées depuis les années 90, sont moteurs de croissance et d'emplois. Le dialogue entre les acteurs de six pays⁽²⁾ et d'horizons divers se nourrira des expériences autour de trois questions-clefs⁽³⁾ : la modernisation des réseaux d'énergie et de transports, la stratégie des entreprises dans les secteurs de l'agroalimentaire et de la grande distribution, et le défi d'un financement mixte pour les services et le développement.

Claude Fischer,
secrétaire générale de **Confrontations Europe**

(1) Confrontations Europe a animé une trentaine de réunions préparatoires, au cours de trois visites à Varsovie où les membres de la délégation ont rencontré les acteurs économiques, sociaux, institutionnels polonais et les représentants des autres pays participant à l'université d'automne. Consulter www.confrontations.org

(2) Nous retrouverons les acteurs sociaux et économiques d'Allemagne de France, de Hongrie, de Pologne, de République tchèque et de Slovaquie qui avaient participé à l'Université d'été de Budapest en 2002.

(3) Lire le programme détaillé de l'université d'automne en page IV du supplément Opening Europe.

DANUTA HUEBNER, MINISTRE DE L'INTÉ

« L'Union européenne est pour nous "seuleme

Aujourd'hui, la croissance est faible en Pologne, le taux de chômage élevé et votre pays entre dans une Union européenne à l'économie déprimée. Pensez-vous que le développement de la Pologne est possible si la croissance européenne reste faible ? Sinon, comment faciliter la réalisation de l'Agenda de Lisbonne ? Votre pays compte-t-il proposer des initiatives à ce sujet ?

Danuta Huebner : La période de ralentissement économique est derrière nous. Le cycle conjoncturel a atteint son niveau le plus bas à la fin 2001 et depuis il est en constante progression. Plus personne ne conteste les prévisions d'une croissance du PIB d'au moins de 3 % cette année et de plus de 4,5 % l'année prochaine. Le ralentissement de la demande intérieure a incité les entreprises à chercher de nouveaux marchés d'exportation. Cette mauvaise conjoncture a contraint de nombreuses entreprises à se restructurer, ce qui a contribué à l'augmentation du chômage. Après la réduction des déséquilibres extérieurs, le spectre d'une crise de change a été durablement écarté. En revanche, le déficit budgétaire reste important (4,2 % en 2002), même s'il est inférieur à celui de nos voisins du Sud : la Hongrie et la République Tchèque. La maîtrise de l'inflation à un niveau inférieur à celui enregistré dans l'Euroland [Ndlr : 1,9 % en Pologne en 2002, contre 2,3 % dans l'Euroland] est également un succès, même si nous l'avons payée par une augmentation du chômage. L'économie polonaise se trouve ainsi en mesure de renouer avec une croissance soutenue et équilibrée.

La Pologne peut se développer rapidement, même en dépit de la faiblesse de nos principaux partenaires commerciaux comme l'Allemagne [Ndlr : l'Allemagne contribue au quart des importations de la Pologne et à un tiers de ses exportations]. Les résultats du commerce extérieur des dernières années montrent que les exportateurs polonais ont su efficacement réorienter et diversifier leurs débouchés. En outre, en période de conjoncture basse, les entreprises et les ménages de l'UE recherchent des produits moins chers, mais qui restent de bonne qualité, que les



entreprises polonaises sont précisément en mesure de leur fournir. Il ne faut pas non plus oublier que la Pologne est relativement moins exposée que les autres pays adhérents à la conjoncture internationale, du fait de sa taille (la Pologne représente à elle seule la moitié de la population et du PIB totaux des 10 pays qui vont adhérer à l'UE le 1^{er} mai 2004)⁽¹⁾, même s'il est clair que son développement serait plus rapide si les plus grandes économies de l'UE comme l'Allemagne ou la France connaissaient une croissance économique plus dynamique.

La stratégie de Lisbonne identifie parfaitement les grands défis auxquels les économies de l'UE ont à faire face. Nous nous rendons tous compte de l'importance des engagements pris en matière de recherche-développement, et en matière de libéralisation des secteurs des transports, des télécommunications, du gaz et de l'électricité dans l'UE.

La libéralisation des services est une condition indispensable à la modernisation et au développement des infrastructures, sans laquelle il sera impossible d'atteindre un niveau élevé de compétitivité – l'un des principaux objectifs de la stratégie. Nous sommes également conscients que **le seul processus de libéralisation, s'il ne s'accompagne pas des investissements nécessaires, sera insuffisant** et ne permettra pas d'atteindre l'objectif attendu. La meilleure utilisation des fonds communautaires affectés à la recherche-développement devrait permettre d'améliorer ses résultats. Nous devons également avoir une approche beaucoup plus pragmatique de l'élargissement, qui crée des conditions nouvelles au niveau du marché intérieur. Pour profiter pleine-

ment de cette situation nous devons tout faire pour éviter les pratiques protectionnistes qui entravent l'amélioration de la compétitivité.

L'Union européenne considère la solidarité comme un de ses fondements. Celle-ci se vérifie-t-elle pour la Pologne et comment ? L'UE est-elle une promesse d'une vie meilleure pour les Polonais ?

D. H. : Le premier élargissement à l'Est de l'Union prouve que le principe de solidarité est à la base de l'idée de l'intégration européenne. On nous propose l'adhésion au cercle des pays riches en nous accordant un appui qui nous permettra de rattraper le niveau des pays membres dans un délai moins long que si nous restions en dehors de l'Union. Nous nous préparons intensément pour profiter de cette chance. Nous prenons part à l'élaboration de l'avenir de l'Union européenne en tant qu'« observateur actif » et co-créateur du projet du Traité constitutionnel de l'UE, dans un esprit de solidarité avec les membres de l'UE mais aussi avec les pays qui n'entrent pas encore dans l'Union élargie. Je pense aux États voisins directs de l'UE. L'espace européen de paix, de stabilité et de richesse qui a été créé grâce au principe de solidarité entre les peuples de l'Europe devrait englober tout le continent. L'intérêt commun de la future Europe des 25 est d'entretenir de bonnes relations avec la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie. Être solidaire à l'égard des citoyens de ces pays, soumis à de nouvelles règles de visas, évitera la création de nouvelles divisions en Europe. Depuis 1989 les différents gouvernements polonais mènent une politique de bon voisinage en appliquant le principe de solidarité. La solidarité de l'Europe doit aussi être cultivée au-delà du continent européen, en direction des pays en voie de développement. L'UE a déjà une grande expérience avec la création, au niveau global, des accords du GATT puis de l'OMC, et avec les accords de Lomé...

Il ne s'agit pas de faire une promesse de vie meilleure aux citoyens polonais, ça serait malhonnête. L'Union est pour nous « seu-

«... une grande chance (...) à nous de la saisir !»

lement » une grande chance, une perspective de vie meilleure, et c'est à nous de la saisir. Le gouvernement est responsable de la bonne direction de la politique macroéconomique pour favoriser une croissance rapide, de la préparation des structures et des institutions, permettant l'utilisation adéquate des aides de l'Union, l'information des citoyens et la formation des bénéficiaires à l'utilisation des aides européennes. Les collectivités locales, les entreprises et les citoyens doivent acquérir la capacité de profiter de la chance que nous donne l'adhésion à l'Union.

Le projet de Constitution européenne de la Convention va être soumis à la CIG cet automne. La Pologne a fait part de ses craintes au sujet du système de décision communautaire. Votre gouvernement souhaite-t-il voir ce texte amendé et sur quels points ? Souhaitez-vous une Union capable de réaliser des politiques communautaires ambitieuses et est-ce possible avec le projet actuel ?

D.H. : Je considère le projet du Traité constitutionnel, dont la Pologne a été co-auteur, comme une bonne base de dialogue pour la conférence intergouvernementale, qui doit l'approuver à l'unanimité. Un certain nombre de modifications de la première version du projet du Traité ont été faites à l'initiative de la Pologne comme, par exemple, le maintien de la règle de vote selon le traité de Nice jusqu'en 2009, l'introduction, dans le préambule, de l'héritage religieux de l'Europe, la décision sur la présidence groupée de l'UE. Je pense que la CIG aura une influence assez limitée sur les modifications à apporter à la Constitution. Premièrement, la Convention a réussi à introduire des modifications qui satisfont la plupart des États. Deuxièmement, les débats de la CIG ne pourront pas être longs car il va falloir rapidement porter le Traité à la connaissance des citoyens avant les élections au Parlement européen en juin 2004.

Lors de la conférence, la Pologne présentera les arguments pour conserver le système de vote du traité de Nice après

2009. Nous sommes favorables à d'ambitieuses politiques communautaires mais le projet d'introduction d'un système fermé de « coopération structurée » dans la politique de la défense⁽²⁾, avancé par certains pays, ne correspond pas à une Union intégrée et démocratique et ne sert pas l'Europe. Le système de la coopération renforcée permet le développement de l'intégration européenne dans les domaines choisis par les pays qui sont prêts. Il est important que ces coopérations n'aient pas un caractère élitiste et laissent la possibilité aux autres pays membres d'intégrer le cercle plus tard. Encore une fois, **la Pologne est tout à fait satisfaite des résultats des travaux de la Convention** qui permettent l'introduction des politiques communautaires ambitieuses, dans la limite, bien sûr, des compétences décrites dans le Traité. Des changements très positifs sont introduits par la Convention comme la Charte des droits fondamentaux, la démocratisation des institutions européennes, l'augmentation du rôle du Parlement européen et des parlements nationaux, la simplification du système de l'intégration européenne, des procédures de décision et des instruments législatifs, la séparation claire des compétences entre les États membres et les institutions de l'UE. L'articulation des compétences inscrite dans le projet du Traité correspond aux suggestions des représentants polonais et permet de mesurer plus facilement l'effet du principe de subsidiarité. Les réformes économiques décidées par l'UE comme la réforme de la PAC ou la réalisation de la Stratégie de Lisbonne sont dans l'intérêt de la Pologne. Il sera difficile pour elle d'intégrer le chemin du développement rapide, de vaincre les problèmes économiques sans l'introduction d'un ambitieux programme de réformes.

Le projet de Constitution permet également d'avoir une politique étrangère et de défense commune. La Pologne est très intéressée par une politique commune dans ces domaines et par la création d'un poste de représentant aux affaires étrangères.

La Pologne, en raison de sa politique étrangère notamment, est présentée

comme un allié fidèle des États-Unis voire, par certains, comme un « cheval de Troie » américain en Europe... Quelle est votre vision du partenariat euro-américain ? Sur quels objectifs et principes doit-il se fonder ?

D. H. : Nous ne sommes pas le « cheval de Troie » des États-Unis mais nous sommes conscients qu'une coopération proche et harmonieuse avec les États-Unis garantit la sécurité en Europe et dans le monde. D'autres pays membres perçoivent le rôle du partenariat euro-atlantique de la même manière. Je pense que la conscience d'intérêt commun entre l'Europe réunie et les États-Unis est de plus en plus partagée. Elle a été encore renforcée après le récent attentat terroriste contre la Mission de l'ONU à Bagdad.

Il ne faut pas penser qu'à demain mais aussi à l'avenir plus lointain de notre continent. Les États-Unis et l'UE ne représentent que 10 % de la population mondiale et ce chiffre baisse. Les populations aux valeurs différentes de celles de la culture de l'Ouest, y compris celles auxquelles on refuse la liberté d'expression, sont plus nombreuses. La coopération entre l'Union et les États-Unis nous permet d'avoir une protection plus efficace des valeurs communes. L'élargissement ne peut que contribuer à la réussite de cette coopération, parce qu'un seul pays ne peut être partenaire des États-Unis. En s'isolant nous ne serons pas assez forts pour défendre nos intérêts dans un monde de plus en plus globalisé. La seule solution c'est de réunir nos efforts. ■

Propos recueillis par Catherine Véglio et traduits par Ursula Serafin

(1) Ndlr : le taux d'ouverture de la Pologne est de 52,2 % en 2002, alors qu'il dépasse 100 % dans les cas de la Hongrie et de la République tchèque, par exemple.

(2) Article 30, paragraphe 6 de la Partie I du projet de Constitution : « Les États membres qui remplissent des critères de capacités militaires élevés et qui ont souscrit entre eux des engagements plus contraignants en cette matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée dans le cadre de l'Union. Cette coopération est régie par les dispositions de l'article 20 de la Partie II, Titre B de la Constitution ».

ÉCONOMIE POLONAISE

Des réformes radicales, un tigre dans le moteur !

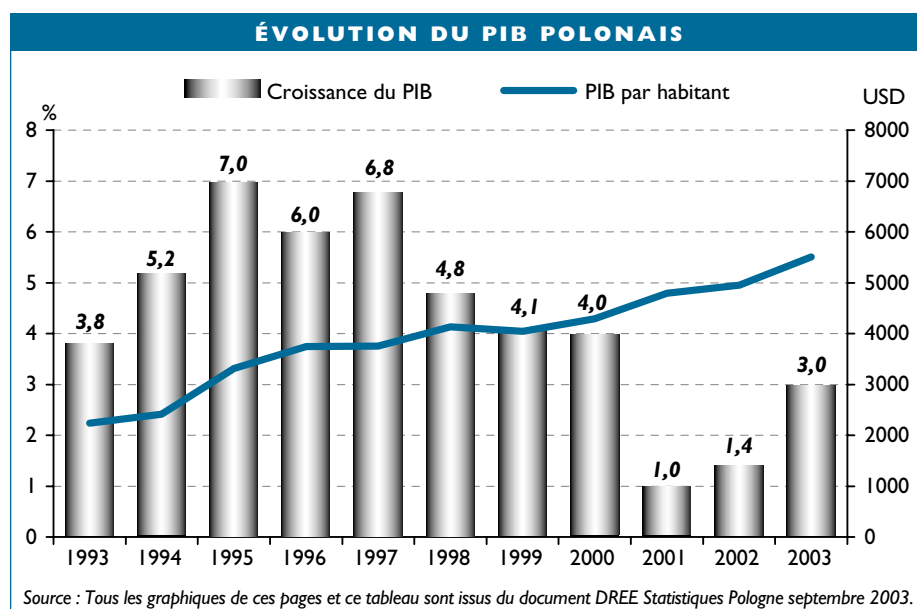
Depuis 1989, la Pologne s'est engagée dans un processus de réformes radicales qui a profondément transformé ses structures politiques, économiques et sociales. Aujourd'hui, alors que le pays sort à peine d'une période de quasi-stagnation qui aura duré deux ans (le PIB n'a progressé que de 1 % en 2001 et 2002), le gouvernement tente de s'inspirer de l'exemple du « Tigre irlandais »... Une métamorphose analysée par **Philippe Rusin**, maître de conférences en économie à l'Université Paris-VIII, chercheur au laboratoire ROSES* (Université Paris-I et CNRS) et chargé de mission à Confrontations Europe.

On mesure mal, dans les pays de l'Union actuelle, l'ampleur des réformes qui ont été menées à bien en Pologne et les immenses efforts consentis par la population depuis le début de la transition pour satisfaire les critères d'adhésion arrêtés lors du Conseil européen de Copenhague en 1993 et rejoindre l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. Pour évaluer les progrès accomplis, il faut commencer par rappeler la situation économique catastrophique de l'économie polonaise au moment de l'effondrement du système socialiste.

A la fin de l'année 1989, la Pologne est au bord de la faillite : elle est incapable de servir une dette extérieure qui s'élève à près de 40 milliards de dollars, et connaît de profonds déséquilibres sur le marché intérieur, qui se manifestent par une forte poussée inflationniste (250 %). La défiance de la population à l'égard de la situation générale du pays se traduit par une très forte dollarisation de l'économie, puisque à la fin de l'année 1989, la composante en devises de la masse monétaire totale dépassait 70 %. Façonné selon les dogmes socialistes, l'appareil de production polonais est dominé par 8 500 conglomerats d'Etat – produisant plus de 70 % du PIB – qui emploient une main-d'œuvre pléthorique, perçoivent des subventions massives et utilisent une technologie obsolète ; la Pologne est enfin spécialisée dans les secteurs de l'industrie lourde (mines, sidérurgie, chantiers navals, etc.) – tous en déclin à l'Ouest.

La dynamique du nouveau secteur privé

Dix ans plus tard, la Pologne est une économie davantage orientée sur les services (qui contribuent à près de 60 % du PIB) –



à l'instar de nos économies modernes – où la part du secteur privé dans le PIB dépasse les 80 %. La Pologne a en outre très rapidement réorienté ses échanges extérieurs vers l'Union européenne, avec qui elle réalise aujourd'hui plus de 60 % de ses importations et près de 70 % de ses exportations. Parmi les pays adhérents, c'est le premier à avoir renoué avec la croissance (au deuxième trimestre de l'année 1992) et à avoir retrouvé son niveau de PIB de 1989 dès 1996⁽¹⁾ ; c'est finalement parmi toutes les économies en transition le pays dont le PIB a le plus progressé en termes cumulés en 2002 par rapport à son niveau d'avant la transition (+ 30 % par rapport à 1989, + 60 % par rapport à son point bas de 1991).

Philippe Rusin est l'auteur de la thèse « La privatisation de l'économie par création d'entreprises : une nouvelle approche de la transition. Le cas de la Pologne », 2002, Université Paris I-Panthéon Sorbonne.

Contrairement à l'objectif affiché par les décideurs politiques au début des années 90, cette métamorphose de l'économie polonaise doit peu à la privatisation de l'ancien secteur d'Etat, qui s'est révélée un processus lent et limité dans son ampleur. Dix ans après le début de la transition, les entreprises privatisées représentaient seulement 10 % de la valeur ajoutée de l'ensemble de l'économie ! Cette métamorphose est due bien davantage à la création d'entreprises *ex nihilo* et à leur développement. En effet, en 1999, ce nouveau secteur privé représentait à lui seul près de 60 % de la valeur ajoutée créée par l'ensemble des entreprises. Ce dynamisme du nouveau secteur privé est lui-même le résultat combiné d'une très forte libéralisation de l'économie opérée dès 1989 et de la mise en place d'un cadre institutionnel très favorable à l'initiative privée (système fiscal incitatif, simplicité et coût modique de la création d'entreprises,

notamment). Il faut encore noter que le nouveau secteur privé a émergé de façon prépondérante sous la forme d'entreprises individuelles de très petite taille – au moins au moment de leur création – qui ne nécessitaient qu'un capital de départ limité. Puis au cours de ces quinze dernières années, un nombre significatif d'entre elles se sont développées – en autofinçant leur croissance – de sorte que la Pologne est aujourd'hui forte d'un tissu économique de près de 2 millions de PME. Ces petits entrepreneurs, qui représentent aujourd'hui environ 10 % de la population, constituent la base de la classe moyenne en formation.

Des restructurations à achever

Pour autant, de fortes disparités existent au niveau mésoéconomique. Sur cet aspect, l'expérience des dix premières années de la transition polonaise montre que dans les secteurs où la création d'entreprises *ex nihilo* n'a pas rencontré d'obstacles insurmontables (le commerce, les services, la plupart des branches de l'industrie manufacturière et la construction), elles se sont développées jusqu'à occuper une part prédominante de la valeur ajoutée au détriment des anciennes entreprises d'État, qui n'ont par ailleurs pas su faire face à cette concurrence.

En revanche, les secteurs produisant des biens non échangeables ou abrités par des barrières naturelles de l'implantation de nouvelles firmes, tels l'énergie, le transport ferroviaire, les télécommunications, les mines, la sidérurgie – qui ont accumulé un retard technologique considérable – n'ont pas pu bénéficier du potentiel de renou-

PRINCIPAUX INDICATEURS ÉCONOMIQUES				
Données EIU*	2000	2001	2002	2003p
INDICATEURS INTERNES				
PIB (Mds USD)	164	183	189	211
Population (millions)	38,3	38,2	38,2	38,2
Taux d'inflation (moy. annuelle)	10,1	5,5	1,9	1,3
Solde budgétaire (% du PIB)	- 2,2	- 4,3	- 5,1	- 4,8
INDICATEURS EXTERNES				
Solde courant (Mds USD)	- 9,9	- 7,2	- 6,2	- 5,9
Solde courant (% du PIB)	- 6,1	- 3,9	- 3,5	- 2,8
Dettes externes (Mds USD)	63,3	62,4	69,7	79,3
Dettes externes (% du PIB)	38,5	34,0	36,9	37,7

*Economist Intelligence Unit.

vement du tissu économique offert par la création d'entreprises. La restructuration de ces secteurs a été différée autant que possible⁽²⁾ ; mais elle s'est ensuite opérée sous la contrainte de Bruxelles, dans le cadre des négociations d'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, c'est-à-dire en suivant les préceptes de la politique de la concurrence. La Pologne a ainsi opté pour une ouverture partielle et progressive du marché de l'électricité, qui a démarré en septembre 1998 et sera achevée le 1^{er} janvier 2006 – soit un an et demi avant l'ouverture totale du marché français (prévue pour le 1^{er} juillet 2007)⁽³⁾. En septembre 2000, une loi a organisé la partition de l'opérateur national des chemins de fer (PKP) en plusieurs sociétés : quatre opèrent désormais dans le transport des voyageurs, deux sont dédiées au fret et enfin une société a en charge les infrastructures ferroviaires (PLK SA).

Bien que le Traité CE « ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États

membres » (article 295), la privatisation des firmes d'État opérant dans ces secteurs – à l'exception notable des gestionnaires de réseaux – s'est imposée comme une nécessité à plus d'un titre : l'État n'avait pas les moyens de recapitaliser ces entreprises de manière à assurer leur pérennité. L'État a donc le plus souvent procédé dans un premier temps à une restructuration défensive de ces entreprises, de manière à préparer l'ouverture de leur capital à des investisseurs stratégiques privés – essentiellement étrangers. L'État a également fait le choix de les privatiser afin de dégager des recettes budgétaires qui lui ont permis de financer ses réformes, car la Pologne reste un État pauvre en comparaison des membres actuels de l'Union (exprimé en standards de pouvoir d'achat, son PIB par habitant représente 39 % du PIB moyen de l'Union par habitant en 2002). ►

* Laboratoire spécialisé sur les économies en transition. Site internet : <http://roses.univ-paris1.fr>

(1) Comme tous les pays en transition, la Pologne a connu une très forte récession économique au début des réformes ; ainsi, sur la période 1990-1991, le PIB de la Pologne a reculé de près de 20 % par rapport à son niveau de 1989.

(2) C'est également le cas de la petite agriculture familiale polonaise qui, de ce fait, a joué un rôle important d'amortisseur social des réformes, en fixant une partie de la population sur des exploitations essentiellement destinées à l'autosubsistance.

(3) Actuellement, le marché est ouvert aux consommateurs de plus de 10 GWh, seuil correspondant à un taux d'ouverture de 37 % – contre 34 % pour le marché français, avec un seuil d'éligibilité de 7 GWh.

Privatisations : le programme 2004

Le projet de programme de privatisations pour 2004 présenté par Piotr Czyżewski, ministre du Trésor, prévoit des recettes issues des cessions d'entreprises d'État à 8,8 milliards (Mds) PLN (2 Mds €) dont 7 Mds PLN seront affectées directement au budget de l'État. Le ministre envisage la privatisation d'entreprises du secteur agricole actuellement gérées par l'Agence de la Propriété agricole (645 millions [M] PLN soit 150 M €) ainsi que d'unités gérées par des agences militaires (185 M PLN soit 43 M €). Parmi les grosses opérations d'introduction en Bourse, on compte la banque PKO BP (30 % du capital), l'entreprise énergétique PKE, la holding de gaz PGNiG, ainsi que l'éditeur de livres scolaires WSiP.

Pour l'année 2003, les recettes des privatisations s'élevaient début août à 1,76 Md PLN (410 M €), à comparer au montant prévu pour l'ensemble de l'année à 9,1 Mds PLN (2,1 Mds €). Toutefois, le ministre du Trésor compte augmenter les cessions d'actifs au cours du 2^e semestre. Parmi les sociétés à privatiser dans les prochains mois figure l'introduction des participations de l'opérateur des télécommunications TPSA encore détenues par le Trésor. Selon les prévisions du ministère, en 2006, le secteur public ne devrait plus représenter que de l'ordre de 10 % à 20 % du PIB contre environ 30 % actuellement.

(Source : *Revue Actualité Pologne, Mission économique, DREE*, 8 septembre 2003)

► Sur le plan social, la restructuration de ces secteurs représente des défis majeurs, puisqu'elle suppose la reconversion de centaines de milliers de salariés et de territoires souvent monoindustriels. La tâche est d'autant plus difficile que le marché du travail polonais est marqué par un faible taux d'activité (55 %), surtout dans la tranche d'âge 55-64 ans (environ 32 %), qui s'explique par une politique de retraits massifs d'activité menée depuis le début de la transition contre le versement de pensions d'invalidité ; ainsi le taux de chômage des plus de 55 ans est relativement bas (9 % fin 2002, contre 18 % pour la moyenne nationale⁽⁴⁾) ; à l'opposé, le taux de chômage dépasse 40 % chez les moins de 25 ans⁽⁵⁾. En outre, le déficit de logements – hérité de l'ancien système socialiste – accentue la faible mobilité inter-régionale de la main-d'œuvre et contribue à accentuer les fortes disparités régionales au niveau du taux de chômage.

Le « tigre irlandais » pour modèle ?

La Pologne, comme la plupart des pays adhérents, a pour ambition de reproduire l'exemple irlandais, qui a su attirer les investissements directs étrangers (IDE) et tirer parti des fonds européens pour rattraper, puis dépasser de 25 points, le PIB moyen de l'Union européenne par habitant. De fait, la Pologne a accueilli au cours des dernières années plus de la moitié des IDE qui se sont portés sur l'ensemble des pays adhérents. Elle dispose en effet d'atouts

nombreux : il s'agit d'abord du plus grand marché de la région⁽⁶⁾, elle est en outre dotée d'une main-d'œuvre bien formée et relativement bon marché. Pour continuer à séduire les investisseurs, le gouvernement polonais est parvenu à réformer le code du travail pour davantage de flexibilité, et tente de relancer un dialogue social constructif – jusque-là dans l'impasse – dans le cadre de la rénovation de la Commission tripartite, permettant ainsi d'associer et de responsabiliser les acteurs sociaux dans les restructurations en cours. Enfin, le gouvernement a inscrit dans le projet de budget 2004, une baisse de l'impôt sur les sociétés de 27 % actuellement à 19 % – imitant ainsi un mouvement initié par la Slovaquie. Cette mesure doit également contribuer à restaurer la marge d'autofinancement des entreprises pour relancer l'investissement. Le gouvernement

envisage d'étendre cette baisse de la pression fiscale aux entreprises individuelles – qui en tant qu'entreprises non constituées en société sont aujourd'hui soumises au barème progressif de l'impôt sur le revenu⁽⁷⁾ – en introduisant un impôt linéaire de 19 % pour ces entrepreneurs.

Le deuxième pilier du succès irlandais, ce sont bien sûr les fonds structurels européens, dont les pays adhérents espèrent beaucoup pour le développement et la modernisation de leurs infrastructures – d'abord dans le secteur du transport. Mais face à l'ampleur des investissements nécessaires, notamment dans les secteurs des services d'intérêt général – qui réclament des horizons d'amortissement d'autant plus éloignés que la faiblesse du pouvoir d'achat des nouveaux pays adhérents limite le niveau soutenable des tarifs –, il est nécessaire d'inventer de nouveaux partenariats public-privé pour assurer le financement de ces projets. Dans cet objectif, le gouvernement polonais prépare un texte à ce sujet.

Philippe Rusin

(4) La Pologne compte par ailleurs 51 % de chômeurs de longue durée (durée de chômage supérieure à un an). La forte montée du chômage au cours des années 90 a contraint les partenaires sociaux à durcir progressivement les conditions d'indemnisation du chômage, de sorte qu'à la fin 2002, 83 % des chômeurs enregistrés n'étaient pas ou plus indemnisés.

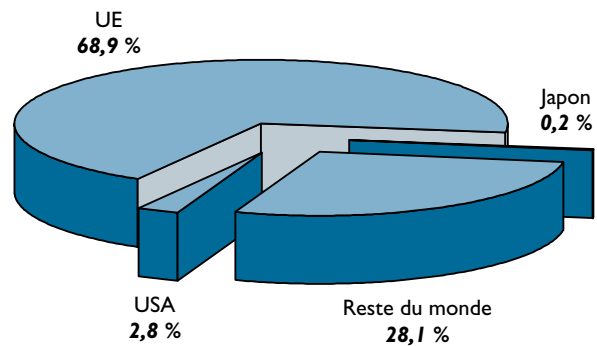
(5) Cette situation est aggravée par l'arrivée sur le marché du travail d'une importante cohorte née lors du mini-baby boom du début des années 80.

(6) La Pologne représente à elle seule la moitié du PIB de l'ensemble des pays adhérents.

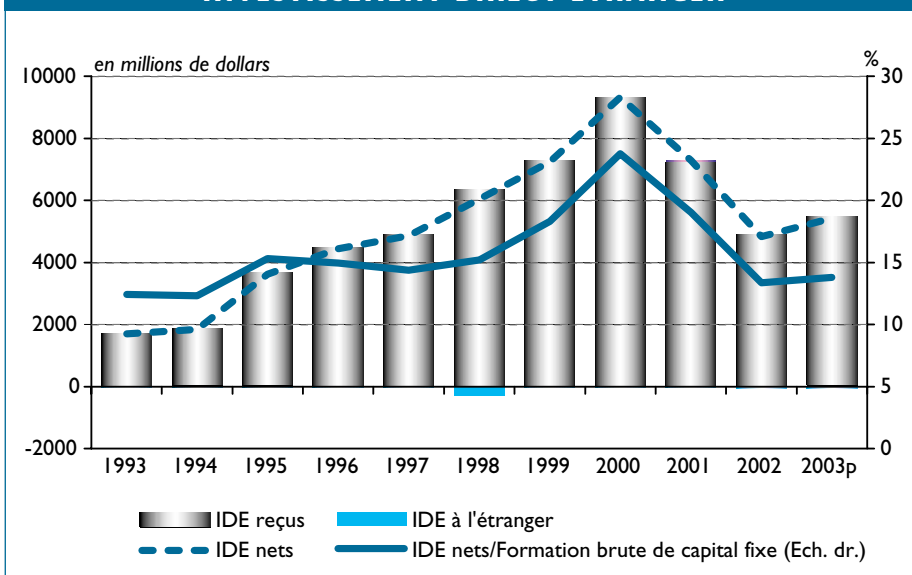
(7) L'IRPP polonais comporte trois tranches, respectivement taxées à 19, 30 et 40 %.

LA POLOGNE EXPORTE VERS...

Répartition moyenne des 5 dernières années



INVESTISSEMENT DIRECT ÉTRANGER



L'agriculture polonaise face à l'adhésion

La spécialisation agricole et agro-alimentaire émergeant de la période de transition en Pologne sera-t-elle de nature à faciliter ou au contraire à entraver l'intégration de la Pologne dans l'UE ? En clair, s'agit-il d'une spécialisation complémentaire ou concurrente de celle de l'UE et de sa politique commerciale ?
L'analyse de **Barbara Despigny**, chercheur au CNRS-ROSES, à Paris.

Il faudra appliquer la méthode d'analyse à la nature particulière des échanges agricoles et agroalimentaires de la Pologne avec l'UE pour permettre de déterminer la spécialisation du pays dans cette gamme de produits, ceci à un niveau de détail fin. Des travaux déjà effectués infirment la thèse selon laquelle les industries agroalimentaires constituent des avantages comparatifs pour la Pologne sur les marchés de l'Union européenne : la Pologne présente plutôt des spécialisations dans les produits agricoles bruts ou peu transformés. Cette situation ressemble à celle d'avant la transition, où les produits polonais les plus compétitifs sur les marchés de l'OCDE ont été les produits alimentaires, les matières premières et les combustibles, donc les produits à faible valeur ajoutée. Tout en poursuivant le travail sur la spécialisation de la Pologne dans le domaine agroalimentaire, où les résultats, pour le moment, ne sont pas concluants, il faudrait élargir l'analyse aux produits dits « biologiques ». Compte tenu d'un certain « sous-développement » des exploitations polonaises (relativement peu d'engrais et de pesticides utilisés – en 1989 avec 190 kg d'engrais par hectare le pays représentait l'une des plus faibles consommations d'engrais d'Europe), il sera certainement préférable de les subventionner pour maintenir à un certain niveau la production biologique, tant

recherchée par des consommateurs. En effet, les pouvoirs publics polonais devraient tirer des conclusions du paradoxe européen : d'une part, les dépenses de dizaines de milliards d'euros dans le cadre de la PAC pour encourager la concentration des exploitations et, d'autre part, le coût très élevé des politiques structurelles qui prétendent contrebalancer les effets dévastateurs de la précédente. La réforme de la PAC pourrait être une chance pour l'agriculture polonaise.

Créer des emplois nouveaux

Rappelons qu'en Pologne, l'emploi agricole représente encore 19 % de l'emploi total, la situation de la totalité des pays membres en 1950. La campagne polonaise est très peuplée, près de 40 % de la population y vit, et il existe un danger réel de voir cette population augmenter davantage jusqu'en 2010, faute de réelles possibilités d'immigration. L'évolution des mouvements migratoires rend plus nécessaire que par le passé la mise en œuvre de mesures et de politiques publiques qui soutiennent les ajustements des entreprises locales aux mutations technologiques récentes et qui accroissent de manière significative la capacité des économies rurales à engendrer des emplois. Les structures productives héritées du système planifié sont marquées, en Pologne,

par un fort ancrage territorial, ceci étant particulièrement vrai dans le secteur agricole. La restructuration de ce secteur a démarré avec le démantèlement du système productif d'État. La décollectivisation polonaise n'a pas eu une envergure nationale (seulement 18 % des terres agricoles, le secteur coopératif – représentant 3,5 % de ces terres – ayant été intégré dans le secteur privé dès le début de la transition). Cette restructuration, de la même façon que celle du secteur industriel, signifiait aux yeux des nouvelles autorités la privatisation, c'est-à-dire le retour à des exploitations familiales privées. Des changements importants de ses structures agraires doivent s'opérer dans le

La réforme de la PAC pourrait être une chance pour l'agriculture polonaise.

secteur privé en raison de la trop forte parcellisation de ses 2 millions d'exploitations dont la superficie moyenne avoisine 8,5 hectares. Sur ces 2 millions d'exploitations, seules 300 à 400 000 résisteraient à la concurrence européenne. Dans la perspective d'adhésion de la Pologne à l'UE le nouveau phénomène de *clustering*⁽¹⁾ est à noter. En effet, il s'agit là d'une toute nouvelle initiative économique locale, qui devrait être au centre des préoccupations des pouvoirs publics polonais dans le but précis de création des nouveaux emplois à la campagne. ■

Barbara Despigny

Sur 2 millions d'exploitations privées, seules 300 à 400 000 résisteraient à la concurrence européenne.



© D.F.R. www.pologne.gov.pl

(1) Il s'agit des tout premiers groupements de producteurs et des associations de fermes agrotouristiques qui doivent se substituer progressivement à la logique précédente qui encourageait la production quantitative.

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN POLOGNE

Une géographie des inégalités

« La politique régionale, basée sur les avantages financiers offerts dans les zones économiques, ne permet pas d'attirer les investisseurs dans les régions périphériques » écrit **Boleslaw Domanski**, professeur à l'Institut de géographie et de l'aménagement du territoire à l'Université Jagiellonski de Cracovie. Un bilan des expériences polonaises de la dernière décennie.

Après une courte période d'effondrement au cours du choc de transformation, l'industrie polonaise a connu une croissance dynamique de production (la valeur ajoutée a augmenté de 86 % entre 1991 et 2001), bien plus rapide que celle des autres pays d'Europe centrale et orientale et de l'UE. Cette croissance s'est accompagnée par des changements importants dans la structure des secteurs, des transformations de propriété (86 % de l'industrie des produits transformés sont des sociétés privées) et l'afflux des investissements étrangers. En même temps, la productivité du travail a fortement augmenté, entraînant une chute de l'emploi dans l'industrie.

Ce sont les régions métropolitaines – où se concentrent les nouveaux investissements des grandes sociétés nationales et étrangères et les petites et moyennes entreprises en croissance dynamique – qui ont été les grandes bénéficiaires du développement industriel. Leur point fort est le volume et la diversification du marché de l'emploi (recrutement facile du personnel qualifié et adapté), l'accès aux transports, l'infrastructure développée, les services en faveur des sociétés et l'existence d'un grand marché des débouchés lié à la concentration de plusieurs types d'activité économique. Ces régions constituent également un terrain de développement rapide des services pour les fabricants et sont un lieu de concentration des consommateurs dont le pouvoir d'achat est le plus élevé. Les particularités du marché et son encadrement (le coût, les qualifications, le pouvoir d'adaptation) sont des facteurs

essentiels qui attirent vers la Pologne des multinationales. Les nouvelles usines sont en général implantées dans les petites communes autour des grandes villes, ce qui est particulièrement visible en banlieue de Varsovie, de Poznań (p. ex. la commune Tarnowo Podgorne), de Wrocław (Kobierzyce et Długoleka) et de Cracovie (Niepolomice).

Les régions en crise

Les régions qui connaissent des problèmes sont des régions traditionnellement industrielles, où il manque un tissu diversifié d'activités (sous-développement des petites entreprises). Cette situation concerne particulièrement le district de Lodz, où jusqu'à la fin de l'époque socialiste, le plus grand rôle était joué par l'industrie textile. Le développement de Lodz est en quelque sorte freiné par la concurrence de la ville de Varsovie, située à proximité. Nous pouvons observer une situation particulière en région de Haute-Silésie dominée jusqu'à présent par l'industrie minière et la sidérurgie. La crise dans ces deux secteurs et la dramatique baisse d'emploi (suppression de plus de 250 000 postes de travail) ont été partiellement compensées dans les années 90 par la création de nouveaux emplois dans les services et par les grands investissements dans les secteurs nouveaux, notamment dans l'industrie automobile et des pièces détachées. Le chômage est élevé dans le massif des Sudètes où l'industrie n'a pas été modernisée après la Deuxième Guerre mondiale et où plusieurs centres sont dominés par un seul secteur ou un seul établissement.

Les établissements autrefois spécialisés dans l'armement à l'époque de la guerre froide et en situation de « monofabrication » sont une source de crise dans les voïvodies du Sud et du Sud-Est.

Les grandes distances des marchés principaux, les faibles réseaux routiers et le manque du personnel qualifié ne favorisent pas le développement des régions faiblement industrialisées de l'Est et du Nord. L'aide de l'État, qui consiste à créer des zones économiques spéciales, n'est pas en mesure de remédier à ces faiblesses. La plus grande partie du capital qui a afflué dans ces zones économiques est concentrée dans les voïvodies de Silésie et de Basse-Silésie – donc les plus développées. Seule la ville de Mielec est une exception. Les emplois y ont été créés dans la zone économique par des nouveaux investisseurs industriels, ce qui a permis de réduire considérablement le chômage, dû à la faillite des fabricants locaux du secteur de l'aviation. Les expériences polonaises de la dernière décennie montrent que la politique régionale, basée sur les avantages financiers offerts dans les zones économiques, ne permet pas d'attirer les investisseurs industriels dans les régions périphériques mal développées. Dans un pays à faible réseau routier, tel que la Pologne, l'accès aux voies rapides est un facteur de décision pour les investisseurs étrangers comme en témoigne leur tendance à s'implanter dans le sud-ouest de la Pologne, à proximité de l'autoroute A4, première route permettant à communiquer rapidement avec l'Europe occidentale. L'amélioration des liaisons routières est une condition *sine qua non* de la répartition du développement. Le deuxième facteur, important à long terme, est l'amélioration de la formation et du niveau de vie dans ces régions, pour que l'encadrement qualifié y soit présent. Enfin, il est important de porter l'attention sur le grand rôle des autorités locales. L'attitude ouverte envers les investisseurs, l'efficacité d'agir (décisions administratives rapides) et la création des conditions d'infrastructures pertinentes ont une influence importante sur le développement économique local. ■

Dans un pays à faible réseau routier, tel que la Pologne, l'accès aux voies rapides est un facteur de décision pour les investisseurs étrangers.



DR © BEI

Boleslaw Domanski

La consolidation industrielle en marche

Margarita Pirovska, doctorante au CGEMP* de l'Université de Paris-Dauphine, explique pourquoi la privatisation des opérateurs nationaux dans les Pecos représente une opportunité pour les principaux gaziers européens.

La libéralisation des marchés de l'énergie dans l'Union Européenne a été entamée dans les années 1990, parallèlement au processus d'élargissement à l'Est. L'ouverture à la concurrence des secteurs de l'électricité et du gaz naturel constitue, par conséquent, un des volets de l'acquis européen que les pays candidats de l'ancien bloc socialiste doivent adopter afin d'intégrer l'UE. Une problématique spécifique émerge pour le gaz naturel, avec le récent mouvement de privatisation des opérateurs nationaux en Europe centrale et orientale.

La privatisation des entreprises énergétiques n'est pas un impératif de la législation européenne, neutre sur les questions de propriété des firmes. Cette stratégie relève plutôt des contraintes du processus de transition économique et de la nécessité de restructurer les industries énergétiques à l'Est. Dans un contexte de difficultés budgétaires, privatiser de grands monopoles à forte rente potentielle peut procurer des revenus substantiels aux gouvernements. Ainsi en Slovaquie, la vente de 49 % de l'opérateur national en 2002 a constitué les trois quarts de l'IDE (investissement direct étranger) de cette année et l'équivalent de 13 % du PIB. Par ailleurs, la privatisation est envisagée comme une solution majeure pour moderniser l'industrie nationale et accélérer son intégration dans le contexte concurrentiel européen. Enfin, l'importance stratégique de la gestion par l'État des industries énergétiques, fondée sur les royalties perçues sur le transit international, est remise en cause par la perspective de la libéralisation et de l'adhésion européenne. Toutefois, les privatisations des entreprises gazières en Europe de l'Est ont révélé une nouvelle problématique dans le processus de libéralisation initié en Union Européenne.

Les cas tchèque et slovaque

Examinons les cas de la République Tchèque et de la Slovaquie. En 2001, l'allemand RWE acquiert 97 % du gazier tchèque Transgas. En 2002, 49 % de l'opérateur slovaque SPP sont cédés à un consortium formé par GDF, Ruhrgas et Gazprom. Ces privatisations s'effectuent sans véritable concurrence entre les acheteurs : en Slovaquie, le consortium à trois a été le seul candidat au final. L'envergure des nouveaux entrants, mais aussi la structure intégrée et la taille des firmes privatisées, confirment une tendance croissante de concentration sur les marchés gaziers européens. Cette consolidation industrielle est ainsi étendue aux nouveaux marchés de l'Est, par le biais des acquisitions des opérateurs nationaux.

En Slovaquie, la vente de 49 % de l'opérateur national en 2002 a constitué les trois quarts de l'IDE de cette année.

Par ailleurs, les gazoducs tchèque et slovaque constituent des actifs stratégiques, par lesquels transite une grande partie du gaz russe importé en Europe de l'Ouest⁽¹⁾. La privatisation des opérateurs de ces réseaux représente une opportunité de repositionnement stratégique pour les acteurs privés sur la chaîne de valeur de l'industrie gazière européenne. Le contrôle des pipelines, dans une optique de recherche de la rente dans un marché en constante concentration, est complémentaire de la stratégie d'intégration verticale et d'expansion géographique que l'on peut observer chez les grands opérateurs énergétiques sur le marché européen.

Gazprom en position de force

Le partage des actifs en Estonie et en Lettonie s'est également effectué entre les principaux gaziers européens : Gazprom possède 25 % de Latvijas Gaze et 37 % de Eesti Gaas ; Ruhrgas – respectivement 29 % et 32 %. Nous devons ici rappeler que les pays de l'Est ont hérité d'un réseau de gazo-

ducs construit en partie sous le régime soviétique, et entraînant une forte dépendance des importations de gaz russe⁽²⁾ et un niveau d'interconnexion insuffisant. Dans le cas des pays baltes, le fournisseur majeur, Gazprom, est aussi un actionnaire principal du réseau national. Cette double position dominante est problématique. D'une part, la contribution du gaz naturel dans les bilans énergétiques des pays européens continuera à croître (de même que le rôle de la Russie comme fournisseur majeur). D'autre part, avec la libéralisation complète, les principaux acteurs disposeront d'un pouvoir de marché leur permettant d'influer sur les prix. En 2003, Gazprom et Itera, second fournisseur russe des pays baltes, ont déjà demandé des hausses des prix aux autorités nationales. La « menace » si cette hausse n'est pas réalisée, est une baisse des investissements en développement et interconnexion des marchés.

En effet, avec le transfert au secteur privé des actifs des anciens monopoles gaziers, les États perdent un levier direct de la politique énergétique. Un nouveau partage des pouvoirs par leur retrait en faveur des marchés s'opère avec la construction européenne. Or, la réponse naturelle à la libéralisation des marchés est la concentration, dans une Europe de plus en plus dépendante des fournisseurs extérieurs. Par conséquent, une régulation efficace et une politique active de soutien aux investissements pourraient être les meilleurs garants du développement de la concurrence sur le futur marché gazier de l'Europe élargie. ■

Margarita Pirovska

* Centre de Géopolitique de l'Energie et des Matières Premières, dirigé par le professeur Jean-Marie Chevalier. L'auteur de l'article prépare une thèse sur « L'interconnexion des marchés gaziers entre l'UE et les pays candidats de l'Europe de l'Est ».

(1) 70 % via le réseau de SPP, ou un cinquième du gaz naturel consommé en Europe de l'Ouest.

(2) avoisinant souvent 100 %. En moyenne, ce chiffre est de 45 % pour l'UE-15. Pour les dix pays candidats de l'Europe de l'Est, la dépendance des importations est de 73 %, dont 70 % proviennent de la Russie.

DÉVELOPPEMENT DURABLE ET RESTRUCTURATIONS

« Le groupe EDF a l'ambition d'être une référence »

Gilles Lambert, adjoint au directeur d'EDF Polska, explique dans cet article comment le groupe français, qui pèse aujourd'hui environ 10 % de la production nationale d'électricité en Pologne, gère les restructurations dans un secteur en cours de privatisation.



Centrale de Rybnik.

© D.R. EDF Polska

Le groupe EDF est présent en Pologne depuis longtemps : dès 1993, il a créé son bureau de représentation, et la présence du groupe est devenue véritablement visible depuis la fin des années 90, quand il a investi dans plusieurs centrales électriques polonaises. Aujourd'hui, EDF pèse pour 10 % environ de la production nationale d'électricité du pays.

La Pologne est un pays à fort potentiel qui adhère à l'Union Européenne en mai 2004 : plusieurs investisseurs du secteur tels que RWE, AES, Electrabel y sont aussi présents. Les perspectives de développement en Pologne restent très larges, notamment dans le secteur de la distribution, maintenant en cours de consolidation avant le lancement probable de sa privatisation. Néanmoins, des problèmes existent, dont celui de l'instabilité de la loi polonaise, qui reste un frein pour les investisseurs.

Les spécificités du secteur

Dans la plupart des sociétés où EDF a investi, les collaborateurs bénéficient de garanties dites « paquets sociaux » : les conditions dans chaque société varient légèrement en fonction des résultats des négociations avec les syndicats.

Le groupe EDF veut développer une croissance rentable, sur des marchés ouverts, et pour cela il doit être capable de faire des choix, de s'adapter en permanence dans une économie en mouvement afin de sauvegarder sa compétitivité et sa place dominante sur le marché de l'électricité. Dans le même temps, le groupe a l'ambition d'être une référence en matière de développement durable et de responsabilité dans son secteur d'activité.

La présence dans la durée d'EDF en Pologne et son futur développement doivent s'appuyer sur une réalité et une image sociale de premier plan, dont la conduite des réorganisations constitue un élément incontournable.

En Pologne, les employés disposent des

moyens de pression plus ou moins forts envers l'investisseur selon les secteurs privatisés. Dans le secteur énergétique, les pressions sociales ont été fortes historiquement. Grâce à un régime tarifaire – basé sur les coûts – qui existait jusqu'en 1997, les entreprises du secteur n'avaient pas d'incitation à réaliser des gains de productivité. Au contraire, les salaires ont augmenté bien au-delà de la moyenne nationale dans le secteur industriel. Par conséquent les entreprises de l'énergie sont devenues des employeurs très recherchés, offrant des emplois stables et bien rémunérés. En même temps le *benchmarking* avec les entreprises occidentales a montré des gains potentiels de productivité du travail dans les sociétés de l'Europe de l'Est de l'ordre de 30 à 70 % suivant les sociétés.

Le souci de protéger les acquis et la perspective d'une inévitable restructuration des emplois ont conduit à recourir systématiquement à la conclusion d'un paquet social entre les syndicats et l'investisseur potentiel, et cela avant même la conclusion finale de la vente entre le ministre du Trésor responsable de la privatisation et l'investisseur.

Reclassement : des résultats encourageants

Lorsqu'un processus d'acquisition donne lieu à une négociation exclusive entre l'investisseur stratégique et le vendeur, une négociation sociale est engagée. En Pologne, la coutume instaurée durant les dix dernières années de privatisation conduit à prendre en considération différents aspects concernant le personnel : garantie d'emploi, primes de privatisation, engagements d'augmentation des salaires réels sont les ingrédients habituels du « paquet social ».

Les paquets sociaux ont eu pour conséquence de bloquer des licenciements. Dans ce contexte et afin d'atteindre toutefois les niveaux de productivité attendus, les sociétés sont amenées à développer

des programmes de départs volontaires. La suppression de plusieurs centaines d'emplois dans une région nécessite que des initiatives en matière de revitalisation du bassin soient menées par la société⁽¹⁾. L'engagement externe en faveur du développement local et plus précisément pour la revitalisation des bassins d'emploi autour des sites de ses filiales constitue l'un des volets de la politique de développement durable du groupe EDF.

L'enjeu de toute restructuration est de gérer au mieux le reclassement des salariés dont l'ancienneté et la qualification sont variables. EDF en Pologne développe des facteurs internes et externes d'employabilité : la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, l'analyse de l'activité de la société, de l'évolution du contenu des emplois et des besoins de compétences, la mise en place du système d'adaptation pour permettre aux salariés de se repositionner, la connaissance de la situation du bassin d'emploi, le renforcement des liens avec l'appareil externe de formation, le développement des échanges avec les autres entreprises du même bassin d'emploi. Cette action s'intègre dans une politique globale de développement local des filiales.

Des équipes spécifiques permanentes dédiées au reclassement travaillent en relation avec les organismes externes. Des chantiers menés en République Tchèque, en Hongrie ou en Pologne même, montrent un fort taux de reclassement (pouvant atteindre 90 %).

Ces résultats encourageants incitent EDF à poursuivre sa politique : après Cracovie et la Basse Silésie, elle est aujourd'hui étendue aux filiales du groupe. ■

Gilles Lambert

(1) La simultanéité des projets sur plusieurs régions donne une dimension nationale évidente à ce problème, qui nécessite que les efforts de revitalisation des différents bassins soient déployés de façon coordonnée.

La grande transformation sur les rails

Dans cette interview, **Bogdan Waligorski**, directeur des restructurations et des privatisations de PKP S.A. (Polskie Koleje Panstwowe, chemins de fer de Pologne), fait le point sur les opérations de restructuration et de privatisation engagées.

Suite à la loi de 2000* où en sont la restructuration et la privatisation entreprises par PKP ?

Bogdan Waligorski : La société PKP S.A. a déjà été considérablement restructurée, aussi bien au niveau de son patrimoine que de son effectif. La loi a précisé les principes de la gestion des biens immobiliers de la société. Une grande partie du patrimoine a été transférée aux sociétés PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (Lignes de Chemin de Fer de Pologne) ou PKP Cargo S.A. Plusieurs édifices tels que des bâtiments de santé publique, des établissements pénitentiaires, des complexes sociaux et sportifs ont déjà été vendus mais 60 % des immeubles restent encore en notre possession. L'amendement de la Loi de privatisation du 10 avril 2003 crée les conditions pour accélérer le processus. Pour 2003, PKP S.A. a prévu la vente, sous différentes formes, de près de 300 immeubles et de plus de 10 000 locaux d'habitation. PKP S.A. a entamé le processus de privatisation des sociétés instituées en 2001. Les premières concernées sont les sociétés de maintenance et de réparation d'infrastructure, Szybka Kolej Miejska Sp z o.o. (Réseau Urbain Rapide) à Gdansk et Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o. (Réseau d'Accès de Varsovie).

Quelles sont les solutions envisagées pour réduire l'endettement et pour moderniser les équipements et le réseau ?

B.W. : L'objectif essentiel de la restructuration financière est de restaurer la liquidité pour PKP S.A. et pour les autres sociétés du groupe PKP. À cette fin, nous bénéficions de sources de financement externes, garanties par le Trésor d'État. L'émission des obligations, d'une valeur nominale d'un milliard de zlotys (environ 250 millions d'euros), menée en 2002, a été achevée avec succès. Les moyens obtenus ont permis notamment d'accroître le capital de la société Przewozy Regionalne Sp. Zo.o. (Transports Régionaux) (300 millions de zlotys, environ 75 millions d'euros). Cela a amélioré la capacité de paiement du groupe

PKP. La vente du patrimoine non ferroviaire et celle d'actions des sociétés privatisées constitueront nos principales recettes.

La modernisation des voies ferrées est menée par PKP (Polskie Linie Kolejowe S.A.). Elle utilise les fonds propres, le budget de l'État, mais aussi les fonds européens de pré-adhésion PHARE et ISPA. Ces moyens sont bien insuffisants par rapport aux besoins existants, mais ils permettent de moderniser les principaux couloirs de transport. Nous espérons obtenir un plus grand accès aux fonds européen après l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne le 1^{er} mai 2004.

Au cours de la dernière décennie, le nombre de salariés dans les chemins de fer polonais est passé de 341 000 à 170 000 personnes.

Comment PKP compte-t-elle de traiter le difficile processus de reconversion des emplois ?

B.W. : Dans la dernière décennie, le nombre de salariés de PKP est passé de 341 000 à 170 000 personnes. Les experts de la Banque Mondiale ont estimé, pour définir les conditions d'octroi du crédit de restructuration des emplois, que l'effectif de PKP devrait se situer en dessous de 110 000 personnes. Pour 2003, le programme de diminution des emplois se poursuit. La Loi sur la restructuration garantit une protection sociale aux employés au chômage. La société PKP verse des indemnités de licenciement, apporte son assistance pour la reconversion des salariés ou la création une activité économique à leur propre compte.

La collaboration avec d'autres opérateurs européens, comme la DB ou la SNCF, est-elle d'actualité et à quel niveau ? Ces entreprises sont-elles inté-

ressées par la reprise d'activités en Pologne ?

B.W. : C'est sur la modernisation des réseaux ferrés et sur les questions de sécurité que des conventions peuvent être élaborées. Ainsi, les visites des experts polonais effectuées sur les sites de la DB ont largement contribué à établir une collaboration des deux côtés de la frontière germano-polonaise.

D'après nos informations, les entreprises ferroviaires européennes veulent investir en Pologne. Pour notre part, nous sommes prêts à utiliser les moyens de financement externes dans le processus de privatisation entamé, qui est axé avant tout sur l'amélioration de la qualité du service.

Existe-t-il une stratégie commune vis-à-vis de l'Union européenne des sociétés de chemin de fer des pays du Groupe de Visegrad et sur quels sujets ?

B.W. : En 1991, dans le cadre du Groupe de Visegrad, les ministres des Transports de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque ont décidé d'une collaboration mutuelle dans le domaine des transports, y compris ferroviaires. Ces accords n'ont rien perdu de leur actualité. Les responsables des chemins de fer des États du Groupe de Visegrad ont décidé de rester « toujours en contact pour assurer la conformité de [leurs] intérêts » au sujet des restructurations. La recherche de sources de financement internationales, la coopération entre les régions-frontières des trois pays peuvent aussi faire l'objet de démarches communes, de même que des éventuels projets au niveau du marketing. ■

Propos recueillis par Catherine Véglio

* La Loi du 8 septembre 2000 sur la commercialisation, la restructuration et la privatisation de l'entreprise PKP (Polskie Koleje Panstwowe, chemins de fer de Pologne). Voir aussi le compte rendu de la réunion du 26 mai 2003 du groupe Elargissement de Confrontations et celui de la visite de la délégation à Varsovie les 7 et 8 juillet 2003 sur www.confrontations.org.

GROUPE DANONE

Retour sur expérience



DR DANONE

Jean-Jacques Doebelin, directeur des projets sociaux et ancien directeur de la coordination pour l'Europe centrale et de l'Est chez Danone, a accompagné le développement du groupe Danone dans les PECO – et en Russie – depuis la chute du mur de Berlin. Ses propos sont ceux d'un pionnier.

Danone est présent dans les PECO depuis 1989. Quelles sont les raisons qui ont motivé cette implantation et comment le groupe a-t-il procédé pour s'implanter ?

Jean-Jacques Doebelin : La chute du mur de Berlin a représenté, pour les métiers du groupe (produits laitiers, biscuits, eau), l'ouverture d'un marché de 300 millions de consommateurs, Russie comprise. Il n'était pas question pour Danone de ne pas être présent⁽¹⁾. Même si le pouvoir d'achat des gens était faible, il y avait un formidable appétit de consommer l'Ouest, ses produits. Nous avons commencé par créer des sociétés commerciales. Puis nous avons acquis des intervenants locaux, qui sont les mieux placés pour connaître les consommateurs. Le contexte était particulier car nous achetions des entreprises (laiteries, biscuiteries...) dans le cadre des privatisations en prenant directement une prise de participation majoritaire. Les gouvernements exigeaient que le personnel soit propriétaire à hauteur de 5 à 15 % du capital selon les pays. Nous n'avons procédé qu'une seule fois à une joint-venture lorsque nous avons repris avec Nestlé la société d'État Cokoladovny⁽²⁾ en République tchèque. Intervenir dès fin 1989 en Europe centrale a été un grand atout pour le groupe sur le plan concurrentiel.

Le groupe met l'accent sur sa culture maison qui s'exprime à travers le « double projet économique et social ». Comment se traduit-il dans les Pecos ?

J.-J. D. : Qu'est-ce que le double projet ? Ce sont d'une part des comportements au quotidien, qui appartiennent aux valeurs du groupe, et d'autre part des pratiques avec des outils, qui eux nécessitent des aménagements. Prenons deux exemples. La nécessité d'informer les salariés : dans ces pays, après 50 ans de communisme, l'économie de marché ne signifiait rien ; nous avons élaboré des plans spécifiques d'information. Le mode de fonctionnement hiérarchique : le modèle autoritaire et basé sur la sanction, notamment financière, était la règle ; nous avons instauré un mode d'animation des équipes plus participatif. Ces exemples suggèrent qu'il

nous a fallu prendre le temps nécessaire pour comprendre la culture des différents pays. Car il y avait loin entre l'image monolithique que nous avions à l'Ouest des « pays de l'Est » et la réalité. Alors que les plus jeunes de nos salariés se sont adaptés très vite au processus de modernisation engagé en matière de production, de qualité, de productivité... des programmes de formation particuliers ont été nécessaires pour les plus âgés. Pour transférer nos savoir-faire dans le commercial, le contrôle de gestion, la logistique... nous avons fait appel à des expatriés et parallèlement nous avons formé les salariés. Car il est important que les nationaux prennent le relais pour gérer les entreprises ; nous en sommes à cette étape aujourd'hui.

Votre démarche a-t-elle fait école dans ces pays ? Quelle sont ses retombées en terme social, environnemental ?

J.-J. D. : Comme nous vous l'avions expliqué lors de votre visite à Varsovie⁽³⁾, la modernisation de nos usines, qui utilisent des produits locaux, a un impact positif sur le niveau technique de nos fournisseurs locaux, qui se sont alignés sur les normes européennes. Nous avons fait parfois figure de pionnier en matière de politique sociale, par exemple, en instaurant le premier comité d'entreprise en République tchèque. Nos réalisations en matière de conditions de travail, de formation, de prévoyance peuvent inspirer les acteurs publics. Par exemple, certaines réglementations s'inspirent aujourd'hui de nos plans sociaux.

Vous évoquez les plans sociaux. Comment, dans le cas des restructurations déjà conduites, avez-vous participé au développement de nouvelles activités sur les territoires concernés, à une ré-industrialisation des sites ?

J.-J. D. : Tout d'abord, je voudrais préciser que nous avons fait peu de restructurations à ce jour. En effet, au cours de la première période, nous avons pu absorber les surcoûts en raison de la croissance de nos volumes due à l'explosion de la consommation. Par ailleurs, nous n'avions aucune raison

d'automatiser à outrance ; le coût de tels investissements n'aurait pas pu être absorbé par les prix, bas en raison du faible pouvoir d'achat. Aujourd'hui, nous ne sommes plus dans les mêmes conditions. Ces pays sont confrontés à la concurrence internationale, à l'économie de marché. Mais quand nous restructurons, nous respectons notre philosophie ; il n'y a aucune raison d'agir différemment sous prétexte de la faiblesse des syndicats ou des insuffisances du droit du travail. Nous aidons à la création d'activités, à la réindustrialisation des sites si bien que cela participe à l'éclosion de tout un secteur nouveau de petites entreprises de services, fort peu développé dans ces pays.

Quel bilan tirez-vous d'un exemple récent, celui de la restructuration en Hongrie, opérée voici un an ?

J.-J. D. : Elle a très bien marché et aujourd'hui le maire de Győr cite en exemple les plans sociaux de Danone ! Le taux de reclassement des 300 salariés est de 95 % ; 10 % des salariés ont créé leur entreprise, ce qui est beaucoup comparé à notre expérience d'autres plans sociaux ; 10 % ont accepté une mutation sur un autre site, là aussi ce taux est élevé car la mobilité est très faible. La réindustrialisation du site est en cours. Il est clair qu'elle s'opère dans un environnement économique positif, la région de Győr étant l'une des deux régions les plus performantes de Hongrie. ■

Propos recueillis par Catherine Véglio

(1) Danone a 8 sites de production dans 6 PECO (Bulgarie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie) et en Russie pour son activité produits laitiers frais ; pour la branche biscuits, le groupe compte 8 usines en Hongrie, en Pologne, en République tchèque et en Russie. Le groupe emploie environ 9 000 salariés dans cette zone. Dans les PECO, sa part de marché est de 30 % pour les produits laitiers frais et de 20 % pour les biscuits.

(2) La filiale, Opavia (Biscuits), innove avec son programme Carrière XXI qui construit une grille salariale individualisée pour ses opérateurs, après un plan de formation. Ce programme a fait l'objet d'un accord d'entreprise signé en 2002.

(3) Lire les compte-rendus des délégations de Confrontations Europe à Varsovie sur : www.confrontations.org

Le dialogue social sectoriel reste à construire

Pawel Targonski, en charge du dialogue social sectoriel et international au ministère de l'Économie, du Travail et de la Politique sociale, nous montre les obstacles qu'il reste à surmonter pour parvenir à un « modèle efficace » de dialogue social.

La loi du 7 juillet 2002 a mis en place une Commission tripartite nationale et des commissions régionales avec l'objectif de renouveler le dialogue social en Pologne. Cependant ce dialogue reste difficile. Quelle est votre analyse de la situation ?

Pawel Targonski : Le principe du dialogue social en Pologne est garanti par la Constitution (art 20). Son caractère tripartite et autonome est défini par la loi du 7 juillet 2002 sur la Commission tripartite, sociale et économique et sur les commissions locales du dialogue social. Ce texte est important sur trois points : primo, le dialogue social bénéficie d'un cadre juridique ; secundo il devient possible de résoudre des conflits sociaux là où ils sont nés, c'est-à-dire au niveau régional et local

cadre juridique. En Pologne, il n'y a pas de tradition du dialogue social, les outils de négociation et de médiation, tout comme les experts, font défaut.

Dans plusieurs grands secteurs industriels les restructurations ne sont pas terminées et des syndicats comme Solidarité s'opposent aux privatisations⁽¹⁾, en disant que les investisseurs étrangers ne respectent ni les lois nationales, ni les accords signés. Quel peut-être le rôle du gouvernement ?

P. T. : La situation économique, notamment dans certains secteurs, ne crée pas un climat favorable au dialogue social. Et la structure de propriété des « industries en déclin » ne permet pas aux gouvernements successifs de jouer un rôle de

sation syndicale du patronat. Aussi, les syndicats de salariés forts et bien organisés n'ont pas souvent un partenaire à la hauteur. Ce déséquilibre entre les parties ne permet pas de créer de nouvelles formes de dialogue (par exemple les mécanismes bipartites), qui obligerait les partenaires à prendre leur responsabilité dans la résolution des problèmes économiques de chaque branche. Dans le cadre des restructurations des secteurs sensibles, le gouvernement doit poursuivre son effort pour faire progresser la culture du dialogue social et pour parvenir à jouer son vrai rôle, celui de médiateur.

Vous avez souligné, lors de votre rencontre avec la délégation de Confrontations Europe à Varsovie en juillet, qu'il était nécessaire de promouvoir un dialogue social élargi, en impliquant les associations. Le gouvernement a-t-il lancé des initiatives en ce sens ?

P. T. : Avec l'apparition du dialogue autonome s'ouvre un espace pour les ONG. Le besoin d'expertise ne va cesser d'augmenter, en particulier dans certains secteurs qui devront s'adapter aux règles du marché européen. Par ailleurs, avec l'augmentation du rôle des politiques régionales, les ONG qui vont représenter les collectivités locales deviendront naturellement les partenaires des syndicats et du patronat selon la règle « rien sur nous sans nous ». Le défi qui se dessine pour tous les acteurs du dialogue social polonais consiste à créer un modèle efficace. Le fait de pouvoir profiter de l'expérience des pays de l'Union européenne facilitera cette tâche. ■

Propos recueillis par Catherine Véglio

(1) Lire l'intervention de Kazimierz Grajcarek, président de la branche nationale mine-énergie de Solidarité, dans le compte-rendu de la visite de la délégation de Confrontations Europe à Varsovie en juillet sur www.confrontations.org.

« Cependant le dialogue social ne sera pas plus facile du seul fait de l'existence d'un cadre juridique. En Pologne, il n'y a pas de tradition du dialogue social, les outils de négociation et de médiation, tout comme les experts, font défaut. »

donc au niveau des institutions de voïvoïdies ; tertio, il permet une plus large communication sur le dialogue social. La loi prévoit également que les organisations non gouvernementales (ONG) ont droit, à côté des partenaires sociaux et des représentants du gouvernement, d'être représentées dans les commissions régionales. Ceci est crucial pour les populations concernées, notamment au regard de la loi sur la reconnaissance d'utilité publique de mai 2003, qui délègue des missions concernant la politique sociale aux ONG et définit les principes de coopération entre pouvoirs publics et ONG. Cependant le dialogue social ne sera pas plus facile du seul fait de l'existence d'un

médiateur comme c'est le cas au Danemark ou aux Pays-Bas. Les pouvoirs publics sont partie prenante avec toutes les conséquences que cela implique. Lors des restructurations, des pactes sociaux limités dans le temps sont signés mais les syndicats restent sur une position classique de défense des emplois. Le dialogue social hérite d'un lourd passé. Le mouvement syndicaliste naissant dans les années 70-80 était dirigé contre l'État, qui était également l'employeur. Cette lutte a créé un archétype de « syndicaliste-opposant » et non un syndicalisme de compromis soucieux de la réalité économique. Du point de vue historique, l'économie socialiste n'a pas favorisé l'organi-

SYNDICALISME EUROPÉEN

Croiser les expériences

L'Europe syndicale sera-t-elle renouvelée par les organisations des pays entrants ? Le point de vue de Jozef Niemiec, ancien vice-Président de Solidarité, premier syndicaliste des PECO élu au Secrétariat de la Confédération européenne des syndicats (CES) lors de son X^e congrès à Prague, fin mai 2003.

La Confédération Européenne des Syndicats a été, dès le début, très engagée dans le processus de démocratisation des pays d'Europe centrale et orientale, en particulier dans le domaine du renouvellement du dialogue social et d'un syndicalisme libre, reconnu comme un des piliers de la société démocratique.

Cette attitude a eu comme conséquence l'ouverture de la Confédération à des organisations syndicales indépendantes, d'abord en tant qu'observateurs, ensuite en tant que membres à part entière, ce qui leur a permis de participer à la réflexion syndicale européenne et à l'élaboration des décisions.

Il était donc logique qu'à la veille de la réunification de l'Europe, le dernier congrès de la CES décide d'élire au Secrétariat un représentant des syndicats des pays futurs membres de l'Union, d'autant plus que la Confédération a toujours veillé à refléter la diversité des cultures syndicales en Europe au sein de ses organes dirigeants. Il semble qu'il y ait plusieurs raisons à ce choix. En premier lieu, les pays accédants ont été confrontés – avec une participation active des syndicalistes – à de grands problèmes liés à la transformation de l'économie et aux restructurations industrielles qui ne sont pas résolus.

Ce processus a été réalisé avec des moyens très restreints. De ce point de vue, l'expérience syndicale des pays post-communistes pourrait être utile dans une Europe qui s'élargit au moment où son économie est en difficulté.

De plus, la lutte syndicale a été menée dans une situation dure sur le plan social, caractérisée par une participation décroissante des gens à la vie publique, et en particulier par une baisse importante dans certains pays du nombre de syndicalistes. Cela a obligé les organisations syndicales des Pecos à rechercher des moyens d'action appropriés pour pouvoir maintenir les acquis des travailleurs et continuer à développer – comme le fait Solidarinosc – une réflexion conduisant à dresser des plans de syndica-



Délégation du syndicat Solidarité lors de l'euromanifestation organisée par la CES au Sommet européen de Nice, en décembre 2000.

lisation. Cette démarche est basée sur la conviction que des organisations de salariés fortes sont indispensables à une société démocratique et solidaire. Comme le même phénomène affecte également certains syndicats des pays membres, ce type d'expérience pourrait enrichir un débat et une action européenne.

PECO : renforcer l'activité syndicale

Par ailleurs, l'élargissement peut contribuer à renforcer l'activité syndicale dans les nouveaux pays membres. Dans les années passées, les syndicats des PECO se sont beaucoup inspirés des acquis sociaux de l'Europe occidentale, par exemple en se battant pour les plans sociaux dans le cadre de restructurations inévitables. Dans le futur proche, il y a aussi plusieurs domaines qui peuvent être renforcés

grâce aux développements des activités syndicales européennes. Des possibilités nouvelles se créent dans le cadre du dialogue social, spécialement dans les entreprises de dimension européenne avec l'introduction des comités d'entreprise européens (CEE). À ce jour, des syndicalistes sont déjà inclus dans plusieurs CEE de multinationales – surtout en République tchèque, en Hongrie et en Pologne où se sont installées la majorité des multinationales. On ne peut pas non plus négliger le rôle que peuvent jouer les acquis des syndicats des pays membres dans le domaine des services d'intérêt général. C'est pourquoi il est important d'arriver dans ce domaine à une politique commune européenne soutenue par une directive-cadre, ce qui est une revendication de la CES depuis des années. ■

Jozef Niemiec

Le marché du travail polonais a besoin de flexibilité

Jacek Mecina, directeur du service du Dialogue social de PKPP (Confédération polonaise des employeurs privés) et chercheur à l'université de Varsovie, invite à renforcer les évolutions en cours dans le droit du travail et la politique de l'emploi.

Des réformes sont aujourd'hui nécessaires en Pologne sur le marché du travail pour favoriser une baisse considérable « des obstacles » à l'emploi, une hausse du taux de l'activité professionnelle et une plus grande mobilité des salariés. J'espère que lors des négociations, menées au sein de la Commission nationale tripartite des Affaires sociales et économiques, les partenaires sociaux et le gouvernement parviendront à adopter les modifications nécessaires dans le système fiscal et les autres domaines de la politique économique.

La politique sociale réclame des changements difficiles mais inévitables, en particulier en matière de droit de travail et de politique de l'emploi. Le compromis doit être dicté par l'efficacité. D'ores et déjà, plusieurs avancées positives ont été réalisées, grâce aux négociations initiées par la Confédération polonaise des employeurs privés en 2001. En effet, des amendements du code de travail et des autres lois ont été adoptés visant l'aménagement du temps du travail et la réglementation des horaires de travail. D'autres mesures ont facilité le recours à l'intérim, aux CDD... Elles répondent aux exigences variables des marchés actuels de l'emploi et favorisent le retour à l'emploi des chômeurs.

Selon PKPP, la suite des travaux doit confirmer l'évolution vers une plus grande flexibilité et la limitation du coût de travail. Il est important, en effet, de faciliter l'accès à l'emploi des « groupes à risques » : jeunes diplômés, chômeurs de longue durée, personnes ayant besoin de se reconverter ou d'acquérir de nouvelles compétences. Les possibilités du contrat en alternance, de l'apprentissage professionnel doivent être développées, tout comme le système de formation permanente et les incitations pour les employeurs qui investissent dans la formation. Ce dernier point est très impor-

tant afin de permettre à la Pologne d'exploiter les moyens du Fonds social européen. La formation, intégrée au plan stratégique de développement de l'entreprise, garantit davantage sa compétitivité sur le marché et en même temps une plus grande sécurité d'emploi pour le salarié. Il est essentiel aussi de réformer la gestion institutionnelle du marché de l'emploi en renforçant l'échelon régional. Les actions des agences pour l'emploi des arrondissements et celles des acteurs principaux du marché local de l'emploi – employeurs, systèmes d'éducation et de formation professionnelle – doivent être coordonnées.

Pour résumer, un marché de l'emploi en transformation, dominé par le secteur des services, exige une plus grande flexibilité et l'abandon d'une réglementation rigide du droit du travail, afin de favoriser la mobilité professionnelle et géographique, l'investissement en capital humain et la formation tout au long de la vie, qui est une valeur essentielle pour la population active. Une mobilité d'emploi résultant de la réforme du droit du travail



DR © www.pologne.gouv.pl

« La formation tout au long de la vie est une valeur essentielle pour la population active. »

ouvrirait non seulement des possibilités d'emploi plus larges pour les exclus (personnes sans travail, groupes marginaux...) mais elle favoriserait aussi les changements structurels si indispensables pour la Pologne. C'est seulement par ces moyens que nous pourrions utiliser l'énorme potentiel de la nouvelle génération, éduquée comme aucune autre génération de Polonais ne l'a jamais été. ■

Jacek Mecina

Jerzy Hausner, vice-Premier ministre polonais

« Un taux d'emploi dramatiquement bas »

« Le taux d'emploi pour la population active est dramatiquement bas, se situant à 52 % à peine. Nous ne pourrions pas réaliser l'objectif fixé par la stratégie de Lisbonne prévoyant un taux d'emploi de 70% à l'horizon de 2010. En revanche une réduction substantielle du chômage est parfaitement réalisable, le gouvernement travaille sur une nouvelle loi sur la promotion de l'emploi qui devrait remplacer la loi sur la lutte contre le chômage. Cette année la montée du chômage sera enrayée mais il faudra attendre deux à trois ans pour un net redressement du marché du travail. Même si la politique du gouvernement dans le domaine de l'emploi suscite des critiques, il faut rappeler que fin 2001 de nombreux experts prévoyaient la montée en flèche du chômage qui allait dépasser 20 % ! Si nous sommes au dessous de la barre de 18 %, c'est grâce au programme du gouvernement « Premier emploi » (pour les nouveaux diplômés - ndr). »

L'administration d'Etat en charge de la politique de l'emploi devrait être réorganisée. Les Offices régionaux d'emploi, qui actuellement ressemblent à des caisses de paiement d'indemnités de chômage et d'allocations sociales, doivent se transformer en vraies agences d'emploi capables de réaliser les tâches d'intermédiation et de formation. Leur rôle dans l'absorption des fonds provenant du Fonds social européen, sera très important. Globalement, la politique sociale d'Etat devrait évoluer vers l'activation qui est la meilleure lutte contre la pauvreté et l'exclusion. »

(Source : Mission économique Pologne de la DREE, 8 août 2003, extrait du résumé de l'interview de Jerzy Hausner publié dans le quotidien Gazeta Wyborcza le 7 août 2003).

GESTION DES SERVICES LOCAUX

L'exemple-phare d'Ostrow Wielkopolski

Les modèles de gestion des services d'utilité publique locaux en Pologne sont en pleine mutation. L'expérience de la ville d'Ostrow Wielkopolski pour gérer les services de proximité pourrait bien faire école auprès d'autres villes moyennes, très nombreuses en Pologne... Zenon Kiczka, directeur de la Chambre de commerce et d'industrie du sud de la région de Grande Pologne, et Philippe Rusin, chargé de mission à Confrontations Europe, soulignent la réussite de cette démarche locale.

En matière de réformes de la gestion des services d'utilité publique locaux, la ville d'Ostrow Wielkopolski⁽¹⁾ fait figure de pionnier en Pologne. En effet, en 1996, la commune a créé une holding – Holdikom S.A. – et lui a transféré la propriété des 7 entreprises municipales qui opéraient dans ces secteurs : MZK S.A. (transport), MZGM Sp. z o.o.2 (logement), OZC S.A. (énergie), Wodkan S.A. (eau), MZO S.A. (déchets), MZZ Sp. z o.o. (espaces verts) et TM Sp. z o.o. (gestion des marchés et des parkings). Il s'agit du premier groupe de ce type créé en Pologne – une expérience unique à ce jour.

La création de cette holding répond à trois objectifs : premièrement, accroître la notoriété et la surface financière de ces différentes sociétés en les regroupant afin de faciliter leur accès à des sources de financement externe et d'en diminuer le coût ; Holdikom peut ainsi se porter garante des prêts accordés à ses filiales. Deuxièmement, développer des synergies intra-groupe : par exemple, la centrale de cogénération OZC fournit de l'énergie bon marché aux autres sociétés du groupe. Et troisièmement, « privatiser la gestion » de ces entreprises, afin d'améliorer leur efficacité économique et la qualité des services proposés aux usagers tout en souscrivant aux obligations de services d'utilité publique⁽³⁾. La gestion de la holding et de ses 7 sociétés a ainsi été confiée à des professionnels, suivant un cahier des charges contrôlé par la commune.

En 2002, les 7 filiales de la holding ont dégagé un résultat positif et le groupe a même enregistré un bénéfice record depuis sa création. La qualité des services est désormais proche des normes européennes. Ces résultats ont été obtenus grâce à des investissements importants d'Holdikom. En 2002, ils représentaient près de 40 % du budget de la commune d'Ostrow. En outre, le groupe a contri-

bué à hauteur de 10 % aux ressources fiscales propres de la commune sur l'exercice 2002.

Cette modernisation n'a pas été opérée au détriment de l'accessibilité des citoyens aux services d'utilité publique locaux. En effet, dans un rapport publié en janvier 2000, la Chambre suprême de contrôle (l'équivalent de la Cour des comptes en France) relevait que le niveau des tarifs pratiqués dans ces secteurs à Ostrow se situait à un niveau inférieur (de 17 à 43 %) à ceux pratiqués dans les communes voisines dans la majorité des cas – à l'exception de la distribution d'eau (tarif supérieur de 17 % en moyenne). En outre, la restructuration et la modernisation des services publics locaux a été opérée en préservant l'emploi⁽⁴⁾, alors que certains services étaient surdimensionnés. À titre d'exemple, le renouvellement de la flotte de bus de MZK a entraîné une baisse des besoins de maintenance des véhicules ; pour éviter les licenciements, une partie des mécaniciens a été requalifiée en machinistes et de nouvelles lignes de bus ont été ouvertes.

Des solutions de financement novatrices

Ostrow a également su innover en matière de financement de ses investissements. En effet, les sociétés de la holding ne perçoivent aucune subvention de la ville. En revanche, la commune a participé aux augmentations de capital réalisées par le groupe, se comportant ainsi en actionnaire avisé. Les profits réalisés par les différentes sociétés de la holding sont par ailleurs systématiquement réinvestis. Mais ce qui a surtout fait connaître l'expérience pilote d'Ostrow, c'est l'émission d'obligations qu'elle a lancée au CeTO⁽⁵⁾ en mars 1997 pour financer ses investissements – une première du genre. En décembre de la même année, OZC était la première entre-

prise publique locale à faire son entrée sur ce marché. Aujourd'hui, ce sont au total 4 sociétés du groupe – dont la société mère – qui sont cotées au CeTO (Holdikom, OZC, MZO et Wodkan). Enfin, la holding a su nouer des alliances stratégiques avec des partenaires de référence : le suédois Sydkraft est ainsi entré à hauteur de 48,6 % au capital de la centrale de cogénération OZC – la holding souhaite toutefois conserver le contrôle de l'ensemble de ses filiales. Le groupe possède aujourd'hui une base financière solide, qui lui permet de poursuivre son expansion en dehors de la ville : la holding a ainsi récemment pris le contrôle d'une société de chauffage urbain située à 200 km d'Ostrow.

Toutes ces réformes ont été rendues possibles grâce à un effort important de pédagogie et de dialogue engagé par l'exécutif municipal à destination des habitants-usagers et des personnels des entreprises concernés. Les citoyens ont par ailleurs été associés à la gestion de leurs services publics locaux à travers l'ouverture du capital de la holding à des associations représentant les habitants de la commune – même si leur participation au capital (inférieure à 1 %) reste pour le moment symbolique. ■

Zenon Kiczka et Philippe Russin

(1) Ostrow est une ville moyenne de 75 000 habitants, située au centre-ouest du pays, dans la voïvodie de Wielkopolska (Grande Pologne).

(2) Sp. z o.o. correspond en français à l'acronyme S.A.R.L.

(3) La notion de services d'utilité publique est définie par la loi du 8 mars 1990 sur les communes : il s'agit d'activités ayant pour objet la satisfaction permanente des besoins de la population locale par la prestation de services en accès universel.

(4) L'emploi total au sein du groupe a même légèrement augmenté, passant de 622 à 633 personnes entre 1997 et 2002.

(5) Le CeTO est l'équivalent d'un second marché. Il permet notamment aux sociétés de taille moyenne et aux communes de lever des fonds.

Les PPP, source d'amélioration

En Pologne et dans les autres pays de l'adhésion les PPP (partenariats public-privé)⁽¹⁾ s'avéreront nécessaires pour réaliser des projets dans les services de l'eau. Les investissements requis sont estimés entre 15 et 20 milliards d'euros dans la prochaine décennie. Les explications de Pierre-Louis Pétrique, directeur des Relations institutionnelles du groupe Saur (Bouygues).

Une des conséquences de l'intégration de la Pologne dans l'Union européenne va être l'évolution importante de ses services d'eau, en raison notamment de l'entrée en vigueur des normes européennes de qualité pour l'eau potable et les traitements d'effluents. Les investissements requis sont estimés entre 15 et 20 milliards d'euros dans les dix prochaines années.

Ces chiffres sont à comparer aux 150 millions d'euros annuels d'aide apportée à ce secteur au travers des fonds de pré-adhésion ISPA. Les fonds structurels et de cohésion prendront prochainement le relais des fonds de pré-adhésion mais, à l'évidence, ils ne suffiront pas pour compenser à eux seuls l'incapacité des tarifs à financer les investissements. La question se pose donc de savoir dans quelle mesure les PPP peuvent contribuer à permettre ce rattrapage massif d'investissement.

Quelques réflexions s'imposent à ce sujet :

► Tout d'abord les apports de financements privés sont remboursés par le biais des tarifs et ne changent donc pas l'équilibre général d'un projet pris sur l'ensemble de sa durée. En revanche, au-delà du simple allègement de la dette supportée par les collectivités, ils permettent de lisser les augmentations tarifaires, et d'éviter des hausses brutales qui seraient socialement inacceptables. Ce double effet de lissage des tarifs et d'allègement de la dette rendra les fonds privés indispensables dans bien des cas en Europe de l'Est.

► Le PPP est avant tout un outil de réalisation des projets plus qu'un simple outil de financement. En intégrant de manière globale les aspects exploitation et investissements, il permet d'éviter les écueils historiquement rencontrés par de nombreux pays, y compris les États-Unis, où les investissements sortis de leur contexte d'exploitation et fortement subventionnés ont été inutilement surdimensionnés. Cela signifie par exemple tout simplement répa-

rer les fuites dans les réseaux avant d'augmenter les capacités de production... Le PPP a pour fondement cette approche globale qui prend en compte l'ensemble des aspects d'un projet.

Par ailleurs, le PPP apporte aux investisseurs, là où le recours à des capitaux privés s'avère nécessaire, une garantie contractuelle sur la qualité de gestion et la prise en charge des risques. Cette garantie est souvent une condition *sine qua non* pour la levée de capitaux privés, car les gestionnaires de fonds n'étant pas spécialistes du métier de l'eau exigent d'écarter tout aléa lié à l'exploitation. En ce sens, le PPP a l'avantage à la fois de diminuer l'enveloppe des investissements requis et d'en faciliter le financement.

Il est indispensable que la Communauté européenne apprenne à mixer capitaux privés et capitaux publics.

Subventions publiques : indispensables

► Malgré les apports de capitaux privés rendus possibles par les PPP, les subventions publiques restent dans la plupart des cas indispensables.

Le rattrapage des investissements impose la réalisation d'infrastructures lourdes et structurantes qui ne peuvent être amorties sur de courtes périodes et supportées par les seuls tarifs. Des subventions importantes ont d'ailleurs systématiquement été versées en Europe occidentale et en Amérique du Nord pour couvrir une partie de l'investissement.

Or jusqu'à présent et notamment en Pologne, l'Europe n'a pas su dépasser sa

peur qu'une partie des aides versées ne viennent abonder le profit des entreprises. Cela a conduit à la quasi-impossibilité d'attribution de fonds ISPA à un projet dès lors qu'il y avait présence d'un opérateur privé.

En ce sens, il est indispensable que la Communauté européenne apprenne à mixer capitaux privés et capitaux publics, et qu'elle définisse des mécanismes qui autorisent le versement de subventions publiques à des projets intégrant le secteur privé.

Une situation favorable

► Un dernier constat, est que la Pologne, et plus généralement les pays de l'accession, jouissent actuellement d'une situation particulièrement favorable. Ils constituent en effet l'une des rares régions du monde où sont disponibles à la fois des systèmes de subventions au travers des fonds structurels et des fonds de cohésion, et des fonds d'investissements privés, locaux ou internationaux, attirés par la stabilité de la région et la faisabilité économique des projets.

La Pologne devrait donc, pour autant que l'Europe dépasse sa difficulté à mixer fonds publics et fonds privés, voir se développer dans les années à venir des projets plus complexes réunissant outre la société civile et les pouvoirs publics polonais, les trois acteurs indispensables que sont l'Europe par son apport d'aide financière, l'opérateur privé garant de la qualité des projets et de l'exploitation, et les fonds privés.

Des PPP plus complexes donc que les partenariats traditionnels et qui devraient contribuer largement à l'amélioration du secteur de l'eau en Pologne et dans les pays de l'adhésion. ■

Pierre-Louis Pétrique

(1) Lire le compte-rendu de la réunion du groupe Elargissement de Confrontations du 26 juin 2003 sur le site www.confrontations.org

FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS

Les PECO face à une solidarité en recul

Les futurs pays membres de l'UE doivent se mobiliser pour être au moins capables d'utiliser les fonds disponibles, observe **Tamás Szemlér**, économiste à l'Institut d'économie mondiale* de Budapest.

Le succès irlandais reste présent à l'esprit de nombre d'experts des PECO...

Au-delà des considérations politiques (« nous appartiendrons de nouveau à l'Europe »), pour beaucoup de citoyens des pays d'Europe centrale et orientale, c'est l'espérance du rattrapage économique qui rend l'Union européenne attrayante. Cet espoir est suscité également par l'expérience des élargissements précédents. L'Irlande, la Grèce, le Portugal et l'Espagne ont reçu des subventions considérables dans le cadre de la politique structurelle de l'UE. Ces soutiens leur ont permis, dans une mesure inégale, de rattraper les pays membres plus développés.

Par contre, dans le contexte de l'élargissement de 2004, il convient de reconnaître que pour la tâche à accomplir – à savoir faciliter le rattrapage de huit pays largement en retard par rapport au niveau du développement moyen de l'Union – les subventions prévues sont largement inférieures au passé. L'UE actuelle est beaucoup plus économe qu'à l'époque, ce que les pays membres et les dirigeants de l'Union expliquent par la situation économique, ou même, par les critères stricts du Pacte de stabilité de l'Union économique et monétaire.

Quelle que ce soit l'explication, ce changement signifie également que le concept de la solidarité financière sera redéfini et affaibli. Au sein de l'UE, le plus grand contributeur net du budget communautaire (l'Allemagne) n'est plus prêt à jouer son rôle, tandis que les plus importants bénéficiaires des deux postes majeurs du budget – la Politique agricole commune et les fonds structurels – sont restés fidèles à leur position traditionnelle, et sont attachés à leur pré carré.

C'est à long terme que la redéfinition de la solidarité peut avoir des conséquences dangereuses, si les nouveaux membres ne trouvent pas le moyen d'exploiter les fonds disponibles. D'ici à la définition de

la prochaine programmation budgétaire, les nouveaux membres doivent être, dans la mesure du possible, au moins capables d'utiliser les fonds qui sont à leur disposition.

Insuffisances institutionnelles

Pour mieux profiter des opportunités, les expériences acquises à travers les fonds de pré-adhésion (PHARE, SAPARD, ISPA) peuvent être utiles. Ces fonds ont non seulement contribué au développement dans certains domaines, mais ils font également partie intégrante du « processus d'apprentissage » des pays membres.



Chaîne de montage d'Audi à Győr. Le développement économique reste centré sur quelques régions en Hongrie notamment celles de Budapest et de Győr. Il faudrait réduire les disparités régionales internes.

Comme l'illustre parfaitement l'exemple hongrois, non seulement les succès mais aussi les échecs peuvent être riches d'enseignements. Dans le cas de PHARE, l'exploitation a été de plus en plus optimale. Concernant le programme SAPARD, c'est surtout dans la période du lancement que le pays a connu de nombreuses difficultés liées surtout aux insuffisances institutionnelles⁽¹⁾. Cette large gamme de problèmes à surmonter est une expérience enrichissante pour le futur. Par contre, le lancement du programme ISPA a été un succès pour la Hongrie, puisque la totalité des fonds a été allouée à des investissements

dans l'infrastructure routière et environnementale.

Actuellement, c'est la mise en œuvre des régions NUTS II qui est le plus grand défi pour la Hongrie. Les régions existent déjà sur papier (même si leurs frontières sont rediscutées à des intervalles plus ou moins réguliers), en revanche, elles n'incarnent aucun découpage traditionnel. Pour une exploitation optimale des subventions, la définition des compétences régionales et l'attribution des ressources humaines, matérielles et financières demeurent des questions cruciales.

Reste une difficulté majeure : il faudrait, en même temps, accélérer le rattrapage du niveau moyen de développement de l'UE et réduire les disparités régionales internes. Dans un pays trop centré sur Budapest, l'amélioration de l'infrastructure routière de la Hongrie est une question fondamentale. Le développement rapide du réseau autoroutier pourrait ouvrir pour les investisseurs (et les touristes) d'autres régions hongroises oubliées des cartes économiques. La modernisation du réseau ferroviaire (dense mais ayant besoin d'être rénové) peut avoir des conséquences semblables.

Pour conclure, il convient de rappeler que le développement durable ne peut être atteint qu'à l'aide d'une main-d'œuvre qualifiée. Ce n'est pas un hasard si nombre de spécialistes des politiques économiques ont le succès irlandais présent à l'esprit. ■

Tamás Szemlér
(traduit par Gábor Karacs)

* Site internet : www.vki.hu

(1) Cf. aussi sur les fonds structurels, l'intervention de Jean-Claude Ebel, chargé de mission Coopération internationale à la DATAR, dans le compte-rendu de la réunion du groupe Élargissement de Confrontations Europe du 26 juin 2003, disponible sur www.confrontations.org

La stratégie de financement de la BEI

Henry Marty-Gauquié, directeur de la Communication de la Banque européenne d'investissement, fait le point sur la politique de prêts de la Banque dans les PECO. Pour renforcer l'impact de son activité, la BEI déploiera des efforts accrus dans certains secteurs-clés.

Active dans les pays d'Europe centrale depuis la chute du Mur de Berlin, fin 1989, la Banque européenne d'investissement appuie, au nom de l'Union européenne, la conversion de ces pays à des économies libéralisées et leur préparation à leur adhésion à l'Union. La Banque a ainsi accumulé un portefeuille de prêts de 20 milliards d'euros, ce qui fait d'elle le plus grand bailleur de fonds bancaire dans ces pays. Parallèlement, elle a développé une activité d'emprunt sur les marchés des capitaux de ces pays émergents afin d'élargir leur capacité à financer les besoins de l'économie en y attirant des investisseurs étrangers ; la BEI a ainsi été, en 2002, le plus grand emprunteur non gouvernemental dans les monnaies des pays adhérents. Il convient, de plus, de souligner que, depuis 2002, la Banque applique aux projets financés dans les pays candidats les mêmes objectifs, critères d'évaluation et politiques de gestion des risques qu'aux opérations dans les pays de l'Union actuelle.

Forte de cette expérience, la BEI a affiné sa stratégie de financement en vue de renforcer sa contribution au développement de la région d'ici 2004 et au-delà. L'élargissement à dix nouveaux pays entraînera, en effet, des changements majeurs : le contexte économique de ces pays sera fondamentalement modifié en raison de l'augmentation substantielle des aides non remboursables consenties par l'Union au titre des fonds structurels et du fonds de cohésion. Certes,

le volume des subventions accordées devrait entraîner à terme une hausse des investissements, notamment en raison de l'aide apportée au développement des capacités institutionnelles des collectivités publiques et des promoteurs de projets. Mais, à court terme, cet afflux d'aides budgétaires pourrait également mettre à l'épreuve la capacité d'absorption des pays concernés, notamment en raison d'engorgements administratifs et d'une répartition encore imparfaite des pouvoirs et modes de décisions entre les acteurs publics et privés. Aussi la Banque est-elle déterminée à renforcer ses liens de partenariat avec la Commission afin de définir une répartition appropriée des cofinancements avec les fonds structurels et de maximiser les synergies entre aides remboursables et prêts, pour ce qui concerne les projets d'intérêt commun.

Parallèlement, après l'élargissement de 2004, la Banque renforcera son activité au titre des mandats pré-adhésion qui lui ont été confiés par ses Gouverneurs – les ministres des Finances de l'Union – en Roumanie, en Bulgarie, ainsi que dans les Balkans. En particulier, elle travaillera en étroite collaboration avec la Commission et les promoteurs de projets pour aider ces pays à transposer l'acquis communautaire, qu'il soit environnemental, technique ou sociétal. Ce n'est que de cette façon que les conditions pourront être réunies afin que le calendrier politique et technique de l'élargissement de 2007 soit respecté.

Les secteurs bénéficiaires

Dès lors, la Banque déploiera des efforts accrus dans certains secteurs-clés de l'économie des nouveaux pays membres et des pays candidats :

– *Prêts aux collectivités locales* : compte tenu de l'importance des acteurs publics pour l'émergence des projets d'infrastructures d'utilité collective, la Banque veut contribuer au développement de la capacité d'emprunt des collectivités locales dans ces pays, grâce à la mise en œuvre d'une politique de prêt plus souple, conforme à son approche des municipalités dans l'Union. Ces nouvelles modalités sont appelées à jouer un rôle essentiel pour conforter la privatisation ou la mise en partenariat public-privé de services d'intérêt général (transports publics, gestion des eaux et déchets, etc.).

– *Investissements directs étrangers* : la Banque renforce son soutien en faveur de projets réalisés par des entreprises étrangères à ces pays, compte tenu de leur importance pour le transfert de savoir-faire managérial et technologique. Pour ce faire, elle appuie la stratégie globale des grands groupes en les finançant simultanément pour leurs projets dans les pays de l'actuelle Union et les pays adhérents.

– *Petites et moyennes entreprises* : la Banque élargit son soutien à ce secteur au travers d'un mécanisme de cofinancement du secteur bancaire local mis au point avec la Commission ; il s'agit d'accroître la capacité des banques des pays candidats ou nouvellement membres à financer à long terme les PME.

– *Innovation, recherche-développement, éducation et santé* : compte tenu de l'intérêt porté à ces secteurs d'avenir pour les économies des nouveaux pays membres, la Banque accordera une attention particulière à ce qu'une part importante des projets financés au titre de la « Stratégie de Lisbonne » soit consacrée aux pays d'Europe centrale et orientale. Pour atteindre ces objectifs, la BEI continuera de coopérer avec les quelque 60 banques et instituts financiers locaux avec qui elle est déjà en relation, la BERD et la Banque mondiale, comme avec la Commission européenne, son partenaire naturel dans la concrétisation des objectifs économiques et sociaux de l'Union européenne. ■

Henry Marty-Gauquié

Les missions de la BEI

La BEI a été créée en 1958 par le Traité de Rome pour financer, à l'aide de prêts, des projets concourant à la réalisation des politiques de l'Union européenne. La BEI, qui a pour actionnaires les États membres, se procure l'essentiel de ses ressources sur les marchés mondiaux de capitaux. Si le développement des régions défavorisées de l'UE a toujours constitué sa mission première, la BEI accorde également des prêts en faveur de projets réalisés à l'extérieur de l'UE, dans le cadre de la politique européenne de coopération avec les pays tiers.

Depuis 1990, la BEI est devenue la principale source étrangère de financement dans les PECO. En 2002, elle a accordé 3,6 milliards d'euros de prêts dans les futurs États membres de l'UE. La même année, quelque 350 PME d'Europe centrale ont bénéficié de 233 millions d'euros au total pour financer des investissements très divers. Et, toujours en 2002, la Pologne a reçu plus d'un milliard d'euros de prêts à l'appui de projets. Près des deux tiers de ce montant ont été consacrés à des initiatives dans le secteur des transports, le reste concerne des projets relatifs à l'environnement, l'énergie et à l'industrie. (Source : BEI)

Pour en savoir plus : « Les prêts dans les pays candidats d'Europe centrale » ; « Les opérations de la Banque dans les pays adhérents et en voie d'adhésion d'Europe centrale et orientale – Examen de la situation actuelle et évolution de la stratégie de prêt », juin 2003 ; Plan d'activité de la Banque 2003-2005, janvier 2003. Consulter : www.bei.org

AGENDA

2 et 3 octobre à Paris

Conférence du Centre Saint-Gobain :
**Secteur public, secteur privé :
quelles frontières?**
(avec la participation de Philippe Herzog)
www.centresaint-gobain.org

9 octobre à Bruxelles

Conférence de Confrontations Europe :
**De Doha à Cancún :
vers un système commercial
mondial inclusif?**

- 14 h 30-16 h 15 : Quel est le résultat de Cancún au regard des objectifs de développement ?
 - 16 h 30-18 heures : Quel est le résultat de Cancún au regard des intérêts et valeurs de l'Union européenne ?
- En partenariat avec DG Commerce de la commission européenne.

15 octobre à Bruxelles

Conférence-débat de Confrontations Europe et du Groupement des cartes bancaires CB :

Quel système de carte bancaire pour l'Europe?

Lire en page 7 de ce numéro.

27 octobre à Paris

De la Convention au projet européen

- 12 h 30 : Déjeuner-débat avec Philippe Herzog, présidé par Catherine Lalumière, députée européenne, et organisé par la Maison de l'Europe et Confrontations Europe.

6-7 novembre à Varsovie

Université d'automne de Confrontations Europe :

Relever le défi de la reconversion dans les PECO, le cas de la Pologne

Lire le dossier de ce numéro et le supplément *Opening Europe*.

28 novembre à Nogent (Haute-Marne)

Entretiens européens sur la gestion des déchets nucléaires

Lire en page 11 de ce numéro.

« La France est un leader déchu »

Lors de la réunion du Comité de parrainage de Confrontations Europe, le 5 septembre, Philippe Herzog a précisé les choix concernant l'avenir de l'association et ses priorités de travail dans le contexte politique et économique de la rentrée.

« La France est dans une situation très difficile. Des réformes essentielles ont trop longtemps été différées. Il est indispensable que les acteurs sociaux et politiques s'inscrivent dans une dynamique de réforme et de développement.

L'accomplissement des réformes exige aussi un redressement de l'influence française en Europe. Le Parlement européen est un bon poste d'observation pour mesurer l'ampleur du recul de l'influence française. Un nouvel exemple récent en a été donné au sein de la Commission économique et monétaire du Parlement européen avec le vote relatif à la directive sur les services d'investissement, pilier de la législation sur le grand marché financier intégré. En dépit du travail mené depuis un an par les députés français de la commission – J.-L. Bourlanges, P. Beres et moi-même –, malgré la mobilisation des acteurs professionnels français, les résultats du vote nous ont été défavorables. La City et les députés britanniques sont beaucoup plus influents et les Allemands ne nous rejoignent que lorsque leurs intérêts sont menacés.

La position française sur la guerre en Irak, la façon dont le gouvernement français justifie le non-respect du Pacte de stabilité n'expliquent qu'en partie cette perte d'influence sur la scène européenne. La France est un leader déchu. Elle n'est plus le centre de gravité de l'Europe. Et le travail reconnu de personnalités françaises comme Valéry Giscard

d'Estaing, Pascal Lamy ou Michel Barnier est l'arbre qui cache la forêt.

Le Medef vient d'organiser son Université d'Été sur le thème de « La Grande Transformation ». Je m'en réjouis mais le Medef en donne une version schumpeterienne, axée sur l'innovation technologique alors que Karl Polanyi mettait l'accent sur l'action sociale et politique pour exiger des biens publics en maîtrisant le marché. La nouvelle grande transformation doit réinventer et accorder Joseph Schumpeter et Karl Polanyi. Il faut l'innovation et les biens publics pour construire une dynamique nouvelle de croissance.

L'Europe a besoin de réseaux de services, de recherche, de politique industrielle, de formation et la France ne pourra relever son défi de croissance que si une réelle politique économique se met en place au niveau européen.

Dans un tel contexte Confrontations Europe est bien un réseau d'intérêt public et son évolution visera à le développer et le renforcer. Nous nous fixons comme priorité d'aider à la création d'associations amies, en Hongrie, en Pologne, en Allemagne. Parallèlement nous allons créer un Cercle Européen à Bruxelles (à l'horizon de septembre 2004) qui assurerait la coordination du réseau des associations. *La Lettre de Confrontations Europe* évoluera quant à elle en revue européenne, publiée en français et en anglais. ■

BULLETIN D'ABONNEMENT

Je souhaite m'abonner à La Lettre et/ou à l'Option de Confrontations Europe

Nom, Prénom :

Profes. qualité :

Adresse :

Code postal : Ville :

Tél. : Fax : E-mail :

La Lettre (6 numéros par an) 23 €

L'Option (2 brochures par an) 15 €

La Lettre et l'Option (abonnement couplé) 38 €

Bulletin à envoyer avec votre règlement à l'ordre de Confrontations Europe
à l'adresse suivante : Confrontations Europe, 41, rue Emile-Zola, F-93107 Montreuil cedex

La lettre de Confrontations Europe

Publiée par **CONFRONTATIONS EUROPE**

41, rue Emile-Zola
93107 Montreuil Cedex.

Tél. : 01 49 88 11 94 - Fax : 01 49 88 11 84

E-mail : Confrontations@wanadoo.fr

Internet : www.confrontations.org

Directeur de la publication :

Philippe Herzog

Rédactrice en chef : Catherine Véglio

Rédacteur : Pierre-David Labani

Réalisation : CAG, Paris

Impression :

SIPE - 85, rue de Bagnolet - 75020 Paris
Commission paritaire N° 0404 P 11 196