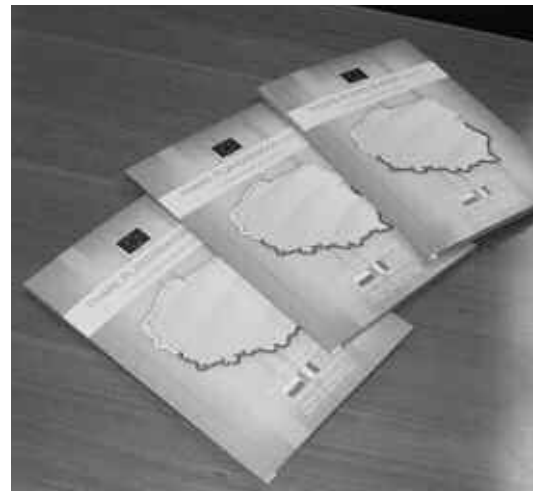


R **E** P O R T A G E

LA MSA FORTEMENT IMPLIQUÉE EN POLOGNE



L Le jeudi 27 novembre 2003 s'est déroulée, à Varsovie, la Journée Internationale de la MSA. L'agriculture a un poids important dans vie économique et sociale de la Pologne. A quelques mois de l'entrée de ce pays dans l'Union européenne, c'était l'occasion de faire le point, avec les responsables polonais, de la protection sociale agricole et de faire le bilan d'un jumelage. En 2000, la Pologne a fait appel à l'Union Européenne pour appuyer la création d'un régime de pré-retraite en agriculture. Le gouvernement polonais a porté son choix sur la réponse proposée par la France. La MSA, qui est présente en Pologne depuis 1990, a été choisie par le Ministère de l'Agriculture pour assumer la responsabilité d'un jumelage PHARE sur le sujet. Point sur une coopération très concrète, dont le succès a été reconnu au niveau européen.

Coups de projecteur sur les actions menées par des agents de Direction et des Cadres de l'Institution.

Impressions de Michel GOUR, Responsable des Relations internationales à la Caisse centrale de la MSA, et de Denis NUNEZ, Directeur-Adjoint à la MSA d'Indre-et-Loire, Conseiller Pré Adhésion.

**Dossier établi par Emmanuel GODARD,
avec l'appui de la Direction des Relations
internationales de la MSA**



LE PARI DE 1990 : CREER UN REGIME AGRICOLE EN POLOGNE !

Jusqu'en 1972, le programme d'action sociale de l'Etat polonais a négligé les agriculteurs individuels, qui ne bénéficiaient pas de l'aide médicale gratuite. Dans les années 80 des réformes législatives ont amélioré la situation de la population agricole.

La loi de 1982 a introduit une pension pour chaque époux, a « aligné » la pension minimum sur celle des travailleurs du secteur nationalisé et a ouvert un droit à des pensions d'invalidité.

En 1990 le gouvernement polonais a envisagé de créer un régime agricole. Des experts de divers pays sont consultés et, en mars 1990, le Ministre polonais de l'Agriculture retient le système français pour servir de référence à la conception et à la mise en œuvre du régime de protection sociale des agriculteurs polonais, jusqu'alors rattachés au régime général, la ZUS.

La KRUS : une MSA polonaise ?

C'est une loi du 20 décembre 1990 qui a créé le régime agricole polonais et la structure chargée de le mettre en œuvre : la Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Krus). Un organisme – composé d'une caisse centrale, de bureaux régionaux et d'agences locales – qui couvre les risques maladie, maternité, accident, retraite et invalidité des exploitants agricoles et de leur famille et qui développe une politique de sécurité au travail et de prévention des accidents et des maladies professionnelles. La Krus gère également plusieurs établissements, notamment des centres de rééducation et de repos.

Une collaboration étroite entre la KRUS et la MSA

Dès 1991, une coordination étroite est mise en place entre la MSA et la KRUS. Ce partenariat s'est bâti sur le principe d'échanges aux niveaux politique, technique et local.

Sur le plan national, la Caisse centrale de MSA a travaillé avec son homologue, à la définition d'une organisation générale dans le cadre d'une institution décentralisée dans

les régions. Elle a aussi contribué à la mise en place d'un schéma directeur informatique et d'outils de pilotage du régime.

Au niveau régional, dès 1993, des jumelages ont été mis en place entre les 49 offices régionaux et autant de caisses de MSA. Ces jumelages ont consisté en un échange d'expériences dans divers domaines d'organisation : l'informatique et la bureautique, la gestion des offices régionaux et des agences locales, l'encaissement des cotisations et l'administration des établissements médico-sociaux.

Dans le même temps ont été approfondies la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, la réadaptation et la réinsertion professionnelle, les actions en faveur des personnes âgées et l'animation du milieu rural : le nombre d'accidents de travail enregistrés est passé de près de 57.000 en 1991 à moins de 31.000 en 2000.

C'est dans ce contexte que s'est ouverte, pour les deux institutions, une nouvelle période de coopération avec des objectifs nouveaux, dans la perspective de l'adhésion de la Pologne à l'Union Européenne.

KRUS - MSA, UN PARTENARIAT LEGITIME PAR L'UNION EUROPEENNE

C'est en 1994 que la Pologne introduit officiellement sa demande d'adhésion. Celle-ci est accueillie favorablement, son économie de marché ayant été considérée comme viable. En effet, le pays était en mesure de faire face à moyen terme aux pressions concurrentielles et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. Cependant, afin de garantir une stabilité à long terme, il a été préconisé une réforme des systèmes de sécurité sociale et notamment des retraites. La législation devait être également adaptée dans les secteurs de la santé et de la sécurité des travailleurs.

Une volonté de coopération réaffirmée

En 1998, chacun des deux présidents KRUS et MSA réaffirment leur volonté de coopérer en signant un accord de partenariat qui renouvelle le cadre de l'action et l'inscrit dans la démarche d'adhésion.

En l'an 2000, la Pologne apparaît de plus en plus comme l'un des pays les plus motivés de l'Europe Centrale à rejoindre l'Union Européenne. En outre, son poids démogra-

phique (38,7 millions d'habitants, sixième pays le plus peuplé d'Europe) et le dynamisme de son économie en font un des pays candidats les plus en vue.

Il y a lieu de rappeler, qu'entre 1994 et 1997, le PIB polonais a crû à un rythme annuel de 6,3 %. En 1999, il est de 5 % et qu'en matière d'investissement la Pologne est désormais le principal destinataire des investissements étrangers directs.

Le volet agricole de la Pologne a fait l'objet d'une négocia-

tion difficile avec les quinze partenaires de l'union Européenne. Finalement, la Pologne adhèrera en mai 2004 à l'Union Européenne, les résultats du référendum du 8 juin 2003 ayant donné une très large majorité au OUI : près de 80 % des suffrages exprimés.

La préretraite agricole au cœur de la coopération KRUS - MSA

Aujourd'hui, à la veille de l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne et sur fond de restructuration massive de l'agriculture de ce pays, KRUS et MSA sont à pied d'œuvre avec d'autres partenaires pour l'instauration d'un système de préretraite agricole en Pologne.

En raison des conséquences prévisibles de la mutation de l'agriculture sur le milieu rural (concentration des exploitations, réduction de la main-d'œuvre – notamment la plus âgée), les deux organismes ont en outre lancé un programme expérimental de développement social local sur cinq territoires. Il s'agit d'accompagner 5 caisses régionales et 5 agences locales de la Krus pour la mise en place de nouveaux services, en faveur notamment des agriculteurs en difficulté, de la population âgée et des personnes handicapées.



Les groupes de travail

LA MUTATION DE L'AGRICULTURE POLONAISE, THEME D'UNE NOUVELLE CONVENTION SIGNÉE EN MARS 2002 : LE PROJET « 5 SITES »



Krzysztof Trawinski DA au ministère de l'agriculture polonais

La MSA et la KRUS ont lancé, pour deux ans, une démarche expérimentale de développement social local afin de faciliter la création, sur cinq territoires ruraux concernés par la restructuration, de nouveaux services pour les populations rurales. Ce nouveau projet est le fruit d'un travail préparatoire mené entre 1998 et 2000 qui a permis de sélectionner les publics visés, les territoires d'expérimentation et de réaliser un pré diagnostic ou "photographie" de ces 5 territoires. Au même moment, le gouvernement polonais publiait le "pacte de développement des zones rurales", premier résultat d'une réflexion sur la nécessité d'accompagner la mutation de l'agriculture polonaise en fondant les bases d'une politique de développement rural.

C'est dans le contexte politique de la préparation de l'adhésion de la Pologne à l'Union Européenne qu'a débuté la phase d'expérimentation proprement dite. Celle-ci se déroule de 2002 à 2004 et bénéficie pendant cette période du soutien financier du Ministère français de l'Agriculture.

Une attention particulière aux personnes en difficulté

Le projet vise à accompagner 5 caisses régionales et 5 agences locales de la Krus dans la mise en place de nouveaux services aux personnes.

Une attention particulière est accordée :

- aux familles des agriculteurs en difficulté (enquêtes sociales et visites individuelles permettant de mieux connaître leur situation, collaboration avec les différents acteurs pour améliorer le ciblage de l'aide sociale sur les familles en réelle difficulté, activités de conseil et d'information pour promouvoir les dispositifs de l'aide sociale, organisation de vacances, de cours de soutien scolaire et d'activités pour les enfants),
- aux personnes âgées (création de centres d'accueil de jour et de maisons de séjour, développement de l'aide ménagère à domicile, du portage des repas, de dispositifs de transport faci-

litant l'accès aux soins spécialisés, création de clubs du 3e âge) - à l'accueil et à l'insertion des personnes handicapées.

Il se déroule dans 5 powiats (cantons) et s'appuie sur la réalisation d'un diagnostic approfondi des besoins des populations, sur le partenariat avec les acteurs locaux de l'aide sociale, sur la formation de conseillers de la Krus à la conduite de projets de développement local, sur l'échange d'expériences, de méthodes et d'outils.

Cinq MSA accompagnent les expérimentations

À Varsovie, Jeannette Gros, Présidente de la MSA a rappelé l'engagement de la MSA aux côtés de la Krus, organisme compétent dans son activité de gestion de la protection sociale agricole : « *Dans la perspective de l'instauration du système de préretraite, la Krus est très bien placée pour faire le lien entre le professionnel et le social. Ce sera un métier différent de celui de payer des prestations et d'encaisser des cotisations, mais il s'apprend. Nous serons à votre écoute pour vous appuyer dans ce projet.* »

L'expérimentation est en cours avec la participation des services de l'Action Sociale de 5 MSA (Les MSA de Tours, Lille, Nancy, Tulle et Angers) qui – chacune sur un site donné et ensemble pour favoriser la cohérence du projet national – apportent leur expertise, tant au plan méthodologique que technique, dans l'optique de répondre concrètement aux préoccupations des territoires, des populations et aux spécificités locales. La Direction de l'Action Sanitaire et Sociale et des Services aux Personnes et la Mission des Relations Européennes, Internationales et de la Coopération de la CCMSA apportent également leur concours à ce projet.



Jeannette Gros, Présidente CCMSA

INTERVIEW DE JAN KOPCZYK, PRESIDENT DE LA KRUS

« ...La coopération MSA - Krus est effectivement ancienne, car la Krus a en partie vu le jour grâce aux experts français. La collaboration entre les deux institutions s'est toujours bien déroulée et les relations se révèlent positives. La Pologne, pays de l'ancien bloc communiste, avait conservé une tradition de propriété privée en agriculture, contrairement à d'autres pays voisins. En République tchèque ou en Hongrie par exemple, il n'y avait pratiquement pas d'agriculture individuelle. Pour nous, il est très important de collaborer avec des pays disposant de structures agricoles similaires, avec un fort ancrage de l'exploitation individuelle, et d'un système de protection sociale distinct du régime général, comme c'est le cas en France : à travers son expérience, on peut apprendre

6 typologies d'actions engagées

(ces actions constituent, par groupe de 3, les projets de chacun des 5 territoires)

- campagne d'information sur les prestations de l'assistance médicale et sociale en faveur des personnes âgées et handicapées
- développement de la rééducation médicale et promotion de la santé en milieu rural
- création d'une association pour coordonner les actions en faveur des personnes âgées et handicapées
- aide aux enfants du milieu rural
- création et développement de clubs locaux de personnes âgées
- aide aux agriculteurs en difficulté

beaucoup. Les projets que nous conduisons avec la MSA aujourd'hui sont utiles pour le monde rural. Lorsque nous discutons avec ses représentants, nous constatons que nous rencontrons des problèmes communs et avons des objectifs similaires. Je tiens d'ailleurs à remercier les collaborateurs qui travaillent depuis des années avec nous. Même si certains d'entre eux ont changé, la coopération perdure : c'est le signe que notre partenariat est assis sur de solides fondations. »

« Les besoins de la population sont énormes dans le milieu rural ; il faut impérativement trouver des solutions pour la situation économique de ce groupe social, avec un contexte démographique particulier et prendre en compte le fait qu'il s'agit d'une population disséminée, éparpillée sur le territoire. Bien sûr, on ne peut pas répondre à l'ensemble des besoins. Après le diagnostic et les analyses réalisées sur les cinq territoires, nous avons identifié trois domaines prioritaires : en premier lieu, l'information. Il faudrait que la population agricole puisse être bien au fait de ce qui peut lui être offert, de ses droits en matière de prévention, de santé, de handicap. Ensuite, nous envisageons la création d'associations de personnes âgées pour qu'elles puissent se retrouver et discuter (des réseaux de clubs d'aînés ruraux), en vue, surtout, de rompre le sentiment d'isolement qui les affecte. Le troisième domaine de notre intervention se situe au niveau de la réhabilitation et de la promotion de la santé, avec pour objectif premier de permettre à la population âgée d'être autonome le plus longtemps possible. »

« Ce projet, que nous conduisons avec les autorités locales, avec les associations suscite un intérêt certain. Le fait d'intervenir d'abord sur de petits territoires constitue un bon moyen pour appréhender cette démarche de développement et évaluer les réalisations de terrain. Les résultats que nous obtiendrons seront essentiels pour, en somme, détenir une bonne « carte de visite »... »

Propos recueillis pour le Bulletin d'Information de la MSA



Denis Nunez MSA tours



Bruno Dethomas Ambassadeur de l'Union européenne



Michel Gour, directeur relations internationales CCMSA

Jan Kopczyk, né le 15 novembre 1954 (49 ans).
 Médecin diplômé de l'Académie de médecine de Poznan (1980).
 Diplômé de l'administration d'État.
 Directeur de la santé à la voïvodie - région - de Konin (1988-1998).
 Inspecteur régional à la Krus.
 Membre de la commission santé de la Diète (1993-1997), du conseil de la ZUS (régime général) à Konin (1995-1998).
 Reconnu personne qualifiée sur les questions sanitaires et sociales, Jan Kopczyk a été vice-ministre de la Santé avant d'être nommé président de la Krus (2002).

INTERVIEW D'IRENA LABA, Directrice de la KRUS régionale de Katowice et d'Annie Denais, ancienne responsable de l'action sociale de la MSA d'Indre et Loire et coordonnatrice professionnelle du projet

Irena Laba : « Depuis la réalisation des enquêtes sociales, le regard des personnels de l'antenne locale vis-à-vis des assurés a changé : la vision est plus globale, on observe une meilleure écoute, le souci de détecter les difficultés et de mieux orienter les assurés... Les retombées de la campagne d'information sont aussi importantes : on enregistre une augmentation de la fréquentation du public à l'antenne locale et davantage de demandes de renseignements. Enfin, la Krus a réussi à se positionner clairement vis-à-vis de ses partenaires, en particulier auprès des Mairies par le biais de l'action concernant l'aide aux enfants du milieu rural.

Mais les attentes sont fortes et il faudra évaluer précisément la démarche en affinant les objectifs (public ciblé, indicateurs chiffrés) de chacune des actions et le seuil à partir duquel les bénéficiaires, la Krus, mais aussi ses partenaires estimeront être satisfait des résultats atteints... »



Une opération Phare!

Annie Denais : « Il est important de souligner l'engagement fort des dirigeants et des personnels de la Krus dans la mise en œuvre du projet « 5 sites ». La contribution professionnelle des 5 MSA qui accompagne le travail réalisé par les Krus est basée sur des expériences françaises, des témoignages, des réponses diversifiées aux besoins exprimés (besoins souvent identiques en France et en Pologne) et s'appuie sur la méthodologie de développement social. Les nombreux échanges franco-polonais facilitent la réflexion et la mise en œuvre de solutions adaptées au contexte...

La phase de diagnostic a permis d'approfondir la connaissance des territoires, d'identifier les besoins, les partenaires sociaux et de mesurer les engagements possibles. On est

entré ensuite dans la phase d'écriture des cinq dossiers de projet et plus particulièrement d'une fiche action pilote par site. Dès le début 2003, chacune des 5 Krus s'est engagée dans la mise en œuvre de son propre projet, travaillant de manière plus méthodologique sur son action pilote et confrontant ses expériences avec les autres KRUS.

Beaucoup de choses très concrètes ont déjà été réalisées : des fiches d'information sur les droits sociaux, des examens médicaux gratuits, des réunions d'information. 3 clubs d'aînés ruraux et une association qui coordonnera des services en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées ont été créés. Globalement, il ressort un réel sentiment de cohérence entre les différentes actions menées sur un même territoire. Des liens existent entre elles, elles se renforcent. On est bien en présence de projets d'action sociale.

Mais des contraintes demeurent pour la Krus : elle n'a actuellement pas de légitimité en matière d'action sociale et doit travailler de façon forte en partenariat pour agir en faveur des populations rurales. C'est par la dynamique suscitée qu'elle devrait favoriser le développement d'activités et de services en milieu rural, et donc indirectement, d'emplois pour la population locale.

La Krus souhaite poursuivre la mise en œuvre de tels projets locaux à partir des autres antennes locales appartenant aux territoires des cinq KRUS déjà engagées dans l'action. Une généralisation sur toute la Pologne serait ensuite envisagée, grâce au transfert de l'expérience accumulée par les 5 directeurs.

Au niveau national, la Krus aura alors acquis une compétence dans le champ de l'action sociale en prouvant sa capacité à s'inscrire dans une démarche de développement social local...»



Des débats en Pologne

LA DEMOGRAPHIE ET LE FONCIER AGRICOLES LEGITIMENT LA DEMARCHE PRERETRAITE

Avec 57 % d'exploitations de moins de 5 Ha, dont 75 % des propriétaires ont plus de 60 ans, la Pologne constitue une exception dans les pays concernés par l'élargissement. En effet, la collectivisation des terres agricoles n'a concerné que 20 % de la SAU (Surface Agricole Utilisée) au maximum. Paradoxalement, cette capacité de la Pologne à résister à la volonté d'imposer une agriculture d'Etat conduit aujourd'hui à un parcellaire atomisé qui freine la restructuration des exploitations agricoles.

En outre, l'attachement viscéral des agriculteurs polonais à la terre constitue un obstacle au remembrement et au développement du fermage.

Si des solutions sont identifiées, leur mise en œuvre est problématique. L'analyse du Conseiller Pré Adhésion.



Jan Kopczyk Président de la KRUS

La restructuration conduite entre 1990 et 1999, notamment par l'AWRSP (Agence de la Propriété Agricole du Trésor Public), qui a été chargée de la privatisation des anciennes fermes d'Etat, s'est traduite par des résultats décevants.

Les petites exploitations de moins de 2 Ha ont vu leur nombre renforcé, elles constituent, en période de crise, un refuge pour les sans-emplois.

Les exploitations moyennes (5-10 Ha) ont diminué et, dans les plus de 15 Ha, les structures importantes se sont développées.

Dès 1999, les pouvoirs publics ont pris conscience de cette situation et de l'obstacle qu'elle pouvait constituer à la mise en œuvre des programmes de développement rural financés par le FEOGA (Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole).

Ces programmes doivent en effet conjuguer viabilité des exploitations agricoles et maintien des populations et des services en milieu rural.

L'analyse démographique de la population agricole montre en effet qu'un grand nombre d'exploitants va cesser son activité dans les 10 ans à venir.

L'alternative est la suivante :

- les laisser entrer dans le dispositif légal de retraite avec le risque de les voir poursuivre leur activité pour compléter une pension vieillesse de 552 PLN par mois (125 euros environ) seulement,
- promouvoir un dispositif de préretraite, co-financé par le FEOGA à hauteur de 80 %.

Les perspectives offertes par la préretraite sont de plusieurs ordres :

- en donnant aux futurs préretraités des revenus substantiels (environ 500 euros par mois), la préretraite crée des conditions économiques nouvelles dans les zones rurales,
- les populations concernées disposent d'un revenu substantiel qui solvabilise les besoins qu'elles exprimeront dans de nombreux domaines,
- ce programme doit être vu comme un véritable "investissement social" pour les territoires ruraux et les populations qui y résident.

Des programmes d'amélioration de l'habitat pour mettre les maisons d'habitation des préretraités aux normes sanitaires et de sécurité pourront notamment être gérés par les collectivités locales dans le cadre des actions financées par les fonds structurels européens. Il en va de même pour tous les services de maintien à domicile.

La préretraite servira donc à la fois d'outil de restructuration des exploitations via le transfert des terres, mais aussi de "déclencheur" à un grand nombre de programmes inscrit dans les objectifs de développement rural.

Cette analyse socio-économique a motivé l'engagement de la MSA en Pologne, pour la mise en place d'un système de préretraite et la gestion de ses impacts.



Des polonais lors d'un bilan de voyage d'étude en France

LES OBJECTIFS DU JUMELAGE

L'objectif essentiel des jumelages est de permettre la reprise de l'acquis communautaire, comprendre l'adaptation de la Loi polonaise à la réglementation européenne.

Concernant les préretraites, l'objectif principal de ce jumelage est d'adapter la législation polonaise et son organisation administrative au règlement communautaire du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA.

De façon plus précise, ce jumelage vise notamment à préparer les institutions polonaises concernées à mettre en œuvre un dispositif de préretraite à vocation structurelle en agriculture.

Les résultats concrets attendus de ce jumelage sont :

1. La rédaction de règlements permettant la mise en œuvre d'un dispositif de préretraite à vocation structurelle en agriculture.
2. La préparation et l'adaptation des institutions polonaises concernées par la mise en œuvre de ce dispositif.
3. Le développement et la mise en place d'une base de données informatique qui sera utilisée par le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural Polonais pour assurer les prévisions budgétaires permettant de financer ces mesures sur le budget national, pour piloter le système, pour contrôler et évaluer ses impacts sur les structures agricoles.
4. L'élaboration d'un programme pluriannuel de mise en œuvre du dispositif de préretraite à vocation structurelle répondant aux critères des dispositions communautaires.
5. La création pour l'Agence foncière (AWRSP) d'une structure répondant efficacement à l'objectif d'amélioration des structures agricoles et favorisant l'augmentation de la taille des exploitations agricoles en Pologne.
6. L'émergence au sein de l'ensemble des institutions concernées, d'un groupe d'experts polonais hautement qualifiés assurant la mise en œuvre et le pilotage du dispositif de préretraite à vocation structurelle.
7. Le lancement d'une campagne d'information, destinée à communiquer aux populations rurales les renseignements utiles sur le dispositif de préretraite en s'assurant que chaque bénéficiaire potentiel a effectivement reçu l'information qu'il était en droit d'attendre.



Christian Viollet, CCMSA

LE JUMELAGE PRE-RETRAI- TE, FAITS ET CHIFFRES

Juin 1999 : L'Ambassade de France à Varsovie informe la MSA de l'existence d'une fiche de projet jumelage « Préretraite » et identifie l'existence d'une problématique sociale

Octobre 1999 : Accord du Ministère de l'Agriculture pour une candidature française pilotée par la MSA. Préparation de la réponse à l'offre de jumelage par la CCMSA, le Ministère de l'agriculture, le CNASEA, la SAFER.

Octobre 2000 : Présentation à Varsovie de la proposition de réponse de la France.

Décembre 2000 : Attribution de la gestion du projet à un consortium Franco Grec sous l'autorité de la Caisse centrale de la MSA

Janvier - Octobre 2001 : Rédaction de la convention de jumelage et approbation par l'UE

Novembre 2001 : Installation à Varsovie de Denis Nunez, Conseiller Pré-Adhésion

Budget : 1.850.000 Euros

111 semaines de missions réparties entre 40 experts français et grecs, 25 mois de présence temps plein de Denis NUNEZ, Conseiller Pré Adhésion, soit un projet équivalent 4 années/homme.

PAROLES D'EXPERTS

Plusieurs Agents de Direction ou Cadres de MSA départementales ou de la CCMSA participent au jumelage pré-retraites en tant qu'experts pour apporter un appui technique au Conseiller Pré-Adhésion. 5 d'entre eux ont accepté de répondre à nos questions.

Jean Pierre Amiot, Agent Comptable de la MSA de Blois, Responsable des missions d'audit des organisations administratives et financières de la KRUS et de l'ARMA (Agence de Restructuration et de Modernisation de l'Agriculture, chargée de la gestion des fonds FEOGA), a pu mesurer, au cours de plusieurs missions, "la détermination du Ministère de l'Agriculture qui a su rester ouvert et ferme à la fois pour maintenir les objectifs et régler les problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentaient...". Il précise, en conclusion, que "la Pologne sera prête à mettre en œuvre un système européen de préretraites pour le plus grand intérêt d'une grande partie de la population..."

David Marshall, Directeur de Programmes au GIE AGORA et Valérie Botteau, Chargée d'études à la CCMSA, ont été les premiers experts à intervenir dès le mois de décembre 2001. Ils ont conclu leur série de missions sur la base de données de suivi de la préretraite en juillet 2003, ils ont mesuré les progrès réalisés en 2 années même si pour eux, "le manque de moyens tant matériels qu'humains" reste encore important. Comme les autres experts, ils retiennent l'expérience humaine, et "l'intérêt de la confrontation à des méthodes de travail différentes, qui laissent une grande place à la convivialité"

Michel Morin, Attaché de Direction à la MSA de Nice et Alain Dubuisson, Attaché de Direction à la MSA de Bourg en Bresse soulignent unanimement l'intérêt pris à la découverte d'une organisation administrative en pleine mutation, confrontée à de nouveaux défis dont le développement d'une culture partenariale.

Ils expriment un sentiment de frustration d'en être resté au lancement du système et "n'avoir pu aller jusqu'au stade de la réalisation complète" et s'accordent à souhaiter "la création d'une structure spécifique professionnalisant les activités de coopération internationale"



Des polonais lors d'un bilan de voyage d'étude en France

AU DEPARTEMENT DEVELOPPEMENT RURAL, LE JUMELAGE AU QUOTIDIEN VU DU COTE POLONAIS

Activités du jumelage, organisation des missions des experts, préparation des programmes, gestion du planning, rédaction des benchmarks, diffusion des rapports, organisation de groupes de travail internes sont prises en charge par Grazyna Kupis, Chef de Projet. Au total, 4 personnes contribuent avec elle à la mise en œuvre du jumelage.

Elles ont accepté de répondre à nos questions pour faire part de leurs impressions sur cette coopération.

Grazyna Kupis, Chef de Projet : " Le jumelage est une bonne expérience... pour pratiquer la gestion du mode projet..."

En rappelant que le thème du jumelage, la préretraite, « ...résultait des engagements pris par la Pologne pendant la négociation d'adhésion... », Mme Kupis, situe le niveau de préoccupation de cette coopération.

« Pratiquer le mode projet, acquérir des méthodes de travail permettant de réaliser un suivi et une évaluation quotidienne des activités, peuvent être considérées comme une préparation aux missions que le Ministère se verra confier pour répondre aux demandes du FEOGA sur l'évaluation de la mise en place des mesures d'accompagnement de la PAC. En outre, le jumelage a été l'occasion de créer des groupes de travail transversaux impliquant différents départements du Ministère et des institutions extérieures.

Une ombre au tableau, l'intensité et le niveau de détails de la programmation. En effet, une convention décrivant par le menu l'ensemble des activités, présente l'avantage de la précision, mais l'inconvénient d'enfermer la coopération dans un cadre strict qui rend quelquefois difficile, la prise en compte des évolutions du contexte. Un cadre administratif et budgétaire lourd, les décisions de ré-allocations budgétaires sont possibles, mais les délais de réponse de la Commission souvent longs, compliquent une coopération qui, sur le plan des relations entre experts français grecs et polonais, se déroule dans de bonnes conditions. Il faut assouplir le cadre des jumelages pour prendre en compte les contraintes de mise en œuvre de projets complexes impliquant des partenaires multiples dont les plannings et les priorités sont souvent difficiles à concilier.

En dépit de ces remarques, partagées par les responsables français, le jumelage donne la possibilité de travailler à temps plein avec le Conseiller Pré-Adhésion et de rencontrer des praticiens des différents domaines, qui acceptent de partager leur expérience et leur connaissance des procédures FEOGA. Après 2 années de coopération, le jumelage a permis de créer un groupe d'experts spécialisé dans le domaine de la préretraite, de ce fait, la mise en œuvre du programme polo-

nais de préretraite est envisagé avec sérénité ».

Joanna Zurawinska, Responsable des questions juridiques : « **La préretraite, deviendra à mon avis, la mesure la plus populaire du plan de développement rural Polonais...** »

En soulignant l'intérêt de la mesure et l'attente qu'elle suscite parmi les agriculteurs polonais, Joanna Zurawinska, précise les objectifs du futur système. Celui-ci permettra d'offrir, aux agriculteurs les moins aptes à gérer les mutations, la possibilité « de partir à la retraite en leur assurant un revenu digne ».

« Le futur système vise aussi l'aménagement des structures agricoles, leur agrandissement, le rajeunissement de la profession agricole, l'accroissement de son niveau d'aptitude professionnelle. L'apport technique du jumelage est réel en terme de connaissances des différents systèmes, de motivations des différents choix. Le travail minutieux d'analyse mené avec les experts pour identifier les objectifs de la future base de données sur la préretraite est un savoir extrêmement précieux de même que les thèmes concernant l'aspect financier de la gestion de la mesure et la question du contrôle.

L'engagement et l'apport des experts, notamment d'Annette Mackie du Ministère de l'Agriculture et de Denis Lefranc du CNASEA, en ce qui concerne la loi et les procédures, a permis un accès à des savoirs et à des pratiques que seul un contact direct avec des personnes rompues à ces procédures autorise.

Dans ce sens, le jumelage a répondu à mes attentes ».

Krzysztof Trawinski, Directeur Adjoint du Département Développement Rural : « **Nous étions à même de préparer le projet de loi sur les préretraites et sa mise en œuvre, ... le jumelage nous a fait comprendre ce qu'était la préparation d'une Institution prête à répondre aux exigences de la gestion de fonds européens...** »

En rappelant qu'un système de préretraites nationales a été institué par la Loi du 26 avril 2001, Krzysztof Trawinski, souligne la permanence de cette préoccupation pour les pouvoirs publics polonais.

« A l'aide du co-financement européen, la Pologne visera plusieurs objectifs dont le remplacement des générations, l'agrandissement des exploitations et l'apport de flux financiers importants pour les zones rurales. Le jumelage a permis d'accéder à une expertise fournie par la France et la Grèce, le contrat d'investissement associé, d'équiper le Ministère du matériel informatique nécessaire pour gérer la mesure.

Le consortium constitué par la France et la Grèce présentait un intérêt pour nous : la force institutionnelle de la France pouvait nous donner des complexes, certaines faiblesses du partenaire grec nous rassuraient. La Commission Européenne, se montre beaucoup plus exigeante avec les pays candidats qu'avec les actuels Etats Membres.

L'impact du système est encore difficile à prévoir, car tous les critères ne sont pas encore définitivement arrêtés. Toutefois, environ 50.000 agriculteurs devraient pouvoir bénéficier de la mesure sur la période 2004-2006, ce qui constitue un nombre important par rapport aux résultats observés en

Grèce par exemple. A terme, ce nombre de bénéficiaires, devrait se traduire par un changement de la structure foncière d'ici 4 à 5 ans.

Mieczyslawa Just, Directrice du Département Développement Rural : « **Le gouvernement polonais est conscient de l'importance de cette mesure qui utilisera une part importante du budget du Plan de développement rural et elle intéressera beaucoup d'exploitants agricoles ...** »

« De bons résultats ont été obtenus grâce au travail des experts et à l'étroite collaboration avec les responsables polonais du projet. Le dernier recensement agricole a montré que le nombre d'exploitations agricoles en Pologne restait stable (environ 2 millions), donc important, et que le nombre des exploitations les plus petites augmentait même. Le but est que le nombre de ces dernières exploitations diminuent au profit des exploitations viables, qui produisent pour commercialiser et non pour satisfaire des besoins propres, comme c'est le cas actuellement pour plus de 50 % des exploitations. Le gouvernement polonais, qui est conscient de l'importance de cette mesure, a pris la décision de transférer une partie des fonds des autres mesures vers la préretraite agricole en doublant le budget affecté dans les projets précédents ».



Patrick Gautrat 'Ambassadeur de France

LES ARTISANS DU JUMELAGE DE L'UNION EUROPEENNE

Fonction	Compétences	Responsable
Chef de projet 2 jours/mois	Conception et orientation générale des apports de l'Etat Membre. Supervision et la coordination du projet.	Michel GOUR Responsable des Relations internationales à la CCMSA
Conseiller de Pré-Adhésion Temps Plein A Varsovie	Travail quotidien avec le personnel du Ministère de l'agriculture à Varsovie, pour mettre le projet en œuvre et y soutenir et coordonner les activités. Assure la continuité de la mise en œuvre.	Denis NUNEZ Directeur-Adjoint à la MSA d'Indre-et-Loire
Experts Court Terme Missions Ponctuelles A Varsovie	Cadres ou agents assimilés ayant des connaissances spécialisées dans les différents	Agents de Direction et Cadres de MSA et de la CCMSA, du CNASEA, de la SAFER, du Ministère de l'agriculture
Gestion Logistique Temps Plein	Organisation des missions et gestion budgétaire. Appui logistique des experts. Documentation.	Clément CLAIR Chargé d'études à la CCMSA

Rédigée entre janvier et juillet 2001, la convention de jumelage qui régit les modalités de coopération entre les deux partenaires associés, définissait 7 objectifs. Quel en est le degré d'atteinte de ces objectifs à l'issue de deux années de présence du Conseiller Pré Adhésion sur le terrain ?

La Société EMS chargée par l'UE de procéder à l'évaluation des programmes de jumelage a rendu son rapport en juillet 2003. Il précise dans son évaluation finale :

IMPRESSIONS

Premiers contacts en juin 1999, échanges multiples avec les partenaires polonais et la Commission Européenne pour parvenir à un accord sur le texte d'une convention précise. Approuvée en septembre 2001, cette convention a été mise en œuvre dès novembre de la même année. La préparation d'un jumelage PHARE s'apparente souvent à un véritable parcours du combattant dont la sortie débouche sur d'autres épreuves.

Au terme de 2 années de présence à Varsovie, Michel Gour, Chef de Projet, et Denis Nunez, Conseiller Pré-Adhésion, nous livrent leurs impressions en 4 points.

UN JUMELAGE EVALUE...

« La mise en œuvre et la progression vers la réalisation des objectifs immédiats et à plus long terme d'un système de préretraites pour les agriculteurs polonais au travers des activités du jumelage PHARE représente un exemple particulièrement positif que nous pouvons qualifier de « hautement satisfaisant ».

La pertinence et l'efficacité des activités sont excellentes ; leur impact, leur effectivité et leur durabilité sont considérés comme bons ».

« **La MSA a appris à maîtriser de nouveaux domaines d'activité** : organisme mandaté par la Commission Européenne pour gérer des programmes PHARE, depuis qu'elle est responsable du jumelage sur les préretraites, la MSA a fait la preuve de sa capacité à gérer des projets européens. La maîtrise de procédures administratives et financières particulières, la capacité à fédérer une offre d'expertise française (CNSAEA, SAFER, Ministère de l'agriculture), la gestion d'un projet complexe avec des dimensions technique et politique qui s'interpénètrent, ont nécessité d'acquérir des connaissances et des compétences nouvelles, en faisant essentiellement appel aux ressources institutionnelles. »

« **La présence de la MSA en Pologne s'est trouvée ren-**

forcée par des partenariats nouveaux : longtemps associée au partenariat bilatéral avec la KRUS, la permanence du travail sur le terrain au Ministère de l'agriculture a permis d'ouvrir la voie à de nouveaux partenariats, entre la SAFER et l'AWRSP, entre le CNASEA et l'ARMA, par exemple. La MSA, du fait de sa connaissance antérieure du contexte, a joué un rôle de facilitateur et a permis de créer des liens entre des institutions travaillant dans les mêmes domaines. »

« **Il reste dorénavant à capitaliser cet acquis, pour légitimer le rôle de la KRUS dans la gestion des projets de développement rural polonais** : la dimension partenariale du travail effectué par la MSA, qui a ouvert son réseau aux partenaires polonais, fait aujourd'hui de notre Institution un acteur incontournable de la coopération dans le domaine social agricole en Pologne. Son objectif actuel est de permettre à la KRUS d'accéder à une dimension équivalente, lui permettant de capitaliser son expertise en matière de gestion des risques sociaux, dans le domaine de l'action sociale et du développement local. »

« **Le jumelage n'est pas une fin en soi, il marque le début d'une nouvelle phase de la coopération bilatérale KRUS/MSA** : à la fin officielle de notre jumelage, la question du « service après vente » se pose. La fin de cette coopération ne signifie pas la fin de toute coopération et il nous faut imaginer des solutions pour apporter, le cas échéant, l'assistance nécessaire, indispensable, au moment de la mise en œuvre du système de préretraite en Pologne. La crédibilité de notre action en dépend. Par ailleurs, une réflexion est en cours pour organiser une réponse française à un projet de jumelage sur le développement rural qui impliquerait les mêmes acteurs côté français et polonais.

Des contacts en ce sens ont déjà été pris.

Mais ceci est une autre histoire »

INTERVIEW DE SOLINE DE VILLARD

Propos recueillis par Emmanuel Godard

Ingénieur du Génie rural et des Eaux et forêts, Soline de Villard poursuit sa formation en économie à Oxford. Après un passage à l'Office national des forêts et un travail au Ministère de l'Economie et des finances dans le cadre de la préparation des accords du GATT, elle intègre la Direction des relations économiques extérieures du Ministère de l'Economie. A ce titre, elle est depuis cinq ans en Pologne, attachée agricole à l'Ambassade de France.

ES : Vous êtes attachée agricole à l'Ambassade de France. Depuis 13 ans existe un jumelage entre la MSA et la KRUS. Et, depuis deux ans, une coopération renforcée dans le cadre d'un projet piloté par la MSA. Pouvez-vous nous faire un bilan de cette coopération entre ces deux institutions de protection sociale, entre ces deux pays ?

S de V : Avant de parler de bilan, il est nécessaire de situer



Soline de Villard (attachée agricole à Varsovie), Christian Violet, Jeannette Gros et Michel Gour

ces actions dans le cadre plus général de l'économie agricole de la Pologne. Car une protection sociale s'enracine toujours dans une société et une économie.

Le premier point à souligner est l'absence, dans un passé récent, de politique agricole structurée, l'absence de projet pour l'agriculture polonaise.

Paradoxalement, cette absence n'a pas été un handicap pour la Pologne, jusqu'au moment où elle a souhaité intégrer l'Union européenne.

L'agriculture a encore un poids considérable dans la vie du pays. Et cette agriculture a eu un rôle majeur comme amortisseur social. En effet, elle a retenu dans le milieu rural toute une partie de la population, qui, sans elle, serait allée grossir le milieu urbain, avec toutes les conséquences sociales prévisibles.

ES : Mais, dans quelques mois, la Pologne entre dans l'Union européenne ?

S de V : L'entrée de la Pologne, le premier mai prochain, va entraîner le passage d'une économie agricole relativement fermée à une économie agricole ouverte. Ce passage va se faire sans véritable transition et représente un véritable défi pour la société agricole et rurale.

Le défi est simple et très important.

Il faut permettre à l'agriculture polonaise de garder son rôle d'amortisseur social, sans quoi, il sera nécessaire de gérer les conséquences de cette ouverture rapide, en terme de vie sociale, tant au niveau national qu'au niveau local.

Par ailleurs, et en même temps, il est indispensable de favoriser l'émergence d'exploitations agricoles capables d'affronter un marché ouvert.

ES : Et le jumelage sur les préretraites ?

S de V : Le jumelage avec la MSA sur les préretraites s'enracine dans ce défi.

Prenons le deuxième aspect de ce défi. Il a des aspects sociaux, mais aussi économiques et cadastraux pour les exploitations agricoles. En même temps que se développe le système de préretraites, comme outil de protection sociale, il est indispensable et vital, pour l'intérêt du projet, de travailler sur la structuration des bases cadastrales des exploitations. Sinon vous mettez en place des prestations de type social, sans que cela permette l'émergence d'une agriculture performante. Comme la MSA a l'habitude de travailler en France avec tous les acteurs du monde agricole, il a été possible de prendre en compte tous ces aspects sociaux et économiques, inhérents à cet aspect du défi. La possibilité de gérer en même temps, dans le même jumelage, les domaines sociaux et économiques, par les partenariats avec le CNASEA et la SAFER, interlocuteurs classiques de la MSA en France, a été une des clefs du succès de ce jumelage.

ES : Et l'autre l'aspect du défi à relever ?

S de V : Le régime agricole français a développé des activités de diversification dans le monde rural. C'est à travers cette expérience que vont pouvoir se mettre en place des actions d'animation du milieu agricole et rural polonais. En effet, l'économie s'ouvre, l'agriculture évolue et se restructure. Il est nécessaire d'être particulièrement attentif à l'évolution du tissu social. Mettre en place un système de préretraite, faire évoluer les exploitations agricoles, sans faire attention aux besoins de la population, nouvellement retraitée, dans les campagnes, peut avoir des conséquences particulièrement négatives. En revanche, penser un système de préretraite au niveau agricole et réfléchir à une problématique de besoins sociaux, permet de prendre le problème globalement.

La MSA associe paiement de prestations et multiplicité de services de proximité et d'animation locale. Cette expérience de terrain a été précieuse dans ces projets. Apport dans le domaine de la protection sociale et dans la prise en compte du tissu social sous toutes ses facettes.

ES : Quel est votre sentiment sur la coopération entre la MSA et la KRUS, et les autorités polonaises ?

S de V : Ce qui me frappe, c'est d'abord la durée et la fidélité dans la durée. Quand on y regarde de plus près, il ne s'agit pas seulement d'un jumelage sur les deux dernières années au sujet des préretraites. Il s'agit d'une coopération depuis le début des années 90, pour la mise en place d'un régime de protection sociale, de plus en plus complet, qui intègre des actions de prévention et de rééducation.

Ensuite, c'est l'intervention du réseau de l'ensemble des MSA. Quand on parle de la coopération entre la MSA et la KRUS, il faudrait citer les jumelages entre les caisses de la KRUS et autant de MSA locales, départementales ou pluri-départementales.

Enfin, le dernier point qui m'intéresse, c'est la vision globale et le caractère très concret de la coopération.

Le défi est considérable : faire émerger une agriculture ouverte et maintenir un tissu social fort dans le monde rural polonais, en satisfaisant des nouveaux besoins sociaux au niveau local.

Il me paraît particulièrement intéressant que ce soit un régime de protection sociale, à travers ses élus, ses agents de Direction et ses cadres, en partenariat avec d'autres organismes, qui ait mené les actions concrètes nécessaires.

