

Pologne

Françoise Milewski,

Département des diagnostics de l'OFCE

L'économie polonaise : une évolution heurtée qui conduit à de graves difficultés en 1989

Principales caractéristiques

Les frontières de la Pologne subirent de multiples déplacements au cours de l'Histoire. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale (qui a décimé 6 millions de personnes en Pologne), les conférences de Potsdam puis de Yalta ont abouti à un déplacement du territoire vers l'Ouest : à l'Est, l'URSS annexait plusieurs provinces qu'elle avait cédées à la Pologne lors du traité de Riga en 1921 (Polésie, Volhynie, Galicie orientale et une partie de la Lituanie). A l'Ouest, la frontière était fixée sur les fleuves Odra-Nysa (ligne Oder Neisse), la Poméranie et la Silésie devenant polonaises. Sur les 312 700 km² actuels, 210 000 subsistent du territoire de l'entre-deux guerres.

En 1989, la Pologne est, après l'URSS, le pays le plus peuplé de l'Europe de l'Est, avec 38,2 millions d'habitants. La densité démographique est parmi les plus élevées. La population s'étant accrue en moyenne de 1,3 % par an entre 1946 et 1970 puis de 0,8 % entre 1970 et 1989, est en 1989 relativement jeune : les moins de 15 ans représentent 26 % de la population, contre 24 % en Europe de l'Est et 18 % en Europe de l'Ouest ; 9 % de la population a plus de 64 ans au lieu de 11 % à l'Est et 14 % à l'Ouest.

La population rurale représente 40 % de la population totale au lieu de 68 % au lendemain de la Seconde guerre mondiale. Avec 15 millions de personnes, presque autant qu'en 1946, elle constitue une importante force sociale et politique. La population urbaine s'est, quant à elle, accrue régulièrement ; la crise du logement dans les villes est d'autant plus grave que le secteur de la construction régresse depuis plusieurs années et que les maisons reconstruites en toute hâte au lendemain de la guerre sont actuellement vétustes faute d'entretien.

Les surfaces agricoles occupent environ 60 % du territoire, offrant ainsi un potentiel productif élevé ; 28 % de la population active était employée dans **l'agriculture** en 1988, un taux proche de celui de la Yougoslavie et de la Roumanie mais nettement plus élevé que celui des autres pays de l'Est. L'essentiel des terres est cultivé par des agriculteurs indépendants : sur 4,6 millions d'emplois, 4,1 millions se situent dans le secteur privé. Les surfaces sont très parcellisées, la taille

moyenne d'une exploitation n'atteignant que 6,7 hectares. La productivité de l'agriculture reste faible ; bien qu'occupant près de 30 % de la population active, elle ne contribue qu'à 14 % au produit matériel net en 1988.

Les **ressources minières** sont importantes (charbon, cuivre, soufre, argent, zinc, plomb et minéraux rocheux). La Pologne est en 1988 le troisième producteur mondial de soufre, le quatrième de charbon, le septième d'argent, le dixième d'acier. L'industrie minière a donc toujours occupé une place prépondérante dans le développement industriel du pays. Elle subit cependant depuis plusieurs années une grave crise à cause de coûts d'extraction très élevés, et depuis peu, de la prise de conscience des ravages pour l'environnement des techniques de production. Le secteur socialiste assure près de 90 % de la production industrielle.

1. Indicateurs démographiques

	Population en millions	- 15 ans en %	+ 65 ans en %	Taux de mortalité infantile (a)	Taux de mortalité (b)	Taux de natalité (b)
1950	24,8	—	—	108	11,6	30,5
1970	32,5	26	8,9	33,2	8,2	16,8
1989	38,2	26	9	17	10	16

Superficie : 312 030 km²

Densité (1989) : 122 habitants / km²

(a) pour 1 000 naissances.

(b) pour 1 000 habitants.

Source : INED, *Populations et sociétés*.

2. Structure de la population active (en % du total)

	1960	1980	1988
Agriculture	49,6	29,5	28,2
Industrie	22,4	29,1	25,9
Autres	28,0	41,4	45,9
Total	100	100	100
Part de la population active dans la population totale en %	47,3	51,2 (a)	—

(a) pour 1978.

Source : FMI, *World Economic Outlook*, mai 1990, et BIT (part de la population active).

3. Structure du produit matériel net en 1988

Par origine		Par utilisation	
Prix courants	en % du total	Prix courants	en % du total
Agriculture	13,9	Consommation privée	67,0
Industrie	49,1	Consommation collective	13,3
Construction	12,1	Investissement	13,2
Services productifs	24,9	Variations de stocks	6,5
Total	100,0	Total	100,0

Source : The Economist Intelligence Unit, *Poland Country Report*, N° 1, 1990.

Les grandes lignes de l'évolution économique depuis 1945

Au lendemain de la guerre, des plans à court terme tentent de reconstruire une économie exsangue et un territoire dévasté : la production agricole n'atteignait que 50 % de la moyenne d'avant guerre, la production industrielle moins des 3/4 et le revenu national moins des 2/3. Varsovie qui comptait 1,3 million d'habitants en 1939, n'en compte plus que 162 000 en 1945 ; 80 % des bâtiments avaient été détruits ; dès 1946, 450 000 personnes vivent à nouveau dans la capitale ⁽¹⁾.

La réforme agraire de 1944 et la loi de nationalisation de janvier 1946 sont établies par les autorités provisoires pro-soviétiques et le régime communiste est instauré formellement en 1947. Le premier plan sexennal 1950-1955 et le début du plan quinquennal 1956-1960 concrétisent « l'industrialisation de base ». Par la suite, l'évolution de la politique économique est rythmée par les explosions sociales et les changements politiques qu'elles provoquent. Après la crise de 1956 (« l'octobre polonais »), des corrections sont introduites pour tenir compte des revendications ouvrières en accentuant le développement de la consommation. En réalité, le modèle de « croissance intensive » prévaut de nouveau dans le second et le troisième plan quinquennal (1961-1965 et 1966-1970).

Le même schéma se reproduira systématiquement. Durant les années cinquante et soixante, malgré une forte croissance de l'activité (de l'ordre de 6 % par an) et de l'emploi (de l'ordre de 1,8 % par an, plaçant la Pologne au second rang du développement de l'emploi après l'Union soviétique), le mécontentement social s'accroît : les mauvaises

(1) Varsovie compte actuellement 1,8 million d'habitants.

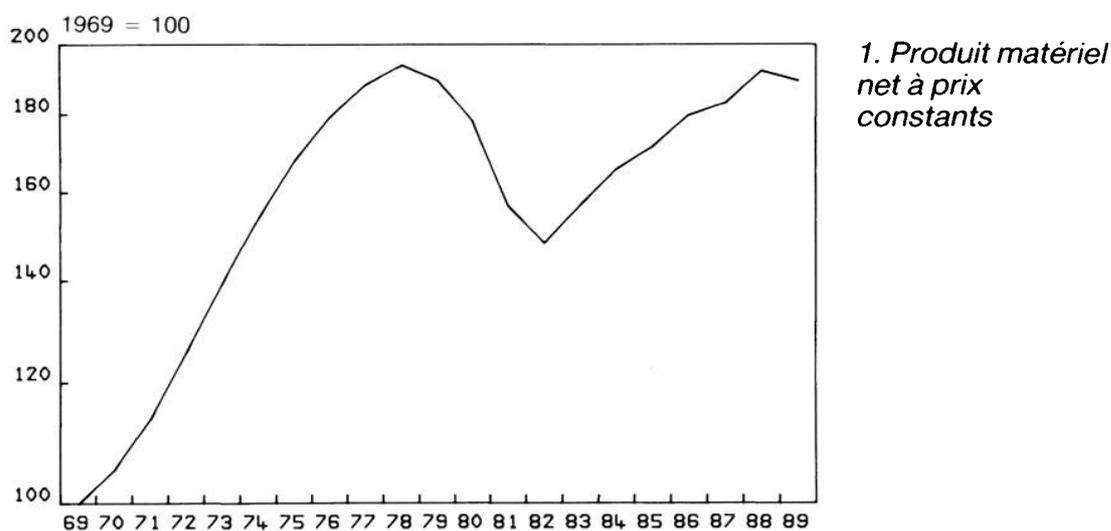
conditions de travail, la pénurie de biens de consommation, la vétusté des logements et la répression provoquent des explosions. La libéralisation politique et économique qui s'ensuit est de courte durée : une fois la pression sociale estompée, les projets de réformes et de développement de la consommation s'évanouissent.

La crise sociale de 1970-71 débouchera sur un changement de direction politique, qui, après quelques concessions formelles, renforce ses liens avec l'URSS ; c'est le schéma habituel. Mais l'orientation d'un développement conjoint de l'investissement et de la consommation est effectivement appliquée : entre 1971 et 1975, l'investissement progresse de 18 % par an, la consommation de 8,7 %. L'activité nationale s'accroît fortement (près de 10 % par an pour le produit matériel net et 10,4 % pour la production industrielle), mais au prix d'un financement extérieur accru. La Pologne est à l'époque considérée comme « un bon risque » et les crédits occidentaux affluent. Les tensions sociales ne s'atténuent que passagèrement ; la hausse des revenus et de la consommation masque en fait des inégalités croissantes et l'annonce de hausses de prix provoquent de nouvelles explosions en 1976.

Pour atténuer la montée de l'endettement, la cinquième plan quinquennal (1976-1980) opère un recentrage de la production vers l'exportation, tout en affirmant une priorité à la consommation intérieure. Ce recentrage est un échec et conduit à la fois à un ralentissement de la croissance et à une accélération de l'endettement extérieur. Le produit matériel net n'augmente que de 1,2 % en moyenne annuelle entre 1976 et 1980. Il recule même en 1979 et 1980 puis de nouveau en 1981, première année du sixième plan quinquennal. Mais les emprunts se poursuivent et en 1981 la dette extérieure nette atteint 25 milliards de dollars, soit 5 années d'exportations de marchandises ; le service de la dette représente alors près de deux années d'exportations (1,88), d'où une crise de crédibilité financière et le rééchelonnement de la dette. Au plan interne, l'irruption de Solidarité sur la scène syndicale et politique en 1980 conduit les autorités à envisager des réformes, y compris économiques.

Le coup d'Etat militaire de décembre 1981 met fin à la timide libéralisation ; au plan économique, un ensemble de décrets vise certes à accroître l'autonomie et l'autofinancement des entreprises : les plans centraux et territoriaux deviennent incitatifs, les exportations sont facilitées, les prix sont libéralisés. Mais ces principes ne sont pas mis en pratique. En revanche, une politique restrictive est appliquée (économies budgétaires, hausses de prix). Les sanctions économiques de l'Ouest après l'instauration de la loi martiale aggravent la situation interne. En janvier 1982 les gouvernements occidentaux décident de suspendre les négociations pour le rééchelonnement de la dette extérieure et l'octroi de crédits pour les produits non alimentaires. Le produit matériel net, qui avait déjà fortement reculé en 1981 (- 12 %) baisse à nouveau en 1982 (- 5,5 %) ; il est alors inférieur de 23,6 % à son niveau de 1978 (graphique 1). La production industrielle est en 1982 inférieure de 10 % à celle de 1978, les salaires réels de 15 %. La récession est donc de grande ampleur et se combine avec un endette-

ment extérieur élevé. Les plans trimestriels de 1981-1982 laissent place à un « plan triennal de redressement » (1983-85). L'objectif de reprise de la production est atteint, à tout prix, c'est-à-dire au détriment des coûts de production et de la qualité des produits. La croissance est cependant modérée : 2,2 % en moyenne annuelle entre 1983 et 1988.



Sources : ONU (Commission économique pour l'Europe). OCDE.

4. Indicateurs d'offre et de demande (taux de croissance annuels)

	1976-1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 (c)
Produit matériel net	1,2	-12,0	-5,5	6,0	5,6	3,4	4,9	1,9	4,9	-1,5
Production industrielle	4,7	-10,8	-2,1	6,4	5,2	4,5	4,7	3,4	5,3	-2,0
Production agricole	0,6	3,8	-2,8	3,3	5,7	0,7	5,0	-2,3	1,2	2,0
Consommation	4,5	-4,6	-11,5	5,8	4,4	2,9	4,8	2,8	2,9	—
Investissement	-11,8	-27,6	-6,6	4,9	7,3	7,2	5,4	-2,4	12,8	—
Emploi total (sphère matérielle)	0,6 (0,3)	0,8 (0,2)	-2,9 (-3,1)	-0,3 (-0,8)	0,3 (-0,3)	1,0 (0,5)	0,6	0,2	-0,6	-4,0
Productivité du travail (a)	0,9	-12,2	-2,5	6,9	5,9	2,9	4,6	1,9	6,4	5,0
Productivité du capital (b)	-5,5	-14,7	-6,7	3,4	2,8	0,3	2,7	-1,2	2,2	—

(a) produit matériel net par employé dans la sphère matérielle.

(b) produit matériel net par unité de capital productif dans la sphère matérielle.

(c) estimation ONU.

Source : UN, ECE, *Economic Survey of Europe*, différentes années.

La situation économique en 1988-89

La situation économique lors de l'arrivée au pouvoir de Solidarité (gouvernement de Tadeusz Mazowiecki) en septembre 1989 est particulièrement mauvaise. La dette extérieure contraint la politique économique tandis que le niveau de vie est amputé par l'évolution des revenus, ou par les pénuries sur le marché des biens de consommation.

- Le **produit matériel net** est en 1988 à son niveau de 1977 (graphique 1) et il recule à nouveau de 1,5 % en 1989. La production industrielle perd 2 % en 1989 ; l'activité industrielle socialisée a même fléchi de 3,5 %, faute d'approvisionnement régulier et de demande, et du fait de la multiplication des départs de salariés vers le secteur privé. La production de charbon a baissé de 8 %, celle d'acier brut de 10 %, celle des industries alimentaires de 8,5 %. Malgré de bonnes récoltes agricoles, l'approvisionnement du marché a décliné : les paysans sont confrontés à une demande (en particulier de l'Etat) en baisse et des coûts en hausse. Le nombre de logements construits est inférieur de 21 % à celui de 1988 ; c'est la plus mauvaise performance depuis 25 ans.

- La **productivité** est très faible, sans qu'il soit possible de l'évaluer précisément. On estime à 20 % les pertes en temps de travail, faute d'approvisionnement régulier ou par inefficacité de la gestion bureaucratique. La dépréciation d'une grande partie du capital investi au cours des décennies antérieures est inévitable. Le taux d'investissement ⁽²⁾ est certes encore très élevé puisqu'il atteint 36,5 %, au lieu de 25 à 29 % en Tchécoslovaquie, RDA et Hongrie et 20 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Mais la vétusté des équipements et l'émission incontrôlée de déchets polluants contraignent à terme à déclasser de nombreuses unités de production.

- La **pollution**, résultat d'une priorité forcenée à l'industrie lourde, met en cause la santé de la population. Le triangle Katowice-Ostrava-Cracovie est le plus touché : 340 tonnes de poussières et de gaz y sont émises annuellement par km² (contre 24 tonnes pour une région industrielle française), y compris le dioxyde de soufre qui provient des combustions de charbon. L'espérance de vie aurait chuté de 10 ans dans cette région. Le rayonnement solaire en Haute Silésie a diminué de 40 % à cause des rejets de gaz carbonique et de dioxyde de soufre. La Vistule est saturée par les sels, les forêts dégradées par les pluies acides, les nappes phréatiques polluées par l'épandage non contrôlé d'engrais, au nom de la productivité maximum à court terme dans l'agriculture.

- Le **niveau de vie** de la population reste très bas : le rationnement introduit en 1981-82 pour un grand nombre de produits a été supprimé. Mais le recul important du revenu réel par habitant du début des années quatre-vingt a à peine été comblé. La Pologne a actuellement des taux d'équipement des ménages en biens durables parmi les plus

(2) Investissement brut/produit matériel net.

faibles de l'Europe de l'Est ⁽³⁾. Si en 1988 on a pu observer une forte croissance des salaires réels, un rationnement par les pénuries s'est alors produit pour l'essentiel des biens de consommation ; le revenu réel par habitant s'est accru de 13 % et la consommation d'à peine 3 %. Il en a résulté une hausse du taux d'épargne, mais l'inflation a fortement érodé la valeur réelle des dépôts (– 6,5 % en 1988 puis – 37 % en 1989). En réalité ces statistiques officielles ne rendent pas compte de la thésaurisation, en particulier en dollars, qui permet à la fois de se prémunir contre la dévalorisation des sommes détenues en monnaie nationale et d'accéder aux produits de première nécessité sur le marché noir ou même dans des magasins d'Etat spéciaux. La dollarisation de l'économie s'est intensifiée ; officiellement, les dépenses contrôlables en dollars dans les boutiques d'Etat se sont accrues de 20 % en 1988. Cela néglige bien sûr les échanges sur le marché noir, qui n'ont cessé de s'amplifier. L'épargne privée en dollars est estimée à 8 milliards.

5. Revenus et épargne des ménages

	1981-1985	1986	1987	1988	1989
Revenu réel par tête (taux de croissance annuel)	– 1,7	1,7	0,8	13,2	—
Salaire réel par employé (taux de croissance annuel)	– 4,1	2,7	– 3,5	14,4	9,1
Prix à la consommation (a) (taux de croissance annuel)	32,5	17,3	25,5	59,0	254,0
Dépôts d'épargne • en valeur (b) • en volume (1980 = 100)	1 098,9 —	2 091,1 88,6	2 482,3 83,8	3 695,4 78,4	3 266,6 49,6
Taux d'épargne (c)	—	6,1	4,4	7,5	7,7
Propension marginale à épargner	—	– 0,5	– 1,8	11,2	7,8

(a) Indice du coût de la vie des salariés du secteur d'Etat.

(b) En milliards de zloty.

(c) Flux d'épargne financière sur revenus monétaires.

Source : UN, ECE, *Economic Survey of Europe*, 1989-1990.

(3) Voir le graphique 4 dans l'article « Les enjeux de l'ouverture à l'Est pour l'économie mondiale ».

- L'**inflation** a atteint 60 % en 1988 et 147 % entre janvier et août 1989, avant l'arrivée au gouvernement de la nouvelle équipe. La monnaie s'est fortement dépréciée : en août 1989, un dollar valait 800 zlotys au marché officiel et 7 800 au marché noir.

- Le **déficit budgétaire** s'est fortement accru, malgré les hausses de prix censées réduire le volume des subventions aux entreprises. Il absorbe environ 8 % du revenu national.

- Les **soldes extérieurs** se sont dégradés. Après un développement des échanges en 1988, un net repli s'est opéré en 1989. Le solde commercial est tout juste équilibré et le déficit des paiements courants s'élève à 2 milliards de dollars en 1989. La Pologne, qui avait dû intensifier ses échanges (notamment ses importations) avec le CAEM après l'instauration de la loi martiale en décembre 1981, se tourne de nouveau vers les pays développés. Ceux-ci fournissent 46 % des importations (essentiellement des produits industriels élaborés et des denrées alimentaires) et absorbent 43 % des ventes (surtout des produits de la première transformation des métaux) ; c'est la part la plus élevée de tous les pays de l'Est. Le commerce avec l'OCDE est devenu déficitaire en 1989, accentuant ainsi les difficultés de financement.

6. Volumes d'exportations et d'importations totales
(en taux de croissance annuel, %)

Soldes commercial et courant en monnaies convertibles (en milliards US \$)

	1971-1975	1976-1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 (a)
Exportations	10,7	4,0	-19,0	8,7	10,3	9,5	1,3	4,9	4,8	9,1	-0,7
Importations	15,4	1,7	-16,9	-13,7	5,2	8,6	7,9	4,9	4,5	9,4	-0,7
Solde commercial	-1,2	-1,9	-0,8	0,4	1,1	1,5	1,2	1,1	1,0	0,9	0,1
Solde courant	-1,2	-2,6	-3,1	-2,2	-1,2	-0,7	-0,5	-0,6	-0,4	-0,6	-1,9

(a) Estimations.

Source : UN, ECE, *Economic Survey of Europe*, 1989-1990.

**7. Commerce international par zones (1980, 1985 et 1988)
(en % du total)**

Groupe de partenaires	Exportations			Importations		
	1980	1985	1988	1980	1985	1988
CAEM	52,3	48,1	40,7	52,8	54,2	40,6
• URSS	31,2	28,4	24,5	33,2	34,4	23,4
• Autres	21,1	19,7	16,2	19,6	19,8	17,2
Pays développés ⁽¹⁾	34,4	34,7	43,3	35,0	32,2	45,7
Reste du monde ⁽²⁾	13,3	17,2	16,0	12,2	13,6	13,7

(1) OCDE, non compris l'Australie et la Nouvelle Zélande mais incluant la Yougoslavie.

(2) Pays en développement et pays socialistes hors Europe de l'Est.

Source : OCDE, *Perspectives économiques*, N° 47, juin 1990.

**8. Commerce extérieur par produits en 1988 vers les pays non socialistes ⁽¹⁾
(en % du total)**

Nomenclature CTCL	Exportations	Importations
1 Produits alimentaires, boissons, tabacs	15,8	18,7
2 Matières premières hors énergie	9,3	11,5
Énergie	11,7	5,3
5 à 8 Produits manufacturés	59,0	63,3
dont 5 chimie	8,3	16,4
6 première transformation...	26,2	14,6
7 machines et matériel de transport	15,6	26,4
8 autres	8,9	5,9
1 à 9 Total	100,0	100,0

(1) Les exportations vers les pays non socialistes représentent 59,3 % des exportations totales de la Pologne et les importations 59,4 %, en 1988 (voir tableau des échanges par zones).

Source : OCDE, PLANECON.

La dette extérieure brute atteint, en 1989, 41 milliards de dollars et la dette nette 37,5 milliards. La dette officielle et garantie constituait, à la fin de 1988, 44 % de la dette totale, la part de la dette bancaire non garantie s'étant fortement comprimée depuis le début des années quatre-vingt du fait de la montée du risque financier. La dette représente 5,3 années d'exportations et la charge d'intérêts et de remboursements contractuels 0,9 année (0,5 pour les seuls intérêts). Cet endettement constitue une contrainte majeure pour la politique économique du pays. Elle impose, outre de renégocier les échéances avec les différents créanciers, de mener une politique qui ne creuse pas les déficits extérieurs et, si possible, qui les résorbe. Le financement de la restructuration de l'appareil productif est donc particulièrement difficile.

9. Endettement extérieur en devises convertibles

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 (a)
Dette convertible (millions de \$)									
• brute	25 869	26 460	26 550	26 908	29 806	33 587	38 800	39 196	41 000
• nette	25 109	25 490	25 280	25 361	28 211	31 866	35 806	35 572	37 520
Dette «réelle» (b) (millions de \$ 1988)									
• brute	30 515	32 306	33 996	35 734	35 902	36 383	37 896	39 196	—
• nette	29 555	31 083	32 405	33 749	34 044	34 554	35 061	35 572	—
Structure par type d'emprunt (en % du total)									
• Prêts officiels et garantis	42	40	41	42	43	47	45	44	—
• Prêts bancaires	36	34	28	24	24	25	25	19	—
• FMI/BRI	0	0	0	0	0	0	0	0	—
• Autres (non OCDE)	22	26	30	34	33	29	30	37	—
Ratios d'endettement									
• Dette nette/exportations de biens	502	466	483	459	546	570	556	504	532
• Service de la dette/ exportations de biens	188	183	147	109	96	63	79	76	88

(a) Prévission.

(b) La dette réelle est évaluée à taux de change constant (1988) pour donner une indication de l'effet des variations de change.

Source : OCDE, *Financial Market Trends*, 45 février 1990.

10. Vulnérabilité nette (en milliards de \$)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
A. Besoin de financement total	10,8	10,3	7,6	6,2	4,6	5,0	6,2	4,7	6,4
Déficit courant ⁽¹⁾	3,0	2,2	1,1	1,2	0,6	0,6	0,2	0,5	2,0
Maturité	7,8	8,1	6,5	5,0	4,0	4,5	6,0	4,2	4,4
• long terme	5,8	7,0	5,4	3,6	2,8	1,5	2,9	2,8	3,0
• court terme	2,0	1,1	1,1	1,4	1,2	2,9	3,1	1,4	1,4
B. Ressources totales	4,7	2,8	2,0	1,8	1,9	2,0	3,3	4,1	3,9
• réserves ⁽²⁾	0,8	1,0	1,3	1,5	1,6	1,7	3,0	3,6	3,5
• crédits inutilisés	3,9	1,8	0,7	0,3	0,4	0,3	0,3	0,5	0,4
C. Vulnérabilité (B - A) ⁽³⁾	-6,1	-7,5	-5,6	-4,3	-2,6	-3,0	-3,0	-0,6	-2,5

(1) Un signe positif indique un déficit courant, donc un besoin de financement.

(2) Réserves à la BRI.

(3) Un signe négatif indique une vulnérabilité nette.

Source : OCDE, *Financial Market Trends*, 45, février 1990.

Les réformes économiques : une rupture radicale avec le système planifié

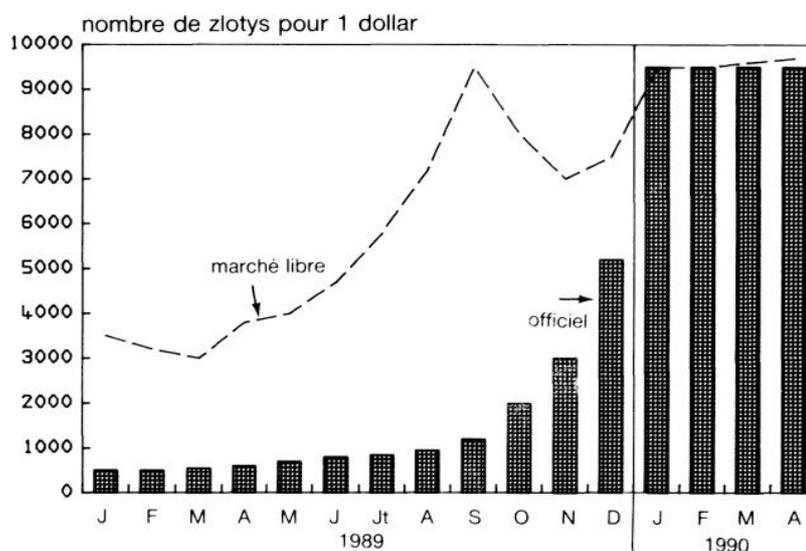
Les réformes économiques en Pologne ont valeur de symbole : premier pays à s'engager dans la démocratie politique, la Pologne est aussi le pays confronté aux plus grandes difficultés économiques et celui qui a engagé les réformes les plus radicales avec l'appui du FMI.

Le programme de septembre 1989

Un plan d'urgence pour trois mois fut adopté. Il était destiné à mettre un terme à la détérioration de la situation économique, à créer les conditions de mise en place d'un programme plus général au début de 1990, et à provoquer les premières ruptures avec le système planifié. Les principales mesures ont été les suivantes :

- imposition de 100 à 200 % des augmentations de salaires dépassant 80 % de la hausse mensuelle du coût de la vie et suspension des primes versées aux travailleurs sur les bénéfices du quatrième trimestre ;
- accélération des versements d'impôts et réduction des dépenses afin de réduire le déficit budgétaire de 2 à 3 points ;
- démantèlement du contrôle des prix ;
- renforcement de l'encadrement du crédit ;
- dépréciation du taux de change officiel du *zloty* ; les taux du marché noir et du marché officiel sont unifiés : un dollar vaut 9 500 *zlotys* (graphique 2).

2. Taux de change du *zloty*



Source : Frydman Roman et Wellisz Stanislaw : voir bibliographie.

Le programme de janvier 1990

Appuyé par le FMI, ce programme comporte deux volets : la stabilisation à court terme, en particulier de l'inflation, et l'instauration d'une économie de marché.

La libéralisation de l'économie

- **Liberté des prix** : la plupart des contrôles ont été supprimés le 1^{er} janvier. A la fin du mois, 10 % seulement des prix étaient fixés par l'Etat ou soumis à un contrôle (énergie, produits pharmaceutiques, engrais), contre 50 % à la fin de 1989. Les prix contrôlés ont cependant été relevés.

- **Libéralisation des opérations commerciales, y compris en devises** : alors qu'auparavant les devises étaient rationnées administrativement pour certaines transactions et vendues aux enchères pour d'au-

tres, elles sont désormais librement disponibles pour la plupart des transactions courantes, au taux officiel. Les entreprises sont tenues de remettre toutes leurs recettes en devises aux autorités monétaires. Les ménages continueront d'avoir librement accès au marché non officiel des devises et de pouvoir effectuer et détenir des dépôts en devises auprès du système bancaire intérieur. Les autorités ont l'intention de développer peu à peu le marché officiel. Le gouvernement a aboli toutes les restrictions quantitatives sur les importations en provenance des pays à monnaies convertibles et adopté un tarif douanier unifié pour les importations commerciales et personnelles, avec des surtaxes temporaires pour certains biens de consommation. Il a aussi réduit de moitié le nombre des exportations soumises à contingentement et considérablement atténué les restrictions limitant le commerce avec l'extérieur.

● **Privatisation des entreprises** : cette privatisation se fera essentiellement par émission d'actions, ouverte à tous, y compris aux investisseurs étrangers. Pour la faciliter, une bourse de valeurs sera créée et un marché de capitaux mis en place. Entre-temps, l'autonomie des entreprises restant sous le contrôle de l'Etat sera grandement accrue. La discipline financière des entreprises sera renforcée par la réduction des crédits subventionnés et des subventions budgétaires, ainsi que par une modification de la législation régissant les faillites. La concurrence sera intensifiée par la limitation des monopoles et l'élimination des obstacles à la création d'entreprises.

● **Réforme du système bancaire** : quelques réformes avaient été introduites progressivement entre 1982 et le début de 1989. Elles avaient conduit à attribuer à la Banque Nationale de Pologne le statut de banque centrale et à en détacher d'autres organismes. La Caisse nationale d'épargne recueille les dépôts des particuliers et accorde des crédits à la consommation ou au logement. Neuf banques commerciales peuvent gérer des comptes d'entreprises et leur consentir des crédits. Des organismes spécialisés (commerce extérieur, coopératives, etc.) ont été créés. Des participations étrangères étaient possibles. Si le système mono-bancaire était ainsi abandonné, la réforme restait formelle tant que le système planifié était la règle, les prix contraints et les crédits automatiques. L'instrument principal de la politique monétaire demeurait le plan de crédit soumis au Parlement. La réforme de janvier 1990 vise à rendre effective la décentralisation bancaire par la mise en place, à terme, d'un marché de capitaux, par l'utilisation des taux d'intérêt comme instrument de politique monétaire et par l'objectif affiché de l'autonomie financière. A court terme le renforcement des normes réglementaires et comptables doit permettre d'éviter une croissance trop rapide du crédit, en particulier aux entreprises non rentables. La liberté des prix, la libéralisation des opérations commerciales avec l'étranger, la convertibilité du zloty et une politique budgétaire restrictive visant à réduire le poids du déficit public dans le financement de l'économie, constituent les conditions d'efficience de la réforme bancaire.

● **Réformes budgétaires** : une réforme est prévue pour 1991-1992, avec l'introduction d'un impôt général sur le revenu des personnes physiques et d'une TVA.

Le programme de stabilisation

- **Le taux de change et les salaires** sont les points d'ancrage d'une politique visant à ralentir l'inflation suscitée par le démantèlement du contrôle des prix dans une situation de pénurie de l'offre. L'unification du taux de change, condition de la libéralisation du commerce, est facilitée par la création d'un fonds de stabilisation auquel contribuent les pays de l'OCDE. Une politique restrictive des revenus a été mise en place dès janvier : les entreprises devront verser une pénalité de 200 à 500 % sur toute augmentation de leur masse salariale supérieure à 20 % ; ce seuil sera abaissé si l'inflation diminue durablement.

- **Une politique budgétaire restrictive** vise à réduire le déficit public et à comprimer la demande des ménages. Les subventions sont fortement réduites et les salaires publics réels suivront la réduction projetée dans les autres secteurs. L'accroissement de certaines dépenses, notamment celles de la protection sociale, sera financé par celui des recettes fiscales.

- **Le resserrement de la politique monétaire et du crédit** confortera la pression sur la demande des ménages et incitera à détenir des *zlotys* plutôt que des devises : une réduction de la liquidité de l'économie à court terme et l'augmentation des taux d'intérêt jusqu'à ce que les taux réels deviennent positifs, y contribueront.

La logique des réformes, ou « comment sauter un fossé » ?

Thérapie de choc, « big bang », opération chirurgicale qualifient à l'Ouest le train de réformes adopté le 1^{er} janvier 1990. En Hongrie, les réformes économiques avaient précédé les réformes politiques. En Pologne, il a fallu attendre l'instauration d'un gouvernement non communiste pour que des changements soient engagés ; ils sont de grande ampleur et destinés à rompre définitivement avec le mode de régulation antérieur. L'accent a été mis sur les mesures macroéconomiques (liberté des prix, suppression des subventions, convertibilité de la monnaie, abolition de la planification centrale), à l'inverse d'une voie privilégiant la privatisation progressive des entreprises et une libération graduelle des prix. Dans le langage imagé propre aux pays de l'Est, cette voie illustre l'adage : « on ne saute pas un fossé en deux fois ». Parallèlement aux mesures structurelles radicales, le plan de stabilisation conjoncturelle est sévère. C'est un paradoxe pour un gouvernement issu des mouvements sociaux de 1980.

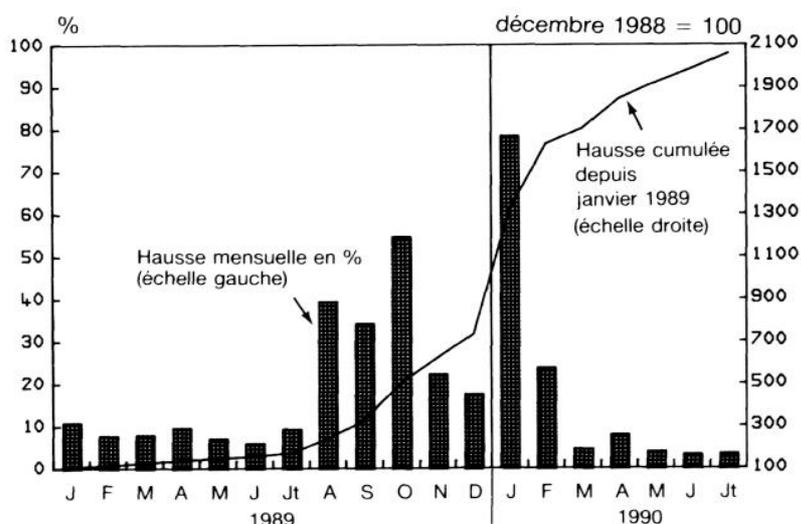
Le soutien des organismes internationaux a été immédiat. Un appui d'abord à la logique des choix réalisés : le FMI, la Banque des règlements internationaux ont souligné le caractère exemplaire des mesures, qualifié de « courageux » le programme de janvier 1990 et leurs experts ont activement participé à son élaboration puis à sa mise en pratique.

L'appui fut aussi et surtout financier, la situation économique difficile au moment de l'introduction des réformes accentuant les besoins. La Pologne avait réintégré le FMI en 1986 : des accords de rééchelonnement de la dette avaient été signés avec les créanciers publics en

novembre 1987 (Club de Paris) et privés en juillet 1988 (Club de Londres). L'impossibilité de faire face aux nouvelles échéances de 1990 a conduit à de nouveaux accords au début de l'année. Dès janvier le gouvernement polonais avait dû renoncer à payer les intérêts de sa dette privée pour le premier trimestre ; en février les négociations menées avec le Club de Paris ont abouti au rééchelonnement de la dette publique échue jusqu'au 31 mars 1991, soit 9,4 milliards de dollars ; l'essentiel, (8,9 milliards) a été consolidé. La convertibilité du *zloty* a été soutenue par la création d'un fonds de stabilisation du change, auquel les pays occidentaux ont accordé 1 milliard de dollars. Des crédits du FMI et des aides de la Banque mondiale (2,5 milliards entre 1990 et 1993) sont destinés à moderniser l'agriculture et l'industrie alimentaire et à favoriser les exportations. La CE a élaboré un programme spécifique pour la Pologne et la Hongrie, le programme PHARE (Pologne Hongrie aide aux réformes économiques), pour accélérer la restructuration de l'économie et contribuer à la formation. Des aides spécifiques de pays, en particulier la France, complètent les financements des organismes internationaux ⁽⁴⁾. Le rééchelonnement de la dette polonaise est considéré comme l'un des plus favorables jamais accepté par le FMI. Mais la demande du gouvernement d'annuler une partie de la dette reste formulée.

La situation économique en 1990 : les premiers effets du plan de stabilisation

Les premiers effets du plan de stabilisation se sont rapidement concrétisés : les normes de progression des salaires en-deçà de la hausse des prix ont conduit à réduire les salaires réels de 30 % environ au premier trimestre. Le taux de change s'est stabilisé sans qu'il ait été nécessaire de recourir au fonds de stabilisation. L'inflation, très élevée en janvier (+ 78,6 %) et février (+ 23,9 %), s'est considérablement réduite depuis mars (graphique 3). Cinq mois de faible inflation doivent



Sources : nationales.

(4) Pour plus de détails, voir « L'Europe entre l'Est et le Sud », Jacques Adda et Roland Colin. *Revue de l'OFCE* n° 32, juillet 1990.

être considérés comme un succès, d'autant plus significatif qu'imprévu, puisque chaque mois les prévisions officielles de hausses de prix sont supérieures aux résultats.

Les échanges extérieurs sont devenus excédentaires au premier trimestre, grâce à un fort repli des importations d'énergie (dû aux moindres livraisons de pétrole soviétique) et des achats de biens de consommation (à cause du repli de la demande finale, consécutive à celle des revenus). En mars 1990, le budget a dégagé un surplus.

La contraction de l'activité est cependant drastique. La production industrielle a reculé d'environ 30 % au premier semestre et le chômage s'est fortement élevé : au 31 juillet, les statistiques officielles dénombreaient 700 000 chômeurs (3,8 % de la population active) contre 310 000 à la mi-mai et 50 000 en janvier. La moitié sont des femmes. Les nouvelles fermetures d'entreprises d'Etat à l'automne, à cause des faillites, et l'arrivée de jeunes sur le marché du travail a dû provoquer une nouvelle montée du chômage au cours des derniers mois.

Les perspectives : l'incertitude du changement

L'ajustement s'annonçait douloureux ; il l'est effectivement au delà même des prévisions. Les « signes encourageants de réussite » commentés à l'Ouest concernent l'inflation et le taux de change. Ils sont réels, mais sont-ils durables ?

Un nouveau débat s'instaure désormais en Pologne ; il porte sur la durée de chacun des deux volets du plan de janvier 1990. La restructuration de moyen terme s'amorce : les premières privatisations ont eu lieu, des petites entreprises ont été créées, en particulier dans le secteur des services rendus aux ménages, mais l'attentisme demeure dans la majorité des entreprises ; sans directives faute de Plan, sans approvisionnement faute de matières premières, sans débouchés faute de demande, nombre d'entre elles attendent un assouplissement monétaire pour éviter la faillite.

La stabilisation à court terme s'est révélée rapidement efficace. Mais combien de temps faudra-t-il pour franchir les étapes entre l'existence des queues devant les magasins faute de produits disponibles, la suppression des queues par simple éviction de la demande solvable, l'approvisionnement des étalages que des revenus comprimés ne pourront encore acquérir, pour aboutir enfin à une remontée des revenus et des achats ?

Les sacrifices sont actuellement d'autant mieux acceptés que les autorités disent ce qu'elles font et font ce qu'elles disent. Ce n'est pas la moindre des nouveautés au regard de l'ancien système. Mais ils devaient être provisoires. Or les prévisions officielles pour 1990 font état d'un recul de 24 % de la production industrielle, de mauvaises récoltes de céréales, d'un repli de la production de viande, d'une nouvelle baisse de 3 % de la construction de logements, d'un taux de chômage de l'ordre de 8 % à la fin de 1990 (1,3 million de chômeurs).

Les risques de tensions sociales deviennent majeurs. Ils ont conduit certains acteurs de la politique économique à prôner un assouplissement de la politique restrictive, des mesures incitatives à la croissance de l'offre, un plus grand contrôle des privatisations. Ce débat interfère avec le débat politique en vue des prochaines élections présidentielles. Il traduit la difficulté qu'il y a à « passer de la stabilité dans la misère à l'incertitude du changement » ⁽⁵⁾ .

La crise du Golfe accentue les difficultés économiques de la Pologne. Déjà les livraisons soviétiques de pétrole avaient été réduites de 23 % par rapport aux engagements pris, au premier semestre 1990 ⁽⁶⁾. La perspective de devoir payer l'énergie importée d'URSS en devises à partir du 1er janvier 1991 avait également incité les autorités polonaises à se tourner vers d'autres fournisseurs. Un accord avait été signé avec l'Irak selon lequel Bagdad fournirait chaque année un million de tonnes de brut, contribuant ainsi à rembourser une partie de la dette irakienne à la Pologne (qui s'élève à 500 millions de dollars). Début septembre, l'URSS a même annoncé son intention de suspendre complètement ses livraisons de pétrole en 1991 et de réduire de 8 à 5 milliards de m³ ses livraisons de gaz. Si tel est le cas, les Polonais devront faire face à une grave pénurie dans tous les secteurs, y compris le chauffage. Dans le meilleur des cas, si l'approvisionnement est assuré à son niveau de 1989, le paiement en devises du pétrole brut coûterait 2,2 milliards de dollars au cours de 20 dollars le baril, et 3,3 au cours de 30 dollars le baril. Environ le tiers des ressources d'exportations en devises fortes devrait ainsi être consacré aux seuls achats de pétrole brut. C'est un handicap supplémentaire et imprévu au succès des réformes entreprises.

Achévé de rédiger le 30 septembre 1990.

(5) Bronislaw Geremek, président du groupe parlementaire de Solidarité au colloque organisé par « Libération » en février 1990 à Paris.

(6) En 1989, la Pologne avait importé d'URSS 13 millions de tonnes de pétrole brut (85 % de sa consommation) et 2,1 millions de tonnes de produits raffinés. Au premier semestre 1990, 5,4 millions de tonnes de pétrole brut seulement ont été reçus.

Références bibliographiques et sources

- BIT : *Annuaire de statistiques*, différentes années.
- Economist Intelligence Unit*, 1990 : « Poland Country Report », n° 1, mars.
- FMI, 1990 : « Pologne : un programme courageux », 26 février.
- FRYDMAN Roman, WELLISZ Stanislaw, KOLODKO Grzegorz, 1990 : « Stabilisation in Poland : a Progress Report », conference on « Exchange Rate Policies of Less Developed Market and Socialist Economies, mai 10-12, Berlin.
- GOMULKA Stanislaw, 1990 : « Reform and Budgetary Policies in Poland, 1989-1990 », *European economy*, n° 43, mars.
- GROSFELD Irena, 1990 : « Prospects for Privatisation in Poland », *European Economy*, n° 43, mars.
- MINK Georges, 1986 : « Pologne », *Courrier des pays de l'Est*, n° 309-310-311, août-septembre-octobre.
- MINK Georges, 1990 : « Vers un consensus sur l'unique alternative économique », *Courrier des pays de l'Est*, supplément au numéro précédent.
- MINK Georges, 1990 : « La voie polonaise de sortie de l'économie soviétisée : mirage ou miracle », *Courrier des pays de l'Est*, n° 350, mai-juin.
- NUTTI Mario, 1990 : « Internal and International Aspects of Monetary Disequilibrium in Poland », *European Economy*, n° 43, mars.
- OCDE, 1990 : *Financial Market Trends*, n° 45, février.
- ONU (UN) : *Annuaire statistique*, différentes années.
- SACHS Jeffrey, LIPTON David : « Poland's Economic Reform », in *Economic Reform in Eastern Europe and the Role of the West*, à paraître.