

Vingt-cinq ans de transformations économiques

Eric Brunat, Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Eric Brunat, Jacques Fontanel. Vingt-cinq ans de transformations économiques. Questions internationales, La Documentation française, 2014, pp.74-83. hal-01973822

HAL Id: hal-01973822

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01973822>

Submitted on 17 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vingt-cinq ans de transformations économiques

Eric Brunat¹, Jacques Fontanel²

Questions internationales, Octobre 2014

Introduction

Pendant la période d'économie planifiée, l'économie de la Pologne a connu de graves difficultés de fonctionnement. Les monopoles et les entreprises d'État étaient particulièrement mal gérés, les procédures d'administration des entreprises s'avéraient inadaptées au monde moderne, les technologies mises en place étaient dépassées, voire obsolètes. En l'absence d'un chômage apparent significatif, les salaires réels étaient d'un niveau très faible et les produits de consommation courante n'étaient pas toujours disponibles pour l'ensemble de la population. L'endettement de l'Etat à l'égard des banques ou des gouvernements étrangers atteignait les deux tiers du PIB. Une inflation à trois chiffres s'était installée à la fin des années 1980 en Pologne, mettant ainsi en évidence les conflits internes d'un système économique-politique dépassé, la réalité d'une économie de pénurie et d'une perte de confiance des citoyens et consommateurs dans l'avenir proche.

La « thérapie de choc » et ses conséquences sociétales et sociales

Les élections de juin 1989 changèrent la donne. Sous la Présidence de Leszek Balcerowicz, une Commission d'experts (comprenant notamment George Soros et Jeffrey Sachs) fut mise en place pour proposer un plan de réforme favorable à une transition économique d'une planification centrale à une économie de marché. Plusieurs décisions furent alors prises fin 1989 portant sur le droit bancaire, l'interdiction de financer le déficit budgétaire, la réduction drastique des subventions publiques, la taxation des hausses de salaires excessives, la dévaluation et la convertibilité de la monnaie nationale, la fin du monopole étatique sur le commerce international, l'ouverture à l'investissement étranger, la déclaration de faillite des entreprises publiques mal gérées, la mise en place des règles de licenciement et des indemnités de chômage ou la fixation libre des prix de certains produits. Approuvé par le FMI, ce Plan, souvent qualifié de « thérapie de choc », avait pour but de mettre en place une économie

¹ Université de Savoie, économiste - hdr - laboratoire IREGÉ- ; ancien *senior economist* aux Nations Unies - PNUD en Russie, Biélorussie et Moldavie.

² Université Pierre Mendès France de Grenoble, économiste, professeur émérite.

de marché, dans le contexte d'une hyperinflation et d'une crise économique et sociale. Il s'agissait d'appliquer de nouveaux textes législatifs concernant le secteur privé, le droit du travail et des affaires, de réduire le poids de l'Etat dans la distribution des richesses et d'organiser des nouvelles libertés économiques. La régulation par le marché n'a pas été acceptée spontanément dans un environnement productif concentré, à caractère monopoliste. Les directeurs d'unités de production ont souvent adopté une attitude de résistance à la "thérapie de choc", qui s'est traduite par un comportement attentiste de "survie" avec comme espoir, un assouplissement de la politique budgétaire³. Pendant la première année de la rupture, les revenus réels des citoyens se sont effondrés, rognés par une inflation courant encore au rythme de 30% par mois. La politique monétariste très stricte, renforcée par des taux d'intérêt mensuels supérieurs à 30%, a conduit à une baisse de la production, elle a pénalisé la consommation et favorisé un taux de chômage élevé, passant de 12,2 % en 1990 à 16,4 % de la population active en 1993. La volonté de rompre avec la logique économique du système de priorités a permis au gouvernement de déployer une politique largement induite par les conditions initiales dégradées de l'économie, mais elle a été conduite sans aucun accompagnement social. Le coût économique de cette réforme a été très élevé, avec une grande vague de faillites d'entreprises d'Etat, l'apparition immédiate de plus d'un million de chômeurs, mais aussi dès 1992 la création de plus de 600.000 entreprises privées et de 1.500.000 emplois.

Le vide en matière de stratégie industrielle, de réinsertion professionnelle et de politique de sécurité sociale a usé le soutien populaire et relancé le débat sur la place et le rôle de l'Etat pendant la période de transformation. En fait, en engageant simultanément une transformation du système politique, avec l'introduction du pluralisme et de la démocratie, et du système économique, avec une politique monétaire stricte et un changement progressif du régime de propriété, tous les curseurs n'ont pas évolué à la même vitesse. Cependant, la rupture systémique n'en a pas moins été un succès, grâce à la libération des prix, au dynamisme du nouveau secteur privé, aux compromis concernant les dettes du pays au sein des Clubs de Londres et de Paris et aux conditions favorables créées pour l'investissement étranger. De ce fait, la Pologne a été le premier pays de l'Est à avoir recouvré la croissance. Elle a rapidement su combattre les tensions inflationnistes, augmenter ses échanges commerciaux internes et externes, bénéficier d'un afflux d'investissements directs étrangers et améliorer le niveau de vie de ses citoyens. Certes, les résultats se sont avérés nettement moins favorables dans le secteur de l'agriculture, dans les entreprises des secteurs sensibles de l'économie (comme le charbon) mais aussi pour les couches les plus fragiles de la population qui ont supporté des coûts sociaux considérables.

³ Brunat E. ; (1995), Emergence régionale et dynamique territoriale : essai sur la transformation des économies de type soviétique à partir des exemples russe et polonais, Université Pierre Mendès France de Grenoble, 452 p.

Les années de préparation à l'intégration dans l'Union européenne

Les négociations d'adhésion à l'Union européenne commencèrent en 1994. Pendant la période de 1994 à 1999, le retour à la croissance économique a été soutenu, avec une réduction significative du chômage, des tensions inflationnistes persistantes et un déficit budgétaire contrôlé. Le déficit croissant de la balance des comptes courants était plutôt vertueux, plus provoqué par l'importation de biens d'équipement que par les produits de consommation finale (Tableau 1).

Tableau 1 : Indicateurs économiques de la Pologne 1995-2003, en pourcentages (moyennes entre les deux années)⁴

Indicateurs	1995	1997	1999	2001	2003
Taux croissance PIB annuel (moyenne sur deux ans)	7,0	6,4	4,5	1,5	2,6
Indice des prix	21,6	15,9	9,2	6,1	1,8
Taux de chômage (% population active)	14,9	11,8	11,8	17,2	20,0
Déficit budgétaire (en % PIB)	-2,4	-1,8	-2,2	- 3,7	- 4,8
Balance des comptes courants en % PIB	0,7	-3,1	- 6,2	- 4,5	- 2,3

Au début des années 2000, les résultats se sont un peu détériorés, avec une baisse des taux de croissance (pourtant encore supérieurs à ceux obtenus par la plupart des pays européens), un taux de chômage en expansion, un déficit budgétaire accru en vue de réduire les tensions sociales. Cependant, la lutte contre l'inflation a commencé à produire des effets, favorisant ainsi une amélioration de la balance des comptes courants.

Avant l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne⁵, le rapport du Ministère de l'économie et du travail mettait en avant les insuffisances de son économie, notamment en termes de compétitivité, jugée encore trop faible et insuffisamment ouverte aux innovations. Les résultats étaient jugés moins bons que ceux de l'Europe des quinze. Pourtant, la Pologne s'est engagée dans la voie d'une croissance économique solide, soutenue par les exportations et la demande intérieure, avec une augmentation sensible de l'efficacité des moyens de production et la qualité améliorée de la force de travail. Cependant, le taux de chômage restait élevé du fait d'une croissance molle, de l'expression des effets pervers d'une productivité du travail accrue, de l'arrivée sur le marché du travail d'une population active en forte augmentation, des effets de la globalisation croissante et de la restructuration des programmes dans les secteurs de l'acier et

⁴ Ministry of Economy and Labour (2004), Poland 2004, Report Economy, Warsaw, 2004. ISSN 1643-2681, pp. 27-28.

⁵ Ibid.

du charbon. En outre, le déficit du budget public ne cessait de croître.

L'entrée dans l'UE avait pour objectif de satisfaire plusieurs challenges, notamment la réalisation d'un taux de croissance accru (estimé entre 0,8 à 1,2% supplémentaire par an) grâce à l'essor des petites et moyennes entreprises, à l'amélioration du niveau d'emploi, au processus de décentralisation et de renversement de la logique du développement, davantage tourné vers les ressorts des voïvodies et des terminaisons locales. La promotion de l'entrepreneuriat, la suppression des contraintes administratives excessives, la réduction durable des déficits publics, la restructuration des dépenses publiques, la lutte contre l'inflation, la recherche de la compétitivité sur les marchés globaux, l'amélioration de la qualité de la main d'œuvre et l'obtention de fonds structurels de l'UE constituaient les moyens et objectifs prioritaires⁶.

Le fort essor économique de la Pologne depuis son adhésion à l'Union européenne

La Pologne dispose de ressources fossiles (charbon et lignite principalement) en Silésie, son sol contient de l'argent, du cuivre, du zinc, du nickel, du plomb, du cuivre, du soufre, de la potasse et du sel gemme. Les centrales thermiques fournissent 95 % de la production nationale d'électricité, ce qui ne manque pas de poser le problème de l'émission excessive de dioxyde de carbone. La sidérurgie et la chimie dominent le secteur secondaire.

Depuis que la Pologne est membre de l'UE et de l'OMC, le commerce international s'est développé, avec une forte demande d'importation de biens d'équipement. Les résultats économiques globaux ont été parmi les meilleurs de l'Union européenne pendant cette décennie. La Pologne a bénéficié des fonds structurels pour remettre en état ses infrastructures, ce qui n'était pas pour autant une garantie de croissance économique à moyen terme. Une convergence des niveaux de vie s'est ainsi réalisée, rapprochant la Pologne de celle de la moyenne des pays de l'UE.

⁶ Ministry of Economy and Labour (2004), Poland 2004, Report Economy, Warsaw, 2004. ISSN 1643-2681.

Tableau 2 : les principaux indicateurs économiques de la Pologne depuis son accession à l'Union européenne⁷

Indicateurs	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ⁸
PIB (en milliards \$) ⁹	303,91	341,67	425,32	529,43	430,92	469,80	515,67	489,80	519,93
PIB par habitant USD PPA courants	13786	15057	16750	18025	18796	19862	21138	22167	22523
% PIB réel	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,9	4,5	1,9	1,6
% croissance FBCF	6,5	14,9	17,6	9,6	-1,2	-0,4	8,5	-1,7	-0,4
% chômeur	17,9	14,0	9,6	7,0	8,1	9,7	9,7	10,1	9,7
% inflation	2,2	1,3	2,4	4,2	3,8	2,6	4,2	3,3	0,7
Déficits publics	- 4,1	- 3,6	- 1,9	-3,7	-7,5	-7,9	-5,0	-3,9	-3,1
Dette publique	54,1	54,2	50,4	55,5	57,6	61,4	61,6	63,0	56,2
Importations biens et service en % PIB	37,8	42,2	43,6	43,9	39,4	43,4	46,2	46,4	47,6
Exportations biens et services en % PIB	37,1	40,4	40,8	39,9	39,4	42,2	45,1	46,7	48,4
Stocks IDE sortants milliers \$	6307	14393	21318	24092	29304	44444	52849	57367	nd
Stocks IDE entrants milliers \$	90869	125788	178418	164290	185182	215639	203111	235113	nd

⁷ OCDE (2013), OECDiLibrary, Profils statistiques par pays, Pologne, http://www.oecd-ilibrary.org/economics/profil-statistique-par-pays-pologne_2075227x-table-pol

⁸ Les chiffres de 2013 sont obtenus à partir de OECD Stats Extracts 2014, <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=26646&lang=fr>, MOCI (2014) Indicateurs économiques. Pologne, <http://www.lemoci.com/Pologne/Indicateurs-economiques/011-47864-Pologne.html> et quelques estimations fondées sur les chiffres ne disposant pas d'années de base comparables.

⁹ MOCI (2014) Indicateurs économiques. Pologne, <http://www.lemoci.com/Pologne/Indicateurs-economiques/011-47864-Pologne.html>

- La crise financière de 2008 a affaibli les pays du centre de l'Europe, autrefois communistes. Les capitaux étrangers ont reflué en Europe, mais la Pologne a démontré ses capacités de résilience, en obtenant des taux de croissance supérieurs à ceux de l'UE27, les mesures budgétaires et les fonds européens favorisant une croissance suffisante. Si l'économie a connu un ralentissement brutal en 2012 - 2013, les chiffres pour 2014 s'engagent à nouveau à la hausse.
- La part de l'industrie est restée constante de 24,6 % en 2005 et 2012, alors que, dans le même temps, l'agriculture continue son fort déclin, de 4,6 % en 2005 à 3,9 % en 2012. La Pologne se caractérise encore par de nombreuses faiblesses économiques, notamment le nombre trop élevé d'exploitations agricoles peu modernisées.
- Les parités de pouvoir d'achat sont restés constantes pendant toute cette période à 1,87 PLN par USD, alors que le taux de change a fluctué de 3,24 PLN par dollar, à 2,41 en 2008 pour revenir à 3,26 en 2012.
- L'expression d'une concurrence sur les marchés des produits et l'amélioration du fonctionnement du marché du travail sont nécessaires à l'amélioration de la compétitivité des entreprises. Les coûts du travail n'ont pas augmenté de manière excessive même si, au regard de son PIB par habitant, le coût du salarié polonais est plus onéreux que celui des pays de niveau économique comparable hors de l'espace européen.
- L'inflation a été dans les années récentes et jusqu'en 2012 assez nettement supérieure à celle des grands pays européens. Depuis 2013 celle-ci est en grande partie jugulée avec un résultat inférieur à 1%.
- L'évolution démographique est plutôt défavorable au regard du marché de l'emploi, avec un nombre accru d'offreurs d'emplois et d'oisifs. Avec une durée du travail élevée, l'allocation des ressources humaines est loin d'être optimale au regard de la segmentation du marché du travail. Le taux d'emploi des femmes reste faible. Des politiques de la famille devraient être mises en place, notamment en vue de rendre le travail plus attractif par des mesures fiscales et structurelles combinées.
- Les ménages sont relativement peu endettés, les entreprises restent prudentes sur ce plan et le système bancaire est correctement capitalisé, bientôt encore mieux contrôlé avec la création d'un Conseil du risque systémique.
- Les marchés restent partiellement réglementés. Il s'agit alors de renforcer la concurrence dans certains secteurs abrités qui ne font pas nécessairement les efforts pour se mettre au diapason d'une économie de marché concurrentielle. L'Etat intervient souvent pour modifier les résultats exprimés du marché. Il existe encore des restrictions à la concurrence, des procédures lourdes pour la faillite des entreprises et inadaptées et fastidieuses à la création des entreprises.
- Les déficits publics ont tendance à augmenter, du fait notamment des moins-values fiscales. L'Etat doit faire un effort pour éviter d'être engagé dans un

endettement susceptible de faire vaciller le potentiel de développement économique de la Pologne. Compte tenu de la croissance attendue du PIB réel, un déficit de l'ordre de 3 % du PIB en 2015, est susceptible d'engager le ratio dette/PIB vers une trajectoire en baisse.

- L'Allemagne est le premier partenaire commercial (21% des importations, 25% des exportations). La Pologne vend et achète plutôt dans l'UE. Une forte diversification existe aujourd'hui vers la Russie (deuxième importateur grâce aux marchés des hydrocarbures, mais aussi nouveau marché intéressant à conquérir) et l'Asie (notamment la Chine, troisième importateur d'électronique ou de biens d'habillement).

Concernant l'Indice de Développement Humain (IDH), la Pologne est classée parmi les 50 pays à IDH très élevés. En 2004, la Pologne était 37^e avec 0,862, en 2012, elle est 39^e avec un indice inférieur de 0,821¹⁰. Au regard de ces chiffres le développement humain des polonais tarde à opérer¹¹ et l'indice de développement ajusté aux inégalités n'améliore pas les résultats. Concernant le niveau démocratique, la Pologne se situe au 45^e rang, sans grande modification depuis 10 ans (avec 7,12 à égalité avec le Brésil). Pour la corruption, la Pologne avait un indice de 7,12, elle se classe au 67^e rang en 2004 et au 38^e en 2013. Enfin, le progrès social peut aussi être mesuré avec une espérance de vie à la naissance qui est passée de 75 à 77 ans (71 à 73 pour les hommes, 79 à 81 pour les femmes) pendant cette décennie.

L'Europe au soutien des objectifs économiques de la Pologne

En 2013, le Parlement européen, le Conseil de l'Europe et la Commission européenne sont parvenus à un compromis relatif au cadre financier pluriannuel (CFP 2014-2020) de l'Union. Les montants des plafonds d'engagements représentent 1 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne contre 1,12% du CFP pour la période 2007-2013. De 2014 à 2020, la Pologne va recevoir environ 100 milliards d'euros, soit près d'un neuvième des aides accordées par Bruxelles, et davantage en valeur absolue que pendant la période 2007 - 2013.

La Pologne reste donc l'un des principaux bénéficiaires nets de l'Union. 70% de la somme globale de l'aide concerne les 'fonds structurels' et vise à soutenir les projets d'infrastructures du pays, notamment en matière de construction, de communications routières et ferroviaires. Au nom de la préservation des aides liées à la transition économique et sociale et au rattrapage en termes d'infrastructures, la Pologne reçoit un soutien stable de son agriculture, pourtant encore insuffisamment compétitive.

¹⁰ UNDP, Human Development Index and its components.

<https://data.undp.org/dataset/Table-1-Human-Development-Index-and-its-components/wxub-qc5k>

¹¹ UNDP, HDI <http://hdr.undp.org/fr/content/l'indice-du-développement-humain-idh>

En matière de recherche et d'économie de la connaissance, des efforts importants sont également à fournir pour les pays anciennement en transition¹². En 2012, selon la Banque Mondiale, la Pologne possède un indice d'économie de la connaissance (KEI, ou Knowledge Economy Index) la classant au 38e rang mondial, le moins bon classement des pays d'Europe de Centrale et Orientale ayant rejoint l'Union européenne en 2004 (la Bulgarie et la Roumanie entrées en 2007 et la Croatie en 2013, sont un peu moins bien classées). Cependant, la Pologne va recevoir, selon la Banque Mondiale¹³, 10 milliards d'euros provenant des fonds structurels de l'Union afin de stimuler la recherche appliquée et finalisée à visée commerciale, notamment en direction du secteur privé. L'ensemble est accompagné par les initiatives présentée dans le plan de stratégie 'Europe 2020' de l'Union européenne qui, outre un objectif ambitieux de 3% du PIB en matière de recherche et développement, vise à améliorer le contenu qualitatif de la croissance économique et sociale, à la recherche notamment de spécialisations dites 'intelligentes'¹⁴ (*smart specialisations*) dans les secteurs et régions adaptées.

La Pologne a réussi à doubler le revenu réel de ses habitants depuis la chute du mur de Berlin. Aujourd'hui, elle marque le pas alors, qu'elle avait traversé plutôt convenablement les tourments de la crise financière. Malgré une croissance inférieure à 2% en 2013, trop faible pour financer les contraintes spécifiques d'une économie pleinement émergente et encore en transformation systémique, le sursaut prévu pour 2014 témoigne de sa résilience aux crises et à sa capacité à les surmonter. Selon les estimations données par le MOCI¹⁵, reprenant les chiffres du FMI, le PIB devrait augmenter de 2,4 % en 2014, avec une amélioration du solde des finances publiques rendu à 2,5 % du PIB, un taux d'inflation légèrement en hausse, de l'ordre de 2% et la balance des transaction courantes en déficit de l'ordre de 3,2 % du PIB. L'avenir reste encourageant au regard des épreuves économiques et sociales passées.

¹² Brunat E., Lobasenko V., Zigone M. ; (2014), L'innovation en Russie, AUEG, Grenoble, à paraître.

¹³ <http://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2013/08/14/innovation-in-poland>

¹⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_fr.pdf

¹⁵ MOCI (2014) Indicateurs économiques. Pologne. Op.Cit