

Économie polonaise : les ajustements nécessaires

En septembre 1989, la Pologne est le premier pays socialiste à se donner un gouvernement à majorité non communiste et un Premier ministre issu d'une opposition légalisée. Cette détente politique va être mise à l'épreuve de fortes contraintes économiques : tendance à l'hyper-inflation et échec récurrent des réformes; énorme besoin de financement et fort endettement externe. Contrairement à la précédente, la nouvelle équipe dispose d'une crédibilité qui lui fait espérer, au plan interne, la neutralité si ce n'est le soutien de la population à l'égard d'une politique de rigueur, et, au plan externe, une bienveillance financière en échange d'une politique d'ajustement.

1
A la hausse :
inflation
et déficit
budgétaire

Le nouveau gouvernement hérite d'une situation économique interne très dégradée (tableau 1). Celle-ci est marquée par une inflation galopante et un grave déficit budgétaire, qui se greffent sur les dysfonctionnements structurels d'une économie de pénurie et qui résultent d'un ensemble de contraintes administratives et non économiques. L'accélération de la poussée inflationniste, observée en 1988, s'amplifie en 1989. Les hausses de prix, initiées dans le cadre d'une politique de « vérité des prix » par les gouvernements précédents, ont été, à la suite de durs conflits sociaux, peu ou prou compensées par des hausses de salaires, que les entreprises ont assurées en réduisant leurs contributions fiscales.

TABLEAU 1
Quelques indicateurs

(en %/même période année précédente)	1986	1987	1988	1989		
				7 mois	août	prévu
Revenu matériel net*	4,9	2,0	5,0	n.d.	n.d.	1,5
Production industrielle	4,9	3,3	5,4	0,25	- 6,3	0,5
Déficit budgétaire (% du RMN)	5,0	8,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Hausse des prix (glissement en %)	17,5	23,5	60	84,4	40	200 ^(a)
Hausse des revenus (glissement en %)	21,1	21,4	83,9	n.d.	36,0	n.d.

* PIB — (amortissements + services non productifs).

Source : Statistiques polonaises et presse économique.

(a) Estimation, jugée comme modérée, de J. Sachs. East European Markets 19 septembre 1989.

La détérioration de l'activité en 1989 tient, d'une part, aux conflits du travail qui ont affecté tant la production industrielle et agro-alimentaire que la distribution, et d'autre part, à la diminution de l'offre de combustibles, matériaux et matières premières des partenaires du CAEM. On peut donc s'attendre à ce que les déséquilibres du marché, déjà prononcés en 1988, soient beaucoup plus importants en 1989.

Sur ce marché déprimé, la perte de confiance dans le zloty accélère la « dollarisation » de l'économie. Outre la protection qu'elle offre contre l'inflation, la possession de la monnaie américaine permet l'accès à nombre de produits sur les circuits légaux ou parallèles de distribution. En septembre, les experts économiques de Solidarité estimaient la valeur totale de l'épargne privée en dollars (comptes et billets) autour de 8 milliards (1). Les autorités polonaises envisagent d'unifier, d'ici deux ans, les quatre taux de change (2) et de poursuivre la politique de dévaluation. Entre janvier et septembre 1989, le taux de change officiel — le plus élevé des quatre — est passé de 500 à 1 440 zlotys pour 1 dollar, tandis que le taux le plus bas (proche du taux du marché

(1) Interview de L. Walesa à RTL.

(2) Taux officiel, taux aux enchères sur les transactions entre entreprises, taux sur la vente des entreprises à la banque, taux aux guichets.

noir) passait de 3 300 à 12 000. La convertibilité envisagée du zloty est considérée comme un des moyens efficaces pour lutter contre l'inflation.

2 Un commerce extérieur qui penche à l'Ouest

TABEAU 2
Échanges commerciaux
avec les pays développés
à économie de marché

En 1988, on observe une hausse relative des échanges avec l'Ouest au détriment de ceux avec l'Est (tableau 2). Cette tendance s'accroît en 1989. Du côté de la « zone rouble », les exportations restent stables, tandis que la diminution des importations polonaises se confirme, avec une baisse de 4,1 % pour les huit premiers mois 1989, par rapport à la même période de 1988, certaines estimations portant sur une réduction de 15 % des importations en provenance d'Union soviétique pour les cinq premiers mois 1989. Du côté de la « zone devises », en revanche, les importations ont augmenté de 13,5 % au cours des huit premiers mois 1989 (par rapport à la même période 1988), cependant que les exportations ne progressaient que de 1,7 %.

	1982	1985	1987	1988	1989*
Importations (en milliards de dollars)	3,0	3,3	3,7	5,6	n.d.
Exportations (en milliards de dollars)	3,6	3,7	4,3	6,0	n.d.
Solde (en milliards de dollars)	+ 0,6	+ 0,4	+ 0,6	+ 0,4	n.d.
Part dans les importations polonaises (en %)	29,8	30,7	36,5	45,9	50,0
Part dans les exportations polonaises (en %)	32,2	32,4	37,3	43,1	43,5

* Estimations sur les huit premiers mois.
Sources : ONU, OCDE et presse économique.

Ainsi, malgré une politique soutenue d'exportations, l'excédent commercial envers l'OCDE reste stable, pour l'instant, mais devrait se dégrader pour l'ensemble de l'année. Si l'on tient compte des besoins en produits occidentaux tant pour l'équipement de l'industrie (dans le cadre d'une restructuration) que pour la consommation de la population, cet excédent pourrait s'amenuiser, au point de poser, à terme, des problèmes de financement des importations par de nouveaux crédits.

3 Rééchelonnement et nouveaux crédits

TABEAU 3
Dettes de la Pologne

La Pologne a besoin à la fois d'un rééchelonnement de sa dette et de nouveaux crédits (tableau 3). Dans le contexte politique actuel, il n'est pas incongru qu'elle prétende les obtenir.

Dans ce domaine, la continuité de l'approche entre l'ancien et l'actuel pouvoir politique est énoncée dans l'accord d'avril 1989 : même avec une politique d'exportations soutenue, le niveau actuel du service de la dette constitue un obstacle au redressement économique. Il est donc nécessaire de rééchelonner les échéances, de pouvoir bénéficier de dispositions de réduction de dette publique ou privée, d'avoir à nouveau accès au marché international des capitaux. Un programme d'ajustement du FMI (que la Pologne a réintégré en 1986) étant le prix à payer pour cette normalisation des relations financières.

	1982	1985	1987	1988	1989*
Stocks en fin d'année (en milliards de dollars)					
— Dette brute	26,5	29,8	39,3	37,3	39,5
— Dette nette	25,5	28,2	36,3	34,0	36,9
Emprunts (en milliards de dollars)	0,0	0,0	0,03	0,0	0,2
Ratios (en pourcentage)					
— Dette nette/exportations en devises	444	458	478	431	n.d.
— Service dette/exportations en devises	175	81	68	68	n.d.
— Intérêts nets/exportations en devises	59	41	34	36	n.d.
— Réserves financières/importations en devises	23	31	51	49	n.d.

* Premier trimestre 1989.
Source : OCDE et presse économique.

Malgré les derniers accords de rééchelonnement signés avec ses créanciers publics (Club de Paris, novembre 1987) et privés (Club de Londres, juillet 1988), la Pologne ne peut dégager les sommes nécessaires au règlement des échéances, qui commencent à courir en 1989 : 3,7 milliards de dollars au titre des seuls intérêts (3 pour ses créanciers publics, 0,7 pour ses créanciers privés). Dans une lettre aux participants au Sommet de l'Arche, en juillet 1989, les autorités polonaises demandaient que le Club de Paris, auquel la Pologne doit 65 % de sa dette, accorde cinq ans de grâce pour les remboursements. Les

requêtes polonaises sont diversement reçues, selon qu'il s'agit des créanciers privés ou publics. Et si les banques ont accepté le report des échéances 1989 et 1990, ainsi que la négociation sur l'ensemble de la dette, les créanciers institutionnels attendent la conclusion de l'accord entre la Pologne et le FMI.

4 Les conditions du redressement

De retour de Washington, où il participait — en octobre 1989 — aux discussions annuelles du FMI et de la Banque mondiale, le nouveau ministre polonais des Finances espérait la signature d'un accord d'ici la fin de l'année, comportant le dégagement d'un crédit immédiat de 500 millions de dollars. En attendant de connaître les modalités du programme d'ajustement qui sera préconisé par le FMI, on peut rappeler les propositions du gouvernement polonais pour assainir l'économie.

Dès le dernier trimestre 1989, il y aurait une coupe dans les dépenses budgétaires, une libéralisation du contrôle des prix et un freinage de l'évolution des salaires (exclusion du champ de l'indexation de certaines catégories). A partir de 1990, on devrait assister à un début de privatisation des entreprises d'État (cession de titres de créances) et à la création d'une bourse des valeurs, à une réforme du système fiscal (IRPP, TVA et impôt sur les profits des entreprises), ainsi qu'à un contrôle strict de l'offre de monnaie et à l'étoffement d'un système bancaire privé. Enfin, on devrait procéder à la démonopolisation de l'industrie agro-alimentaire et de la distribution. On n'est pas très loin des propositions de Jeffrey Sachs, faites en août à Varsovie, devant Solidarité.

Reste à savoir si, à l'instar du nouveau gouvernement polonais, le FMI prendra à son compte les propositions de l'éminent économiste de Harvard sur le plan externe : prêt FMI d'urgence d'une valeur de 700 millions de dollars pour la première année; soutien occidental à la balance des paiements pour 1 milliard de dollars; reconnaissance que la Pologne ne peut assurer, pour les douze prochains mois, le service de sa dette, et qu'un programme de réduction de la dette à long terme est nécessaire; enfin, programme Banque mondiale d'ajustement structurel, pour 500 millions de dollars, afin de restructurer le marché de l'emploi. L'urgence et l'ampleur des mesures étant destinées à prémunir la Pologne contre un coût social trop important.

5 Les initiatives occidentales

Le 29 juin dernier, James Baker déclarait que l'exemple des années soixante-dix montrait que les crédits n'entraînaient pas dans leur sillage les réformes appropriées. Présent en Pologne du 9 au 11 juillet, le nouveau président américain Bush annonçait un plan d'aide relativement timide : création d'un fonds américano-polonais pour l'entreprise (100 millions de dollars); demande de déblocage de prêts de la Banque mondiale; intercession pour le rééchelonnement de la dette auprès du Club de Paris. Sous la pression du congrès, l'aide alimentaire (50 millions de dollars + 8,4 d'aide d'urgence) passait à 100 millions de dollars. Dans le même temps, un groupe de sénateurs démocrates demandait le report de l'échéance de la dette polonaise auprès des États-Unis (2,8 milliards de dollars d'intérêts sur trois ans) et l'octroi de 900 millions de dollars (trois tranches annuelles de 300 millions) pour soutenir l'entreprise privée en Pologne.

Limités par leur propre situation budgétaire, les États-Unis ont, au moins dans un premier temps et surtout en ce qui concerne l'aide alimentaire, laissé l'initiative à la Communauté européenne et encouragé les propositions impulsées sous la présidence française. Cette aide alimentaire, qui comporte plusieurs volets (produits, stockage-distribution, formation de cadres) va jouer un rôle tout particulier dans l'accompagnement des mesures du gouvernement polonais pour le dernier trimestre 1989.

De son côté, la Commission des Communautés européennes signait, le 18 septembre dernier, avec la Pologne, un accord de commerce et de coopération avec les caractéristiques suivantes : élimination progressive jusqu'en 1994-1995 de toutes les restrictions quantitatives sur les ventes polonaises à la Communauté, à l'exception de certains produits très sensibles; accord de commerce non préférentiel d'une durée initiale de 5 ans; coopération économique pour appuyer les changements structurels de l'économie polonaise. Mais devant l'urgence et l'importance des besoins polonais, la Communauté préconisait bientôt l'accélération de l'ouverture des marchés, des concessions agricoles supplémentaires et l'utilisation du système de préférences généralisées. Dès le 16 octobre 1989, la Communauté était autorisée à garantir jusqu'à 1 milliard d'écus de prêts (pour l'ensemble Pologne-Hongrie) réalisables par la banque

Européenne d'Investissement, le soutien financier à la Pologne étant vraisemblablement accentué pour l'infrastructure et l'industrie.

Réunis le 26 septembre à Bruxelles, les représentants des vingt quatre pays de l'OCDE examinaient un plan d'action d'aide coordonnée à la Pologne (et à la Hongrie). Les propositions de la Commission des Communautés européennes portent sur 600 millions d'écus en 1990 : 50 % financés par la Commission et les pays membres (200 millions et 100 millions respectivement), 50 % par les douze autres pays OCDE. Tandis que les pays européens se sont montrés séduits par ces propositions et proposent d'ores et déjà des mesures « individuelles » supplémentaires d'un montant de 120 millions d'écus, les États-Unis et le Japon restent prudents.

La situation de la Pologne a contraint ses dirigeants communistes à l'ouverture politique. Sans préjuger l'ampleur de l'aide occidentale à la Pologne, qui sera vraisemblablement plus européenne qu'américaine, plus ciblée que globale, il est possible que les enjeux politiques d'un redressement de l'économie polonaise contraignent la communauté financière internationale à accorder à ce pays un traitement de faveur.

Cette lettre peut être citée librement à condition de mentionner la source.

Vient de paraître

ECONOMIE PROSPECTIVE INTERNATIONALE

Revue trimestrielle du CEPII (*)
N° 40, 4^e trimestre 1989, 116 pages

EUROPE Interdépendances économiques et commerciales dans le Grand marché

ÉDITORIAL

L'Europe des années quatre-vingt-dix
(Jean-Michel Charpin)

INTERDÉPENDANCES

Les effets du Grand marché de 1992
(L. Alan Winters)

Les interdépendances macro-économiques en Europe
(Équipe MIMOSA)

Fonctions d'importation en concurrence imparfaite
(Joaquim Oliveira Martins)

OPA : l'exemple américain fait école en Europe
(Dominique de Laubier)

La Hongrie face à la Communauté européenne
(Egon Kemenes)

A partir
DE CHELEM

Les trois Europe
(Colette Herzog)

LU

Le slogan « Europe forteresse »
(Jean-Michel Charpin)

Rédaction :

Centre
d'études prospectives
et d'informations
internationales,
9, rue Georges-Pitard,
75015 Paris.
Tél. (1) 48 42 64 64

Rédacteur en chef :
Gérard Lafay.

Edition :

La Documentation française.
Abonnement d'un an
(8 numéros) : 186 F (France).
215 F (Étranger).
26 F (suppl. pour envoi
par avion).

Commande adressée à :
La Documentation française.
124, rue Henri-Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex.

Règlement à réception
de la facture.

Directeur
de la publication :
Jean-Michel Charpin.

CPPP n° 1462 AD.
4^e trimestre 1989
767 — novembre 1989

Imp. Louis-Jean - GAP

Imprimé en France.

(*) En vente à la Documentation Française.

• Abonnement d'un an (4 numéros)..... 265 F (France); 335 F (Étranger); 51 F (suppl. pour envoi par avion)
• Prix du numéro..... 70,00 F