



Leszek Balcerowicz, l'un des principaux architectes des réformes économiques et financières de la Pologne, a été Vice-Premier Ministre et Ministre des finances de la Pologne de septembre 1989 à décembre 1991 et d'octobre 1997 à juin 2000.

La métamorphose de la Pologne

La Pologne a considérablement avancé, ces dix dernières années, sur le chemin de l'économie planifiée à un système axé sur le marché, mais le travail n'est pas terminé. Quelle est pour elle la meilleure façon de mener à bien cette transformation et de faciliter son intégration à l'Union européenne?

Leszek Balcerowicz

LY A PLUS DE DIX ANS, après s'être dissociée du bloc communiste dominé par l'URSS, la Pologne décidait de se lancer dans la transformation de son économie planifiée inefficace en économie de marché et, le 1^{er} janvier 1990, le premier gouvernement postcommuniste introduisait son programme de transformation économique. Ce plan radical visait à stabiliser l'économie, à promouvoir les réformes structurelles et à mettre le pays sur la voie de l'économie de marché. La Pologne a bénéficié de la mise en place, difficile mais réussie, de mécanismes véritablement axés sur le marché et elle a été le premier pays de la région à sortir de la récession liée aux réformes avec un PIB dépassant les niveaux enregistrés avant leur mise en oeuvre. La modeste reprise de 1992-94 a été suivie d'une croissance robuste (la plus rapide de l'Europe centrale) en 1995-99, alimentée par la rapide expansion du nouveau secteur privé. En 1999, le PIB de la Pologne dépassait de 20 % celui de 1989.

Les réformes ont non seulement mis la Pologne sur la voie de la croissance, mais aussi rendu l'économie suffisamment forte pour soutenir les tendances positives à long terme d'un environnement extérieur plus exigeant. La Pologne a relativement bien supporté les crises financières internationales — comparée, par exemple, à la République tchèque, qui a connu une crise monétaire en 1997, et surtout à la Russie, dont le système s'est effondré en août 1998. La faculté de résistance aux chocs de la Pologne est principalement attribuable à sa politique macroéconomique équilibrée et cohérente, aux réformes structurelles et à son système financier relativement robuste et transparent. La crise russe et le ralentissement économique dans l'Union européenne (UE) ont toutefois entraîné une baisse de la de-

mande d'exportations polonaises en 1999 et contribué à un alourdissement du déficit des transactions courantes. En même temps, l'économie polonaise s'est montrée assez forte pour surmonter des épisodes très difficiles et, après un recul à 1,7 % au premier trimestre de 1999 (consécutif à la crise russe), le taux de croissance du PIB est remonté à plus de 6 % au quatrième trimestre de 1999 et au premier trimestre de l'an 2000.

Objectifs à moyen terme

La Pologne s'est aussi fixé d'ambitieux objectifs pour les dix premières années de ce siècle. L'objectif à moyen terme de l'économie polonaise est de parvenir à une croissance élevée et durable (6 %), débouchant sur une amélioration de l'emploi et une réduction de l'écart entre la Pologne et les États membres de l'UE. La loi de finances 2000 table sur un taux de croissance du PIB réel de 5,2 % (contre 4,1 % en 1999), un taux d'inflation sur la base de l'indice des prix à la consommation de 5,7 % à la fin de l'an 2000 et une politique plus prudente dans les domaines des finances publiques et des transactions courantes. D'ici à 2003, le budget des administrations publiques sera équilibré et le taux d'inflation ramené à moins de 4 %.

Les institutions internationales affichent des perspectives prometteuses pour l'économie polonaise. Pour 2000 et 2001, la Commission européenne escompte que son taux de croissance sera l'un des plus rapides parmi les pays candidats à l'UE. De même, d'après un scénario à moyen terme préparé par l'OCDE, la Pologne sera l'un des deux États membres de l'OCDE croissant le plus rapidement, et ses taux d'inflation et de chômage diminueront sensiblement. Les projections de l'Economist Intelligence Unit jusqu'en 2004 font état d'une

«La Pologne poursuivra la libéralisation ordonnée et prudente des mouvements de capitaux.»

croissance du PIB polonais d'environ 5 % par an, alimentée principalement par les exportations et l'investissement.

La Pologne espère bénéficier de la poursuite de la mondialisation et de la libéralisation dans les dix ans à venir. Elle sera de plus en plus intégrée à l'économie mondiale et exposée aux conditions extérieures, avec les opportunités et les risques que cela implique. Le nouvel environnement permet une allocation des ressources plus efficace tout en donnant à l'économie polonaise en pleine expansion l'accès aux capitaux dont elle a un besoin urgent pour combler l'écart entre l'investissement et l'épargne intérieure. Les entrées de capitaux à long terme contribueront notamment à un accroissement de la productivité grâce aux transferts de technologie et à l'introduction de meilleures méthodes de gestion. Mais l'économie polonaise sera aussi exposée aux risques liés à la forte volatilité des flux internationaux de capitaux et à certains aspects des marchés financiers intérieurs comme les distorsions créées par les garanties de prêt fournies par l'État, qui accroissent la vulnérabilité des marchés aux revirements des flux de capitaux, la diffusion asymétrique de l'information, ou le comportement grégaire des investisseurs.

L'efficacité de la réaction de la Pologne à ces divers risques ou chocs extérieurs dépendra de la qualité du cadre macroéconomique, structurel et institutionnel dans lequel les décisions seront prises. Une politique économique responsable permettra de maximiser les avantages et de limiter les risques associés à l'intégration à l'économie mondiale.

Stratégie économique

La stratégie économique à moyen terme de la Pologne s'articule autour de quatre grands axes : stabilisation macroéconomique, renforcement du secteur financier, réformes structurelles et adhésion à l'UE.

La *stabilisation macroéconomique* dépend dans une large mesure de la cohérence de la politique économique. Il reste important de doser correctement politiques budgétaire et monétaire et politique de taux de change. La réduction des pressions liées à la situation des transactions courantes et à l'inflation est prioritaire. Le déficit considérable des transactions courantes de la Pologne, qui s'est élevé à 7,6 % du PIB en 1999, restera une source de vulnérabilité. Tout resserrement de la politique monétaire en réaction à une hausse de l'inflation devra donc être soigneusement évalué eu égard à ses effets probables sur le taux de change et le compte des transactions courantes. Le déficit des transactions courantes est en grande partie financé par l'investissement direct étranger, et les réserves brutes du pays couvrent actuellement sept mois d'importations et 400 % de la dette à court terme. Il faudra néanmoins chercher à remédier à la faiblesse des exportations. Les perspectives concernant la demande extérieure sont prometteuses, avec les prévisions de reprise des marchés de l'UE et d'amélioration à l'Est. Les efforts sur le front des exportations comprennent des réformes microéconomiques (visant notamment à poursuivre la déréglementation et à assouplir le marché du travail) qui rendront les produits polonais plus compétitifs à moyen terme.

L'assainissement des finances publiques est indispensable à l'augmentation de l'épargne intérieure, à la réduction du déficit des transactions courantes et à l'atténuation de ses effets sur l'inflation. La stratégie du gouvernement en matière de finances publiques et de développement économique pour la période 2000-10 table sur un budget équilibré pour les administrations publiques d'ici à 2003, la rationalisation de la fiscalité et des dépenses et un allègement de la charge fiscale au moyen d'un abaissement des impôts directs, un système fiscal stable et transparent et une réorientation des dépenses en faveur du développement.

Il est probable que le régime de flottement intégral du taux de change accroîtra le risque pour les investisseurs à court terme et permettra de définir avec plus d'exactitude la valeur du zloty par rapport à l'euro. On prévoit que la participation de la Pologne au MCE2 (mécanisme de change du Système monétaire européen) après son adhésion à l'UE assurera la stabilisation du taux de change.

La Pologne poursuivra la libéralisation ordonnée et prudente des mouvements de capitaux. Les restrictions peu nombreuses qui continuent de s'appliquer aux flux de capitaux à court terme seront levées une fois que le compte des transactions courantes sera stabilisé, et les mouvements de capitaux seront totalement libérés dans les trente mois suivant l'adhésion prévue de la Pologne à l'UE.

Le *système financier* a été renforcé à la suite de l'adoption par le gouvernement, en 1993, d'un programme de restructuration du secteur bancaire comportant la recapitalisation des banques. Cette restructuration a ouvert la voie à la privatisation des banques, qui sera achevée dans les années qui viennent. Les systèmes de réglementation et de contrôle appliqués par la Pologne soutiennent facilement la comparaison avec ceux d'autres pays d'Europe centrale. En même temps, le système financier ne cesse de gagner en transparence. La Pologne a été l'un des premiers pays à souscrire à la norme spéciale de diffusion des données (NSDD) du FMI. Dans le dernier rapport en date de l'Institute of International Finance sur les pratiques de diffusion des données des économies de marché émergentes, la Pologne est à la cinquième place sur les 27 pays étudiés. Pour améliorer sa position, elle devrait publier plus fréquemment des données sur les comptes du secteur public et les réserves internationales, fournir des données sur l'emploi des réserves et communiquer régulièrement des informations sur les calendriers d'amortissement.

D'importantes *réformes structurelles*, qui sont au cœur du renforcement de la compétitivité de l'économie polonaise, ont été opérées dans les domaines des privatisations, de la sécurité sociale, de la santé, de l'éducation et des administrations locales. Jusqu'à 75 % des actifs actuellement dans le portefeuille de l'État doivent être privatisés d'ici à 2001, et cette proportion devrait passer à 90 % d'ici à 2005. Les actifs conservés par l'État consisteront essentiellement en participations minoritaires dans des secteurs stratégiques. Les principaux projets pour 2000 et 2001 comprennent des privatisations dans les secteurs des télécommunications, de la production d'énergie, de la pétrochimie et de la sidérurgie. La privatisation du secteur traditionnellement «difficile» des charbonnages sera également amorcée.

Les réformes structurelles entreprises en 1999 auront un effet profond et bénéfique sur la soutenabilité à long terme des finances publiques et sur l'efficacité de la fourniture de biens publics. En ce qui concerne la sécurité sociale, le système public de pension financé par répartition sera remplacé par un système de retraite individuel entièrement capitalisé, ce qui devrait favoriser la réduction des transferts sociaux, le développement du marché des capitaux et l'augmentation de l'épargne et de l'investissement intérieurs.

La réforme du système de santé — qui prévoit le financement par le budget de l'État de services médicaux actuellement financés par des caisses de santé indépendantes — sera financée au moyen de 7,5 % des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. La réforme de l'éducation devrait accroître l'efficacité économique, et celle des administrations locales entraînera la décentralisation des dépenses et améliorera l'efficacité régionale.

Parallèlement aux réformes structurelles, une stratégie visant à réduire les coûts sociaux de la restructuration et à absorber le nombre considérable de nouveaux arrivants sur le marché du travail favorisera la création d'emplois. Et l'adoption d'une politique salariale saine, la libéralisation des échanges et la simplification des barèmes d'imposition contribueront à assouplir ce marché.

L'un des principaux objectifs du programme économique de la Pologne est de faciliter l'intégration du pays à

l'Union économique, prochaine étape sur la voie de l'intégration à l'économie mondiale, après l'adhésion à l'OCDE en 1996 et à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en 1999. Dans le cadre de son programme d'accession à l'UE, le gouvernement polonais s'attachera à relever plusieurs défis : rendre la législation polonaise compatible avec celle de l'UE; satisfaire aux derniers critères de convergence économique pour répondre aux conditions d'adhésion à l'Union économique et monétaire européenne (UEM); faire face à la concurrence accrue à laquelle les produits polonais sont confrontés dans l'UE par suite de la plus grande transparence apportée par l'UEM; créer des emplois (pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail et les travailleurs quittant le secteur agricole et les industries en perte de vitesse) de manière à apaiser les craintes dans l'UE d'émigration massive de la Pologne vers les (autres) pays de l'UE.

Il serait aussi utile d'apporter certaines modifications aux politiques économiques de l'UE — en opérant une réforme institutionnelle de la politique agricole commune de manière à laisser davantage le marché déterminer les prix des produits agricoles et des réformes sociales et du marché du travail qui soient de nature à réduire le chômage structurel.

En adhérant à l'UEM, la Pologne achevera sa transformation en économie de marché, atteignant le but qu'elle s'est fixé il y a plus de dix ans. **F&D**

Crown Agents Financial Services Limited

Training Courses in Banking and Financial Management

The increasing pace of change, complexity and turmoil in financial markets creates growing pressures on governments and organisations to manage financial flows more effectively. In response to these pressures, the present and future policy makers in central banks, government ministries, parastatals and commercial organisations need strategic and technical financial management skills suited to today's global markets.

Crown Agents Financial Services Limited, a UK bank working internationally with governments and commercial organisations, are responding to this need with short residential courses held at the Crown Agents International Management Training Centre in the UK. Courses can also be tailored for presentation worldwide. UK based courses to be conducted in 2001 include:



Crown Agents

- Fiscal Policy, Revenue and Expenditure
- Public Sector Reform and Privatisation
- Supervision of Banks and Financial Institutions
- The Instruments of Financial Markets
- Combating Economic Crime
- Foreign Exchange Management

- Debt Management Strategies and Techniques
- Debt Restructuring and Sustainability Analysis Workshop
- Domestic Debt Management and Markets
- Treasury Controls Within Banks
- Pensions Administration
- Internal Audit for Banks

- Evaluating Banks: Measuring Profitability and Effectiveness
- Bank Lending
- Risk Management in Banks
- Development of Capital Markets
- Managing Aid Projects
- Successful Aid Finance
- Reserves and Sovereign Risk Management

If you have training needs in these or related subjects, or would like further information, please contact: Richard Westley
 Tel: +44 (0) 20 8710 6713 Fax: +44 (0) 20 8643 6250 Email: richard.westley@crownagents.co.uk

Please quote reference FDO900 when replying

Crown Agents delivers specialist and multi-disciplinary skills in international trade, procurement, finance and international development



INVESTOR IN PEOPLE