

La transition en Pologne

Inégalités, transferts et croissance

*Michael P. Keane
et Eswar S. Prasad*

La Pologne est l'un des pays qui ont le mieux réussi leur transition. La croissance du PIB y a été très forte sans que les inégalités de revenus augmentent sensiblement. Ce succès tient peut-être au programme de stabilisation que ce pays a lancé très rapidement, à la vigueur des réformes favorisant l'économie de marché qu'il a engagées par la suite et à des programmes sociaux généreux.

IL EST BIEN CONNU que, dans la plupart des pays en transition d'Europe de l'Est ou de l'ex-URSS, les inégalités de revenus se sont sensiblement aggravées. En même temps, la croissance a été médiocre dans nombre de ces pays, le niveau actuel de leur PIB étant très inférieur à celui observé avant la transition. En Russie, par exemple, les indicateurs types des inégalités de revenus affichent une progression de 75 % depuis 1991, alors que le PIB est un tiers en deçà de ce qu'il était cette année-là. Sous l'effet conjugué de la baisse du revenu moyen et de l'accroissement des inégalités, la pauvreté a augmenté dans des proportions vraiment spectaculaires en Russie et dans beaucoup d'autres pays en transition.

La transition en Pologne

De l'avis général, les inégalités se sont nettement aggravées, à des degrés divers cependant, dans presque toutes les économies en transition, à l'exception notable, d'après nos études, de la Pologne. Ce pays a amorcé sa transition avec la fameuse réforme radicale d'août 1989–janvier 1990. Nous avons constaté, à partir de données détaillées tirées d'une enquête auprès des ménages, qu'après une brève progression en 1989, les inégalités de revenus sont en fait tombées en 1990–92 à un niveau légèrement inférieur à ce qu'il était avant la transition. Par la suite, elles se sont accrues, quoique de manière graduelle, dépassant faiblement ce niveau en 1997. Cette évolution se retrouve dans les variations du coefficient de Gini pour les revenus, l'indicateur sommaire des inégalités le plus souvent utilisé (voir graphique 1). Le coefficient de Gini va de 0, si les revenus sont parfaitement égaux, à près de 1, s'ils sont concentrés entre les mains de quelques-uns. Ainsi, la distribution des revenus est d'autant plus inégale que la valeur de ce coefficient est élevée. Dans l'ensemble, les inégalités semblent s'être aggravées très peu en Pologne pendant la transition, et nettement moins, par exemple, que dans des économies industrialisées comme les États-Unis et le Royaume-Uni dans les années 80.

Cependant, un accroissement sensible des inégalités de revenus salariaux a bel et bien été observé en Pologne. Comme dans d'autres économies en transition, le rendement de l'éducation a augmenté et les inégalités de revenus salariaux, qui avaient été maintenues à un niveau artificiellement bas sous le régime communiste, n'ont plus été contenues. En particulier, la prime accordée aux salariés pour un diplôme de fin d'études secondaires ou supérieures (par rapport aux titulaires d'un diplôme de fin d'études primaires) a presque doublé entre 1989 et 1996 (voir graphique 2).

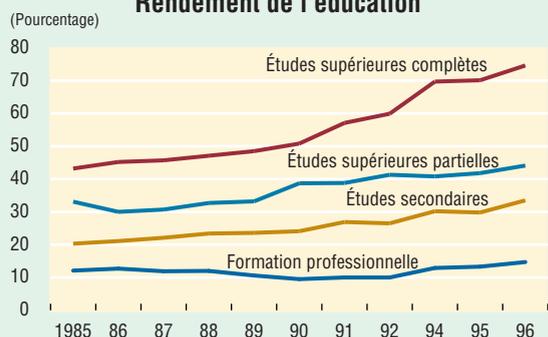
La Pologne est en outre la seule économie en transition où la croissance a été forte, le PIB réel augmentant de 28 % entre 1989 et 1999. En revanche, seuls quelques autres pays (Albanie, Hongrie, République slovaque, République tchèque et Slovénie) ont réussi plus ou moins à conserver leur PIB d'avant la transition. Cela amène à se poser d'importantes questions : quelles ont été les bonnes décisions prises par la Pologne ? Pourquoi les inégalités de revenus ne se sont-elles pas aggravées malgré la forte augmentation des inégalités de salaires ? Nous verrons que les réponses à ces questions sont intimement liées.

Graphique 1
Coefficient de Gini pour les revenus



Source : Keane and Prasad, 2000.

Graphique 2
Rendement de l'éducation



Source : Keane and Prasad (à paraître).

Note : rendement par rapport aux salaires des travailleurs qui ne sont pas allés au-delà de l'enseignement primaire.

Les bonnes décisions prises par la Pologne

Au départ, les conditions étaient loin d'être idéales en Pologne; il y avait notamment un excès de liquidité (accumulation excessive d'épargne) et un important déficit budgétaire. Cependant, les autorités ont lancé très tôt un programme vigoureux de stabilisation et ont été félicitées, notamment par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), pour l'ampleur de leurs réformes ultérieures favorisant le marché. Dans le rapport qu'elle établit tous les ans sur la transition, la BERD utilise dix indicateurs pour mesurer les progrès accomplis notamment dans les privatisations et la réforme des entreprises, la libéralisation des prix et des échanges, l'instauration de l'état de droit et de droits de propriété et le fonctionnement des marchés financiers. La Pologne a toujours figuré parmi les bons élèves dans tous ces domaines, sauf celui de la privatisation des entreprises d'État. En revanche, le développement du secteur privé par la création d'entreprises a été exceptionnellement rapide dans ce pays.

L'un des aspects les plus saisissants de la politique macroéconomique appliquée au début de la transition a été la forte augmentation des transferts liquides de l'État aux particuliers. Durant les quatre premières années, les dépenses de transferts sont passées de 10 à 20 % du PIB (voir tableau). Cette augmentation a permis d'atténuer l'aggravation des inégalités en réduisant celles qui sont imputables aux revenus salariaux.

Il convient de souligner que l'accroissement des transferts était dû essentiellement à l'augmentation des pensions. Les travailleurs âgés avaient le plus à perdre de la privatisation ou de la fermeture des entreprises publiques et auraient été les plus pénalisés par les restructurations. Cependant, les pensions d'État généreuses (par rapport aux salaires moyens) offertes en 1991-92 ont incité nombre de ces travailleurs à prendre une retraite anticipée. Ainsi, malgré les effets négatifs d'un déficit budgétaire élevé, l'augmentation des pensions ou autres transferts publics a pu en fait faciliter la transition : elle a d'abord neutralisé une éventuelle opposition politique aux réformes par un puissant groupe d'intérêts, puis elle a contribué à la restructuration des entreprises, notamment en ramenant l'emploi à des niveaux plus efficaces. À l'exception peut-être de la Hongrie, la Pologne est le pays en transition où la productivité de la main-d'œuvre a le plus augmenté.

Comparaison internationale

Plutôt que de spéculer sur les causes du succès exceptionnel de l'expérience polonaise, nous pouvons examiner méthodiquement cette expérience en la comparant à celle des autres économies en transition. Nous avons d'abord corréla la croissance du PIB réel pendant les huit premières années de la transition avec divers facteurs qui permettaient de prévoir la croissance dans les économies en transition. Cette analyse a montré très précisément que les inégalités de revenus ont augmenté dans les pays où la croissance était faible.

Cette relation est exposée au graphique 3, qui représente la croissance du PIB et les variations des inégalités dans quatorze économies pour lesquelles on dispose de données sur les huit premières années de leur transition. La croissance annuelle moyenne du PIB est indiquée sur l'axe des abscisses. La Pologne est le seul pays où la croissance a dépassé nettement zéro, suivie par la Slovénie et la République tchèque (avec une croissance proche de zéro). L'Ukraine, dont le PIB a diminué de 11 % par an en moyenne, obtient le plus mauvais score.

La progression des inégalités de revenus, indiquée sur l'axe des ordonnées, est mesurée par la variation du coefficient de Gini pendant les premières années de la transition. Là encore, la Pologne obtient les meilleurs résultats, avec un léger accroissement des inégalités, et l'Ukraine les plus mauvais, avec une forte hausse de 0,23 du coefficient, soit une progression de plus de 100 % des inégalités. Il est probable que le classement des pays ne serait guère modifié si l'on tenait compte des variations des causes des inégalités, la mobilité des revenus par exemple, que ne saisissent pas les indicateurs sommaires comme le coefficient de Gini.

La forte relation négative entre la croissance du PIB et les variations des inégalités au début de la transition est remarquable. On peut citer parmi les pays où la croissance a été assez bonne et où les inégalités ont faiblement progressé, outre la Pologne, la Slovénie et la République tchèque et parmi ceux où la croissance a été médiocre et où les inégalités ont le plus augmenté, outre l'Ukraine, la République kirghize, la Russie, la Lituanie et la Lettonie.

La relation entre l'égalité des revenus et la croissance

Les politiques qui favorisent l'égalité des revenus profitent-elles également à la croissance? La croissance elle-même

Transferts sociaux

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Dépenses des administrations publiques (en pourcentage du PIB)										
Transferts liquides aux particuliers	9,4	11,2	10,6	17,3	19,9	20,4	20,2	19,7	18,7	19,4
Pensions	7,1	8,2	8,1	12,2	14,8	15,0	14,9	14,5	14,3	14,4
Prestations de chômage	0,0	0,0	0,2	1,2	1,7	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0
Autres prestations	2,3	3,0	2,3	3,9	3,4	4,2	4,1	4,0	3,3	4,0
Solde des opérations des administrations publiques (en pourcentage du PIB)	0,0	-7,4	3,1	-6,5	-6,7	-2,9	-3,0	-3,1	-3,4	-3,1
PIB réel (variation annuelle en pourcentage)	4,0	0,3	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,1	6,9

Sources : diverses publications du FMI; Milanovic, 1998.

génère-t-elle davantage d'égalité entre les revenus? Ou les bons résultats en matière de croissance et de réduction des inégalités s'expliquent-ils par quelque troisième facteur?

Il est possible de soutenir en théorie que les fortes inégalités de revenus, comme celles observées en Russie et en Ukraine, pénalisent la croissance et qu'il est indispensable pour consolider le capitalisme que se constitue une classe moyenne solide de propriétaires (Kornaï, 2000). De fortes inégalités peuvent empêcher la classe moyenne de se développer, et d'importantes considérations politico-sociales permettent de croire que la classe moyenne contribue puissamment au succès de la transition. Dans certains pays, comme la Russie, qui ont privatisé au profit d'initiés, une classe de groupes d'intérêts particuliers riches s'est créée. Comme l'ont récemment montré Havrylyshyn et Odling-Smee (2000), il est important pour ces groupes de geler la transition après les privatisations et de ne pas procéder à des réformes capitales, comme la restructuration des entreprises et l'instauration de la règle de droit, qui risquent de les empêcher de se doter de rentes. Le plus souvent, il est dans l'intérêt de la classe moyenne de réclamer de nouvelles réformes favorisant la poursuite de la transition. Les pauvres, en revanche, peuvent souhaiter un retour au communisme, car

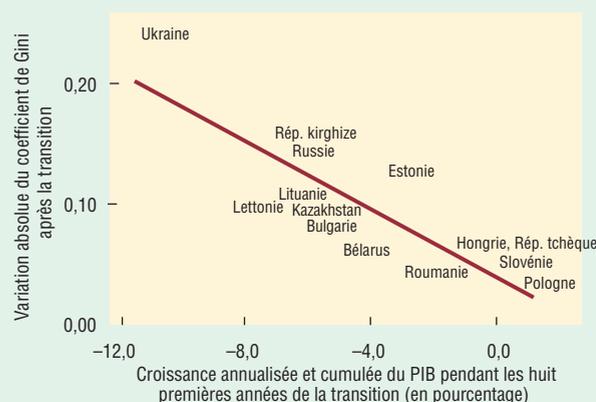
leur situation économique relative tend à se dégrader au début de la transition.

D'aucuns défendent l'argument élémentaire selon lequel une certaine égalité des revenus est souhaitable pour l'économie. D'autres au contraire estiment qu'un niveau acceptable d'inégalités est nécessaire au départ pour le développement : les richesses doivent être concentrées entre les mains de quelques-uns qui peuvent alors investir et permettre au pays de s'industrialiser. Cette opinion se fonde sur la notion classique qu'une industrialisation massive est la locomotive du développement. Cependant, de récents travaux dans le domaine de la théorie de la croissance montrent essentiellement que la petite entreprise et un investissement sociétal massif dans l'éducation et les soins de santé sont les principaux moteurs de la croissance. La concentration des richesses est nuisible, car le nombre de personnes qui créent de petites entreprises est alors limité. Ainsi, une plus grande égalité des revenus peut renforcer la croissance. En Pologne, pays qui comptait près de 2 millions d'entrepreneurs et plus de 125.000 sociétés commerciales privées en 1996, c'est à l'évidence la petite entreprise qui a tiré la croissance.

Peut-on soutenir que, si l'égalité des revenus stimule la croissance, le contraire n'est pas vrai, comme semble du moins le confirmer l'expérience polonaise? La distribution des revenus s'est en fait améliorée en Pologne en 1990-92, c'est-à-dire la période pendant laquelle le PIB a fortement diminué, à cause de l'augmentation des transferts sociaux. Depuis 1993, année où il a été mis fin à cette augmentation (par rapport au PIB), les inégalités s'accroissent graduellement, alors que la croissance est forte. Ainsi, durant la transition, l'évolution des inégalités en Pologne semble être liée aux changements apportés par les autorités dans les programmes de transferts, et non systématiquement à la croissance du PIB.

En Russie, la situation a été inverse. Si, comme en Pologne, les inégalités de salaires ont fortement augmenté et l'emploi a reculé du fait de la transition, les transferts publics ont eu un effet très régressif, intensifiant les inégalités de revenus. En outre, la cession des actifs de l'État à des initiés à des prix inférieurs à ceux du marché a encore creusé les écarts de revenus. Mais, dans ce pays aussi, il faut, semble-t-il, imputer essentiellement l'augmentation ou la diminution des inégalités au début de la transition aux politiques spécifiques des autorités, plutôt qu'aux résultats macroéconomiques eux-mêmes.

Graphique 3
Inégalités et croissance au début de la transition : comparaison internationale



Source : Keane and Prasad, 2000.



Michael P. Keane (à gauche) est professeur d'économie aux universités de New York et Yale. Eswar S. Prasad est Assistant du Directeur du Département des études du FMI.

Les autres déterminants éventuels de la croissance et l'inégalité des revenus

Enfin, nous nous demandons si les bons résultats en matière de croissance et de distribution des revenus peuvent s'expliquer par un troisième facteur (ou série de facteurs), qui pourrait être l'étendue des réformes favorisant le marché ou la situation initiale du pays. Plus précisément, il se peut que la croissance ait été faible et la progression des inégalités rapide dans les pays qui ont suivi des politiques médiocres ou dont la situation initiale était mauvaise (ils ont, par exemple, refusé d'appliquer des réformes profondes ou dû affronter d'importants déséquilibres macroéconomiques).

Pour examiner le rôle de ces facteurs, il est nécessaire de dépasser la simple analyse de corrélation et d'utiliser une analyse de régression multiple afin d'identifier les effets de différents facteurs sur la croissance du PIB pendant les huit premières années de la transition. Ces facteurs sont éventuellement l'évolution des inégalités, l'impact de diverses mesures prises par les autorités pendant la transition et le degré de gravité de la situation initiale de chaque pays.

Nous constatons que, prises ensemble, ces variables peuvent expliquer en grande partie les variations entre les pays de la croissance du PIB pendant les huit premières années de la transition. Il est intéressant de souligner que, même une fois prises en compte les variables de décision entre les mains des gouvernements et la situation initiale de chaque pays, une relation très étroite entre la croissance du PIB et l'évolution des inégalités demeure. Les estimations tirées de notre analyse de régression indiquent que, lorsque deux pays se trouvant dans la même situation initiale appliquent des réformes d'une ampleur analogue (à en juger par les indicateurs de transition de la BERD), le taux de croissance du PIB réel de celui qui laisse les inégalités augmenter de 10 % selon l'indicateur de Gini (soit une progression de 0,03 de la valeur absolue du coefficient de Gini) est inférieur d'un point environ.

Ces chiffres s'inscrivent assurément dans la fourchette des données observées. Par exemple, la République tchèque obtient des résultats un peu supérieurs à ceux de la Pologne selon l'indicateur utilisé par la BERD pour mesurer les progrès des réformes, mais sa situation initiale était légèrement

meilleure. Toutefois, elle a suivi des politiques qui ont amené le coefficient de Gini à dépasser de 0,03 % celui de la Pologne, et a enregistré un taux de croissance annuel du PIB inférieur d'environ 1,6 point. Le cas de la Hongrie et celui de la République tchèque semblent très proches (même situation initiale et même évolution des indicateurs de la BERD), mais, si l'augmentation des inégalités a été analogue dans les deux pays, le taux de croissance annuel moyen du PIB de la Hongrie a été inférieur de 2,4 points à celui de la Pologne.

La relation négative entre inégalités et croissance que nous observons n'est pas nouvelle, encore qu'elle n'avait jamais été prouvée auparavant pour les économies en transition. Un certain nombre d'études récentes ont examiné, au moyen d'analyses de régression, la relation entre inégalités et croissance pour des groupes beaucoup plus larges de pays. Bien que les résultats de ces comparaisons internationales ne soient pas concluants, il semble que cette relation reste négative. Il convient cependant de formuler d'importantes réserves. En particulier, nous ne pouvons, dans ce type d'analyse, exclure que les bons résultats en matière de croissance et de réduction des inégalités s'expliquent par un troisième facteur que nous, et d'autres, aurions oublié.

Conclusion

De tous les pays en transition, la Pologne est celui où la croissance du PIB a été la plus forte, où les inégalités ont le moins progressé et où la libéralisation du marché a été l'une des plus rapides. À cause de la transition, les inégalités ont certes fortement augmenté pour les revenus du travail, et nombre d'emplois ont été perdus. Cependant, grâce à des transferts sociaux généreux et bien ciblés (les pensions surtout), le gouvernement a atténué les répercussions des inégalités de revenus croissantes et facilité l'application des réformes favorables au marché, dont la restructuration des entreprises. L'inconvénient est que ces dépenses sociales élevées ont été à l'origine de déficits budgétaires — qui semblent insoutenables — d'environ 3 % du PIB. La Pologne doit maintenant rétablir la situation de ses finances publiques tout en conservant un système de sécurité sociale efficace et en préservant les importants acquis des années 90. **F&D**

Les auteurs se sont inspirés de deux études préparées par leurs soins et intitulées «Inequality, Growth and Transfers: New Evidence from the Economic Transition in Poland», IMF Working Paper 00/125 (Washington: International Monetary Fund, 2000) et «Changes in the Structure of Wages During the Economic Transition in Poland», qui sera publiée prochainement dans la même collection. On consultera ces études pour obtenir davantage d'informations sur les données et les sources utilisées dans le présent article.

Bibliographie :

Oleh Havrylyshyn et John Odling-Smee, 2000, «Réformes en panne», *Finances & Développement*, volume 37 (septembre), p. 7–10.

János Kornai, 2000, «Le passage à la propriété privée», *Finances & Développement*, volume 37 (septembre), p. 12–13.

Branko Milanovic, 1998, «Income, Inequality, and Poverty During the Transition from Planned to Market Economy», *World Bank Regional and Sectoral Studies* (Washington).