

La Pologne d'une crise à l'autre.

Pour la troisième fois, une crise aux aspects économiques, sociaux et politiques étroitement entremêlés vient de provoquer l'éviction du principal dirigeant de la Pologne. Sans doute, la crise actuelle tient-elle, en première analyse, à des causes externes. Mais le caractère récurrent des difficultés invite à s'interroger sur le rôle des facteurs internes dans leur apparition, ainsi que sur la spécificité de la Pologne dans une Europe socialiste où les tensions paraissent mieux contenues. Et l'analyse conduit à mal augurer de l'avenir à court et moyen terme du pays.

1
La crise internationale conduit, tardivement...

Il est indiscutable que l'environnement international de la Pologne a joué un rôle de premier ordre dans la crise des années 1976-1980, dont les événements d'août 1980 sont l'aboutissement. La crise occidentale impliquait, pour tous les pays socialistes, un déséquilibre externe qui ne pouvait pas — selon des cheminements déjà évoqués dans un précédent numéro de cette publication — ne pas se répercuter sur l'activité économique interne (1).

TABLEAU 1
Echanges de la Pologne de 1971 à 1979

(Taux de croissance en pourcentage)	Moyenne 1971-1974	1975	1976	1977	1978	1979
Avec les pays socialistes :						
— exportations	14,2	33,0	6,7	12,3	13,9	17,1
— importations	11,9	23,4	13,1	16,8	12,0	12,4
Avec les pays capitalistes développés :						
— exportations	20,0	7,5	8,7	9,8	9,8	18,3
— importations	47,4	16,2	9,7	— 4,6	2,4	10,2

Sources :

a) Statisticeskij ezegodnik stran clenov SEV 1971/1978 Moscou. Dans cet annuaire du CAEM les données en zlotys-devises sont traduites en roubles-devises.

b) Pour 1979 : ONU New York.

Mais, en Pologne, la politique d'ouverture à l'Ouest fut plus prononcée qu'ailleurs : en 1970, le taux « d'occidentalisation » des importations y était égal à celui des autres pays socialistes (25,8 %) ; en 1975, il atteignait 50,8 %, supérieur de plus de 15 points à la moyenne de ses partenaires du CAEM. Une telle intensité dans l'ouverture, illustrée par le tableau 1, ne pouvait être réduite rapidement : la réalisation des contrats d'importation devait être menée à terme, le maintien d'achats de produits « fatals » de tout investissement importé (biens intermédiaires et pièces détachées) était inévitable. D'autre part, la réforme de 1973, en accordant aux unions de production nouvellement créées un plus grand pouvoir d'accès aux marchés extérieurs, avait réduit la capacité de contrôle vis-à-vis du développement des importations.

Il faut ajouter à cela des erreurs d'appréciation des dirigeants quant à la gravité et la durée de la crise occidentale, et à son impact sur les ventes polonaises. Ces erreurs sont au demeurant compréhensibles : la Pologne, riche de houille et d'autres matières premières, semblait pou-

(1) « L'Europe de l'Est dans la crise. » La Lettre du CEPII n° 4 - Octobre 1979.

voir résister mieux que les autres aux modifications des conditions de l'échange international. C'est ainsi que les termes de l'échange avec les pays occidentaux s'améliorent de 9,5 % en 1974 et 5,1 % en 1975 (2) ; et, en 1974, ses ventes à l'Ouest progressent de plus de 30 % cependant que celles des autres pays socialistes (URSS non comprise) chutent d'environ 9 %. Ce n'est que tardivement que les autorités polonaises se rendent à l'évidence : après avoir adopté un plan quinquennal 1976-1980 très ambitieux, elles annoncent en 1976 une « manœuvre économique » qui, en freinant l'investissement, prend en compte la nécessité de résorber le déficit commercial et de limiter la progression de l'endettement. Nul doute, également, que la hausse des prix des livraisons soviétiques de matières premières — et notamment de pétrole — aussi progressive soit-elle, contribue à rendre plus évidente encore la nécessité d'une politique économique d'urgence.

2
... à un freinage
de l'activité...

Dès lors que les achats doivent être comprimés et les ventes forcées, l'économie polonaise dérape totalement. La réduction relative des achats d'équipements fait non seulement chuter l'activité interne : elle provoque aussi une désorganisation profonde, que les dirigeants ne parviennent pas à maîtriser (tableau 2).

TABLEAU 2

Résultats économiques
internes 1971-1979

(Taux de croissance en pourcentage)	Moyenne 1971-1974	1975	1976	1977	1978	1979
Production intérieure nette	10,0	9,0	6,8	5,0	3,0	— 2,0
Demande finale intérieure	12,2	10,9	7,0	2,7	0,7	...
Investissements nets	21,7	16,5	0,7	4,3	— 3,3	— 8,2
Consommation des ménages	7,8	11,3	8,7	6,6	1,0	3,0

Sources : Rocznik statystyczny 1979 Warszawa.

— Wilhelm Jampel : « L'économie polonaise en crise » - *Le Courrier des pays de l'Est* - Mars 1980 - N° 238 - La Documentation française - Paris.

En outre, l'effort d'exportation (3), en particulier de biens de consommation, ajouté à de mauvaises performances agricoles, crée des déséquilibres sur le marché dont les statistiques ne donnent en fait qu'une image très édulcorée. Tantôt c'est le beurre, tantôt le sucre qui manquent : les biens de longue durée (automobiles surtout) sont réservés à l'étranger ; la viande, elle, se fait de plus en plus rare, et plus chère. L'extension du réseau de magasins en devises (1974) et la création de magasins commerciaux où les prix sont plus élevés (1978) reflètent les pressions inflationnistes. Enfin, l'effort en faveur de la vente de matières premières provoque également des problèmes d'approvisionnement interne. L'endettement, cependant, continue de s'accroître, du fait du maintien des importations à un haut niveau et des charges de remboursement (tableau 3).

3
... que
la politique
de M. Gierek
rendait
en tout état
de cause
inévitabile

Ainsi, la responsabilité des conditions externes de la croissance dans la crise polonaise paraît établie. Mais ce qu'il faut souligner, surtout, c'est que l'ampleur et la gravité des difficultés sanctionnent en fait la véritable « fuite en avant » que constituait la politique économique inaugurée par M. Gierek : même en dehors de tout facteur exogène de crise, il est probable que les déséquilibres internes et externes n'auraient pu être évités. En effet, à de nombreux égards, les orientations de 1971-1972 ressemblaient à celles qu'à d'autres occasions les dirigeants polonais avaient été amenés à adopter et qui, toutes, avaient engendré dans le tissu économique et dans le corps social des réactions en chaîne, proches

(2) A. Tiraspolski : « Les termes de l'échange des pays de l'Est de 1970 à 1977 » - *Le Courrier des pays de l'Est* - N° 218 - Mai 1978 - La Documentation française - Paris.

(3) Sur les structures du commerce CAEM/CEE en général et Pologne/CEE en particulier, cf. F. Lemoine : « Le déclin du rôle de la Communauté économique européenne dans les échanges Est-Ouest » - *Economie prospective internationale* - N° 0 - Octobre 1979.

TABLEAU 3

Le poids
de la dette polonaise
1972-1979

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Exportations vers les pays non socialistes (millions de dollars)	1 796	2 529	3 883	4 123	4 441	4 882	5 499	6 335
Solde des échanges avec l'Ouest (millions de dollars)	— 353	— 1 138	— 1 889	— 2 875	— 3 271	— 2 056	— 1 810	— 1 430
Dette brute en fin de période (millions de dollars)	1 564	2 796	4 643	8 014	11 483	13 967	17 844	21 100
Service de la dette par rapport aux exportations (en pourcentage) ..	15	19	23	30	42	59	79	92
Service de la dette par rapport aux emprunts de l'année (en pourcentage)	44	32	38	30	40	65	64	85

Source : Estimating Soviet and East European Hard Currency Debt-National Foreign Assessment Center - Washington juin 1980.

de celles qui se sont manifestées dans les années 70. Certes, M. Gierek a amélioré pour un temps le niveau de consommation de ses administrés ; mais à crédit et pour faire naître autant d'espoirs qu'il a donné de satisfactions réelles. Sans doute a-t-il innové par rapport à ses prédécesseurs, en ouvrant la Pologne aux biens occidentaux ; mais pour mieux satisfaire les mêmes ambitions de croissance, caractéristiques de ce pays relativement pauvre.

Or, une croissance excessive (près de 10 % par an) conduit à des tensions internes très fortes. D'une part, associé au plein emploi, elle crée des goulets d'étranglement dans le secteur des biens intermédiaires et dans le domaine de la main-d'œuvre, ralentissant ainsi la mise en service des capacités de production et s'accompagnant, au moins pour un temps, d'une insuffisante croissance des productivités. D'autre part, la volonté de croissance débouche sur une politique d'investissement le plus souvent défavorable aux secteurs produisant pour la consommation et à la sphère dite non productive. Sans doute doit-on noter, dans la Pologne du début des années 70, un effort particulier en faveur des industries textiles et alimentaires, mais dans le même temps, la part de l'agriculture et de la construction de logements dans le total des investissements a été réduite. La hausse du taux d'investissement (il passe de 26,1 % à 35,6 %) rend toute relative l'amélioration pourtant réelle du niveau de vie. Vu la croissance très rapide des revenus dans le secteur industriel-urbain, liée à la fois à l'augmentation des effectifs (près de 400 000 personnes en moyenne chaque année de 1972 à 1975) et à l'augmentation des revenus par tête (plus de 10 % par an), le déséquilibre interne menace de façon inquiétante. L'impossibilité — pour des raisons d'ordre politique — de répercuter dans les prix à la consommation la hausse des coûts du secteur agricole (4) débouche sur une situation bloquée, où les dépôts en caisse d'épargne doivent s'élever au même rythme que les subventions à la consommation.

Un écart croissant apparaît ainsi entre une économie réelle, soumise à des bouleversements structurels profonds, et une économie officielle, soucieuse de planification et de contrôle. L'intervention de l'administration vient en fait très souvent accroître la désorganisation, contraignant les entreprises à constituer des stocks plus importants que jamais, faisant échapper les prix et les revenus au contrôle officiel (5). Sans doute pensait-on qu'à terme l'ouverture sur l'extérieur déboucherait sur

(4) Attribuée pour l'essentiel aux mauvaises conditions climatiques, la dégradation de la situation agricole est à relier en fait au ralentissement, dès 1973, de la progression des revenus du milieu rural et à celui, tout aussi significatif, des livraisons d'engrais.

(5) Une enquête effectuée en 1978 indique que sur un échantillon de 26 000 prix, près de 25 % étaient supérieurs à la norme et 15 % inférieurs.

une productivité générale plus élevée, rendant possible un retour à l'équilibre. *Encore eût-il fallu*, en dehors de toute dégradation de l'environnement extérieur, *que la politique d'ouverture ne fût pas seulement une politique d'importation mais aussi une politique d'insertion dans l'économie mondiale*. Or, ce n'est qu'après avoir autorisé l'achat massif de biens d'équipements qu'on jugea nécessaire de promouvoir une véritable politique de spécialisation et une timide amorce d'ouverture aux investissements étrangers. Faute d'avoir été sélective et branchée sur un marché intérieur plus transparent, l'ouverture à l'Ouest ne pouvait pas rendre l'économie polonaise plus compétitive et permettre le retour à l'équilibre. La crise internationale n'a fait que rendre plus évidente l'impasse dans laquelle le pays s'était engagé.

4

Vers un avenir traditionnel ?

De plus en plus, les nouveaux dirigeants semblent remettre à leur juste place — primordiale — les causes internes de la crise (6). On assiste désormais à une forte vague d'autocritique, associée à des changements de personnes destinés à donner une certaine crédibilité à la nouvelle équipe dirigeante. Il va de soi que de telles mesures, pour nécessaires qu'elles soient, ne peuvent avoir qu'un impact limité au plan politique et pour une courte période. Les déséquilibres internes et externes sont là, et d'autres actions seront nécessaires pour restaurer la confiance des « créanciers », polonais ou étrangers.

TABLEAU 4

Structure de la dette
au 1^{er} janvier 1980

(En millions de dollars)	Dû en 1980	Dû en 1981	Dû après 1981
Dette commerciale	6 760	3 055	6 185
Crédits garantis	1 349	1 219	2 532
Total	8 109	4 274	8 717

Source : Estimating Soviet... *op. cit.*

Ces déséquilibres se sont même aggravés, du fait, d'une part, des augmentations de revenus promises et déjà partiellement accordées et, d'autre part, de la dégradation des finances extérieures. Il est possible sans doute que les nouveaux crédits accordés par l'extérieur « neutralisent » les hausses de revenus, si elles permettent d'exporter moins ou d'importer plus de biens de consommation. Mais ils ne peuvent avoir qu'un effet ponctuel. La dette doit être remboursée (tableau 4) même si, comme c'est probable, elle est renégociée dans de bonnes conditions, et la population doit admettre une certaine rigueur dans la politique des revenus et des prix. Seule une équipe disposant d'un « crédit » suffisant pour faire accepter les sacrifices et s'engageant en même temps dans la mise au point de nouvelles règles de jeu économique et social, pourrait faire effectuer à la Pologne le tournant nécessaire. Mais on voit mal comment cela se ferait : non seulement parce que les nouveaux dirigeants ne semblent pas disposer de l'autorité nécessaire, mais aussi parce que toute réforme à chaud par trop radicale dont le parti prendrait la tête ne serait pas admise par les autres pays socialistes. Au reste, il n'est pas sûr que les dirigeants polonais aient intérêt à réformer profondément la société dont ils ont la charge dans un sens qui réduirait leur propre pouvoir d'orientation, de gestion et de contrôle.

Dès lors, on penchera plutôt pour une hypothèse d'évolution faisant une large place à des modes plus traditionnels de résolution des crises en Europe socialiste. Une première orientation possible serait faite d'un mélange d'ouvertures et de pressions qui contribuerait à terme à replonger l'économie et la société polonaises dans une période de stabilité relative à la manière de l'après-Bierut ou de l'après-Gomulka. Mais de façon tout aussi crédible, le corps social polonais peut également, armé de sa détermination actuelle, maintenir sa pression au point de rompre le fragile équilibre d'aujourd'hui. Il faudra alors rechercher à nouveau celui qui sera capable de « normaliser » la société polonaise.

(6) Rejoignant en cela les analyses présentées depuis longtemps par de nombreux économistes. Cf. M.F. Rakowski (*Polityka* 5-VII - 1980).

Rédaction :

Centre
d'études prospectives
et d'informations
internationales,
52, rue Saint-Denis,
75001 Paris.
Tél. : 233-71-36.
Rédacteur en chef :
Gérard Lafay.

Edition :

La Documentation française.
Abonnement d'un an
(8 numéros) : 120 F.
Commande adressée à :
La Documentation française,
124, rue Henri-Barbusse,
93308 Aubervilliers Cedex.
Règlement à réception
de la facture.
Directeur
de la publication :
J.-L. Crémieux-Brilhac.
CPPP n° 1462 AD.
Dépôt légal :
4^e trimestre 1980.
Imprimerie LIR.
Imprimé en France.