

# TRANSFORMATION DE LA POLOGNE : FAITS ET MYTHES SUR LA PÉRIODE 1990-2020 ET LES CHANCES DU PAYS D'ATTEINDRE LE NIVEAU ÉCONOMIQUE DES ÉTATS-UNIS ET DE L'ALLEMAGNE APRÈS 2020

**Poland's transformation : Facts and myths about the period 1990–2020 and the country's chances of attaining the economic level of the USA and Germany after 2020**

**STANISLAW GOMULKA<sup>1</sup>**

Académie polonaise des sciences  
London School of Economics 1970-2005  
e-mail : gomulka@rubikon.pl  
ORCID : 0000-0002-6718-0988

**Abstract :** This paper studies path-breaking economic developments in Poland following the start of the systemic transformation in 1989. Three groups of countries are used for comparative analysis : those economically most advanced, those less developed but striving to catch up during the last 30–40 years, and as a subgroup of the latter, the transition economies. The paper has three objectives. The first is to show that many opinions regarding major aspects of the Polish transformation are at variance with the plain statistical facts. The second is to evaluate the pace and the extent of the progress so far in the effort to narrow the income and wealth gaps between Poland and most developed countries, particularly pre-2004 members of the European Union. The third consists of a discussion of factors which are likely to impede the pace of Poland's economic development in the years to come.

**Keywords :** bank regulation, leverage ratio, bank risk, credit supply.

---

<sup>1</sup> Je suis reconnaissant pour les commentaires utiles de Leszek Balcerowicz, Marian Gorynia, Andrzej Koźmiński, Roman Kuźniar, Ryszard Pazdan, Aleksander Smolar, Oded Stark et Jerzy Wilkin. Des commentaires utiles sur l'analyse de la transformation en 1989-2019 ont été de même lors de discussions à la Fondation Stefan Batory de Pologne et au Congrès de Macroéconomie à la Warsaw School of Economics (SGH). Traduction du polonais vers l'anglais est de Daniel J. Sax et de l'anglais vers le français par l'éditeur de RIELE, professeur Krzysztof Malaga. Une version antérieure de cet article a été publiée en polonais dans *Rocznik Strategiczny 2019/20*, 2020, Roman Kuźniar (éd.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Varsovie.

**Résumé :** Cet article étudie les évolutions économiques révolutionnaires en Pologne après le début de la transformation systémique en 1989. Trois groupes de pays sont utilisés pour l'analyse comparative : les plus avancés économiquement, les moins développés mais s'efforçant de rattraper leur retard au cours des derniers 30–40 ans, et en tant que sous-groupe de ces derniers, les économies en transition. Le document a trois objectifs. Le premier consiste à montrer que de nombreuses opinions concernant les principaux aspects de la transformation polonaise sont en contradiction avec les faits statistiques simples. Le deuxième consiste à évaluer le rythme et l'ampleur des progrès réalisés jusqu'ici dans l'effort visant à réduire les écarts de revenus et de richesse entre la Pologne et la plupart des pays développés, en particulier les membres de l'Union européenne d'avant 2004. Le troisième consiste en une discussion des facteurs susceptibles d'entraver le rythme du développement économique de la Pologne dans les années à venir.

**Mots-clés :** Pologne 1989–2019, Union européenne, aspects politiques, prévisions de croissance à long terme.

**JEL Classification:** O52, O57, P52.

## **Introduction : Trois changements économiques révolutionnaires dans le monde**

Vers 1990, le monde a assisté à l'arrivée de deux changements majeurs qui pourraient même être qualifiés de révolutionnaires. L'un de ces changements s'est produit dans les pays du « vrai socialisme » et a impliqué l'effondrement du système économique qui reposait sur le fait que la bureaucratie d'État jouait un rôle central dans la décision de ce qui devait être produit, comment et pour qui. à la suite de ces transformations systémiques, ces pays sont passés en très peu de temps à une économie de marché largement concurrentielle. Sur le plan politique, l'Europe a également connu des changements étonnamment rapides et fondamentaux : l'éclatement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS) et du Pacte de Varsovie, l'unification de l'Allemagne et la démocratisation en Europe centrale et orientale. Dans la deuxième partie de l'article, je comparerai certains mythes sur la façon dont cette transformation s'est déroulée en Pologne par rapport aux faits.

Le deuxième des deux changements cruciaux a impliqué des taux de croissance du PIB par habitant beaucoup plus rapides dans des pays qui avaient été peu développés jusqu'à 1990 et qui, ensemble, représentaient environ 85% de la population mondiale. Ces pays comprenaient principalement la Chine et l'Inde.

Dans les pays très développés, la croissance du PIB par habitant (ou à proprement parler, par heure de travail), dépend presque entièrement du rythme de croissance du secteur, moteur du changement technologique et amélioration des compétences de la main-d'œuvre. Au cours des deux derniers siècles, les tendances

concernant le rythme de développement dans ces pays ont été assez stables dans le temps et similaires, la croissance annuelle du PIB par habitant oscillant entre 1,2% et 1,5%.

Dans ce que l'on appelle parfois des « pays en rattrapage », le rythme de croissance économique dépend surtout de leur volume de transfert de technologie en provenance de pays très développés, et ce volume dépend de leurs politiques économiques, notamment du niveau d'investissement en relation au PIB, à la qualité des institutions et aux compétences de la main-d'œuvre. En conséquence, le rythme de rattrapage varie considérablement d'un pays à l'autre et au fil du temps – comme le démontrent les données de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) – la croissance du PIB par habitant se situant généralement dans une large fourchette de 1%–10% par an (Gomulka, 2017b).

Aux XIXe et XXe siècles, l'écart de revenu en pourcentage entre ces pays et les pays très développés n'a cessé de croître, tout comme l'écart de civilisation en général. Cependant, à la suite du deuxième des deux changements cruciaux mentionnés ci-dessus, il y a environ 30 à 40 ans, ces deux écarts ont rapidement commencé à se réduire. Les pays touchés par cette transition – de la divergence à la convergence – incluent également la Pologne.

Les 40 à 50 dernières années ont également été témoins d'un changement institutionnel et politique révolutionnaire sur la scène européenne, à savoir la création et le développement de l'Union européenne (UE) ainsi que les conséquences économiques, développementales et politiques que cela a entraîné pour les États membres et pour le monde. Les changements économiques et politiques apportés par la première révolution ont également facilité l'élargissement de l'UE. La Pologne n'a adhéré à l'UE avant 2004. Au cours des quatre dernières années, la Pologne a rencontré des problèmes pour accepter pleinement les conséquences de l'adhésion (Wilkin, 2019). Dans cet article, je vais énumérer certains de ces problèmes.

Le développement signifie non seulement une croissance du PIB par habitant ou de la richesse par habitant, mais également des changements dans tous les autres facteurs qui ont un impact significatif sur la qualité de vie. Dans la troisième partie de l'article, je me limiterai à quatre domaines de ces changements en Pologne : la qualité de la démocratie politique, le niveau des revenus et l'inégalité des richesses, les changements démographiques et la qualité de l'environnement naturel dans le contexte de d'autres pays, principalement les États membres de l'UE.

Dans la quatrième partie du document, je présenterai la position de la Pologne dans le processus de réduction de l'écart de développement par rapport aux États-Unis et aux pays les plus développés sur le plan économique et institutionnel de l'UE. J'aborderai la question de nouvelles possibilités de réduire l'écart par rapport au PIB par habitant au cours des 20 à 30 prochaines années, en fonction des choix stratégiques de politique économique (Gomulka, 2017a). Dans ce contexte, j'aborderai les questions suivantes :

1. Les raisons du taux de croissance élevé en 2016–2019.
2. Les prévisions de croissance du PIB et l'état des finances publiques au cours des prochaines années.
3. Ajustements de la politique économique nécessaires au cours des 10 à 30 prochaines années.
4. Prévisions à long terme du PIB par habitant dans plusieurs scénarios.
5. Les coûts et les directions des transformations fondamentales nécessaires dans le secteur de l'énergie.

Le revenu national par habitant n'est néanmoins qu'une des nombreuses mesures importantes de l'état de l'économie d'un pays. En ce qui concerne plusieurs autres indicateurs, il existe encore un écart très important entre la Pologne et les pays très développés. L'un de ces indicateurs supplémentaires est la richesse par habitant. Selon les chiffres de la Banque mondiale, la richesse par habitant en Pologne ne représente qu'un sixième des niveaux enregistrés dans des pays comme l'Allemagne et les États-Unis. Un autre domaine dans lequel il existe encore des différences considérables qui sont difficiles à éliminer rapidement est le capital humain par habitant. Enfin, le troisième domaine dans lequel de telles différences existent et continueront d'exister pendant assez longtemps est la qualité de l'environnement naturel, la gestion de l'eau et l'énergie.

## 1. Faits et mythes sur la transformation en Pologne

Les principales réformes lancées à la fin de 1989 et au cours des années 90 font encore parfois l'objet de critiques, y compris de la part de politiciens influents. La Pologne avait-elle une alternative de modernisation évidemment meilleure? Afin de répondre à cette question de manière fiable, nous devons d'abord signaler plusieurs faits importants.

Une bonne introduction aux principales réformes de la fin de 1989 et du début de 1990 a été apportée par les mesures suivantes : la « réforme de Wilczek », qui a libéralisé l'activité commerciale (loi sur les activités commerciales du 23 décembre 1988), la Banque nationale de Pologne (NBP) Loi et loi bancaire du 31 janvier 1989, qui autorisaient le fonctionnement des banques privées et la création de neuf banques commerciales régionales basées sur quelque 400 points de vente de la BNP. D'autres réformes importantes ont consisté à permettre l'émergence d'un marché des changes basé sur environ 20 000 bureaux de change privés au premier semestre de 1989, et une libéralisation de grande ampleur des prix des denrées alimentaires en août 1989.

Ces importantes mesures axées sur le marché ont été prises en partie en réponse aux recommandations du FMI, faites à la demande du gouvernement polonais en

1985<sup>2</sup>. Ces recommandations ont d'abord été ignorées par les autorités polonaises, mais elles ont commencé à être prises en compte lors de la formation du gouvernement Rakowski le 27 septembre 1988.

Cependant, ces mesures axées sur le marché ont également révélé l'ampleur dangereusement grande du déséquilibre macroéconomique peu de temps avant la nomination du gouvernement Mazowiecki le 12 septembre 1989. En août 1989, le prix du marché du dollar a atteint un niveau si élevé qu'un salaire mensuel était équivalent à environ 20 USD, et le taux d'inflation au cours de ce seul mois a été estimé à environ 50%. Les réserves de change de la BNP et des banques commerciales étaient très faibles, légèrement inférieures à 2 milliards USD. À leur tour, les dépôts formels en dollars détenus par les ménages dans les banques ont totalisé environ 5 milliards de dollars et ceux détenus par les entreprises se sont élevés à près de 3 milliards de dollars. La dette extérieure de la Pologne envers les membres du Club de Paris n'a pas été remboursée et le déficit budgétaire de l'État a été financé par l'impression d'argent. En août 1989, la Pologne était donc dans une crise économique et financière exceptionnellement profonde dont l'ampleur était bien plus grande que les situations auxquelles étaient confrontés les autres pays européens du « vrai socialisme ».

Malgré cette crise profonde, la récession transformationnelle – inévitable en réponse à la nécessaire libéralisation des prix et à l'éclatement du bloc commercial basé sur le rouble (le Conseil d'assistance économique mutuelle, COMECON) en 1991 – en Pologne (et en Slovaquie) a été à plus petite échelle et a duré moins longtemps qu'ailleurs dans les pays du bloc de l'Est. À son tour, l'augmentation du PIB par habitant mesurée en termes de parité de pouvoir d'achat (PPA) a été exceptionnellement importante au cours de la période de 30 ans considérée : de 30% à 40% du niveau déclaré en Europe occidentale et aux États-Unis en 1989 à 50% à 60% en 2019, c'est-à-dire à un niveau beaucoup plus élevé que celui observé au cours des deux ou trois derniers siècles (Piątkowski, 2018).

L'une des raisons les plus importantes à l'origine de ce succès historique est le fait que le nouveau secteur privé national hors agriculture n'a connu une expansion exceptionnellement rapide qu'en Pologne (Dąbrowski, Gomulka, & Rostowski, 2001). L'ouverture du pays à l'Ouest en 1971–1981 et en 1984–1989 a joué un rôle important dans cette expansion après 1988, ce qui a entraîné une forte croissance du capital financier et humain privé en Pologne. Cependant, il résulte très probablement principalement d'une poignée de réformes (actes législatifs) lancées par le gouvernement Mazowiecki au début de 1990, avec un rôle crucial dans la rédaction

---

<sup>2</sup> En tant que conseiller principal du FMI sur les affaires polonaises en 1985–1987 et auteur d'un rapport spécial commandé par le FMI en 1985 (Kowalik, 2010, document n° 175), j'ai été l'un des formulateurs de ces recommandations (j'ai transmis le rapport directement à plusieurs économistes en Pologne, dont Leszek Balcerowicz et Władysław Baka, qui ont ensuite été gouverneur du NBP).

et la mise en œuvre de ces réformes joué par Leszek Balcerowicz et ses associés, ainsi à partir de la politique économique menée par ce gouvernement et les cabinets et parlements suivants ainsi que les gouverneurs consécutifs du NBP (Gomulka, 1998).

Avant 1989, la part du secteur privé dans l'emploi total était relativement importante (32% en 1970, 26,6% en 1980 et 30,9% en 1989), mais la part du secteur privé hors agriculture était très faible – 2,9% en 1970, 3,6% en 1980 et 7% en 1988 (Jarosz-Nojszewska, Morawski, & Zawistowski, 2017).

**Tableau 1. PIB par habitant par rapport aux États-Unis : comparaison entre la Pologne et les autres pays post-socialistes au début de la transformation et en 2018**

Pays	Année initiale	Niveau de l'année initiale	Niveau en 2018
<b>En Europe centrale et en Russie</b>			
Poland	1989	30.1	50.0
Bulgaria	1990	35.0	35.1
Czech Republic	1995	48.0	63.4
Estonia	1993	28.0	56.6
Lithuania	1995	24.0	56.4
Latvia	1992	23.0	49.0
Germany	1990	86.7	85.8
Russia	1992	24.0	43.3
Romania	1990	30.8	45.0
Slovakia	1993	31.0	54.1
Slovenia	1992	44.0	61.0
Ukraine	1992	24.0	14.7
Hungary	1990	46.0	49.0
<b>En Asie centrale et en Russie</b>			
China	1990	4.1	29.1
Armenia	1992	6.0	16.5
Azerbaijan	1992	7.0	28.8
Georgia	1994	6.0	18.2
Kazakhstan	1992	28.0	44.1
Kyrgyzstan	1992	7.0	6.2
Tajikistan	1992	5.0	5.5
Turkmenistan	1992	12.0	30.8
Uzbekistan	1992	7.0	11.2

Source : World Bank, the most recent database, gives GDP per capita, PPP (constant 2011 international \$).

Le succès de la politique économique de la Pologne au cours de la période de transformation est attesté par le fait que, depuis 1992, la Pologne n'a connu aucune récession à l'échelle de l'économie ni aucune crise bancaire. La politique budgétaire, bien qu'elle ne soit pas exemplaire, n'a pas joué un rôle fortement déstabilisateur. La politique monétaire s'est concentrée sur la réduction progressive de l'inflation au cours des 10 premières années, puis sur le maintien de la stabilité des prix au cours des 20 dernières années. La création d'un système compétent de surveillance bancaire a été un succès considérable.

Il est étonnant de voir combien de critiques de la stratégie de transformation de la Pologne, non seulement des politiciens et des journalistes, mais aussi des universitaires, formulent des opinions qui sont en contradiction avec ces faits et d'autres faits importants et généralement incontestables. Je vais émettre plusieurs de ces opinions.

### **1.1. Salaires, prix et pensions**

L'opinion selon laquelle l'année 1990 a connu une baisse « extrêmement importante » des salaires réels est erronée. Il ne tient pas compte de l'augmentation excessive des salaires réels moyens au cours des deux années précédentes : de 13,6% en 1988 et de 26% en 1989. En 1990, les salaires réels ont baissé de 26,7% par rapport au niveau de 1989, mais seulement de 7,7% par rapport à la situation en 1987.

Un autre point de vue erroné soutient que les retraités de vieillesse et d'invalidité ont été durement touchés pendant la période initiale de la transformation. En 1990, leurs pensions ont été ajustées chaque trimestre. Du fait de l'ajustement de près de 31% en janvier 1991, la pension moyenne a augmenté par rapport au salaire moyen de 64,1% en 1990 à 75,6% en 1991, le niveau le plus élevé de toute la période de 30 ans. Cette forte croissance a considérablement compliqué la situation du budget de l'État en 1991-1992.

Un autre mythe est une opinion qui se propage depuis de nombreuses années et soutient que les réformateurs étaient trop concentrés sur la réduction de l'inflation. En effet, le plan pour 1990 prévoyait de ramener l'inflation annuelle en dessous du niveau de 10% dès la fin de l'année. En réalité, cependant, l'inflation a été réduite progressivement et il a fallu 12 ans pour ramener l'inflation de 250% en 1990 à moins de 10% par an.

### **1.2. Privatisation**

Un autre mythe est que la privatisation a été effectuée trop rapidement et sans garantir suffisamment l'intérêt public. En réalité, déjà à la fin de 1989, le Conseil des ministres a publié un règlement interdisant aux conseils d'entreprise de nom-

mer des personnes propriétaires de sociétés privées comme membres des conseils d'administration des sociétés appartenant au Trésor. Le règlement a réduit le flux de bénéfiques du secteur public vers le secteur privé. Les entreprises d'État polonaises ont été privatisées de manière exceptionnellement lente par rapport à d'autres pays européens du « vrai socialisme ». En effet, les réformateurs polonais ont rejeté le type de privatisation de coupons de masse qui a été effectuée dans les anciens pays soviétiques et la Tchécoslovaquie, et le gouvernement de l'Alliance de la gauche démocratique (SLD) et du Parti populaire polonais (PSL), dirigé par Waldemar Pawlak, la privatisation limitée de vaucher par le biais de fonds d'investissement nationaux à un peu plus de 400 moyennes entreprises, qui employaient au total environ 200 000 personnes. Malheureusement, la « reprivatisation » (restitution des biens) a également été trop lente, en partie pour des raisons liées à ses coûts considérables pour les finances publiques.

L'économie de la Pologne a été privatisée relativement rapidement, la part du secteur privé dans le PIB augmentant rapidement de 9,7% en 1988 hors agriculture et du niveau général de 19,2%. Cependant, les évaluations politiques et les commentaires omettent souvent de mentionner les raisons de cette situation : croissance rapide du nouveau secteur privé national, afflux important d'investissements directs étrangers (IDE) privés et forte baisse de la production dans la plupart des entreprises publiques, les entreprises et les coopératives qui ont connu une baisse de la demande de leurs produits et services dans les nouveaux prix et conditions commerciales. Même maintenant, la part du secteur public dans le PIB de la Pologne reste parmi les plus importantes des pays de l'UE (Błaszczuk, 2017) et constitue actuellement une charge pour l'économie. Cela concerne en particulier le secteur de l'énergie.

Les quatre premières années de la transformation ont connu une augmentation substantielle du taux de chômage enregistré : de 0% en 1989 à 6,3% en 1990, 11,8% en 1991, 13,6% en 1992 et 16,4% en 1993. En 1994–1999, le taux de chômage enregistré était d'environ 12% en moyenne. Au cours de cette période, de nombreuses personnes potentiellement sans emploi ont décidé de profiter de la possibilité de prendre leur retraite. Des allocations de chômage ont été introduites et elles étaient initialement élevées. En 2001–2004, le taux de chômage enregistré a de nouveau atteint un niveau très élevé, à savoir environ 19%. à son tour, l'adhésion de la Pologne à l'UE en 2004 a immédiatement ouvert l'accès aux marchés du travail au Royaume-Uni et en Irlande, ce qui explique en grande partie la baisse importante du chômage en 2005–2010<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Les pays du G7 ont joué un rôle clé dans la décision de fournir cette assistance à la Pologne. Les documents relatifs à cette décision et à d'autres décisions de réduction de la dette se trouvent dans le vol. 2 et 3 de *Transformacja polska : dokumenty i analizy* (La transformation polonaise : documents et analyses) (2011, 2013).

De plus, on prétend parfois que le FMI a joué un trop grand rôle. Cependant, même au cours de la période initiale de la transformation, le rôle du FMI dans la politique économique des autorités polonaises était essentiellement consultatif, principalement en raison de la similitude des vues. Il a néanmoins été très utile pour réduire de moitié la dette élevée envers les pays (30% en 1991 et 20% en 1994) et les banques occidentales (1994). En janvier 1990, le FMI a approuvé une ligne de crédit pour la Pologne, mais aucun tirage n'a été effectué dans le cadre de cet accord.

Les principales réformes ont été rédigées par la partie polonaise (12 actes législatifs adoptés fin 1989 figurent dans le volume 1 de la série *Transformacja polska*, Kowalik, 2010). Cela concernait non seulement le « plan de Balcerowicz » pour le quatrième trimestre de 1989 et 1990, mais également l'importante politique budgétaire du gouvernement de Suchocka axée sur la stabilité au quatrième trimestre de 1992 et 1993 (lorsque Jerzy Osiatyński occupait le poste de ministre des Finances), il a permis de réduire le déficit des finances publiques de 5 points de pourcentage du PIB et de réduire la dette extérieure des membres du Club de Paris de 20% supplémentaires et des banques privées du Club de Londres de 50%.

### 1.3. L'industrie

Au cours de la période de transformation de 1990 à 2018, la part de l'industrie dans la création du PIB est tombée sensiblement de 25% à 22%. Ce fait statistique a contribué à donner naissance à deux autres mythes : l'un soutenait qu'une période de désindustrialisation s'était effectivement produite et l'autre que cette baisse était due au déplacement de la production industrielle par les services. L'ancien mythe reste très populaire parmi les critiques de la stratégie de transformation de la Pologne. Mais quels sont les faits ?

Si nous prenons la valeur du PIB à prix constants en 1990 comme 100, alors ce chiffre était de 276 en 2018 selon l'Office central des statistiques de Pologne (GUS). à son tour, la production industrielle vendue à prix constants est passée du niveau de 100 en 1990 à 412 en 2018. Au cours de ces mêmes 28 années, le taux de croissance moyen du PIB a été de 3,6% par an (ou 3,3% par rapport à 1989–2018), tandis que la production industrielle a progressé au rythme moyen de 5% par an. On ne peut parler d'un phénomène de désindustrialisation que dans le contexte de 1990, lorsque la production industrielle a baissé de 24,2%, et 1991, caractérisée par une baisse de 8%. Cependant, des baisses telles que celles signalées au cours de ces deux années auraient dû, en fait, avoir eu lieu, ou devaient en fait avoir lieu, parce que les produits industriels existants étaient mal adaptés à la demande du marché ou parce que les coûts unitaires de production étaient trop élevés.

Mais quelle est la raison de la baisse de la part de l'industrie dans le PIB aux prix courants sur l'ensemble de la période de transformation? Cette baisse a été – et est toujours – principalement due au fait que les prix des produits industriels

augmentent à un rythme systématiquement plus lent que les prix des services, en raison d'une croissance systématiquement plus rapide de la productivité du travail dans l'industrie que dans les services. Ces différences de rythme de croissance de la productivité du travail et des prix sont un phénomène mondial général.

Les mythes sont par nature très persistants, et cela n'a rien d'inhabituel. Revenons donc à la question : y avait-il une alternative à la modernisation ?

Certaines des mesures ont été tardives, voire erronées, mais l'essentiel des réformes et des décisions détaillées était adapté à la situation politique et financière polonaise (Gomulka, 1994). Ce noyau a été constitué notamment par les réformes fondamentales menées au cours des quatre premières années ; les réformes des retraites menées sous les gouvernements dirigés par Włodzimierz Cimoszewicz et Jerzy Buzek en 1997–2001 ; les réformes dans les domaines de l'éducation, des mines et des collectivités locales, entreprises par le gouvernement de Buzek en 1998–2001 ; et les changements institutionnels et législatifs sous le gouvernement de Miller en 2002–2003, qui ont permis l'adhésion de la Pologne à l'UE en 2004.

Dans une autre publication (Gomulka, 2015), j'ai énuméré ce que je considérais comme des erreurs et des exemples de négligence<sup>4</sup> :

- l'augmentation excessive des pensions par rapport aux salaires en 1991 et le passage tardif de l'indexation des pensions fondée sur les prix à l'indexation des pensions fondée sur les salaires ;
- le maintien de nombreux privilèges de retraite et de bas âges formels de départ à la retraite tout au long de la période de transformation et par conséquent le maintien de très bas âges effectifs effectifs de départ à la retraite ;
- le maintien d'un grand nombre de pensions de maladie de catégorie trois, phénomène inconnu dans d'autres pays de l'UE ;
- l'élimination presque complète de l'enseignement professionnel ;
- le nombre croissant de modifications législatives, en particulier dans le domaine fiscal, au cours de la transformation, qui ont entraîné un rôle croissant de la bureaucratie et, par conséquent, une augmentation des coûts pour les entreprises sous la forme d'un risque juridique ;
- la pénurie de logements sociaux abordables ;
- privatisation insuffisante dans le secteur minier et énergétique ;
- progrès insuffisants dans les efforts visant à améliorer la qualité des services et à maîtriser les coûts dans les services de santé en grande partie publics.

---

<sup>4</sup> Il existe de nombreux articles et livres généralement consacrés à la transformation polonaise. Quant aux trois premières années de la transformation, il y a trois grands volumes d'environ 700 documents gouvernementaux publiés par Wydawnictwo Naukowe Scholar : vol. 1 en référence à 1989, édité par T. Kowalik (2010) ; vol. 2 en référence à 1990, édité par S. Gomulka et T. Kowalik (2011) ; et vol. 3, faisant référence en grande partie à 1991–1993, édité par S. Gomulka (2013). Vol. 1 est disponible en versions papier et électronique, tandis que le vol. 2 et 3 sont disponibles en versions papier et électronique sur le site ResearchGate.

## 2. Développement de la civilisation : tendances en Europe et problèmes en Pologne

### 2.1. Démocratie politique

L'une des composantes les plus importantes du développement de la civilisation est la qualité de la démocratie politique. L'Economist Intelligence Unit a compilé un indice mesurant l'état de la démocratie politique dans les 40 pays européens en 2016 (Madej, 2017). Il est basé sur cinq catégories, chacune notée sur une échelle de zéro à dix : processus électoral et pluralisme, fonctionnement du gouvernement, participation politique, culture politique et libertés civiles. L'indice distingue quatre types de régimes : la pleine démocratie, la démocratie défectueuse, le régime autoritaire et le régime hybride. Selon les auteurs du classement, les seuls régimes autoritaires en 2016 étaient la Russie et la Biélorussie. Cinq pays ont été classés comme régimes hybrides, un seul d'entre eux étant important, à savoir l'Ukraine. Quatorze pays ont été classés comme démocraties à part entière. Parmi ce groupe, la Suisse et quatre grands pays, à savoir l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne et les Pays-Bas. Les autres pays d'Europe occidentale ne sont que légèrement moins bons que ces pays, tandis que les pays baltes, la République tchèque et la Slovaquie sont un peu plus loin dans le classement. Dans les pays décrits comme des démocraties défectueuses, la catégorie « processus électoral et pluralisme » a des scores élevés. Une autre catégorie qui obtient de très bons résultats est celle des « libertés civiles ».

Dans le cas de la Pologne, la catégorie « culture politique » a un score exceptionnellement bas. Le « fonctionnement du gouvernement » est également faible et la « participation politique » est également assez faible. Par conséquent, l'EIU a conclu que la qualité de la démocratie politique en Pologne en 2016 était parmi les plus faibles de l'UE.

En 2017–2019, le score de la Pologne était en baisse, une opinion confirmée par l'indice de démocratie Economist pour 2019. En effet, l'exécutif a pris le contrôle politique du ministère public et des médias publics, de la fonction publique, du Tribunal constitutionnel et du Conseil national du pouvoir judiciaire (KRS) et a tenté de prendre le contrôle des tribunaux, y compris de la Cour suprême. Cela a créé des menaces non seulement pour les processus démocratiques et dans la sphère politique, ce qui a entraîné une moindre qualité de la législation, mais aussi pour le respect effectif des droits civils dans le domaine civil et économique.

Ces dernières années, l'utilisation délibérée de mensonges par les dirigeants politiques dans la sphère publique est devenue plus courante et plus radicale. En Pologne, des exemples extrêmes incluent des accusations de « trahison », désormais généralement acceptées comme fausses, dirigées contre le gouvernement

de Donald Tusk dans le contexte des causes de l'accident d'avion de Smolensk ; l'expression « la Pologne en ruine », utilisée pour décrire les conséquences de la transformation économique de la Pologne avant 2015 ; « traîtres » pour désigner les partisans d'une coopération étroite au sein de l'UE et l'adhésion de la Pologne à la zone euro. En décrivant le monde d'aujourd'hui, y compris la Pologne, dans sa conférence Nobel (décembre 2019), l'écrivaine Olga Tokarczuk a déclaré que « le mensonge est devenu une arme dangereuse de destruction massive, même s'il s'agit toujours d'un outil primitif ».

À son tour, la faible qualité de la législation permet différentes interprétations des dispositions légales, ce qui confère un pouvoir considérable à la bureaucratie d'État. Selon les données de l'Institut Adam Smith, les entreprises estoniennes consacrent en moyenne 10 heures par an à des questions fiscales, contre 260 heures en Pologne. L'Institut attribue cette différence principalement à des modifications beaucoup plus fréquentes des lois fiscales et à des différences considérables dans leur interprétation en Pologne. En effet, entre novembre 2015 et septembre 2019, la loi relative à l'impôt sur les sociétés a été modifiée 50 fois, la loi relative à l'impôt sur le revenu des personnes physiques 70 (Siemienkiewicz, 2019).

Un faible niveau de culture politique parmi les électeurs a eu une influence considérable sur les plates-formes économiques des partis qui se sont présentés au Parlement en 2019. Des propositions ont été faites visant à améliorer sensiblement la situation financière des citoyens en peu de temps, malgré une déstabilisation considérable potentiel à long terme. Cela comprenait des promesses telles que : augmenter radicalement le salaire minimum en 2020–2023 ; augmenter rapidement et substantiellement les dépenses publiques de santé par rapport au PIB, sans toutefois augmenter les contributions aux soins de santé ; et d'introduire ce que l'on appelle les « 13e pensions » ou peut-être même les « 14e pensions » (versements annuels supplémentaires aux retraités), sans pour autant augmenter les cotisations de retraite, augmenter l'âge formel de la retraite ou offrir des incitations fiscales à ceux qui souhaitent continuer à travailler après avoir atteint la retraite. Lors de la campagne précédant les élections législatives, presque tous les partis n'ont pas soutenu des propositions telles que : le ticket modérateur privé pour les services publics de santé et d'éducation ; ticket modérateur public pour les services de santé privés et les écoles privées ; des âges de retraite égaux pour les hommes et les femmes ; privilèges de pension réduits ; la levée de l'interdiction de résilier le contrat de travail d'un travailleur pendant quatre ans avant qu'il n'atteigne l'âge officiel de la retraite ; la présentation des moyens d'atteindre et de maintenir un déficit moyen nul ou quasi nul dans les finances publiques ; la présentation des moyens de financer des réductions rapides des émissions de dioxyde de carbone ; ou fixer une date approximative pour l'adhésion de la Pologne à la zone euro.

Au cours de la campagne parlementaire, certains dirigeants politiques ont fait valoir que l'augmentation très importante et rapide proposée du salaire minimum

était une bonne méthode pour « atteindre rapidement les niveaux de rémunération européens ». à court terme, une telle idée populiste l'emporte politiquement sur les arguments avancés par les économistes, qui disent qu'à long terme les salaires réels sont toujours déterminés par la productivité du travail, qui à son tour dépend des compétences et de la technologie, qui à son tour dépendent des dépenses d'investissement, la qualité de l'éducation, de bonnes institutions, ainsi que les talents d'innovateurs et d'entrepreneurs.

## 2.2. Inégalité de revenu et de richesse

Dans son article de synthèse, Michał Brzeziński (2017) tire les conclusions suivantes :

- L'inégalité des revenus reste élevée et, au cours des dernières décennies, elle a montré une tendance à augmenter dans la plupart des pays, même au Danemark et en Suède. Sur la base des données sur le revenu tirées des déclarations de revenus, les estimations des inégalités ont récemment été ajustées à la hausse, révélant un niveau d'inégalité nettement plus élevé que les estimations basées sur l'enquête.
- Après ces ajustements, le coefficient de Gini réel pour la Pologne pourrait atteindre 0,55, et non environ 0,30–0,40, comme on le pensait précédemment. Un tel résultat place la Pologne parmi les pays où le niveau d'inégalité est le plus élevé au monde.
- Deux autres jauges importantes de l'inégalité des revenus sont : (A) le pourcentage de personnes vivant en dessous du niveau de subsistance ; et (B) la part en pourcentage des personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté – celles qui ont légalement droit aux prestations sociales et qui les demandent. Selon les derniers chiffres du GUS, l'indicateur « A » a atteint 5,6% en 2008, est passé à 7,4% en 2014, puis est tombé à 4,3% en 2017. Étonnamment, il est passé à 5,4% en 2018. Cependant, l'indicateur « B » a augmenté encore plus rapidement – de 10,4% en 2017 à 14,1% en 2018. Ces données prouvent que le travail et les compétences jouent un rôle important dans l'élimination de la pauvreté, alors que le rôle des transferts sociaux reste limité.
- Le niveau d'inégalité de richesse est sensiblement plus élevé que l'inégalité de revenu pratiquement partout. En Pologne, cependant, il est inférieur à celui des pays très développés.
- Un niveau significatif d'inégalité de revenus et de richesse peut avoir un impact positif sur le rythme de la croissance économique, mais s'il est trop élevé, il peut jouer un rôle socialement et politiquement déstabilisateur et donc avoir un impact négatif également sur le rythme de la croissance économique. Ce qui pose problème, ce ne sont pas les niveaux de revenu des membres de la classe

moyenne, mais un niveau de richesse très élevé détenu par un faible pourcentage de personnes.

Il est important de noter que le système fiscal et les transferts sociaux ainsi que les dépenses de santé et d'éducation dans chaque pays devraient viser à réduire la pauvreté et à utiliser au maximum les talents créatifs des gens. En Pologne, la politique économique en période de transformation est restée sous l'influence du paradigme de « l'économie sociale de marché », dominant dans les pays de l'UE.

### 2.3. Tendances démographiques

Au cours des 30 à 40 dernières années, l'Europe a connu trois types de changements démographiques : l'immigration à grande échelle, un faible taux d'accroissement naturel de la population et la croissance de l'espérance de vie moyenne. L'impact de l'immigration s'applique en particulier à l'Allemagne, à la France, au Royaume-Uni et à la Suède, et il a été suffisamment important pour introduire une diversité culturelle, nationale et religieuse visible dans le tissu social, mais aussi suffisamment modéré et progressif pour rendre cette diversité acceptable et apprécié par les communautés locales. à son tour, la croissance de l'espérance de vie moyenne a amené l'acceptation d'une activité professionnelle plus longue comme quelque chose de naturel et approprié.

En Pologne, ces changements démographiques ont commencé après l'adhésion du pays à l'UE en 2004. Initialement, ils étaient principalement liés à l'augmentation de l'émigration. Selon les estimations, environ 2,5 millions de ressortissants polonais ont le statut d'émigrants – ceux qui ont vécu dans d'autres pays de l'UE pendant au moins trois mois. Le nombre d'étrangers vivant en Pologne et ayant un statut similaire est estimé à environ 1,5 million. L'augmentation de l'immigration au cours des dernières années semble socialement acceptable, mais cela peut être dû au fait qu'elle concerne principalement des individus proches des Polonais en termes de caractéristiques nationales, linguistiques et religieuses.

Au cours des 30 dernières années, la Pologne a également connu une augmentation considérable de l'espérance de vie moyenne – de huit ans pour les hommes (à 74 ans, toujours cinq ans de moins que la moyenne de l'UE) et de 6,5 ans pour les femmes (à 81,8 ans, seulement deux ans de moins que la moyenne de l'UE). Cependant, cette espérance de vie plus longue n'a pas encore été associée à l'acceptation par le public de l'âge de la retraite formel plus élevé et des périodes d'activité plus longues.

De même, la Pologne se caractérise par une acceptation croissante de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, mais probablement à une échelle beaucoup plus petite que dans les anciens pays de l'UE. Enfin, malgré la séparation formelle de l'Église et de l'État, le rôle politique de l'Église catholique institutionnelle en tant que religion clairement dominante reste très important. Bien que ce rôle diminue

probablement, il restera beaucoup plus important que dans les anciens pays de l'UE au cours des prochaines décennies, voire plusieurs générations.

Les tendances d'intégration en Europe s'appliquent non seulement à la sphère économique et politique, mais aussi à la sphère linguistique, juridique et morale, ou en d'autres termes, à ce que l'on appelle généralement la culture. Ces tendances sont devenues visiblement plus fortes lorsque la Pologne et d'autres pays d'Europe centrale ont rejoint l'UE. Cependant, il faudra un certain temps avant que l'anglais ne devienne la deuxième langue utilisée à grande échelle en Pologne et que la Constitution et la Charte internationale des droits de l'homme deviennent des lois communément acceptées.

Les prévisions pour la population de la Pologne jusqu'en 2050, faites ces dernières années par le GUS et le Government Population Council (RRL), sont plutôt alarmantes. La plus récente de ces prévisions, faite au printemps 2019, est nettement moins alarmante. Il estime la population de la Pologne en 2050 à 35,7 millions de personnes, contre 38 millions en 2018.

#### **2.4. Tendances dans l'amélioration de la qualité de l'environnement naturel en Pologne et dans les anciens pays de l'UE**

Nicholas Stern, un éminent économiste britannique, a formulé l'avis suivant à l'occasion de la conférence sur le changement climatique à Katowice en décembre 2018 : « La transition vers une économie zéro carbone est l'histoire de la croissance inclusive du XXI<sup>e</sup> siècle. Il doit être géré avec des politiques efficaces et cohérentes, tout en reconnaissant que le développement durable, la croissance inclusive et l'action climatique sont imbriqués et se renforcent mutuellement » (Stern, 2019).

L'abandon d'une économie basée sur le carbone a commencé au Royaume-Uni et en France dans les années 1970, avec des tendances vers l'énergie nucléaire devenant nettement plus fortes dans les années 1980. Au cours des 30 dernières années (1990–2019), l'UE a assisté à l'émergence d'une nouvelle composante de plus en plus importante dans cette tendance, à savoir les sources d'énergie renouvelables (SER). Le Royaume-Uni devrait supprimer toutes les centrales électriques au charbon d'ici 2025. En raison des progrès technologiques, les années 2009–2018 ont connu une baisse marquée des coûts unitaires de production d'électricité dans le segment des SER. En revanche, les coûts unitaires totaux de la production d'énergie à base de charbon et de pétrole augmentent. De même, l'abandon des sources d'énergie traditionnelles a été confirmé par d'importantes raisons environnementales et climatiques ainsi que par l'épuisement des ressources naturelles, inévitable d'ici la fin de ce siècle. En 2018 et 2019, la Pologne a importé environ 25% de sa demande de charbon et environ 10% de sa demande d'électricité. Les gisements de charbon identifiés sont importants, mais les coûts de construction

de nouvelles mines souterraines sont si élevés que l'exploitation de ces gisements n'est généralement pas rentable. Par conséquent, même les prévisions officielles du gouvernement mettent en garde contre la possibilité d'une crise énergétique majeure vers 2030.

À l'échelle du globe, les paramètres alarmants fondamentaux de la qualité de l'environnement comprennent : la croissance rapide de la production de gaz à effet de serre, une augmentation considérable des températures dans de vastes régions du globe et l'élévation du niveau de la mer, ainsi qu'une instabilité croissante de l'approvisionnement en eau des plantes, les animaux et les gens. L'UE a réagi à cette situation avec ce que l'on appelle le Green Deal européen. L'UE ne représente qu'environ 10% de la production nette mondiale de dioxyde de carbone, mais les émissions par habitant sont toujours supérieures à la moyenne mondiale. L'objectif stratégique de l'UE consiste désormais à ramener cette part à zéro d'ici 2050, ce qui signifie réduire les émissions de dioxyde de carbone par les humains et les animaux au niveau de son absorption par les arbres et les plantes. Les efforts pour atteindre cet objectif sont soutenus par des innovations technologiques importantes et essentiellement révolutionnaires dans le domaine des sources d'énergie renouvelables et des moyens de transport propulsés par des moteurs électriques. L'élevage pour la production de viande représente apparemment environ 20% des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Ces dernières années ont vu l'arrivée d'une nouvelle technologie également dans ce domaine : la production de viande cultivée, avec une culture de cellules souches animales en croissance avec l'utilisation d'un milieu de culture végétal.

Au cours des 20 dernières années, les mesures prises par la Pologne dans le domaine des SER ont été beaucoup moins intensives que dans l'UE. Au cours de cette période, la Pologne et l'UE ont commencé à évoluer dans des directions divergentes dans le domaine de la politique énergétique. En conséquence, les tendances qui prévalent en Pologne incluent un taux de mortalité élevé et la fréquence plus fréquente de maladies causées par une qualité de l'air faible et dégradée, les coûts croissants des permis d'émission de dioxyde de carbone, un risque croissant de courants d'air, d'inondations et de crises périodiques d'approvisionnement en eau comme ainsi que le risque de hausse rapide des prix de l'énergie et, après 2030, la perspective de coupures énergétiques à grande échelle. Ces tendances et risques défavorables persistent malgré une forte réduction du rôle du charbon dans l'économie (électricité, chauffage et secteur métallurgique) en 1990–2000 du fait de la transformation systémique. En 2017, selon les données de la CE (EC, 2018), les émissions de dioxyde de carbone par habitant en Pologne (8,48 tonnes) étaient néanmoins supérieures à la moyenne de l'UE (6,97 tonnes) et bien supérieures à la moyenne mondiale (4,91 tonnes).

L'atteinte de l'objectif fixé par l'UE pour 2050 nécessitera des changements majeurs et rapides dans la politique économique du pays : retrait de la création de

nouvelles mines à ciel ouvert de charbon brun et de centrales électriques au charbon, fermeture des mines de charbon existantes et suppression progressive de la plupart des centrales au charbon centrales électriques, en plus de la construction d'un réseau distribué de réservoirs d'eau par les gouvernements locaux, la modernisation des réseaux électriques par l'État (afin de réduire les pertes actuellement considérables), et l'élimination complète du chauffage avec l'utilisation de vieux poêles à charbon polluants. Dans le cadre d'une nouvelle politique stratégique, nous devons également laisser la production d'électricité principalement au secteur privé<sup>5</sup>.

D'ici 2030, le programme de réaménagement des infrastructures de transport (routier, ferroviaire, aérien et urbain) arrivera à son terme, pour un coût d'env. 150 milliards d'euros. Actuellement, toutes les centrales électriques en Pologne ont une capacité combinée d'environ 45 000 MW. Dans environ 30 ans, la Pologne aura besoin d'environ 100 000 MW. Le coût d'investissement de 1000 MW est d'environ 2 milliards d'euros. Par conséquent, les investissements cumulés dans le seul secteur de l'énergie devront atteindre environ 200 milliards d'euros d'ici 2050. La création d'un système énergétique (y compris un nouveau réseau) et d'un système d'eau pour les besoins de l'économie du pays en 2050 est donc une tâche stratégique pour le 30 prochaines années, et sa mise en œuvre nécessitera des dépenses d'investissement d'environ 350 à 400 milliards d'euros, ce qui représente environ 2,5 fois plus que les investissements dans les infrastructures en 2000–2030, mais un niveau comparable par rapport au PIB (environ 2%) et rapport aux dépenses d'investissement totales de la Pologne (environ 10%).

### **3. Les chances de l'économie polonaise d'atteindre les niveaux occidentaux du PIB et de la richesse par habitant**

En 1989, le PIB par habitant (PPA) de la Pologne représentait 30,1% du niveau américain, contre 84,2% en Allemagne (hors Allemagne de l'Est), selon les chiffres du FMI. Un changement radical du système économique et politique et une profonde réorientation des liens économiques et technologiques ont considérablement réduit les obstacles limitant l'accès de la Pologne à l'innovation technologique. La Pologne est devenue l'un des pays de « rattrapage ». Le succès de ses efforts est

---

<sup>5</sup> Le mix énergétique réel en 2019 : 75% charbon, 11% énergies renouvelables, 8% gaz national, 6% autres. Le mix énergétique proposé par le gouvernement actuel en 2040 prévoit 50% de charbon, 20% d'énergie nucléaire, 20% d'énergies renouvelables et 10% de gaz naturel. Compte tenu des coûts de production d'énergie et des objectifs climatiques, un mix raisonnablement bon pour cette année envisagerait 50% d'énergies renouvelables, 30% de charbon, 10% d'énergie nucléaire et 10% de gaz naturel, tandis qu'un bon mix pour 2050 serait de 70% d'énergies renouvelables, 20% d'énergie nucléaire et 10% de gaz naturel. En comparaison, l'Allemagne vise à produire déjà en 2030 65% d'énergie à partir d'énergies renouvelables, et en 2040 aucune énergie à partir du charbon.

attesté par le fait que, selon le FMI, le PIB par habitant (PPA) de la Pologne en 2019 a atteint 51,4% du niveau américain et 60,9% du niveau déclaré en Allemagne (avec l'ancienne Allemagne de l'Est).

Un autre indicateur important de la situation économique d'un pays est la richesse par habitant. En Pologne, cela ne représente encore qu'un sixième des niveaux signalés aux États-Unis et en Allemagne. Du fait de la faible épargne intérieure par rapport au PIB, la réduction de cet écart très important n'est possible que dans une mesure limitée au cours des 30 prochaines années.

D'où la prévision proposée selon laquelle la Pologne a une chance d'atteindre (presque) le niveau du PIB par habitant dans l'Ouest d'ici à 2050, mais la différence en termes de richesse par habitant restera (très) grande pendant beaucoup plus longtemps.

### **3.1. Interprétation du rythme de croissance rapide du PIB de la Pologne en 2016–2019**

En 2016–2019, le PIB a augmenté à un rythme beaucoup plus rapide que la tendance à long terme sur la période de 30 ans entre 1989 et 2019, à savoir 3,3%. De nombreuses raisons expliquent cette situation économique exceptionnellement bonne. Ici, je vais énumérer quatre particulièrement importants :

- la situation économique de l'UE était meilleure que la moyenne, ce qui a stimulé les exportations de la Pologne et augmenté le niveau d'utilisation des capacités intérieures ;
- la consommation privée a augmenté rapidement, stimulée par des transferts sociaux plus élevés et une augmentation rapide des niveaux de revenu, ce qui a également augmenté le niveau d'utilisation des capacités ;
- de nombreuses personnes ont immigré d'Ukraine et de Biélorussie à la recherche d'un emploi, ce qui a permis d'augmenter l'emploi ;
- il y avait un niveau élevé d'investissements financés par des fonds étrangers, privés et européens.

En 2020–2022, le PIB devrait néanmoins reprendre l'extension des tendances de 1989 à 2019, mais il pourrait tomber en dessous des niveaux de cette période au cours des prochaines années. Les raisons en sont les suivantes :

- un rythme de croissance plus faible du PIB de l'UE, de l'ordre de 1–1,5% au lieu de 2 à 3% en 2016–2018, et – en raison de ce rythme de croissance plus faible et des problèmes du commerce mondial – un taux de croissance des exportations de l'UE, qui se traduiront par une croissance plus faible des exportations de la Pologne vers l'UE ;
- un déclin substantiel de la population polonaise en âge de travailler et un niveau d'emploi faible, peut-être même en baisse ;
- une baisse inévitable des investissements de l'UE en Pologne après 2022.

### 3.2. Prévisions pour les prochaines années

En 2020, l'économie mondiale s'est retrouvée de manière inattendue en état de récession importante, causée par des mesures gouvernementales restrictives visant à réduire le coût humain d'une grande épidémie mondiale de coronavirus. Le PIB devrait chuter de 3 à 5% dans le monde et de 5 à 10% dans l'UE et aux États-Unis. Pour limiter cette récession courant 2020 et amorcer une reprise en 2021, une politique monétaire et budgétaire très expansionniste a été adoptée. Le résultat attendu est que la variation totale du PIB mondial sera proche de zéro au cours de la période 2020–2021.

Les développements en Pologne sont susceptibles d'imiter ceux du monde. Ces évolutions devraient augmenter fortement la dette publique et réduire l'investissement privé pendant plusieurs années après 2021, mais avoir un impact limité sur le taux tendanciel de croissance à long terme. Dans les années après 2021, la chose la plus importante sera qu'en tant que « pays de rattrapage » proche du niveau du PIB par habitant dans les pays les plus développés, le taux de croissance du PIB dans chacun de ces pays de « rattrapage », y compris la Pologne, chute automatiquement, atteignant finalement le niveau de 1%–1,5% par an.

Déjà en 2017, le FMI a souligné trois phénomènes en Pologne : depuis 2012, la population en âge de travailler dans le pays avait diminué de 1% par an, les investissements en immobilisations effectués par des sociétés privées polonaises représentaient à peine 11% du PIB en 2004–2016, et le rythme de croissance de la productivité totale des principaux facteurs de production, à savoir le travail et le capital, est passé de 2,4% en 2003–2007 à 1% en 2013–2016 (MFW, 2017).

Les propositions incluses dans le programme économique du gouvernement en place sont assez détaillées sur deux questions importantes. Si elles sont mises en œuvre de manière cohérente, ces propositions pourraient poser problème à long terme. Elles sont :

1. Un changement dans le système de retraite qui implique l'introduction de paiements de pension supplémentaires (13e et peut-être 14e pension) financés par le budget de l'État.
2. Une augmentation radicale du salaire minimum administrativement déterminé, beaucoup plus rapide que l'augmentation de la productivité du travail.

La règle selon laquelle « plus vous travaillez longtemps et plus vous cotisez, plus votre pension mensuelle sera élevée », introduite dans le système de retraite actuel dans le cadre des réformes engagées à la fin des années 1990, encourage les personnes à rester professionnellement actives pendant de plus longues périodes de temps et d'améliorer leurs qualifications. En accordant à tous les retraités les mêmes prestations de retraite supplémentaires, d'un montant spécifié par les politiciens, le gouvernement réduirait l'intérêt des gens pour le travail.

La forte augmentation proposée du salaire minimum, si elle était mise en œuvre, créerait l'illusion que les salaires réels sont déterminés par les politiciens, plutôt que

par les investissements et la technologie, et donc par les entreprises et les employés. La très forte augmentation de la dette publique en 2020 pourrait contraindre le gouvernement à abandonner la mise en œuvre des propositions 1 et 2.

Après l'adhésion de la Pologne à l'UE en 2004, le financement par l'UE de près de la moitié des investissements publics a joué un rôle important de modernisation dans le pays, en particulier dans le domaine des infrastructures (CASE, 2019). Après 2022, ce financement sera considérablement réduit. De 1994 à 2018, les investissements étrangers ont joué un rôle important dans le développement du secteur de l'exportation et de l'innovation technologique : 3,3% du PIB par an en moyenne, environ 15% de l'ensemble des investissements. Cependant, la doctrine politique poursuivie par le parti au pouvoir, Droit et justice (PiS), les considère comme une menace pour la souveraineté nationale. Cela pourrait réduire les entrées d'IDE.

### 3.3. Ajustements nécessaires de la politique économique de la Pologne

À long terme, le rythme de la croissance économique est déterminé par deux facteurs : une variation en pourcentage du nombre de personnes qui travaillent et le rythme du changement qualitatif dans des domaines tels que la technologie, les compétences des employés et la qualité des institutions. Le nombre de personnes qui travaillent est influencé positivement par une immigration nette considérable et négativement par le nombre décroissant de Polonais en âge de travailler – selon le GUS, ce nombre diminuera en 2020 de 484 000 par rapport à 2018 et de 1,2 million par rapport à 2015. à l'avenir, le nombre de personnes qui travailleront sera affecté négativement par deux facteurs : la diminution de la population de la Pologne et la part croissante des retraités dans cette population. à son tour, le rythme des changements qualitatifs dans les pays de « rattrapage », dont la Pologne, est principalement influencé par la part des investissements dans le PIB, car les investissements déterminent en grande partie la capacité d'un pays à absorber l'innovation. Étant donné que la part de l'épargne et des investissements de l'UE dans le PIB diminuera presque certainement, des mesures sont nécessaires pour accroître l'épargne et les investissements intérieurs.

L'impact négatif de la baisse de l'âge légal de la retraite sur l'offre de travail est estimé à environ 700 000 personnes. De plus, la Pologne entre dans une période de déclin démographique. Jusqu'à présent, ces deux évolutions ont été compensées par l'afflux de travailleurs en provenance d'Ukraine et d'autres pays ainsi que par l'afflux de main-d'œuvre hors de l'agriculture.

La liste des initiatives de politique économique erronées ou au moins controversées prises ou proposées en Pologne au cours des dernières années comprend les éléments suivants :

1. Revenir à l'âge officiel de la retraite de 60 ans pour les hommes et 65 ans pour les femmes à partir du quatrième trimestre de 2017, couplé à l'interdiction de

résilier le contrat de travail d'un travailleur pendant quatre ans avant d'atteindre cet âge.

2. Engagement à augmenter le salaire minimum en 2020–2023 de 80% du salaire moyen en 2019, à un niveau d'environ 70% du salaire moyen attendu en 2023.
3. L'introduction de pensions complémentaires (les 13e et 14e pensions) pour tous, quel que soit le niveau de leurs cotisations de retraite.
4. L'absence de mesures vigoureuses dans le domaine de l'enseignement professionnel et dans la construction de logements locatifs (ce qui signifierait l'introduction du modèle allemand dans ce domaine).
5. Le rôle excessif joué par l'État dans l'économie et par le charbon dans le secteur de l'énergie.

De plus, ces initiatives politiques sont complétées par la politique controversée du gouvernement polonais depuis 2016 dans le cadre de l'adhésion de la Pologne à l'UE (Wilkin, 2019).

Dans les pays hautement développés, le rythme de croissance du PIB par habitant à long terme dans les prochaines décennies est de 1,2% à 1,5% par an. Cependant, il existe des différences considérables à cet égard au sein de pays spécifiques malgré la même politique économique et les mêmes institutions : entre le Sud et le Nord au Royaume-Uni et en Italie, entre l'Ouest et le Sud contre l'Est en Allemagne, et entre la Californie et États de l'Est par rapport aux États centraux des États-Unis. Habituellement, ce sont des différences de 1 : 2, parfois même de 1 : 5.

Les différences existantes résultent de variations considérables du niveau de capital humain et physique. Dans l'UE, il existe des pays très développés avec un niveau élevé de PIB par habitant (pays du groupe A) et des pays avec des niveaux de PIB visiblement plus bas (pays du groupe B). Le groupe A comprend principalement l'Allemagne (sans l'ancienne Allemagne de l'Est), le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Belgique, la Scandinavie et l'Irlande, tandis que le groupe B comprend l'Italie, l'Espagne, l'ancienne Allemagne de l'Est, peut-être aussi la Grèce, la Slovénie, la République tchèque et le Portugal.

Je propose d'adopter l'hypothèse selon laquelle la Pologne, compte tenu des préférences de consommation et d'investissement de ses habitants, pourrait être en mesure de rejoindre le groupe B.

#### **Quatre scénarios de croissance économique en 2020–2040**

Dans le scénario principal pour la Pologne, je propose de supposer que le taux de croissance moyen du PIB par habitant sera de 2,5% jusqu'en 2030 et de 2% en 2030–2040. Ce scénario est basé sur l'hypothèse que la Pologne rejoindra les pays du groupe B en 2040, lorsque l'écart de revenu par habitant entre la Pologne et l'Espagne et l'Italie sera comblé. Dans le scénario optimiste, le taux de croissance jusqu'en 2030 serait supérieur de 0,5 point de pourcentage, soit 3% par an. Dans le scénario pessimiste, il serait inférieur de 0,5 point de pourcentage, soit 2% par

an. Appelons-les Scénario Un (le scénario optimiste), Scénario Deux (le scénario standard) et Scénario Trois (le scénario pessimiste).

Si nous adoptons ces hypothèses, la position de la Pologne serait la suivante : dans le scénario 3, l'écart de développement entre la Pologne et les pays riches cesserait de se réduire dans 10 à 15 ans, le revenu moyen par habitant atteignant le niveau d'environ 65% du revenu par habitant en Allemagne (sans l'ancienne République démocratique allemande). Dans les scénarios un et deux, le rétrécissement de l'écart de revenu se poursuivrait jusqu'en 2040, lorsque le revenu moyen en Pologne atteindrait 70% à 75% du revenu moyen en Allemagne (sans l'ancienne République démocratique allemande) dans les scénarios deux et 80% à 85% dans le scénario un. Chaque scénario est lié à une politique économique différente.

Dans le scénario 1, la politique économique viserait à maintenir un nombre stable de personnes employées dans le secteur non agricole, à réduire considérablement le nombre de personnes travaillant dans l'agriculture et les entreprises à faible productivité, à maintenir des finances publiques solides (avec un déficit moyen proche de zéro), et une large part des investissements en immobilisations dans le revenu national (plus 20% à 25% du PIB que 15 à 20%).

### **3.4. Des tensions croissantes dans les finances publiques**

La politique économique du gouvernement mise en œuvre en 2016–2019 a davantage favorisé la consommation que les investissements. Les investissements totaux en immobilisations par rapport au PIB ont atteint 20,1% en 2015, mais sont tombés à 17,7% en 2017 et à 18,2% en 2018. Cela s'est produit malgré le fait que le premier ministre Mateusz Morawiecki a souligné l'importance des investissements, en particulier les investissements nationaux, pour développement économique. De plus, l'abaissement de l'âge officiel de la retraite entraînera une forte baisse du nombre de personnes qui travaillent (700 000 sur 5 à 10 ans). Cela signifie également le risque d'une forte croissance des subventions budgétaires au système de retraite. Dans une telle situation, il serait plus difficile de respecter les critères budgétaires d'adhésion à la zone euro.

En cas de crise grave sur les marchés mondiaux ou de politique exceptionnellement à courte vue du gouvernement polonais, qui ferait en sorte que la dette publique dépasse le seuil constitutionnel de 60% du PIB, nous pourrions assister à une évolution pire que le scénario trois, qui nous pouvons décrire comme un scénario quatre extrêmement pessimiste. Cela pourrait même inclure un élargissement temporaire de l'écart de revenu entre la Pologne et l'Allemagne et la matérialisation de certaines prévisions alarmantes anticipant de nombreuses années de stagflation (Gronicki & Hausner, 2019).

Depuis de nombreuses années, les finances publiques de la Pologne se caractérisent par un déficit excessif et un niveau excessif de dette publique par rapport au

PIB, trop proche du seuil constitutionnel de 60% (au lieu de moins de 40%, comme c'est le cas en Tchéquie République). Au cours des années caractérisées par une croissance économique rapide, par exemple au cours de la période 2017–2019, la Pologne aurait dû déclarer un excédent budgétaire substantiel, alors qu'en fait elle a enregistré un déficit.

À cet égard, la Pologne diffère de la plupart des pays de l'UE. Nous devons la situation relativement confortable des finances publiques au cours de la période 2017–2019 principalement aux « chocs positifs » décrits ci-dessus – plusieurs recettes exceptionnelles considérables au budget de l'État et le retrait du gouvernement de plusieurs promesses électorales. La récession liée au coronavirus en 2020 fait peser un risque considérable sur les développements économiques en Pologne au début des années 2020.

## Conclusion

Dans les années à venir, nous assisterons à une pression croissante vers l'aggravation de l'état des finances publiques pour des raisons liées à une baisse du rythme de croissance du PIB et à l'augmentation considérable promise des dépenses de transferts sociaux, de santé, de défense nationale, de protection de l'environnement et le système de retraite. Selon les auteurs d'un indice de développement équilibré, « la Pologne semble s'orienter vers la catégorie des pays émotionnels, comme la Grèce, avec tous les dangers qui en découlent » (Koźmiński, Noga, Piotrowska, & Zagórski, 2020). Même s'il s'agit davantage d'un avertissement que d'une prédiction ferme, cela devrait être pris au sérieux par l'électorat polonais et par les dirigeants politiques et intellectuels polonais.

## References

- Błaszczak, B. (2017). Zmiany w systemie instytucjonalnym polskiej gospodarki. Wypieranie własności prywatnej, rynku i konkurencji przez państwo w ramach „dobrej zmiany”. In L. Balcerowicz & W. Gądomski (Eds.), *Perspektywy dla Polski. Polska gospodarka w latach 2015-2017 na tle lat wcześniejszych i prognozy na przyszłość. Raport*. Warsaw: FOR.
- Brzeziński, M. (2017). Nierówności dochodowe i majątkowe w Europie – fakty, przyczyny i konsekwencje. In J. Kler & K. Prandecki (Eds.), *Zróżnicowanie dochodowe i społeczne Europy* (pp. 91-101). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- CASE. (2019). *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo CASE.

- Dąbrowski, M., Gomulka, S., & Rostowski, J. (2001). The Stiglitz-Ellerman rejoinder: Our main criticisms remain unanswered. *Journal of Policy Reform*, 4, 339-348.
- European Commission. (2018). *Fossil CO<sub>2</sub> emissions of all world countries*. Luxembourg: Publications Office of the EU.
- Gomulka, S. (1994). Economic and political constraints during transition. *Europe-Asia Studies*, 46(1), 89-106.
- Gomulka, S. (1998). The Polish model of transformation and growth. *Economics of Transition* 6(1), 163-171.
- Gomulka, S. (Ed.) (2013). *Transformacja polska, dokumenty i analizy 1991-1993*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Gomulka, S. (2015). Głos w dyskusji. In Z. Kolenda (Ed.), *Osiągnięcia i zmiany w polskiej gospodarce po 1989 roku*. Kraków: Polska Akademia Umiejętności.
- Gomulka, S. (2016). Poland's economic and social transformation 1989-2014 and contemporary challenges. *Central Bank Review*, 16, 19-23.
- Gomulka, S. (2017a). Wzrost gospodarczy Polski w perspektywie światowej i długofalowej: do roku 2015, ostatnie dwa lata, prognozy. In L. Balcerowicz & W. Gadomski (Eds.), *Perspektywy dla Polski. Polska gospodarka w latach 2015-2017 na tle lat wcześniejszych i prognozy na przyszłość. Raport*. Warsaw: FOR.
- Gomulka, S. (2017b). The global economy in the 21 century: Will the trends of the 20th century continue?. *Central European Economic Journal*, 2(49), 62-72.
- Gomulka, S. & Kowalik, T. (Eds.) (2011). *Transformacja polska, dokumenty i analizy 1990*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Gronicki, M. & Hausner, J. (2019, November 25). Możemy wpaść w stagflację. *Rzeczpospolita*.
- Jarosz-Nojszewska, A., Morawski A., & Zawistowski, A. (2017). *Problemy gospodarcze Trzeciej Rzeczpospolitej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH (particularly the articles: Morawski, W., *Przemiany ustrojowe*, Kaliński, J., *Przekształcenia własnościowe*, and Dwilewicz, Ł., *Przemiany w polskim przemyśle*).
- Kowalik, T. (Ed.) (2010). *Stanisław Gomulka i transformacja polska, dokumenty i analizy 1968-1989*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Koźmiński, A. K., Noga, A., Piotrowska, K., & Zagórski, K. (2020). *The Balanced Development Index for Europe's OECD countries, 1999-2017*. New York: Springer.
- Madej, Z. (2017), Zróżnicowane systemy funkcjonowania gospodarek europejskich. In J. Kler & K. Prandeki (Eds.), *Zróżnicowanie dochodowe i społeczne Europy*. Warszawa: Polska Akademia Nauk.
- MFW. (2017, July 17). *Republic of Poland: Selected issues. Country Report No. 17/221*. retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/17/Republic-of-Poland-Selected-Issues-45092>
- Piątkowski, M. (2018). *Europe's growth champion: Insights from the economic rise of Poland*. Oxford: Oxford University Press.
- Siemienkiewicz, K. (2019). *Raport monitoringu legislacji*. Podsumowanie VIII Kadencji Sejmu RP. Warszawa: Pracodawcy Rzeczpospolitej Polskiej, Warszawa.
- Stern, N. (2019). A story of growth. *Academia: The Magazine of the Polish Academy of Sciences* (special issue on "Climate Change"), 1(6).
- Tokarczuk, O. (2019, December 7). Coś jest ze światem nie tak. Nobel lecture. *Gazeta Wyborcza*.

Wilkin, J. (Ed.) (2019). *Poland in the European Union: Achievements, problems and prospects. Report of Division One of the Polish Academy of Sciences*. Warsaw: Biuro Upowszechniania i Promocji Nauki PAN.