

Mener des réformes durables et profondes n'est pas chose facile. Les avantages sont souvent visibles des années plus tard, tandis que les mesures d'austérité sont perceptibles immédiatement. Dans notre nouvelle série, «En première ligne», des décideurs racontent les défis liés à la mise en place de réformes axées sur la croissance, la productivité et la création d'emploi.



PHOTO : PETER ANDREWS/REUTERS/NEWS.COM

## Une fenêtre d'opportunité

**Leszek Balcerowicz** explique la nécessité d'agir rapidement quand la population est réceptive au changement

**ARCHITECTE DE LA TRANSITION** de la Pologne vers une économie de marché, Leszek Balcerowicz a commencé à réfléchir dès les années 70 au moyen de réformer son pays, qui fonctionnait alors selon des principes soviétiques. Il devient ensuite conseiller de la fédération de syndicats Solidarność. En 1989, il est nommé ministre des Finances et Premier ministre adjoint pendant deux ans, sous Tadeusz Mazowiecki, à la tête du premier gouvernement non communiste d'Europe de l'Est depuis la Deuxième Guerre mondiale. Balcerowicz occupe à nouveau ces fonctions de 1997 à 2000, avant de devenir Président de la banque centrale de 2001 à 2007. Il est titulaire d'un doctorat d'économie de l'École centrale de planification et de statistique de Varsovie (aujourd'hui l'École d'économie de Varsovie), où il enseigne toujours aujourd'hui.

Au cours de son interview avec Chris Wellisz, de *F&D*, Leszek Balcerowicz revient sur son baptême du feu en tant que ministre des Finances. Il évoque les obstacles considérables qu'il a surmontés en exploitant une fenêtre historique qu'il qualifie de «politique extraordinaire».

**F&D :** Dans les années 70, vous avez réuni une équipe d'économistes pour étudier différentes façons de réformer le système d'inspiration soviétique alors en place. Vous disiez que cette mission s'apparentait à un hobby, tant les chances de voir aboutir ces réformes étaient minces. Puis la loi martiale a été imposée en décembre 1981. Que s'est-il passé ensuite?

**LB :** Après l'introduction de la loi martiale, il n'y avait plus aucun espoir de mettre en place des réformes majeures. Nous avons continué à travailler, cette fois sans aucune restriction. Nous avons étudié la privatisation, le libéralisme, les réformes fiscales... Sans penser que cela serait utile de notre vivant.

**F&D :** C'est alors qu'a été organisée la fameuse table ronde entre Solidarność et le gouvernement communiste. Puis il y a eu les élections et la formation du gouvernement de Tadeusz Mazowiecki. Vous avez dit que vous pourriez accepter le poste, seulement sous certaines conditions. Lesquelles?

**LB :** Premièrement, que la réforme économique soit massive, rapide et radicale. Deuxièmement, que je puisse entrer au gouvernement avec ma propre équipe. Troisièmement, que je puisse présider, en tant que Premier ministre adjoint, le comité économique du Conseil des ministres, qui ferait office de dispositif de coordination de tous les ministères économiques. J'ai accepté par ailleurs le poste de ministre des Finances. Enfin, quatrièmement, que j'aie mon mot à dire sur les nominations des responsables de portefeuilles économiques.

**F&D :** Quelle était votre évaluation de la situation économique?

**LB :** [Elle] était catastrophique : production en chute libre, hyperinflation, dette étrangère abyssale... Et j'ai pris conscience, seulement après ma prise de fonctions, que la situation était encore pire. Car nous avions, en plus, des dettes publiques cachées.

**F&D :** Comment avez-vous choisi votre stratégie?

**LB :** Pour commencer, nous savions que quand un pays est frappé par l'hyperinflation, il faut agir très rapidement pour limiter le recours à la planche à billets. Deuxièmement, nous avons constaté, après avoir étudié les réformes dans divers pays, mais surtout dans des régimes socialistes, qu'il fallait frapper vite et fort. [Nous savions aussi] qu'il ne fallait pas mettre en place des changements progressifs, mais tous à la fois, dans le cadre d'un paquet de réformes.

**F&D :** Pourquoi était-ce si important?

**LB :** Après une percée inattendue comme cela a été le cas en Pologne en 1989, il existe, à mon sens, une période très brève de «politique extraordinaire». C'est une fenêtre d'opportunité, en quelque sorte, pendant laquelle la population est plus à même d'accepter des changements radicaux qu'en temps normal. Et la meilleure façon de tirer parti de ce cadeau de l'Histoire est d'avancer très vite sur tous les fronts. C'est ce que nous avons fait en Pologne. Une stabilisation très rapide et une libéralisation massive de l'économie, avec le démantèlement de la plupart des monopoles d'État.

**F&D :** Quel a été le défi le plus urgent, au moment de votre prise de fonctions?

**LB :** Le principal problème était de mettre fin à l'hyperinflation. Sur le plan technique, ce n'était pas compliqué : il fallait ralentir l'émission de monnaie. C'était surtout un défi sur le plan budgétaire. Au même moment, nous avons introduit la notion d'indépendance de la banque centrale.

**F&D :** Qu'en était-il de la devise? Elle n'était pas convertible à ce moment-là et le marché noir du dollar était florissant...

**LB :** L'une des plus grandes réformes que nous avons introduites a été l'unification du taux de change, avec l'introduction de la convertibilité de la devise. Cela a été une petite révolution, car les gens pouvaient désormais importer des biens. Cela a stimulé la concurrence de l'offre.

**F&D :** Comment avez-vous décidé du régime monétaire?

**LB :** Nous avons opté pour un taux de change fixe pendant une certaine durée, qui a été difficile à déterminer. Le FMI avait un argument, qui me semblait juste : la Pologne avait besoin d'un ancrage nominal pour mettre fin à l'hyperinflation. Et il était, bien entendu, très difficile de prévoir à quel niveau le zloty polonais serait stabilisé, à quel taux de change. Il a bien fallu prendre une décision.

**F&D :** C'étaient vos premiers pas en politique. Comment avez-vous vécu cette transition?

**LB :** Je ne suis pas entré en politique pour la politique elle-même. On m'a confié une mission, une mission d'importance historique. Par chance, nous n'avons pas eu besoin de faire beaucoup de communication publique et de travail de persuasion : nous avions la majorité parlementaire, avec le mouvement Solidarność. Si nous avions dû consacrer du temps à expliquer notre projet, nous aurions perdu un temps précieux. Sur le plan politique, c'était plutôt facile.

**F&D :** Un million de personnes ont perdu leur emploi. Étiez-vous inquiet du coût politique?

**LB :** C'est un mythe largement répandu. D'abord parce que les gens pensent tout de suite au coût social des réformes, alors qu'en fait, c'est souvent le fait de reporter les réformes qui entraîne des coûts sociaux importants. Deuxièmement, au sujet du chômage, il faut se souvenir qu'il y avait beaucoup de chômage caché dans les entreprises socialistes. Et du jour au lendemain, ces chômeurs étaient comptabilisés. Troisièmement, la loi sur les prestations chômage était trop laxiste.

**F&D :** Quelle a été la plus grande réussite de ces réformes?

**LB :** Cela faisait 300 ans que la Pologne était loin derrière l'Occident et le fossé ne faisait que se creuser, surtout depuis la Deuxième Guerre mondiale. C'est seulement grâce aux réformes du marché, après 1989, que nous avons commencé à rattraper notre retard. Nous étions alors à environ 30 % du revenu par habitant allemand et nous sommes passés à 60 %. Pour la première fois en 300 ans, la Pologne convergeait rapidement vers l'Occident.

**F&D :** Étiez-vous inquiet d'une éventuelle impopularité des réformes auprès des électeurs?

**LB :** Les deux premières années, il n'y a pas eu de manifestations majeures et peu de protestations politiques. Avec le temps, comme partout, des hommes politiques ont essayé de récupérer le mécontentement de la population face à ces réformes économiques qu'ils qualifiaient de «brutales» ou «inhumaines».

**F&D :** Est-ce qu'il y a quelque chose que vous avez eu l'impression de ne pas accomplir et que vous auriez aimé faire?

**LB :** Si j'avais trouvé les bons soutiens, j'aurais voulu réformer le système social, celui des retraites et de la santé.

**F&D :** Cette expérience est-elle pertinente aujourd'hui pour certains acteurs de la politique, dans d'autres pays?

**LB :** Il existe beaucoup d'économies quasi socialistes, dominées par un secteur d'État. Dans ces pays, la situation est comparable, dans une certaine mesure, à celle qui existait en Pologne et dans d'autres pays socialistes en 1989.

**F&D :** Quand vous revenez sur cette époque, quelles sont vos réflexions personnelles sur le rôle que vous avez joué?

**LB :** Je n'aurais jamais imaginé, même au début de l'année 1989, que la Pologne deviendrait un pays libre et que je jouerais un rôle dans cette transformation. Bien entendu, ça n'a pas toujours été facile, mais quand la réalité dépasse vos rêves les plus fous, il n'y a pas lieu de se plaindre. **FD**