

**Witold ORLOWSKI**

Académie des Finances et des Affaires de la Vistule, Varsovie.

witold.orkowski@pwc.com

## **POURQUOI LA POLOGNE A-T-ELLE PEUR DE L'EURO?**

### **Résumé**

Dans l'article, nous tenterons d'expliquer les principales raisons pour lesquelles la Pologne n'a pas introduit l'euro. Ils appartiennent principalement à la sphère de l'économie politique, bien que les arguments invoqués soient de nature économique. Dans l'article, nous vérifierons également la véracité de ces arguments, en montrant que certains d'entre eux sont basés sur des préjugés plutôt que sur une analyse approfondie.

### **Why is Poland afraid of the euro?**

### **Abstract**

In the article, we will try to explain the main reasons why Poland did not introduce the euro. They belong mainly to the sphere of political economy, although the arguments invoked are of an economic nature. In the article, we will also verify the veracity of these arguments, showing that some of them are based on prejudice rather than on in-depth analysis.

### **1. Introduction**

Bien qu'en adhérant à l'Union européenne (UE) en 2004, la Pologne se soit engagée à introduire l'euro en tant que monnaie, cette promesse n'a pas été tenue jusqu'à

aujourd'hui. Ceci en dépit du fait que le pays a connu un franc succès économique au cours de cette période, notant le taux de croissance le plus élevé de l'UE (après la Slovaquie). En outre, il n'est pas surprenant que les Polonais appartiennent aux peuples les plus enthousiastes de l'Union européenne depuis des années (selon une étude de septembre 2018, 70% des sondés sont satisfaits et seulement 6% des répondants sont insatisfaits de leur adhésion à l'UE<sup>1</sup>), et le pays est le principal bénéficiaire net du budget de l'UE.

## 2. Le retard par choix

En adhérant à l'UE en 2004, la Pologne s'est engagée à participer pleinement à l'Union économique et monétaire (UEM), introduisant ainsi l'euro en tant que monnaie. Cette condition, à l'instar d'autres conditions d'adhésion, a été acceptée par la société polonaise en 2003 lors d'un référendum (le vote pour le «oui» a été donné par 77,45% des participants au référendum). Conformément aux règles en vigueur dans l'Union européenne, la Pologne a obtenu, au moment de son adhésion, le statut d'État membre bénéficiant d'une dérogation prévue par un traité, ce qui signifie que l'État n'est tenu d'introduire l'euro que lorsqu'il remplit les conditions requises. Toutefois, pendant la période de dérogation, l'État est tenu de respecter les exigences de l'UEM, ainsi que du pacte de stabilité et de croissance, ainsi que des solutions spéciales clairement définies [Gorzalak et al., 2017]. Une de ces solutions est bien entendu l'exemption de l'obligation de donner à la Banque centrale européenne (BCE) le droit d'émettre de l'argent et de mener une politique monétaire. En ce qui concerne le pays, une partie des droits et obligations liés à l'adhésion à la Zone Euro ne sont pas non plus appliqués.

Au moment de l'adhésion de la Pologne à l'Union, il était généralement admis que la prolongation de la durée de la dérogation pouvait être due à l'incapacité du pays de respecter les critères de convergence et, en particulier, à la réduction appropriée du déficit du secteur public et du taux d'inflation [Pisani-Ferry et al., 2008]. En effet, en 2004, le déficit du secteur public s'élevait à 5,0% du PIB en Pologne (comparé à la limite autorisée de 3% du PIB) et le taux d'inflation était de 3,6% (selon le traité de Maastricht, il ne devrait pas être supérieur de plus de 1,5 points de pourcentage

---

<sup>1</sup>Eurobarometer Survey 90, Parlement européen, Bruxelles, 2018. Selon les enquêtes alternatives du CBOS, l'adhésion à l'UE rassemble actuellement 88% des Polonais, contre 8% (CBOS, Note de recherche 56/2018).

de la moyenne des trois pays de l'UE présentant l'inflation la plus faible (soit une valeur à la frontière d'environ 2%). L'expérience des pays de l'UE méridionale depuis l'époque de l'introduction de l'euro indiquait toutefois que la Pologne - à l'instar des autres nouveaux États membres - ferait tout son possible pour remplir les critères de convergence dans les meilleurs délais. La Slovénie et la Slovaquie ont effectivement mis en œuvre cette politique, entrant dans la zone euro en 2007 et 2009 respectivement; Malte et Chypre (entrée en 2008); des déclarations similaires ont également été présentées par les États baltes (bien que la situation économique, et surtout l'impossibilité de réduire suffisamment l'inflation, les aient obligés à différer l'introduction de l'euro pour la période 2011-2015 [Götz et al., 2018]).

Dans le cas de la Pologne, ainsi que de la République tchèque et de la Hongrie, la situation était différente. En rejoignant l'UE en 2004, ces pays n'ont pas fait de déclaration explicite concernant la date prévue pour l'adoption de l'euro. Les années suivantes, un paradoxe est apparu : en 2006, la Pologne et la République tchèque remplissaient déjà les critères de convergence les plus difficiles à atteindre (taux d'inflation et de déficit), mais n'avaient pas entamé la procédure d'adhésion en raison d'un manque de volonté politique [Dandashly, Verdun, 2016]. Après la période de turbulence de la crise monétaire mondiale, qui a entraîné l'affaiblissement des monnaies de ces pays, ainsi que l'augmentation importante de l'inflation et des déficits, tous les pays d'Europe centrale ont de nouveau commencé à remplir les critères de convergence de 2014 à 2015. En l'absence d'une décision d'introduire l'euro, ils se trouvaient à nouveau dans une situation de «retardataires par choix», c'est-à-dire de pays économiquement capables d'introduire l'euro, et ils ne résultaient pas d'une décision politique. En 2015-2018, la Pologne, la République tchèque et la Hongrie se sont comportées de la même manière que la Suède. Malgré les critères économiques fondamentaux, elles ont délibérément démissionné de l'adhésion officielle au mécanisme de taux de change du MCE2, ce qui signifiait ne pas respecter tous les critères et pouvait constituer un prétexte commode pour différer l'introduction de l'euro [Gorzela et al., 2017].

La position officielle des prochains gouvernements polonais concernant la date butoir de l'introduction de l'euro a fait l'objet de changements systématiques. Avant la période d'adhésion à l'UE, des dates indicatives ont été enregistrées entre 2007 et 2009, ce qui correspond au plan pour une entrée rapide dans la Zone Euro. La prise du pouvoir par le parti conservateur de droite Droit et Justice (PiS) en 2006-07 a toutefois entraîné un

changement de discours: l'introduction de l'euro ne figurait pas sur la liste des priorités du gouvernement, la date prévue a été abandonnée, ce qui laisse supposer que cela ne pourrait se faire qu'après 2012 ( elle était principalement motivée par la réticence à mettre rapidement en œuvre le programme de réduction du déficit du secteur public). Le changement de gouvernement après les élections remportées à l'automne 2006 par la Plate-forme civique (PO) libérale et fortement pro-européenne a également entraîné une modification de l'approche de l'euro. Bien que la Pologne n'ait pas encore pris de mesures formelles pour rejoindre la zone euro (n'a pas adhéré au mécanisme MCE 2), l'intention d'introduire l'euro en 2011 a été annoncée publiquement. Le déclenchement de la crise financière mondiale et la forte augmentation du déficit du secteur public provoqué par cette crise (en % du PIB) a retardé la décision de quelques années - cette fois, la motivation officielle était la flexibilité souhaitée de la politique macroéconomique pendant les perturbations économiques, et surtout de fournir au pays une plus grande sécurité financière grâce à l'utilisation d'un taux de change flottant [Polański, 2014]. La nouvelle prise de pouvoir de PiS en 2015 a entraîné le report de la date d'introduction de l'euro dans un avenir lointain. Dans le discours du leader et principal idéologue de ce parti, Jarosław Kaczyński, il a été suggéré que l'adoption de l'euro entraînerait des coûts énormes, une hausse considérable des prix, une récession inévitable et un appauvrissement généralisé de la société, de sorte qu'il n'est possible que lorsque le PIB par habitant en Pologne atteindra 85% du PIB par habitant de l'Allemagne (avec le niveau actuel égal à 56% de l'Allemagne et avec le taux de convergence observé au cours de la dernière décennie, cela signifierait les premières années 2045-50, ce qui signifie en pratique un avenir long et incertain)<sup>2</sup>. Après ces paroles, des actions symboliques ont suivi, notamment la dissolution d'un bureau spécial d'intégration de la Banque nationale de Pologne avec la Zone Euro et une série de déclarations de hauts représentants du gouvernement et de la banque centrale [Riedel, 2017]. De la situation initiale de «retardataire par défaut» (la Pologne ne pouvant pas remplir les critères de convergence), la Pologne est passée à la position de «retardataire par choix» (pays capable de remplir les critères, mais ne pas rejoindre consciemment la Zone Euro) [Dandashly, Verdun, 2016].

---

<sup>2</sup>Interview de Jarosław Kaczyński publiée dans le quotidien Rzeczpospolita du 15/03/2017, <https://www.rp.pl/Rzecz-o-polityce/303149852-Jaroslaw-Kaczynski-L'Union-europeenne-etait-dominee-par-une-personne.html>.

### 3. L'économie politique retarde l'introduction de l'euro

Le passage de la Pologne à la position d'un pays qui reporte délibérément l'introduction de l'euro a surtout son explication dans le domaine de l'économie politique.

Tout d'abord, il faut dire que la société polonaise, malgré une attitude très positive à l'égard de l'Union européenne (quelles que soient les opinions politiques) - l'appartenance du pays à l'UE est soutenue par 99% des électeurs libéraux des OP, mais également 86% des électeurs du PiS<sup>3</sup>), se caractérise par une grande méfiance à l'égard de la monnaie unique. Selon l'enquête Eurobaromètre, plus de 50% des Polonais interrogés étaient opposés à l'adoption de l'euro en 2018 (les enquêtes nationales CBOS montrent encore plus, jusqu'à 71% contre), contre 47% des partisans (selon CBOS, il y a encore moins de partisans de l'euro, seulement 22%)<sup>4</sup>. De plus, l'avantage évident des opposants à l'adoption de l'euro est ininterrompu depuis 10 ans. L'équilibre et même l'avantage temporaire des partisans de l'euro ne pouvaient être annoncés que lorsque la crise financière mondiale a éclaté (augmentation à court terme du soutien à l'euro au début de 2009). L'étude Eurobaromètre suggère que la prédominance des opposants à l'euro a diminué ces dernières années, mais cette étude CBOS ne le confirme pas (Fig. 1).

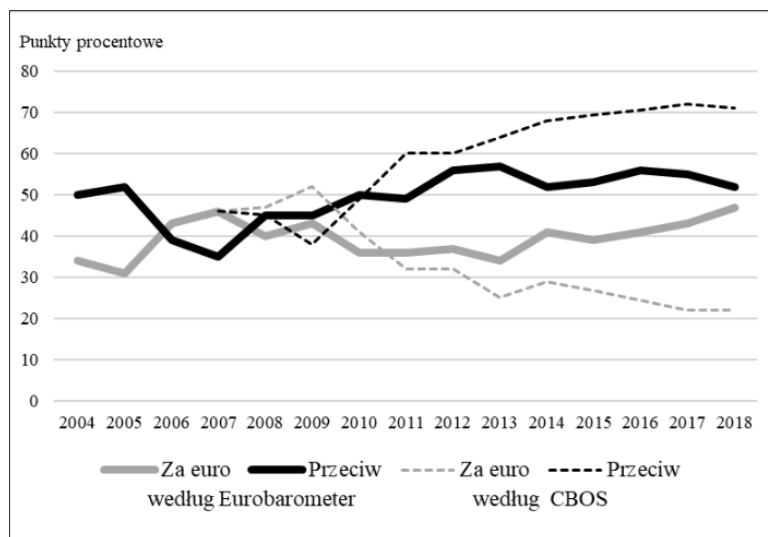
Les opposants décisifs à l'adoption de l'euro sont les personnes âgées, moins éduquées et à faible revenu. Alors que dans le cas de l'électorat du PO libéral, le nombre de partisans et d'opposants à l'euro est similaire (environ 45% chacun), les opposants à l'électorat PiS sont nettement plus nombreux (87% d'opposants contre 8% de partisans).

---

<sup>3</sup>CBOS, Annonce de recherche n° 56/2018.

<sup>4</sup>Eurobarometer Survey 90, Parlement européen, Bruxelles, 2018 et CBOS, annonce no 166/2018.

**Figure 1. Le pourcentage de Polonais favorables et opposés à l'adoption de l'euro**



Source : Eurobarometer, CBOS.

Il convient également de prêter attention aux principales attentes liées à l'introduction de l'euro, qui ont pour conséquence la réticence généralisée des Polonais à adhérer à la monnaie unique. Il s'agit, par ordre d'importance, de la hausse attendue des prix (cet effet est indiqué par 73% des timides de l'euro), du taux de change défavorable qui appauvrira la population (50%), de la perte de souveraineté de la Pologne dans la conduite de la politique monétaire (34%), des coûts financiers liés à la politique monétaire à l'introduction de l'euro (18%). D'autre part, des phénomènes positifs devraient faciliter les voyageurs (27% des indications parmi les personnes qui ne sont pas disposées à payer l'euro), une baisse du risque de change (12%), une baisse des taux d'intérêt et une accélération de la croissance économique (8%)<sup>5</sup>.

Comme on peut le constater, la réticence générale des Polonais à l'égard de l'euro est déterminée par les préoccupations économiques et surtout par la crainte d'une

<sup>5</sup> CBOS, Rapport de test n° 151/2014.

forte augmentation des prix et de l'appauvrissement de la société. Les facteurs politiques (perte d'une partie de la souveraineté, perte de leur monnaie nationale) ont une importance relativement mineure. Il convient de noter que les attentes et les préoccupations sociales contredisent largement les effets attendus de l'introduction de l'euro, formulés par la grande majorité des économistes polonais, qui considèrent que l'effet le plus important de l'accélération du développement économique résultant de la réduction du risque de change et des coûts de transaction et des baisses de taux d'intérêt (selon les évaluations, l'introduction de l'euro entraînera une augmentation à long terme du PIB polonais de l'ordre de 2,5 à 7,5% [Narodowy Bank Polski, 2009]).

L'attitude réticente de la société polonaise face à l'introduction de l'euro rend difficile toute prise de décision politique en la matière. La situation est encore compliquée par le fait que, malgré la disposition relative à l'introduction de l'euro dans le traité d'adhésion à l'UE, une telle décision nécessite un changement constitutionnel, précisant toutefois que la banque centrale de l'État est la Banque nationale de Pologne [Gorzela et al., 2017]. L'amendement de la constitution requiert à son tour une majorité des deux tiers des voix au Sejm - ce qui nécessiterait le consentement des deux principaux partis politiques pendant toute la période à partir du moment de l'adhésion de la Pologne à l'UE, donc à la fois du PO et du PiS. Compte tenu des points de vue nettement négatifs de l'électorat du PiS sur cette question, il ne faut pas s'étonner que le parti refuse systématiquement ce consentement lorsqu'il se prononce (plus de cinq ans après presque 16 ans d'adhésion de la Pologne à l'Union européenne), ainsi que lorsqu'il reste opposé.

#### **4. Arguments économiques contre l'introduction de l'euro**

Tenant compte des raisons susmentionnées de la réticence sociale à introduire l'euro en Pologne, nous examinerons dans la suite de l'article les principaux problèmes économiques susceptibles de décourager l'introduction rapide de la monnaie unique.

Bien que le débat économique en Pologne soit clairement prédominant, les avantages à long terme de l'introduction de l'euro l'emportent nettement sur les coûts éventuels (principalement de nature liée à l'ajustement), mais ils attirent dès le début l'attention sur les problèmes et les risques liés à l'introduction de la monnaie unique [Banque nationale de Pologne], 2009; Brzoza-Brzezina et al., 2012; Gorzela et al., 2017; Gomułka, 2019; Orłowski, 2019]. La discussion économique est dominée par la

conviction que les problèmes les plus importants en Pologne sont les suivants: (1) les coûts de l'adaptation à l'euro, y compris le respect persistant des critères de convergence; (2) limiter la capacité d'adaptation à court terme de l'économie à la suite de l'abandon de la politique monétaire autonome; (3) choisir le bon taux de change qui assure la compétitivité de l'économie, y compris afin d'éviter les erreurs commises par les pays du sud de l'UE; (4) éviter l'augmentation significative des prix liée à l'introduction de l'euro. Dans la suite de l'article, nous aborderons ces quatre problèmes de manière synthétique en essayant de répondre à la question de l'ampleur du problème économique auquel nous sommes confrontés.

## **5. Respect permanent des critères de convergence par la Pologne**

L'adhésion du pays à la zone euro est conditionnée par le respect d'une série de critères de convergence, parmi lesquels [Gorzalak et al., 2017]: (1) limiter le taux d'inflation à un niveau ne dépassant pas 1,5 point de pourcentage de la moyenne de trois pays de l'UE l'inflation la plus faible, 2) la viabilité des finances publiques, ce qui signifie un déficit du secteur public inférieur à 3% du PIB et inférieur à 60% du PIB de la dette publique, 3) une baisse des taux d'intérêt à long terme, 4) une stabilité du taux de change, ce qui signifie qu'il reste au moins 2 ans dans le mécanisme de change du MCE2 (la politique alternative consiste à appliquer une politique de taux de change fixe par rapport à l'euro au cours de cette période).

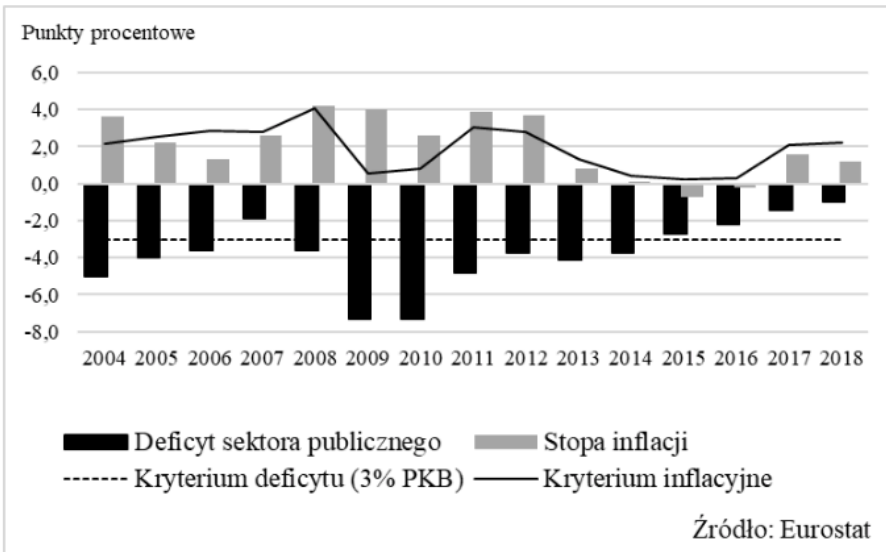
La persistance du respect de ces critères, et surtout de critères budgétaires, a été considérée dès le début comme l'un des principaux défis des pays cherchant à adopter l'euro [Pisani-Ferry et al., 2008]. Paradoxalement toutefois, compte tenu de l'expérience acquise jusqu'à présent, cela ne semble pas être un si grand défi pour la Pologne.

Depuis l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, à l'exception de trois ou quatre années qui ont immédiatement suivi le déclenchement de la crise financière mondiale, le taux d'inflation est resté inférieur ou légèrement supérieur au critère. De même, à l'exception des mêmes trois ou quatre années, la Pologne a soit comblé, soit légèrement supérieur à 3% du PIB du déficit du secteur public (graphique 2). Ceci malgré l'absence d'une politique claire visant à remplir les critères d'adhésion à la Zone Euro.



En 2017-2018, la Pologne remplissait à la fois les critères budgétaires (déficit du secteur public inférieur à 3% du PIB et dette publique inférieure à 60% du PIB), ainsi que les critères d'inflation et de taux d'intérêt. Le seul critère non rempli était la stabilité du taux de change, du fait de la non-adhésion au système ERM2, tout en appliquant la politique d'un taux de change totalement flottant. Il convient toutefois de noter que malgré l'absence de toute intervention monétaire de la part de la banque centrale, le zloty est resté stable par rapport à l'euro au cours des sept dernières années, et son taux de croissance à aucun moment n'a dévié de plus de 5% par rapport à la moyenne de cette période. (Le mécanisme ERM2 autorise des fluctuations du taux de change de +/- 15%). Il semble donc que la Pologne n'aurait aucun problème à remplir le critère du taux de change.

**Figure. 2. Déficit du secteur public (en% du PIB) et taux d'inflation en Pologne**



Source : Eurostat.

Cependant, la persistance du respect des critères reste un problème. Comme il est indiqué, le respect permanent du critère de déficit nécessite une flexibilité accrue de la politique fiscale polonaise et la mise en place d'un vaste coussin de sécurité garantissant le respect de ce critère dans des conditions économiques défavorables, de préférence en réalisant un solde serré voire un excédent budgétaire [Gomułka, 2019].

Le risque de maintenir un niveau d'inflation bas et confortable est, à son tour, un très faible taux de chômage et la pression salariale correspondante (fin 2018, la Pologne affichait un taux de chômage de 3,5% - l'un des trois taux les plus bas de l'UE). Enfin, il convient de noter que restreindre la liberté de formation du taux de change à l'entrée dans le MCE2 comporte un risque de spéculation (ou même d'attaques spéculatives) et est en général perçu comme une période dangereuse pour la politique de taux de change [Narodowy Bank Polski, 2009]. Cela ne change rien au fait que le respect par la Pologne des critères de convergence semble, du point de vue actuel, assez facilement et sans coûts importants.

## **6. Démission d'une politique monétaire autonome**

La démission d'une politique monétaire autonome est une conséquence évidente du raidissement irréversible du taux de change et, finalement, de l'introduction de l'euro. Cela prive le pays d'un puissant outil d'atténuation des chocs économiques et de limitation de l'ampleur des fluctuations économiques, obligeant à rechercher de véritables outils d'ajustement (principalement la croissance de la productivité) et une dévaluation interne (principalement la réduction des salaires) en réaction aux problèmes économiques et à la dégradation de la compétitivité [Belke, Dreger, 2011]. Dans le débat économique polonais sur l'introduction de l'euro, ce sujet n'est pas négligé. Dans la plupart des études, l'attention est attirée sur le fait que l'abandon de la politique monétaire autonome devrait être compensé par des réformes structurelles renforçant la flexibilité des marchés de production de facteurs, l'efficacité des entreprises et la politique budgétaire appropriée [Piątkowski, 2018, Orłowski, 2019]. D'autre part, il est également avancé que l'abandon de l'outil d'ajustement sous la forme d'une politique monétaire autonome pourrait entraîner des pertes irréversibles [Kawalec, Pytlarczyk, 2016].

Un élément important de la réponse à la question de savoir dans quelle mesure ce risque affecte le développement économique du pays consiste à tirer parti de l'expérience de pays ayant une structure économique similaire et des expériences similaires dans le domaine de la transformation économique en Pologne. La référence évidente est dans ce cas la Slovaquie, bien que le pays soit beaucoup plus petit (5,5 millions d'habitants contre 38 millions en Pologne) et plus fortement dépendant du commerce extérieur (ratio exportation / PIB de 82% contre 40% en Pologne), mais caractérisé par une structure similaire économie (la part de l'industrie dans le PIB de la Slovaquie et de la Pologne est respectivement de 34,8% et 33,7%,

de l'agriculture et de 3,8% et de 2,7%, des services de 61,4% et de 63,6%)<sup>6</sup> une intégration similaire - de très grande ampleur - à l'économie de l'Europe occidentale (participation des pays de l'UE aux exportations de 85% et 80% respectivement), expériences similaires en matière de transformation économique et d'adhésion à l'UE, et une place similaire dans la chaîne de valeur mondiale [Götz et al. 2018]. Alors que la Slovaquie a introduit l'euro en 2009 et que la Pologne est restée dans la monnaie nationale, le plus intéressant est de comparer la manière dont les deux pays ont tout d'abord affronté un choc financier important provoqué par la crise financière mondiale (après la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008), puis avec la récession dans les pays de la Zone Euro (principaux partenaires commerciaux des deux pays) en 2009, puis en 2012-13.

La forte récession dans la Zone Euro en 2009 (baisse du PIB de -4,5%) a provoqué un effondrement temporaire des exportations polonaises et slovaques vers les pays de la zone. La Slovaquie, en tant que petite économie et plus fortement tributaire du commerce, a évidemment ressenti ce recul plus fortement que la Pologne. Cependant, les trajectoires d'adaptation des chocs des deux pays étaient très différentes. Dans le cas de la Pologne, il y a eu un fort affaiblissement de la monnaie (de plus de 22%), tandis qu'en Slovaquie, qui a utilisé la Slovaquie à partir de 2009, ce n'était plus possible.

**Tableau 1. Adaptation de la Pologne et de la Slovaquie au choc extérieur, 2008-2015**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Croissance du PIB en %</i>								
Pologne	4,3	2,8	3,6	5,0	1,6	1,4	3,3	3,8
Slovaquie	5,6	-5,4	5,0	2,8	1,7	1,5	2,8	3,9
<i>Dévaluation de la monnaie nationale par rapport à l'euro en %</i>								
Polska	-6,5	22,4	-7,4	2,7	1,1	0,9	-0,1	-0,3
Słowacja	-7,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Taux de chômage en %</i>								
Polska	7,1	8,2	9,6	9,6	10,1	10,3	9,0	7,5
Słowacja	9,6	12,1	14,5	13,7	14,0	14,2	13,2	11,5
<i>Déficit du secteur public en % du PIB</i>								
Polska	-3,6	-7,3	-7,3	-4,8	-3,7	-4,1	-3,5	-2,6
Słowacja	-2,4	-7,8	-7,5	-4,3	-4,3	-2,7	-2,7	-2,7

Source: FMI

<sup>6</sup>Données basées sur l'annuaire statistique 2017 CSO.

En raison de l'absence d'ajustement nominal, les effets de l'ajustement réel sont devenus différents. Alors qu'en Pologne le pouvoir d'achat exprimé en EUR s'est affaibli et que l'inflation a augmenté temporairement (au total 6,6% en 2009-2010), en Slovaquie, le pouvoir d'achat est resté pratiquement inchangé et l'inflation en 2009-2010 n'a été que de 1,3%. Dans le même temps, la Slovaquie a connu un choc réel beaucoup plus brutal, entraînant une baisse du PIB de 5,4% en 2009 et une augmentation du taux de chômage de 2,5 points de pourcentage en 2009 et de 2,4 points de plus en 2010. En même temps, la Pologne 2009, croissance du PIB de 2,8%, enregistrant également la moitié de la hausse du chômage.

Il ne fait aucun doute que le taux de change flottant a aidé la Pologne à mieux faire face aux effets du choc externe rapide de 2009 (bien que cet effet soit en partie dû à une moindre dépendance à l'égard des exportations). D'un autre côté, déjà en 2010, la Slovaquie avait retrouvé sa capacité de croissance et la réaction des deux économies à un choc moins violent de 2012-13 s'est révélée très similaire. Comme le montre l'exemple ci-dessus, bien que l'adhésion à la zone euro freine réellement l'ajustement aux chocs externes, cet effet est réduit à long terme [Götz et al., 2018]. Il convient également de rappeler qu'au début de 2009, de graves inquiétudes étaient apparues concernant les effets potentiellement dangereux de la dépréciation du zloty sur le secteur bancaire polonais [Polański, 2014]. L'argument concernant l'avantage de maintenir sa propre monnaie n'est donc pas sans fondement, mais il ne devrait pas être traité comme un argument décisif dans l'analyse des coûts et des avantages de l'adhésion à la zone euro.

## **7. Choisir le bon taux de change**

Le taux de change approprié au moment de l'introduction de l'euro, garantissant d'une part le maintien de la compétitivité de l'économie (qui bénéficie d'un taux de change relativement faible), et d'autre part permettant de maintenir la valeur de l'épargne et des actifs accumulés dans l'économie (ce qui est un cap fort), est un aspect important et initialement méconnu processus d'adhésion à la zone euro. L'expérience des pays du sud de l'UE est particulièrement importante ici. Le taux de change adopté lors de l'introduction de l'euro s'est encore renforcé en valeur réelle les années suivantes (avec un taux de change nominal fixe), ce qui a entraîné une perte de compétitivité, l'apparition d'énormes déficits de la balance courante et la forte augmentation de la

dette extérieure de ces pays, conduisant finalement à une crise aiguë. Le facteur qui évoque clairement l'entrée dans le piège de la dette est la facilité d'accès au capital et les taux d'intérêt bas, conséquence de la participation des pays du Sud au marché commun des capitaux de la zone euro [Belke, Dreger, 2011]. Le risque de répéter une telle crise d'endettement est un autre argument économique encourageant la prudence de la Pologne lors de l'introduction de l'euro.

Le problème du risque d'entrer dans le piège de la dette dans des conditions d'accès pratiquement illimité à un capital très bon marché est sans aucun doute remarquable. Ce qui l'attire particulièrement, c'est la persistance chronique d'un niveau relativement bas d'épargne domestique en Pologne [Orłowski, 2010], ce qui rend la situation du pays similaire à celle des pays du Sud au moment de l'introduction de l'euro.

D'autre part, il convient de noter que la crise dans les pays du Sud n'était pas principalement due au piège inévitable des taux bas, mais bien aux erreurs fondamentales commises par ces pays dans la politique macroéconomique et réglementaire en matière de secteur bancaire [Balcerowicz, 2014]. Les possibilités de répéter de telles erreurs sont actuellement limitées par les réformes de la zone euro, et notamment par les exigences d'un contrôle macroprudentiel renforcé [Bénassy-Quéré, Giavazzi, 2017; Gorzelak et al., 2017]. Il est également important que les pays qui adoptent actuellement l'euro puissent s'appuyer sur l'expérience de leurs prédécesseurs: par exemple, au moment de l'introduction de l'euro, le déficit du compte courant de la Grèce était de 6% du PIB, celui du Portugal de 9% et de 15% du PIB de Chypre. La Pologne, qui a actuellement un déficit du compte courant proche de zéro, aurait une chance de fixer le taux de change du zloty à l'euro beaucoup plus propice à la croissance économique. Comme le montre l'exemple de la Slovaquie, avec une politique macroéconomique et réglementaire responsable, après l'introduction de l'euro, il est possible non seulement d'éviter d'augmenter le déficit de la balance courante, mais également de le réduire définitivement (le déficit de la balance courante de la Slovaquie est passé de 6% du PIB en 2008 à 1-2%). Le PIB actuel, malgré le rythme de développement économique relativement rapide depuis 2014 [Götz et al., 2018]).

## 8. Augmentation de prix après l'introduction de l'euro

Comme nous l'avons déjà indiqué, les craintes généralisées d'une hausse significative des prix constituent le facteur le plus important décourageant l'introduction de l'euro en Pologne et, par conséquent, l'absence de décision politique en la matière. Les craintes que cela se traduise par une hausse immédiate et drastique des prix et une hausse permanente des prix en Pologne «jusqu'au niveau allemand» et un abaissement du niveau de vie («de 20 à 25%») sont vivement alimentés par des hommes politiques eurosceptiques<sup>7</sup>. En ce qui concerne le risque d'augmentation des prix au moment de l'introduction de l'euro, les craintes sont quelque peu justifiées. Cet effet peut résulter de la tendance générale à «arrondir les prix» lors de la conversion de la monnaie nationale en euro. L'introduction de l'euro en tant que premier pays d'Europe occidentale, bien qu'à une échelle beaucoup plus petite que ce que l'on pourrait penser normalement, a été le cas. Cependant, le problème ne peut pas être sous-estimé du fait qu'au moment de l'introduction de l'euro, les indices d'inflation mesurés par les statistiques publiques et l'inflation perçue (perceptions subjectives des variations de prix des consommateurs) ont été analysés [Brachinger, 2006]. Cela est dû à la hausse particulièrement forte des prix des biens souvent achetés et contre des espèces (l'effet «cappuccino») [Banque nationale de Pologne, 2009], mais aussi parce que les inégalités de consommation perçoivent des augmentations des prix de certains produits et des baisses des autres prix (les augmentations de prix sont reçues plus fortement). Compte tenu de cet effet, les indices d'inflation perçus dans les pays baltes suggèrent qu'après l'introduction de l'euro, il était de 2 à 5 points supérieur à l'inflation observée par les bureaux de statistique.

L'expérience des prochains pays de la partie orientale de l'Union européenne qui adoptent l'euro montre qu'avec une préparation appropriée du pays à l'introduction de l'euro, les hausses de prix peuvent presque être évitées (les augmentations de prix dans les 3 mois suivant l'introduction de l'euro étaient en Slovaquie 0,1%, en Estonie 1,5%, en Lettonie, 1%, en Lituanie, les prix ont diminué de 0,5%). Toutefois, le risque existe sans aucun doute, et son ampleur devrait être limitée par une préparation minutieuse du processus d'échange, une campagne d'information adéquate et l'utilisation de divers outils permettant de dissiper les inquiétudes du public au sujet des augmentations de prix au moment de l'introduction de l'euro.

---

<sup>7</sup>Source comme dans la note 1.

Toutefois, le second, volontiers défendu par les politiciens eurosceptiques, soutient que l'introduction de l'euro signifie «relever les prix au niveau allemand», alors que le «niveau de revenu polonais» est beaucoup plus sérieux. Cette thèse trouve une justification dans les attentes assez communes de l'époque où l'introduction de l'euro entraînerait une convergence assez rapide des niveaux de prix dans les pays de la zone euro [Guerreiro, Mignon, 2013]. D'un point de vue économique, cependant, cela s'avère faux. L'introduction de l'euro signifie la conversion dans une monnaie commune des prix, ainsi que des salaires et de l'épargne, et bien entendu, en soi, ne conduit pas à l'égalisation des prix entre les pays. Cela n'affecte pas de manière significative les prix des biens facilement exportables (biens échangeables). Cependant, les prix des autres biens, en particulier des services, n'augmentent pas en raison de la barrière de la demande. Les prix des services augmentent parce que les revenus augmentent, et non selon qu'ils soient enregistrés en monnaie nationale ou en euros.

Bien entendu, on peut s'attendre à ce que la participation de la Pologne à la Zone Euro conduise à une accélération du développement et, partant, à une augmentation des revenus et à un processus de réduction progressive et à long terme des écarts de prix par rapport aux pays plus développés. C'est le phénomène souhaité de convergence réelle, aboutissant à l'égalisation du pouvoir d'achat et au possible rattrapage des pays de la partie orientale de l'UE, y compris la Pologne, pays plus prospères de l'Europe occidentale [Orłowski, 2010]. Toutefois, aucun fondement économique ne permet de prétendre que ce phénomène peut être violent, détaché du processus de croissance du revenu et entraîner une baisse du niveau de vie.

Dans les pays de la partie orientale de l'UE, qui ont introduit l'euro, le niveau des prix par rapport au niveau allemand est resté inchangé (en Lituanie, en Lettonie et en Slovénie), voire a baissé (de 65 à 61% en Slovaquie). Seulement dans l'Estonie à croissance rapide, il est passé de 65% à 71%. Il convient toutefois de noter que tous ces changements étaient relativement insignifiants par rapport à la forte tendance à la hausse des prix observée dans tous ces pays au cours de la période de croissance rapide des revenus avant l'introduction de l'euro.

## 9. Conclusion

Explication du fait que, malgré l'engagement juridique et économique à se conformer aux critères de convergence, la Pologne n'a pas encore introduit l'euro, mais plutôt dans le domaine de l'économie politique plutôt que dans celui de la macroéconomie. L'inquiétude du public vis-à-vis des effets d'un tel changement - et surtout les craintes des eurosceptiques de favoriser les augmentations de prix et d'abaisser le niveau de vie - incite les politiciens à ne pas prendre de décision. D'autre part, il convient de noter que certaines raisons économiques peuvent être à la base du report de l'entrée dans la zone euro. On a l'impression que dans les conditions d'instabilité mondiale, l'outil de taux de change flottant aide l'économie à mieux gérer l'adaptation; la peur d'un piège créé par un accès facile au crédit et des taux d'intérêt bas; et la crainte de hausses de prix au moment de l'introduction de l'euro, mesurait principalement l'inflation perçue. Les arguments économiques, même s'ils ne sont pas dénués de fondement, conduisent plutôt à la nécessité de bien se préparer à l'introduction de l'euro et d'adapter la politique économique aux défis de la participation à la Zone Euro, et de ne pas reporter cette évolution dans un avenir lointain.

## Bibliographie

- Balcerowicz L., 2014, Euro: The Main Problems and Solutions, w: *Poland and the Eurozone*, J.Hölscher (red.), Palgrave Macmillan: London.
- Belke A., Dreger C., 2011. *Current Account Imbalances in the Euro Area: Catching Up or Competitiveness?*, DIW Discussion Papers nr1106, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Berlin.
- Bénassy-Quéré A, Giavazzi F., 2017. *Europe's Political Spring, Fixing the Eurozone and Beyond*, CEPR: London.
- Brachinger H. W., 2006, Euro or „Teuro“?: *The Euro-induced Perceived Inflation in Germany*, Department of Quantitative Economics Working Paper No 5, University of Fribourg.
- Brzoza-Brzezina M., Makarski K., Wesolowski G., 2012. *Would it have paid to be in the eurozone?*, NBP working paper nr 128, NBP: Warszawa.
- Dandashly A., Verdun A., 2016. Euro adoption in the Czech Republic, Hungary and Poland: Laggards by default and laggards by choice, *Comparative European Politics* 2/2016.



- Guerreiro D., Mignon V., 2013. On price convergence in Eurozone, *Economic Modelling*, Volume 34, August 2013.
- Gorzela G., Götz M., Nowak B., Nowak-Far A., Orłowski W.M., 2017. *Quelle est la prochaine de l'euro? Trois scénarios pour la Pologne*, (en polonais). Polska Fundacja im. Roberta Schumana: Warszawa.
- Gomułka S., 2019. Ekonomiczne i polityczne implikacje pozostawania Polski poza strefą euro, *Nauka* 1/2019.
- Götz M., Nowak B., Wołkonowski J., Markiewicz M., Orłowski W.M., 2018. *Comment vivre avec l'euro? Expérience des pays d'Europe centrale et orientale*, Polska Fundacja im. Roberta Schumana: Warszawa.
- Kawalec S., Pytlarczyk E., 2016. *Paradoxe de l'euro. Comment sortir du piège de la monnaie commune?*, (en polonaise). Poltext: Warszawa.
- Narodowy Bank Polski, 2009. *Report on full membership of the Republic of Poland in the third stage of the EMU*, NBP: Warszawa.
- Orłowski W.M., 2010. *À la poursuite du temps perdu. Croissance économique en Europe centrale et orientale 1950-2030* (en polonais). PWE: Warszawa.
- Orłowski W.M., 2019. *Pourquoi la Pologne devrait-elle adopter l'euro?* (en polonais, dans) *Ekonomia i Polityka*, E. Mączynska (red.), PWN: Warszawa.
- Piątkowski M., 2018. *Europe's Growth Champion. Insights from the Economic Rise of Poland*, Oxford University Press: Oxford.
- Pisani-Ferry J., Aghion P., Belka M., von Hagen J., Heikensten L., Sapir A., 2008. *Coming of Age: Report on the Euro Area*, Bruegel: Brussels.
- Polański Z., 2014. *Poland During the Crisis: A 'Green Island' Approaching the Euro Area?*, w: *Poland and the Eurozone*, J. Hölscher (red.), Palgrave Macmillan: London.
- Riedel R., 2017. The evolution of the Polish central bank's views on Eurozone membership, *Post-Communist Economies* Vol. 29, Iss. 1, 2017.