HAL
open science

L'élargissement de l'Union européenne et la divergence entre économies en transition

Jérôme Sgard

To cite this version:

Jérôme Sgard. L'élargissement de l'Union européenne et la divergence entre économies en transition. Revue Française d'Economie, 1997, 12 (2), pp.177-202. 10.3406/rfeco.1997.1024 . hal-03585837

HAL Id: hal-03585837

https://sciencespo.hal.science/hal-03585837

Submitted on 8 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Revue française d'économie

L'élargissement de l'Union européenne et la divergence entre économies en transition

Jérôme Sgard

Citer ce document / Cite this document :

Sgard Jérôme. L'élargissement de l'Union européenne et la divergence entre économies en transition. In: Revue française d'économie, volume 12, n°2, 1997. pp. 177-202;

doi : https://doi.org/10.3406/rfeco.1997.1024

https://www.persee.fr/doc/rfeco_0769-0479_1997_num_12_2_1024

Fichier pdf généré le 21/04/2018

Résumé

L'article part de deux constats. D'une part, la transition s'accompagne de divergences croissantes entre économies est-européennes, notamment depuis le début de la reprise dans l'industrie ; cette différenciation reflète pour partie la capacité variable à imposer un renforcement de la discipline financière et de la régulation juridique des échanges. D'autre part, il apparaît que les multiples instruments de soutien extérieur aux réformes sont mieux valorisés par les économies les plus avancées qui en ont de moins en moins en besoin ; inversement, les causes d'une transition difficile ou chaotique, comme dans les Balkans ou dans l'ancienne Union soviétique, semblent largement hors d'atteinte de l'aide internationale. Ceci conduit à la proposition que l'adhésion prioritaire à l'Union européenne des pays les mieux placés pourrait accentuer la divergence interne à l'Europe de l'Est : comme dans le cadre de l'Union monétaire, les « inclus » pourraient alors exercer des effets d'éviction puissants aux dépens des « exclus ». Nous envisageons huit canaux par lesquels ces effets pourraient s'exercer.

Abstract

The paper builds upon two lessons of the recent experience with transition in Eastern Europe. First, the development of reforms has witnessed increasing divergences between economies, especially since industrial production has started to pick up, at least in some on them. This partly reflects the uneven capacity to impose harder financial constraints as well as a strong contractual and legal regulation of economic transactions. Second, the capacity to absorb foreign economic assistance appears to be strongly linked with the capacity to restructure the domestic economy : the less an economy requires aid, the most efficient it is in using it. Conversely, the main causes for a difficult, or chaotic transition, as seen in the Balkan or in the former Soviet Union, appear to be largely out of reach of foreign assistance. This leads to the proposition that a stepwise enlargement of the EU towards the East, which would give priority to the most sucessfull countries, could further accentuate the divergences within Eastern Europe : as in the case of the European Monetary Union, the « ins » could end up crowding out dangerously the « outs ». Eight reasons for such adverse effects are put forwards.

Jérôme
SGARD

L'élargissement de l'Union européenne et la divergence entre économies en transition

Persée BY: creative commons

Depuis 1989, le débat sur les réformes économiques en Europe de l'Est est étroitement lié à la question de l'avenir, à long terme, de la construction européenne, qu'il soit évoqué en termes d'élargissement de l'Union

européenne (U.E.) ou bien de nouvelles relations contractuelles entre cette dernière et les nouveaux partenaires est-européens.

Ainsi, dans un tout premier temps, de nombreuses analyses reposaient explicitement sur l'hypothèse qu'une période de rattrapage économique rapide, appuyée sur des transferts d'épargne massifs, permettrait une convergence en dix ou quinze ans entre les niveaux de vie de l'Est et de l'Ouest de l'Europe. Ceci devait donner des bases solides à la réunification politique du continent et permettre de tourner définitivement la page du « long après-guerre » (1945-1990). Cependant, les récessions brutales qui ont accompagné le lancement des réformes, à partir de 1990, ont conduit à rallonger fortement les échéances d'une telle convergence, puis à inverser quelque peu les termes de la discussion : le resserrement des liens avec l'U.E. et les promesses d'adhésion devaient contribuer à sortir ces économies de la crise dangereuse où elles étaient engagées et à faciliter leur réinsertion dans les échanges internationaux.

Après ces phases d'optimisme puis de pessimisme, l'une et l'autre certainement excessives, la reprise échelonnée des économies centre-européennes à partir de 1992, a donné une image plus nuancée du processus de réforme, comme des perspectives d'élargissement européen. Ainsi, la Pologne et la Hongrie, comme la plupart de leurs voisins immédiats, semblent désormais installées sur des régimes de croissance stabilisés et parfois nettement supérieurs à ceux observés au sein de l'U.E. L'écart en niveau avec l'Europe de l'Ouest reste cependant très large et il ne fait guère de doute que l'intégration de ces pays les plus avancés représentera dans les prochaines années un défi politique et financier de grande ampleur pour l'Union.

Toutefois, à l'arrière-plan de ces évolutions relativement favorables, on observe aussi une divergence croissante entre économies en transition, qui semble prendre désormais une dimension de plus en plus structurelle. Alors que l'on a pu interpréter les retards de la reprise entre pays comme l'écho d'une chronologie décalée dans l'ouverture des réformes, depuis la Pologne en 1990 jusqu'à la C.E.I. en 1992-1993, cette explication apparaît de plus en plus lénifiante. Dans l'ancienne

Yougoslavie, en Bulgarie, en Roumanie, mais aussi dans la plus grande partie de l'ex-Union soviétique, la reprise des économies est fragile, les ajustements micro-économiques sont lents et les équilibres sociaux montrent des signes de faiblesse inquiétants : baisse des niveaux de vie, développement rapide de nouvelles inégalités, marginalisation de certaines catégories sociales, détérioration des équipements publics, affaiblissement de l'Etat de droit. Deux exemples remarquables sont ici l'hyperinflation bulgare de 1996-1997 et la dynamique de guerre civile qui a suivi, en Albanie, l'effondrement des pyramides financières, au début de 1997. Dans les deux cas, l'absence de discipline financière des agents et de restructuration des entreprises s'est traduit, au bout d'un délai relativement long, par une asphyxie complète du processus de réforme lancé six ans auparavant. Contrastant avec le caractère auto-stabilisant de la croissance centre-européenne, on peut donc craindre que, dans de nombreux pays, le prolongement de la phase de récession et de crise financière affaiblisse régulièrement les bases d'une reprise future et accentue les risques de dérive ou de « tiers-mondisation ».

On voit, dès lors, les dangers encourus à ne traiter de l'élargissement à l'Est de l'U.E. que dans une perspective restreinte, qui gérerait seulement l'adhésion des plus avancés, à l'horizon 2002-2005, sans intégrer les effets secondaires sur les exclus, en particulier les risques d'éviction que pourraient exercer les premiers inclus : une dérive économique et sociale, au Sud et à l'Est de cette future Europe élargie, ne manquerait pas de peser sur la stabilité et le dynamisme à long terme du continent. Nous commençons par approfondir l'analyse de cette divergence, puis de l'impact de l'aide internationale sur les trajectoires de transition, depuis 1990 ; enfin nous essaierons d'identifier les risques que l'élargissement de l'U.E. accentue la divergence déjà observée entre économies est-européennes.

Deux sorties de crises en Europe de l'Est ?

La croissance auto-stabilisante en Europe centrale depuis 1992 : quelles caractéristiques ?

La phase de croissance amorcée depuis 1992 en Europe centrale repose sur un certain nombre de traits communs dont les principaux sont les suivants :

Graphique 1
La croissance polonaise, 1991-1996

Illustration non autorisée à la diffusion

– ces mouvements de reprise reposent sur l'ajustement progressif des entreprises publiques et privées, qui « poussent » la croissance, beaucoup plus qu'elle ne serait « tirée » par une stimulation autonome de la demande ; jusqu'à nouvel ordre, les phases de reprise de l'activité dans les économies est-européennes répondent peu aux instruments traditionnels de la politique écono-

mique, à l'exception du taux de change (en revanche, les programmes de 1990, comme la stabilisation hongroise de 1995 montrent que, techniquement, on peut toujours réprimer la demande).
– la croissance s'accompagne généralement, après un certain délai, d'une augmentation du taux d'épargne domestique, tendant toutefois à se concentrer dans les entreprises qui auto-financent massivement leur croissance ; en revanche, l'épargne des ménages reste faible, de même que la capacité des banques commerciales à assurer une intermédiation efficace (manque de capitaux propres, compétences limitées, etc.). En outre, des flux de capitaux extérieurs plus ou moins stables se sont ajoutés au cours des dernières années, sans se substituer, pour le moment, à l'épargne intérieure : d'abord des investissements directs, nettement concentrés sur la Hongrie et la République tchèque, et plus récemment des capitaux à plus court terme – crédits bancaires aux entreprises est-européennes et investissements de portefeuille.
– L'équilibre financier externe a été obtenu toutefois en premier lieu, depuis 1990, par la croissance très rapide des exportations vers l'Ouest qui a financé l'accroissement des importations ; cette expansion a aussi assuré que la restructuration micro-économique et le redéploiement sectoriel de ces économies aillent de pair avec l'insertion dans une division internationale du travail forte. Toutefois, la stabilisation sévère imposée à l'économie hongroise, en 1995-1996, comme la dérive plus récente des comptes extérieurs de la Pologne et de la République tchèque, montrent que la contrainte extérieure reste étroite.
– Sur le plan social, le coût initial de la transition a été élevé. De manière générale, les cinq dernières années ont vu le développement rapide de nouvelles inégalités entre catégories sociales, régions et classes d'âge ; la situation difficile des régimes de Sécurité sociale, notamment de retraite, représente une menace supplémentaire pour les catégories les plus exposées. Les besoins d'investissements publics, en particulier en infrastructures, sont très importants mais butent sur les capacités financières très limitées des Etats, qui se refusent à augmenter les prélèvements fiscaux et ne veulent recourir que de manière limitée à l'em-

prunt : des marchés financiers étroits accroissent rapidement les effets d'éviction sur le plan domestique, alors que de manière générale la priorité est donnée actuellement au secteur privé dans l'accès aux financements extérieurs.

Sur cette base, on voit se développer des processus classiques de croissance, reposant sur le mécanisme de l'accélérateur et sur un partage a priori adéquat de la valeur ajoutée. Ainsi, en Pologne, les gains de productivité soutenus, depuis 1992, semblent être partagés assez équitablement entre les salaires, qui soutiennent la demande intérieure, et les profits, qui auto-financent la plus grande part des investissements des entreprises. Dans le même temps, la croissance des revenus fiscaux permet une reprise des dépenses budgétaires en termes réels sans augmentation du poids relatif de la dette publique. Enfin, l'expansion du secteur exportateur valide l'appréciation du change réel, ce qui contribue à l'accroissement du pouvoir d'achat des agents : cas exemplaire en 1995, la Pologne a connu une croissance économique de 7 %, à laquelle s'est ajoutée une appréciation réelle du change de l'ordre de 15 %. Au total, le P.I.B. par habitant est passé de 1650 dollars en 1990 à 3500 dollars cinq ans plus tard, au taux de change courant (contre 5800 dollars en PPA).

Plus généralement, tout se passe donc comme si un niveau élevé de « stress social », s'il a pu être supporté pendant un premier temps de la transition, a permis le succès d'un scénario « libéral-étatiste » dont les traits principaux s'observent dans toute l'Europe centrale : une stratégie financière orthodoxe, un enchaînement rapide de réformes structurelles, qui crédibilise de lui-même les pouvoirs publics, enfin un renforcement régulier de l'Etat de droit – respect de l'autorité de la loi, durcissement des droits de propriété, discipline contractuelle. Deux points semblent être particulièrement importants : l'absence de taxation inflationniste de l'épargne des ménages au-delà de la phase initiale de libération des prix, et la privatisation ordonnée, raisonnablement transparente, des entreprises publiques. Ces deux conditions assurent que tous les agents ont a priori des chances équivalentes face aux risques et aux opportunités de la transition, qui s'inscrit ainsi dans une relative transparence, porteuse de

légitimité ; inversement, une privatisation opaque, comme en Russie, ou des transferts inflationnistes massifs, comme en Bulgarie, créent d'emblée des inégalités massives et engagent le processus de changement social sur des voies très divergentes. Schématiquement, les nouvelles inégalités reposent sur des transferts de richesse massifs, et préalables à une croissance capitaliste, alors qu'en Europe centrale elles dérivent beaucoup plus directement de la valorisation des facteurs de production dans une dynamique qui est déjà en bonne part capitaliste.

Graphique 2
Démonétisation et remonétisation : M3 en termes réels (1991 = 100)*

Illustration non autorisée à la diffusion

Concrètement, ce scénario libéral et légaliste a conduit à une reprise de la croissance et de l'accumulation, en Pologne puis en République tchèque ; il en va de même en Slovaquie et en Slovénie, quoiqu'avec une dynamique plus erratique des systèmes politique et bancaire, dans le premier cas, et des performances productives moins brillantes dans le second. La Hongrie

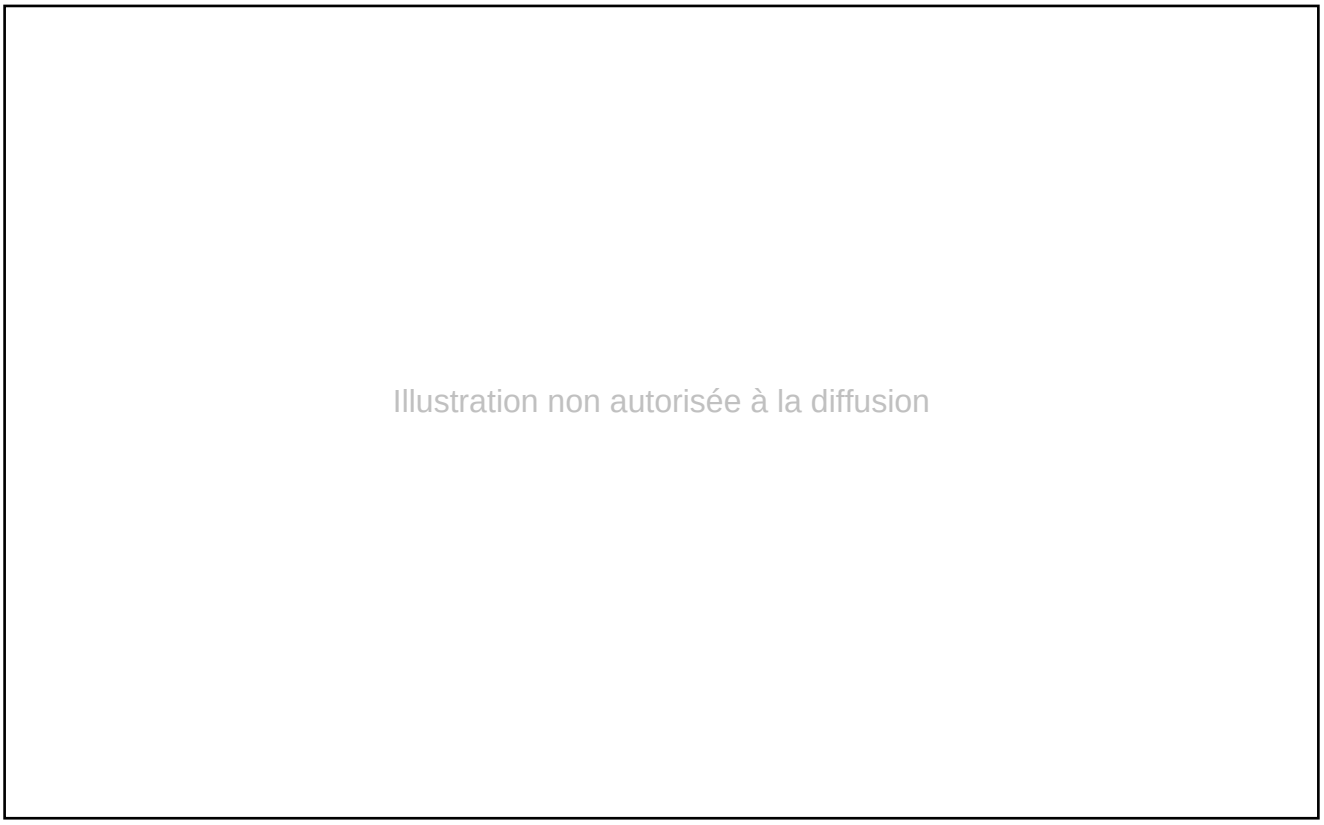
montre les mêmes tendances positives que ses voisins sur le plan de l'appareil productif et sur le plan institutionnel, bien qu'un niveau très élevé de dette publique (près de 80 % de P.I.B.) pèse lourdement sur les équilibres macrofinanciers. Enfin, si les républiques baltes (notamment l'Estonie), ainsi que la Croatie, tiennent certes un discours économique orthodoxe, il est sans doute trop tôt pour entériner cette option rhétorique. En revanche, on constate que la production industrielle comme les niveaux de revenus, mesurés par l'évolution des salaires en dollars courants, se maintiennent à des niveaux bas et souvent instables en Roumanie et en Bulgarie. Ces tendances s'observent sous une forme encore accentuée dans la plus grande partie de l'ancienne Yougoslavie comme de l'ex-Union soviétique.

Alors que les bénéfices de l'option libérale-étatiste sont désormais très clairs, y compris sur le plan social, peut-on conclure qu'elle représenterait de fait la seule stratégie viable de transition

Graphique 3
La divergence régionale dans la reprise : la production industrielle au cours de la transition*

Illustration non autorisée à la diffusion

Graphique 4
Un accroissement rapide des écarts de revenu : les salaires industriels en dollars US



à l'économie de marché ? Serait-elle la seule alternative au scénario de dérive clairement envisageable, des Balkans à la Russie ?

Une option néo-corporatiste ?

Les mouvements de reprise observés dans certains pays balkaniques et dans certaines républiques issues de l'Union soviétique semblent trop fragiles pour pouvoir être assimilés directement à l'expérience centre-européenne, surtout lorsqu'ils ne s'accompagnent pas d'un renforcement marqué de la discipline financière et juridique. Ceci étant, ces fragilités n'excluent pas que ces tendances illustrent un second scénario de transition, de type « second best » par rapport à l'option libérale-légaliste, que l'on pourrait qualifier de néo-corporatiste : soit une trajectoire de moderni-

sation caractérisée par un Etat toujours très discrétionnaire, une structure productive qui resterait nettement oligopolistique et une certaine répression financière du secteur privé (nouvelles entreprises et ménages). Sur le plan politique, un tel scénario correspondrait aussi à un schéma de transition géré principalement par les anciennes élites, dans des pays où le développement initial des sociétés civiles et du secteur privé était très limité. Ainsi, en Russie ou en Roumanie (jusqu'à la fin 1996), la nomenklatura a largement conservé l'initiative, d'une part en éliminant les segments les plus conservateurs ou les moins bons tacticiens de l'ancienne classe dirigeante, de l'autre en cooptant certains des nouveaux intérêts sociaux ou régionaux apparus depuis 1990.

Dans le meilleur des cas, ce scénario néo-corporatiste pourrait alors se comparer à l'expérience de modernisation et de libéralisation lentes, observée au cours des années 1950-1960 en France ou en Italie par exemple. Il se traduirait notamment par une influence forte donnée à des mécanismes négociés, et donc hors-marché, d'allocation des ressources et de gestion des restructurations industrielles : là où, en Europe centrale, la tendance est à un transfert rapide des choix industriels aux agents micro-économiques (actionnaires privés, banques sous contrainte de solvabilité forte, marchés boursiers, etc.), on leur substituerait pour partie divers « accords de branches », « politiques industrielles » ou autres « plans de modernisation » plus ou moins formalisés. Ceux-ci seraient obtenus par une négociation engageant l'Etat, les représentants des intérêts sectoriels, et éventuellement les syndicats. Dans une variante rationnelle et modernisatrice, la négociation viserait à substituer, sur les réformes les plus conflictuelles, des compromis ex ante entre intérêts sociaux, aux équilibres ex post du marché qui pourraient rester contestés.

Toutefois, la littérature économique et politologique souligne la très grande diversité des formes de corporatisme, selon un continuum assez large, allant de la capture complète de l'Etat jusqu'à des formes banales de lobbying industriel et syndical. C'est aussi à juste titre qu'elle souligne les risques que le corporatisme ne soit pas tant l'instrument d'une stratégie de modernisation concertée qu'un facteur d'inertie économique, d'ajustement lent

des structures productives et d'inefficacité dans l'allocation des ressources. L'écart est particulièrement large, par exemple, entre le modèle suédois classique, reposant sur une micro-économie privée très dynamique, et l'Angleterre en déclin industriel des années 1950-1960. Dans le contexte de la transition, les risques sont a fortiori encore plus clairs : une socialisation partielle du processus de réforme pourrait rapidement bloquer la construction déjà difficile d'une micro-économie de marché. Elle pourrait notamment conduire à coopter dans le mécanisme d'allocation des ressources les intérêts économiques les mieux établis, ou les plus bruyants, sans avoir les moyens politiques et institutionnels de résister à leurs tendances conservatrices puissantes. Plus encore qu'en Europe de l'Ouest, le succès d'une telle stratégie suppose donc que l'Etat conserve l'autorité suffisante pour arbitrer les conflits redistributifs et être ainsi le garant de la stabilité macro-financière comme de la poursuite de la restructuration. Comme dans le scénario libéral centre-européen, une régulation juridique forte paraît donc nécessaire.

Sans pousser plus loin ici la définition schématique de ces scénarios polaires, libéraux et néo-corporatistes, on voit que la différenciation repose fortement sur des variables de nature institutionnelle, voire légale, qui ne se réduisent pas cependant à un simple « positivisme juridique ». En fait, elle met en question, à travers les règles du jeu internes à ces économies, la distinction puissante et précise entre espace public et espaces privés : entre les règles du jeu qui s'appliquent aux agents privés, notamment dans la sphère de la concurrence commerciale, et celles que se doivent de suivre les pouvoirs publics, dans la défense de l'intérêt public, du droit en général et des droits de propriété en particulier. Cette distinction recouvre par exemple l'opposition entre l'allocation budgétaire et financière des ressources, encore très problématique, mais elle détermine aussi, dans une large mesure, le type d'action que peuvent avoir les pouvoirs publics, c'est-à-dire les divers leviers de transmission sur lesquels ils peuvent s'appuyer.

On peut penser que de manière limitée, mais non pas insignifiante, l'attitude de l'Union européenne ne sera pas sans effet sur le succès des pays qui s'engageraient dans une voie de type

néo-corporatiste. L'U.E. doit-elle prévoir un régime d'intégration spécifique pour ces pays, quitte à poser clairement que les libéraux auront la priorité dans une adhésion entière ? Ou bien est-il de l'intérêt des uns et des autres que l'Union refuse toute option accommodante ? Dans ce cas, doit-elle inciter à une inflexion préalable vers le modèle centre-européen, avant d'envisager tout resserrement des liens institutionnels et économiques ?

Une économie politique de l'intégration européenne

Les objectifs de l'intégration à l'Union européenne

Si l'établissement puis le renforcement de la ligne de partage entre privé et public est essentielle dans le processus de transition, on sait également que son tracé varie aussi fortement entre les économies capitalistes développées qu'au cours de leur évolution. Ainsi, depuis le milieu des années 1980, privatisations, réformes financières, libération des mouvements de capitaux et marché unique ont imposé en France des règles du jeu très différentes de celles qui prévalaient auparavant. De même, cette norme « micro-institutionnelle » de l'espace communautaire (soit, en fait, une grande partie de l'acquis communautaire) est devenue beaucoup plus rigoureuse que ne l'étaient, au cours des années 1960, les règles du marché commun. Ceci explique que l'adhésion de la Suède, en 1995, a été un processus beaucoup plus complexe que celle de l'Espagne en 1986, qui l'était beaucoup plus que celle de la Grande-Bretagne, en 1973. L'adhésion de l'Europe de l'Est aura donc beaucoup de bénéfices à court et à long terme, mais elle imposera aussi un effort d'ajustement des pratiques internes, en particulier dans le champ économique et administratif, qui sera nettement supérieur à ce que supposerait

un programme « minimal » de transition. L'U.E. est devenue un espace économique très concurrentiel, porteur d'effets d'entraînement puissants, mais qui est aussi beaucoup plus « policé » que la plupart des économies émergentes d'Asie, pour ne pas parler de l'Amérique latine. Ceci risque fort de se révéler un des obstacles les plus importants au succès à terme de l'élargissement à l'Est.

Une adhésion réussie devra avoir un impact de long terme, en fait de nature historique : les très gros efforts d'ajustement qui devront être fournis, comme les effets d'entraînement ultérieurs, pèseront sur les trajectoires de croissance des nouveaux membres, mais aussi sur les règles du jeu économique internes, sur les dynamiques sociales et institutionnelles, les formes d'intervention publique. L'intégration à l'U.E. doit ainsi s'interpréter comme une tentative de combler non seulement le retard accumulé depuis la Seconde guerre mondiale, mais plus généralement la relative « arriération » due à un développement capitaliste tardif, amorcé seulement en Europe centrale à la fin du XIXe siècle. La comparaison avec l'Espagne, le Portugal ou l'Irlande peut de nouveau être évoquée ici.

A contrario, l'absence de tels effets structurels, et donc de divergence en Europe de l'Est entre inclus et exclus, serait le signe d'un échec relatif de l'adhésion. En d'autres termes, toute stratégie d'élargissement échelonnée dans le temps posera nécessairement des problèmes d'équilibre interne à la région, et donc de différenciation accrue des trajectoires à long terme. Deux questions décisives portant sur les formes de la divergence prévisible entre inclus et exclus peuvent être soulignées :

– en quelle mesure découlera-t-elle seulement de l'accélération des premiers, ou bien d'une divergence propre des exclus, qui souffriraient d'un effet d'éviction hors de l'espace économique européen ?

– quelle est la compatibilité des normes actuelles du marché unique avec une stratégie de transition et de modernisation conduite dans une relative stabilité financière, mais qui relèverait plutôt d'une variante néo-corporatiste, par opposition au scénario libéral centre-européen ? En un mot, une libéralisation

relativement lente, conduisant à une extension progressive de la concurrence et de la « juridicisation » des relations économiques est-elle compatible avec l'intégration rapide de l'acquis communautaire ?

La première question relève plutôt de la dynamique de transition et des facteurs de convergence qui peuvent éventuellement l'accélérer, alors que la seconde évoque le « modèle de développement » demandé pour une accession réussie, en raison des normes économiques propres à l'espace communautaire. Pour avancer des éléments de réponse sur ce point il est utile de revenir sur les résultats obtenus par l'aide internationale depuis 1990, pour obtenir des indications sur le type d'influence que peut avoir l'action publique internationale sur les diverses trajectoires de transition.

L'aide internationale depuis 1989

Quel bilan peut-on établir de l'aide internationale à l'Europe de l'Est depuis 1989 dans la perspective d'une intégration à l'Union européenne ? Une fois défalquées les inévitables déceptions causées notamment par l'évocation inconsidérée d'un « plan Marshall pour l'Europe de l'Est », le bilan des dernières années ne paraît ni si mauvais, ni si honteux. Certains instruments ont même montré une réelle efficacité, notamment :

– La réduction de la dette publique polonaise, en 1991 et 1994, a permis de consolider la balance des paiements et surtout les équilibres financiers domestiques : des paiements d'intérêts plus élevés auraient accru d'autant le déficit public et auraient pu avoir des effets destructeurs sur le système financier (voir l'expérience de la Hongrie) ; la Bulgarie a tiré en revanche un bénéfice plus limité de sa réduction de dette, en raison de ses désordres économiques internes. A contrario, la Hongrie a payé cher son refus, en 1990, d'engager toute négociation de réduction de la dette extérieure (Sgard, [1997a]).

– Les plans de soutien à la convertibilité des monnaies polonaise (1990) et tchécoslovaque (1991) ont contribué de façon décisive

à la crédibilité des programmes de stabilisation lancés au début des réformes ; ceci a permis d'asseoir les dynamiques de transition sur des bases plus fortes, notamment en termes de désinflation, de restauration de la confiance dans la monnaie nationale et de stabilité du processus de libéralisation commerciale.
– On peut également considérer que les grands organismes financiers, notamment le Fonds monétaire international, ont contribué positivement à la stabilisation fiscale et financière des premiers programmes de transition ; il est certes possible de s'interroger ensuite sur l'opportunité de telle ou telle suspension de programme, ou bien sur d'éventuelles asymétries dans le traitement de pays inégalement stratégiques (Pologne versus Bulgarie, par exemple), mais ceci ne devrait pas modifier le jugement de fond.
– Cela étant, pour l'ensemble des pays, la contribution de loin la plus bénéfique, qui provient en premier lieu de l'U.E., est la diminution rapide des tarifs douaniers, liée à un recours somme toute limité aux diverses clauses de sauvegarde prévues notamment dans les accords d'association. Hormis certains secteurs précis (sidérurgie et agriculture notamment), les conflits ont été limités depuis 1990 et leur menace n'a pas semblé non plus faire obstacle à la restructuration des appareils productifs[1].

Le résultat d'ensemble n'est donc pas négligeable : par ces instruments financiers et par la libéralisation commerciale, la communauté internationale, et notamment l'U.E., a contribué clairement au cours des dernières années à arrimer fortement l'Europe centrale à l'espace économique ouest-européen. Alors que l'on sait les difficultés rencontrées par les économies en développement pour s'intégrer à une division internationale du travail stable, cet apport est certainement une des meilleures garanties apportées à la restructuration micro-économique et à la stabilité de la croissance à moyen terme. Toutefois, une seconde leçon des politiques d'aide, plus paradoxale, confirme l'expérience de nombreuses économies en développement : au-delà de phases de court terme, marquées par des efforts de stabilisation macroéconomique vigoureux, l'aide est généralement plus efficace dans les pays qui en ont a priori le moins besoin.

En effet, on observe d'une part des pays engagés dans une dynamique de croissance soutenue, fondée notamment sur une épargne interne croissante ; or, ces pays qui ont comparativement de moins en moins besoin de l'aide extérieure, sont aussi ceux dont la capacité d'absorption et de valorisation de ces ressources transférées s'est accrue le plus rapidement. D'autre part, dans les pays encore engagés dans une phase de crise structurelle, les dysfonctionnements institutionnels, l'indiscipline financière des agents et la faiblesse du cadre juridique, limitent étroitement les relais intérieurs de l'aide internationale. On peut ainsi financer tel équipement public et faciliter la stabilisation macro-économique ; mais ceci ne garantit aucunement que l'on pèse durablement sur les comportements des entreprises, des agences publiques décentralisées, du secteur financier ou des collectivités locales. En fait, une telle action beaucoup plus fine suppose dans une large mesure que ces agents aient déjà adopté des règles rigoureuses de valorisation des ressources, de respect des droits de propriété et de discipline contractuelle.

En un mot, la croissance économique et l'efficacité de l'aide extérieure semblent dépendre largement des mêmes conditions micro-institutionnelles, en particulier sur le plan du partage privé/public. Conséquence au moins aussi importante : l'ajustement des comportements et des institutions au cours de la transition apparaît largement hors d'atteinte de l'action publique internationale. En dernière analyse, l'échec à renforcer la concurrence et la discipline financière illustre toujours une volonté, ou bien une légitimité, ou encore une autorité politique défaillante de l'Etat face à la résistance méthodique des agents, et notamment des grandes entreprises publiques. Or, face à un tel problème de gouvernement économique, mais aussi de soutien public aux réformes, les acteurs extérieurs sont par définition très démunis.

Il devient donc difficile d'envisager comment contrôler « de l'extérieur » les effets de divergence entre économies est-européennes. Une adhésion réussie à l'U.E. accélérera la convergence d'économies déjà engagées dans un processus de croissance rapide et de rattrapage technologique, comme on l'a vu dans le cas de

l'Espagne et du Portugal. A l'inverse, elle ne pourra pas répondre à un échec à réunir les conditions micro-institutionnelles de la transition, où se fondent à la fois la stabilité macro-économique et la redéfinition du rôle des différents agents. Dans de telles conditions, plaquer formellement l'acquis communautaire et apporter des ressources financières importantes pourraient devenir très contre-productifs, à la fois pour les pays adhérents et pour l'Union. Multiplier, par exemple, les transferts budgétaires vers la Bulgarie ou la Lituanie ne permettrait pas aujourd'hui de replacer ces pays sur une trajectoire polonaise ou tchèque, pas plus que cela ne permettrait de réduire sensiblement le niveau de « bruit systémique » que créerait leur intégration précipitée. La probabilité la plus forte serait que les ressources ainsi apportées seraient largement dissipées par des agents rentiers, qu'elles contribueraient ainsi à renforcer. En d'autres termes, la stratégie d'élargissement de l'Union semble devoir intégrer fermement le principe selon lequel l'adhésion ne doit en aucune mesure être conçue comme un instrument de soutien à une transition lente, peu crédible ou contestée.

Deux exemples peuvent être évoqués ici, bien qu'à l'évidence ils relèvent d'expériences historiques très particulières. Le premier est celui de la Grèce, dont l'adhésion à la C.E.E. a plutôt renforcé les mécanismes anti-économiques de type rentier, notamment sur le plan de l'utilisation des ressources budgétaires, restées dans le cadre clientéliste traditionnel de la vie politique grecque. On peut également relever que, face à une situation de déstabilisation macro-économique, la Commission européenne a assumé à deux reprises au moins le rôle dévolu en principe au F.M.I., sans faire preuve d'une très grande capacité de surveillance et de sanction. L'autre exemple est celui de l'Allemagne de l'Est, où des apports de ressources colossaux (jusqu'à 50 % du revenu national de l'ex-R.D.A.) et l'importation complète de l'appareil institutionnel fédéral n'ont pas réussi, tant s'en faut, à créer les conditions d'une croissance et d'une intégration rapides. Si, parmi d'autres facteurs, un très gros problème de taux de change réel est posé, l'expérience montre nettement les limites du « volontarisme financier » comme du

positivisme juridique : même dans le cadre monétaire et légal de la République fédérale, qui impose ses règles avec beaucoup plus de puissance que ne le pourrait l'U.E., la logique de contraintes budgétaires molles ressort très rapidement.

Des risques d'éviction importants des exclus de l'Union européenne

Au total, les moyens de contrôler les risques de divergence entre économies en transition paraissent donc limités, alors même que des adhésions échelonnées risquent fort d'accentuer encore cette dynamique interne à la région, dans les deux principaux cas de figure envisageables : soit des adhésions en vagues successives (une promotion 2003, suivie d'une autre en 2010 ou en 2015) ; soit le modèle dit de la « régate », dans lequel l'accès au club serait assuré à chaque pays séparément, une fois franchie une ligne d'arrivée contrôlée par les « insiders ». Huit facteurs peuvent être identifiés, susceptibles d'effets d'éviction entre pays d'Europe de l'Est ; trois paraissent particulièrement importants : l'aide financière, le commerce et les investissements directs.

– Alors que le soutien international à la transition, depuis 1990, a reposé sur une aide relativement limitée et porteuse de taux d'intérêt élevés pour les pays receveurs, l'adhésion à l'U.E. se traduirait immédiatement par des apports de ressources unilatéraux et gratuits. Même dans l'hypothèse d'un plafonnement du budget communautaire, ces transferts de ressources auraient des effets importants, quoique que d'ampleur difficilement prévisible : soutien à la demande domestique, modernisation plus rapide des infrastructures publiques, allégement de la contrainte sur les dépenses budgétaires et la balance des paiements, soutien à l'appréciation du change réel. Selon le caractère plus ou moins « rentier » ou « productif » de l'utilisation de ces ressources, l'effet des transferts sera plus ou moins important et durable, contribuant

ainsi à une dynamique plus ou moins forte de croissance endogène.
– Sur le plan commercial, l'entrée dans l'U.E. aurait pour effet de réduire les risques de mesures anti-dumping ou bien de retourner à des mesures de protection douanière élevée sur certains secteurs ; ceci permettra notamment d'approfondir l'horizon temporel des investissements et de les insérer dans une division du travail fine, adossée à un marché à la fois large et riche.
– Si l'on ajoute à cet élément commercial la dimension de stabilisation de l'environnement institutionnel et légal, selon des règles proches de celles de l'U.E., il ne fait guère de doute que la capacité d'attraction des investissements directs s'accroîtra très fortement aux dépens des voisins exclus. Si la contrainte de change est bien réglée, une concurrence forte sur le marché interne pourra être aussi un facteur d'ajustement rapide des structures productives et de plus grande transparence du marché domestique.

Ces trois premiers facteurs contribueront vraisemblablement à accélérer la divergence actuelle entre économies en transition. Sur cette base, une différenciation ultérieure des stratégies d'investissement direct à l'Est pourra certes réduire les effets d'éviction directe, en faisant émerger une nouvelle division internationale du travail entre économies est-européennes. D'une part, l'insertion rapide de l'Europe centrale dans l'économie communautaire, notamment allemande, devrait lui permettre de conserver un appareil productif relativement diversifié, et sans doute plus dynamique en moyenne période. D'autre part, les pays moins favorisés pourraient évoluer progressivement vers une spécialisation internationale moins favorable, qui s'inscrirait en retrait par rapport à la structure sectorielle construite dans le cadre de l'ancien C.A.E.M. Des spécialisations reposant principalement sur le coût faible de la main d'œuvre s'opposeraient ainsi à des profils où, déjà, on voit ressortir fortement les orientations anciennes (chimie intermédiaire ou métallurgie, par exemple), quand elles ne sont pas rapidement redéveloppées (automobile en Pologne). Pour une part, ce clivage refléterait donc à long terme, dans la structure productive de chaque économie,

des pertes très inégales supportées par le stock de capital hérité de l'avant 1990 : ce coût de la transition, qui s'accroît avec la prolongation de la phase de récession, a inégalement appauvri les sociétés, et a ainsi accru les écarts de développements initiaux entre pays, de nature historique. L'insertion internationale va de nouveau peser ici.

A partir de ces trois éléments principaux, des effets dynamiques plus indirects, mais néanmoins puissants, pourront se développer, susceptibles également d'accroître les effets pervers sur le plan régional d'une adhésion différenciée à l'U.E. :

– Des pays plus étroitement insérés dans l'espace productif et commercial ouest-européen, recevant un soutien financier important de celle-ci, bénéficieront d'une prime appréciable dans les conditions d'accès aux marchés de capitaux internationaux, en termes de taux d'intérêts moyens mais aussi, par exemple, de moindre vulnérabilité à des crises internationales de type « Mexique 1995 ».

– Ceci aura des conséquences en termes d'appréciation du taux de change réel : les pays en transition les plus avancés ont tous bénéficié depuis les dévaluations du début des années 1990, d'une réévaluation importante de leur monnaie en termes réels, globalement validée sur le plan de la compétitivité commerciale ; une fois correctement gérée la contrainte de paiements extérieurs, un meilleure insertion commerciale, plus de stabilité financière et la participation éventuelle à des mécanismes de change européens, devraient de nouveau contribuer à accélérer la convergence par les gains de termes de l'échange (effet Balassa).

– Plus difficile à apprécier, la perspective de l'accession à l'U.E., puis sa réalisation effective, devraient avoir pour effet de concentrer les anticipations des agents privés et publics, et d'accélérer l'adoption des règles du jeu qui seront ainsi rapidement validées dans les comportements observés. On sait qu'au cours de la transition, le renforcement des contraintes de compétitivité des entreprises comme des banques fait l'objet de stratégies systématiques de contournement ou de détournement, aussi longtemps que le nouveau régime apparaît peu crédible : cette tendance profonde au « free riding », observée dans toutes les économies en transi-

tion pourrait alors être combattue en introduisant dans les nouveaux pays membres la forte crédibilité juridique et financière des économies ouest-européennes, un peu comme cela a été le cas au sein du S.M.E. dans les années 1980 ; à l'inverse, des Etats plus faibles et moins légitimes, devront compter essentiellement sur leurs maigres ressources internes pour réduire l'indiscipline financière et juridique des agents.

– L'hypothèse de concentration des anticipations semble pouvoir s'appliquer également au champ politique : dans une économie en croissance rapide et en désinflation, un relâchement de l'effort de réforme et de discipline financière aurait vite des effets négatifs sur les perspectives de tout gouvernement cherchant à maximiser sa probabilité de survie à moyen terme. Cet effet serait encore plus fort si une telle dérive devait mettre en question une adhésion à l'U.E. devenue probable, sinon prévue. En revanche, après cinq ou six années de récession sans bénéfices tangibles, le coût d'un relâchement « populiste » de la discipline financière sera beaucoup plus limité, au moins subjectivement ; la tentation sera plus grande de chercher une « autre voie » plus respectueuse par hypothèse des spécificités nationales : celles-ci existent certainement et sont parties prenantes du développement de toute économie, mais elles ne peuvent pas porter réponse à une situation d'indiscipline financière généralisée.

– Un dernier élément susceptible de peser sur les équilibres européens tient plus au comportement de l'U.E. et des institutions qui la gouvernent : on peut craindre que la faiblesse de l'environnement institutionnel des économies en transition, jointe à la complexité extrême des règles du marché unique se traduisent, après une première vague d'adhésion, par une saturation durable des capacités de gestion collective ; il pourrait en découler pendant de longues années des tensions fortes entre partenaires et une situation de « stress bureaucratique » dans les institutions communautaires. Même en Pologne et en Hongrie, où les réformes institutionnelles et juridiques, depuis 1990, ont été expressément ajustées aux réglementations européennes, l'intégration de l'acquis communautaire reste, pour l'essentiel, encore à faire. Aussi, un fort élément de volontarisme politique au moment de

l'adhésion, pourrait imposer un très gros ajustement ex post des comportements et des institutions, et reporter de ce fait au long terme toutes nouvelles négociations d'adhésion.

La stratégie d'élargissement de l'Union européenne vis-à-vis des exclus d'une première vague d'adhésion apparaît donc comme à la fois décisive et difficile à définir. En effet :

• ces pays sont a priori ceux qui ont obtenu les moins bons résultats depuis 1990 et dont les perspectives sont généralement les moins favorables pour les prochaines années ;

• des anticipations opposées se sont déjà formées dans les pays de « première » et de « seconde » vague, quant à la crédibilité de la promesse d'adhésion faite par l'U.E. : il est probable que celles-ci ont déjà des effets réels sur les comportements économiques et politiques, qui seront accentués par les effets d'éviction envisagés plus haut ;

• enfin, on a souligné que les instruments d'aide dont dispose l'U.E. sont peu efficaces pour s'opposer à des phénomènes de dérives institutionnelle et économique.

Dans ces conditions, le risque majeur est qu'après avoir fait la preuve de sa capacité à intégrer commercialement l'Europe de l'Est, depuis 1990-1992, l'U.E. ne ferait que coopter les « gagnants de la première manche ». Elle prolongerait leur succès initial par des adhésions entières, mais serait incapable de répondre aux besoins des pays qui n'auraient pas su se mettre d'eux-mêmes à sa portée. Les causes principalement internes de telles divergences ne seraient alors que de maigres excuses pour justifier son désintérêt distant : elles cacheraient mal que, dans le cadre de transitions lentes, de type « néo-corporatiste », les obstacles à une intégration rapide à l'U.E. découleraient autant des règles communautaires que des orientations plus ou moins orthodoxes ou libérales de ces pays. Plus généralement, la « surconcentration » des capacités d'entraînement de l'U.E. sur sa péri-

phérie immédiate ne serait bonne ni pour son dynamisme économique à long terme ni, sans doute, pour la stabilité politique du continent. On peut aisément imaginer, après les expériences albanaise et bulgare, comment des transitions inabouties peuvent faciliter la formation de foyers d'instabilité géo-politique à proximité immédiate de l'U.E., un peu comme on en observe dans certaines régions de l'ancienne Union soviétique (développement des mafias, trafics divers, blanchiment de capitaux, etc.).

Faut-il, dans ces conditions, adopter la voie radicalement inverse à celle posée implicitement ici : passer du principe d'adhésions « relativement pleines », conditionnées par un degré avancé de convergence avec l'U.E., au principe d'« adhésions rapides », dont le contenu serait non seulement réduit, mais très différencié entre pays ? L'accommodement des règles internes de l'Union, notamment sur le plan économique, prendrait alors la forme d'une multiplication des clauses d'« opt-out » et des délais longs d'ajustements, tandis que les droits d'accès aux fonds structurels et aux garanties agricoles seraient fortement réduits par rapport au régime actuel.

Cette option, qui pourrait limiter certains risques de divergence, soulèverait toutefois de nombreux problèmes de fond. En particulier, le risque évident de dilution de l'adhésion pourrait rendre illisible l'ensemble du processus de construction européenne : pour les nouveaux membres, le partage entre le tangible et le symbolique risquerait d'évoluer très loin vers le second terme, tandis que l'espace communautaire lui-même perdrait de sa cohérence. De manière générale, l'objet de la construction européenne reste de créer un jeu minimal de normes politiques, institutionnelles et économiques, sur lesquelles reposent l'unité de cet espace et en principe son dynamisme : aussi justifié soit-il, tout relâchement plus ou moins durable de la règle commune, surtout s'il se multiplie avec le nombre de nouveaux membres, affaiblit nécessairement la valeur de cette règle et opacifie cet espace.

La définition formelle d'une série de « paliers d'intégration » pourrait alors apporter un élément de réponse, face à ce risque de délitement. En somme, reproduisant entre les pays

membres les étapes passées de la construction européenne, il s'agirait de reconstituer d'abord un Marché commun, aux environs de la cote 1967, avec une zone de libre-échange, quelques politiques communes et un peu de transferts régionaux. Après de nouveaux efforts, la cote 1978 serait atteinte, avec un début de coopération monétaire, puis 1986, avec des programmes volontaristes de convergence adossés aux fonds structurels ; enfin on atteindrait la ligne de crête du marché unique, à la cote 1992, d'où l'on pourrait apercevoir la terre promise de l'Union monétaire.

Une telle approche souligne toutefois, d'emblée, ses limites. Tout d'abord, comment faire cohabiter les membres formellement égaux d'une libre association d'Etats souverains, mais dont les droits, les devoirs et les pouvoirs seraient extrêmement différents, dans la pratique mais aussi dans les textes ? Ensuite, comment inscrire cette hiérarchie objective des pays membres dans une dynamique d'élargissement qui entraîne ou aspire les inclus et les exclus dans une dynamique régionale forte ? L'arbitrage entre les contraintes préalables à l'entrée, les gains anticipés de l'adhésion et les dynamiques nationales ultérieures posent ainsi, dans le cas de l'élargissement à l'Est, des problèmes comparables à ceux que soulève le passage à l'U.E.M. La différence essentielle est que cette dernière pose d'abord un problème de convergence macro-économique, alors que l'intégration des économies en transition relève surtout d'une convergence d'ordre micro-institutionnel, plus difficile à appréhender, théoriquement et politiquement.

Note

1. Nous laissons de côté ici le volet de l'aide technique, notamment dans le cadre des programmes Phare, dont on peut relever facilement certains échecs et certains succès notoires, mais sur lesquels il est plus difficile d'établir un bilan complet.

Références

R. E. Baldwin, [1994], **Towards an integrated Europe**, CEPR, Londres.

Banque européenne [1995], **Transition Report.**

M. Belka, M. Shaffer, S. Estrin, I. Singh [1994], *Evidence from a Survey of State-Owned, Privatized and Emerging Private Firms*, Workshop 23-24 sept.,World Bank, Washington.

D.Besnainou, [1995], *Les fonds structurels et l'élargissement,* **Economie internationale**, 62, 2e trimestre.

S.M. Collins, R. Rodrick [1991], *Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy*, Institute of International Economics, Washington.

R. Faini, R. Portes [1994], **European Union Trade with Eastern Europe**, CEPR, Londres.

J. Haussner, B. Jessop, K. Nielsen eds. [1995], **Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism**, Edward Elgar, London.

Herr & S. Tober, A. Westphal eds., [1994], **Macroeconomic Problems of Transition**, Londres, Edward Elgar.

F. Lemoine [1996], *Croissance industrielle et dynamiques sectorielles en Europe centrale*, CEPII, document de travail, 96-15.

B. Saint-Aubin [1995], *L'intégration des Peco*, **Economie internationale**, 62, 2e trimestre.

J. Sgard [1996], *L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale, comment éviter une fracture au sein des pays de l'Est*, C.E.P.I.I., Paris, miméo, 22 ff., avril.

J. Sgard [1997a], *Foreign Debt Settlements in Bulgaria, Hungary, and Poland, 1989-1996*, in : C. Helmenstein, **Capital Markets in Transition Economies**, Edward Elgar, Londres.

J. Sgard [1997b], **La transition en Europe de l'Est**, Paris, Flammarion (à paraître)