



HAL
open science

Face à l'atonie de la zone euro, les pays de l'Europe centrale et orientale maintiennent le cap : Panorama économique

Jean-Pierre Pagé

► To cite this version:

Jean-Pierre Pagé. Face à l'atonie de la zone euro, les pays de l'Europe centrale et orientale maintiennent le cap : Panorama économique. Les Études du CERI, 2014, 209, pp.4-11. hal-04289686

HAL Id: hal-04289686

<https://sciencespo.hal.science/hal-04289686>

Submitted on 29 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.

Face à l'atonie de la zone euro, les pays de l'Europe centrale et orientale maintiennent le cap

Panorama économique

Jean-Pierre Pagé

Dans l'édition de 2013 du *Tableau de bord*, nous constatons que le commerce extérieur des pays d'Europe centrale et orientale avait été touché par les conséquences du rebond de la crise qui avait ébranlé l'Europe occidentale. Hormis certains d'entre eux, ils avaient été incapables de retrouver les rythmes de croissance et de rattrapage du niveau de vie européen qui prévalaient auparavant. Citant le WIIW, nous ajoutons que la récession de la zone euro constituait un frein à leur croissance, et qu'ils étaient les otages de la politique d'austérité excessive qu'elle menait.

Depuis lors, la situation a bien changé : les pays du cœur de l'Europe centrale et, dans une moindre mesure, de sa périphérie méridionale – la Bulgarie et la Roumanie – ont retrouvé des rythmes de croissance significatifs. Certes, le risque de récession s'est éloigné de la zone euro qui a retrouvé une petite croissance, mais celle-ci est bien trop timide et la demande extérieure bien trop faible pour en relancer l'activité économique. Et elle n'a pas réellement corrigé sa politique d'austérité dont les effets récessifs se manifestent toujours. C'est donc en recourant à leur demande intérieure que ces pays sont parvenus à renouer avec la croissance. Ils ont su puiser dans les ressources que mettait à leur disposition l'Union européenne – les fonds structurels dont beaucoup d'entre eux n'avaient pas su tirer parti – en saisissant la perche que leur tendait la Commission, qui leur a permis d'en utiliser le reliquat en 2014 et 2015.

Ce faisant, ils ont démontré qu'ils pouvaient, une fois leurs finances publiques assainies – ce dont témoigne l'abandon des procédures ouvertes pour déficit excessif – utiliser l'arme des investissements publics pour dynamiser leurs activités économiques.

Mais l'Europe centrale et orientale, qui comprend également les pays baltes et les Etats de l'Europe du Sud-Est, est plus loin que jamais de constituer un espace uniforme. L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont leur dynamisme propre, mais ils doivent aujourd'hui faire face aux conséquences du conflit qui s'est ouvert à leurs portes, en Ukraine. Les pays des Balkans occidentaux, qui tentent péniblement de rejoindre l'Union européenne, continuent de souffrir de nombreux handicaps.

L'Europe centrale

Vingt-cinq ans après la chute du Mur et dix ans après son intégration dans l'Union européenne, l'Europe centrale se porte bien et a réussi sa transition. C'est aujourd'hui l'une des régions les plus prospères du continent, du moins si on la limite aux quatre pays du Groupe de Visegrád, soit la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la République tchèque. La Slovénie et la Croatie, qu'il faut rattacher à cette région pour des raisons historiques et géographiques, demandent un commentaire spécifique.

Si l'on s'en tient aux quatre premiers Etats évoqués (avec une nuance, toutefois, pour la Hongrie), on constate que leurs finances publiques sont en ordre, qu'ils disposent d'économies solides, et qu'après les remous consécutifs à la profonde crise des années 2008 et 2009, ils ont trouvé la stabilité et une confortable croissance de l'ordre de 3 % en 2014, qui contraste avec la langueur dont fait preuve la zone euro. En d'autres termes, ils constituent un îlot de prospérité et de croissance dans une Europe qui cherche sa voie, et par rapport à une zone euro menacée par des phénomènes de déflation.

Ce qui est le plus frappant dans ce panorama est que cette bonne santé ne semble plus, en effet, tenir principalement à une demande extérieure beaucoup plus incertaine que dans le passé, mais dont

le fléchissement n'a pas encore réellement touché l'Europe centrale, mais à la vigueur d'une demande domestique qui prend le relais sous l'impulsion des investissements publics.

C'est en effet une sorte de leçon de politique économique que donnent les pays considérés. Pourtant tentés de mener au début de la décennie des politiques d'austérité (on pense à ce sujet surtout à la République tchèque et, dans une moindre mesure, à la Slovaquie), ils ont, à l'occasion d'alternances politiques résultant d'élections, compris le parti qu'ils pouvaient tirer des fonds structurels que l'UE mettait à leur disposition pour financer une relance de la demande par des investissements publics.

Déjà, la Pologne (qui n'a jamais connu la récession, même au pire de la crise) avait démontré l'efficacité de ce type d'impulsion budgétaire sur la croissance depuis 2007. La République tchèque, à son tour, l'a utilisée à partir de 2013 quand les élections législatives ont confié le pouvoir à une nouvelle équipe. Et, dans son désir de ne pas accabler une population très éprouvée, le Premier ministre de la Hongrie a fini par y avoir recours. L'effet en a été spectaculaire.

Cette relance par l'investissement public a été d'autant plus efficace qu'elle a été couplée avec un rebond de la consommation des ménages, résultat de la combinaison d'une hausse des salaires nominaux et de la baisse spectaculaire des prix à la consommation que l'on constate presque partout en Europe. Mais contrairement à ce qui semble se passer dans la zone euro, cette baisse, qui a ramené en Europe centrale la progression annuelle des prix à la consommation aux environs de 0,3 %, n'a pas fait craindre l'émergence de phénomènes de déflation, et a au contraire eu des effets bénéfiques sur la consommation en dopant les salaires réels et donc le pouvoir d'achat.

Parallèlement, ces pays ont mené à bien un assainissement de leurs finances publiques facilité par l'effet de l'accélération de la croissance sur leurs recettes fiscales. Dans trois d'entre eux, la Hongrie, la Slovaquie et la République tchèque, le solde budgétaire a été en 2014 inférieur ou égal (en Hongrie) à la limite de 3 % du PIB imposée par les règles de l'UE, et les procédures engagées par les autorités européennes à leur encontre pour déficit excessif ont été levées. La Pologne, dont le solde était encore supérieur à ce seuil en 2013, a renationalisé les fonds accumulés dans le cadre du deuxième pilier (par capitalisation) du système de retraites, en les transférant vers le premier pilier (par répartition), comme l'avait fait la Hongrie en 2011.

On le verra dans le chapitre consacré à l'Europe centrale, les cas de la Slovénie et, surtout, de la Croatie sont différents pour des raisons spécifiques. La Slovénie, après quelques années très difficiles consécutives à son intégration dans la zone euro, commence à voir le bout du tunnel avec un retour à la croissance, tandis que la Croatie poursuit un apprentissage difficile et douloureux.

L'Europe balte

L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie constituent un ensemble à part en raison de leur ancienne appartenance à l'URSS et, aujourd'hui, parce qu'ils sont géographiquement en première ligne pour subir les répercussions de la crise ukrainienne.

Ces pays se sont singularisés par la fougue avec laquelle ils ont mené leur transition, n'hésitant pas à mettre en œuvre des politiques de stabilisation très sévères pour résorber les déséquilibres nés du passage à un nouveau type d'économie, ou, plus récemment, d'un développement trop rapide et quelque peu désordonné, avant de rebondir aussi violemment (comme l'illustre la comparaison avec la « balle de caoutchouc » appliquée à la Lettonie par Céline Bayou).

De fait, après une fin des années 2000 très difficile, tant à cause de l'impact de la crise générale que des excès d'un développement devenu débridé, ils ont dès 2011 réagi avec vigueur et ont conservé, depuis lors, une croissance très honorable soutenue par le pouvoir d'achat, et qui s'appuie essentiellement sur la consommation privée. A cet égard, on retrouve dans les économies baltes en 2014 la conjugaison déjà constatée en Europe centrale, d'une très faible hausse des prix à la

consommation (de 0,3 %) avec une croissance rapide des salaires, que la première amplifie en termes de salaires réels et donc de pouvoir d'achat.

Cette bonne situation de leurs économies leur a permis de remplir les conditions d'adhésion à la zone euro : l'Estonie en 2011, suivie par la Lettonie en 2014, et la Lituanie le 1^{er} janvier 2015. Les deux premiers ont aisément franchi cette étape importante.

Pour les Etats baltes, les difficultés majeures sont maintenant d'ordre externe. Proches de l'épicentre de la crise que le conflit en Ukraine a ouvert dans l'est de l'Europe, ils sont très concernés par ses conséquences économiques. Elles sont bien entendu fort importantes en matière de commerce extérieur. Les trois pays sont directement touchés par les répercussions des sanctions décidées par l'Union européenne à l'encontre de la Russie et des contre-sanctions décidées en retour par Moscou. Les exportations de produits alimentaires, en particulier celles de l'Estonie vers la Russie, sont directement affectées par l'embargo décidé par le Kremlin, sans qu'il soit possible de les écouler sur les marchés d'autres pays du voisinage, eux-mêmes pénalisés par l'embargo en ce qui concerne leurs propres capacités d'exportations. De surcroît, et plus indirectement, c'est toute la région, où les interdépendances sont très fortes, qui subit l'impact de ces obstacles au commerce et les effets de l'affaiblissement de la conjoncture économique en Russie (caractérisée par la diminution du taux de croissance et la chute du rouble), en même temps que celui de l'atonie en Europe de l'Ouest.

Ces événements ont d'ores et déjà entraîné une réduction des taux de croissance des Etats baltes par rapport aux prévisions qui avaient été faites au début de l'année (même si, on l'a vu, ils restent substantiellement positifs). Plus précisément, ils risquent de limiter les possibilités d'action des pouvoirs publics. Ceux-ci voudraient relancer la dépense publique, or ils sont confrontés à l'exigence, soulignée par les circonstances, de consacrer 2 % des budgets à la défense. L'Estonie est la seule des trois qui respecte cette consigne.

Autant de nuages qui assombrissent le ciel, pourtant jusqu'ici bien dégagé, des trois pays baltes.

L'Europe du Sud-Est

Le paysage économique a bien changé depuis la crise de 2008-2009. Comme l'indique Catherine Samary, « au rattrapage des années 2003-2008 fondé sur une forte demande intérieure appuyée sur l'endettement et l'entrée des investissements directs étrangers », a succédé « une phase de croissance précaire fondée sur des priorités à l'exportation exploitant la baisse des salaires, tout en soutenant des investissements, privilégiés par l'aide européenne visant la compétitivité externe ». Tout est dit. De fait, si l'on excepte le Kosovo, la croissance des quatre autres Etats de la région n'a été que de l'ordre de 1,4 % en 2014, en net retrait par rapport à 2013, année au cours de laquelle elle était de 2,3 %.

Mis à part le Kosovo, qui n'est toujours pas reconnu par la totalité des pays de l'Union européenne, tous sont considérés par la Commission européenne comme des « candidats officiels ». Tous ont conclu des accords de stabilisation et d'association avec l'Union européenne. Tous ont donc franchi les étapes préalables aux « négociations finales », à l'exception de la Bosnie-Herzégovine (qui rechigne à exécuter l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Sejdic-Finci). Le paquebot de l'Europe du Sud-Est vogue donc lentement vers l'Union européenne qui est nettement sa destination. La route est cependant jonchée d'embûches.

En premier lieu, certains déséquilibres économiques sont préoccupants, comme en témoigne l'importance des déficits des balances des paiements courants avec l'extérieur qui sont tous très élevés, et approchent en moyenne 10 % du PIB avec une pointe à plus de 15 % pour le Montenegro. Les ressources de ces pays dépendent, pour une très forte part, des transferts opérés par leurs ressortissants travaillant à l'étranger, qui constituent aujourd'hui la principale source de financement externe de la région. C'est évidemment malsain pour deux raisons : d'une part, la permanence de ces ressources est

éminemment aléatoire et à la merci d'un retour des migrants qui aurait comme premier effet de grossir les rangs déjà très fournis des chômeurs ; d'autre part, elles contribuent à soutenir la consommation des familles, mais guère à financer les investissements dont les pays ont un besoin prioritaire.

En second lieu, la situation sociale est très précaire, ne serait-ce qu'en raison de l'explosion d'un chômage qui est en moyenne de 24 % et atteint entre 27 % et 30 % en Bosnie-Herzégovine, en Macédoine et au Kosovo. Il n'est donc pas étonnant que monte partout une grogne sociale difficile à canaliser, en particulier en Bosnie-Herzégovine. L'Europe du Sud-Est est ainsi devenue coutumière de manifestations sporadiques violentes qui témoignent du mal-être des populations.

Malgré l'attraction dominante qu'y exerce l'Union européenne, la région est traversée par les tensions qui opposent cette dernière et la Russie à l'occasion de la crise ukrainienne. Comme l'écrit Catherine Samary, « ce monde est en pleine recomposition et loin d'être bipolaire ». La Russie n'est pas inactive et a investi, notamment, en Bosnie-Herzégovine. La Serbie, dont elle est une alliée traditionnelle et où elle est particulièrement présente, est contrainte à concilier leurs relations et celles qu'elle entretient avec l'Union européenne.

Bulgarie-Roumanie

La Bulgarie et la Roumanie constituent une zone à part, située entre l'Europe centrale et l'Europe du Sud-Est. Entrées en 2007 dans l'Union européenne, plus tardivement que les pays de l'Europe centrale (à l'exception de la Croatie), peu avant l'éclatement de la grande crise de 2008-2009, elles ont été sévèrement touchées par celle-ci, alors qu'elles n'avaient pas encore les moyens de réagir ni de se défendre. En particulier, leurs économies étaient – et sont encore – insuffisamment restructurées pour pouvoir bénéficier à plein de leur intégration dans l'espace européen et résister solidement aux secousses qu'il subit. C'est pourquoi elles ont été soumises à une surveillance de la Commission européenne dans le cadre d'un « mécanisme de coopération et de vérification ». Comme l'écrit Edith Lhomel, « les deux pays sont donc encore parfois considérés comme toujours en transition au regard de certaines réformes structurelles restées à mi-chemin ». Ils ont été secoués en 2013 par une vague de mécontentements et d'actes de désespoir qu'a entretenus l'instabilité politique qui les caractérise.

En 2014, le paysage a changé, donnant l'impression d'un « dégel », même si les problèmes de fond, dans un contexte politique toujours aussi mouvementé, sont encore loin de trouver leur solution. La Bulgarie a rejoint la Roumanie, avec une croissance estimée à environ 2 %. Cependant, le chemin qu'il leur faudra parcourir pour gagner une économie saine et une situation sociale analogue à celle des pays de l'Europe centrale paraît encore long et ardu. Leurs niveaux de développement et la quasi-totalité des indicateurs sociaux en témoignent avec, par exemple, des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale qui, par rapport aux normes en vigueur dans les pays développés, touchent entre 40 % et 48 % des populations. A cet égard, il est significatif que, comme d'autres régions de l'Europe centrale et orientale, les deux pays fondent beaucoup d'espoirs dans l'utilisation des fonds structurels dispensés dans le cadre de la Politique européenne de développement régional au titre du programme 2014-2020. Encore leur reste-t-il à apprendre le secret d'une gestion administrative correcte conduisant à une absorption et une utilisation efficace de ces fonds.

Faisant face, l'un et l'autre, aux difficultés inhérentes à une situation économique et sociale difficile, les deux pays réagissent avec des moyens différents. La Roumanie, le plus vaste des pays d'Europe centrale et orientale après la Pologne, peut miser sur le potentiel encore insuffisamment exploité d'un grand marché intérieur, et renforcer une relative indépendance en matière d'énergie, grâce notamment aux ressources en gaz de la mer Noire. La Bulgarie, beaucoup plus petite, est aussi beaucoup plus dépendante de la demande extérieure.

Toutes deux souffrent beaucoup d'une instabilité politique chronique qui nuit profondément à la crédibilité de leurs politiques économiques : trop souvent remises en question, elles ne disposent pas de la longue durée qui leur permettrait d'acquérir de l'efficacité. C'est patent en ce qui concerne la Bulgarie, où les coups de théâtre se sont succédés avec Boris Borissov à la manœuvre. Les élections s'y sont multipliées et ont empêché la création d'une majorité stable : le Parlement, composé de sept partis différents avec une coalition en réunissant cinq, n'a jamais été aussi morcelé. En ce qui concerne la Roumanie, l'élection à la présidence de la République de Klaus Johannis, un nouveau venu issu de la minorité allemande, a fait craindre la remise en cause de la politique économique de Victor Ponta, qui disposait enfin de stabilité depuis mai 2012.

Il faut néanmoins relativiser ces écueils, car les diverses forces politiques semblent accorder leurs actions autour de trois axes essentiels : assurer une meilleure collecte de l'impôt, œuvrer à l'indépendance énergétique, moderniser l'agriculture.

L'importance de la stabilisation politique eu égard aux conditions futures du développement dans ces deux pays demeure quoiqu'il en soit une priorité.

*
* *

Nous écrivions dans la précédente édition du *Tableau de bord* : « L'Union européenne reste pour tous les pays d'Europe centrale et orientale un idéal et un but en soi. Pour ces pays, c'est dans l'Union que tous les objectifs du développement économique et social devraient trouver leur accomplissement, que tous les conflits, toutes les rémanences issues des vieilles querelles nationales, devraient trouver leur solution. » Un an après, le constat est amer. Toujours engluée dans sa politique d'austérité, la zone euro, qui devrait constituer le cœur de l'Europe, n'a pas trouvé les moyens de surmonter ses contradictions ni de créer la force d'appel dont ont besoin les PECO, les laissant œuvrer avec leurs seuls moyens. Les plus déshérités d'entre eux, qui réclament un meilleur niveau de vie et plus de justice sociale, restent insatisfaits. L'affaire ukrainienne, en révélant l'absence d'une véritable *Ostpolitik* européenne, alourdit ce constat pour souligner l'absence d'une réponse cohérente aux défis auxquels l'Union européenne se trouve confrontée aujourd'hui. Là est l'urgence.

Croissance du PIB - Croissance des prix à la consommation

	Croissance du PIB en % par rapport à l'année précédente					Croissance des prix à la consommation en % par rapport à l'année précédente				
	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	2010	2011	2012	2013	2014 (p)
Bulgarie	0,4	1,8	0,8	0,9	1,9	3,0	3,4	2,4	0,4	-1
Croatie	-1,7	-0,3	-2,2	-0,9	-0,8	1,1	2,2	3,4	2,3	0,5
Estonie	2,5	8,3	4,7	1,6	1,7	2,7	5,1	4,2	3,2	0,4
Hongrie	0,8	1,8	-1,5	1,5	3	4,7	3,9	5,7	1,7	0,3
Lettonie	-2,9	5,0	4,8	4,2	2,5	-1,2	4,2	2,3	0	0,6
Lituanie	1,6	6,0	3,7	3,3	3	1,2	4,1	3,2	1,2	0,3
Pologne	3,9	4,5	2,0	1,6	3,3	2,7	3,9	3,7	0,7	0,3
Roumanie	-1,1	2,3	0,6	3,5	2,2	6,1	5,8	3,4	3,2	2
Slovaquie	4,4	3,0	1,8	0,9	2,4	0,7	4,1	3,7	1,5	0,2
Slovénie	1,2	0,6	-2,3	-3,3	1,8	2,1	2,1	2,8	1,9	0,7
Rép. tchèque	2,3	2,0	-0,8	-0,7	2,5	1,2	2,2	3,5	1,4	0,5
Albanie	3,7	2,5	1,6	0,5	1,3	3,6	3,4	2,0	1,9	1
Bosnie-Herzégovine	0,8	1,0	-1,2	2,1	0	2,1	3,7	2,0	0,2	0
Macédoine	2,9	2,8	-0,4	2,9	3	1,6	3,9	3,3	2,8	0,5
Monténégro	2,5	3,2	-2,5	3,3	2,1	0,5	3,5	4,1	2,2	0
Serbie	1,0	1,6	-1,5	2,5	-1	6,8	11,0	7,8	7,8	2
Kosovo	3,3	4,4	2,8	3,4	4,7	3,5	7,3	2,5	1,8	1

Sources : WIIW
 (p) : prévision

Tableaux synthétiques

Europe centrale et orientale

Dettes publiques - Solde des finances publiques

	Dettes publiques en % du PIB					Solde des finances publiques en % du PIB				
	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	2010	2011	2012	2013	2014 (p)
Bulgarie	16,2	16,3	18,4	18,9	23	-3,1	-2,0	-0,8	-1,5	-3,5
Croatie	44,4	51,4	55,6	66,7	72	-6,3	-7,7	-4,9	-4,9	-5
Estonie	6,5	6,0	9,7	9,8	10,1	0,2	1,1	-0,2	-0,2	-0,5
Hongrie	80,8	81,0	78,4	77,3	78	-4,3	4,2	-2,1	-2,3	-3
Lettonie	44,6	42,0	40,9	38,2	38,8	-8,1	-3,5	-1,4	-0,9	-1,1
Lituanie	37,8	38,3	40,5	39,4	40,8	-7,2	-5,5	-3,3	-2,2	-2
Pologne	54,9	56,2	55,6	57,0	52	-7,8	-5,1	-3,9	-4,3	5
Roumanie	30,5	34,7	38,0	38,4	38	-6,8	-5,5	-3,0	-2,3	-2,4
Slovaquie	41,0	43,6	52,7	55,4	55,2	-7,5	-4,8	-4,5	-2,8	-2,8
Slovénie	37,9	46,2	53,3	70,0	82	-5,7	-6,3	-3,9	-14,4	-5
Rép. tchèque	36,8	39,4	43,9	43,8	42,8	-4,5	-3,0	-4,0	-1,4	-1,4
Albanie	57,7	59,4	62,0	70,0	69,4	-3,1	-3,5	-3,4	-4,9	-1
Bosnie-Herzégovine	39,1	40,8	44,6	42,5	44	-2,5	-1,3	-2,0	-2,2	-2,5
Macédoine	34,8	32,3	39,0	42,7	42	-2,4	-2,6	-4,0	-4,2	-4
Monténégro	40,9	46,0	54,0	56,3	59	-3,0	-5,4	-6,6	-3,6	-3
Serbie	44,5	48,5	59,8	63,7	72	-4,8	-5,0	-6,6	-5,0	-7
Kosovo	5,9	5,3	8,1	8,9	10,5	-1,8	-1,1	-1,2	-2,0	-2

Sources : WIIW
(p) : prévision

Tableaux synthétiques Europe centrale et orientale

Taux de chômage en % de la population active, moyenne annuelle, méthode enquêtes emploi, concept du BIT

	2010	2011	2012	2013	2014 (p)
Bulgarie	10,2	11,2	12,3	13,0	12
Croatie	11,8	13,5	15,9	17,2	17,5
Estonie	16,9	12,5	10,0	8,6	7,5
Hongrie	11,2	10,9	10,9	10,2	8,5
Lettonie	18,7	15,4	15,0	11,9	10,7
Lituanie	17,8	15,4	13,4	11,8	11,5
Pologne	9,6	9,7	10,1	10,3	10
Roumanie	7,3	7,4	7,0	7,3	7,0
Slovaquie	14,4	13,5	14,0	14,2	13,5
Slovénie	7,3	8,2	8,9	10,1	10
Rép. tchèque	7,3	6,7	7,0	7,0	6,4
Albanie	14,0	14,0	13,4	15,6	18
Bosnie-Herzégovine	27,2	27,6	28,0	27,5	27
Macédoine	32,0	31,4	31,0	29,0	28
Monténégro	19,6	19,7	19,7	19,5	19
Serbie	19,2	23,0	23,9	22,1	21
Kosovo	45,1	44,8	30,9	30,0	30

Sources : WIIW
(p) : prévision