



**HAL**  
open science

## **Estonie, Lettonie, Lituanie**

Céline Bayou

► **To cite this version:**

| Céline Bayou. Estonie, Lettonie, Lituanie. Les Études du CERI, 2014, 209, pp.26-31. hal-04289841

**HAL Id: hal-04289841**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-04289841>**

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.

## **Estonie, Lettonie, Lituanie** *par Céline Bayou*

La sortie de crise rapide et triomphante des Etats baltes qui a fait de l'Estonie, de la Lettonie et, dans une moindre mesure, de la Lituanie des sortes de modèles de la politique d'austérité en Europe, laissait craindre quelques fragilités, voire des dérapages. A la fin de 2013, certains observateurs, dans et hors des trois pays, exprimaient ainsi leurs inquiétudes : les populations silencieuses, après avoir supporté avec stoïcisme plusieurs années de rigueur, n'allaient-elles pas finir par vouloir toucher, elles aussi, les dividendes de la croissance retrouvée ? Et ces politiques radicales n'allaient-elles pas révéler des failles face à une Europe encore atone, mais dont dépendent fortement les économies baltes, notamment en termes commerciaux ?

Or l'année 2014 a au contraire prouvé que les autorités des trois pays avaient commencé à prendre la mesure des attentes de la population et à desserrer la contrainte qui pesait sur elle. En revanche, la contrainte extérieure s'est faite plus pesante à mesure que la crise russo-ukrainienne prenait de l'ampleur. Entre atonie des économies européennes et défaillances du partenaire russe, les Etats baltes ont constaté que cette pression était avant tout due à un facteur, certes redouté pendant longtemps, mais largement sous-estimé depuis quelques années : c'est bien la dégradation des relations entre l'Occident et la Russie qui, en 2014, a dominé, d'abord subrepticement puis tout à fait ouvertement, l'actualité de ces trois pays et fait peser des menaces sur leur avenir, notamment en termes économiques.

### **Des motifs de satisfaction**

Les trois pays n'ont pas manqué, en 2014, de célébrer les dix ans de leur adhésion à l'Union européenne. A l'heure des bilans, chacun a trouvé des motifs de satisfaction et cette prise de distance, après plusieurs années de turbulences liées à la violence de la crise financière mondiale et de la crise de surchauffe interne, a permis de constater que la trajectoire avait bien été maintenue malgré quelques incidents de parcours. Les performances sont remarquables en effet : il suffit de citer le PIB par habitant en PPA (parité de pouvoir d'achat) de la Lituanie, par exemple, qui est passé de 45 % de la moyenne communautaire en 2004 à 74 % en 2013. Vilnius s'est d'ailleurs permis d'exprimer sa joie, notant que le pays dépassait même les performances de l'Estonie (dont le produit intérieur brut est passé de 57 à 72 %) et de la Pologne (68 % en 2013). La Lettonie a réalisé une performance certes plus modeste (47 % en 2004 et 67 % en 2013), mais qui n'est pas moins remarquable. Et les taux de croissance du PIB en 2014, compris entre 1,7 % pour l'Estonie et 3 % pour la Lituanie, restent satisfaisants.

L'économie lettone, dont la croissance est de l'ordre de 2,5 % après avoir dépassé 4 % en 2013, est parfois comparée à une balle de caoutchouc : plus rapidement elle chute, plus rapidement elle rebondit. La métaphore peut être appliquée aux deux pays voisins, tant il est vrai que les trois Etats baltes ont étonné le reste de l'Union européenne, depuis le déclenchement de la crise financière internationale en 2008, par leur capacité de résilience et leur choix radical de politiques d'austérité particulièrement dures. C'est ainsi que la Lettonie, après avoir connu la plus forte chute du PIB de toute l'UE en 2009, a pu se prévaloir de la plus forte croissance de la zone en 2012 et en 2013. La Lituanie, quoi qu'un peu moins jusqu'au-boutiste dans ses choix de politique économique, s'est placée sur la même trajectoire, ce dont certains la félicitent : à l'automne 2014, le président de la Banque centrale européenne, Mario Draghi, l'a citée en exemple pour le reste de l'Europe, qualifiant son parcours de « belle histoire ». Et de vanter le message puissant qu'apporte à l'Union un pays qui, après avoir surmonté une crise brutale, est devenue l'une des économies les plus dynamiques de

l'Europe. Ce qu'a paru montrer Vilnius, et qui a séduit le président de la BCE, c'est la possibilité d'opérer des coupes modérées dans les dépenses publiques pendant une période de dépression et de renouer ensuite avec la croissance. En Lituanie en effet, la chute du PIB a atteint 15 % en 2009, mais les autorités ont refusé de dévaluer la monnaie nationale, le litas, et ont préféré l'option d'une politique d'austérité qui a permis de ramener le déficit public à 2 % du PIB en 2014 (contre 9,4 % en 2009). Le choix de l'ajustement sans dévaluation monétaire ayant été fait également en Estonie et en Lettonie, les trois pays apparaissent désormais comme les parangons d'une vertu lancée en exemple à la face d'autres pays européens jugés moins sages.

Les économies baltes semblent donc stabilisées, d'autant que la croissance des trois pays est fortement liée à la consommation intérieure qui croît à un bon rythme. Cette dernière tendance devrait se poursuivre et les pronostics des économistes locaux comme ceux des instances internationales convergent : la consommation des ménages devrait rester le moteur de la croissance en 2015, facilitée notamment par le fait que la hausse des prix à la consommation est devenue très faible (elle est nettement inférieure à 1 % dans chacun des trois pays en 2014).

En Lituanie, l'industrie a redémarré, adossée à l'activité de raffinage de pétrole (l'unique raffinerie des Etats baltes se trouve dans ce pays), mais aussi au secteur manufacturier qui a connu un rebond notable en 2014, notamment en ce qui concerne la branche « machines et équipements ». Cette dynamique est nettement moins perceptible en Estonie, et encore moins en Lettonie, mais dans les trois pays, certains secteurs se redressent, portés en particulier par les investissements publics dans les infrastructures (la construction en Lettonie, les transports en Estonie).

### **Une croissance soutenue par le pouvoir d'achat**

Si la croissance du PIB de ces économies s'appuie donc essentiellement sur la consommation privée, c'est le signe d'un relâchement de la pression que les politiques d'austérité adoptées pendant la crise exerçaient sur la population. Les consommateurs estoniens, lettons et lituaniens n'avaient pas connu de hausse de leur pouvoir d'achat depuis 2008. Or on a pu constater en 2013 l'advenue d'une trilogie très positive à cet égard : en Lettonie par exemple, l'accélération de la hausse des salaires nominaux (5 %) est allée de pair avec la réduction de la hausse des prix à la consommation (0 %) et un net infléchissement du taux de chômage (qui est descendu à 11,9 % contre 15 % en 2012, baisse qui s'est poursuivie en 2014 jusqu'en dessous de 11 %). La tendance est la même en Lituanie, où l'on s'étonne même de la précocité de cette conjonction. En novembre 2014, un rapport publié par la Commission européenne se montrait rassurant quant à la poursuite de ce mouvement.

Il était temps sans doute de relâcher un peu la contrainte qui pesait sur la population des trois pays : on pouvait en effet prévoir que, après avoir accepté de porter le poids des politiques d'austérité, elle réclamerait les bénéfices de la croissance retrouvée. Les autorités ont donc procédé en janvier 2014 à des hausses du salaire minimal (+12 % en Lettonie, +6 % en Estonie, +4 % en Lituanie), geste réitéré en janvier 2015 (+3 % en Lettonie, +10 % en Estonie, +4 % en Lituanie). Cette évolution ne doit pas faire perdre de vue que les salaires minimaux des Etats baltes étaient parmi les plus faibles relevés dans l'UE en 2013 (respectivement 287, 290 et 320 euros mensuels en Lettonie, Lituanie et Estonie, contre 1 445 euros en France). Parallèlement, on l'a vu, le marché du travail a connu une embellie qui s'est reflétée en 2014 dans la contraction régulière du taux de chômage (7,5 % en Estonie, 10,7 % en Lettonie et 11,5 % en Lituanie). L'optimisme doit être modéré néanmoins sur ce front, le manque de dynamisme réel de l'industrie n'autorisant pas à faire des pronostics encourageants pour les années à venir. On note en outre que cette baisse du chômage s'explique en partie par l'évolution démographique négative et par la poursuite de l'émigration. Nombreux sont ceux, en effet, qui ont quitté ces trois pays au cours des dernières années, à la recherche d'un emploi, d'un salaire et d'une vie meilleurs. Les flux ne semblent pas vouloir se tarir

et les retours ne sont pas encore d'actualité, malgré les espoirs d'un Mario Draghi faisant le pari de mouvements de ré-immigration dès que l'économie se portera mieux. En Estonie, l'inadéquation offre-demande de travail a entraîné une augmentation de 30 % du nombre de postes vacants au premier trimestre de 2014.

Autre facteur jouant en faveur de la hausse de la consommation intérieure, les autorités expriment leur intention de relâcher la pression fiscale. En Lettonie, la *flat tax*, actuellement de 24 %, passera à 23 % en 2015 et 22 % en 2016. En 2015, la limite des revenus non imposables va être revue à la hausse. En 2014, les contributions de la population à la sécurité sociale ont été réduites de 1 %. En Lituanie, une loi a été adoptée visant à compenser les pertes sur les retraites enregistrées durant les années de crise : ainsi, en décembre 2014, les retraités ont commencé à recevoir 20 % du montant total évalué, ils en percevront 40 % en 2015 et autant en 2016.

En Lituanie, l'année 2014 a été également celle d'un grand changement en matière de politique énergétique, puisque, d'une part, le gouvernement est parvenu à négocier une baisse du tarif du gaz fourni par le monopole russe Gazprom et que, d'autre part, le pays a inauguré en grande pompe à l'automne un tout nouveau terminal de gaz naturel liquéfié qui va mettre fin à sa dépendance totale vis-à-vis des importations de gaz russe. L'accord avec Gazprom a eu un impact immédiat sur les consommateurs lituaniens qui ont vu leur facture de gaz réduite d'un cinquième à la mi-2014. De même, le prix du chauffage a commencé à baisser dans plusieurs grandes villes du pays. Si l'énergie ne constitue pas la part essentielle du panier de la consommation, ces évolutions n'ont pas été sans effet sur le moral des Lituaniens qui commencent à reprendre confiance.

En revanche, les banques restent prudentes et l'accès au crédit demeure complexe, tant pour les particuliers que pour les entreprises qui, par conséquent, éprouvent des difficultés à se financer. Il est peu probable que les choses changent, alors que la productivité reste faible.

Žygmantas Mauricas, économiste en chef à la banque Nordea, a noté à l'automne 2014 que si courir vite ne permet que de faire du sur-place, il faut courir deux fois plus vite pour avancer un peu. Cette belle évocation du paradoxe de la reine rouge et de Lewis Carroll (*De l'autre côté du miroir*) renvoie parfaitement à la conscience qu'ont ces trois pays de leur obligation à ne pas hésiter sur la voie choisie et à ne pas perdre de temps. Et l'économiste lituanien d'établir un parallèle avec l'évolution de l'Irlande il y a quelques années. Si le Tigre celtique a su, selon lui, conforter son succès économique grâce au dynamisme d'industries exportatrices et à l'émergence des services, les Etats baltes, ou à tout le moins la Lituanie, feraient actuellement preuve de moins de méthode : pourquoi augmenter les salaires sans amoindrir, simultanément et dans des proportions équivalentes, la pression fiscale ? D'autant que celle-ci est bien suffisante, le problème étant plutôt lié à l'inefficacité du système de collecte de l'impôt qui ferait de la Lituanie l'un des pires pays d'Europe en termes de ratio taxe/PIB. Pourquoi, depuis dix ans, consacrer la plus grosse part des fonds européens à des infrastructures pas si défallantes qu'on veut bien le dire, plutôt qu'à l'environnement entrepreneurial et au système éducatif, priorités autrement plus urgentes selon lui ?

## **L'euro, malgré tout**

Alors que la zone euro continue de douter d'elle-même, les trois pays font preuve d'une belle constance et affichent leur confiance. Après l'Estonie le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la Lettonie le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la Lituanie a adopté la monnaie unique le 1<sup>er</sup> janvier 2015, alors que l'euro a atteint à l'automne l'un de ses plus bas niveaux. Il faut reconnaître que cette dernière tendance peut favoriser des économies ouvertes comme les leurs, dont les exportateurs voient d'un bon œil cette opportunité de rendre leurs produits plus compétitifs sur les marchés extérieurs. Et que malgré les turbulences dans la zone euro, l'adoption de la monnaie européenne garantit à ses membres un accès privilégié

au marché financier international. Dans le contexte économique des Etats baltes, cette ouverture n'est pas un détail. Les autorités de Riga n'ont d'ailleurs cessé de se féliciter depuis le début 2014 : l'entrée dans la zone euro constitue intrinsèquement un soutien aux entreprises que l'Etat letton n'est pas forcément en mesure de fournir actuellement, et elle facilite les investissements.

A aucun moment l'Estonie et la Lettonie n'ont émis de doute quant à l'opportunité de leur choix, même s'il n'est pas facile de renoncer à des monnaies nationales qui ont quasiment valeur de marqueurs de renaissance nationale. Dès lors, il semblait naturel que la Lituanie en fasse autant, même si la Pologne voisine ne cesse de repousser l'échéance. L'autorisation émise en juin 2014 par la BCE et la Commission européenne, confirmée en juillet par les ministres des Finances de la zone euro, ont valu *satisfecit* pour Vilnius. Le dix-neuvième membre de la zone euro peut se permettre en effet d'afficher sa fierté, puisqu'il remplit parfaitement les critères de convergence : sa dette publique n'est que de 40,8 % du PIB (pour une limite fixée à 60 %), son déficit budgétaire de 2 % du PIB (donc inférieur aux 3 % exigés), son inflation est ramenée au taux, très faible, de 0,3 % et la monnaie nationale, le litas, est depuis longtemps stable face à l'euro. Au printemps, le commissaire européen chargé des affaires économiques, Olli Rehn, a donc pu saluer la politique budgétaire et les réformes économiques « sérieuses » du pays, réformes qui ont conduit selon lui à un accroissement impressionnant de la prospérité de ses habitants.

Toutefois, et même s'ils sont inquiets au regard de la dégradation des relations sur la scène internationale à mesure que les tensions croissent autour de la crise russo-ukrainienne, les Lituanais restent circonspects quant au bien-fondé et au calendrier d'adoption de l'euro : ils étaient 49 % en novembre 2013 à se dire opposés à ce changement de monnaie ; en septembre 2014, ils étaient encore 48 % à rejeter cette option (contre 44 % estimant que ses conséquences seraient positives). Leurs principales réticences sont liées au risque de hausse de prix induit par le passage à l'euro (selon 84 % des sondés), mais également à la perte d'identité entraînée par l'abandon du litas (pour 62 % d'entre eux). Les Estoniens font en revanche partie des plus satisfaits de la zone euro, puisqu'ils étaient 73 % qui plébiscitaient la monnaie européenne en octobre 2014. Plus récemment entrés, les Lettons étaient alors 55 % à se réjouir de ce choix, mais 14 % d'entre eux doutaient, incapables de dire si l'euro est pour eux une bonne ou une mauvaise chose. Il est notable qu'en Lettonie, 74 % des personnes interrogées presque un an après le passage à l'euro surestiment le taux d'inflation dans leur pays, effet psychologique classique dans les mois qui suivent un changement de monnaie, et jugent que cette hausse de prix incombe à l'abandon du litas.

### **Des économies « trop » ouvertes ?**

Mais c'est sans doute sur le front du commerce extérieur que sont perceptibles les plus grandes inquiétudes. Ces petites économies sont très ouvertes et le fait que leurs principaux partenaires commerciaux, à savoir les pays de l'UE d'un côté et la Russie de l'autre, soient – pour des raisons différentes – en situation difficile, est un véritable facteur de fragilité pour les Etats baltes. Au moment où ils redémarrent et se permettent d'accroître la dépense publique, une stagnation, voire une baisse des exportations pourraient avoir des conséquences catastrophiques et infléchir le cours de la reprise.

On sait d'ores et déjà que le relatif tassement de cette reprise dans les trois pays, en 2014, est en grande partie dû à la faiblesse de la demande extérieure. L'Estonie, par exemple, a pâti de la crise qui sévit en Finlande – liée notamment à la chute de ses exportations vers la Russie – qui affecte ses ventes de produits électroniques. Les exportations estoniennes ont été, par ailleurs, touchées par la stagnation du commerce, direct et de transit, avec la Russie. Le ralentissement de l'économie russe en 2014 et la dépréciation du rouble depuis 2013 ont un impact non seulement sur les exportations vers ce pays de chacun des Etats baltes, mais sur celles de l'ensemble des pays de la région de la mer Baltique. Or ces derniers, tous très liés à ce grand voisin, sont aussi très

interdépendants. Pour compenser la faiblesse de ce marché, les pays baltes n'ont pas pu en 2013-2014 se tourner vers les clients de l'Union européenne, dont la demande restait stagnante. La faible capacité d'importation des partenaires baltes, de l'Allemagne ou de la Finlande, a fini par affaiblir l'industrie des trois Etats.

Comme si ces difficultés ne suffisaient pas, la dégradation des relations entre la Russie et l'UE a mené à l'imposition en avril 2014 de sanctions européennes à l'encontre du partenaire russe qui a rétorqué début août par l'imposition d'un embargo sur les produits alimentaires. Celui-ci affecte très violemment les Etats baltes. La BERD a d'ailleurs officiellement reconnu que, des vingt-huit membres de l'UE, ils sont les plus fortement touchés. La Lituanie est spécifiquement fragilisée alors que, traditionnellement, près de 4 % de ses exportations alimentaires se dirigent vers la Russie (contre 0,75 % pour la Lettonie et 0,50 % pour l'Estonie). Réaction en chaîne classique, les trois pays peinent évidemment à écouler leurs produits sur d'autres marchés, eux-mêmes préoccupés par l'impact de cet embargo sur leurs propres capacités d'exportation. Cela ne les a pas empêchés d'être au nombre des pays qui ont le plus fortement réclamé l'imposition des sanctions européennes à l'encontre de la Russie, la Lituanie tout particulièrement.

Cette détérioration du contexte extérieur n'a pas été sans effets sur les prévisions des taux de croissance de ces pays que les autorités n'auront cessé, tout au long de 2014, de revoir à la baisse, même si, on l'a vu, ils restent significativement positifs. Car les conséquences ne se limitent pas aux surplus de lait ou de beurre que les Etats baltes ne parviennent pas à écouler. Elles peuvent concerner la composition du budget, quand par exemple la Lettonie et la Lituanie cherchent comment parvenir de nouveau à consacrer 2 % du PIB à la défense, exigence liée à leur appartenance à l'Otan mais non respectée pour cause de crise économique (l'Estonie est l'un des rares Etats membres de l'Alliance à s'y conformer). Elles sont également susceptibles de mettre en cause certains projets d'investissements russes, pourtant jugés essentiels en termes économiques. Ce fut le cas au printemps 2014, lorsque le Bureau de protection de la Constitution letton a émis des réserves vis-à-vis des velléités de l'entreprise russe UralVagonZavod de construire une unité de production de wagons à Jelgava : cette opération pouvait en effet présenter une « menace pour la sécurité de la Lettonie » s'il s'avérait que la direction de l'entreprise russe était « d'une manière ou d'une autre liée au gouvernement russe actuel ». Ce site aurait pourtant bien besoin de capitaux : il s'agit en effet de celui d'une des deux anciennes usines de production de sucre du pays, toutes deux démantelées il y a quelques années lorsque l'Union européenne, mise en demeure par l'OMC, a sacrifié une bonne partie de la production sucrière des Etats membres.

Dans ce contexte, Bruxelles n'a pas grand-chose à proposer et les espoirs un moment caressés par les Etats baltes et la Pologne de bénéficier de compensations de la part de l'UE pour le manque à gagner sur les exportations se sont vite envolés. Petite voix dans la tourmente d'un environnement sécuritaire qui s'est largement dégradé au cours de l'année 2014, le commissaire européen aux Affaires économiques et monétaires s'est rendu à Vilnius en septembre 2014 pour y rappeler que le fait d'appartenir à la zone euro impliquait une meilleure protection en cas de tensions géopolitiques. Avis partagé par le Premier ministre lituanien, Algirdas Butkevicius, qui voit dans cette adhésion un pas supplémentaire vers plus de sécurité aux niveaux économique, financier et politique.

## Principaux indicateurs économiques

(Variations en % par rapport à l'année précédente, sauf mention contraire)

### Estonie

	2010	2011	2012	2013	2014 (p)
PIB	2,5	8,3	4,7	1,6	1,7
PIB par tête (% de la moyenne UE-28, PPA)	66	71	73	75	75
Consommation des ménages	-1,6	2,3	5,1	3,8	3,2
Formation brute de capital fixe	-2,6	33,0	10,4	2,5	2,0
Prix à la consommation	2,7	5,1	4,2	3,2	0,4
Solde des administratifs publics (en % du PIB)	0,2	1,1	-0,2	-0,2	-0,5
Dette publique (en % du PIB)	6,5	6,0	9,7	9,8	10,1
Taux de chômage (moyenne annuelle sur base enquêtes emploi)	16,9	12,5	10,0	8,6	7,5
Exportations de marchandises	41,3	36,7	10,9	1,1	0
Importations de marchandises	31,0	37,4	14,5	0,4	0
Balance commerciale (en millions d'euros)	-405	-611	-1 074	-1 006	-1 000
Balance courante (en % du PIB)	1,8	0,0	-2,1	-1,4	-1,6
Dette extérieure brute (en % du PIB)	112,1	101,9	101,9	93,6	-

Sources : WIIW ; Eurostat ; (p) : prévision

### Lettonie

	2010	2011	2012	2013	2014 (p)
PIB	-2,9	5,0	4,8	4,2	2,5
PIB par tête (% de la moyenne UE-28, PPA)	55	60	64	67	67
Consommation des ménages	3,3	2,8	2,7	6,1	2,8
Formation brute de capital fixe	-20,0	24,2	14,5	-5,2	3,0
Prix à la consommation	-1,2	4,2	2,3	0,0	0,6
Solde des administratifs publics (en % du PIB)	-8,1	-3,5	-1,4	-0,9	-1,1
Dette publique (en % du PIB)	44,6	42,0	40,9	38,2	38,8
Taux de chômage (moyenne annuelle sur base enquêtes emploi)	18,7	15,4	15,0	11,9	10,7
Exportations de marchandises	32,8	24,7	16,2	1,7	2,0
Importations de marchandises	24,6	31,9	13,6	1,2	1,7
Balance commerciale (en millions d'euros)	-1 488	-2 443	-2 563	-2 541	-2 550
Balance courante (en % du PIB)	2,3	-2,8	-3,2	-2,3	-2,9
Dette extérieure brute (en % du PIB)	167,2	146,6	136,2	131,1	-

Sources : WIIW ; Eurostat ; (p) : prévision

### Lituanie

	2010	2011	2012	2013	2014 (p)
PIB	1,6	6,0	3,7	3,3	3,0
PIB par tête (% de la moyenne UE-28, PPA)	62	67	72	74	75
Consommation des ménages	-3,7	4,8	3,9	4,7	4,5
Formation brute de capital fixe	1,9	20,7	-3,6	12,8	9,0
Prix à la consommation	1,2	4,1	3,2	1,2	0,3
Solde des administratifs publics (en % du PIB)	-7,2	-5,5	-3,3	-2,2	-2,0
Dette publique (en % du PIB)	37,8	38,3	40,5	39,4	40,8
Taux de chômage (moyenne annuelle sur base enquêtes emploi)	17,8	15,4	13,4	11,8	11,5
Exportations de marchandises	34,7	30,4	15,5	7,0	-1,7
Importations de marchandises	35,3	29,9	9,5	5,9	-0,9
Balance commerciale (en millions d'euros)	-1 648	-2 065	-1 130	-920	-1 100
Balance courante (en % du PIB)	-0,3	-3,9	-1,2	1,6	1,1
Dette extérieure brute (en % du PIB)	86,7	80,9	78,7	70,3	-

Sources : WIIW ; Eurostat ; (p) : prévision