

Les enjeux de l'ouverture à l'Est pour l'économie mondiale

Françoise Milewski,

Département des diagnostics de l'OFCE

L'intégration de l'Europe de l'Est au commerce mondial dépend à la fois de l'évolution des économies de l'Est et des comportements des pays de l'Ouest. A l'Est, l'espoir d'améliorer à terme les niveaux de vie des populations repose sur la transformation de systèmes économiques qui ont révélé leur inefficacité. L'introduction du marché, censé résoudre au mieux l'équilibre entre l'offre et la demande, est à l'origine d'un débat important. La forme de la propriété, privée ou publique, ne suffit pas à elle seule à définir l'économie socialiste ou capitaliste. Le mode de régulation qui est associé la définit tout autant, sans être mécaniquement lié à la forme de propriété. Pour passer du socialisme au capitalisme, les dirigeants des économies d'Europe orientale ont dû trancher un débat sous-jacent sur la transition, même si ce débat perdure par ailleurs.

Dans tous les pays les mêmes mesures sont prônées ou d'ores et déjà adoptées : développement d'un secteur privé, suppression de la planification impérative, libération des prix, transformation du système bancaire, convertibilité des monnaies. Si le fondement des réformes est unique — instaurer à terme des marchés où s'échangent les biens et services, les actifs financiers et la main-d'œuvre — deux conceptions s'opposent quant à la séquence des réformes : l'approche gradualiste et la thérapie de choc. L'une vise à créer d'emblée la rupture avec le système antérieur, l'autre à introduire l'économie de marché progressivement, dans la crainte d'une désorganisation trop brutale de la production et d'un coût social trop élevé.

A court terme, l'impact des réformes est récessif : la production est désorganisée faute de centres de décisions clairement définis ou en l'attente de privatisations potentielles. Les niveaux de vie reculent en raison de la libération des prix et du développement rapide du chômage. Le risque d'hyperinflation, l'incertitude sur l'utilisation des surliquidités existantes et la gravité de la dette extérieure dans certains pays limitent les marges de manœuvre de la politique économique.

A moyen terme, on espère l'intégration aux échanges mondiaux, la remontée des niveaux de vie et l'accroissement de la producti-

vité du capital, une fois que seront opérants les mécanismes de la nouvelle régulation. Mais la réussite de ce processus de développement dépend autant de la politique des réformes à l'Est que des réactions de l'Ouest. Ceci nécessite d'abord d'amplifier les aides financières de l'Ouest afin de développer les infrastructures et de solvabiliser la demande. Les transferts de technologie liés aux investissements étrangers pourraient alors jouer un rôle clé de confrontation pour les industries désuètes et d'entraînement pour l'ensemble de l'économie. Mais l'incertitude sur l'ampleur et la destination, tant géographique que sectorielle, des transferts de capitaux demeure importante.

Le choc de demande que les pays de l'Ouest espèrent de l'ouverture d'un marché de plus de 400 millions d'habitants ne peut être massif à court terme ; la demande potentielle est certes considérable mais la progression des débouchés ne sera pas linéaire. L'éclatement du COMECON devrait précipiter l'intégration au commerce mondial, mais il accélérera aussi la différenciation des pays. La facturation en devises, et non plus en roubles, de l'énergie soviétique aggrave en effet la contrainte extérieure des six pays de l'Est. La crise du Golfe accroît les divergences d'intérêt entre l'URSS, premier producteur mondial de pétrole, et les autres pays d'Europe orientale, dont les ressources pour importer des biens industriels seront amputées par l'enchérissement de leurs factures énergétiques.

Deux conclusions ressortent de l'analyse : la première est que n'apparaissent ni un bloc Est ni un bloc Ouest. A l'Est, les différences entre pays s'accroissent. La mise en œuvre des réformes dépend de la reconnaissance et de l'autorité acquises par les gouvernements actuels des différents pays ; elles ne sont pas homogènes. La croissance économique que l'on peut escompter à moyen terme, une fois surmontée la désorganisation due aux bouleversements des modes de propriété et de régulation, sera plus aisément financée en RDA que dans les autres pays, et parmi ceux-ci, là où l'endettement extérieur est encore modéré. A l'Ouest, la RFA sera le premier bénéficiaire de l'ouverture de l'Est parce qu'elle est déjà le pays le plus engagé dans l'ensemble de la zone. La seconde conclusion porte sur les délais. L'Est fait l'expérience, prévue dans son principe sinon dans son ampleur, d'une réduction drastique du niveau de vie de la population et l'expérience, imprévue, de la réticence des investisseurs privés de l'Ouest à s'engager à l'Est à bref délai et de l'étalement dans le temps des capitaux publics. Or les risques de ruptures sont importants si, rapidement, des signes de redressement économique ne sont pas perçus. Ceux-ci sont la condition nécessaire pour que certains gouvernements conservent leur crédibilité. Le danger de crise sociale est d'autant plus grand dans la présente période où se forgent des comportements individuels et collectifs nouveaux.

Préambule

L'ouverture à l'Est suscite un double espoir : l'amélioration à terme des niveaux de vie des populations de cette zone grâce à la transformation de systèmes économiques qui ont révélé leur inefficacité, et une intégration progressive au commerce mondial qui assure un surcroît de croissance pour l'OCDE, en particulier l'Europe. Sur ce chemin, les difficultés sont nombreuses et cet article s'attache à les décrire.

La crise du Golfe les accentue, en même temps qu'elle accroît les divergences d'intérêt entre l'URSS et les autres pays de l'Est.

L'URSS sera bien sûr bénéficiaire de la hausse du prix du pétrole ; premier producteur mondial, elle a exporté en 1989 128 millions de tonnes de brut — soit 21 % de sa production — et 62 millions de tonnes de produits raffinés. Les produits pétroliers représentent 30 % de ses exportations et de l'ordre de 60 % de ses recettes en devises. La décision prise lors de la dernière réunion du COMECON de facturer dès 1991 les ventes internes à la zone en devises (et non plus en roubles) et au prix du marché mondial va accroître les ressources en devises de l'URSS de l'ordre de 10 milliards de dollars en année pleine. D'ores et déjà elle a réorienté ses ventes vers les pays de l'OCDE au détriment de ceux de l'Europe de l'Est pour accumuler les sommes nécessaires à ses importations : la tendance qu'on pouvait déceler au premier semestre s'est accentuée en juillet, avant même la crise du Golfe.

Celle-ci accroît brutalement les recettes de l'URSS : on peut estimer que le maintien d'un prix du baril à 25 dollars (au lieu de 18) assurerait environ 6 milliards de dollars de recettes supplémentaires en année pleine, (une fois unifiés les modes de facturation à l'étranger selon les zones). Chaque dollar supplémentaire par baril représente un milliard de dollars de plus. C'est dire l'ampleur du potentiel d'accroissement des ressources pour le seul pétrole brut et l'aubaine que représente la hausse des prix du pétrole pour l'URSS, dont les besoins d'importations n'ont cessé de s'accroître au cours des derniers mois, y compris pour assurer l'approvisionnement alimentaire des grandes villes.

Encore faut-il pour en profiter pleinement que la baisse de la production énergétique ne compense pas en partie ce gain. Or le recul de la production et des exportations, déjà sensible en 1989 et au premier semestre 1990, s'est probablement amplifié durant l'été avec les nouveaux incidents de production (rupture d'oléoducs en Sibérie) et l'intensification des mouvements sociaux. Quoi qu'il en soit, la hausse du brut dès 1990, la facturation en devises en 1991 et la répercussion progressive de la hausse du cours du brut sur le prix du gaz apporteront à l'URSS des ressources supplémentaires en devises. A terme, les accords déjà passés ou en cours de négociation avec les compagnies occidentales pour l'exploration de nouveaux gisements devraient permettre d'accroître la production et les exportations.

Les autres économies de l'Est souffriront durement de la nouvelle donne énergétique. Déjà elles étaient pénalisées par la réduction des ventes de l'URSS au premier semestre, accentuée durant l'été. Il s'ensuivit des ruptures de production dans les industries de base, de fortes hausses des prix de détail pour tenter de limiter la consommation d'essence, un surcroît d'importations en provenance du Moyen-Orient, donc en devises fortes. Pour restreindre les sorties de devises, la plupart des pays avaient négocié avec les pays du Golfe, l'Irak en particulier, des livraisons de pétrole pluri-annuelles en contrepartie des dettes accumulées par ceux-ci auprès des pays de l'Est. Désormais ils doivent se tourner vers d'autres producteurs et accepter une facturation en dollars avec des prix en hausse. L'impact sera d'autant plus fort que la consommation d'énergie par unité produite est beaucoup plus élevée qu'à l'Ouest, peu d'efforts ayant été faits en ce domaine après les deux chocs pétroliers puisque le pétrole soviétique restait relativement bon marché. L'accroissement des coûts de production qui en résultera amoindra encore la compétitivité des produits industriels, en même temps qu'il alourdira la dette extérieure en renchérissant les importations. Cette crise pétrolière intervient alors que la récession s'accroît : les premiers signes, soulignés dans ce texte, ont été amplifiés et font désormais partie du domaine de l'évidence. Elle aggravera donc une situation déjà précaire.

Les deux conclusions tirées dans le texte qui suit sont plus que jamais d'actualité. La première est que n'apparaissent ni un bloc Est ni un bloc Ouest et qu'à l'Est les différences entre pays vont s'accroître. La seconde porte sur les délais et souligne l'importance de l'aide occidentale, non seulement pour solvabiliser des marchés mais aussi pour contribuer au redressement économique et faciliter ainsi une démocratisation dont l'enjeu n'est pas qu'Est-européen. Un ralentissement de la croissance de l'OCDE et des politiques budgétaires plus rigoureuses risquent de retarder la mise en place des crédits à l'Est, alors que les besoins des pays importateurs d'énergie seront amplifiés par l'alourdissement des dettes extérieures et de la charge des intérêts si les taux s'élèvent du fait de politiques monétaires occidentales restrictives.

Le repli frileux sur la partie de l'Europe en cours d'intégration et la mieux armée pour résister à un choc pétrolier, est davantage encore qu'avant les événements d'août 1990, une tentation. Il serait néfaste à l'Europe dans son ensemble.

17 septembre 1990.

Les prévisions : de l'euphorie à l'attentisme

L'ouverture à l'Est constitue pour les économies occidentales un choc de demande. Ses effets sont positifs pour la progression du commerce international et donc pour la croissance des pays de l'OCDE.

Deux canaux de transmission peuvent être distingués :

— Une demande supplémentaire d'exportations résulte de l'accès aux produits occidentaux d'une zone de plus de 400 millions d'habitants. En 1989, l'Est n'absorbait que 2,6 % des ventes des pays de l'OCDE. La simple levée de protections étanches, du fait de l'assouplissement de règles antérieures des pays du CAEM ⁽¹⁾ et de la suppression du contrôle du COCOM ⁽²⁾ sur les exportations de produits de haute technologie, fait espérer une forte croissance des exportations occidentales.

— L'unification monétaire puis économique entre la RFA et la RDA place ce pays au cœur de la transmission. La forte immigration qui s'est déjà produite et qui semble se poursuivre provoque un regain de croissance en RFA. Cette croissance supplémentaire tirera celle de l'Europe de l'Ouest dans son ensemble et se révélera d'autant plus bénéfique qu'elle atténue l'effet du ralentissement américain sur les économies de l'OCDE. Une politique budgétaire moins restrictive, voire expansive, en Allemagne permet aux pays confrontés à une contrainte extérieure d'étendre la marge de manœuvre de leur politique économique intérieure. De même, la probabilité d'une inflation un peu plus soutenue en Allemagne donne aux autres pays européens une latitude supplémentaire dans la gestion de leurs taux d'intérêt et de leurs taux de change : il y a place désormais, au sein du Système monétaire européen (SME), pour une réduction des différentiels de taux d'intérêt entre l'Allemagne et les autres pays. L'Europe peut ainsi redevenir un pôle de croissance dans le monde.

Cette perspective a fondé toutes les prévisions à moyen terme récentes, y compris dans leur cheminement de court terme. On peut cependant déceler schématiquement deux phases dans ces prévisions. Au tout début de 1990, l'accent était mis sur les facteurs positifs immédiats de l'ouverture de l'ensemble des pays de l'Est, leurs importations s'accroissant d'environ 10 % l'an selon la majorité des prévisions de l'époque. Les risques induits par la montée de l'endettement

(1) CAEM = Conseil d'assistance économique mutuelle, ou COMECON dans l'abréviation anglaise (Council for mutual economic aid). Fondé le 1er janvier 1949, le CAEM regroupe autour de l'URSS six pays d'Europe de l'Est : Bulgarie, Hongrie, Pologne, RDA, Roumanie, Tchécoslovaquie. Sont venus s'adjoindre au CAEM la Mongolie (en 1961), Cuba (en 1972) et le Vietnam (en 1978). Sont pris en compte, dans ce texte, les pays européens du CAEM.

(2) COCOM = Comité pour le contrôle multilatéral des exportations, regroupe dix-sept pays occidentaux (plus le Japon et l'Australie) et freine, voire interdit, les exportations vers l'Est de produits à haute technologie, qu'ils soient à usage civil ou militaire.

extérieur pèseraient à moyen terme, mais uniquement en point de sortie des prévisions.

Progressivement les cheminements ont été révisés : une vision plus pessimiste à court terme mais plus optimiste à moyen terme a été substituée à la précédente. Dans l'immédiat les effets seraient limités, mis à part ceux induits par l'unification allemande. A plus longue échéance de nouveaux marchés apparaîtraient, mais seulement lorsque les bases légales et institutionnelles pour le passage à une économie de marché seraient établies. C'est la vision d'une intégration de l'Est à deux vitesses, celle rapide de la RDA et celle nettement plus lente des autres pays.

Cet article s'attache à décrire les certitudes et les incertitudes, celles qui font que plusieurs voies sont possibles pour le développement de l'Est et son intégration au commerce mondial. Les incertitudes pèsent autant à court qu'à moyen terme et déterminent des cheminements non linéaires au cours des années qui viennent. Il sera plus que jamais nécessaire d'explicitier les hypothèses sur lesquelles se fondent les raisonnements économiques et les prévisions chiffrées. Les incertitudes concernent aussi bien les pays de l'Est eux-mêmes que le comportement des pays de l'Ouest.

Les incertitudes et les chemins possibles du point de vue des pays de l'Est

La mise en œuvre des réformes

L'introduction du marché, censé résoudre au mieux l'équilibre entre l'offre et la demande, est à l'origine du débat le plus important mené à l'Est. Le plus important et le plus difficile. La forme de la propriété, privée ou publique, ne suffit pas à elle seule à définir l'économie socialiste ou capitaliste. Le mode de régulation qui est associé la définit tout autant, sans être mécaniquement lié à la forme de propriété. Pour passer du socialisme au capitalisme, les dirigeants des économies d'Europe orientale ont dû trancher un débat sous-jacent sur la transition, même si ce débat perdure par ailleurs. Des réponses diverses ont été apportées : approche graduelle ou thérapie de choc ont constitué les réponses extrêmes, le débat sur le socialisme efficace ou socialisme de marché ayant cessé aussi vite qu'il était apparu.

Dans tous les pays les mêmes mesures sont prônées ou d'ores et déjà adoptées :

- **Le développement d'un secteur privé** ou parfois seulement non étatique (coopératives) est encouragé, par l'adoption d'un ensemble de lois le permettant. Seule l'URSS a modéré l'introduction du secteur privé et développé avant tout le secteur coopératif ; mais les débats

actuels sur le programme de réformes et la primauté décidée récemment des lois des républiques sur les lois de l'Union pourraient modifier cette caractéristique. En Tchécoslovaquie, les discussions sont en cours et le cadre législatif n'est pas encore défini.

Les situations initiales sont très diverses (tableau 1). En Pologne et en Hongrie, la part des entreprises privées dans le produit matériel net atteint 15 %. Ailleurs elle est inférieure à 5 %, sauf en Bulgarie (9 %). Le cadre légal ne suffit cependant pas à rendre le développement des entreprises privées effectif. L'estimation de l'efficacité des firmes constitue en effet un préalable à la privatisation des entreprises existantes. Or les règles de valorisation sont évidemment arbitraires. En outre, la privatisation progressive constitue souvent une forme de transfert formel de propriété sous la forme d'achat par les banques d'état, davantage qu'une privatisation réelle à court terme. L'établissement de bourses de valeur est en effet peu avancé.

L'accueil d'investissements étrangers est général, mais parfois assorti de conditions restrictives sur la part détenue par le capital étranger ou les secteurs concernés.

1. Part des entreprises privées dans le produit matériel net

En %

Bulgarie	Hongrie	Pologne	RDA	Roumanie	Tchécoslovaquie	URSS
8,9	14,6	14,7	3,5	2,5	3,1	2,5

Source : PlanEcon, cité par l'OCDE.

• **La suppression de la planification impérative** et son remplacement par des objectifs indicatifs est prévue dans tous les pays et d'ores et déjà effective en Pologne, en Hongrie et en URSS. La difficulté tient au fait que si l'élaboration d'objectifs macro-économiques (taux de change, hausses des prix, etc...) est claire, la définition d'objectifs sectoriels, même indicatifs, est loin d'être évidente. Or les besoins de reconversion (en particulier des secteurs militaires) et, de façon plus générale, de restructuration risquent d'être mal satisfaits dans le cadre d'une liberté totale donnée aux entreprises. La disparition des partis communistes en tant que structures au quotidien des décisions économiques, y compris microéconomiques, laisse un vide qui n'est pas encore comblé par les mécanismes du marché. En l'absence de lieux d'arbitrage, toutes les décisions élémentaires butent sur la définition d'une cohérence d'ensemble : est-il efficace, en URSS, de convertir des usines produisant des matériels militaires vers la production de biens de consommation courante à technologie banale ? Comment évaluer le prix d'une entreprise à privatiser ? Comment assurer le développement des infrastruc-

tures nécessaires au décollage économique ? Le passé a laissé en héritage une répugnance à forger un choix collectif, qui conduit à rejeter de fait l'application d'une politique industrielle cohérente puisque le marché est censé garantir la meilleure affectation des ressources.

● **La réforme des prix** a été mise en œuvre dans tous les pays (sauf en Roumanie) mais sous des formes très différentes. En Pologne les prix sont libres depuis janvier 1990, après avoir été partiellement libéralisés dès l'été 1989. Dans les autres pays, la libéralisation des prix signifie hausse des prix alimentaires ou réduction du champ d'application des prix imposés et non pas liberté des prix. Celle-ci est partout prévue mais la date n'en est pas fixée. En URSS, même si des propositions plus téméraires voient le jour, la réforme est encore très limitée : la distinction entre prix fixes, prix régulables et prix libres dans le cadre d'un plan quinquennal à l'horizon 1995 restreint la portée de la libéralisation actuelle. Les prix des produits alimentaires devraient cependant fortement augmenter mais le calendrier des hausses suscite de nombreux débats.

L'objectif de ces réformes est multiple : réduire les dépenses publiques en diminuant les subventions aux entreprises, réintroduire une structure de prix relatifs proche de celle des coûts de fabrication pour supprimer les distorsions dans l'allocation des dépenses et donc des ressources, et équilibrer l'offre et la demande de biens par les prix. En effet, la pénurie de l'offre relativement à la demande effective se traduisait simultanément par des queues devant les magasins, l'hypertrophie du marché noir, l'accumulation de surliquidités par les ménages et souvent la dollarisation partielle des économies. En élevant les prix, l'équilibre doit être atteint grâce à une contraction de la demande en volume et à la stimulation de l'offre. Dans tous les pays, l'inflation s'accélère : à l'extrême, les prix ont été multipliés par plus de 9 entre juillet 1989 et février 1990 en Pologne ; en Tchécoslovaquie, le 9 juillet, les prix de 3 000 produits alimentaires ont augmenté de 25 % en moyenne. Souvent, la notion même de hausse des prix, qui ne concerne que le marché officiel, pêche par omission ; c'est le cas en URSS où la hausse de 3 % en 1989 est reconnue comme notoirement sous-estimée.

● **Le système bancaire** doit être entièrement remodelé. Le financement de l'économie était jusqu'à présent assuré par le budget, la banque centrale en étant totalement dépendante. La réforme du système des prix et celle de la fiscalité (suppression des subventions aux entreprises non rentables et instauration d'impôts sur les profits au lieu d'un prélèvement intégral) ne peuvent être efficaces que si un financement intermédié est instauré. C'est la direction prise par les réformes bancaires, dont l'objectif est d'attribuer aux banques d'Etat existantes les seules fonctions de banques centrales, c'est-à-dire l'émission de monnaie, la fixation de sa parité extérieure et l'établissement de modalités de contrôle sur des banques commerciales décentralisées. Celles-ci auraient alors pour tâche de gérer les dépôts (en liaison avec les caisses d'épargne) et d'attribuer des crédits. De même que le crédit aux entreprises ne sera plus automatique, le financement du déficit budgétaire ne sera plus exclusivement monétaire.

L'objectif de l'autonomie financière est actuellement formulé dans tous les pays de l'Est, sauf la Roumanie. Mais la réalité des transformations est encore diverse.

En Pologne, où les caisses d'épargne étaient déjà formellement indépendantes de la banque centrale depuis 1987, un réseau de banques commerciales a été mis en place au début de 1989 et il est désormais possible de créer de nouvelles banques commerciales sous forme de sociétés par actions. Ces mesures ont cependant eu un faible impact puisque le crédit est resté géré centralement comme avant. L'utilisation des taux d'intérêt comme instrument de politique monétaire est préconisé mais il suppose le développement d'un marché des capitaux. En Hongrie, la réforme de 1987 avait déjà mis en place des banques commerciales et des réseaux de caisses d'épargne chargés de collecter les dépôts et d'octroyer des crédits ; la décentralisation y est la plus avancée et l'utilisation des taux d'intérêt et des réserves obligatoires dans la conduite de la politique monétaire s'est développée ; mais elle bute aussi sur la faiblesse du marché des capitaux. En Tchécoslovaquie, la décentralisation bancaire est plus récente (1^{er} janvier 1990). Ailleurs, si des réformes bancaires ont vu le jour, leur portée a été limitée par le caractère encore modéré de la réforme économique dans son ensemble et la persistance d'une planification centrale.

● **La convertibilité des monnaies**, condition de l'intégration au commerce mondial, n'existe pour l'instant qu'en Pologne ; elle y a été instaurée en mars 1990 pour tous les agents en même temps que les taux de change étaient unifiés. En Hongrie le marché des changes a aussi été libéralisé (depuis la mi-89) mais la libre convertibilité n'existe pas encore. Ailleurs le contrôle des changes perdure même s'il a été assoupli par le développement de ventes aux enchères de devises pour les entreprises. La convertibilité est cependant prévue pour le 1^{er} janvier 1991 en Tchécoslovaquie. Moyen de financement pour le commerce extérieur, une monnaie convertible est aussi un instrument de la politique monétaire et de la réforme du système bancaire. Le taux de change adopté doit être compatible avec la gestion des déséquilibres extérieurs (un taux de change bas permet d'exporter certains produits grâce à une compétitivité-prix avantageuse, mais renchérit les importations) et doit être jugé réaliste par les agents intérieurs, qui sinon continueraient à échanger des devises sur le marché noir. Le niveau et non le seul principe de la convertibilité reflète ainsi les choix de politique économique.

● **Des mesures sociales d'accompagnement** sont rendues nécessaires par les premiers signes de récession qui apparaissent dans tous les pays. Les difficultés sont accentuées dans les pays ayant déjà adopté des réformes tendant à accroître la flexibilité du travail (différenciation des salaires par élargissement de leur hiérarchie, mobilité géographique et droit de licenciement). Le système de protection sociale est à construire de toute pièce puisque des prix stables et très bas pour les produits alimentaires et le plein emploi caractérisaient les années antérieures. L'assurance-chômage apparaît comme la tâche la plus urgente, pour faire face à une situation explosive où les taux de chômage montent en flèche.

Pour les nouveaux gouvernements, l'enjeu est primordial : afin de réformer à terme des systèmes économiques qui ont conduit à de bas niveaux de vie et à la pénurie, ils demandent d'abord de lourds sacrifices. Un conseiller du président Gorbatchev, Stanislav Chataline, déclarait récemment ⁽³⁾ : « Dans les journaux, à la télévision, il faut tout expliquer à la population, dire que c'est la pauvreté qui nous attend ». Pour conduire vers les lendemains qui chantent de l'inflation et du chômage, il faut une acceptation de la population. Mais la crédibilité interne des gouvernements, condition de mise en œuvre des réformes, ne peut être préservée que si la protection sociale se révèle rapidement efficace. Il faut en outre que l'ajustement par le bas soit de courte durée et que rapidement des signes de redressement des niveaux de vie apparaissent.

Plusieurs approches du rythme des réformes

Des mesures identiques, déjà prises ou prévues, caractérisent la réforme dans tous les pays. Leur fondement est unique : instaurer à terme des marchés où s'échangent les biens et services, les actifs financiers et la main d'œuvre. Dans la pratique, deux conceptions s'opposent quant à la séquence des réformes. Schématiquement on peut distinguer la voie polonaise (et dans une moindre mesure hongroise) et la voie tchèque. L'évolution de l'URSS est d'abord déterminée par la résolution des problèmes politiques tandis qu'en RDA, l'union monétaire et économique conduit à un ajustement de nature différente. En Roumanie, la réforme est encore quasi-inexistante. Les mesures d'urgences nécessaires pour résoudre la situation dramatique du pays ont relégué au second plan les autres. Mais l'opportunité d'une réforme radicale ne fait pas partie des objectifs, même lointains, de l'équipe dirigeante actuelle.

En dehors de la RDA, le débat sur l'enchaînement des mesures concerne tous les pays. L'approche gradualiste de la Tchécoslovaquie s'applique à une situation où le développement économique, en particulier industriel, semble meilleur qu'ailleurs. L'instauration d'une démocratie politique et la mise en place d'un système juridique apparaissent implicitement comme un préalable au développement progressif du secteur privé, après que le cadre fiscal et réglementaire aura été défini. La crainte d'une désorganisation de la production et d'un coût social élevé conduit à prôner une décentralisation des décisions économiques avant même que les bases de la propriété soient modifiées. La privatisation et la concurrence entre agents étant un préalable à la libération des prix pour éviter l'inflation galopante, les mesures concernant les prix sont encore limitées. En revanche, une politique monétaire et budgétaire restrictive dès 1990 (suppression progressive des subventions aux entreprises et du crédit bon marché) vise à affaiblir les monopoles tout en les confrontant progressivement à la concurrence étrangère par l'acceptation des investissements étrangers, le montant

(3) Interview au journal *Le Monde*, 14 avril 1990.

de la participation étrangère aux *joint-ventures* étant « plafonné » à 99 % ⁽⁴⁾.

La voie polonaise a privilégié les mesures macro-économiques, créant d'emblée la rupture avec le système antérieur. Thérapie de choc,

Les risques d'une approche graduelle de la réforme ⁽¹⁾

Le passage à une économie de marché s'accompagnera inévitablement d'un processus d'ajustement douloureux. On serait donc tenté de préférer un rythme de réforme qui permettrait à l'ajustement de se faire en douceur et à l'économie de prendre peu à peu sa nouvelle physionomie. Toutefois, une stratégie visant à modifier graduellement la structure de l'économie — soit en ne prenant qu'un nombre limité de mesures de libéralisation, soit en limitant la réforme à certains secteurs pourrait présenter des risques considérables. Premièrement, si l'on en juge par l'expérience passée, des réformes partielles ne peuvent guère donner que des résultats limités et, en particulier, l'intégration de quelques-uns seulement des éléments de l'économie de marché ne saurait conduire à l'instauration de véritables marchés. L'approche gradualiste tend à négliger les interactions étroites qui existent entre la libération des prix, la décentralisation de la prise de décision, la discipline financière et la gestion économique indirecte. Or ces éléments de réforme sont complémentaires ; ils se renforcent mutuellement et font ainsi partie intégrante d'un seul et même programme. Deuxièmement, ce n'est qu'en laissant jouer rapidement les forces du marché qu'on pourra surmonter les inerties bureaucratiques et mettre en œuvre les réformes institutionnelles nécessaires. Troisièmement, l'existence d'importants déséquilibres macroéconomiques exige que l'on procède d'autant plus rapidement aux réformes indispensables sur tous les grands fronts de l'économie. Même des mesures de libéralisation limitées poseront immédiatement des problèmes d'ajustement majeurs, et les forces hostiles à la poursuite de la réforme pourraient, en s'amplifiant, compromettre le processus dans son ensemble. C'est pourquoi il serait, semble-t-il, plus judicieux de replacer la stratégie de transition vers l'économie de marché dans le cadre d'un programme global, prévoyant l'application aussi rapide que possible de toutes les grandes mesures de réforme nécessaires mais tenant dûment compte des risques politiques et économiques inhérents à un tel processus. Cependant, au lieu d'essayer de desserrer les tensions inévitables de la période de transition en supprimant ou en tempérant les signaux fournis par les marchés, ce qui aurait pour effet de ralentir le rythme de la réforme, il vaudrait mieux chercher à atténuer l'incidence du choc de l'ajustement par des mesures sociales compatibles avec l'instauration d'une économie de marché.

(1) Rapport annuel de la BRI, juin 1990.

(4) Le débat sur la transition économique divise même l'équipe dirigeante tchèque. Il se peut donc que la « modération » actuelle des réformes entreprises évolue rapidement et conduise à l'adoption de mesures différentes.

« *big bang* », opération chirurgicale qualifiant à l'Ouest le train de réformes adopté le 1^{er} janvier 1990. Libération des prix en même temps que suppression des subventions, convertibilité de la monnaie et abolition de la planification centrale ont pour but de rompre brutalement avec l'ancien mode de régulation. L'ouverture de l'économie nationale à la concurrence extérieure (permise par la convertibilité du *zloty*) et une politique libérale à l'égard des investissements étrangers doivent conforter le caractère concurrentiel des marchés où s'échangent biens et services. L'accent a ainsi été mis sur les mesures macroéconomiques, avec la volonté d'aller au delà du point de non retour. Les fondements de cette approche sont clairement justifiés dans le dernier rapport de la Banque de règlements internationaux (voir encadré).

A l'Est, cette voie est aussi théorisée clairement. Janos Kornai, économiste hongrois, déclarait dans une interview en novembre 1989 : « La seconde idée fondamentale de mon programme est l'opération chirurgicale... Les mesures réformatrices de la dernière décennie l'ont montré de façon convaincante : la somme de dix demi-résultats n'est pas cinq résultats complets mais cinq échecs complets ».

Le risque d'une récession et d'une hyperinflation

La désorganisation de la production semble de grande ampleur. Dans l'incertitude sur qui prend les décisions une fois les objectifs centraux abolis, faute d'approvisionnements ou en l'attente d'une privatisation potentielle, la production recule. Dès le début de 1990, les instituts économiques Est-européens formulaient des prévisions pessimistes pour 1990, anticipant que la situation s'améliore en 1991 (tableau 2).

2. Prévisions d'activité (Produit Matériel Net)

	1989	1990	1991
Hongrie			
ERI	0,5	- 2	
KOPIMT	- 1 à - 2	- 2	0
Pologne FTRI	0,5	- 5	2
Tchécoslovaquie IFF	1,7	2,9	2,2

Source : Association Européenne d'Instituts de Conjoncture, réunion de mai 1990 à Paris.

Les quelques éléments récents dont on peut disposer montrent que l'ampleur de la chute d'activité va bien au delà de ces prévisions. La production industrielle a reculé au premier semestre 1990 de 12 % en RDA, de 3 % en Tchécoslovaquie, de 30 % en Pologne. La Commission

économique pour l'Europe de l'ONU évalue le recul de l'activité industrielle au premier trimestre à 1,2 % en URSS et 13,4 % dans les six autres économies orientales ⁽⁵⁾. L'activité des industries chimiques a été perturbée par la baisse des livraisons de pétrole de l'URSS. La production d'acier a chuté de 30 % en RDA, 14 % en Hongrie, 12 % en Pologne, 2 % en Tchécoslovaquie (soit 8,5 % pour ces quatre pays réunis). Les productions agricoles ont aussi reculé, créant des pénuries alimentaires et des rationnements dans plusieurs pays. Le chômage s'est partout élevé, sans qu'il soit possible de l'évaluer de façon fiable. Les prévisions oscillent entre 10 et 20 % de la population active à la fin de 1990. Le recul des salaires réels à la suite des hausses de prix et du blocage des salaires dans les pays où un programme de stabilisation a déjà été adopté (en particulier la Pologne et la Hongrie) a entraîné le repli du pouvoir d'achat des ménages et de leur consommation. Baisse des importations du fait d'une moindre demande, et des exportations à cause d'une production désorganisée complètent la description d'une récession en cours. La traduction sur les soldes extérieurs du début 1990 est cependant diverse : retour à l'excédent en Pologne, déficit record en URSS.

Les perspectives de l'inflation en découlent. La Pologne apparaît comme un cas d'école puisque la libération des prix y est totale. Celle-ci a provoqué dans les mois qui l'ont suivi un dérapage d'ampleur exceptionnelle, mais les hausses se sont depuis nettement atténuées. La question demeure pourtant du danger potentiel d'hyperinflation, en Pologne et ailleurs. L'objectif initial, on l'a vu, consiste à la fois à obtenir une plus grande vérité des prix relatifs et à résoudre par les prix unitaires le déséquilibre entre le volume de l'offre et celui de la demande. Dans ce schéma, la hausse des prix s'interrompt dès que l'équilibre est atteint par éviction de la demande privée. Il ne semble cependant pas que les conditions d'un simple rattrapage soient vérifiées partout à l'Est. Car si la production recule durablement, une spirale inflationniste s'enclenchera. La libération des prix, effectuée d'emblée pour bouleverser le mode de régulation avant même que l'offre soit restructurée et puisse ainsi s'accroître en quantité et en qualité, suscite alors de nouvelles hausses. Les prix relatifs risquent ainsi de ne pas être modifiés puisque tous les prix s'élèvent en même temps.

Les évolutions salariales déterminent aussi l'issue possible. La pression à la désindexation des salaires est porteuse de troubles sociaux. La crédibilité des nouveaux gouvernements en dépend. Mais la remontée des salaires, alors que la production est désorganisée, conduirait à alimenter l'hyperinflation. Celle-ci deviendrait le mode principal de « régulation » comme elle l'est déjà dans d'autres continents où faute de progrès suffisant de l'activité, les revendications salariales sont répercutées sur les prix.

(5) Secrétariat de la Commission pour l'Europe, rapport de juillet 1990.

L'ampleur des surliquidités et leur affectation

Les encaisses monétaires et les dépôts d'épargne des ménages sont importants partout. Ils sont la conséquence des déséquilibres antérieurs entre offre et demande de biens, les encaisses ne trouvant pas à être dépensées. La monnaie détenue est de ce fait devenue infongible. L'orientation à venir de cette épargne forcée (réserve de consommation ou canalisation vers l'épargne longue) est un enjeu de taille.

3. Epargne et salaires en Europe de l'Est et en Europe de l'Ouest

Pays	1973			1988		
	Dépôts d'épargne par habitant (1)	Salaire mensuel moyen (1)	Ratio	Dépôts d'épargne par habitant (1)	Salaire mensuel moyen (1)	Ratio (1)
Bulgarie	700	140	5	1 900 ⁽²⁾	235 ⁽²⁾	8 ⁽²⁾
Hongrie	5 940	2 510	2,5	31 900	8 800	3,5
Pologne	6 100	2 800	2	96 800	51 800	2
RDA	3 930	835	4,5	9 090	1 280	7
Roumanie	1 700	1 390	1	7 300 ⁽³⁾	2 860 ⁽³⁾	2,5 ⁽³⁾
Tchécoslovaquie	6 650	2 160	3	17 000	3 050	5,5
URSS	275	135	2	1 040	215	5
RFA	6 830	1 560	4,5	20 120	3 170	6,5
France	8 620	2 140	4	47 300	9 790	5
Royaume-Uni	940 ⁽⁴⁾	260 ⁽⁴⁾	3,5 ⁽⁴⁾	4 940	820	6
Italie	921 580	206 220	4,5	9 004 500	1 815 000	5
Espagne	69 100	17 350	4	751 820	135 200	5,5

(1) En unités de monnaie nationale.

(2) 1987

(3) 1986

(4) 1975

Sources : ONU, Commission économique pour l'Europe, et données nationales ; publié par la BRI.

— Elle constitue par nature un marché potentiel pour les biens de consommation. Marché pour les produits nationaux avec un risque d'alimenter l'hyperinflation ; ou bien marché pour les produits occidentaux si leur importation est libre, avec un risque d'accroissement de la dette extérieure.

— Les réformes monétaires visent à absorber les surliquidités par un développement des titres et une meilleure rémunération de l'épargne. La privatisation des entreprises en serait facilitée, via le développement d'un secteur bancaire à vocation commerciale. L'achat individuel des logements constituerait une source de revenus pour le budget de l'état.

Encore faut-il mesurer l'ampleur de ces surliquidités. Les dépôts d'épargne par habitant semblent assez modérés (tableau 3). Si on les rapporte au salaire mensuel moyen, aucune différence n'apparaît avec les pays de l'Europe de l'Ouest. Seules la Bulgarie et la RDA ont des dépôts relatifs au revenu plus importants, encore qu'avec respectivement 7 et 8 %, ils soient peu éloignés de ceux de la RFA (6,5 %). L'inconnue réside en la quantité de billets détenue par les ménages. Des estimations sont parfois faites. En RDA, on estimait à 180 milliards d'Est-marks les avoirs monétaires (épargne et argent liquide) détenus par les ménages, soit presque une année du revenu disponible des ménages. Par habitant, les encaisses monétaires atteignent 8,5 % du salaire mensuel. Ailleurs on sait peu de choses mais, en dernière analyse, la seule « mesure » des surliquidités, c'est celle du marché noir. Il se dit parfois qu'en URSS, l'épargne des ménages (« l'argent chaud ») atteint la moitié du PNB, voire un an de consommation.

L'évolution à court terme des surliquidités est aussi incertaine : le recul des revenus réels et la montée du chômage peuvent conduire à résorber rapidement les stocks d'épargne, puis à orienter les sommes restantes vers une épargne de précaution. Une inflation galopante peut rapidement dévaloriser les stocks d'épargne.

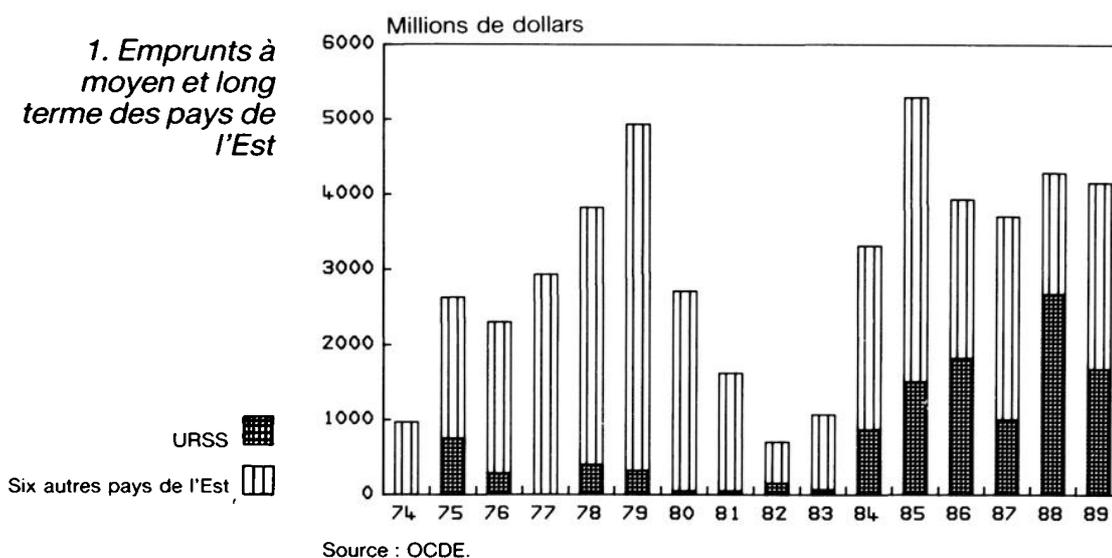
La dette extérieure

Les pays de l'Est ont mené, au début des années quatre-vingt, une politique de réduction de leurs emprunts sur le marché mondial des capitaux, après la forte croissance qui avait caractérisé l'entre-deux chocs pétroliers. De moins d'un milliard de dollars en 1974, les flux d'emprunts à moyen et long terme avaient progressé régulièrement jusqu'à atteindre près de 5 milliards de dollars en 1979. La croissance de la dette extérieure qui en découlait conduisit alors les responsables de la politique économique à tenter de résorber les déséquilibres extérieurs. A partir de 1980, la restriction des importations en provenance de l'Ouest a concerné les six pays de l'Est, l'URSS continuant à l'inverse à accroître ses achats grâce à ses ressources énergétiques. Les balances des paiements courants s'améliorèrent et les emprunts internationaux furent contenus (graphique 1). La dette extérieure en monnaie convertible se réduisit quelque peu jusqu'en 1984 : 82,1 milliards de dollars pour la dette brute et 60,1 milliards de dollars pour la

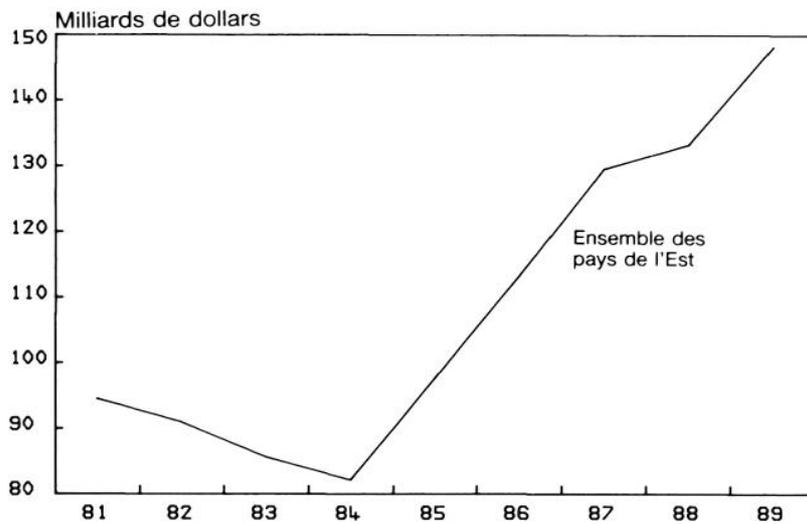
dette nette ⁽⁶⁾ (graphique 2). L'échec des politiques de restructuration et l'intensification de la concurrence internationale provoquèrent une nouvelle détérioration des soldes commerciaux dans la seconde moitié des années quatre-vingt et la baisse du prix du pétrole en 1986 pénalisa fortement l'URSS qui vit ses recettes d'exportations chuter. Les emprunts internationaux de l'ensemble de la zone s'élevèrent à nouveau : ils dépassèrent 5 milliards de dollars en 1985 puis oscillèrent autour de 4 milliards chaque année depuis 1986. La dette s'accrut fortement.

Une différenciation des pays est apparue au cours de cette période. L'URSS et la Pologne ont actuellement les dettes nominales les plus élevées (graphique 2). Mais cela a résulté de mouvements opposés : l'URSS a accru ses emprunts à partir de 1984 alors que les dix années antérieures avaient plutôt été caractérisées par une faible demande de capitaux. A l'inverse, la Pologne a subi dans les années quatre-vingt une crise de son endettement consécutive à l'importance de ses emprunts antérieurs ; entre 1981 et 1988, la Pologne n'a plus emprunté sauf, en 1984 (260 millions de dollars) et en 1987 (30 millions de dollars). Bien qu'à un moindre degré, tous les pays ont accru leur dette nominale, mise à part la Roumanie dont l'objectif de résorption de l'endettement extérieur s'est traduit par la restriction drastique des importations et de la consommation intérieure que l'on connaît.

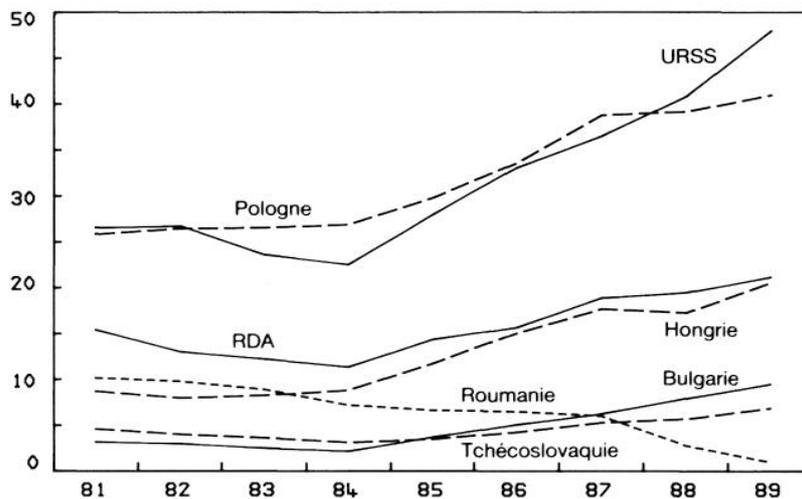
La gravité de la dépendance extérieure est particulièrement nette en Pologne (la dette nette y représente plus de 5 années d'exportations de marchandises) et dans une moindre mesure en Hongrie (3 années) (graphique 3). Ailleurs le ratio dette nette/exportations est compris entre 1 et 2 (tableau 4). En Roumanie ce ratio est même nul en 1989. La contrainte que fait peser la dette extérieure sur la conduite de la politique économique est donc très différente d'un pays à l'autre. Le service annuel de la dette (intérêts et remboursement du capital) repré-



(6) Dette nette = dette brute - réserves.



2. Dette extérieure brute en monnaie convertible ⁽¹⁾



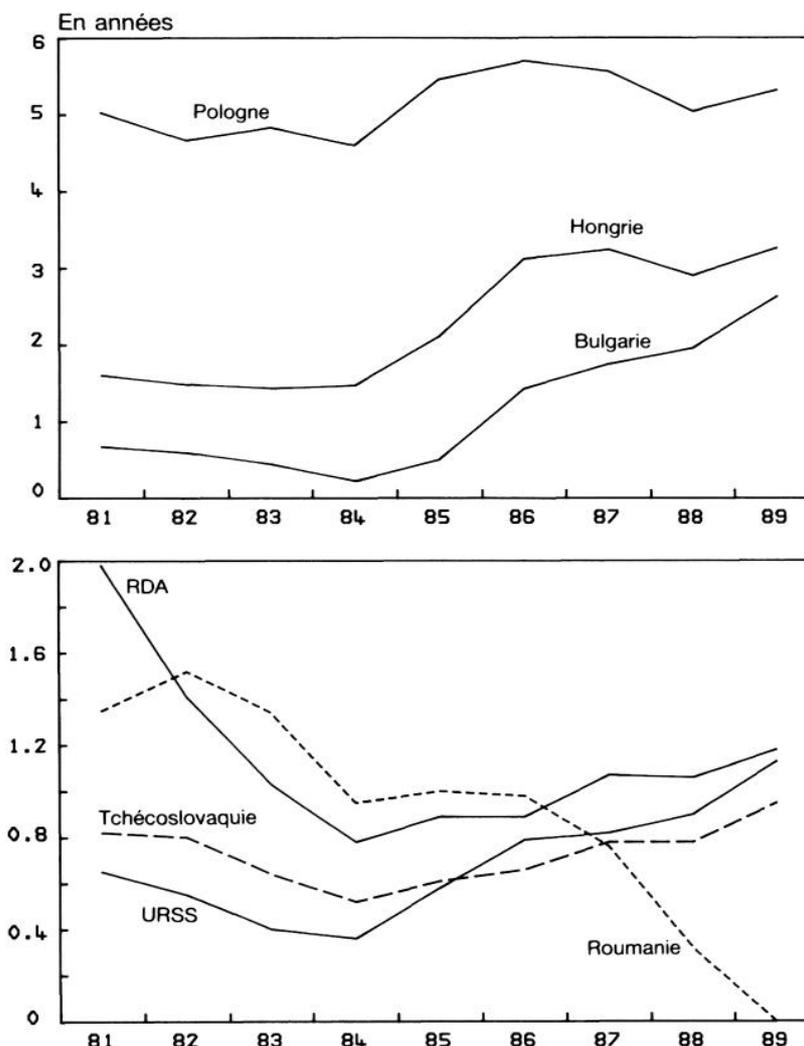
Source : OCDE.

(1) Le gonflement des dettes depuis 1985 doit être nuancé par l'impact des variations de change. La baisse du dollar conduit à surestimer la hausse de l'endettement exprimé en cette monnaie alors que les 2/3 de la dette de l'Est sont constitués en autres monnaies (essentiellement le Deutschmark, le Franc suisse et le Yen). Cependant, même en dollars constants, la dette s'est sensiblement accrue.

sente en moyenne dans les pays du CAEM 35 % des exportations en 1989. C'est nettement moins qu'en Amérique Latine où elle s'élève à 52 % en moyenne. Mais en Pologne, cette charge, bien que plus faible qu'au début des années quatre-vingt, atteint 88 % et a imposé de renégocier la dette dans le courant de 1989 ; le seul paiement des intérêts équivaut à un semestre d'exportation. A l'inverse, si l'on excepte la Roumanie, l'URSS et la Tchécoslovaquie font figure de pays modérément endettés (tableau 5 et 6).

L'endettement extérieur constitue une contrainte majeure de la politique à venir. En 1989 la dette s'est partout accrue pour trois raisons générales : les soldes commerciaux avec l'Ouest se sont détériorés avec le repli des exportations et la montée des importations. Les balances des paiements courants se sont d'autant plus creusées que la

3. Dette extérieure nette rapportée aux exportations de marchandises ⁽¹⁾



Source : OCDE.

(1) Dette extérieure nette = dette brute - réserves. Les exportations de marchandises sont exprimées en monnaie convertible.

charge des intérêts s'est accrue et que l'ouverture du « rideau de fer » a permis aux Européens de l'Est de circuler librement et d'effectuer des achats à l'étranger, à l'Ouest et même à l'Est puisque les pénuries ne sont pas les mêmes dans tous les pays d'Europe centrale.

L'OCDE distingue, en ce qui concerne l'évolution future, trois catégories de pays ⁽⁷⁾ :

— La Pologne, où le poids du service de la dette contraint les autorités à négocier en permanence avec les créiteurs pour éviter d'orienter toutes les ressources d'exportations ou une large partie du budget vers le paiement des charges contractuelles.

— La Hongrie et la Bulgarie, où la dette actuelle est gérable ; mais, ne pouvant être accrue de façon significative, elle constitue une contrainte pour la croissance de la demande interne.

(7) *Financial market trends*, OCDE, février 1990.

4. Dette nette/exportations (1)

En %

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Bulgarie	67	59	44	22	50	143	175	196	263
Hongrie	160	148	143	147	211	312	324	290	326
Pologne	502	466	483	459	546	570	556	504	532
RDA	198	141	103	78	89	89	107	106	118
Roumanie	135	152	134	95	100	98	76	32	- 1
Tchécoslo- vaquie	82	80	64	52	61	66	78	78	95
Total des six	195	183	166	146	174	205	218	202	211
URSS	65	55	40	36	58	79	82	90	113
Total des sept	135	120	104	94	123	152	158	153	169

(1) Dette nette (=dette brute — réserves) / exportations de marchandises en monnaie convertible.

Source : OCDE.

— La Tchécoslovaquie, la RDA, l'URSS et la Roumanie, où la dette actuelle est encore faible et peut être accrue dans le cadre d'une stratégie de développement à moyen terme ; à ceci près que les situations évoluent rapidement puisque la Bulgarie faisait encore partie en 1985 de ce troisième groupe de pays.

L'évolution de la dette dépendra en premier lieu des importations futures de marchandises de l'Est, tout en constituant pour celles-ci un butoir permanent. L'attrait des produits occidentaux, la baisse des productions locales et la réorientation des importations intra-zone au profit de l'Ouest constituent des raisons évidentes d'accroissement potentiel des importations, même si le recul des niveaux de vie peut passagèrement atténuer leur progression. L'ouverture des frontières et le développement du tourisme des consommateurs est un acquis qui semble difficilement réversible à moins d'établir un contrôle des changes peu compatible avec les réformes monétaires en cours. Quant aux charges d'intérêt, il est peu probable qu'elles s'atténuent, sauf à espérer une baisse sensible des taux d'intérêt sur le marché mondial des capitaux qui est peu probable.

L'évolution de la dette dépendra en second lieu, et de façon primordiale, de l'opinion des créanciers sur le risque encouru. Les capacités

5. Charge de la dette en pourcentage des exportations de marchandises (1)

En %

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Bulgarie	20	23	20	17	15	32	34	39	40
Hongrie	42	37	36	45	53	65	50	54	45
Pologne	188	183	147	109	96	63	79	76	88
RDA (2)	75	67	46	41	41	46	50	72	70
Roumanie	36	46	35	25	27	27	30	23	15
Tchécoslo- vaquie	17	20	20	17	17	17	18	16	17
Total des six	63	63	51	43	41	42	43	47	46
URSS	23	20	14	16	20	24	23	23	23
Total des sept	43	41	33	29	31	33	33	35	35

(1) Intérêts et remboursements de la dette à long terme, en pourcentage des exportations de marchandises. Pour comparaison, en Amérique Latine, le ratio service de la dette/exportations de marchandises a atteint 52 % en 1988 et de l'ordre de 46 % en 1989 (estimation).

(2) Y compris les échanges avec la RFA.

Source : OCDE.

financières étant d'ores et déjà limitées, surtout dans les pays où la réforme économique est la plus avancée (Pologne et Hongrie), l'ampleur des importations dépendra essentiellement des aides et des crédits accordés par l'Ouest. Pour les créanciers, la crédibilité tiendra alors autant aux premiers résultats des réformes entreprises (mais on a vu qu'à court terme il est illusoire d'espérer un net redressement économique) qu'à la stabilité politique des équipes en place.

Premiers éléments de conclusion : la question centrale des délais

L'ouverture à l'Est suscite des réflexions générales sur la transition politique (comment instaurer la démocratie alors que les bases même d'une société civile n'existent pas ?), sociale (comment se forment les comportements individuels et collectifs dans cette période de bouleversements ?), économique (selon quels processus introduire ou réintroduire les mécanismes du marché, considéré comme la solution à tous les maux que les systèmes bureaucratiques ont provoqué ?). L'objectif

6. Ratio des intérêts aux exportations de marchandises.

En %

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Bulgarie	7	7	6	3	3	6	10	12	14
Hongrie	24	18	13	13	15	17	20	21	20
Pologne	78	62	52	50	49	42	39	40	49
RDA (1)	23	19	13	9	7	6	7	8	8
Roumanie	20	20	14	12	9	7	6	4	1
Tchécoslovaquie	10	11	8	6	5	4	5	5	5
Total des six	28	24	18	16	15	14	15	15	16
URSS	8	7	4	4	4	5	5	6	7
Total des sept	19	16	11	10	10	10	10	11	12

(1) Y compris les échanges avec la RFA.

Source : OCDE.

central est partout le même : le modèle de l'Ouest et l'intégration à l'Europe. Le débat sur la « troisième voie » a fait long feu et la voie de la transformation vers le socialisme à visage humain a laissé place à celle du « capitalisme à visage humain »⁽⁸⁾, combinant les mécanismes du marché et la mise en place d'un système de protection sociale. Le débat interne à l'Est porte davantage sur les rythmes et les modalités de mise en œuvre, que sur l'objectif à atteindre.

Il apparaît dans ce débat de nombreuses spécificités, qui tiennent pour l'essentiel à la situation initiale des pays :

- du point de vue de l'endettement extérieur et des marges de manœuvre possibles pour la politique économique ;
- du point de vue du degré d'industrialisation ;
- du point de vue de la crédibilité des gouvernements et donc à la fois du soutien dont ils bénéficient au plan interne et de la reconnaissance internationale.

L'URSS constitue un cas particulier où la résolution du débat politique apparaît comme un préalable au développement des réformes. La

(8) Adam Michnik, Colloque *Libération*, Paris, février 1990.

RDA l'est également puisque son évolution est déterminée par l'union monétaire et économique avec la RFA. Mais s'il y a une problématique générale de la transition économique, il n'y a pas de « bloc Est ». Cette certitude masque une double incertitude : celle des rythmes d'intégration au commerce mondial d'une part, de la possibilité d'un développement auto-entretenu de certains pays de l'Est d'autre part. De ce point de vue, la question des délais est centrale même si l'urgence n'est pas la même partout.

A court terme, la désorganisation propre à toute période de bouleversements, le recul des niveaux de vie des ménages, l'endettement élevé dans certains pays et le maintien d'un courant d'échanges intra-COMECON font que l'intégration au commerce mondial ne sera pas immédiate. D'autant que les risques d'éclatements sociaux et politiques peuvent conduire à des pauses dans les processus de réforme.

A moyen terme, on espère l'auto-développement des systèmes économiques, une fois que seront opérants les mécanismes de la nouvelle régulation. L'intégration aux échanges mondiaux, la remontée des niveaux de vie et l'accroissement de la productivité du capital permettraient alors un processus de développement économique. Ceci nécessite d'abord d'amplifier les aides financières de l'Ouest, afin de développer les infrastructures (télécommunications, moyens de transports, etc...) et de solvabiliser la demande. Les transferts de technologie liés aux investissements étrangers joueraient alors un rôle clé de confrontation pour les industries désuètes et d'entraînement pour l'ensemble de l'économie. Ces conditions nécessaires sont-elles suffisantes ? Même en supposant qu'une part importante de l'épargne occidentale s'oriente vers l'Est, il subsiste une incertitude quant aux objectifs recherchés.

A l'heure actuelle, les capitaux privés se dirigent pour l'essentiel vers les secteurs financiers (banques, assurances), le tertiaire (hôtels, restauration), les réseaux de distribution (gaz, électricité) et le commerce. L'exemple de la RDA le montre clairement : dès que les perspectives d'union monétaire ont été définies, les premiers projets concrétisés ont concerné ces secteurs.

S'agit-il de créer à l'Est une zone de distribution ou une zone de production ? L'ouverture de l'Europe Orientale crée un marché pour l'Ouest que l'orientation actuelle des investissements privés tente de capter. Mais cette démarche ne contribue pas à l'émergence de productions locales, seules susceptibles d'assurer à terme un développement des niveaux de vie et donc de la demande.

La référence des économistes de l'Est au modèle espagnol est permanente. Elle ne s'applique malheureusement que partiellement, pour au moins trois raisons :

— Les ressources du tourisme étaient déjà très importantes en Espagne et ont contribué pour une large part à l'accumulation nécessaire au développement industriel. A l'Est le tourisme n'est encore qu'une source potentielle de devises, à condition que les infrastructures y soient développées.

— L'émigration espagnole a constitué une source permanente de revenus et d'épargne élevée. On a vu l'incertitude sur l'ampleur et le devenir des surliquidités des ménages à l'Est. Et l'émigration, sauf entre les deux Allemagnes, semble limitée à une petite partie de la main-d'œuvre qualifiée, attirée par les salaires élevés et la pénurie relative de ce type de main-d'œuvre à l'Ouest. En prôner l'extension serait un non-sens économique et social pour l'Est, même si une source de revenus en découlait.

— L'instauration de la démocratie politique, après la disparition du général Franco, s'est produite alors qu'un développement économique était commencé. Elle a créé les conditions d'une croissance supplémentaire, une société civile alternative s'étant constituée dès les dernières années du franquisme. Déjà, à partir de 1960, Franco avait amorcé, de façon pragmatique, une « ouverture libérale » en confiant les postes-clés de son gouvernement à de jeunes technocrates de l'*Opus Dei* formés dans les *business schools* américaines et qui visaient l'ouverture progressive à l'Europe. La réforme économique voulait se dissocier de la réforme politique et avait débuté quinze ans avant la fin du régime. A l'Est, les réformes politiques et économiques sont simultanées et s'opèrent en même temps que se forment les comportements, accentuant par là même l'incertitude du changement. Incertitude tant que n'existent pas les systèmes juridiques et les organismes de protection sociale, tant que la prise de risque entrepreneuriale n'a pas supplanté l'habileté à évoluer dans les circuits officiels de la bureaucratie ou officieux du marché noir. L'émergence d'une classe d'entrepreneurs prendra du temps. Pour en rapprocher le délai, des « solutions » particulières sont parfois envisagées : à la question d'une journaliste sur la possibilité de développer le secteur privé, Stanislav Chataline, conseiller du président Gorbatchev répondait : « Oui. Mais on a oublié au fil des ans comment trouver des entrepreneurs. Il y en a pourtant suffisamment. Au lieu de critiquer les actuels participants à l'économie souterraine, il faut diriger leur énergie vers la production légale. Il existe ici des millionnaires qui sont intelligents » ⁽⁹⁾.

Le bénéfice qu'a pu tirer l'Espagne des investissements étrangers, privés et communautaires, ne peut ainsi être transposé mécaniquement à l'Est, faute de conditions initiales semblables. Le risque demeure toujours qu'un flux d'investissements, même s'il est important et qu'il ne se limite pas aux secteurs tertiaires, exerce de faibles effets d'entraînement sur l'économie dans son ensemble.

Une double différenciation doit être introduite. Celle d'abord de la périodisation : il est nécessaire de distinguer les séquences et de surmonter la tendance habituelle des prévisionnistes à raccourcir l'horizon temporel en postulant des effets positifs immédiats. Il faut ensuite différencier les intérêts en jeu selon qu'il s'agit de ceux des entreprises occidentales qui investissent à l'Est ou des perspectives générales de l'Est. A court terme le repli des productions orientales n'empêche pas

(9) *Le Monde*, 14 avril 1990.

que des entreprises de l'Ouest réalisent des opérations jugées rentables. A moyen terme l'intégration de l'Est au commerce mondial peut se faire sous la forme d'un marché ou bien par l'émergence de pays à la fois producteurs, c'est-à-dire concurrents, et clients. Dans le premier cas les exportations occidentales s'accroîtraient davantage mais l'endettement extérieur constituerait rapidement un butoir. Le second postule la réussite du processus de développement. Cette réussite, condition d'une croissance durable, dépend autant de la politique des réformes à l'Est que des réactions de l'Ouest.

Les incertitudes et les chemins possibles du point de vue des pays de l'Ouest

Les transferts de capitaux

L'évaluation des besoins

Les systèmes productifs de l'Est révèlent de profondes faiblesses : obsolescence des techniques de production, mauvaise qualité des produits finis, faible développement des secteurs de biens de consommation, procédés polluants et techniques peu économes en énergie.

La description est aisée, l'évaluation des besoins en capitaux nécessaires à la restructuration de l'appareil productif beaucoup moins. D'abord parce que la connaissance de l'état réel actuel de l'industrie fait défaut ; ensuite parce que la détermination d'un objectif est en elle-même ambiguë. S'agit-il de diversifier et d'améliorer les productions ? S'agit-il à terme de porter les économies de l'Est à un niveau de développement comparable à celui de l'Europe de l'Ouest selon une norme de PNB par habitant ? S'agit-il de financer les déficits extérieurs ? Les différences sont de taille et conduisent à des appréciations opposées. Un chiffre fréquemment cité estime les besoins de l'Est, URSS comprise, à 60 milliards de dollars par an pendant dix ans : ce serait le coût d'investissement nécessaire pour harmoniser les niveaux de production par habitant.

En ce qui concerne le coût des restructurations de l'appareil productif, deux positions extrêmes apparaissent. La première souligne la vétusté des équipements disponibles et la grande difficulté à les moderniser ; mieux vaut construire de nouvelles unités que de racheter des usines existantes. Il serait alors nécessaire de reconstruire l'appareil productif et les infrastructures quasi-inexistantes (réseaux de télécommunications en particulier). Les exemples à l'appui abondent : les constructeurs automobiles Ouest-allemands n'ont pas l'intention de produire des Trabant en RDA et ils reconstruisent des usines pour fabriquer leurs modèles selon leurs normes de production ; les industries lourdes semblent presque partout trop archaïques ou trop polluantes pour être modernisées, etc....

A l'inverse, il est non moins aisé de trouver des exemples où une simple gestion plus rationnelle révélerait des gisements de productivité ; une meilleure gestion des stocks permettrait d'alléger sensiblement les coûts de fonctionnement des entreprises, souvent contraintes, soit d'interrompre leur production faute d'approvisionnements soit d'accumuler une année de stocks pour éviter toute rupture de fabrication. L'existence d'une main-d'œuvre techniquement bien formée conforte cette opinion. Là aussi une meilleure gestion permettrait d'accroître la productivité. Des études effectuées par le DIW ⁽¹⁰⁾ montrent que l'écart de productivité de la RDA vis-à-vis de la RFA, évalué à 40 %, provient pour 1/3 d'une mauvaise organisation, pour 1/3 de la gestion salariale et pour 1/3 d'un retard technologique ⁽¹¹⁾. Le développement rapide des *joint-ventures* à l'Est prouve l'intérêt que trouvent des entreprises de l'Ouest à certaines des entreprises existantes.

Si le socialisme n'a à coup sûr pas souffert d'un manque de capitaux mais au contraire d'une gabegie de capitaux, il n'en reste pas moins que l'inefficacité, durant des décennies, de l'affectation des ressources conduira à déclasser massivement les équipements existants, une fois réalisée l'ouverture au marché mondial. Ce sera surtout vrai en RDA avec l'adoption du mark au taux de change de un pour un. Dans les autres pays, une convertibilité introduite à bas niveau pourrait en revanche préserver la compétitivité-prix de certains secteurs et conférer aux gouvernements un degré de liberté supplémentaire. En tout état de cause, les capitaux nécessaires au cours des dix prochaines années seront importants.

L'offre potentielle de capitaux

Une évaluation précise de la mobilisation financière pour l'Est est effectuée dans la présente revue ⁽¹²⁾. Plus de 40 milliards de dollars d'aides, de prêts et de crédits ont été annoncés depuis juillet 1989. La décision récente de soutenir aussi l'URSS a renforcé cette tendance.

On peut cependant s'interroger sur la rapidité de mise en œuvre de ces interventions. En prenant conscience de l'ampleur des besoins de l'Est, l'Ouest a certes rapidement annoncé des financements mais en définissant un cadre pluri-annuel d'application. La CE a défini trois buts : d'abord faire face à la crise par une aide agro-alimentaire, médicale et un soutien aux pays fortement endettés (Pologne et Hongrie). Ensuite, dans une optique de moyen terme, développer l'assistance technique et financière à la restructuration. Enfin, à long terme, établir des relations économiques stables entre l'Est et l'Ouest. Les accords déjà conclus (dits de la première génération) laisseront place aux accords de la seconde génération, en cours d'élaboration. D'ici à 1993, 2,5 milliards de dollars seront par la CE octroyés à l'Est.

(10) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

(11) D'autres évaluations ont été faites ; cf à ce sujet « Allemagne : la nouvelle frontière » Olivier Passet, *Revue de l'OFCE*, n° 32, juillet 1990.

(12) Jacques ADDA et Roland COLIN : « Est-Sud : les risques d'éviction ».

Le profil temporel proposé dans l'article de J. Adda et R. Colin évalue l'ensemble des financements extérieurs entre 12 et 15 milliards de dollars en 1990 et en 1991. Un plus grand étalement dans le temps n'est pas exclu. Selon l'OCDE, « sur la base des programmes actuellement en cours de discussion, les aides publiques et internationales potentielles portent sur des montants de l'ordre de 6 milliards de dollars par an sur la période 1990-1991, y compris les mesures d'allègement de la dette »⁽¹³⁾. Même si ces aides « potentielles » étaient toutes utilisées dès 1990, c'est un flux financier somme toute modéré, au regard des besoins de l'Est, qui serait attribué à court terme. L'intervention de la BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement) à partir de 1991, la mise en place progressive des programmes annoncés et l'élaboration probable de nouveaux plans amplifieraient l'aide au cours des prochaines années ; mais l'urgence ressentie dans certains pays de l'Est pour les raisons analysées plus haut trouverait peu d'écho dans l'immédiat. Ce potentiel de 6 milliards de dollars représente à peine le montant des intérêts sur la dette extérieure qui ont été versés en 1989.

Les aides publiques et les crédits garantis ou à taux préférentiels se sont développés les premiers, mais sont contraints par les limitations budgétaires du fait des objectifs de réduction des déficits publics à l'Ouest et du maintien nécessaire des aides aux pays du Sud.

Les banques privées ont témoigné d'emblée une réticence au financement de l'Est. Des lignes de crédits ont certes été ouvertes, mais l'application générale de règles prudentielles depuis 1988 face à la montée des risques a modifié le comportement d'offre de crédit bancaire, son accroissement étant conditionné par celui des fonds propres. Et le recentrage des banques occidentales vers des activités de marché plus rémunératrices a pour contrepartie leur désengagement à l'égard des pays endettés. Les déclarations de Dominique Châtillon, président de l'Association française des banques⁽¹⁴⁾ illustrent ces réticences : « Ces pays vivent une révolution totale. Et ce n'est jamais facile de prêter à des gens en pleine révolution. On ne sait pas à qui l'on prête, l'appareil d'état est en train de s'effondrer, et on ne voit pas apparaître les structures appropriées capables de gérer des risques de crédit. Il est très difficile de trouver là-bas des débiteurs fiables : or, c'est la première préoccupation d'un banquier que de s'occuper du sérieux de ses débiteurs. La vague de prêts au tiers monde des années soixante-dix a été largement provoquée par les sollicitations ardentes de nos pouvoirs publics. Et nous l'avons payée assez cher... »

La disponibilité des banques européennes à investir à l'Est pour y implanter des banques d'affaires dans le cadre de la réforme bancaire est distincte de la question du financement de l'Est.

Les investissements des entreprises relèvent aussi de la décision privée, même si des procédures publiques de garanties (couverture du

(13) *Perspectives économiques*, juin 1990.

(14) Interview, *Libération* 3-4 mars 1990.

risque politique et commercial) les favorisent. Les avantages immédiats pour l'Est sont évidents : transferts de technologie, apprentissage de la gestion, apport en capital qui permet de desserrer la contrainte extérieure. Les avantages pour l'Ouest le sont aussi : prendre place rapidement dans le processus de privatisation, produire avec de faibles coûts de main-d'œuvre, capter un marché intérieur difficile à satisfaire par les importations dans des pays fortement endettés. Pourtant des obstacles majeurs demeurent : faiblesse des infrastructures générales (routes, télécommunications, etc.) ou spécifiques (chaîne du froid pour l'agro-alimentaire par exemple) ; cadre juridique de la propriété mal défini ou en cours d'élaboration ; difficultés d'estimer le marché ; absence ou mise en place progressive de la convertibilité des monnaies ; règles floues de valorisation des actifs pour les *joint-ventures* ; risques sociaux et politiques dans plusieurs pays ; voire, dans certains discours, réticence explicite à la vente à bas prix du patrimoine national à l'étranger.

Cette conjonction, pour l'Ouest, d'avantages et de handicaps explique le bilan qu'on peut actuellement tirer. Le nombre de *joint-ventures* s'est fortement accru (tableau 7), surtout en 1989. Et la progression quotidienne du nombre d'accords rend difficile une estimation ponctuelle. Mais il y a une différence entre projets conclus et concrétisations : si presque tous aboutissent, c'est souvent avec retard sur le calendrier initial. L'apport en capital n'est pas recensé au niveau global ; on peut cependant noter, par recoupements d'informations, que les montants moyens sont relativement faibles et ont même tendance à décroître : en URSS, l'investissement moyen atteignait 2,5 millions de dollars en 1988 et 1,5 en 1989⁽¹⁵⁾. Une estimation approximative conduit à évaluer l'ordre de grandeur des accords conclus entre 3 et 5 milliards de dollars en 1989 (mais il ne s'agit pas du capital effectivement transféré cette année-là). La baisse des montants moyens des investissements s'explique par l'accès aux marchés de l'Est de moyennes entreprises de l'Ouest tandis qu'auparavant l'essentiel des apports de capitaux provenait de grands groupes et était le plus souvent négocié dans le cadre d'accords commerciaux d'état à état. L'orientation sectorielle des investissements n'est pas non plus connue avec précision. Mais on a déjà souligné dans la partie précédente l'engouement pour le secteur tertiaire et les réseaux de distribution.

L'incertitude sur l'ampleur et la destination des transferts de capitaux, en particulier à court terme, est donc encore importante. Elle reflète un débat, désormais explicite, sur l'opportunité d'une aide massive. Dans un premier temps, la prise de conscience de l'importance des sommes nécessaires avait conduit à la conviction du nécessaire étalement dans le temps des aides. Actuellement, la contrainte de l'offre disponible de capitaux (ou de l'effet international d'une réorientation géographique vers l'Est) n'est plus la seule contrainte mise en avant. Celle de la « capacité d'absorption » des pays de l'Est fonde le peu d'enthousiasme de certains prêteurs. La crainte de gaspillages des capitaux offerts dans des systèmes en cours de désintégration justifie

(15) Source : OCDE, op. cité.

7. Nombre des sociétés mixtes approuvées dans les pays de l'Est

Estimation

	1972-1985	1986	1987	1988	fin 1989
Bulgarie	8	0	7	6	nd
Hongrie	29	37	78	136	600
Pologne	0	0	13	40	400
RDA (1)	0	0	0	0	0
Roumanie	7	0	0	0	5
Tchécoslovaquie	0	0	2	9	30
URSS	0	0	23	168	1 000
TOTAL	44	37	123	359	2 035

(1) Le développement des sociétés mixtes n'a débuté qu'au début de 1990, une fois modifiée la législation antérieure.

Sources : ONU. Commission Economique pour l'Europe, estimations OFCE pour 1989.

soit un droit de regard de l'utilisation des transferts, soit leur report après l'accomplissement des réformes économiques. Les âpres discussions sur l'opportunité d'une aide à l'URSS ont témoigné des réticences à l'attribution d'aides publiques, susceptibles de retarder l'enlèvement mais pas de l'éviter, voire d'entraver plutôt que de stimuler le processus de réformes.

Ces débats ne concernent pas seulement l'URSS et n'opposent pas un « bloc Est » à un « bloc Ouest ». A l'Ouest, aux réticences anglosaxonnes s'oppose la conviction de l'Europe continentale qu'un soutien politique et économique massif est une condition nécessaire à la libéralisation. A l'Est, certaines craintes occidentales trouvent un écho ; les positions de Vaclav Klaus, Ministre des Finances de la Tchécoslovaquie, en témoignent ⁽¹⁶⁾ : « Monsieur Klaus a formulé une mise en garde contre l'octroi d'une aide étrangère massive à la Tchécoslovaquie : selon lui cela permettrait simplement au pays d'ajourner sa transformation en une économie de marché. Tant que cette transformation ne sera pas accomplie, a souligné l'orateur, le pays ne sera pas en mesure d'absorber un montant excessif d'aide étrangère ».

(16) *Bulletin du FMI*, 9 juillet 1990, compte-rendu d'une conférence organisée par le Comité de Bretton Woods.

La répartition géographique de l'aide et des investissements est un problème majeur : la RFA, principale source d'épargne en Europe, dirige naturellement ses transferts en majorité vers la RDA ; des raisons politiques, sociales (harmonisation des revenus, impossibilité de laisser le chômage s'élever autant que dans les autres pays du COMECON) et économiques (unification monétaire et économique rapide) l'y contraignent. Il est même possible qu'une partie de l'épargne mondiale soit captée par la RFA au profit de la reconstruction de la RDA.

L'incertitude quant à l'ampleur des transferts totaux effectifs et l'orientation prioritaire vers l'Allemagne de l'Est risquent donc de limiter les capitaux alloués aux autres pays à court terme. Le soutien nécessaire pour aider les pays les plus endettés à faire face à leurs échéances limite encore davantage le montant des capitaux disponibles pour la construction d'infrastructures et la restructuration de l'appareil productif.

Les échanges commerciaux : quels marchés et pour quels fournisseurs ?

Les marchés potentiels sont considérables mais la progression des débouchés ne sera ni linéaire ni auto-entretenu

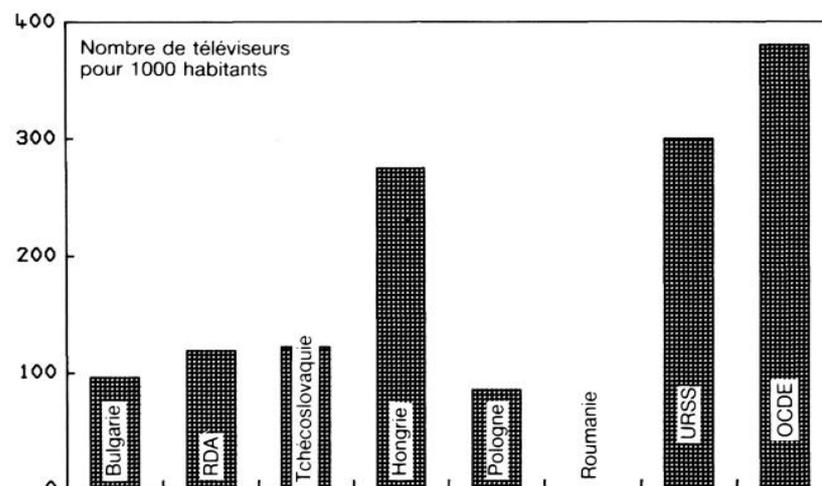
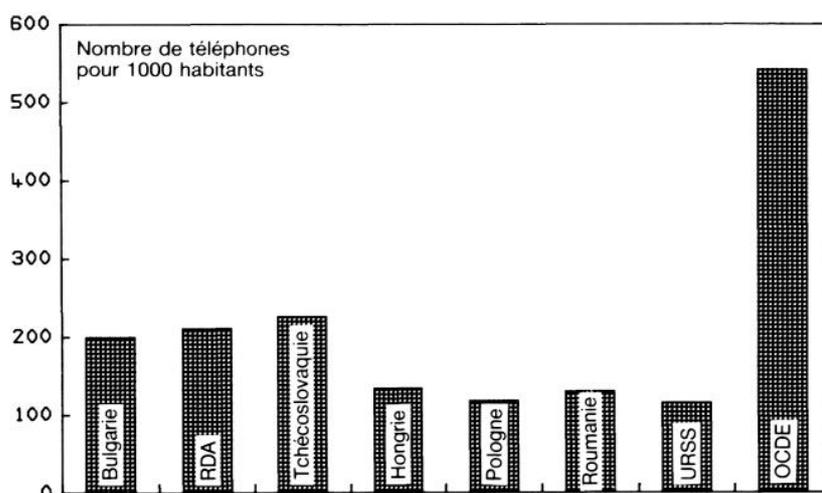
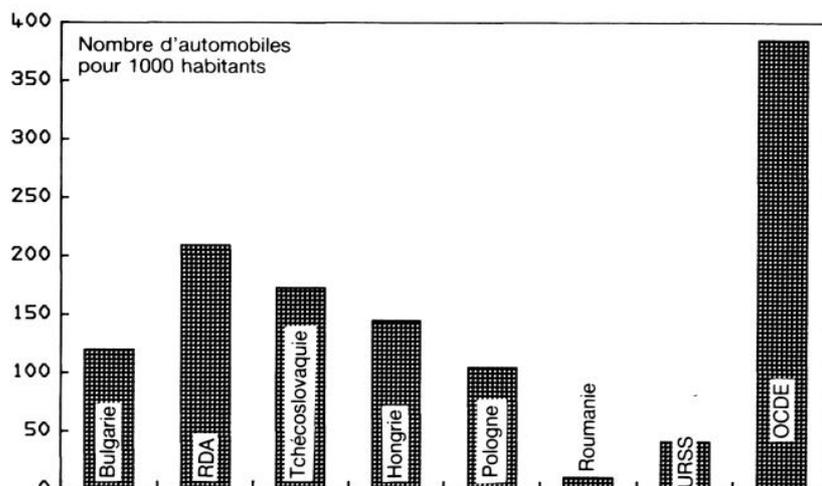
L'ouverture d'un marché de plus de 400 millions d'habitants, proche géographiquement et culturellement de l'Europe, offre l'opportunité d'un développement considérable des débouchés.

- Le retard de la consommation des ménages vis-à-vis de l'Europe de l'Ouest est manifeste si l'on compare par exemple les taux d'équipement des ménages en automobiles et en téléphones (graphique 4). L'engouement pour les produits de l'Ouest devrait aussi conduire à des substitutions entre produits locaux et produits importés. En RDA par exemple les produits de l'Ouest ont évincé ceux de l'Est dès l'unification monétaire réalisée. Cette réalité n'est pas transposable dans les autres pays de l'Est, car le taux de change de un pour un pour l'ost-mark garantit un pouvoir d'achat en produits occidentaux que la dépréciation des autres monnaies n'assurera pas. Mais elle témoigne de la volonté de consommer des produits de l'Ouest, dès que les ressources sont suffisantes.

- De nombreux biens d'équipement devront être importés pour restructurer l'industrie ; en particulier des matériels plus économes en énergie, moins polluants et des matériels informatiques dont la production locale est défailante et dont les importations passées ont été bridées par les réglementations restrictives du COCOM.

- Les infrastructures de transport sont particulièrement carentes : l'insuffisance des liaisons, le mauvais état des routes et des voies de chemin de fer, le vieillissement des matériels roulants rendent impossible toute progression de la circulation des marchandises et occasionnent déjà des difficultés d'approvisionnement, des produits périssables

4. Indicateurs de niveau de vie



Sources : Institute of International Finance, OCDE, estimations OFCE.

restant en souffrance dans les ports ou les nœuds ferroviaires ⁽¹⁷⁾. La situation est particulièrement critique en URSS où par exemple les

(17) Voir à ce sujet : « Les transports à l'Est », Jaroslav Blaha et Michèle Kahn, *Courrier des pays de l'Est*, n° 345, décembre 1989.

récoltes agricoles sont bonnes en 1990 mais les denrées sont rationnées dans les villes à cause des pertes occasionnées par des transports engorgés et des conditions de stockage défectueuses.

- Les infrastructures de télécommunications font également cruellement défaut et constituent un préalable au développement des investissements étrangers.

Le partage entre l'importation et la production locale, grâce à des investissements étrangers, se modulera différemment dans le temps et selon les pays : si les responsables de l'Est privilégient la production locale de biens de consommation au détriment de l'importation directe, il faudra importer les biens d'équipement nécessaires à leur fabrication ou les éléments nécessaires à leur montage.

Dans tous les cas, le potentiel d'importations est élevé. Mais le développement des débouchés pour l'Ouest ne sera ni linéaire ni auto-entretenu. Non linéaire, en raison du repli à court terme du niveau de vie et de la désorganisation des productions ; les importations de l'Est se sont fortement accrues en 1989 mais régressent en 1990. Non auto-entretenu, car le marché dépend des ressources qui pourront être dégagées en monnaies convertibles. Les achats des pays de l'Est seront donc directement proportionnels à l'ampleur des aides accordées par l'Ouest ; on a vu l'incertitude qui subsiste quant au délai de leur mise en place.

L'avenir des échanges internes au COMECON

Le repli des échanges intra-COMECON, s'il ne fait pas de doute à moyen terme, reste incertain à court terme du fait de la dépendance des six pays de l'Est vis-à-vis de l'URSS.

En moyenne, 60 % des échanges extérieurs des pays membres sont réalisés à l'intérieur de la zone. L'engagement n'est cependant pas homogène. La Pologne est la moins tournée vers le CAEM, qui représente à peine 45 % de ses échanges. A l'inverse en Tchécoslovaquie et en Bulgarie, plus des 3/4 des échanges se font à l'intérieur de la zone (tableau 8).

L'Ouest avait espéré que l'extinction rapide des flux d'échanges intra-zone conforterait la croissance des débouchés occidentaux vers l'Est. Certes la crise du CAEM, censé coordonner les plans de développement économique des pays membres, est manifeste et ne peut conduire qu'à l'éclatement. Mais les mécanismes de paiement (en particulier les taux de change et les prix) demeurent une contrainte difficilement contournable à court terme pour les six pays de l'Est.

Les prix des transactions internes sont en grande partie artificiels et facturés en roubles. Les prix du pétrole soviétique sont restés inférieurs aux cours mondiaux entre 1974 et le milieu des années quatre-vingt, d'où un gaspillage important en énergie. Mais à l'inverse, l'URSS n'a pas répercuté le contre-choc pétrolier sur ses prix internes au CAEM, dans la mesure où ils sont établis sur la moyenne des prix mondiaux

8. Structure des échanges extérieurs des pays de l'Est par région

En % du total

	Exportations à destination de :				Importations en provenance de :			
	URSS	Autres pays de l'Est	Pays développés (a)	Reste du monde (b)	URSS	Autres pays de l'Est	Pays développés (a)	Reste du monde (b)
Bulgarie								
1980	49,9	16,5	15,8	17,8	57,3	18,1	17,2	7,4
1988	62,8	18,1	6,4	12,8	53,7	20,1	15,5	10,6
Hongrie								
1980	29,3	21,0	34,0	15,7	27,7	19,2	39,5	13,6
1988	27,6	17,0	40,5	14,9	25,0	18,7	43,6	12,7
Pologne								
1980	31,2	21,1	34,4	13,3	33,2	19,6	35,0	12,2
1988	24,5	16,2	43,3	16,0	23,4	17,2	45,7	13,7
RDA								
1980	33,3	26,2	29,3	11,2	33,2	22,4	34,6	9,8
1988	35,5	26,5	29,9	8,1	34,6	24,8	33,2	7,4
Roumanie								
1980	19,6	17,7	34,8	28,0	15,6	15,1	31,2	38,1
1988	23,4	16,4	37,9	22,3	30,9	21,3	11,6	36,2
Tchécoslovaquie								
1980	35,6	27,8	21,8	14,8	36,0	28,7	24,3	10,9
1988	43,1	29,9	16,3	10,8	40,3	32,3	18,6	8,8
Total des six								
1980	33,0	22,4	28,5	16,0	33,1	20,9	31,0	15,0
1988	37,9	22,7	26,8	12,6	36,5	24,1	27,4	12,1
URSS								
1980	..	42,1	32,0	25,9	..	42,9	35,4	21,7
1988	..	49,0	21,9	29,1	..	54,0	25,1	20,9

(a) Les pays développés, selon les Nations Unies, englobent la zone de l'OCDE, plus la Yougoslavie, non compris l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

(b) Le reste du monde comprend les pays en développement et les pays socialistes hors Europe de l'Est et URSS.

Sources : Secrétariat de la Commission économique pour l'Europe, Nations Unies ; estimations et calculs de l'OCDE, juin 1990.

des cinq années précédentes ; ainsi, en 1986 et 1987, le prix facturé aux six pays de l'Est était environ le double du prix mondial. La situation de client énergétique de l'URSS s'est ensuite améliorée quelque peu avec la règle des cinq ans. Pour les produits industriels achetés par l'URSS aux autres pays, les prix sont en règle générale surévalués, d'autant que la qualité est moindre que celle des pays occidentaux.

Lors de la réunion de Sofia en janvier 1990 qui a affiché l'éclatement potentiel du Conseil, l'URSS a proposé qu'à partir du début de 1991, toutes les transactions s'effectuent aux cours mondiaux et en devises convertibles. Elle serait bénéficiaire d'une telle mesure, au détriment des autres pays qui perdraient des marchés pour leurs produits industriels tout en ayant des difficultés à payer en devises fortes leurs importations énergétiques. On peut estimer que si les cours mondiaux de 1989 étaient appliqués aux importations et aux exportations de l'URSS, et si les volumes d'échanges restaient stables, l'Europe de l'Est deviendrait déficitaire vis-à-vis de l'URSS de 12 à 15 milliards de dollars au lieu d'un excédent actuel de 3 milliards de roubles (1,8 milliard de dollars au taux de change commercial). La contrainte extérieure en serait nettement aggravée.

Une période de transition de trois à cinq ans a été envisagée pour la modification des prix et des monnaies de facturation. En tout état de cause l'obtention de marchés supplémentaires pour l'Ouest ne sera pas massive : si cette période de transition est instaurée, les changements dans l'orientation géographique des échanges seront plus lents que ce qui pouvait être escompté ; si au contraire, ce qui est le plus probable, l'on s'achemine rapidement au sein du CAEM vers des transactions aux cours mondiaux, les six pays de l'Est ont intérêt à se tourner vers d'autres fournisseurs mais leurs ressources en devises seront restreintes. Les six pays de l'Est font déjà en 1990 l'amère expérience des interruptions de livraisons d'énergie soviétique. Dès 1989 la production de pétrole brut en URSS avait reculé de 2,6 % et les exportations de 11 % en volume, contraignant les autorités à importer pour honorer les contrats d'exportation à l'OCDE. Au premier semestre 1990, la production a de nouveau reculé de 5,5 % par rapport au premier semestre 1989, à cause de la vétusté des installations et en raison des mouvements sociaux. La réduction des exportations annoncée par les autorités atteindrait 7 millions de tonnes (- 5,5 %) pour l'ensemble de l'année, ce qui semble pourtant sous-évalué. D'ores et déjà l'URSS a amputé ses engagements d'exportation vers ses partenaires de l'Est afin d'élever au plus vite ses propres ressources en devises : au premier semestre les ventes ont été réduites de 23 % en Pologne, de 30 % en Hongrie, de 16 % en Bulgarie, de 12 % en Tchécoslovaquie où elles ont été à nouveau restreintes de 35 % en juillet.

La désorganisation de la production de biens intermédiaires dans les six pays de l'Est a accentué le recul de l'activité industrielle dans son ensemble et contraint les autorités à rechercher des fournisseurs au Moyen-Orient. Les ressources nécessaires pour importer des biens industriels à l'OCDE en ont été réduites d'autant.

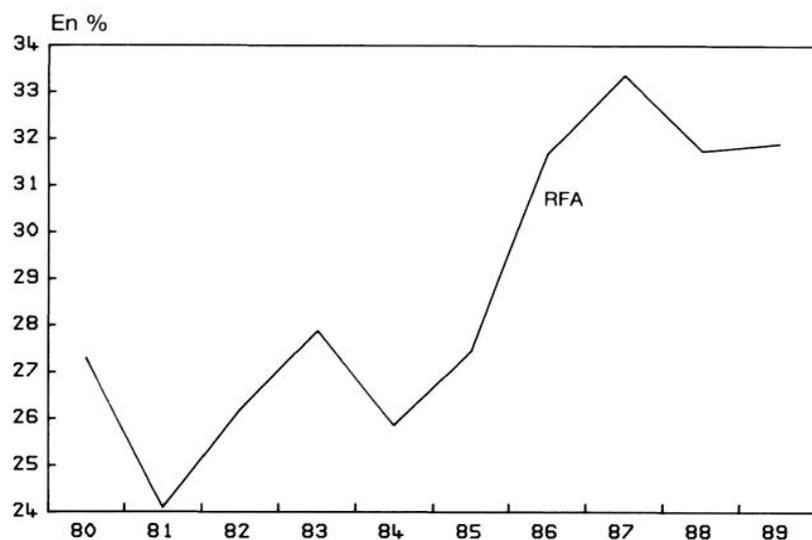
Les parts de marché des pays de l'OCDE en Europe de l'Est : une prédominance de la RFA

La hiérarchie actuelle montre un écart important des parts de marché respectives (graphique 5). En 1989, la RFA assure 31,9 % des ventes de l'OCDE à l'Europe Centrale et Orientale. En RDA elle capte l'essentiel des débouchés (58 %). Sauf en URSS (22 %) et en Roumanie (25 %) sa part oscille entre 30 et 40 % des exportations de l'OCDE. Second exportateur, mais loin derrière la RFA, les Etats-Unis assurent 9,7 % des ventes mais se concentrent essentiellement vers l'URSS ; ils ont amélioré leur situation en 1988 et 1989, après plusieurs années de déclin, du fait d'importantes livraisons de produits agro-alimentaires (en particulier de céréales) à l'Union Soviétique. L'Italie, dont les parts de marché sont réparties de façon plus uniforme selon les pays, est désormais en troisième position (8,5 %) grâce à une amélioration régulière depuis le début des années quatre-vingt. La Finlande est au quatrième rang (6,9 %) en raison de ses liens privilégiés avec l'URSS, à égalité avec le Japon (6,9 %), dont la part dans l'ensemble de l'Europe de l'Est n'a cessé de régresser depuis 1982 et dont les ventes sont aussi dirigées surtout vers l'URSS. Vient ensuite la France (6,5 %) qui a cédé du terrain dans presque tous les pays (sauf en Tchécoslovaquie et en RDA) surtout à la RFA et dans une moindre mesure à l'Italie et à l'Autriche. L'Autriche, avec 5,4 % des exportations de l'OCDE, précède le Royaume-Uni (4,1 %) qui n'a cessé de perdre des parts de marché depuis le début des années quatre-vingt.

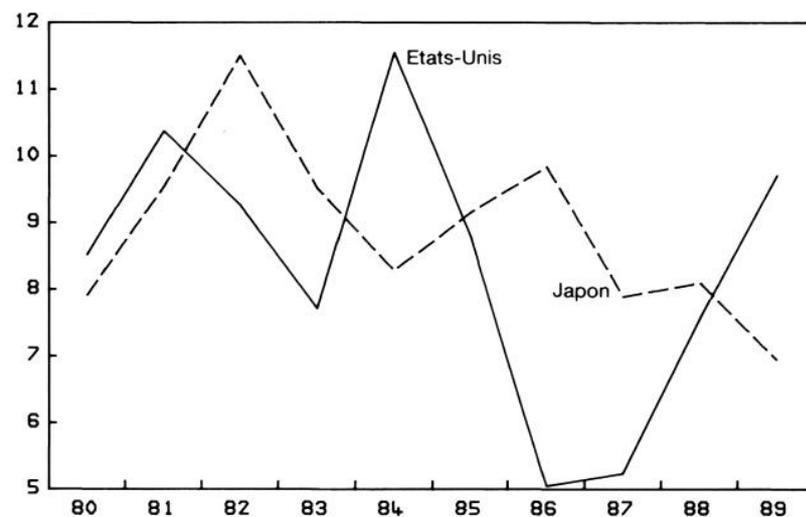
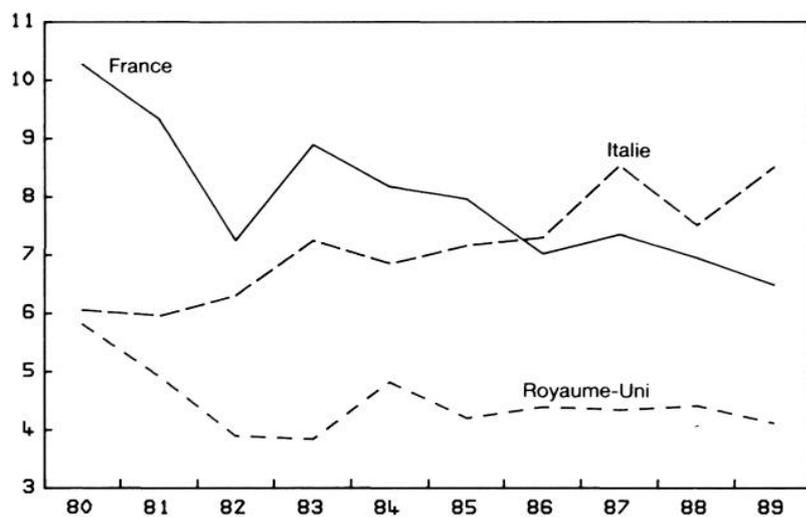
La RFA combine ainsi le premier rang des exportations vers l'Est et la première place dans les *joint-ventures* créées à l'Est. Ses liens avec la RDA n'expliquent qu'en partie cette avance. Elle sera donc la première bénéficiaire de l'ouverture à l'Est. Pour l'instant l'Est n'est qu'un client mineur pour l'OCDE, y compris pour la RFA qui n'y dirige que 3,1 % du total de ses exportations. En Europe, seule l'Autriche exporte à l'Est une part significative de ses ventes à l'étranger (tableau 9).

Les importations en provenance de l'Europe de l'Est

Les ressources de l'Est dépendront des flux d'exportations que cette zone parviendra à réaliser à l'Ouest. Le retard de productivité de l'Europe orientale comparée à l'Europe occidentale, s'il est incontestable au niveau global, n'empêche cependant pas que certains produits puissent faire concurrence à ceux de l'Ouest. C'est le cas de la sidérurgie, de la métallurgie, des non ferreux et du textile. Au niveau européen les importations en provenance de Pologne et de Hongrie ont été libéralisées ; deux règlements adoptés à la fin de 1989 ont supprimé (ou suspendu pour un an) les restrictions quantitatives à l'importation. Les importations de textile et d'acier ne sont cependant pas concernées par ces règlements. Une renégociation de l'ensemble des quotas est en cours avec tous les pays de même que l'établissement de clauses de « la nation la plus favorisée ».



5. Parts de marché des pays de l'OCDE à l'Est



Source : OCDE.

(1) Les parts de marché sont représentées par la part de chaque pays dans les exportations totales de l'OCDE vers les pays de l'Est (URSS comprise) en dollars courants. Une correction est effectuée pour intégrer les exportations de la RFA vers la RDA.

9. Exportations des pays d'Europe vers les pays de l'Est en 1989

En % du total de leurs exportations

Autriche.....	9,0
Belgique/Luxembourg.....	1,2
Danemark.....	2,5
Espagne.....	1,5
France.....	2,0
Grèce.....	4,2
Irlande.....	0,6
Italie.....	3,1
Norvège.....	1,2
Pays-Bas.....	1,6
Portugal.....	1,2
RFA.....	3,1
Royaume-Uni.....	1,5
Suède.....	2,2
Suisse.....	3,2
CE à 12.....	3,2
OCDE.....	2,6

Sources : OCDE, calculs OFCE.

Les producteurs ouest-européens s'en alarment. Les faibles coûts salariaux et la chute des monnaies au fur et à mesure qu'elles sont rendues convertibles avivent une concurrence déjà réelle depuis quelques années. C'est tout particulièrement vrai pour la sidérurgie ; les entreprises européennes ont déjà brandi le danger du dumping. L'URSS, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Roumanie sont producteurs d'acier et pourraient étendre leurs exportations, si la désorganisation due au changement de système ne se prolonge pas trop longtemps. Il est vrai que la forte pollution de certaines installations conduit parfois à réduire les productions ; c'est le cas de la plus grande usine sidérurgique polonaise, celle de Nova Huta, qui déversait 70 000 tonnes de poussières par an (alors que le seuil de tolérance est de 10 000) et

qui ferme actuellement certains hauts-fourneaux. Les combinats soviétiques, qui ont acquis le droit d'exporter sans passer par l'intermédiaire des centrales d'Etat, sont de plus en plus amenés à brader leur production pour se procurer des devises et pouvoir ainsi s'approvisionner. C'est chose faite dans l'industrie des métaux non ferreux. Là aussi la concurrence déloyale est décriée par les producteurs de l'Ouest.

L'existence d'avantages comparatifs (prix bas pour des produits dont la technologie est largement diffusée) pourrait d'ailleurs conduire les pays de l'Est à opérer des choix industriels différents de ceux qui étaient envisagés dans la première phase de libéralisation. Les choix passés d'une priorité à l'industrie lourde ont conduit à négliger les industries de transformation, en particulier celles de biens de consommation. Mais le désir d'inverser ces priorités bute sur l'absence de capitaux et de technologies pour construire de toute pièce de tels secteurs. L'appel aux investisseurs étrangers concerne ainsi prioritairement les créneaux de biens destinés aux ménages. En revanche, les productions locales de biens intermédiaires peuvent d'emblée accéder au marché mondial et pourraient même être développées dans le souci d'accumuler les devises nécessaires. De toute façon, les pays Ouest-européens ne pourront pas continuer longtemps à protéger leurs marchés tout en réclamant une libéralisation de leurs exportations vers l'Est. L'instauration de clauses de sauvegarde destinées à empêcher le dumping en distinguant les produits issus des entreprises d'Etat de ceux des entreprises privées est évidemment impraticable. Progrès des exportations et des importations iront donc de pair, même si les produits concernés diffèrent.

Dans le même souci d'accumuler des devises nécessaires à l'importation de biens alimentaires, l'URSS a développé au cours des derniers mois les ventes à l'Ouest de matières premières. Ce fut le cas par exemple du nickel : les observateurs estiment que les Soviétiques pourraient vendre cette année 80 à 100 000 tonnes, contre 30 à 40 000 tonnes en temps normal, en puisant dans leurs stocks stratégiques. Avec 30 % de la production mondiale, ils peuvent à la fois se procurer des ressources croissantes en dirigeant davantage la production vers l'exportation et perturber sensiblement les cours mondiaux. Un autre exemple, celui de l'or, l'illustre : au cours des cinq premiers mois de 1990, l'URSS a livré 300 tonnes d'or, soit autant qu'en 1989 ; elle produit environ 300 tonnes par an (15 % de la production mondiale) mais détiendrait 2500 tonnes de stocks ; là aussi l'accélération des ventes, fondée sur les stocks stratégiques, peut bouleverser le marché mondial. Des transactions récentes de diamants relèvent de la même logique. Les matières premières industrielles ne sont pas les seules concernées : certaines matières premières agricoles, en particulier la viande, sont exportées à bas prix en Europe, en provenance de RDA, de Hongrie, de Pologne.

Conclusion : l'intégration de l'Est à l'économie mondiale se fera selon un processus non linéaire

Deux conclusions essentielles ressortent de cette analyse.

La première est que n'apparaissent ni un bloc Est ni un bloc Ouest. A l'Est, les différences entre pays vont probablement s'accroître. La mise en œuvre des réformes dépend de la reconnaissance et de l'autorité acquises par les gouvernements actuels des différents pays ; elles ne sont pas homogènes. La croissance économique que l'on peut escompter à moyen terme, une fois surmontée la désorganisation due aux bouleversements des modes de propriété et de régulation, sera plus aisément financée en RDA que dans les autres pays, et parmi ceux-ci, là où l'endettement extérieur est encore modéré. A l'Ouest, la RFA sera le premier bénéficiaire de l'ouverture de l'Est parce qu'elle est déjà le pays le plus engagé dans l'ensemble de la zone. Le surcroît de croissance se transmettra à l'ensemble de l'Europe, mais des risques d'éviction apparaissent pour les pays de l'Europe du Sud, qui pourraient bénéficier de moindres apports en capitaux privés, et pour les pays débiteurs au niveau mondial qui pâtiront de la réorientation géographique des flux de capitaux, voire du niveau durablement élevé des taux d'intérêt.

La seconde conclusion porte sur les délais. L'Est fait l'expérience, prévue dans son principe sinon dans son ampleur, d'une réduction drastique du niveau de vie de la population et l'expérience, imprévue, de la réticence des capitaux privés de l'Ouest à s'engager à l'Est à bref délai et de l'étalement dans le temps des capitaux publics. Or les risques de ruptures sont importants si, rapidement, des signes de redressement économique ne sont pas perçus. Ceux-ci sont la condition nécessaire pour que certains gouvernements conservent la crédibilité dont ils bénéficient au plan interne. Le danger de crise sociale est d'autant plus grand dans la présente période où se forment des comportements individuels et collectifs nouveaux. Et toute rupture à l'Est (qu'elle prenne la forme d'une interruption des réformes en cours, de tensions xénophobes intérieures, ou de crise revendicative) aura immanquablement des conséquences à l'Ouest, par un repli frileux sur la partie de l'Europe déjà en cours d'intégration. L'enjeu dépasse donc la simple mesure des répercussions commerciales pour les exportateurs de l'Ouest de l'accès aux marchés de l'Est.

Achévé de rédiger le 30 juillet 1990.