

L'aide aux pays de l'Est : les leçons du plan Marshall

Alan Kirman,

Institut universitaire européen, Florence (Italie)

Lucrezia Reichlin,

Département des études de l'OFCE

On a récemment suggéré que l'expérience du plan Marshall après la guerre pourrait être renouvelée aujourd'hui pour les pays de l'Est. Il semble toutefois, selon des études historiques récentes, que le plan Marshall ait été beaucoup moins efficace qu'on ne l'a prétendu et que cette expérience ne devrait donc pas être citée pour justifier l'allocation d'une aide économique à l'Europe de l'Est.

Cette étude compare la situation économique de l'Europe occidentale à l'époque du plan Marshall à celle des pays de l'Est actuellement, selon différents critères : l'état physique des économies, les attitudes à l'égard de la politique économique, la question de la stabilité monétaire interne et les difficultés du commerce extérieur et des paiements. Nous étudions plus particulièrement le processus de transition vers des économies de marché libre dont les monnaies sont convertibles.

Deux conclusions importantes émergent de notre analyse. En premier lieu, alors que les secteurs de production des économies occidentales étaient probablement déjà en phase de reprise au moment du lancement du plan Marshall, il n'en va pas de même aujourd'hui pour les économies de l'Est. Les arguments en faveur d'une aide économique sont de ce fait plus convaincants aujourd'hui qu'à l'époque. En second lieu, ce fut avant tout l'existence d'une volonté politique commune, alliée à une tendance naturelle à l'intégration économique régionale, qui permit, à l'époque, aux pays d'Europe occidentale de mettre en œuvre une transition progressive vers le multilatéralisme des paiements et la convertibilité des monnaies, grâce à la création d'une union de paiements. Les conditions qui ont favorisé un tel choix à l'époque ne semblent pas aujourd'hui réunies en Europe de l'Est. Toutefois, l'option alternative — celle d'un passage immédiat à la convertibilité monétaire — risque fort de déboucher sur une situation instable, à moins qu'elle ne s'accompagne d'une injection substantielle de liquidités en provenance des autres pays.

Les récents événements en Europe de l'Est et en URSS et les diverses propositions d'aide de l'Ouest pour la reconstruction et la restructuration des économies de l'Est ont inévitablement réveillé le spectre bienveillant du plan Marshall (PM). Ce programme (encadré 1), qui dura de 1948 à 1951, octroya 12,4 milliards de dollars (équivalant à 65,4 milliards de dollars 1989) aux pays d'Europe occidentale. L'on s'accorde généralement à dire que ce plan fut un succès et l'on suggère que, dans le cas présent, ce succès pourrait être réédité.

Cependant, plusieurs analyses historiques récentes tendent à montrer que l'impact du PM sur le rétablissement de l'Europe de l'Ouest fut plus limité qu'on ne l'imagine généralement, ce qui pourrait amener à conclure que les arguments en faveur d'un PM moderne pour l'Est sont peu fondés.

Nous commençons par un examen de la situation des économies d'Europe occidentale et montrons que celle-ci était en fait moins dramatique qu'on ne le prétendait à l'époque. En particulier, l'évolution de la production était franchement positive et le stock de capital était relativement jeune et à même d'être rapidement étoffé. Cela suggère que le PM a plutôt facilité qu'engendré la croissance et l'efficacité de la production. Cependant, nous soutenons aussi que la situation actuelle en Europe de l'Est est considérablement moins bonne, du point de vue de la structure productive, que celle de l'Europe occidentale en 1946-1947 ; elle présente en fait plusieurs des caractéristiques auxquelles le PM voulait porter remède. L'argument en faveur d'un PM moderne serait dès lors plus convaincant qu'en 1947, du moins en ce qui concerne la croissance de la production.

Dans les années d'après-guerre, le processus d'ajustement vers la convertibilité a été long et difficile, mais généralement considéré comme un succès. La création d'une union des paiements a précédé de huit ans ce retour à la convertibilité. Cette union était très structurée et s'accompagnait d'une volonté politique commune, alors que les systèmes antérieurs, dotés d'une structure moins complète, avaient échoué. L'existence de l'union a évité la nécessité d'une injection massive de monnaie convertible de l'extérieur. De nos jours, il semble que les conditions économiques et politiques, et surtout la présence de l'URSS, créateur des autres pays de l'Est, ne favorisent pas la création d'une union parmi les pays du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM). Si, dans ces conditions, on décidait de passer directement à la convertibilité, une injection importante de liquidités serait nécessaire.

Nous considérons aussi plus en détail les cas de deux pays, la Belgique et l'Italie, qui ont poursuivi des politiques semblables à celles recommandées aujourd'hui aux pays de l'Est, expérience qui ne s'est pas avérée positive dans le long terme.

Notre but ici est de réévaluer le diagnostic porté, à l'époque du PM, sur la maladie dont souffraient les économies de l'Europe de l'Ouest, mais aussi et surtout de préciser la nature de la maladie qui frappe les économies de l'Est aujourd'hui. En analysant l'évolution historique, nous

verrons si le traitement appliqué à l'époque, sous la forme d'une aide extérieure, est approprié aujourd'hui. Nous concluons non seulement que la maladie est plus grave aujourd'hui, mais aussi que le traitement préconisé est mieux adapté et qu'il faudra probablement avoir recours à des doses plus massives.

1. Le plan Marshall

Chronologie

- 5 juin 1947 : plan proposé par le Secrétaire d'État américain George C. Marshall dans son discours à l'Université de Harvard.
- 12 juillet : 16 pays créent le Comité européen pour la coopération économique (CECE) chargé de fixer les objectifs et les besoins du programme de reconstruction de quatre ans.
- 22 juin : Le sous-secrétaire d'État américain pour les affaires économiques, Clayton, est envoyé à Londres pour obtenir des pays européens en difficulté, une évaluation détaillée des besoins, ainsi que les plans envisagés pour la reconstruction. Ce rapport doit être préparé pour le 1^{er} septembre.
- 22 septembre : Présentation du rapport du CECE au gouvernement américain. Le déficit de la balance des paiements des pays du CECE est retenu comme base de calcul de l'aide. Celle-ci est estimée à 15,81 milliards de dollars.
- 19 décembre : Le Président Truman adresse un message spécial au Congrès, à propos du plan Marshall. Il demande une aide de 6,8 milliards de dollars pour la période du 1^{er} avril 1948 au 30 juin 1952.
- 1948 : L'Administration pour la coopération européenne (ACE) est installée sous la direction de Hoffman pour assumer les engagements américains relatifs au plan pour la reconstruction européenne (PRE), dit plan Marshall.
- 3 avril : Adoption par le Congrès américain du *European cooperation Act* : 5,3 milliards de dollars débloqués pour les neuf premiers mois.
- 16 avril : Le CECE est transformé en OEEC (Organisation européenne pour la coopération économique).

Objectifs

- Un effort de production soutenu
- Rétablissement et maintien d'une stabilité financière interne
- Expansion du commerce extérieur
- Développement de la coopération économique européenne

Aide allouée

avril-juin 1949	5,95 milliards de dollars
juin 1949-juin 1950	3,51 milliards de dollars
juin 1950-décembre 1951	2,94 milliards de dollars

L'aide moyenne sur la totalité du programme s'est élevée à 1,2 % du PNB américain de la période. Le taux maximum fut atteint sur les quinze premiers mois (2,3 %) et le minimum en 1951 (0,5 %). L'aide moyenne sur la période équivaut à 2 % du PNB des bénéficiaires.

Aide totale en dollars 1989 65,4 milliards de dollars

Fonds de contrepartie

Chaque pays devait créditer un fonds dans sa propre monnaie à hauteur de l'aide reçue. L'Administration de coopération européenne était supposée approuver l'engagement de ces fonds et essayer de l'orienter vers une composition souhaitée de la formation de capital.

Nature et destination des aides

La plupart des aides étaient sous forme d'allocation, quelques-unes sous forme de prêts à long terme à bas taux d'intérêt. L'aide Marshall a également financé les deux accords de paiements intra-européens de 1948-49 et 1949-50, et l'Union européenne de paiements 1950-1959.

2. Chronologie des événements d'après-guerre liés au plan Marshall

1947

- 5 juin : Discours de Marshall à Harvard.
- juillet : L'URSS décline toute participation au programme européen de reconstruction.
Le Royaume-Uni et la France proposent un sommet (CECE) pour formuler un programme.
Le Royaume-Uni tente de rendre la livre convertible mais échoue en quelques semaines.
- octobre : Le CECE présente son rapport au gouvernement américain.
- novembre : Signature du premier accord de coopération multilatérale.

1948

- janvier : La Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg constituent une union de libre échange (Bénélux).
- 3 avril : Le Congrès américain adopte le PRE et l'ACE commence à fonctionner.
- 16 avril : La convention de l'OECE est signée par 16 pays et les puissances d'occupation pour l'Allemagne de l'Ouest.
- juin : Réforme monétaire allemande.
Blocus soviétique de Berlin Ouest.
- octobre : Signature, par les membres de l'OECE, de l'accord intra-européen de paiements et de compensation (AIEPC) pour 1948-49.

1949

- avril : Création de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).
- août : Établissement du Conseil de l'Europe à Strasbourg.
- septembre : Deuxième accord intra-européen de paiements et de compensation.
Signature du schéma 1949-50.
Dévaluation de la livre sterling (30,5 %) et des autres devises européennes.
- octobre : La RFA devient membre de l'OECE.
Discours de Hoffman aux ministres de l'OECE sur le marché unique.
- décembre : Désignation d'un groupe d'experts financiers pour examiner les propositions en vue de la création d'un système multilatéral européen des paiements.

1950

- janvier : Rapport des experts financiers.
- mars : Début des négociations pour la formation de l'Union européenne des paiements (UEP).
- juin : Début de la guerre de Corée.
- 7 juillet : Décision de création de l'UEP par les ministres de l'OECE.
- août : L'OECE adopte un protocole de libéralisation des échanges.
Le Royaume-Uni annonce un accroissement important de son effort de réarmement, bientôt suivi par les autres pays de l'OTAN.
- octobre : Les membres de l'OECE acceptent de porter, au 1^{er} février 1951, de 60 % à 75 % la part des échanges libéralisés.
- décembre : Crédit spécial de l'UEP à l'Allemagne.

1951

- février : L'Allemagne suspend la libéralisation.
- avril : L'Allemagne, le Bénélux, la France et l'Italie signent le traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).
- juillet : Ouverture des négociations de paix en Corée.
L'OECE adopte un protocole de libéralisation des échanges d'invisibles.
- décembre : Le Royaume-Uni restreint le libre échange (restrictions supplémentaires en février 1952).
Fin du plan Marshall. L'ACE est remplacée par la *Mutual Security Administration*.

L'état de l'économie de l'Europe de l'Ouest dans l'après-guerre

Le tableau 1 permet une évaluation globale des effets de la guerre sur les économies des pays européens. Il révèle une amputation importante de la population européenne — 7,5 millions de personnes de moins qu'en 1938, la réduction ayant surtout affecté l'Europe du Centre et du Nord-Est — et une chute de plus de 20 % du revenu national en volume entre 1938 et 1947 ; mais les situations individuelles des pays sont très diverses.

L'évaluation de l'époque

On lit souvent que la production de l'Europe de l'Ouest en 1947 était inférieure au niveau d'avant-guerre, soit à cause des destructions d'usines pendant la guerre, soit à cause du sous-investissement (Kindleberger, 1987 ; Bailey, 1987). Le sous-secrétaire d'Etat américain aux Affaires économiques, William Clayton (1947), fit un rapport sur l'effondrement du tissu économique européen : absence d'échanges entre villes et campagnes causée par des conditions monétaires déplorables, manque de nourriture suite à la récolte catastrophique de 1946-47, et production industrielle freinée par un hiver rigoureux. Marshall, dans son discours du 5 juin, reprend cette vision et évoque « *la destruction visible des usines, des mines et du chemin de fer* ». Il ajoute :

« Les machines ne peuvent plus être réparées ou sont obsolètes. Sous le règne arbitraire des Nazis, toutes les entreprises ont été intégrées dans la machine de guerre allemande. Les liens commerciaux de longue date, les institutions privées, les banques, les compagnies d'assurance et les compagnies de navigation ont disparu, soit à cause de la perte du capital, soit parce qu'elles ont été absorbées par la nationalisation, voire par la destruction ».

(Marshall, 1947)

Hoffman, le premier administrateur de l'Administration pour la coopération économique (ACE) relata par la suite :

« Les usines endommagées fonctionnaient capricieusement et s'arrêtaient souvent par manque de matières premières et de pièces de rechange. Les fermiers produisaient à peine plus que ce qu'ils consommaient eux-mêmes. Le système des transports était à ce point endommagé qu'il ne permettait même pas l'acheminement des surplus alimentaires vers les citoyens mal nourris ».

(Hoffman, 1951)

1. Revenu national et population en 1938, 1947 et 1948

Pays	Population (en millions d'habitants)		Revenu national (en milliards de dollars, prix de 1938)			Revenu par habitant (en dollars, prix de 1938)		
	1938	1947	1938	1947	1948	1938	1947	1948
Danemark	3,8	4,1	1,20	1,13	1,29	316	276	307
Irlande	2,9	3,0	0,73	0,74	0,86	252	247	287
Norvège	2,9	3,1	0,74	0,77	0,81	255	248	253
Royaume-Uni	47,7	49,6	18,02	17,99	20,04	378	363	401
Suède	6,3	6,8	2,31	2,81	2,85	367	413	413
<i>Europe du Nord-Ouest</i>	<i>63,6</i>	<i>66,6</i>	<i>23,00</i>	<i>23,44</i>	<i>25,85</i>	<i>362</i>	<i>352</i>	<i>384</i>
Belgique-Luxembourg	8,7	8,7	2,39	2,22	2,45	275	255	278
France	41,7	41,3	9,86	8,56	9,55	236	207	228
Pays-Bas	8,7	9,6	2,81	2,10	2,45	323	219	250
Suisse	4,2	4,5	1,54	2,03	2,03	367	451	441
<i>Europe occidentale</i>	<i>63,3</i>	<i>64,1</i>	<i>16,60</i>	<i>14,91</i>	<i>16,48</i>	<i>262</i>	<i>233</i>	<i>254</i>
Autriche	6,8	6,9	1,22	0,66	0,91	179	96	130
Finlande	3,7	3,9	0,66	0,59	0,69	178	151	173
Hongrie	9,1	9,1	1,02	0,75	0,89	112	82	98
Pologne	34,7	23,5	3,60	2,67	3,39	104	114	141
Tchécoslovaquie	15,3	12,2	2,69	2,01	2,40	176	165	195
<i>Europe du Centre et du Nord -Est</i>	<i>69,6</i>	<i>55,6</i>	<i>9,19</i>	<i>6,68</i>	<i>8,28</i>	<i>132</i>	<i>120</i>	<i>147</i>
Bulgarie	6,3	7,0	0,43	0,36	0,47	68	51	66
Grèce	7,1	7,7	0,57	0,45	0,48	80	58	62
Italie	43,7	45,5	5,56	4,53	4,84	127	100	105
Autres pays d'Europe	86,2	87,6	6,23	6,09	6,50	72	70	73
<i>Europe du Sud et du Sud-Est</i>	<i>143,3</i>	<i>147,8</i>	<i>12,79</i>	<i>11,43</i>	<i>12,29</i>	<i>89</i>	<i>77</i>	<i>82</i>
Total sans l'Allemagne	339,8	334,1	61,58	56,46	62,90	181	169	186
Allemagne	68,6	66,8	23,14	8,33	10,84	337	125	160
Total Europe	408,4	400,9	84,72	64,79	73,74	207	162	182
Etats-Unis	128,8	144,0	67,10	95,76	100,13	521	665	683

Source : ONU, ECE, 1948.

Le sentiment que laissent transparaître ces déclarations, qui concernent en particulier l'industrie manufacturière, était en général renforcé par le constat d'un « ralentissement général » de l'Europe ⁽¹⁾.

L'évaluation actuelle des statistiques de la période

Au cours des années récentes, l'opinion selon laquelle l'Europe n'allait alors pas si mal n'a cessé de gagner du terrain. Milward, par exemple, écrit :

« Les preuves d'une stagnation ou d'un ralentissement de la production industrielle en Europe de l'Ouest en 1947 sont peu convaincantes ».

(Milward, 1984)

2. Indice de production industrielle en Europe (trimestriel, 1938 = 100)

	1946				1947		
	I	II	III	IV	I	II	III
OECE	68	74	76	83	78	86	85
OECE sans l'Allemagne de l'Ouest	80	87	88	98	93	100	99

Source : ONU, *Economic Survey of Europe*, 1948.

En effet, une analyse des données révèle les faits suivants : à part les cas évidents de l'Autriche, de l'Italie et de l'Allemagne, où la *production industrielle par homme-heure* en 1948 était égale ou légèrement inférieure à celle de 1938, en France, en Irlande, en Suisse et en Turquie, elle lui était supérieure ; en Suède et au Royaume-Uni, elle la dépassait même de 50 %. En termes de *production agrégée*, le tableau 2 indique clairement que seule l'Allemagne avait subi des pertes majeures, même si l'Autriche et la Grèce avaient perdu du terrain. Globalement, en incluant l'Allemagne, la *production industrielle* était en 1948 à 96 % de son niveau de 1938, et à 113 % sans l'Allemagne. La *production agricole* était, comme le montre le tableau 3, à 95 % de son niveau d'avant-guerre dans les pays de l'OECE. Ainsi donc, aucune nation n'était au bord de la famine et la consommation de calories par habitant avait même crû entre les campagnes agricoles 1945-46 et 1946-47 (UNRRA, 1947).

(1) Cette impression erronée provient de l'utilisation d'un index agrégé trimestriel pour l'ensemble des pays de l'Europe de l'Ouest. Si l'on examine les données mensuelles pour chaque pays séparément, il en ressort qu'il y a eu des périodes de stagnation de la production, mais que ces périodes n'étaient pas synchronisées et étaient en fait provoquées par des facteurs spécifiques à chaque pays.

3. Indice de production agricole destinée à la consommation humaine OECE,
1948/1949 - 1950/1951 (1938 = 100)

	1948/1949	1949/1950	1950/1951
Allemagne de l'Ouest	76	96	106
Autriche	66	79	88
Belgique Luxembourg	93	116	119
Danemark	92	113	126
France	100	103	111
Grèce	79	110	93
Irlande	88	95	103
Italie	95	103	109
Norvège	92	112	120
Pays-Bas	93	116	119
Royaume-Uni	111	114	122
Suède	111	115	116
Suisse	98	98	104
Turquie	120	94	106
Ensemble des pays membres	95	104	111

Source : OECE, *Bulletin Statistique*, Paris, mai 1952, p. 66.

Une autre mesure du bien-être économique est le niveau des *salaires réels*. Dans deux cas seulement, ceux de la Belgique et de la France, on avait enregistré une baisse significative de 1946 à 1947 : dans ces deux pays, le salaire réel d'un ouvrier qualifié avait en effet chuté de 10 % (Lehoulier, 1948). Partout ailleurs, les salaires réels étaient restés constants ou même avaient augmenté. Les commentaires de l'époque mettaient l'accent sur la destruction à grande échelle du stock de capital. En fait, les évaluations ultérieures indiquent que la *perte en stock de capital* pendant la guerre était très limitée en Europe de l'Ouest. Maddison (1973), par exemple, estime que, tandis que la perte était de 25 % en Union soviétique et de 13 % pour ce qui allait devenir l'Allemagne de l'Ouest, elle n'était que de 8 % pour la France, de 7 % pour l'Italie et seulement de 3 % pour le Royaume-Uni. De plus, le fait que la reconstruction ait été en grande partie une restructuration et une modernisation contribue à infirmer l'opinion populaire selon laquelle la perte nette était importante. Une étude (Krengel, 1958) est

même parvenue à la conclusion que la capacité productive de l'Allemagne était aussi élevée à fin de 1945 qu'elle l'avait été en 1940, en dépit des bombardements ⁽²⁾.

Le *niveau d'investissement* constitue un autre indicateur de la croissance économique. Ce niveau était déjà en 1947 uniformément plus élevé qu'en 1938 dans tous les pays, l'Allemagne exceptée. Là encore, il n'y a pas de preuve manifeste que les difficultés courantes aient découragé l'investissement. Au contraire, l'incitation à investir et l'accroissement des importations de biens d'équipement, en particulier en provenance des États-Unis, qui en résulta, créèrent un problème grave de balance des paiements. L'expansion de l'investissement et l'évolution de la balance des paiements en France, en Italie et au Royaume-Uni sont retracées dans le tableau 4.

Ces évolutions étaient notamment liées au fait que les pays européens investissaient beaucoup dans les chantiers navals afin de réduire leur dépendance à l'égard des navires américains pour leurs importations. De plus, il était clair et prévisible qu'accroître l'investissement signifierait augmenter les importations de biens d'équipements en provenance des États-Unis. L'opinion selon laquelle l'Europe allait rapidement se rétablir était largement répandue chez les industriels américains dès la constitution de l'ACE (Wexler, 1983). Ceux-ci craignaient en effet que le secteur manufacturier européen ne se développât suffisamment pour exporter aux États-Unis et dans le Tiers-Monde, allant ainsi à l'encontre des intérêts américains.

En termes de niveau et de tendance, l'activité économique a donc considérablement progressé de 1946 à 1948, en dépit de quelques difficultés particulières en 1947 et des évaluations pessimistes de l'époque ⁽³⁾.

Nous nous sommes attardés sur le contraste qu'offrait la description donnée à l'époque par les tenants du plan Marshall et l'image qu'en donnent les statistiques. En effet, ces chiffres n'ont été utilisés que récemment pour suggérer que le plan Marshall n'avait eu que peu d'impact et que tout plan similaire de nos jours aurait une portée également limitée. La question demeure néanmoins aujourd'hui : la situation actuelle des pays d'Europe de l'Est et de l'URSS correspond-elle davantage à la description que donnèrent Marshall et d'autres de l'Europe de l'Ouest en 1947 ou à l'image statistique que nous avons à présent de ces économies ? Si l'on pense que la première réponse est correcte, alors le projet d'un plan Marshall moderne est tout à fait défendable.

(2) Il faut noter que, même en tenant compte des différences des prix, des changements dans la structure de la production et des problèmes d'évaluation, il est difficile de réconcilier ce chiffre avec l'indice de production publié par l'ONU pour l'Allemagne en 1946, qui équivaut à 50 % de celui de 1938.

(3) Pour un examen détaillé des données pour la France, par exemple, voir : Catinat, 1981.

4. Répartition du revenu national net au coût des facteurs, France, Italie, Royaume-Uni
(en pourcent)

	France				Italie				Royaume-Uni			
	1938	1946	1947	1948	1938	1946	1947	1948	1938	1946	1947	1948
Dépenses courantes												
• Consommation des ménages	84	80	80	80	66	—	86	80	78	72	73	69
• Dépenses publiques courantes	13	14	15	12	24	—	12	14	16	31	24	20
Formation de capital fixe												
• Total	17	24	22	27	19	—	23	22	17	13	21	23
• Hors logement	3	11	9	14	9	—	13	12	7	1	9	11,5
Solde de la balance courante	—	- 5	- 4	- 6	1	—	- 11	- 6	- 10	- 12	- 12	- 11,5
Dépense intérieure nette	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : ONU, *Economic Survey of Europe*, 1948.

L'état des économies de l'Europe de l'Est aujourd'hui

En dépit du peu de fiabilité des statistiques concernant l'Europe de l'Est, toutes les sources s'accordent à dire que les performances ont été médiocres au cours des quinze dernières années et n'ont cessé de se détériorer, pour se dégrader encore plus rapidement ces derniers temps (UN, 1990). Les faits suivants émergent de l'examen des données : tout d'abord, la *croissance de la production* a été molle par rapport à celle des pays de l'OCDE au cours des quinze dernières années, ainsi que le montre le tableau 5. La croissance en 1989 a été particulièrement faible, alors qu'en 1947 et 1948, quand Marshall proposait son plan, la croissance industrielle était de 13,6 % et 18 % respectivement, en incluant la RFA, et de 15,3 % et 15,7 % en l'excluant (UN, 1949). La croissance vigoureuse qui caractérisait alors les économies de l'Ouest est donc manifestement absente à l'Est aujourd'hui.

De plus l'investissement a ralenti sans que cela se traduise par un gain d'efficacité et une réduction des délais de réalisation comme escompté ⁽⁴⁾. Le problème de l'adéquation du stock de capital peut être appréhendé au travers de l'*intensité énergétique de la production* — qui est très supérieure à la moyenne observée dans les pays de l'OCDE —, du *profil d'âge du stock de capital* — qui n'a cessé de se détériorer —, et du taux de remplacement en pourcentage de l'investissement total, qui a décliné :

« *Le stock de capital de chacun des sept pays est qualitativement pire à la veille de la restructuration économique qu'il ne l'était il y a deux décennies. La part des ressources locales destinée au renouvellement de l'investissement est, de plus, à son minimum historique* ».

(UN, 1990, p. 132)

Examinons enfin *le revenu et les salaires réels*. Tous ces pays ont connu une croissance faible, voire une contraction, du revenu national. En outre, la croissance apparente des salaires réels était, pour une large part, artificielle. En effet, si le revenu monétaire a crû plus rapidement que les prix, même en Pologne, il n'y a pas eu de hausse correspondante de la production des biens de consommation. D'où une accumulation involontaire d'épargne. A cet égard, comme nous le verrons plus loin, la situation est très semblable à celle de l'Europe de l'Ouest après la guerre, avec des encaisses liquides importantes liées à l'excès de demande et aux prix pratiqués dans certains secteurs. Cependant, dans tous les autres domaines et bien que des statistiques directement comparables ne soient disponibles, la situation de l'Est aujourd'hui diffère fortement de celle des pays d'Europe de l'Ouest après la guerre ; elle apparaît, en réalité, nettement pire.

(4) Pour les détails, en particulier des données sur l'installation de nouveaux équipements, voir : UN, 1990.

5. Statistiques de base des pays d'Europe centrale et orientale et de l'ensemble de l'OCDE

	URSS	Bulgarie	Hongrie	Pologne	RDA	Roumanie	Tchécoslovaquie	OCDE
Population (millions, 1988) ^(a)	286,4	9,0	10,6	38,0	16,6	23,0	15,6	824,8
PIB ^(b) (milliards de dollars US, 1988)	1 590,0	50,7	68,8	207,2	155,4	94,7	118,6	12 073,0
Croissance annuelle du PIB ^(a)								
• 1971-1980	3,1	2,8	2,6	3,6	2,8	5,3	2,8	3,3
• 1981-1985	1,7	0,8	0,7	0,6	1,9	-0,1	1,2	2,5
• 1986-1988	2,3	1,9	1,5	1,0	1,7	0,1	1,5	3,5
Formation brute ^(c) de capital fixe / PIB	33,2	32,7	28,5	36,5	29,2	37,1	24,7	20,6
Intensité énergétique relative (OCDE = 1) ^(d)	2,6	2,2	1,5	1,9	1,6	2,7	1,9	1,0

Sources : (a) CIA, *Handbook of Economic Statistics*, 1988.
 (b) statistiques PlanEcon.
 (c) ONU, *Economic Survey of Europe*, 1988-1989, et estimations de l'OCDE.
 (d) estimations OCDE.

Les attitudes politiques et économiques envers la reconstruction

L'héritage de l'« économie de guerre ».

L'organisation des différentes économies européennes avait beaucoup changé pendant la guerre. Elles avaient acquis bon nombre des caractéristiques que l'on associe maintenant aux économies planifiées, notamment le contrôle strict de l'affectation des matières premières et surtout des importations, comme dans le cas du Royaume-Uni par exemple. Néanmoins, les entreprises privées continuaient à rivaliser pour vendre leur avion, leur char au gouvernement.

L'expérience de planification et de contrôle qu'avait constitué l'économie de guerre était considérée, notamment par ceux qui y avaient participé, comme positive. Le gouvernement s'était en particulier montré efficace dans la gestion microéconomique. A propos du « bilan économique de 1947 » publié par le gouvernement britannique, Roll écrit :

« Le rapport était entièrement fondé sur les cellules de micro-planification alors en vogue en Angleterre et qui correspondaient assez bien à la planification française ».

(Roll, 1984)

Chester (1952) suggère même qu'après les nationalisations de 1946 et 1947, le gouvernement britannique ne s'était pas suffisamment préoccupé de planification centrale. Rappelons qu'au Royaume-Uni en 1948, les biens de consommation étaient rationnés, que les prix et les importations étaient contrôlés et que l'équipement industriel était soumis aux décisions d'affectation du gouvernement. La réponse aux difficultés de l'époque était plutôt de renforcer ces contrôles que de les alléger (Dow, 1964).

Toutefois, contrairement à la situation dans les économies planifiées contemporaines, les individus étaient en permanence partagés entre ce qui était « d'intérêt national » dans le court terme et ce qui leur semblait constituer l'intérêt de leur propre industrie ou usine une fois que l'économie serait revenue à la « normale ». Dans la plupart des pays, la guerre avait été considérée comme une phase transitoire interrompant le cours « normal » de l'économie. Même en Allemagne, on avait tenté, pendant la guerre, d'utiliser les hommes d'affaires et les techniciens spécialisés pour préparer efficacement l'économie d'après-guerre (Speer, 1959). A mesure qu'approchait la défaite, ces préoccupations avaient été quelque peu mises de côté, mais les Allemands avaient retenu suffisamment de leçons qui se révélèrent utiles au cours de la période de reconstruction ⁽⁵⁾.

(5) Il est intéressant de noter que l'économie la plus directement planifiée pendant la guerre était celle du Japon où l'activité des cinq cents plus grosses sociétés fut, après la guerre, le reflet des mouvements de concentration et de réorientation — notamment le déclin du textile au profit de la sidérurgie et de l'ingénierie — qui avaient été décidés par les autorités pendant le conflit (Milward, 1979). L'effet de ces changements sur la croissance japonaise de l'après-guerre est intéressant du point de vue de l'expérience européenne.

En général donc, les expériences d'« économie de guerre » — centralisation et contrôle de l'affectation des ressources — ont laissé partout des empreintes nettes et durables :

- Après plusieurs expériences couronnées de succès, comme la restructuration de l'agriculture au Royaume-Uni, les gouvernements avaient acquis la conviction qu'ils pouvaient contrôler le niveau et la composition de la production ; ils étaient donc tentés de se comporter de manière plus interventionniste qu'avant la guerre.

- Tout le monde s'attendait à ce que les deux objectifs qui avaient été annoncés pendant la guerre, à savoir le plein emploi et un niveau de vie raisonnablement élevé, demeureraient prioritaires.

- Les distorsions dans les processus d'affectation, inévitables en temps de guerre, avaient entraîné la mise en place d'un contrôle des prix et d'un rationnement qui s'étendaient à bon nombre de biens et dont il fut long et politiquement pénible de se défaire.

- La structure du commerce et de la production avait été délibérément modifiée dans un sens plus autarcique. En particulier, la recherche de l'autosuffisance alimentaire avait fait augmenter la production et les revenus agricoles.

- Dans l'immédiat après-guerre, les importants efforts pour orienter les ressources vers la reconstruction de l'infrastructure industrielle avaient creusé les déficits commerciaux de l'Europe vis à vis des États-Unis — de 380 millions de dollars en 1938 à 1,653 milliards en 1948 (UN, 1949). En effet la politique interventionniste des gouvernements encourageait les dépenses d'investissement et, par conséquent, l'importation de biens d'équipement en provenance des États-Unis.

En somme, l'attitude des pays de l'Europe de l'Ouest a été de se servir, pour la reconstruction, des mécanismes élaborés pendant la guerre. De plus, l'idée même d'intervention gouvernementale était considérée avec faveur.

Certains producteurs américains craignaient déjà les conséquences d'une reprise rapide de l'activité européenne. Il y eut des réactions de la part des donateurs d'aide. En même temps qu'ils votaient l'aide, plusieurs groupes américains appréhendaient le risque de concurrence que constituerait une industrie européenne remise sur pied. Concernant les probables conséquences néfastes qu'aurait sur la marine marchande américaine le transfert de navires, la réponse de l'ambassadeur Lewis Douglas au sénateur Lodge est révélatrice :

« Si notre seul propos ici est de protéger la marine marchande américaine, nous devons empêcher les Européens de reconstituer leur marine marchande. Parce qu'ils sont en mesure d'exploiter leurs navires à des coûts moindres que les nôtres et que leurs nouveaux navires seront plus rapides et plus efficaces, ce n'est, il me semble, qu'une question du temps qu'il faudra pour que les pays européens se rétablissent et que la marine marchande américaine soit confrontée à ce genre de concurrence ».

(US Senate Committee on Foreign Relations, 1948, pp. 257-8)

Ces craintes étaient justifiées par l'évolution rapide de l'économie de l'Europe de l'Ouest. En particulier, dans le domaine de la production, l'objectif était une croissance de 30 % pendant la période d'application du plan Marshall. Il fut largement dépassé : l'accroissement fut de 35 % dans l'ensemble des pays concernés et de 45 % si l'on exclut l'Allemagne de l'Ouest. Notons cependant que l'OECE avait exprimé des doutes quant à la solidité des bases sur lesquelles fonder un accroissement rapide de la productivité et de la production car, soutenait Muller — le Directeur du programme d'information de l'ACE —, les attitudes n'avaient pas changé. Wexler confirme et ajoute que 184 millions de dollars dépensés en assistance technique « *ne pourraient probablement pas modifier du jour au lendemain des comportements et des pratiques enracinés, ni même créer des incitations là où personne n'en concevait l'existence...* ». (Wexler, 1983) ⁽⁶⁾.

Quoi qu'il en soit, les niveaux de production étaient plus que satisfaisants au regard de l'objectif initial et, dans certains secteurs, tout à fait remarquables : ainsi la production brute d'acier en 1951 était-elle de 80 % supérieure à celle de 1947. Le plan Marshall, dont la plus haute priorité était le redressement de la production, fut donc généralement considéré comme une réussite à cet égard. Pourtant, Cleveland (1984), Milward (1988) et Abelshausser (1984) ont tous soutenu que le plan n'a eu qu'un effet marginal sur les niveaux de production. Le dernier de ces auteurs affirme que cet effet était à peine perceptible en Allemagne, les deux autres alléguant que les mêmes résultats auraient pu être atteints au prix d'ajustements, certes plus pénibles, par un maintien de la consommation au niveau de 1947. Ces opinions contredisent en partie le point de vue habituel, selon lequel le plan Marshall a rendu politiquement et économiquement possibles les ajustements qui autrement n'auraient pu être effectués dans les limites de la tolérance politique. C'est ce dernier argument qui est utilisé avec le plus de vigueur aujourd'hui pour plaider en faveur d'une aide à l'Europe de l'Est.

L'héritage du socialisme aujourd'hui

Pour comprendre les différences essentielles entre les deux cas qui nous occupent, la situation économique actuelle des pays d'Europe de l'Est et de l'URSS, déjà brièvement décrite, doit être examinée à la lumière des développements récents de l'économie politique. Ainsi la productivité relativement faible observée ces dernières années dans ces économies planifiées est-elle souvent attribuée à la centralisation excessive, à l'inefficacité et à la mauvaise affectation des ressources, alors même que planification et centralisation, pendant et immédiatement après la guerre, ont été des instruments efficaces de la croissance et de la restructuration à l'Ouest. En fait, comme nous l'avons déjà indiqué, les processus de décision et les structures d'incitation étaient, dans les économies occidentales juste après la guerre, très différents

(6) Cette remarque revêt une signification particulière dans le contexte de l'Europe de l'Est aujourd'hui, alors que l'on insiste beaucoup sur la valeur de l'assistance technique en tant que moyen de changer la structure de production.

de ce qu'ils sont aujourd'hui à l'Est : les structures légales et commerciales d'avant-guerre avaient été vite rétablies ; elles avaient fourni les bases d'une économie de marché, ou plutôt d'une économie mixte. Ces mêmes structures sont aujourd'hui absentes des économies socialistes, où les incitations sont souvent jugées perverses. A cet égard, Kornai (1984) soulignait que les réformes hongroises ne pouvaient pas réussir parce qu'elles ne modifiaient pas les incitations individuelles.

La distorsion des prix relatifs et une pénurie généralisée de biens de consommation sont deux des caractéristiques majeures des économies de l'Est aujourd'hui. Toutes deux étaient présentes dans les pays d'Europe de l'Ouest en 1947. A l'époque, certains prix étaient maintenus artificiellement bas pour des motifs d'équité. Cette politique a été poursuivie pendant plusieurs années en Europe de l'Ouest et les prix de certaines denrées de base sont d'ailleurs toujours contrôlés dans certains pays occidentaux. Pour autant, les pays d'Europe de l'Est peuvent-ils être qualifiés d'« économies de pénurie »⁽⁷⁾ ? Le réajustement des prix relatifs ne va-t-il pas révéler que l'offre de certains biens était en fait suffisante⁽⁸⁾ ?

Il est certain, en tout cas, que le climat général actuel est fort éloigné de la démarche interventionniste de l'Europe d'après-guerre : il existe à présent un consensus sur le fait que les contrôles de prix et le rationnement administratif doivent être minimisés, que l'on doit rechercher les « prix d'équilibre » et que l'on doit améliorer les incitations par la privatisation, souci qui contraste singulièrement avec les nationalisations massives de l'après-guerre.

Le processus d'ajustement vers la « normalité » et la stabilité monétaire

Pour les pays d'Europe de l'Ouest après la guerre comme pour les pays de l'Est aujourd'hui, l'un des problèmes majeurs est la détention, par les ménages, d'importantes encaisses liquides, liées à la pénurie de biens de consommation, et les pressions inflationnistes qui en résultent. Le tableau 6 présente deux indicateurs permettant d'appréhender l'ampleur du problème : le premier — ratio du stock d'épargne des ménages à la valeur des ventes annuelles au détail — donne une indication sur le pouvoir d'achat accumulé par la population ; le second — ratio du revenu monétaire des ménages au chiffre d'affaires des

(7) Il n'est pas non plus clairement établi que les territoires occupés par l'Allemagne aient vécu en « économie de pénurie ». En 1944 la consommation calorique par tête en France n'était guère plus de la moitié du niveau allemand et la France transférait, sous forme de paiements d'occupation, des ressources d'un montant supérieur à 6 % du PNB allemand de l'époque. Cependant, il se peut que le niveau de la consommation alimentaire ait été sous-estimé du fait de l'importance de la population rurale.

(8) Le rapport de l'ONU (UN, 1990) fournit des indications chiffrées sur la structure des prix relatifs et montre que les différences entre l'Est et l'Ouest, et entre les pays de l'Est eux-mêmes, sont importantes.

détaillants — mesure la part du flux d'actifs monétaires qui reste entre les mains de la population. Chacun de ces indicateurs mesure donc l'excès de demande potentielle.

6. Indicateurs de demande excédentaire potentielle (1989)

	Dépôts d'épargne/ Ventes de détail en valeur	Revenu nominal/ Ventes de détail en valeur
Bulgarie	100	122
Hongrie	45	110
Pologne	20	138
RDA	121	128
Roumanie (1986)	600	138
Tchécoslovaquie	81	140
URSS	82	141

Source : ONU, *Economic Survey of Europe*, 1988-1989.

La façon dont ce problème a été traité après la guerre fournit peut-être des leçons utiles à la résolution des problèmes actuels. La principale question aujourd'hui est, en effet, de savoir combien de temps prendra le processus d'ajustement de cette situation vers la « normalité » et quel en sera le coût, surtout pour les plus démunis. Etant donné que stabilisation monétaire et transition sont très intimement liées, trois interrogations majeures peuvent être mentionnées :

- Le processus d'ajustement — le passage des prix de déséquilibre d'aujourd'hui aux prix d'équilibre de demain — sera-t-il stable, ou bien engendrera-t-il, au contraire, d'amples fluctuations des prix, de la production et de la consommation ? La théorie économique n'est pas rassurante sur ce point ; et les crises récurrentes qui ponctuèrent la période d'après-guerre renforcent les craintes que l'on peut avoir à cet égard.

- Dans quelle mesure l'ajustement affectera-t-il les anticipations ? Il se pourrait en effet qu'il les déstabilise. La preuve à très court terme en est donnée par l'expérience est-allemande, lors de l'unification monétaire. Ces effets peuvent n'être transitoires ; mais ils risquent de devenir une caractéristique permanente de l'économie, à l'instar des pays d'Amérique latine. Les pressions inflationnistes pourraient, dans ce cas, conduire à réinstaurer le contrôle des prix et le rationnement. L'existence d'importantes encaisses liquides contribue à exacerber ces problèmes. Plusieurs des expériences de l'après-guerre ont montré que,

face à un changement d'anticipations engendré par une libéralisation, la réaction des gouvernements était souvent de réimposer les contrôles ⁽⁹⁾.

- Les effets redistributifs de l'ajustement peuvent être politiquement et socialement intolérables. L'un des succès dont se targue le plan Marshall est d'avoir permis l'importation des biens en quantité suffisante pour que le niveau de vie augmente de concert avec la reconstruction. Cet argument est systématiquement mis en avant par ceux qui ont participé activement au plan ⁽¹⁰⁾. Si l'on appliquait cet argument à la situation actuelle, on pourrait concevoir que l'aide soit utilisée pour importer de l'Ouest des biens de consommation, tant que les économies de l'Est seraient dans une phase transitoire.

Sur ce dernier point, il faut noter que l'argument est en partie fondé sur une fausse prémisse : en réalité, la plus grande partie des importations en provenance des États-Unis après la guerre était constituée de biens d'équipement, non de biens de consommation. En outre, si l'aide est utilisée de cette façon, les ressources disponibles pour les dépenses en capital nécessaires à la restructuration de l'industrie seront moindres. En conséquence, certaines usines pourraient fermer et le chômage croître dans le court-moyen terme, comme ce fut le cas en Belgique après la guerre.

Cette constatation met en lumière la contradiction qui existe inévitablement entre orienter les dépenses et « libéraliser » l'économie. A ce sujet, deux remarques semblent à propos. Tout d'abord, il se pourrait que, sans intervention directe, le coût, en termes de chômage, de l'ajustement soit élevé : ainsi le nombre de chômeurs en Allemagne de l'Est est-il passé de zéro à plus d'un million en moins de six mois ; la Pologne fait face à une situation analogue, sans la garantie du soutien populaire que l'unification allemande confère aux politiques menées en RDA. Deuxièmement, comme nous l'avons souligné, la reconstruction de l'Europe de l'Ouest avait vite suscité des réactions protectionnistes de la part de certaines industries américaines ; si la restructuration industrielle des pays de l'Est devait être rapide et couronnée de succès et si la demande locale s'avérait insuffisante, l'Europe de l'Ouest aurait, sans doute, aujourd'hui la même réaction.

Concernant les autres interrogations, il convient de rappeler que, pendant les premières années de l'après-guerre, l'effet potentiel de la détention d'avoirs liquides importants sur la consommation et sur les dépenses d'investissement était une préoccupation majeure. Le sentiment général en Europe alors était qu'il existait un danger immédiat d'hyperinflation si le volume des encaisses n'était pas rapidement réduit.

Dans les années qui suivirent la guerre, l'arme principale pour éliminer ou stériliser les encaisses liquides, considérées comme source potentielle de l'inflation, a été la réforme monétaire. L'idée, au fond,

(9) En particulier, au Royaume-Uni, le rationnement de certains biens fut d'abord supprimé puis réintroduit.

(10) Voir, par exemple, les arguments de Roll (1984), Kindleberger (1984) et Maier (1984).

était que réduire le volume d'actifs liquides réduirait la demande globale de biens et services, inciterait à travailler et découragerait le stockage des biens. Cependant, la réforme monétaire n'avait pas pour unique objectif de réduire l'inflation ; elle visait aussi à contrôler la répartition des actifs liquides, pour permettre ensuite de limiter l'ampleur du marché noir, à mettre en œuvre un impôt sur le capital, une redistribution des avoirs liquides et certains objectifs sociaux spécifiques.

D'octobre 1944 à mai 1945, il y eut vingt-quatre réformes monétaires en Europe. Elles prirent différentes formes (encadré 3) : certaines ont réduit l'offre d'actifs liquides sans en immobiliser même une partie ; d'autres en ont, au contraire, immobilisé une partie, sous forme de comptes gelés en banque. Ce deuxième type de procédure fut, en fait, le plus répandu, notamment en Belgique, au Danemark, en France, en Norvège et aux Pays-Bas.

L'Allemagne de l'Ouest eut recours, en 1948, à une combinaison des deux types. Le problème d'excès de liquidités y était plus sérieux qu'ailleurs : le volume estimé d'actifs liquides que possédait la population ouest-allemande était suffisant pour acquérir, aux prix courants et aux conditions de rationnement en vigueur, l'équivalent d'une à deux années d'offre de biens de consommation. L'Allemagne fut aussi le pays où la réforme eut le plus de succès : elle incita les travailleurs à retourner dans les usines et réduisit l'absentéisme ; l'offre de biens transitant par les voies légales augmenta dans les deux jours qui suivirent la réforme. Les mesures habituelles de politique macroéconomique n'auraient, dans ce cas, pas pu réussir sans avoir au préalable épongé l'excès de liquidité, et des mesures d'imposition auraient risqué de réduire un peu plus l'incitation au travail.

D'autres pays, comme la Grèce et la Finlande, furent moins heureux (Gurley, 1953). Cependant, si en tant qu'instruments de lutte contre l'inflation, les réformes monétaires n'enregistrèrent le plus souvent qu'un succès mitigé, elles furent jugées efficaces dans d'autres domaines. C'est donc plus en fonction d'objectifs autres que la réduction de l'inflation — en particulier le contrôle de la répartition des encaisses liquides — qu'il convient d'évaluer cette expérience. Par exemple, les dispositions prévues par la réforme pour l'échange des billets de banque ont, dans une certaine mesure, permis une diminution des transactions au marché noir et les informations collectées lors de sa mise en œuvre ont pu être utilisées pour rendre efficace l'impôt sur le capital. Dans les cas où des taux de conversion progressifs furent appliqués, les avoirs furent redistribués en quelques jours. Dans tous ces domaines, les réformes furent un succès. En fait, les réformes en France (la première et la seconde), au Danemark et, dans une large mesure, en Norvège visaient, avant tout, ces objectifs et, une fois fait l'inventaire des actifs, les fonds gelés furent rendus à leurs possesseurs.

Les résultats décevants des réformes monétaires dans la lutte contre l'inflation ont été attribués à deux facteurs. En premier lieu, la réforme s'est, en général, limitée exclusivement à l'effet liquidité, négligeant le problème du revenu réel disponible, qui ne fut pas affecté parce que

3. Réformes monétaires

● **Type I :** Échange obligatoire des anciens billets et dépôts à un taux qui réduit effectivement les volumes excessifs de ces actifs. Les taux de conversion diffèrent selon les pays.

— *Pays :* Grèce, novembre 1944 ; Hongrie, décembre 1945 et août 1946 ; Autriche, novembre 1947 ; URSS, décembre 1947 ; Pologne, octobre 1950 ; Roumanie, janvier 1952 ; Bulgarie, mai 1952.

— *Différences sur :*

- les taux de conversion utilisés (de un pour un en URSS à 50 milliards pour un en Grèce) ;
- les distinctions faites sur la base du type d'actif liquide détenu ;
- le traitement selon les montants détenus ;
- le traitement selon le détenteur d'actifs.

— *Résultats :* Dans la plupart des cas, les actifs en excès ont été éliminés. Dans ces cas, prix et salaires ont été abaissés simultanément.

● **Type II :** Pas de réduction immédiate de l'offre d'actifs liquides mais une immobilisation d'une part de ces actifs, sous forme de dépôts bloqués en banque. Autorisation de convertir les anciens actifs au taux de 1 pour 1, avec restriction sur leur usage au-delà d'un certain montant. Le reste est placé sur un compte spécial qui ne peut être utilisé pour l'achat de biens et services.

— *Pays :* Belgique, octobre 1944 ; Pologne, décembre 1944 ; France, juin 1945 et janvier 1948 ; Autriche, juillet et novembre 1945 ; Danemark, juillet 1945 ; Norvège, septembre 1945 ; Pays-Bas, septembre 1945 ; Tchécoslovaquie, octobre 1945 ; Finlande, décembre 1945 ; Bulgarie, mars 1947.

— *Différences* sur les modalités de débloquage des fonds décidées discrétionnairement et sur la durée de blocage (dans certains cas, plusieurs années). Également des différences dans la proportion des comptes bloqués restituée en fin de blocage à leurs propriétaires.

— *Résultats :* A l'inverse des réformes de type I, l'ampleur des flux monétaires a été laissée inchangée et les prix et salaires fixés à leurs niveaux antérieurs à la réforme.

● **Type III :** Une combinaison des types I et II. Les liquidités et les dépôts en banque furent convertis en nouvelle unité à un taux réduit et une part des montants restants fut gelée dans des comptes bloqués.

— *Pays :* Yougoslavie, avril 1945 ; Roumanie, août 1947 ; Allemagne de l'Ouest, juin 1948 ; Allemagne de l'Est, juin 1948.

prix et salaires continuèrent d'évoluer de concert. En outre, les mesures de politique économique qui accompagnèrent ou suivirent la réforme étaient souvent en contradiction avec l'objectif de celle-ci : ainsi, en 1945-1946, les dépenses gouvernementales de plusieurs pays européens furent-elles particulièrement importantes, car ils devaient participer aux dépenses des armées alliées postées à leurs frontières, payer

des réparations et, souvent, faire face aux dépenses de reconstruction. De même, certains pays — la Norvège, notamment — connurent, à cette époque, une phase d'industrialisation intensive à laquelle le gouvernement participa activement. D'une manière générale, les dépenses publiques d'investissement furent élevées pendant toute la période de l'après-guerre et les politiques de crédit furent permissives.

On a parfois reproché à l'aide Marshall d'avoir retardé l'adoption par ces pays de politiques macroéconomiques restrictives. Pourtant, aux environs de 1950, la stabilité intérieure avait été largement restaurée en Europe occidentale. À l'exception de l'Italie, cette stabilisation s'était opérée sans recours à des politiques restrictives.

Un cas particulier : l'Italie

L'Italie n'eut pas recours à une réforme monétaire ; elle adopta un plan de stabilisation sévère — assez semblable, en réalité, à celui que l'on recommande aujourd'hui aux pays de l'Est : les seules mesures prises furent des mesures de contrôle monétaire et fiscal, notamment un budget rigoureusement équilibré. Il s'ensuivit une déflation marquée, accompagnée d'un taux de chômage élevé et croissant, mais d'une augmentation des réserves de change qui passèrent de 70 millions de dollars en septembre 1947 à 440 millions à la fin 1948.

Assez curieusement, la politique italienne fut jugée par l'ACE beaucoup plus dangereuse que la politique poursuivie à l'époque par la France. La démarche italienne fut aussi sévèrement critiquée par le Royaume-Uni qui ne voyait pas d'un bon œil les surplus commerciaux italiens. En définitive, le choix des Italiens se révéla payant en ce qui concerne l'objectif de stabilité, mais ce résultat fut atteint au prix d'une croissance ralentie, d'un chômage élevé et d'une importante émigration de main-d'œuvre en surnombre.

Les orientations macroéconomiques dans les autres pays occidentaux

En général, l'orientation de la politique économique était alors, partout ailleurs, expansionniste. Le déclenchement de la guerre de Corée provoqua un accroissement des dépenses militaires, qui étaient déjà élevées en France, en Royaume-Uni et en Hollande ; les pressions inflationnistes qui en résultèrent — l'inflation atteignit 12 % en 1950-1951 — amenèrent les gouvernements à reconsidérer le plan d'orientation microéconomique et à introduire des politiques macroéconomiques plus rigoureuses. Il faut noter que les politiques menées aux États-Unis renforcèrent cette pression inflationniste et que l'ACE avait annoncé en septembre 1950 qu'elle était prête à tolérer une certaine détérioration des politiques financières européennes si cela devait permettre de compenser l'avantage militaire du bloc soviétique. Que le plan Marshall ait favorisé ou au contraire ralenti le rétablissement de la stabilité financière, ou encore qu'il n'ait tout simplement eu aucun effet en ce domaine, reste matière à discussion.

Les conditions monétaires actuelles dans les pays de l'Est et leur interprétation

Aujourd'hui, l'une des priorités dans les pays de l'Est est de combattre l'inflation. En conséquence, il est possible que les politiques restrictives qui risquent d'être adoptées dans ce but aient, comme dans le cas de l'Italie après la guerre, un effet négatif sur la croissance des économies.

Le système de planification centralisée est à l'origine de certains des problèmes monétaires actuellement observés à l'Est et toute réforme visant à une stabilisation doit tenir compte de cet aspect. L'excès de liquidités que l'on constate dans ces pays (tableau 6) peut en partie s'expliquer par le fait que les prix sont fixés à des niveaux de « déséquilibre », induisant ainsi un rationnement, donc une distorsion des choix de consommation et une épargne forcée. On peut donc considérer, à l'instar de Portes (1989), ces économies comme des illustrations des modèles de déséquilibre étudiés par Barro et Grosman, Benassy et Malinvaud. Dans ce cadre analytique, les consommateurs se comportent comme ils le feraient dans une économie de marché, si ce n'est qu'ils sont confrontés à des contraintes additionnelles imposées par le planificateur. Le remède serait alors simplement de laisser les prix libres de s'ajuster vers leur « valeur d'équilibre ». Mais un tel processus d'ajustement convergerait-il effectivement vers un équilibre ? Ne s'accompagnerait-il pas de fluctuations d'ampleur excessive ? La réponse dépend crucialement de la manière dont les anticipations individuelles évolueront et, sur ce point, l'expérience d'après-guerre n'est guère concluante.

Kornai (1984) propose quant à lui une interprétation alternative qui incite à davantage de pessimisme. Il avance en effet l'idée que les pénuries ne résultent pas uniquement des prix de déséquilibre mais sont liées à l'organisation centralisée de ces économies. La structure des incitations est telle que les pénuries se nourrissent d'elles-mêmes, parce que les contraintes budgétaires sont mal spécifiées, pour les entreprises comme pour les ménages, ce qui engendre une tendance systématique à la surenchère. Dans une telle situation, il pourrait ne pas exister de prix d'équilibre assurant l'égalité entre l'offre et la demande, auquel cas toute tentative de libéralisation des prix serait déstabilisante.

Pour une part, le mal vient de ce que ces économies ne sont pas entièrement monétarisées : les créances des entreprises sont souvent libellées en monnaie « passive » — autorisations d'approvisionnement ou de crédits —, à laquelle les ménages n'ont pas accès ; le secteur de production et le secteur de consommation restent donc isolés l'un de l'autre sur le plan monétaire. Et cependant, face à une pénurie de main-d'œuvre et faute d'une contrainte budgétaire stricte, les entreprises peuvent, par le paiement de salaires excessifs, injecter un supplément de « monnaie active » et accroître la quantité d'actifs liquides dans l'économie (von Brabant, 1990).

Quelle qu'en soit la cause, cet excès de liquidités est d'autant plus problématique qu'il n'existe pas de réelles possibilités de placement de

cette épargne forcée. Même en Hongrie, qui dispose pourtant des institutions financières les plus développées et où le gouvernement et les entreprises émettent des obligations, celles-ci ne représentent que 1 % de l'épargne totale. A l'évidence, toute solution au problème de l'excès de liquidités dans les pays de l'Est implique donc non seulement des ajustements de prix, mais aussi une réforme du système financier permettant d'absorber une part significative des actifs liquides. En outre, si l'on partage les vues de Kornai, il faut s'attendre à ce que la période de transition soit difficile, parce que la restructuration de l'économie devra s'accompagner d'une modification des anticipations et du comportement des agents économiques : habitués à vivre dans le cadre d'une économie centralisée, il leur faudra s'adapter à une économie de marché, ce qui, dans le court terme, risque d'entraîner une distorsion des demandes et des offres effectives, distorsion qui, à son tour, pourrait déstabiliser le processus d'ajustement et même faire naître des pressions visant, purement et simplement, à y mettre un terme.

L'expérience polonaise

L'exemple de l'hyperinflation polonaise, dont les premiers symptômes remontent à 1984, fournit des éléments de réflexion utiles sur le mécanisme en jeu dans la période d'ajustement ⁽¹¹⁾. En 1988 une tentative d'absorption des liquidités excédentaires et de stabilisation de l'économie par augmentation des prix et pression à la baisse sur les revenus fut suivie par une série de grèves et de protestations. Ces mouvements de revendication débouchèrent sur des hausses de salaires telles que le pouvoir d'achat s'en trouva accru. Des tentatives d'ajustement des prix relatifs par élimination des subventions sur les produits et des dévaluations successives du *zloty* engendrèrent un nouveau cycle de négociations salariales et d'augmentations du pouvoir d'achat qui n'ont fait qu'exacerber le problème de l'excès de demande. En définitive, alors que l'hyperinflation, dont le rythme atteignait 740 % en 1989, parvenait à éroder la valeur réelle des liquidités excédentaires, elle n'a pas permis de résoudre le problème de la pénurie, dans la mesure où les revenus suivirent l'évolution des prix, une indexation à 100 % ayant même été, un moment, introduite. Quant aux taux d'intérêt, ils atteignirent 86 % ; en termes réels, ils restaient donc fortement négatifs, ce qui n'empêcha pas leur augmentation d'avoir un effet très sensible sur les entreprises.

En janvier 1990 une série de mesures drastiques fut introduite : augmentation du prix de certains biens par élimination des subventions et des contrôles — le prix du charbon vendu aux ménages, par exemple, a subi une hausse de 700 % —, réduction du degré d'indexation des salaires, hausse des taux d'intérêt nominaux, jusqu'à atteindre des taux réels positifs, et fixation du taux de change pendant plusieurs mois. L'inflation mensuelle tomba à 5 % en février et mars.

(11) Pour plus de détails sur cette expérience, voir les articles de Blanchard et Layard (1990), Kolodko (1990) et Nuti (1990a)

La contrepartie de cette politique fut une récession importante de l'activité industrielle, entraînant une baisse de la production et une aggravation du chômage. En adoptant comme objectif prioritaire le contrôle de l'inflation, la politique économique polonaise est fort éloignée des objectifs de croissance de la production et de plein emploi qui caractérisaient les politiques de la période d'après-guerre. Reste à voir si ce que Kolodko (1990) qualifie d'hyperinflation « induite » s'avèrera plus efficace que les réformes monétaires de l'après-guerre. Dehez et Drèze (1984) et Dehez et Fitoussi (1987) ont présenté une analyse théorique de ce processus de transition dynamique, par l'intermédiaire d'une hyperinflation, vers une situation où les avoirs liquides ont été épongés. Ces analyses montrent, une fois de plus, l'importance et le rôle potentiellement déstabilisant des anticipations.

La comparaison de l'expérience polonaise avec les réformes monétaires de l'après-guerre est intéressante puisque, comme l'a souligné Gurley (1953), toutes les réformes qui se sont concentrées sur l'élimination des liquidités excédentaires ont négligé l'évolution des revenus ; or, à l'évidence, c'est la résistance sociale à une baisse des revenus qui, dans le passé, a ruiné les efforts de stabilisation du gouvernement polonais.

Il faut aussi souligner que la réforme monétaire en Allemagne de l'Ouest avait pour objectif non seulement de réduire l'inflation, mais aussi de stimuler l'économie. En effet les encaisses liquides détenues par les ménages avaient atteint un niveau tel que ceux-ci n'étaient que peu incités à travailler ; la réforme eut pour effet d'augmenter la participation au marché du travail, ce qui, allié à la reprise de l'investissement, a engendré une croissance rapide de la production industrielle. Malheureusement, dans la Pologne d'aujourd'hui, la reconstruction industrielle n'en est pas encore au stade où elle pourrait tirer profit de ce type d'effet. L'un des objectifs de l'aide internationale doit donc être de financer l'investissement nécessaire à l'émergence d'une telle situation favorable.

Le commerce et les paiements extérieurs

Au lendemain de la guerre, les économies européennes étaient caractérisées par l'existence de stricts contrôles des changes et par des monnaies surévaluées. Avant la guerre, les échanges du Royaume-Uni avec le reste de l'Europe avaient été déficitaires, les pays du Continent accumulant des livres sterling. Ces excédents cumulés leur permirent de régler les importations en provenance du Royaume-Uni, lorsque son commerce devint excédentaire en 1946 et 1947. Mais par la suite le Royaume-Uni enregistra à nouveau un solde commercial négatif et les difficultés de paiement resurgirent. En fait, ces difficultés, causées par l'existence d'un réseau d'accords bilatéraux de paiements, constituaient alors le principal obstacle au commerce intra-européen. Or

toutes les tentatives de multilatéralisation des paiements avaient échoué, laissant les pays de l'OECE face au problème de la compensation des déséquilibres bilatéraux et de leur financement.

Bilatéralisme des paiements

Dans l'immédiat après-guerre, le bilatéralisme était le seul mécanisme de paiement viable pour la reprise du commerce. Le réseau d'échanges bilatéraux était essentiellement une alliance de pays à monnaies faibles à laquelle manquait un mécanisme d'équilibrage — c'est-à-dire un mécanisme qui puisse assurer les ajustements de balance de paiements. La situation était la suivante : les pays débiteurs bénéficiaient d'ouvertures de crédit ; lorsque celles-ci étaient épuisées, ils étaient obligés de régler en livres sterling ou en or, à moins de réduire leurs importations en provenance du pays créditeur. En général, ils optaient pour la dernière solution. Les pays créditeurs, de leur côté, ne pouvaient pas utiliser, pour le règlement de leurs échanges avec un pays tiers, leurs titres de créance, libellés dans les monnaies inconvertibles de leurs débiteurs. La mécanique bilatérale engendra rapidement une situation dans laquelle certains pays étaient devenus des créanciers permanents, tandis que d'autres étaient constamment débiteurs.

Confrontée à ce problème, l'Europe de l'après-guerre, après avoir échoué dans ses tentatives de multilatéralisation, opta pour l'établissement d'une union des paiements, l'UEP, qui fonctionna à la fois comme un mécanisme de compensation et comme un moyen de financement des déséquilibres bilatéraux. L'expérience est généralement considérée comme un succès dans la mesure où elle a stimulé le commerce entre les pays européens, favorisant ainsi l'intégration économique et la transition vers le multilatéralisme.

Le bilatéralisme est manifestement l'une des difficultés majeures de l'organisation actuelle des paiements intra-CAEM. Une bonne partie du commerce intra-CAEM est constituée d'échanges bilatéraux avec l'URSS. Les devises des pays de l'Est ne sont pas convertibles et les échanges bilatéraux sont renégociés tous les ans ou tous les cinq ans par les gouvernements. Les prix appliqués à ces transactions sont négociés autour d'une moyenne mobile des prix passés sur les marchés mondiaux. Le problème avec ce système est que les prix ne reflètent pas la qualité et que certains pays n'accordent pas la priorité au commerce intra-CAEM.

Les tableaux 7a et 7b, où figurent les structures géographiques des échanges commerciaux de l'Europe d'après-guerre et des pays de l'Est aujourd'hui, montrent que ces derniers sont encore plus dépendants du commerce intra-CAEM que les pays d'Europe de l'Ouest ne l'étaient alors du commerce intra-européen. Cet état de fait est, en grande partie, le fruit des contraintes du passé et l'expérience récente de la Hongrie et de la Pologne, qui ont accru substantiellement leurs échanges avec l'Ouest, semble indiquer que le commerce extra-CAEM devrait augmenter. Cette situation diffère donc de celle qu'a connue

connue l'Europe d'après-guerre, dont le souci majeur était d'encourager l'intégration européenne, alors qu'il s'agit aujourd'hui plutôt de favoriser l'intégration des pays du CAEM dans l'économie mondiale.

*7a. Répartition géographique des échanges commerciaux européens
(Prix 1938, Fab, en pourcent)*

	Commerce	
	intra-européen	avec pays tiers
1938		
• Importations	45	55
• Exportations	35	65
1946		
• Importations	63	37
• Exportations	42	58
1947		
• Importations	63	37
• Exportations	44	56
1948		
• Importations	55	45
• Exportations	45	55

Source : ONU, *Economic Survey of Europe*, 1948.

*7b. Répartition géographique des échanges des pays d'Europe de l'Est
(en pourcent, prix courants, 1988)*

	URSS	Autres pays de l'Est	Autres pays industrialisés	Reste du monde
URSS				
• Importations	—	54,0	25,1	20,9
• Exportations	—	49,0	21,9	29,1
Autres pays de l'Est				
• Importations	36,5	24,1	27,4	12,1
• Exportations	37,9	22,7	26,8	12,6

Source : OCDE.

Les déséquilibres bilatéraux sont aujourd'hui plus importants. Fin 1947, la somme des dettes bilatérales des pays de l'OECE était de 762 millions de dollars (soit 3,8 milliards de dollars d'aujourd'hui). En 1989, les déséquilibres bilatéraux potentiels au sein du CAEM étaient estimés à au moins 5 milliards de dollars, pour l'essentiel au profit de l'URSS : c'est en effet à cette somme que l'OCDE estime les subventions implicites que l'URSS accorde aux petits pays du CAEM sous forme d'achat de produits manufacturés de médiocre qualité en échange de pétrole, d'autres experts avançant des chiffres plus élevés. Au contraire, les déséquilibres bilatéraux entre les petits pays du CAEM sont très minimes : en 1989, la Tchécoslovaquie, la RDA, la Hongrie et la Pologne ont enregistré un déficit global de 288 millions de dollars vis à vis de leurs partenaires, alors que la valeur totale des échanges commerciaux entre ces quatre pays était de 7,7 milliards de dollars.

8a. Balance des paiements des pays membres de l'OECE
(milliards de dollars US, prix courants)

	1947				1948			
	Total	États-Unis	Autres hors Europe	Autres Europe	Total	États-Unis	Autres hors Europe	Autres Europe
Importations (fab)	13,9	5,6	7,3	1	15,3	4,6	9,3	1,4
Exportations (fab)	6,7	0,7	5,2	0,8	9	0,9	7,1	1,0
Solde commercial	- 7,2	- 4,9	- 2,1	- 0,2	- 6,3	- 3,7	- 2,2	- 0,4
Solde courant	- 7,2	- 5,4	- 1,7	- 0,1	- 5,6	- 3,6	- 1,7	- 0,3

Source : ONU, *Economic Survey of Europe*, 1948.

8b. Soldes des échanges des pays du CAEM avec les économies de marché
(milliards de dollars US, prix courants)

	CAEM hors URSS		URSS	
	1988	1989	1988	1989
Solde commercial	3,0	2,4	3,5	- 2,7
dont :				
• économies développées (a)	0,7	1,4	- 2,3	- 6,4
Solde courant	0,3	- 2,0	3,1	- 3,2

(a) OCDE excepté l'Australie et la Nouvelle-Zélande, mais incluant la Yougoslavie.

Source : ONU, *Economic Survey of Europe*, 1988-1989.

En revanche, les déficits globaux des pays de l'OECE étaient, à la veille du plan Marshall, beaucoup plus considérables — exprimés en dollars d'aujourd'hui — que ceux des pays de l'Est aujourd'hui (tableaux 8a et 8b). A l'époque, les pays d'Europe avaient des échanges fortement déséquilibrés avec un pays — les États-Unis — n'appartenant pas à l'OECE ; aujourd'hui les déficits des pays d'Europe de l'Est correspondent avant tout aux excédents d'un membre du CAEM, l'URSS. Convient-il, dès lors, pour faciliter la réorientation du commerce de ces pays, d'encourager la création d'une union est-européenne des paiements ? Et, si la réponse est positive, l'URSS doit-elle en faire partie ?

Les antécédants de l'UEP

Avant d'analyser les arguments pour et contre une union est-européenne des paiements, rappelons brièvement les étapes qui ont amené à la formation de l'UEP en 1950. La transition vers le multilatéralisme et la convertibilité fut en effet un processus long et tortueux (encadré 4) ; on ne parvint à rétablir la convertibilité extérieure qu'en 1958, et plusieurs devises ne sont toujours pas parfaitement convertibles aujourd'hui.

A la fin des années quarante, la transition vers le multilatéralisme engendrait des conflits d'intérêts entre les pays concernés. Premièrement, comme nous l'avons noté, certains pays étaient créditeurs de presque tous les pays de l'Europe de l'Ouest, tandis que d'autres étaient débiteurs. Deuxièmement, l'importance relative du commerce extérieur différait selon les pays : les petits pays étaient, à l'évidence, les plus intéressés par un accroissement du commerce intra-européen, la relance de leur économie en dépendant (tableau 9). L'intérêt des pays excédentaires, comme la Belgique, était d'obtenir qu'une partie de l'aide Marshall soit utilisée pour financer un dispositif de paiements multilatéraux au sein de l'Europe de l'Ouest. Les États-Unis, quant à eux, étaient hostiles à cette idée, par crainte de perdre le contrôle des fonds transférés en Europe. Les problèmes de l'affectation de l'aide Marshall et ceux de la transition vers le multilatéralisme étaient ainsi inextricablement mêlés.

9. Part du commerce intra-européen (OECE) dans le revenu national (en pourcent)

	1938	1947
Belgique/Luxembourg	19,2	17,3
France	4,3	2,5
Royaume-Uni	4,3	3,3

Source : Milward, 1984, p.29.

4. L'Union européenne des paiements

Créée le 19 septembre 1950.

Pays membres : Allemagne Fédérale, Autriche, Belgique, Danemark, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Trieste, Turquie.

Objectifs

- Assurer la transition du « bilatéralisme » à la convertibilité des monnaies.
- Promouvoir l'intégration européenne en libérant le commerce intra-européen des rationnements quantitatifs et des mesures discriminatoires.
- Créer un forum pour les négociations multilatérales concernant les politiques financières européennes.

Mode de fonctionnement

- Chaque mois, l'UEP s'appropriait tous les surplus et déficits bilatéraux de chacun des membres.
- A partir du troisième trimestre 1950, la position nette mensuelle de chaque membre envers l'Union fut enregistrée par la Banque des règlements internationaux (BRI) avec le signe approprié et cumulée. Après compensation de tous les déficits et surplus bilatéraux pouvant être compensés entre pays, chaque membre connaissait, à la fin de chaque mois, sa « position nette cumulée » vis-à-vis de l'Union.
- Seule la variation mensuelle de la position nette cumulée d'un membre faisait l'objet d'un règlement entre l'Union et chacun de ses membres.
- Les règlements étaient effectués en dollars américains (ou en or) et en « crédits » exprimés en termes d'« unité de compte » de l'Union.
- Pour se préparer à l'éventualité que les recettes en dollars de l'Union soient inférieures à ses paiements, les États-Unis versèrent, au départ, 350 millions de dollars dans la « caisse commune » de l'Union.

Réalisations

L'UEP s'achève en 1959 après avoir réalisé la convertibilité externe et assuré la libéralisation à 90 % du commerce européen.

En novembre 1947, la Belgique, la France, la Hollande, l'Italie et le Luxembourg — bientôt rejoints par le Royaume-Uni et l'Allemagne — signèrent le premier Accord de compensation monétaire multilatérale, qui stipulait que chaque membre devait présenter mensuellement à un organisme central un bilan de ses dettes et créances vis à vis des autres membres et déclarer les opérations de compensation multilatérales. L'accord distinguait les compensations de première catégorie (résultant de l'annulation des soldes existants) et les compensations de deuxième catégorie (résultant de l'accroissement des déséquilibres exis-

tants ou de l'apparition de nouveaux déséquilibres). Pour la deuxième catégorie, chaque pays s'engageait à annuler sa créance sur un autre pays en contrepartie de la même renonciation de ce pays envers un troisième. Cet accord requérait la création d'un réseau de pays où chacun était créateur net du précédent et débiteur net du suivant. De telles opérations présupposaient un certain degré de transférabilité des devises — car elles impliquaient qu'un pays effectue des paiements à un autre en utilisant une tierce monnaie — et la fixation de taux de change acceptables.

Les résultats du premier accord de compensation furent minimes. Sur un total de 762,1 millions de dollars, à peine 1,710 millions furent soldés au moyen des compensations de première catégorie. Au même moment, le Département d'État américain déclara que les dollars du plan Marshall ne seraient pas accordés dans le but de solder les déficits s'accumulant dans un système de compensation multilatérale.

La réponse des Européens fut de formuler un plan prévoyant de financer les déficits intra-européens avec les contreparties des dons du plan pour la reconstruction de l'Europe (PRE), c'est-à-dire le plan Marshall, une partie des fonds en dollars reçus à ce titre devant servir de base à des crédits entre pays membres. Cette formule atténuait la distinction entre prêts et dons, ce à quoi les États-Unis et le FMI s'opposaient. Le 5 avril 1948, le FMI déclara donc que les pays participant au PRE devaient s'abstenir d'utiliser à ces fins les ressources du fonds.

Cependant, la position des États-Unis évoluait progressivement, à mesure qu'ils prenaient conscience de l'importance de l'intégration européenne dans le contexte nouveau des relations internationales que constituait la Guerre froide. Le 16 octobre 1948, l'APCIE (Accord sur les paiements et compensations intra-européens) fut signé ; il ne prévoyait aucune assistance financière du FMI, mais reposait sur l'utilisation de fonds du PRE. La signature de cet accord marquait un changement dans l'attitude des États-Unis : le commerce régional et la libéralisation des paiements étaient maintenant considérés comme un prélude nécessaire à l'établissement de la convertibilité et du libre échange par les pays PRE.

Comme le premier accord, l'APCIE était fondé sur des opérations de compensations mensuelles par l'intermédiaire de la BRI et sur la compensation de certains crédits et dettes intra-européens. Le principe de compensation fut étendu à tous les pays de l'OECE à deux exceptions près. L'acceptation des compensations de première catégorie était automatique, celles de deuxième catégorie étant, comme pour le premier accord, laissée à la discrétion des pays concernés. L'innovation majeure résidait dans l'établissement de droits de tirage pour les pays européens, couplés à l'attribution d'une aide conditionnelle par l'ACE. Les pays qui prévoyaient d'être créateurs pendant une année devaient établir des comptes spéciaux dans leur propre monnaie, d'un montant égal à leurs excédents estimés envers chacun des autres pays participants, ceux-ci disposant ainsi de droits de tirage qu'ils pouvaient utiliser pour financer leur déficit anticipé avec leurs créanciers respec-

tifs. En contrepartie, les pays créanciers étaient autorisés à recevoir une allocation équivalente à l'aide en dollars PRE, pour financer leurs propres importations en provenance de l'hémisphère occidental. Ces droits de tirage furent ainsi établis pour injecter les crédits nouvellement créés dans le système. Toutefois, les opérations de compensation et d'annulation ne furent pas suffisantes à l'époque : l'épuisement des marges de crédits bilatéraux et la mauvaise volonté des créanciers structurels à accorder des crédits supplémentaires sans bénéficier d'un apport additionnel en dollars menèrent le système dans l'impasse.

Ce plan permit certes de sauvegarder le commerce intra-européen de la rupture et favorisa son expansion pendant l'année 1948 et une partie de 1949. Mais le système de paiements mis en place conservait un caractère bilatéral, dans la mesure où les droits de tirage étaient utilisés de manière bilatérale. La transférabilité était absente du système ; ce fut le principal point de la négociation pour la révision de l'accord relatif à l'année fiscale 1949-1950. C'était aussi la principale préoccupation de l'ACE qui la considérait comme une condition préalable à la libéralisation du commerce européen, laquelle était jugée essentielle pour le succès du plan de redressement. Mais l'insistance de l'ACE se heurta à des réactions mitigées de la part des Européens. La transférabilité était dans l'intérêt des créanciers — tels la Belgique —, potentiels bénéficiaires nets des droits de tirage, mais pas du Royaume-Uni, qui redoutait des pertes en or et en dollars et devait déjà faire face à une baisse sévère de ses réserves. De plus, l'ACE insistait sur la convertibilité des droits de tirage en dollars, ce qui impliquait un risque de dévaluation des monnaies européennes vis à vis du dollar, perspective qui ne plaisait ni aux créanciers ni aux débiteurs. Finalement, l'ACE renonça au préalable de la convertibilité en dollars et imposa que 25 % seulement des droits de tirage seraient multilatéraux. Ceux-ci ne furent donc pas traités comme contribution d'un créancier particulier et furent constitués en fonds commun de ressources.

Bien que le bilatéralisme continuât de prédominer, cet accord représenta un léger progrès par rapport au premier accord (le même pourcentage du commerce de l'OECE était financé par le dispositif). L'évaluation des résultats est cependant compliquée par le fait que la création de l'APCIE fut suivie, le 18 septembre 1949, d'une importante dévaluation de la livre sterling (30,5 % par rapport au dollar) — et d'autres monnaies de la zone sterling et d'ailleurs —, consécutive à la détérioration de la balance des paiements du Royaume-Uni durant le deuxième trimestre de 1949, qui provoqua une crise de confiance dans la monnaie anglaise et une baisse des réserves britanniques.

La création de l'UEP

En tout état de cause, de nouvelles pressions — de nature essentiellement politique (liées au durcissement de la Guerre froide)⁽¹²⁾ — commencèrent de s'exercer en 1949-1950 en faveur de la libéralisation du

(12) De nos jours, la volonté d'encourager le développement de la démocratie fait naître des pressions politiques du même ordre.

commerce et des paiements européens et l'accord de création de l'UEP fut signé le 19 septembre 1950. L'objectif n'était pas seulement de faciliter le commerce intra-européen, mais aussi d'encourager à la coopération économique en Europe de l'Ouest : la création de l'UEP fut perçue comme un pas vers une intégration européenne complète.

Le principe de base était celui d'une union de compensation dotée de ressources propres et d'une unité de compte commune (encadré 4). A la différence des accords précédents, la compensation avait un caractère automatique. Les monnaies de l'OECE devaient devenir mutuellement convertibles et les déficits devaient être financés de manière entièrement multilatérale. Mais l'essentiel était que l'UEP devait fournir un mécanisme automatique d'ajustement des balances des paiements, incitant débiteurs et créanciers à tendre vers l'équilibre des paiements intra-européens : il s'agissait d'assurer la transition vers un commerce et des paiements intra-européens libres une fois que l'aide ACE ne serait plus disponible.

Au départ, les pays européens s'opposèrent aux propositions de l'ACE : ils redoutaient en effet les conséquences d'une libération des échanges, notamment les risques d'accroissement du chômage et de perte d'indépendance de la politique macroéconomique interne. La position du Royaume-Uni et le régime de la livre sterling dans l'union constituaient un autre sujet de préoccupation. Ce fut, en partie, pour rendre le plan acceptable que l'ACE décida de mobiliser des fonds PRE, à titre d'incitation. En février 1950, l'ACE demanda au Congrès américain d'autoriser l'affectation d'au moins 600 millions de dollars de crédits à venir pour encourager énergiquement la poursuite du programme de libéralisation du commerce et des paiements — ce que le Congrès accepta. Après deux ans d'expérimentation, l'UEP fut enfin établie ; elle dura huit ans et demi. Peu après sa fin en 1958, tous les anciens membres de l'UEP, à l'exception de la Grèce, de l'Islande et de la Turquie, décrétèrent la convertibilité des comptes courants des non résidents.

Pour évaluer le degré de réussite et les ressources utilisées par ces opérations, il faut rappeler que, durant les vingt et un mois ayant précédé la naissance de l'UEP, les déficits bilatéraux entre pays de l'OECE s'élevèrent à 4,4 milliards de dollars, dont un quart seulement put être soldé par l'intermédiaire des deux APCIE successifs. Pendant les douze premiers mois de l'UEP, la somme des déficits bilatéraux ne dépassa jamais 3,2 milliards de dollars, dont les deux tiers furent automatiquement soldés grâce au mécanisme de compensation de l'union, le dernier tiers ayant été couvert de la manière suivante : 225 millions de dollars par des versements en or à l'union ; 54 millions de dollars par des crédits ; 316,6 millions de dollars par des aides, directes ou indirectes, en dollars. Sur l'ensemble de la période d'existence de l'UEP, le total cumulé des positions bilatérales soldées à travers l'union s'éleva à 46,6 milliards de dollars. C'est là la preuve d'un succès indiscutable. En outre, si le degré de libéralisation du commerce fut variable selon les pays, les résultats sur ce front furent aussi impressionnants : au terme des trois premiers mois, 60 % du commerce intra-européen privé était libéralisé ; ce pourcentage atteignit 84 % en avril

1955 et 89 % en juin 1959. Notons cependant que l'aide Marshall ne fut pas en elle-même suffisante pour éliminer le déficit en dollars de l'Europe occidentale. Un réajustement majeur des monnaies était de toute façon nécessaire

Un exemple : la Belgique de l'après-guerre

Le cas de la Belgique est particulièrement intéressant : on a en effet prétendu que ce pays aurait pu, sans l'aide américaine, retrouver son niveau de vie d'avant-guerre. De plus, l'apparente banqueroute de la Belgique aurait été la conséquence non seulement des destructions de la guerre, mais surtout du fait que ce pays continuait à vivre avec une inflation rampante (Baudhuin, 1958). Ce jugement était déjà celui que portaient, en 1947, sur l'Europe entière des économistes aussi distingués que Haberler, Viner, Harrod, Lutz et Hazlitt.

La Belgique mit en œuvre une politique dont le but était de porter remède à cette situation : la stratégie consistait à laisser l'inflation se manifester ouvertement, tout en ne faisant aucun effort particulier pour orienter les ressources vers une utilisation spécifique telle que l'investissement. Dans la mesure où pareille politique est souvent recommandée aujourd'hui aux pays de l'Est, il est intéressant d'en étudier les conséquences.

Les premiers résultats furent remarquables : la production industrielle, qui atteignait, en 1945, 58 % du niveau d'avant-guerre, passa à 104 % de ce même niveau en 1947 — soit la croissance la plus rapide de toute l'Europe de l'Ouest, à l'exception de la Hollande — ; la stabilité interne des prix fut restaurée à la fin de 1948. La Belgique fut parmi les premiers pays à libéraliser ses importations européennes (à 75 %) et décida, avant les autres, une libéralisation de ses importations en dollars. Sa balance des paiements était déséquilibrée, le déficit en dollars n'étant que partiellement compensé par un excédent en monnaies européennes. La politique de libéralisation des échanges encouragea de façon délibérée l'afflux des biens de consommation non essentiels pour accroître le niveau de vie et stimuler l'offre de travail. Notons cependant que la Belgique disposait, à la fin de la guerre, d'importantes réserves, qui augmentèrent encore avec l'aide Marshall.

On a toutefois récemment suggéré (Kaplan et Schlemeinger, 1989) qu'après un succès initial, les résultats de cette politique furent négatifs ; que les investissements de modernisation furent moins importants qu'ils ne l'auraient été autrement, donc la croissance plus lente et le chômage plus élevé. De 1949 à 1953 en effet, l'emploi diminua chaque année — sur ce plan, le plus mauvais résultat de tout l'OECE. Et lorsqu'au moment de la Guerre de Corée, l'inflation reprit un peu partout, la Belgique ne résista pas mieux que les autres pays européens.

Ainsi, cette politique de libéralisation pure et simple, autorisant l'utilisation libre de l'aide pour financer des importations incontrôlées, n'a pas été une grande réussite. Si l'on ajoute à cela le fait que

d'autres pays — tout comme les pays de l'Est aujourd'hui — ne disposaient pas alors de réserves suffisantes pour soutenir une telle politique, on est en droit d'avoir un doute sur le bien-fondé de cette stratégie. Il convient aussi de noter que cette politique, comme celle de l'Italie, se heurta à une opposition considérable de la part de l'ACE, qui encouragea à nouveau l'orientation des ressources économiques, selon une démarche plus dirigiste.

Les effets bénéfiques de l'UEP

Globalement, le commerce extérieur européen a enregistré une forte croissance pendant la période 1946-1951 ; pendant les premières années, il y a eu intensification des importations de biens essentiels en provenance des États-Unis, qui pallièrent alors la défaillance de l'Allemagne. Le commerce fut facilité par les accords de paiement et la création de l'UEP, qui favorisa la transition du bilatéralisme au multilatéralisme, et par la suite, à la convertibilité. Le rôle du plan Marshall dans ce domaine fut limité : les États-Unis ne versèrent initialement que 350 millions de dollars. Pourtant ce modeste montant de devises convertibles est généralement considéré comme ayant été un catalyseur essentiel. Notons que la libéralisation des échanges fut lente et ponctuée de nombreuses reculades et de réalignements des parités monétaires. Ainsi, à l'expiration du plan Marshall, la transition vers une liberté complète du commerce et des paiements n'en était-elle toujours qu'à ses premières étapes. Néanmoins, l'impulsion donnée par l'UEP et les encouragements des États-Unis à sa mise en œuvre sont généralement reconnus comme des facteurs déterminants dans le processus d'ouverture des économies européennes de l'après-guerre.

Le contexte politique

En aidant à l'édification d'un bloc économique puissant en Europe occidentale, les États-Unis obéissaient au souci sous-jacent de faire contrepoids à ce qu'ils considéraient être la menace soviétique. Ainsi, les encouragements à l'intégration européenne étaient-ils motivés par des considérations davantage politiques et militaires qu'économiques. Cette impression est renforcée par la forte pression exercée par les États-Unis en vue du lancement, à l'automne 1950, du plan Schuman. La volonté d'intégrer complètement l'Allemagne de l'Ouest dans l'Europe occidentale, et donc de renforcer la capacité de production militaire de cet ensemble, était un objectif explicite de la politique américaine. Quant au caractère économiquement bénéfique de l'intégration européenne, l'opinion générale des Américains inclinait plutôt au scepticisme (Haberler, 1948) ; en 1984 encore, Gordon (1984) soutenait toujours que les taux de croissance des pays non intégrés, à l'exception du Royaume-Uni, étaient aussi élevés que ceux des pays intégrés. Toutefois, le rôle de levier de l'aide Marshall dans la première étape de l'intégration économique européenne ne fait aucun doute.

La transition des pays de l'Est vers la convertibilité

Deux enseignements importants émergent de l'histoire des mécanismes de paiements internationaux dans les années d'après-guerre : tout d'abord, il apparaît clairement que les accords de compensation relativement peu structurés n'ont pas permis de résoudre le problème du bilatéralisme ; ensuite il a fallu que les pays s'accordent sur des procédures de coordination des politiques macroéconomiques et s'engagent résolument sur la voie de l'intégration économique pour que puisse être mis en place un système de compensation suffisamment structuré pour déboucher sur le multilatéralisme des paiements. A la lumière de cette discussion, considérons maintenant les scénarios possibles d'évolution des paiements extérieurs en Europe de l'Est aujourd'hui, et examinons le rôle que pourrait jouer une union des paiements dans ce contexte.

En 1991, les échanges commerciaux intra-CAEM se feront aux prix du marché mondial et seront réglés en monnaies convertibles. La mise en œuvre de ces nouvelles règles aura vraisemblablement trois conséquences : (i) un déficit important des petits pays du CAEM vis à vis de l'URSS ; (ii) un déficit potentiel de l'ensemble du CAEM vis à vis des pays développés de l'Ouest ; et (iii) une chute des prix relatifs des biens industriels produits à l'Est, entraînant une aggravation du déficit des petits pays du CAEM qui sont exportateurs de ces produits⁽¹³⁾. Ces évolutions se traduiront inévitablement par une pénurie de devises convertibles dans les pays déficitaires, leurs besoins de liquidités les contraignant alors à une réorientation géographique de leurs échanges. En réponse à ces difficultés probables, on peut envisager deux scénarios possibles :

- *Le passage direct à un système multilatéral avec convertibilité complète.* Dans ce cas, il conviendra sans doute de laisser les taux de change flotter librement, avec l'espoir qu'ils se stabilisent à des niveaux raisonnables. Si au contraire les autorités essayaient de fixer les taux de change, il leur faudrait disposer de réserves très importantes en monnaies convertibles et avoir recours à des politiques d'ajustement dans l'éventualité, probable, de déséquilibre des paiements extérieurs. Afin de pallier ces difficultés, Kenen (1990) propose d'autoriser l'usage de droits de tirage du FMI pour le financement des déséquilibres des balances de paiements qui suivront la décision de régler les dettes intra-CAEM en monnaies convertibles. L'ajustement des taux d'échange pratiqués dans les contrats actuels vers les prix de commerce mondial devrait se faire dans un délai de deux ou trois ans, tandis que le commerce de l'URSS avec l'Europe de l'Est devrait être gouverné par des accords semblables à ceux qui existent actuellement entre l'Union soviétique et la Finlande.

(13) Dans le cas des petits pays du CAEM, les déficits potentiels envers l'URSS pourraient théoriquement être compensés par un accroissement des exportations vers l'Ouest. Cependant, une telle réorientation des échanges sera coûteuse et il faudra du temps pour adapter le capital physique existant à la production des biens demandés par les pays occidentaux.

L'inconvénient majeur d'un tel plan est que le simple fait de l'annoncer risque de provoquer des mouvements spéculatifs sur les taux de change.

● *Une union est-européenne des paiements.* Le principal avantage d'un système de compensation du type union de paiements réside dans le fait que les besoins de liquidités pour le fonctionnement du mécanisme sont très limités, dans la mesure où chacun des pays membres ne doit solder que sa position nette : à aucun moment il n'est nécessaire pour un pays qui dispose d'un surplus avec un autre de solder en totalité ses comptes avec les pays envers lesquels il est débiteur.

Le principal désavantage d'un tel système est qu'il faut, pour qu'il réussisse, qu'il s'appuie sur une structure bien définie et assez rigide, accompagnée d'une coordination des politiques économiques. Ceci implique l'existence d'une volonté d'intégration à plus long terme, comme c'était le cas pour l'Europe de l'Ouest vers 1950. Un arrangement moins formel et plus simple — comparable aux premiers accords d'après-guerre — serait sans doute plus adapté au cas de l'Europe de l'Est aujourd'hui ; mais les risques d'échec sont alors importants, comme le montre l'expérience de ces accords.

De plus, pour fonctionner de manière satisfaisante, un tel mécanisme exige en principe que tous les pays participants équilibrent leur compte à l'intérieur du système de compensation, ce qui équivaut à supposer qu'ils équilibrent en même temps leur balance de paiements avec les pays tiers. Faute de quoi, les participants qui enregistreront des déficits dans les échanges avec leurs partenaires de compensation et des excédents à l'égard de pays tiers seront tentés d'utiliser autrement ces excédents extérieurs et ne voudront pas les rapatrier dans le système de compensation. Ce problème est plus aigu aujourd'hui dans la mesure où la part du commerce hors CAEM dans les échanges des pays de l'Est est plus élevée que celle du commerce des pays participants à l'UEP avec les pays tiers dans les années cinquante.

L'unification allemande — l'ancienne RDA est, derrière l'URSS, le deuxième partenaire commercial de la plupart des membres du CAEM — et l'endettement extérieur représentent autant de difficultés supplémentaires dans la mise en œuvre d'un tel schéma. Des pays comme la Pologne et la Hongrie, qui ont une importante dette en devises, pourraient vouloir utiliser l'aide pour annuler une partie de leur dette, comme le Royaume-Uni et la Norvège l'avaient fait après la guerre. Faute d'engager les changements structurels nécessaires pour modifier la situation sous-jacente des paiements, une telle stratégie n'a qu'un effet purement transitoire. C'était précisément pour cette raison que les États-Unis répugnaient, au lendemain de la guerre, à permettre l'utilisation de l'aide Marshall de cette façon.

Les leçons à tirer, pour les pays de l'Est, de l'expérience d'après-guerre semblent claires. Un choix intermédiaire entre la pleine convertibilité et un système très structuré de compensations, ayant pour objectif une intégration économique poussée, n'a qu'une faible probabilité de succès. Deux autres options sont ouvertes : la première est la converti-

bilité immédiate, sans transition, avec taux de change flottants, qui risque toutefois d'engendrer d'importants mouvements de changes dont les conséquences réelles seraient difficilement tolérables pour les économies de l'Est ; la seconde consisterait à établir, au moins provisoirement, des taux de change fixes, ce qui nécessiterait une injection importante de liquidité en monnaies convertibles.

Avant de conclure cette section, il convient de rappeler que la libéralisation du commerce était, après la guerre, un objectif important de tous les pays. Si nous avons insisté sur les difficultés que risquent de connaître demain les pays de l'Est, il faut également souligner que les pays avec lesquels ils comptent développer leur commerce devront aussi accepter leur part dans le processus d'ajustement, comme ce fut le cas dans l'après-guerre.

En 1988 déjà, les pays d'Europe de l'Est se plaignaient des difficultés qu'ils rencontraient dans leurs relations commerciales avec la CE. Un rapport de la Banque mondiale préparé à l'époque concluait en ces termes :

« La première (réforme) serait pour la CE d'honorer les engagements existants sur l'élimination des entraves commerciales. Une autre réforme plus générale consisterait, pour la CE en particulier, à reconnaître la logique de sa propre politique commerciale et à accepter de démanteler ses restrictions discriminatoires contre le bloc de l'Est, alors que les pays de l'Europe de l'Est vont progressivement vers un plus grand libéralisme. Enfin et surtout, les pays du bloc de l'Est pris globalement ont besoin de garanties internationales crédibles les assurant que, s'ils font l'effort difficile de réorienter leur commerce vers l'Ouest, ils bénéficieront, à long terme, de l'accès aux marchés, ce qui justifierait les coûts économiques et politiques d'un ajustement aussi important. Cette réorientation a peu de chances de réussir sans un engagement politique international allant dans ce sens ».

(Roy et Roe, 1988)

Les propositions Delors

Jusqu'ici, nous avons essayé de dégager les leçons de l'expérience de l'après-guerre en vue d'une aide éventuelle aux pays de l'Est aujourd'hui. Nous n'avons abordé ni la question du montant qui devrait être alloué ni celle de son affectation.

Le montant total de l'aide accordée à l'Europe occidentale dans le cadre du plan Marshall a été de 12,4 milliards de dollars sur quatre ans. Convertis en dollars actuels, cela représente 65,4 milliards de dollars,

soit 16,4 milliards par an ou encore 42 dollars par habitant et par an. En adoptant le même montant — en dollars d'aujourd'hui — d'aide par habitant, on devrait envisager de transférer une somme de 4,8 milliards de dollars par an pour les six pays de l'Europe de l'Est, ou 16,7 milliards de dollars si l'on inclut l'Union soviétique

Le chiffre de 23 milliards de dollars par an — estimé par l'ONU (UN, 1990) sur la base du discours de J. Delors (1990) — serait donc considérablement supérieur aux sommes allouées si l'on se fondait sur le montant d'aide annuelle par tête accordée par le plan Marshall (cinq fois le plan Marshall pour les six pays et un tiers de plus si l'URSS était incluse). En revanche, une aide annuelle de 23 milliards ne représente que 0,3 % du PNB de la CE en 1989, alors que le plan Marshall équivalait, en moyenne sur quatre ans, à 1 % du PNB américain de l'époque. Si l'on retenait ce pourcentage, l'aide de la CE devrait être aujourd'hui de 50 milliards de dollars par an (UN, 1990).

De multiples critères d'affectation ont été proposés : l'encadré 5 indique quel serait, dans chaque cas, le montant accordé à chacun des pays.

Toutefois, fonder l'aide actuelle sur les chiffres du plan Marshall est quelque peu arbitraire et on pourrait réintégrer dans la procédure les mécanismes de négociation qui précédèrent la signature de l'Acte de 1948. Les pays pourraient spécifier leurs besoins et ces données seraient utilisées comme bases de négociation. Cependant, l'idée que les autorités nationales spécifient des objectifs sectoriels est beaucoup moins acceptable aujourd'hui qu'elle ne l'était à l'époque du plan Marshall, surtout compte tenu du contexte économique est-européen.

5. L'affectation de l'aide proposée par J. Delors selon différents critères

En janvier 1989, le Président de la Commission européenne, Jacques Delors, a proposé d'aider l'Europe de l'Est pour un montant total de 23 milliards de dollars par an durant les cinq années à venir, soit au total 115 milliards de dollars courants.

Le montant de l'aide annuelle correspond à 1,3 % du PIB du « groupe des Cinq » (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie et Tchécoslovaquie) et représente une aide de 240 dollars par habitant de ces pays. Elle équivaut à 0,3 % du PNB américain en 1989, 0,3 % du PNB de la CE, ou encore 0,1 % de la somme des PNB de la CE, des États-Unis et du Japon en 1989.

Le montant total de l'aide sur cinq ans représente 1,6 fois la dette totale nette du « groupe des Cinq » en 1989.

L'affectation de cette aide selon différents critères envisageables est présentée dans le tableau suivant :

Répartition de l'aide de la CE à l'Europe de l'Est selon différents critères

	(a) Proportionnel à l'endettement extérieur		(b) Proportionnel au déficit courant	
	millions de dollars	%	millions de dollars	%
• URSS exclue				
Bulgarie	4 140	18	2 760	12
Hongrie	7 130	31	6 210	27
Pologne	10 120	44	12 190	53
Roumanie	0	0	0	0
Tchécoslovaquie	1 610	7	1 840	8
Total	23 000	100	23 000	100
• URSS incluse				
Bulgarie	1 838	8	3 345	15
Hongrie	4 327	19	5 854	26
Pologne	8 348	36	8 364	36
Roumanie	0	0	0	0
Tchécoslovaquie	1 195	5	1 254	5
URSS	7 293	32	4 182	18
Total	23 000	100	23 000	100

Source : calcul des auteurs.

Dans le cadre du plan Marshall, le critère de distribution était le déficit de la balance des paiements. Si, comme semble l'indiquer l'orientation actuelle, le critère retenu dans le cas présent devait être celui de « l'état d'avancement de la réforme », l'ordre des pays receveurs ne sera pas très différent de celui décrit dans le tableau, si ce n'est que la Tchécoslovaquie et la Roumanie seraient mieux loties que dans les évaluations présentées ci-dessus. Si au contraire l'objectif choisi était d'atteindre un niveau commun de revenu par tête dans les cinq années, la Roumanie deviendrait le premier bénéficiaire et la Hongrie passerait de la seconde à la quatrième place. Enfin les critères adoptés par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) seront relatifs au risque-pays en matière d'endettement extérieur : la Tchécoslovaquie serait alors plus aidée que la Pologne.

Conclusion

La comparaison entre l'Europe occidentale d'après-guerre et l'Europe de l'Est actuelle nous a permis de tirer un certain nombre de conclusions.

Tout d'abord, les économies de l'après-guerre étaient, en réalité, en meilleur état qu'il n'y paraissait à l'époque. L'étude de données existantes montre qu'il n'en va probablement pas de même dans le cas de l'Europe de l'Est aujourd'hui. En outre, la production d'après-guerre a connu une croissance rapide et, si quelque chose a stimulé cette croissance, il semble bien que ce soit la planification sectorielle microéconomique.

Le problème de la transition vers des économies de marché et les difficultés qui lui sont associées, en particulier l'instabilité, semblent être traitées aujourd'hui d'une manière différente. Après la guerre, priorité fut accordée à la solution des problèmes réels de l'économie, en particulier la croissance de la production et l'emploi. Le problème de l'inflation fut l'objet d'une moindre attention et elle ne fut en conséquence jamais vaincue. Les réformes monétaires de l'époque se concentrèrent sur l'élimination de l'excès d'actifs liquides, en les gelant ou en les dépréciant. L'hyperinflation récente en Pologne a eu un effet comparable ; mais il est difficile d'en prévoir les conséquences à long terme, à cause de l'évolution incertaine des anticipations. Même dans le cas de l'Allemagne de l'Est, qui jouit de certains avantages, la réforme monétaire s'est avérée plus coûteuse que prévu. Il faut remarquer aussi que la tendance actuelle est d'insister sur l'aspect macroéconomique de la politique économique de stabilisation ; et cependant, les expériences de la Belgique et de l'Italie, qui ont, après la guerre, mis en œuvre des politiques macroéconomiques semblables à celles recommandées aujourd'hui aux pays d'Europe de l'Est, ne se sont pas révélées particulièrement positives dans le long terme.

Quant aux problèmes extérieurs, la manière dont on a géré le commerce et les paiements entre la fin de la guerre et 1958, année où fut déclarée la convertibilité externe des monnaies, est généralement considérée comme ayant été un succès. Grâce à une injection limitée de liquidités, on a créé un mécanisme de compensation qui a permis de passer d'un système de paiements bilatéral à un système de paiements multilatéral. En outre, l'apport de crédits a aidé à stabiliser les taux de change et à éliminer les déficits extérieurs.

On pourrait être tenté d'en conclure que la création aujourd'hui d'un système de compensation faciliterait le passage au multilatéralisme. Cependant, dans la mesure où le groupement des pays d'Europe de l'Est n'est pas particulièrement naturel et où il n'existe pas aujourd'hui d'orientation commune comparable à celle qui se dégagait après la guerre, un système fortement structuré risquerait de ne pas survivre

longtemps et de ne pas suffire pour assurer l'apport des crédits nécessaires pour couvrir les dettes extérieures. D'autre part, comme l'a démontré l'expérience des années précédant la création de l'UEP, un système moins structuré aurait peu de chances de réussir. Il faut en outre tenir compte de la présence de l'URSS, créancier important pour la plupart des pays d'Europe de l'Est, qui n'a pas un intérêt direct à participer à un tel système et qui n'avait pas d'équivalent dans l'après-guerre.

Si l'idée de création d'une union est-européenne des paiements est écartée, il faudra accepter l'option alternative, c'est-à-dire un passage direct à la convertibilité. Pour que cette solution engendre la stabilité, il faudrait un apport extérieur de monnaie convertible beaucoup plus important que celui qui fut fourni après la guerre. Rappelons aussi que le processus d'ajustement vers le multilatéralisme et la convertibilité externe après la guerre s'est avéré long, difficile et quelque peu instable.

En somme, une chose est claire : les économies d'Europe de l'Est présentent aujourd'hui plusieurs des symptômes qu'avaient les pays d'Europe de l'Ouest après la guerre. Les faits montrent que ces économies étaient alors déjà en voie de rétablissement et que le traitement qui leur fut administré n'a fait, en réalité, que faciliter ce processus. Le diagnostic de l'époque, qui avait surestimé la gravité de la maladie, était erroné ; mais il est probablement plus approprié dans la situation actuelle. Il se pourrait donc fort bien qu'un traitement similaire s'impose et qu'il se révèle efficace.

ANNEXE

Liste des sigles

ACE	Administration pour la coopération économique.
AIÉPC	Accord intra-européen pour les paiements et compensations.
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement.
BRI	Banque des règlements internationaux.
CAEM	Conseil d'assistance économique mutuelle.
CE	Communauté européenne.
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier.
CECE	Comité européen pour la coopération économique.
FMI	Fonds monétaire international.
OECE	Organisation européenne de coopération économique.
PRE	Plan de reconstruction européenne (dit plan Marshall, PM).
UEP	Union européenne des paiements.

Références bibliographiques

- ABELSHAUSER, W., 1984 : « The Economic Rôle of the E.R.P. in German Recovery and Growth », communication à la conférence *The Marshall Plan and Germany*, Washington.
- ADDA, J., et R. COLIN, 1990 : « L'Europe entre l'Est et le Sud », *Revue de l'OFCE*, n° 32, juillet.
- BAILEY, T.A., 1977 : *The Marshall Plan Summer*, Stanford, Hoover Institution Press.
- BAUDHUIN, F., 1958 : *Histoire économique de la Belgique 1945-56*, Bruxelles, Bruylant.
- BLANCHARD, O., et R. LAYARD, 1990 : « Economic Change in Poland », *Centre for Economic Performance Discussion Paper*, n° 3.
- CATINAT, M., 1981 : « La production industrielle sous la IV^e République », *Economie et Statistique*, n° 129, janvier.
- CHESTER, D.N., 1952 : « Machinery of Government and Planning », in Worswick, G.D.N., et P.H. Ady, eds., *The British Economy 1945-1950*, Oxford, Clarendon Press.
- CLAYTON, W.L., 1947 : « The European Crisis », *Foreign Relations of the United States*, 27 mai, vol. 3.
- CLEVELAND, H. van B., 1984 : « If There Had Been No Marshall Plan », in HOFFMANN, S., et C. MAIER, eds., *op. cit.*
- DEHEZ, P., et J.DRÈZE, 1984 : « Rigidité des prix relatifs, rationnement de l'offre et inflation », *Cahiers du séminaire d'économétrie*, Paris, Editions du CNRS.
- DEHEZ, P., et J.P. FITOUSSI, 1987 : « Equilibres de stagflation et indexation des salaires », in FITOUSSI J.P., et P.A. MUET, eds., *Macrodynamique et déséquilibres*, Paris, Economica.

- DELORS, J., 1990 : Discours devant le Parlement Européen à l'occasion de la présentation du programme de travail de la Commission pour 1990, 17 janvier.
- DOW, J.L.R., 1964 : *The Management of the British Economy 1945-60*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GORDON, L., 1984 : « Lessons from the Marshall Plan. Successes and Limits », in HOFFMANN, S., et C. MAIER, eds., *op. cit.*.
- GURLEY, J.G., 1953 : « Excess Liquidity and European Monetary Reforms, 1944-1952 », *The American Economic Review*, vol. 43.
- HABERLER, G., 1948 : « Some Economic Problems of the European Recovery Program », *The American Economic Review*, vol. 38, n° 4.
- HOFFMAN, P.G., 1951 : *Peace Can be Won*, Garden City, N.J., Doubleday.
- HOFFMANN, S., 1984 : « Final Remarks on the Marshall Plan », in HOFFMANN, S., et C. MAIER, eds., *op. cit.*.
- HOFFMANN, S., et C. MAIER, eds., 1984 : *The Marshall Plan : A Retrospective*, London, Westview Press.
- KAPLAN, J., et G. SHLEMEINGER, 1989 : *The European Payments Union*, Oxford, Clarendon Press.
- KENEN, P., 1990 : « The Reconstruction of International Monetary Relations of the CMEA Countries », communication à la conférence CEPR *East/Central European Payments Union Proposals*, Rome, juin.
- KINDLEBERGER, C.P., 1984 : « The American Origins of the Marshall Plan : A View from the State Department », in HOFFMANN, S., et C. MAIER, eds., *op. cit.*.
- KINDLEBERGER, C.P., 1987 : *Marshall Plan Days*, Boston, Allen & Unwin, Hoover Institution Press.
- KOLODKO, G., 1990 : « Polish Hyperinflation and Stabilization 1989-1990 », *Warsaw Institute of Finance working paper*, n° 10, Varsovie.
- KORNAI, J., 1984 : « Adjustment to Price and Quantity Signals in a Socialist Economy », in CSIKOS-NAGY, B., D. HAGUE et G. HALL, eds., *The Economics of Relative Prices*, London, MacMillan.
- KRENGEL, R., 1958 : *Anlaagervermögen, Produktion und Beschäftigung der Industrie im Gebiet der Bundesrepublik von 1924 bis 1956*, Berlin, Dunker Quand Humblot
- LEHOULIER, J., 1948 : « L'évolution des salaires », *Revue d'économie politique*, novembre-décembre
- MADDISON, A., 1973 : *Economic Policy and Performance in Europe 1913-1970*, Londres, The Fontana Economic History of Europe, vol. 5, chap. 10.
- MAIER, C., 1984 : « Supernational Concepts and National Continuity in the Framework of the Marshall Plan », in HOFFMANN, S., et C. MAIER, eds., *op. cit.*
- MARSHALL, G.C., 1947 : « Harvard Commencement Address, June 5th », *Foreign Relations of United States*, vol. 3.
- MILWARD, A.S., 1979 : *War, Economy and Society 1939-1945*, Londres, Allen Lane
- MILWARD, A.S., 1984 : *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, Londres, Methuen.
- MILWARD, A.S., 1988 : « Was the Marshall Plan Necessary ? », *Diplomatic History*, vol. 18.

- NUTI, D.M., 1990a : « Internal and International Aspects of Monetary Disequilibrium in Poland », *European Economy*, n° 43, mars.
- NUTI, D. M., 1990b : « The Case for Western Aid to Central and Eastern Europe », miméo, Institut universitaire européen, Florence.
- OCDE, 1990 : *Financial Markets Trends*, n° 45, février.
- OCDE, 1990 : *Perspectives économiques*, n° 47, juin.
- OECE, 1952 : *Bulletin statistique*, mai.
- PLANECON : *Reports*, différents numéros.
- PORTES, R., 1989 : « The Theory and Measurement of Macroeconomic Disequilibrium in Centrally Planned Economies », in DAVIS, C., et W. CHAREMZA, eds., *Models of Disequilibrium and Shortage in Centrally Planned Economies*, Londres, Chapman and Hall.
- ROE, A., et J. ROY, 1988 : « Trade Reform and External Adjustment : The Experiences of Hungary, Poland, Portugal, Turkey and Yugoslavia », *EDI Policy Seminar Report n° 16*, Washington, Banque mondiale.
- ROLL, E., 1984 : « The Marshall Plan as Anglo-American Response », in HOFFMANN, S., et C. MAIER, *op. cit.*
- SPEER, A., 1959 : *Erinnerunger*, Berlin, Ullstein.
- UN (ONU), ECE, 1949 : *Economic Survey of Europe in 1948*, New York.
- UN (ONU), ECE, 1990 : *Economic Survey of Europe in 1989-90*, New York.
- UNRRA, 1947 : *Operational Analysis Paper*, n° 41, avril.
- US SENATE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS, 1948 : *ERP Hearings in Exemption Session*, Washington, USGPO.
- VAN BRABANT, J., 1990 : « Socialist Economies : The Disequilibrium School and the Shortage Economy », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, n° 2.
- WEXLER, I., 1983 : *The Marshall Plan Revisited*, Londres, Greenwood Press.