

Repenser le soutien de la communauté internationale à l'Europe de l'Est

Ce texte est le résultat d'un travail collectif ⁽¹⁾ de :

Michel Aglietta,

Professeur à l'Université de Paris X

Michèle Bailly,

Directeur-adjoint du Centre d'observation et de prévision du ministère du Commerce extérieur

Christian de Boissieu,

Professeur à l'Université de Paris I

Jean-Michel Charpin,

Directeur des Etudes économiques à la Banque nationale de Paris

Jean-Paul Dessertine,

Directeur général adjoint de l'Union européenne de CIC

Etienne Lakits,

Conseiller du Président de la Chambre syndicale des Banques populaires

Georges Mink,

Directeur du Centre de recherche sur les sociétés post-communistes

Jean-Pierre Pagé,

Directeur du Centre d'observation et de prévision au ministère du Commerce extérieur

Jacques Sapir,

Maître de conférence à l'Ecole des Hautes études en Sciences sociales

a également contribué à ce travail

Jean Pisani-Ferry,

Directeur du Centre d'études prospectives et d'informations internationales

(1) Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que leurs auteurs et non les organismes pour lesquels ils travaillent.

La transition des pays d'Europe de l'Est vers l'économie de marché sera plus longue et plus coûteuse qu'il n'était prévu à l'origine. En effet, l'effondrement du système communiste s'est accompagnée le plus souvent d'une thérapie de choc comprenant la libération des prix et une ouverture très rapide du commerce vers l'extérieur, tandis que l'on tentait de mettre en place les institutions et les acteurs que requière une économie de marché, notamment au moyen de programmes de privatisations ambitieux. Si ces programmes ont tout d'abord permis une stabilisation économique relative des pays d'Europe de l'Est, il est rapidement apparu que l'interdépendance des économies de l'Est organisée par le régime communiste avait été initialement sous-estimée. La désorganisation économique qu'a provoqué la disparition de l'ex-CAEM s'est traduite par un effondrement des échanges commerciaux entraînant des récessions beaucoup plus fortes que prévu, tandis que la lenteur des réformes structurelles ne permet pas d'entrevoir un redressement rapide. L'effondrement de l'administration communiste s'est également accompagnée d'un tarissement des ressources fiscales. L'ex-URSS, qui était la zone la moins préparée à l'économie de marché, est logiquement la plus atteinte.

On étudie dans cet article des mécanismes, en particulier monétaires, qui permettraient aux pays de l'Est de faire entre eux l'apprentissage de l'économie de marché et de l'intégration économique avant d'affronter à découvert la concurrence internationale. Si le succès des programmes de développement suppose que l'on autorise en outre l'accès des pays de l'est aux marchés de l'Ouest, la coordination des programmes mérite d'être améliorée. On se propose donc de redéfinir les conditions et les modalités qui permettraient d'améliorer l'efficacité de l'aide apportée par la communauté internationale.

Assurer dans de bonnes conditions la transition des pays de l'Europe Centrale et Orientale et de l'ex-URSS ⁽²⁾ vers la démocratie et le marché constitue l'un des enjeux capitaux de la fin de ce siècle, tant pour l'Occident — et, en premier lieu, la Communauté économique européenne — que pour ces pays eux-mêmes. A cet égard, la réussite des transformations économiques est essentielle pour la maturation et la consolidation des démocraties naissantes. Or force est de constater que les difficultés sont beaucoup plus grandes et que la transition se fait beaucoup plus lentement et douloureusement qu'il n'était prévu à l'origine. Pratiquement sans exceptions, les changements structurels sans lesquels aucune stabilisation macro-économique ne saurait être durable tardent à s'opérer. Tous les pays sont plongés dans de profondes récessions, voire, pour certains, dans des dépressions qui ne sont pas sans rappeler des

(2) Dans tout ce qui suit, on emploiera le terme de pays de l'Europe Centrale et Orientale pour tous les Etats de l'Europe de l'Est à l'exception des Etats issus de l'ex-URSS. Pour ces derniers, on précisera toujours qu'il s'agit de l'ex-URSS. Quand il s'agira de l'ensemble des pays, on emploiera le vocable «Europe de l'Est».

précédents inquiétants. Face à ces défis, gouvernements et populations font preuve d'une détermination et d'un courage à bien des égards admirables, n'hésitant pas à engager et à supporter des réformes très dures, des politiques très austères, mais dont, pour le moment, les fruits tardent à se manifester, alors que leurs coûts trop apparents conduisent à se demander quelles seront les limites de la patience des intéressés. Déjà, le climat social se détériore et pointent les tentations du populisme et du nationalisme exacerbé. Deux ans et demi après le démantèlement du Mur de Berlin, on est obligé de se poser la question : jusqu'à quand les populations supporteront-elles le joug de la rigueur ? Combien de temps les fragiles démocraties résisteront-elles aux tensions qui les menacent ? Et force est de s'interroger aussi sur l'efficacité de l'aide que la communauté internationale consent pour l'Europe de l'Est. Toujours plus importante est l'aide demandée. Mais pour quel résultat ? Avec quelle réussite ?

Ces interrogations ont amené les auteurs à engager une réflexion sur la situation des pays de l'Europe de l'Est, ses perspectives, ainsi que les modalités du soutien que leur apporte la communauté internationale, en distinguant le cas de l'ex-URSS de celui des autres pays. Cette réflexion les a d'abord conduits à établir un diagnostic, un bilan des transformations opérées dans ces pays.

Puis, sans dédaigner les enseignements des expériences historiques, ils ont dégagé quelques principes qui pourraient constituer des voies de progrès pour une meilleure allocation de l'aide, une plus grande efficacité de la coopération entre les pays de l'Ouest et leurs partenaires de l'Est :

- une nette priorité aux réformes structurelles ;
- des mécanismes de coopération régionale entre les pays concernés ;
- des mécanismes monétaires facilitant la réalisation et le paiement de leurs échanges ;
- une conception renouvelée de l'aide de la communauté internationale faisant davantage appel à la responsabilité des gouvernements des pays bénéficiaires dans une perspective à moyen et long terme et au prix d'une conditionnalité mieux établie.

Ce faisant, les auteurs de ce texte n'ont d'autre but que d'apporter une contribution au grand débat qui a lieu actuellement sur la scène internationale sur les conditions et les modalités de l'aide.

Les transformations économiques des pays de l'Europe de l'Est : le diagnostic

Même s'il a été amorcé beaucoup plutôt dans certains d'entre eux, c'est du début de 1990, après l'effondrement du système communiste, que l'on peut dater la généralisation sur une grande échelle du processus de réforme économique dans l'Europe de l'Est. C'est en effet le 1^{er} janvier 1990 que la Pologne a mis en place le programme qui, sous le nom de « thérapie de choc », a fait école ensuite et qui comportait, rappelons-le :

- une libération brutale des prix accompagnée d'un programme sévère de stabilisation macroéconomique par les voies budgétaire et monétaire ;
- une ouverture très rapide de l'économie sur l'extérieur, le passage à la convertibilité en compte courant de la monnaie et la fixation de taux de change ;
- parallèlement, la mise en chantier d'importantes réformes de structure visant à créer les institutions, les règles et les acteurs d'une économie de marché, grâce notamment à un ambitieux processus de privatisation.

Trois autres pays ont adopté ensuite le même type de réformes avec un décalage : la Tchécoslovaquie le 1^{er} janvier 1991, la Bulgarie et la Roumanie dans le courant de 1991, avant que la Russie les imite en janvier 1992.

La Hongrie se distingue des autres pays dans la mesure où elle a commencé particulièrement tôt ses réformes (le « nouveau mécanisme économique » impliquant, notamment, la fin de la planification centralisée et détaillée, l'amorçage d'une libéralisation du commerce extérieur et la constitution d'entités « autonomes » des entreprises, date de 1968) et où, de surcroît, celles-ci ont reçu une nouvelle impulsion en 1986-1987. Aussi, la Hongrie a été le seul pays considéré à ne pas avoir besoin de recourir à la « thérapie de choc ». Elle a pu mener son programme d'assainissement macroéconomique dans une économie dont les structures et les comportements avaient déjà considérablement évolué et, au demeurant, puisqu'elle l'a commencé trois ans avant les autres pays, dans un environnement extérieur beaucoup plus favorable.

Mais pour l'ensemble des cinq pays d'Europe Centrale et Orientale ⁽³⁾, on dispose maintenant du recul de deux années. Qu'en est-il ?

De premiers résultats positifs, voire spectaculaires, de la « Thérapie de choc »

Pendant ces deux années, la priorité a été donnée à la stabilisation macroéconomique en vue de lutter contre l'inflation (plus ou moins masquée au début), de résorber le déséquilibre né de l'excès de liquidités monétaires

(3) L'ex-URSS fera l'objet d'un développement spécial dans la suite de cette étude.

face à une offre rigide et insuffisante et de fournir un cadre de stabilité pour la libération des prix. Utilisant les armes classiques de la rigueur budgétaire (suppression de la plus grande partie des subventions et compression des dépenses publiques) et monétaire (forte élévation des taux d'intérêt dans l'espoir d'obtenir un taux réel positif), les politiques menées ont, dans un premier temps, permis de résorber l'hyper inflation (démasquée par la libération des prix) et d'assurer l'équilibre (voire un suréquilibre) budgétaire.

C'est ainsi que l'inflation, qui avait littéralement explosé en Pologne en 1990 avec un taux de plus de 500% en moyenne, a été réduite à environ 70% en 1991 (tableau 1). On retrouve, avec un décalage dans le temps, mais beaucoup moins accentué, le même phénomène pour la Tchécoslovaquie : après avoir connu une forte croissance au cours des premiers mois de 1991, les prix y sont restés pratiquement stables depuis lors.

*1. Evolution de l'inflation
(taux de croissance moyens annuels des prix en %)*

	1988	1989	1990	1991 (e)	1992 (p)
Bulgarie	2,5	6,4	26,3	460	75
Hongrie	15,5	17,1	29	37	25
Pologne	60,2	251	586	70	50
Roumanie	1,7	0,9	4,5	165	120
Tchécoslovaquie	0,2	1,4	10	53	10

(e) estimations.

(p) prévisions.

Sources : OCDE et sources nationales.

En Bulgarie et en Roumanie, où la réforme a débuté plus tard, les chiffres pour 1991 gardent la trace de la libération des prix (460% pour la Bulgarie et 165% pour la Roumanie).

La libération des prix est maintenant largement réalisée dans tous les pays considérés, même si certains prix (logement, transports, par exemple) restent encore très bas et sous contrôle. Et l'on peut dire que leur structure s'est ainsi fortement assainie et rapprochée de celle des prix mondiaux.

Parallèlement, les subventions qui permettaient de maintenir les prix artificiellement bas ont été drastiquement réduites si bien qu'en 1991 le poids de

2. Evolution de l'équilibre extérieur

Balances commerciales Milliards US \$	1988	1989	1990	1991 (e)
Bulgarie	- 1,0	- 1,2	- 0,8	- 0,04
Hongrie	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,3	+ 0,2
Pologne	+ 0,9	+ 0,25	+ 2,2	+ 0,05
Roumanie	+ 3,5	+ 2,6	- 1,7	- 1,6
Tchécoslovaquie	+ 0,4	+ 0,4	- 0,8	- 0,55

Balances courantes Milliards US \$	1988	1989	1990	1991 (e)
Bulgarie	- 0,8	- 1,3	- 1,2	- 0,9
Hongrie	- 0,8	- 1,4	+ 0,1	+ 0,3
Pologne	- 0,3	- 1,2	+ 0,7	- 1,4
Roumanie	+ 3,5	+ 2,9	- 1,7	- 1,2
Tchécoslovaquie	+ 1,1	+ 0,4	- 1,1	+ 0,6

(e) estimations.

Sources : FMI et sources nationales.

ces subventions par rapport au PIB a été divisé par 5 à 6 en moyenne. Ceci a, bien évidemment, facilité grandement la recherche de l'équilibre budgétaire. La politique de stabilisation s'est même traduite en Pologne par un excédent dans ce domaine de l'ordre de 3,5% du PIB en 1990.

Les effets des « thérapies de choc » se sont faits aussi sentir au niveau des comptes de l'extérieur et de la tenue des monnaies. C'est ainsi que la Pologne a obtenu en 1990 un excédent commercial de 2,2 milliards de dollars (tableau 2) et que le cours du zloty par rapport au dollar est demeuré pratiquement inchangé au cours de cette même année 1990 (politique d'ancrage nominal), sans qu'il y ait eu besoin d'utiliser le fonds de stabilisation prévu à cet effet.

La Hongrie, pour sa part, appliquant également une politique de rigueur, a pu contenir son inflation aux alentours de 30% en 1990 et 1991 et redresser ses comptes extérieurs (sa balance courante étant pratiquement équilibrée en 1990 et 1991).

Mais, s'ajoutant aux effets de l'effondrement du CAEM, la lenteur des réformes structurelles, obère lourdement le développement économique

Rappelons, tout d'abord, que la stabilisation macroéconomique était indispensable pour éviter un dérapage vers l'hyperinflation au moment où les prix étaient libérés. Mais elle comportait inévitablement des coûts élevés en termes de production et d'emplois. En effet, les conséquences du changement de système de prix sur la demande et l'offre, le choc de l'ouverture à la concurrence extérieure, le passage d'une gestion économique opérant au plein emploi des capacités à une gestion impliquant un certain sous-emploi et la désorganisation résultant de l'abandon de l'ancien système économique, pour ne citer que les principaux facteurs, ne pouvaient qu'entraîner une profonde récession.

Cependant, on escomptait que, dans le même temps où s'opérait la stabilisation macroéconomique, les réformes structurelles (mise en place de nouvelles institutions et législations économiques, privatisations, s'ajoutant à la libération des prix et du commerce extérieur) permettraient aux forces du marché de s'exercer et à la production de connaître, dans un second temps, un nouvel essor. Certes, des signes encourageants sont apparus, à cet égard, comme le retour de l'approvisionnement des magasins à une situation normale et le développement de nombreuses initiatives privées dans les secteurs des commerces, de la construction, des transports, des services, voire de la petite industrie. C'est ainsi, par exemple, que la production du secteur privé industriel aurait augmenté de près de 50% en 1991 en Pologne.

Mais, dans les faits, deux phénomènes sont venus contrarier ce scénario. En premier lieu, le démantèlement du CAEM a entraîné un choc sur les termes de l'échange et un effondrement des échanges traditionnels centrés autour de l'ex-URSS qui constituaient la base des débouchés des industries des pays considérés. En second lieu, les réformes se sont révélées beaucoup plus longues à mettre en oeuvre que prévu.

Déjà fortement affectées en 1990, les exportations des cinq pays considérés vers l'Europe de l'Est (y compris URSS) ont diminué de 30 à 50% en 1991 selon les sources. Si l'on considère les exportations des cinq pays vers la seule URSS, qui représentaient bien évidemment une part prépondérante de leurs ventes à l'Est, ces exportations se sont réduites encore davantage. Il s'agit là d'un choc majeur dont l'impact représente de 5 à 10% du PIB des pays considérés.

Cet effondrement des échanges au sein de l'ex-CAEM résulte de différents facteurs qui peuvent commodément être regroupés en trois catégories :

— ce que l'on peut appeler un « choc de dépression » tenant aux effets sur les importations des pays membres de l'ex-CAEM du cumul de politiques macroéconomiques restrictives, des incidences des restructurations des appareils industriels sur la composition des importations, des restrictions résultant de la volonté d'équilibrer la balance des paiements (ceci a joué très fortement dans le cas de l'ex-URSS, notamment) ;

— un « choc de désorganisation » tenant aux effets microéconomiques du passage d'un commerce planifié réalisé à prix convenus dans un ensemble géographiquement délimité et isolé du reste du monde à un commerce « tous azimuts » déterminé par les entreprises elles-mêmes sur la base des prix mondiaux. On peut, à cet égard, s'interroger sur le rythme de la transition entre les deux régimes de commerce et se demander si la libéralisation douanière, qui a conduit dans certains cas à un afflux d'importations en provenance des pays industriels, n'a pas été trop rapide ni excessive ;

— un « choc de modes de règlement » résultant de l'adoption brutale du principe des paiements en devises entre des pays qui n'avaient pas tous atteint la convertibilité en compte courant et qui souffraient de pénuries de devises. La contraction des échanges qu'a entraînée cette contrainte monétaire représente une perte nette de bien-être pour tous les partenaires. Elle aurait pu être évitée par l'adoption de régimes de paiement appropriés (mécanismes bilatéraux ou multilatéraux inspirés de l'exemple de l'Union européenne des Paiements) durant la période précédant l'accès des pays concernés à la convertibilité en compte courant.

Malgré l'accroissement, parfois très sensible, des exportations de certains de ces mêmes pays vers l'OCDE, les exportations totales des cinq pays de l'Europe Centrale et Orientale se sont donc contractées de 10 à 15% selon les sources en 1991. Les échanges extérieurs ont ainsi contribué au ralentissement de l'activité économique.

Mais la lenteur des transformations structurelles susceptibles de redonner un nouveau dynamisme au système productif est également préoccupante. Les privatisations qui devaient en être le pilier se révèlent, en particulier, difficiles et prennent beaucoup plus de temps qu'il n'était prévu initialement.

Aux difficultés techniques de l'évaluation des biens à privatiser et de la commercialisation de ces biens (sans évoquer le problème délicat de leur restitution aux anciens propriétaires), s'ajoute, en effet, la difficulté de trouver des acquéreurs et des managers possédant les ressources financières et les capacités de gestion appropriées.

Certes, les « petites privatisations » (des commerces et des services, principalement) ont pu, en général, s'effectuer sans trop de difficultés, même s'il s'agit, pour une part, de locations plus que de privatisations réelles. Si l'on tient compte également de la création de nouvelles entreprises, on assiste, ainsi, à la constitution d'un tissu de PME qui existait déjà, au demeurant, de façon relativement fournie en Hongrie et en Pologne. C'est ainsi que la Hongrie dispose aujourd'hui de nombreuses PME industrielles qui ont une expérience

de l'autonomie de décision et une culture de marché. N'oublions pas, non plus, que la Pologne a conservé sous le régime communiste, à côté de grandes fermes d'Etat, un large secteur agricole à base de petites exploitations privées et avait su garder l'ébauche d'un secteur privé avec de très petites entreprises dans le domaine non agricole.

Mais il n'en va pas de même pour les « grandes privatisations » des colosses industriels hérités de l'ancien système. Sauf dans quelques cas spectaculaires et bien connus (d'entreprises automobiles par exemple), les repreneurs ne se sont pas pressés et la privatisation s'est heurtée, de surcroît, au délicat problème du découpage et de la restructuration des grosses entreprises concernées qui, le plus souvent, n'avait pas été résolu auparavant. Bien souvent, ce sont les « meilleurs morceaux » des industries considérées qui ont été privatisées le plus vite alors que les entreprises qui connaissaient des difficultés très sérieuses (du fait de l'inadaptation de leurs produits ou de la vétusté de leur matériel), mais n'étaient pas condamnées pour autant, ne trouvaient pas de repreneurs.

Tout porte à penser que le processus des privatisations sera long et complexe. Ainsi la démarche des privatisations de masse par l'intermédiaire des « vouchers » telle qu'elle est menée en Tchécoslovaquie, si elle semble prometteuse, se heurte à des difficultés bien réelles et l'on peut s'interroger sur l'aptitude des gestionnaires des fonds d'investissement à pouvoir assurer la restructuration et la modernisation des entreprises qu'ils ont la charge de privatiser. L'expérience en la matière de la « Treuhandanstalt » dans l'ex-RDA enseigne que, malgré des moyens ici considérables, il faut beaucoup plus de temps qu'on ne le pensait pour mener à bien de telles démarches.

Il apparaît donc clairement aujourd'hui que, même si la « grande privatisation » connaît une accélération sensible, le poids économique du secteur public restera encore longtemps important dans les pays de l'Europe de l'Est. Or l'accent mis sur l'objectif de privatisations rapides a souvent conduit à négliger la gestion du secteur d'Etat, voire à introduire des mesures défavorables à ce secteur. Ceci a, en fait, contribué à rendre plus difficiles les transformations structurelles. Rien ne justifie, en effet, que l'Etat, qui reste et restera « actionnaire » de nombreuses entreprises, soit passif. Il ne peut éviter de jouer un rôle dans les restructurations, ne serait-ce qu'en sélectionnant parmi les entreprises publiques celles qui doivent être fermées et celles auxquelles doivent être réservées les rares ressources budgétaires.

D'autres retards dans la réforme structurelle sont tout aussi préoccupants.

Le maintien, dans la plupart des cas, d'une fiscalité très largement assise sur les profits des entreprises d'Etat, et donc à la fois excessivement sensible à la conjoncture et menacée par le développement du secteur privé, a conduit à un effondrement des ressources budgétaires qui compromet les acquis initiaux de la stabilisation. La mise sur pied d'une fiscalité moderne à assiette large apparaît ainsi comme une des priorités essentielles de la réforme structu-

relle. Elle se heurte cependant à de sérieux obstacles politiques (résistance à l'impôt) et administratifs (extrême faiblesse des administrations fiscales).

Les retards ou les attermolements de la réforme financière, mais aussi les effets de la récession, conduisent dans plusieurs pays à un gonflement des créances douteuses ou non-recouvrables. C'est le cas pour les actifs des banques ou des entreprises industrielles qui ont consenti des crédits ou des délais de paiement à leurs clients atteints par la chute de la demande et la dégradation de leur liquidité. Ce gonflement de l'endettement inter-entreprises est, pour une large part, le résultat des difficultés d'ajustement à court terme qu'a entraînées la combinaison de la libération des prix et de la réduction drastique des subventions.

Si elle a permis aux entreprises de préserver l'emploi et la production, l'accumulation de créances non-recouvrables constitue aujourd'hui une grave menace en même temps qu'un obstacle de taille sur la voie de la privatisation. On a vu apparaître en Hongrie, Pologne et Tchécoslovaquie des « chaînes d'endettement » qui sont susceptibles de se transformer en chaînes d'insolvabilité. Dans la mesure où ces créances et dettes demeurent internes au secteur d'Etat, elles peuvent aujourd'hui encore être annulées sans modifier la valeur de son actif net. Une telle solution, accompagnée de mesures destinées à imposer, pour l'avenir, une stricte discipline financière, permettrait d'éviter que la crise financière ne vienne amplifier celle de l'économie réelle.

En conséquence, la plupart de ces pays sont plongés dans de profondes récessions, sans qu'on voie clairement se dessiner le chemin du redressement

La stabilisation macroéconomique, conjuguée à l'effondrement des débouchés extérieurs traditionnels, a plongé les pays concernés dans de profondes récessions. Le repli de la production des cinq pays considérés, qui avait atteint plus de 7% en 1990, aurait représenté 13% en 1991 et, selon les prévisions disponibles, il se poursuivrait en 1992 à un rythme de l'ordre de 6% (tableau 3).

Certes, la contraction réelle de l'activité pourrait être un peu moindre, car il n'est pas certain que les statistiques, même en termes de PIB, tiennent bien compte du développement du secteur privé. Mais la tendance générale demeure au repli. Ce repli a surtout touché la production industrielle dont la réduction a atteint 15% en 1990 et serait de l'ordre de 20% en 1991. De fait, les principales composantes de la demande globale intérieure ont été fortement comprimées et l'investissement brut aurait chuté de 23% en 1991, les plus fortes contractions étant enregistrées en Bulgarie, Roumanie et Tchécoslovaquie.

Les tentatives des pays de l'Europe Centrale et Orientale pour compenser la réduction de leurs débouchés traditionnels en conquérant de nouveaux mar-

3a. Evolution du PIB en volume
(taux de croissance moyens annuels en %)

	1989	1990	1991 (e)	1992 (p)
Total 5 PECO	-0,5	-7,1	-13	-6
dont Bulgarie*	-0,4	-11,5	-19,5	-9
Hongrie	+0,2	-3,3	-10	-3
Pologne	+0,2	-11,6	-8	-2
Roumanie	-4,0	-7,4	-12	-8
Tchécoslovaquie	+1,0*	-0,4	-16,5	-6

3b. Evolution de la production industrielle
(taux de croissance moyens annuels en %)

	1989	1990	1991 (e)	1992 (p)
Bulgarie	-0,3	-14	-28	
Hongrie	-2,5	-5,0	-19	-10
Pologne	-0,5	-24,2	-11,9	-8
Roumanie	-2,1	-19	-18,7	-8
Tchécoslovaquie	0,8	-3,7	-21,2	-20

(e) estimation.

(p) prévision.

(*) PMN.

Sources: OCDE et sources nationales.

chés à l'Ouest, après des débuts prometteurs, ont montré leurs limites. La lenteur des transformations structurelles, l'inadaptation au départ de la plupart des productions traditionnelles aux marchés occidentaux, ne permettent pas, en effet, à ces pays de développer leurs exportations vers l'Ouest à la mesure de la détérioration de leurs autres débouchés.

De ce fait, après de premiers succès faisant croire à un retour rapide à la convertibilité des monnaies considérées, certaines des balances des paiements redeviennent plus vulnérables, même si, en raison de la profondeur de la récession qui limite fortement les importations, la situation extérieure de l'ensemble de ces pays demeure satisfaisante : le déficit total des paiements courants pour les cinq pays de l'Europe Centrale et Orientale reste du même ordre (proche de 3 milliards de dollars) en 1991 qu'en 1990 et loin des 8 mil-

liards de dollar prévus au début de l'année 1991. Mais la détérioration de la balance de ses échanges en 1991 (qui est passée d'un excédent de 0,7 milliards de dollars en 1990 à un déficit de 1,4 milliard de dollars en 1991), comme la tendance permanente à l'érosion de sa compétitivité du fait de la forte inflation persistante, ont déjà conduit la Pologne à abandonner sa politique d'ancrage nominal pour une politique de taux de change périodiquement réajustable. Tout porte à croire que les autres pays de l'Europe Centrale et Orientale qui ont adopté « l'ancrage nominal » auront du mal à le conserver, surtout si la reprise de leur croissance relance leurs importations et fait apparaître des pénuries de devises. Ils se trouveront placés devant le dilemme bien connu : ou bien maintenir leur taux de change nominal pour contenir les tensions inflationnistes mais accepter une baisse de compétitivité préjudiciable à leurs exportations ; ou bien procéder à des dévaluations pour restaurer leur compétitivité par les prix mais, ce faisant, alimenter l'inflation.

Dans ce contexte, les investisseurs étrangers, sur lesquels on comptait beaucoup, sont restés prudents (avec une exception notable pour la Hongrie), hormis quelques opérations spectaculaires. Malgré la multiplication du nombre des joint-ventures réalisées ou en projet — qui sont, au demeurant, souvent, de petites opérations —, les apports de capitaux ne sont pas à la mesure des attentes en la matière. C'est ainsi que les flux d'investissement direct annoncés en 1991 ne seraient que de 750 millions de dollars (*) en Pologne, de 640 millions (*) en Tchécoslovaquie et de 100 millions (*) en Bulgarie (et sans doute en Roumanie), à comparer avec un chiffre de l'ordre de 2,1 milliards de dollars (*) en Hongrie. Ceci a bien évidemment pour conséquence d'accentuer l'atonie des secteurs productifs, sauf en Hongrie et dans une moindre mesure en Tchécoslovaquie.

Aujourd'hui, les systèmes de production traditionnels des PECO sont menacés d'asphyxie et, surtout, sont l'objet d'un processus de destruction qui se traduit par une montée rapide du chômage, alors que les éléments de substitution tardent à se mettre en place. Le potentiel de créations d'emplois émanant du nouveau secteur privé paraît, en effet, insuffisant face aux suppressions d'emplois en cours ou à venir dans les secteurs traditionnels. Le nombre des chômeurs, pour les cinq pays considérés, aurait ainsi plus que doublé entre la fin de 1990 et la fin de 1991, passant de 1,5 millions de personnes à environ 3,3 millions de personnes en septembre 1991. Les taux de chômage par rapport à la population active s'échelonnaient à la fin de 1991 (tableau 4) entre 6% (Roumanie) et plus de 10% (Bulgarie et Pologne), la Hongrie et la Tchécoslovaquie occupant une position intermédiaire avec des taux de 8,1% et 6,6%. Pour 1992, les premières estimations conduisent, pour tous les pays, à des taux dépassant 10%, le chômage frappant, dès lors, plus de 6 millions de personnes.

(*) Chiffres fournis sous toutes réserves, car les chiffres figurant en balance des paiements sont inférieurs.

4. Evolution du chômage
(par rapport à la population active)

	1990	1991(e)	1992 (p)
Bulgarie	1,6 %	10,2 %	16 %
Hongrie	1,6 %	8,1 %	13 %
Pologne	6,1 %	11,5 %	18 %
Roumanie	1,3 %	6 %	12 %
Tchécoslovaquie	1 %	6,6 %	10 %

(e) estimation pour le dernier mois connu.

(p) prévision sous toutes réserves.

Source : OCDE et sources nationales.

Le cas particulier de l'ex-URSS : une économie peu préparée au passage vers le marché

Le cas de l'ex-URSS est nettement différent de celui de la plupart des pays de l'Europe Centrale et Orientale, tant les structures, les héritages culturels et les comportements des agents économiques y étaient au début du processus de transition (et sont encore) très éloignés de ceux d'une économie de marché. Il justifie donc un diagnostic, des politiques et un traitement à part.

Alors que la plupart des pays de l'Europe Centrale et Orientale entamaient leur passage vers le marché en 1990 et 1991, l'ex-URSS ne disposait même pas — à la différence de la Hongrie ou de la Pologne par exemple — d'éléments structurels et institutionnels facilitant ce passage. En particulier, il faut souligner que les circuits de distribution y étaient — et sont restés dans leur grande majorité — des circuits administrés par l'Etat ; que le système bancaire ne disposait pas du minimum de règles permettant à la Banque centrale de contrôler l'évolution monétaire ; qu'il n'y avait pas de véritable système fiscal. Ajoutons que les entreprises (d'Etat) y étaient habituées à exécuter des ordres et à satisfaire des commandes publiques et avaient, encore moins que dans les autres pays d'Europe de l'Est, l'expérience du marché. C'est dans ce contexte que se situe l'évolution économique de 1991 et l'application d'une thérapie de choc à la Russie le 2 janvier 1992.

L'année 1991 a constitué une phase d'accélération décisive dans le processus de destruction des mécanismes qui, traditionnellement, faisaient fonc-

tionner l'économie soviétique : destruction du système de gestion administrée fondé sur des injonctions et des commandes de l'Etat (qui n'a pas été remplacé depuis lors en l'absence d'une expérience de gestion en économie de marché) ; rupture des liens entre les entreprises en raison, à la fois, de la disparition du Centre (par lequel ils passaient) et de la désintégration de l'URSS (succédant à celle du CAEM). Il en est résulté un double mouvement de développement de l'inflation et de diminution de la production.

Le processus inflationniste s'est développé sous le triple effet de l'accélération de la hausse des prix sur les quelques marchés libres, compte tenu de la situation de pénurie, de la perte de contrôle de la situation financière et de la création monétaire opérée bientôt sans retenue pour faire face, notamment, aux besoins de financement de l'Etat affectés par les incidences sur les rentrées fiscales de la « guerre des budgets » entre les républiques. C'est ainsi, pour donner quelques ordres de grandeur, que la masse monétaire a doublé entre janvier 1991 et janvier 1992 et que, au cours de la même période, les crédits à court terme sont passés de 260 à 600 milliards de roubles et les avances de la Gosbank au Trésor public de 460 à 880 milliards de roubles.

La diminution de la production (le PNB aurait diminué en 1991 d'environ 10% en Russie, Biélorussie et Ukraine) est d'abord à rapprocher de l'effondrement du commerce interrépublicain (qui aurait diminué de plus de 50% entre 1990 et 1991 sur la base des dix premiers mois). Elle a été accentuée par la politique du commerce extérieur de l'URSS qui a volontairement réduit les importations, notamment en provenance des pays de l'Europe Centrale et Orientale, pourtant indispensables au fonctionnement de nombreuses entreprises, pour diminuer le déséquilibre de la balance des paiements. Elle est, bien entendu, liée à la destruction du système de commandes d'Etat, particulièrement en ce qui concerne le complexe militaro-industriel qui était l'un des fondements principaux de l'économie soviétique. Les entreprises, perdant leurs correspondants traditionnels et ne sachant plus à qui s'adresser pour s'approvisionner et céder leurs produits, ont certes essayé de mettre en oeuvre des moyens de fortune, multipliant les compensations et les accords de troc, mais elles ont été conduites à réduire leurs productions et à se protéger des ruptures d'approvisionnement en accroissant leurs stocks, n'hésitant pas à développer sur une grande échelle leurs crédits réciproques (on estime que le crédit interentreprises atteignait près de 1400 milliards de roubles en avril 1992).

Ces phénomènes n'ont pas touché la seule Russie. En Ukraine, l'économie s'est révélée très vulnérable à l'interruption des échanges et la récession s'y est manifestée dès le 4^e trimestre de 1991, exerçant ses effets négatifs sur la situation d'ensemble du pays.

C'est alors qu'est intervenue en Russie l'application de la « thérapie de choc », le 2 janvier 1992. Ce faisant, le Gouvernement espérait, avec la mise en place d'une structure normale de prix, éponger l'excédent de liquidités, assainir l'économie, faire disparaître les pénuries et réapparaître les produits dans

les magasins, enfin, enclencher un processus vertueux et dynamique de la part des entreprises.

Dans les faits, en l'absence de structures élémentaires, et en particulier de circuits de distribution de marché, les agents économiques n'ont pas réagi conformément à ce qui était attendu et ont tenté de « contourner » les embryons de marché que l'on essayait de mettre en place. Après de timides réapparitions, les produits n'ont pas réellement rempli les magasins. Les entreprises du complexe militaro-industriel ont été touchées de plein fouet par la division par 4 dans le budget de la Russie des commandes qui leur étaient adressées. Au total, de premières estimations laissent penser que la production en Russie aurait baissé d'environ 20% en août 1992. Au lieu d'abaisser leurs prix, les entreprises ont réagi en cherchant à les augmenter pour compenser la baisse de leur production et financer les salaires de leur personnel et, surtout, elles ont multiplié les « impayés » bancaires (qui seraient passés de 3,5 milliards roubles en janvier 1992 à 120 milliards fin juillet 1992). C'est donc à une véritable dépression que le Gouvernement a à faire face maintenant.

La hausse des prix a certes épongé l'excédent de liquidités, mais la désorganisation du système bancaire et la croissance très forte du besoin de financement des entreprises induite par la dépression elle-même rendent très difficile le contrôle de la masse monétaire. Si l'on y ajoute que, pour des raisons politiques et sociales, il est très difficile pour les autorités de s'opposer aux demandes de rattrapage des salaires et que se multiplient les indexations de fait, on voit que les risques d'hyperinflation sont très grands. Les objectifs de réduction du déficit budgétaire eux-mêmes, dont l'ambition est pourtant progressivement réduite, seront difficiles à tenir.

Une fois encore, on voit donc se manifester, sur la base de cette expérience à grande échelle, les limites d'un traitement trop exclusivement macro-économique des problèmes d'une économie, il est vrai particulièrement peu préparée au passage à l'économie de marché, même si les réformes entreprises témoignent d'une réelle volonté d'aller dans le bon sens. Le coût de la transition sera inévitablement plus élevé dans l'ex-URSS qu'ailleurs, en raison de l'inexpérience du marché, de la forte proportion des activités militaires dans l'économie et des conséquences de la désagrégation de l'Union Soviétique. Il importe d'autant plus que des politiques structurelles viennent rapidement accompagner la thérapie macro-économique actuellement appliquée.

Plusieurs leçons peuvent être tirées de ce diagnostic

En premier lieu, on a clairement sous-estimé l'importance des liens intra régionaux qui unissaient étroitement les pays de l'Europe Centrale et Orientale et l'effet de la rupture brutale de ces liens. Ceci est clairement apparu quand le démantèlement sans précautions du CAEM a entraîné l'effondrement du commerce entre les pays membres, privant de clients et de débouchés de très nombreuses entreprises de la région. Ceci apparaît maintenant, à une plus

grande échelle encore, avec la désintégration de l'ex-URSS qui a déjà sur les économies de toutes les républiques concernées des effets encore plus dramatiques. Et, parallèlement, on a fortement surestimé l'aptitude des économies considérées à s'intégrer sans délai à l'économie mondiale et à trouver de nouveaux débouchés à l'Ouest par leurs seuls moyens. C'était ignorer quelque peu l'importance des mécanismes de coopération régionale dans la transition vers le marché.

C'est que, dans toutes les expériences qui ont été menées, on a un peu trop cru que la stabilisation macroéconomique suffirait, à elle seule, à créer les conditions du fonctionnement d'une économie de marché et à obtenir un ajustement très rapide, voire instantané, des systèmes économiques considérés. C'était sous-estimer, à la fois, l'ampleur des déséquilibres économiques latents et, surtout, les transformations très importantes exigées des structures et des comportements des pays concernés pour passer de l'économie administrée à l'économie de marché. Force est de constater que les politiques structurelles ont été, le plus souvent, négligées par rapport à des politiques d'ordre essentiellement conjoncturel.

Cette réaction de l'économie réelle peut être de nature à compromettre les premiers effets positifs des thérapies de choc. C'est ainsi que l'on observe, dans certains pays, des signes de redémarrage (ou plutôt de réaccélération) de l'inflation tenant aux conséquences diverses de l'approfondissement de la récession. Et les résultats, parfois spectaculaires dans une première étape, des politiques budgétaires tendent à laisser la place à des dérapages dont il n'est pas sûr qu'ils soient correctement contrôlés dans la mesure où ils résultent, pour une large part, de l'incapacité des administrations fiscales concernées à faire rentrer des recettes assises sur des systèmes économiques exsangues. C'est ainsi que le déficit budgétaire aurait atteint 5% du PIB en Pologne en 1991 (2% pour la Tchécoslovaquie et 5% pour la Hongrie).

Dans le même esprit, on a, aussi, un peu trop cru aux vertus de privatisations vite faites pour transformer et stimuler le système productif. On s'aperçoit, aujourd'hui, que, au-delà des « petites privatisations » (des commerces et de certains services), au demeurant très salutaires, la privatisation des entreprises (souvent grandes) industrielles prendra beaucoup plus de temps qu'il n'était prévu initialement.

Par ailleurs, pour remettre en marche une économie défailante et en récession, voire en dépression, il ne suffit pas de privatiser si le contexte général n'est pas favorable. En particulier, de bons managers — s'il s'en trouve — peuvent difficilement faire du bon management (« à l'occidentale ») si le système économique reste fortement empreint par les comportements et les pratiques de l'économie administrée, si la demande devient trop faible, ou encore, s'il ne trouve pas en lui-même les stimulants et signaux nécessaires. Alors, le naufrage du secteur public traditionnel risque d'entraîner avec lui le secteur privé naissant et fragile.

Les investisseurs étrangers ne s'y trompent d'ailleurs pas qui souhaitent, voire exigent, avant de s'engager, de la visibilité concernant l'avenir des éco-

nomies considérées. De ce point de vue, de bonnes politiques gouvernementales d'ajustement structurel sont bien préférables au laisser-aller et au désordre, fussent-ils censés être créatifs.

Surtout, il faut tirer une autre conséquence : la plupart des économies de l'Est conserveront, pendant de nombreuses années encore, des secteurs publics très importants dans le domaine industriel, malgré les tentatives actuellement menées pour les réduire. Il leur faut donc apprendre à gérer ces secteurs publics avec les règles d'une économie concurrentielle. L'expérience de nombreux pays de l'Europe Occidentale, depuis la dernière guerre mondiale, dont les processus de privatisation se sont étalés sur de longues périodes, démontre que cela est possible. Les privatisations sont souhaitables, elles sont nécessaires ; mais il ne faut pas attendre qu'elles soient toutes réalisées (ou même leur majeure partie) pour mettre en place une économie de concurrence.

Il faut oser dire qu'il n'y a pas et qu'il n'y aura pas de passages au marché véritablement réussis à l'Est sans des Etats actifs et disposant des moyens pour l'être. Il faut oser dire, alors que, bien souvent, l'une des conditions implicites de l'aide occidentale était jusqu'ici qu'elle ne passe pas par les Etats, que la construction de secteurs privés efficaces requiert des Etats actifs. Il convient donc de redéfinir le rôle de l'Etat dans la période de transition entre l'économie administrée et le marché.

Tout ceci montre les limites du pilotage à vue. Après l'abandon des méthodes de la planification centralisée, une attention trop exclusive a été accordée aux thérapies macro-économiques en vue d'effets spectaculaires à court terme. Le besoin se fait sentir aujourd'hui d'une prospective à moyen et long terme des ajustements structurels. C'est un cadre indispensable pour y inscrire les priorités concernant les investissements porteurs d'effets externes dont dépend la croissance future.

Cette absence de visée stratégique est d'autant plus sensible que l'insuffisante coordination des efforts des organisations multiples qui œuvrent pour aider les pays de l'Europe Centrale et Orientale et l'ex-URSS ne permet pas de dégager clairement ces priorités, ni de réaliser les synergies nécessaires en vue d'affecter au mieux les importantes sommes d'ores et déjà transférées de l'Ouest vers l'Est.

Les mécanismes de coopération régionale : un impératif pour la réussite de la transition

La double décomposition du CAEM et de l'ex-URSS et ses conséquences économiques, souvent dramatiques pour les pays concernés, conduisent à mettre l'accent sur une nouvelle dimension, la gestion des relations écono-

miques entre les entités de la zone, et à poser la question : faut-il réanimer les solidarités régionales ?

Cette approche n'est, certes, pas très populaire dans des pays qui viennent de recouvrer leur indépendance. Politiquement, l'idée de limites à la souveraineté qu'implique toute coopération heurte des sentiments nationalistes en pleine expansion. Symboliquement, ces pays tentent de liquider les séquelles du passé communiste par une course vers l'Occident. Le rattachement rapide à l'économie mondiale, qui passe pour la plupart d'entre eux par l'association la plus étroite possible à la CEE, apparaît comme une garantie, à la fois politique et économique, contre un retour au passé, alors que toute forme d'organisation régionale est longtemps apparue comme une résurgence du CAEM honni.

Ces réactions sont parfaitement compréhensibles et la propension à l'émancipation nationale qu'a entraînée la décomposition de l'ancienne sphère de domination soviétique ne doit pas être sous-estimée. Il n'en reste pas moins que des arguments très sérieux militent en faveur du maintien, voire du renforcement, de coopérations régionales. Ils constituent un rappel aux réalités visant à ramener des discours tenus, soit dans l'exaltation nationaliste, soit sous l'inspiration d'un dogmatisme théorique, à une vision plus pragmatique et, par là, plus réaliste, des contraintes comme des opportunités qui vont influencer sur les politiques économiques chargées d'accompagner et d'orienter la transition. Au demeurant, tirant la leçon des échecs du passé récent, les responsables économiques des pays de l'Europe de l'Est sont de plus en plus sensibles à ces arguments.

Après plus de deux ans de transition vers le marché, force est de constater, en effet, que les caractéristiques des appareils productifs à l'Est rendent nécessaire une approche progressive de l'intégration des pays considérés dans l'économie mondiale.

L'approche, précédemment décrite, tendant à privilégier à toute force l'ouverture sur l'économie mondiale et la privatisation généralisée des appareils de production, est dangereusement simplificatrice car elle fait l'impasse sur les conséquences des spécialisations dans le système communiste et des habitudes de gestion en situation de pénurie qui constituent un héritage long à effacer et peu propice à l'application des principes classiques du libre échange et à l'intégration dans le marché mondial. Ceci vaut, bien entendu, d'abord, pour le cas de l'ex-URSS, mais aussi, dans une mesure plus ou moins grande selon l'importance de l'exposition antérieure des économies considérées au commerce international, pour les pays de l'Europe Centrale et Orientale.

Les spécialisations issues du marché communiste : un héritage long à effacer

La combinaison de la faible substituabilité des produits et des marchés qui résulte des spécialisations antérieures avec la modestie des capacités d'inves-

tissement des pays considérés permet de comprendre la forte viscosité des appareils productifs de ces pays face aux chocs majeurs qu'ont constitué le démantèlement du CAEM et la désintégration de l'ex-URSS. Cette viscosité n'implique pas que l'adaptation à d'autres marchés soit impossible mais explique la nécessité d'une période de transition, faute de quoi la disparition des marchés traditionnels est susceptible d'entraîner un effondrement de l'activité à la limite de l'acceptable.

C'est que, soumise à de forts effets de désorganisation en raison des aléas affectant ses approvisionnements et ses débouchés, l'entreprise est tentée de mettre en oeuvre des stratégies de défense qui ne vont pas nécessairement dans le sens d'une politique de compétitivité classique. C'est ainsi que l'on a pu voir, dans l'ex-URSS, mais aussi dans des pays de l'Europe Centrale et Orientale, des entreprises faire face aux difficultés d'approvisionnement et à l'effondrement de leurs débouchés par la constitution de stocks et la rétention de main d'oeuvre inutilisée financés par un accroissement très fort de leur endettement. L'accent est alors délibérément mis sur la limitation des effets de désorganisation, quitte à pratiquer une politique de compétitivité à l'envers (par exemple en utilisant de la main d'oeuvre que l'on veut garder à la place d'équipements que l'on ne peut plus acquérir).

Il est évident que, lorsque ces entreprises sont confrontées au marché mondial, leurs productions sont alors particulièrement inadaptées aux exigences de ce marché. Au demeurant, comme le démontre l'expérience de ces deux dernières années, les producteurs des anciennes économies de type communiste ont de grandes difficultés à écouler leurs marchandises, même avec des prix très faibles, en raison de l'inadaptation de leurs produits et de leurs méthodes de production.

Cette inadaptation d'ordre microéconomique est aggravée par la déformation du système productif qui résulte de l'ancienne division du travail et qui se traduisait, dans chaque pays, par l'hypertrophie de certaines branches (chargées de fournir l'ensemble du CAEM) par rapport à d'autres.

Confrontés à la concurrence internationale, ces pays découvrent maintenant qu'ils ont des spécialisations inadéquates et une composition de leur outil industriel nécessitant des reconversions douloureuses. L'immersion instantanée de leurs économies dans le cadre du commerce mondial met en évidence une très faible compétitivité dont on peut déjà mesurer les conséquences :

- le remplacement immédiat d'un client de type soviétique par un « client occidental » est d'autant plus difficile que la valeur ajoutée du produit est élevée : nulle dans le cas des matières premières, cette difficulté est souvent rédhibitoire pour des biens fortement manufacturés ;

- le recours à un fournisseur occidental quand le fournisseur « de type soviétique » fait défaut est d'autant plus difficile que les inputs incorporent un niveau élevé de technologie. On sait, aujourd'hui, qu'une proportion importante des équipements achetés par l'URSS en Occident de 1970 à 1982 sont restés inutilisés parce que les cultures technologiques incorporées n'étaient pas compatibles avec celles des entreprises soviétiques qui devaient les utiliser ;

- même quand un bien produit dans une économie de type soviétique est technologiquement vendable sur un marché occidental, le manque d'expérience des entreprises dans la commercialisation, ainsi que l'inexistence de réseaux de vente et d'après-vente, réduisent très fortement les possibilités concrètes d'expansion sur ces marchés. Au demeurant, on sait que l'implantation sur un marché occidental requiert un investissement important et irrécupérable en cas d'échec. Cet investissement ne paraît pas, actuellement, à la portée d'entreprises financièrement très vulnérables, vivant dans un contexte d'incertitude systémique et dépourvues des connaissances pratiques nécessaires pour s'imposer sur ce type de marché.

Aux problèmes ainsi évoqués, il faut en ajouter un autre, celui des flux critiques, c'est-à-dire d'échanges croisés qui conditionnent étroitement le fonctionnement des systèmes de production. Ce phénomène est particulièrement patent dans l'ex-URSS où, à la fin de 1991, des économistes considéraient que près de 6000 produits industriels étaient fabriqués par une seule source assurant plus de 90% de la production totale, le reste étant réparti entre un très grand nombre de petits ateliers assurant une production d'appoint pour réduire les conséquences de l'aléa d'approvisionnement. Mais ce phénomène se manifeste largement sous la forme de marchés captifs dans les pays de l'Europe Centrale et Orientale en raison des spécialisations héritées du passé. L'interruption de la circulation des produits industriels, même si elle touche des volumes faibles, peut alors avoir des conséquences dramatiques et conduire à la paralysie d'entreprises si de tels flux critiques sont en cause. L'impact de la réduction du commerce, surtout entre les républiques anciennement soviétiques, mais aussi entre ces dernières et les autres pays de l'Europe de l'Est, pourrait être — une fois les stocks-tampons épuisés — tout à fait disproportionné par rapport aux volumes concernés.

On comprend, dès lors, pourquoi les recommandations s'inspirant trop exclusivement des principes classiques du libre échange, avec leurs conséquences en termes de faillites et de ruptures d'échanges, ne sauraient être appliquées aux pays de l'Europe de l'Est qu'avec prudence et nuance. Cela vaut, bien entendu, d'abord pour l'ex-URSS qu'une immersion trop brutale dans le grand bain du libre-échange risque de conduire à l'implosion ultime. Cela vaut, aussi, à des degrés différents, pour les pays de l'Europe Centrale et Orientale.

Les principes du libre échange supposent, en effet, une substituabilité des produits et des techniques, ainsi que des capacités d'investissement, qui font défaut, plus ou moins, dans tous les pays considérés. On est alors conduit à en tirer les conséquences en termes de décalages provenant de temporalités différentes entre les réformes institutionnelles (qui établissent le droit) et l'adaptation effective des structures de production. La quasi-instantanéité — théoriquement possible — des premières soumet les secondes à des contraintes non gérables, faute de temps. Dans ces conditions, imputer au retard pris par le processus de privatisation le manque de flexibilité des appareils productifs serait faire la preuve d'un manque de compréhension des réalités microéconomiques ou, d'une certaine manière, confondre vouloir et pouvoir. En admettant que la privatisation suffise à introduire dans les entreprises la volonté de changer (ce qui reste à démontrer car dépendant de l'état d'esprit

des nouveaux propriétaires), cela ne modifie pas, pour autant, les obstacles matériels tenant au fonctionnement général du système économique et qui rendent impossible un changement immédiat. Dans cette optique, espérer que l'accélération des programmes de privatisation, bien que nécessaire, puisse être une solution suffisante aux difficultés nées de la disparition des marchés captifs du système communiste risque de s'avérer une dangereuse illusion.

L'impact de ces phénomènes régionaux — et, en particulier, de la réduction du commerce intra-zone — n'est, évidemment, pas le même selon le pays considéré : il dépend, à la fois, de l'emprise sur ce pays de la division du travail dans le cadre de l'ex-CAEM et de son ouverture au commerce international.

A cet égard, le cas le plus exemplaire et le plus critique est celui de l'ex-URSS, et encore plus celui des Etats qui en sont issus s'ils sont considérés isolément. Le degré d'intégration de l'économie soviétique, la durée de la période historique au cours de laquelle les règles de l'économie de pénurie et de la spécialisation sur le territoire ont été en vigueur, laissent penser que les déformations économiques y ont atteint un niveau particulièrement élevé et empêchent une adaptation rapide d'un appareil productif déjà fortement ébranlé par le démantèlement du système de marchés captifs du CAEM et auquel la désintégration de l'ex-URSS peut donner le coup de grâce. La dissolution des liens traditionnels de l'ex-URSS risque, en effet, de conduire à l'interruption des flux critiques, provoquant la paralysie des économies des nouveaux Etats.

Mais certains des autres pays de l'Europe Centrale et Orientale ne sont guère mieux lotis, soit que leur intégration dans le système des marchés captifs du CAEM ait été très forte, soit qu'ils soient demeurés économiquement très à l'écart du monde non communiste. Il en est ainsi, pour des raisons différentes, de la Bulgarie et de la Roumanie. La structure du commerce de la Tchécoslovaquie, où la part des échanges avec l'ex-URSS était très élevée, lui pose également, de ce point de vue, des problèmes particulièrement délicats, même si sa culture industrielle, bien antérieure à 1948, lui donne des bases solides pour son adaptation au marché mondial.

A l'opposé, la Hongrie et la Pologne, qui s'étaient déjà progressivement ouvertes au commerce avec le reste du monde dès les années soixante dix, sont relativement moins sensibles à ces phénomènes. Mais, même dans ces cas, des protections douanières et des modalités permettant de développer le multilatéralisme avec des précautions paraissent néanmoins s'imposer, si l'on veut maintenir le choc pour ces pays dans les limites du supportable.

La coopération régionale : condition de la réussite de la transition

Les difficultés de l'intégration dans l'économie mondiale liées aux pesanteurs héritées du passé militent en faveur d'une coopération régionale. Cette coopération est d'abord pour les pays considérés un moyen d'affronter

ensemble, et avec plus de chances de les surmonter, les problèmes accumulés depuis des décennies et les chocs de la transition. Il faut, à cet égard, dissiper l'illusion selon laquelle le passage au marché est plus facile individuellement que collectivement, illusion longtemps partagée par presque tous les pays de l'Europe Centrale et Orientale dans leur désir de rompre avec les liens passés, illusion encouragée quelque peu par la CEE dans le cadre de sa stratégie d'association au coup par coup, illusion maintenant répandue à l'intérieur de l'ex-URSS dans les nouveaux Etats indépendants. En fait, les promoteurs d'une stratégie d'intégration individuelle dans l'économie mondiale, en sous-estimant le poids des interactions économiques et les viscosités des appareils productifs, risquent de condamner les pays considérés à se heurter à de nouvelles contraintes. Une adaptation quasi instantanée de ces économies est, on l'a vu, impossible. Même une adaptation rapide, au vu du degré de déformation des appareils productifs engendrée par le système économique précédent, exigerait un transfert d'épargne vers ces pays qui, s'il est à la limite envisageable pour les plus petits d'entre eux, est tout à fait exclu au niveau de la zone toute entière. Et faute d'une coopération appropriée, ces pays pourraient être tentés de se lancer dans une surenchère coûteuse et inefficace, une sorte de course dangereuse vers l'Occident. La coopération régionale apparaît ainsi, non pas comme une alternative à l'intégration dans l'économie mondiale mais comme la condition, le moyen de cette intégration.

Cette coopération régionale vise d'abord, bien entendu, les échanges, mais elle pourrait aussi porter sur les politiques et les réformes, concernant ainsi tout le processus de la transition ; elle pourrait se traduire par la création d'une zone privilégiée d'échanges et par une coopération au niveau des politiques et des réformes.

Une zone privilégiée d'échanges

Il faut, à cet égard, dissiper d'entrée tout risque de malentendu : il n'est pas question de vouloir refaire le CAEM, qui n'était d'ailleurs pas une zone de libre échange entre ses membres, mais un système de spécialisation planifiée articulé « en étoile » autour de l'ex-URSS.

Quand, aujourd'hui, on propose aux pays de l'Europe de l'Est des mécanismes visant à favoriser les échanges entre eux, on vise trois objectifs principaux :

— permettre aux entreprises des pays considérés de continuer à trouver des débouchés et à fonctionner, sans être obligées d'affronter totalement à découvert une concurrence qui, en mettant en évidence l'inadaptation de leurs produits et de leurs technologies, les condamnerait à fermer faute d'avoir le temps de moderniser leurs outils de production. Il y a en effet un problème temporel de déclasserement des capacités de production, compte tenu des limites de l'épargne disponible et des dettes préalablement accumulées. En modulant le degré et la durée de la protection que constitue le maintien ou le rétablissement de liens privilégiés, on peut ainsi réduire le besoin instantané d'investissement lié au renouvellement des capacités de production. L'exis-

tence d'un marché relativement « protégé » doit alors être perçue comme un moyen de gérer le décalage entre la temporalité du changement institutionnel et celle de la transformation des structures productives ;

— faire ensemble l'apprentissage du libre échange en économie de marché. Selon certaines thèses, le commerce des pays de l'Europe de l'Est se développerait plutôt avec les pays de l'Occident qu'entre eux. S'il y a, bien évidemment, un fort développement à attendre des échanges interrégionaux entre l'Est et l'Ouest, il n'y a, en revanche, aucune fatalité jouant contre un développement des échanges intra-régionaux. Bien au contraire, on peut faire valoir des arguments économiques et historiques qui montrent que le commerce entre les pays de l'Europe de l'Est est appelé à se développer fortement. La proximité géographique comme la similarité des structures et des comportements poussent en ce sens et confèrent à ce type de commerce un certain nombre d'avantages : réduction des coûts de transport, connaissance des caractéristiques de la demande (ou de l'offre) du partenaire potentiel. Les nouvelles entreprises privées des pays considérés vont naturellement être amenées à chercher des partenaires dans le voisinage (on le voit bien quand les entreprises occidentales déclarent leur intention d'investir pour pouvoir « exporter dans la zone »). Tout laisse à penser qu'à la logique en étoile du CAEM va se substituer une logique en réseau et que les échanges intra-régionaux vont s'intensifier. L'exemple de la construction européenne, à son début après la Seconde Guerre Mondiale, montre que le commerce tend à se développer rapidement entre voisins dès lors que le contexte est favorable. Ainsi, à la grande surprise de certains spécialistes qui se fondaient sur la similarité des avantages comparatifs, le commerce franco-allemand s'est développé au point que chacun des deux pays est devenu le premier partenaire de l'autre ;

— préparer ensemble l'intégration dans l'espace de libre échange de l'Europe de l'Ouest. Là encore, tout porte à penser que c'est en développant ensemble un réseau d'échanges plutôt qu'en se concurrençant sur les marchés de la CEE et de l'AELE que les pays de l'Europe de l'Est prépareront de façon optimale leur intégration dans ces espaces économiques. Là encore, l'exemple réussi du développement des échanges dans l'OECE qui a préparé l'expansion équilibrée des échanges entre l'Europe de l'Ouest et les Etats-Unis en constitue la démonstration. Au demeurant, la mise en place de zones d'échanges régionales est de nature à séduire et attirer les investisseurs étrangers beaucoup plus que des marchés nationaux plus réduits et compartimentés.

Ainsi conçue, la notion de zone d'échanges privilégiés à caractère régional a, bien évidemment, un caractère transitoire, à un double titre : transitoire afin de permettre d'éviter des effondrements en chaîne dans les économies des pays concernés — et, compte tenu de l'impact des réductions d'activité sur les équilibres budgétaires, on peut y voir une des conditions essentielles de la stabilisation économique et sociale de ces pays — ; transitoire, le temps de conduire à l'intégration souhaitable dans l'espace économique de l'Europe de l'Ouest où elle viendrait se fondre.

Cette notion de zone d'échanges privilégiés fondée sur les complémentarités des pays considérés s'impose, au premier chef, pour les états issus de l'ex-URSS. On a vu qu'il pourrait être dommageable pour ces états de rompre

brutalement les « flux critiques » entre leurs économies ; quelles que soient les légitimes aspirations à l'indépendance des peuples concernés dans leur désir de se libérer de la tutelle soviétique, il convient que leurs dirigeants gardent à l'esprit la très forte complémentarité qui subsiste. Citons, à cet égard, simplement deux ordres de grandeur : près de 80% de l'industrie de Bielorussie dépend de la fourniture de matières premières et de matériels provenant des autres états de la CEI ; la production de locomotives à Kharkov en Ukraine fait appel à des pièces provenant de sept autres républiques de l'ex-URSS. Les liens sont tels que les flux entre les partenaires traditionnels doivent être maintenus, au moins pendant le délai nécessaire pour que de nouveaux systèmes de production soient constitués, si l'on veut éviter un effondrement complet de la production. Il est donc tout à fait indispensable que l'espace de la CEI demeure encore pendant quelques années un espace de libre échange et qu'aucune barrière ne soit érigée entre les partenaires de cet échange. Le maintien de la circulation des biens est la condition essentielle de la survie des nouveaux états.

Le concept de zone privilégiée d'échanges n'a pas la même signification pour les pays de l'Europe Centrale et Orientale dont les économies ne connaissent pas entre elles les mêmes flux critiques. Il s'agit moins, ici, de préserver des liens anciens que de développer ensemble des mécanismes d'échanges permettant de nourrir l'activité économique et de préparer l'intégration dans la grande Europe future. Trois pays l'ont déjà compris qui ont constitué ensemble un espace de coopération économique privilégié, une sorte de « triangle » : la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie. Ils montrent ainsi l'exemple à suivre. D'autres pays pourraient les rejoindre dès lors qu'ils adoptent la même voie vers l'économie de marché : la Bulgarie, la Roumanie, voire tout ou partie de l'ex-Yougoslavie, en commençant par la Slovénie et la Croatie dès lors que l'arrêt des hostilités le permettra. On ne répètera jamais assez combien ces pays ont intérêt à faire l'apprentissage entre eux du libre échange et de l'économie de marché avant de se lancer dans le grand bain de la compétition mondiale. Il est donc tout-à-fait souhaitable qu'ils s'entendent pour harmoniser les normes techniques et les réglementations commerciales, afin de ne pas créer de barrières artificielles aux flux commerciaux entre eux et développer ensemble leurs échanges avec l'Ouest.

Ainsi, des contextes éminemment différents conduisent à cristalliser de façon inévitablement distincte les relations économiques et commerciales autour de deux pôles : l'un correspond à l'espace de l'ex-URSS, l'autre à la majorité des pays de l'Europe Centrale et Orientale. Mais il ne faut pas, pour autant, oublier que les marchés de l'ex-URSS constituent toujours des débouchés vitaux pour les autres pays de l'Europe Centrale et Orientale et que, en sens inverse, de nombreuses entreprises de la CEI peuvent difficilement fonctionner sans la livraison de matériels provenant des autres pays de l'ex-CAEM. Ne pas tenir compte de ce fait serait ne pas répondre aux préoccupations de nombre des entreprises et même des gouvernants de ces pays, quelle que soit la volonté affichée de rompre les anciens liens. On a donc vu, dans le passé récent, se multiplier les tentatives de rétablir certains de ces liens par des moyens de fortune (accords de troc divers...), le plus souvent sans grand succès. Plutôt que de laisser continuer dans l'anarchie ces efforts, il convient

d'organiser les passerelles permettant au commerce entre les deux ensembles de se rétablir, au moins pendant une période transitoire. La mise en place de mécanismes monétaires appropriés pourrait répondre à cet objectif.

Mais l'accent mis sur la notion de zone privilégiée d'échanges à caractère régional ne doit pas faire oublier la très grande importance de l'ouverture des marchés de l'Ouest pour le développement des exportations des pays l'Europe de l'Est. Il y aurait une contradiction à demander à ces pays de réorienter leurs productions vers les marchés de l'Ouest tout en leur restreignant l'accès à ces marchés. En ce sens, l'ouverture commerciale est une composante essentielle de l'assistance que la communauté internationale peut apporter aux pays de l'Europe Centrale et Orientale et aussi à l'ex-URSS, même si les caractéristiques de cet ensemble ne lui permettent pas aujourd'hui d'en profiter autant que les premiers. Les accords d'association conclus à la fin de 1991 par la Communauté européenne avec la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie, même s'ils ne règlent pas complètement la question (en particulier, l'agriculture y est laissée de côté), constituent, à cet égard, un incontestable signal d'ouverture et montrent la voie puisqu'ils offrent un accès sans restriction au marché communautaire dans la plupart des secteurs et programment le démantèlement des barrières dans d'autres.

Une coopération au niveau des politiques et des réformes

Le domaine des échanges n'est pas le seul qui puisse faire l'objet d'une coopération régionale fructueuse. Tout porte à penser que celle-ci présenterait de très nombreux avantages pour la mise en oeuvre des politiques et des réformes qu'exige le passage vers le marché. A cet égard, la logique de la coopération apparait, en effet, infiniment plus efficace que le comportement du « cavalier solitaire ». Il convient de tout faire pour éviter que se mettent en place des comportements de concurrence exacerbée — qui pourraient s'avérer suicidaires — entre les pays de la zone, pour le développement et dans la course à l'intégration rapide dans la CEE. Le risque est grand de voir se multiplier des actions et des législations conçues non pas du point de vue de leurs effets réels mais de celui de leur valeur symbolique et de leur effet d'appel vis-à-vis des investisseurs étrangers et des institutions internationales. On le voit aujourd'hui clairement dans le cas de l'ex-URSS. L'instauration d'une compétition au sein de l'Europe Centrale et Orientale dans la logique « mieux disant/moins coûtant » pourrait être désastreuse pour les pays considérés, entraînant le démantèlement rapide des cadres fragiles de la protection sociale et des outils naissants de politique économique ; elle serait, de plus, contraire à l'esprit de l'intégration dans la CEE qui reste l'objectif majeur affiché de plusieurs des gouvernements de ces pays.

Tout d'abord, il apparait qu'un certain nombre de réformes ne sauraient avoir de sens si elles étaient conçues au seul niveau national. On citera trois domaines dont les interactions sont évidentes : l'environnement, les infrastructures de transport et l'énergie.

La crise écologique qui frappe les pays de la zone est aujourd'hui largement documentée ; elle est devenue dans un certain nombre de régions une menace immédiate pour la santé des populations. La mise en oeuvre d'une politique globale, incorporant à la fois un volet autoritaire et un volet incitatif, est très probablement une priorité. Cependant, si cette politique devait être élaborée pays par pays, il est à craindre que la tentation de faire supporter aux voisins le coût de l'ajustement pourrait être très forte. On peut redouter, en effet, que s'engage une concurrence perverse entre les différents pays pour attirer des capitaux étrangers dont le résultat serait le démantèlement des cadres réglementaires de protection. Compte tenu de la compétition latente dans laquelle seront ces pays pour les implantations étrangères, la logique du « mieux disant, moins offrant » risque de signifier très rapidement une dérive vers une déréglementation totale. L'existence de normes communes et la détermination concertée des axes de la politique dans le domaine de l'environnement ne sont pas seulement des conditions de meilleure efficacité, mais tout simplement les conditions d'existence d'une telle politique.

On retrouve un problème du même ordre en ce qui concerne l'énergie. Il est inutile de rappeler longuement à quel point les choix en matière de politique énergétique sont cruciaux pour l'environnement. Au-delà de cet aspect des choses, la nature de réseau du système de distribution met en lumière les avantages d'une large interconnexion et, par là même, d'une politique régionale en ce domaine.

Quant à la question des transports, l'exemple de l'Europe de l'Ouest montre les avantages de la coopération. La standardisation des infrastructures, l'unité des choix, la réussite des interconnexions, sont des conditions importantes de l'efficacité d'infrastructures dont le rôle sur la compétitivité de l'économie dans son ensemble n'est plus à démontrer.

Dans le cas particulier des pays issus de l'URSS, la reconstruction du réseau ferroviaire est une des toutes premières priorités. Dire qu'il ne peut y avoir de marché sans circulation des biens signifie que la circulation matérielle de ces derniers doit être assurée. Penser que la route puisse se substituer au rail révélerait une méconnaissance profonde du pays. La reconstruction des chemins de fer ne peut être envisagée qu'au niveau global. On imagine sans peine les conséquences que pourrait avoir le choix par l'une des républiques d'un standard différent des autres. Par ailleurs, un tel programme pourrait être la base d'un marché de biens d'équipements lourds qui, convenablement protégé par des droits de douane adéquats, pourrait permettre aux segments du complexe militaro-industriel, spécialisés dans des productions utilisant des technologies voisines, d'opérer leur reconversion.

De manière plus générale, on peut considérer que l'efficacité d'un certain nombre de réformes serait plus grande si elles étaient prises en concertation dans la zone. C'est évidemment le cas pour la fixation des standards, les politiques fiscales, voire la transformation du système de protection sociale. Un bon exemple peut en être donné pour les pays de l'ex-URSS. Faute d'un

accord entre les républiques, qui paierait la retraite d'un ouvrier ukrainien qui a passé vingt ans de sa vie à travailler en Sibérie ou au Kazakhstan ?

L'adoption de mesures de protection sociale de manière coordonnée aurait, comme pour ce qui concerne l'environnement, l'immense intérêt d'éviter une compétition entre les pays se traduisant par le démantèlement progressif de cette protection dont il faut rappeler la grande nécessité politique et sociale, compte tenu du choc inévitable sur les systèmes productifs qu'entraîne la transition.

On peut considérer qu'une plus grande concertation au niveau des politiques économiques permettrait de réduire les risques de chocs extérieurs durant les passages les plus difficiles de la transition à l'économie de marché. On peut alors s'étonner du relativement faible empressement de certains gouvernements, dont le but explicite est pourtant bien souvent l'adhésion à un système de coopération et d'intégration, la Communauté européenne, à faire preuve de coopération avec d'autres pays qu'ils sont pourtant appelés à rejoindre dans ce système. Si la coopération et l'intégration ont bien des avantages, ceux-ci existent en dehors de l'adhésion à la CEE. L'exemple de la CECA dans la réalisation ultérieure du Traité de Rome illustre bien l'intérêt de coopérations ponctuelles, qu'il s'agisse de faire face à des déséquilibres économiques créés par une situation particulière, ou qu'il s'agisse de faire l'apprentissage de la coopération, de ses avantages comme de ses contraintes.

Le développement de mécanismes de coopération régionale se présente, ainsi, pour les pays de l'Europe de l'Est, à la fois, comme un moyen essentiel pour surmonter les chocs de la transition et comme une démarche générale en vue de résoudre les problèmes accumulés depuis des décennies et réussir le passage à la démocratie et au marché en même temps qu'il devrait permettre d'atténuer les antagonismes nationaux. Conçus dans une perspective de transition, pour une période de temps limitée, ces mécanismes ne sont pas des alternatives à l'entrée sur le marché mondial, ni à l'intégration dans l'espace économique de l'Europe de l'Ouest ; ils en sont, en réalité, le moyen et la condition, ne serait-ce que parce qu'ils sont de nature à en réduire le coût. L'enjeu est d'importance car la communauté internationale ne pourra vraisemblablement pas développer son aide financière au-delà d'un certain seuil. En fait, la mise en place des mécanismes de coopération régionale qui ont été évoqués constitue une condition de l'efficacité de l'aide internationale. On l'a vérifié après la Seconde Guerre Mondiale. Ce qui était valable à l'époque, l'est toujours. En outre, c'est aussi un test décisif de la capacité des pays concernés à coopérer et, pour ceux qui le désirent, à être intégrés dans la CEE.

Faciliter les échanges par des mécanismes monétaires

L'objectif du développement des échanges entre les pays de l'Europe de l'Est conduit à proposer des règles de change et des mécanismes monétaires appropriés en vue de faciliter les échanges.

Il serait, en effet, dangereux et illusoire de ne compter que sur les ajustements individuels de taux de change pour corriger les déséquilibres de balances des paiements, compte tenu de la relative inélasticité de l'offre à ces taux de change. En outre, des pénuries de devises sont à prévoir, surtout lorsque les pays concernés auront réamorcé leur croissance inévitablement consommatrice en importations. Il serait fâcheux que les échanges nécessaires au développement économique de ces pays soient bloqués faute de moyens de paiement.

Au demeurant, la situation en la matière est très différente selon qu'il s'agit des Etats issus de l'ex-URSS ou de la plupart des pays de l'Europe Centrale et Orientale. Ces deux catégories de pays doivent donc faire l'objet d'un examen différencié.

Pour les pays de l'Europe Centrale et Orientale, une approche progressive et coopérative de la convertibilité

La plupart des pays de l'Europe Centrale et Orientale sont déjà engagés à des degrés variables sur le chemin de la convertibilité. De ce point de vue, ils sont déjà plus avancés que les pays de l'Europe Occidentale après la Seconde Guerre Mondiale. Ils ont dépassé le stade des accords bilatéraux, ou même de la multilatéralisation des processus bilatéraux que constituait l'Union européenne des Paiements.

Il ne faudrait pas en déduire, pour autant, qu'ils sont totalement prêts pour plonger dans le grand bain multilatéral. La convertibilité de leurs monnaies reste partielle, limitée aux comptes courants, et sous la protection d'un contrôle des changes. Et cette convertibilité partielle, très précaire pour certains d'entre eux, est à la merci de tourmentes qui emporteraient la fragile stabilisation de leurs taux de change. Les pousser à passer trop vite à l'étape suivante de la convertibilité totale serait néfaste, voire suicidaire. L'expérience des pays de l'Europe Occidentale après la Seconde Guerre Mondiale — et, en particulier, celle de la Grande Bretagne qui a tenté en vain de retrouver la convertibilité prématurément — vient le rappeler.

Le succès des pays de l'Europe Centrale et Orientale dans leur finalité commune, l'intégration à l'espace économique de l'Ouest, implique donc une démarche progressive et coopérative dans une approche commune de la convertibilité externe.

L'idée d'un mécanisme monétaire facilitant le financement des échanges des pays de l'Europe Centrale et Orientale n'est, au demeurant, pas nouvelle. Elle a déjà conduit à de nombreuses suggestions et, en particulier, sur la base de l'expérience des pays de l'Europe Occidentale après la Seconde Guerre Mondiale, à la proposition de fonder une nouvelle « Union Européenne des Paiements ». Sous les modalités qui étaient les siennes en 1950, celle-ci n'apparaît pas directement appropriée à la situation de la plupart des pays de l'Europe Centrale et Orientale (à l'exception de l'ex-URSS) qui ont déjà accompli une partie du chemin vers la convertibilité. La proposition de l'Association pour l'Union monétaire européenne (AUME), qui vise à constituer une « zone Ecu » comme un système monétaire régional liant les monnaies des pays de l'Europe Centrale et Orientale à celles des pays de la CEE et des autres pays européens dont les monnaies sont ancrées sur le DM ou l'Ecu, apparaît déjà beaucoup plus pertinente. Toutefois, elle ne semble pas applicable telle quelle : la visée d'une convertibilité intégrale est, en effet, prématurée et, en conséquence, le mécanisme préconisé, trop calqué sur celui de la zone franc, ne semble pas immédiatement approprié pour les pays de l'Europe Centrale et Orientale. Nous nous en inspirerons néanmoins et garderons le concept de « Zone Ecu », mais avec des correctifs : il convient, en particulier, d'être plus explicite sur les régimes de change envisageables pour établir une solidarité monétaire effective et pour éviter les pièges des dévaluations compétitives dès lors que l'on ne peut envisager des taux de change rigoureusement fixes.

Le mécanisme ci-après proposé a pour objectif principal de conduire solidairement les pays de l'Europe Centrale et Orientale à la convertibilité externe et de les préparer à leur intégration future dans l'Espace Economique Européen de l'Ouest en évitant les effets pervers du « chacun pour soi » et les blocages temporaires qui pourraient résulter du manque de moyens de paiements. Il fonctionnerait selon les trois principes suivants :

— La mise en place de régimes de change glissants et coordonnés, adaptés aux situations initiales, et capables de guider les économies concernées vers des taux de change compétitifs et soutenables.

Dans cet esprit, les pays conserveraient ou instaureraient, vis-à-vis de l'extérieur de la zone, des tarifs douaniers non discriminatoires et dégressifs dans le temps. Ils ne s'interdiraient pas l'utilisation de barrières non tarifaires, mais uniquement au titre de clauses de sauvegarde transitoires, au cas où des chocs défavorables se produiraient alors que la stabilisation macroéconomique n'est pas encore consolidée et que l'économie ne peut encore s'ajuster vers l'équilibre externe par la voie habituelle de la régulation de la demande. Pendant cette période transitoire, la convertibilité externe resterait limitée aux comptes courants (il convient d'éviter de libérer trop vite les mouvements de capitaux).

— Le mécanisme serait suffisamment souple pour accueillir tous les pays qui le souhaiteraient, mais pas nécessairement au même moment. La

démarche coopérative qu'il sous tend ne peut, en effet, concerner que les pays qui ont fait des choix clairement conformes aux orientations énoncées ci-dessus et dont l'orientation fondamentale ne risque pas d'être remise en cause par les vicissitudes politiques. Les pays concernés seraient aussi tenus de montrer, par leurs résultats macroéconomiques, qu'ils progressent dans la maîtrise de l'inflation et des déséquilibres financiers. Enfin, il leur serait clairement demandé de manifester leur volonté de coopérer entre eux, s'ils sollicitent la coopération de la CEE.

- Le mécanisme proprement dit serait strictement monétaire, c'est-à-dire que sa préparation technique et sa mise en oeuvre pratique seraient placées sous la responsabilité des banques centrales. Il fonctionnerait sur la base d'un Fonds de Stabilisation collectif. La partie communautaire pourrait se constituer par l'intermédiaire du Comité des Gouverneurs des Banques centrales ou, ultérieurement, par l'intermédiaire de l'Institut monétaire européen (IME).

Des régimes de changes glissants et coordonnés, ancrés sur l'ECU

Les régimes de change seraient à la fois glissants et coordonnés, c'est-à-dire qu'ils devraient tenir compte des différences entre les pays mais, en même temps, dans la pratique des ajustements qui en découleraient, ils inscriraient le choix d'une approche solidaire de la convertibilité externe.

Pour des économies, en majorité, de petite taille et appelées à s'ouvrir rapidement aux échanges internationaux, mais qui n'ont pas encore la totale maîtrise interne de la régulation monétaire, le régime théorique idéal serait certes, sans doute, de fixer le taux de change à un niveau assurant la compétitivité après avoir stabilisé les prix. Car le contrôle des changes relie étroitement la variation des réserves de change au solde de la balance courante et la variation de la masse monétaire à celle des réserves des changes. La contrainte de la balance des paiements est alors un guide fiable de la politique monétaire. Il suffit de contrôler directement la quantité du crédit intérieur et de laisser la masse monétaire s'ajuster avec la variation des réserves de change.

Cependant, ce régime de change, qui serait cohérent avec la stabilisation interne dans chaque pays et qui éviterait les externalités négatives découlant de l'instabilité des taux de change, paraît actuellement hors de portée. Il est, en effet, fort peu probable que les pays de l'Europe Centrale et Orientale parviennent à maîtriser complètement l'inflation interne au point de la ramener dans la moyenne des pays de la CEE. En outre, les degrés de stabilisation auxquels ils vont parvenir seront sans doute très différents d'un pays à l'autre. Il faut donc éviter deux écueils : l'appréciation intolérable du taux de change réel qui résulterait d'un ancrage nominal fixe ; les cycles de dépréciation du change, de remontée d'inflation et de stabilisation brutale, qui accompagneraient des taux de change flexibles lorsque les situations de monopole pèsent encore d'un poids trop lourd dans la formation des prix intérieurs.

Ces considérations conduisent à préconiser pour les pays considérés un système de taux de change glissants « crawling peg » avec des amplitudes et

des périodicités de réaligement qui pourraient être différentes d'un pays à l'autre. L'objectif pourrait être de faire glisser tendanciellement le taux de change en fonction, par exemple, d'une parité relative des pouvoirs d'achat, à partir d'un niveau suffisamment sous-évalué pour assurer une réserve de compétitivité. La cohérence des régimes de change entre les différents pays serait renforcée par l'accrochage commun de leurs monnaies à l'ECU et par une concertation entre leurs banques centrales et celles de la Communauté dans le cadre d'un Fonds de Stabilisation (voir ci-après). L'un des objectifs du dispositif serait d'empêcher des dévaluations compétitives et de préserver la solvabilité du Fonds. Une fois les régimes de change choisis par les gouvernements des pays de l'Europe Centrale et Orientale lors des négociations précédant la formation de la « zone ECU », il serait souhaitable que ceux-ci en délèguent entièrement le pilotage à leurs banques centrales.

Ce système devrait permettre de concilier trois objectifs fondamentaux qui, *a priori*, sont difficilement compatibles : maintenir une compétitivité-prix suffisante pour permettre le développement progressif des échanges extérieurs dont dépend l'ajustement structurel de l'économie ; faire de la concurrence extérieure un facteur de discipline des prix intérieurs ; ne pas encourager la fuite des capitaux. Ils sont difficilement compatibles parce que la stabilisation macroéconomique dépend de la réponse de l'offre à la compétitivité. La flexibilité ne peut elle-même résulter que de l'ajustement structurel qui est un processus de longue haleine. C'est pourquoi, pour améliorer la compétitivité à court terme, on est incité à rechercher systématiquement une sous-évaluation du taux de change qui alimente l'inflation interne et encourage la fuite des capitaux tant qu'on ne peut anticiper son redressement futur et durable.

Bien entendu, seul le succès des réformes structurelles peut, à terme, lever vraiment cette contradiction. Mais, en attendant, le régime de changes ici proposé peut constituer un bon compromis pour créer des conditions raisonnables de succès pour ces réformes. Trois conditions apparaissent, à cet égard, déterminantes :

— entrer dans le régime du « crawling peg » avec un niveau initial du taux de change sous-évalué, conformément aux enseignements que l'on peut tirer de l'expérience du développement accéléré des pays asiatiques : des pays de petite dimension, qui ne disposent pas de ressources naturelles, et qui fondent leur développement sur des produits sensibles à la compétitivité-prix, ont besoin d'un avantage de change pour enclencher une croissance forte ;

— annoncer une règle claire d'ajustement du taux de change en fonction de l'inflation anticipée de façon à provoquer une contrainte disciplinant la formation des prix intérieurs, même si cela conduit à accepter une certaine érosion de la compétitivité (d'où l'intérêt de partir d'un niveau de taux de change sous évalué) ;

— maintenir un contrôle des changes. Certes, cela ne constitue pas une panacée, des possibilités d'évasion existant toujours. Il n'en demeure pas moins que, s'il est mis en oeuvre par un gouvernement qui a la volonté de l'appliquer, un contrôle des changes est efficace à court terme. Il peut donner le temps de réaliser les ajustements économiques nécessaires si des difficultés temporaires ou des chocs imprévisibles se produisent. Il peut empêcher l'amplification d'une crise de balance des paiements sous l'effet d'une spécu-

lation provoquée par un événement défavorable. Il peut, s'il est conjugué avec une politique d'encadrement du crédit, limiter la hausse du taux d'intérêt qu'il faudrait mettre en oeuvre pour contrecarrer une telle spéculation.

Si les pays établissent tous des régimes de change sur la base du « crawling peg » avec des contrôles de change respectant les mêmes principes et si leurs interventions sont soutenues par un Fonds commun de stabilisation approprié et puissamment armé (voir ci-après), la spéculation contre leurs monnaies peut être découragée. Les déséquilibres qui pourraient apparaître sur les marchés des changes devraient refléter essentiellement les déséquilibres internes et les insuffisances de compétitivité et transiter par les opérations courantes. Lorsqu'un choc défavorable se produirait, qui serait repéré très tôt par la détérioration de la position de la Banque centrale au Fonds, trois lignes de défense pourraient être envisagées en fonction du diagnostic établi :

— une augmentation excessive des importations résultant d'une demande intérieure trop forte pourrait être traitée par les moyens usuels de gestion de la demande globale à court terme, c'est-à-dire par les techniques de la politique monétaire en vigueur dans le pays considéré, éventuellement complétées par un durcissement du contrôle des changes ;

— si la compétitivité-prix se détériorait sous l'effet d'une pression salariale ou d'un accroissement des marges des entreprises, un resserrement du crédit pourrait s'imposer, accompagné, le cas échéant, d'une dévaluation plus importante que ce que les ajustements de change normalement acceptés dans le cadre du régime du « crawling peg » autorisent ;

— si des chocs exceptionnels et particulièrement sévères se produisaient dans l'environnement international, ou si la restructuration industrielle rencontrait des difficultés particulièrement aiguës amputant temporairement la capacité d'exportation des pays considérés, ceux-ci pourraient être autorisés à rétablir transitoirement (s'ils les avaient levés) les obstacles non tarifaires à l'importation, ou à en stopper le démantèlement (s'il était en cours).

Cette panoplie d'ajustements devrait permettre de garantir la souplesse du fonctionnement de la zone, à la fois, au bénéfice des pays de l'Europe Centrale et Orientale et de ceux de la CEE qui pourraient programmer l'ouverture de leurs marchés aux produits des premiers pays, dans le cadre de la gestion monétaire concertée du Fonds de Stabilisation qu'il nous faut maintenant examiner.

La mise en œuvre d'un Fonds de Stabilisation

Le bon fonctionnement des régimes de change qui ont été décrits précédemment implique la mise en place d'un instrument monétaire en assurant la coordination en même temps qu'il apporterait sous la forme d'un capital constitué solidairement avec la CEE une garantie financière au système. C'est l'objet du Fonds de Stabilisation qui va être décrit ci-après.

Le Fonds de Stabilisation serait l'institution régulatrice de la Zone Ecu. Il comporterait la mise en commun (pour une part à négocier) des réserves de change des pays de l'Europe Centrale et Orientale qui y participeraient et un apport initial de réserves du G.24 ou de la CEE pourrait constituer son capital. Ce capital du Fonds devrait pouvoir être modifié si certains pays, n'adhérant pas à l'origine, veulent le rejoindre ultérieurement, ou si le développement de ses opérations l'exige, en raison de l'accroissement des transactions de change dans les monnaies des pays membres.

La gestion du Fonds pourrait être soumise à l'autorité d'un Conseil qui serait une instance de banques centrales regroupant l'ensemble des contributions à son capital. Le Conseil serait responsable de la solvabilité du Fonds et du bon usage de ses ressources. Il pourrait surveiller les ajustements externes des pays membres et émettre des recommandations. Il aurait pouvoir de sanction : des taux pénalisateurs progressifs pourraient être appliqués à des tirages effectués au-delà de seuils prédéterminés ; le cas échéant, pourrait être envisagé le refus de soutien d'une monnaie ce qui pourrait conduire à la faire sortir de la Zone Ecu avec un coût élevé pour le pays concerné :

L'existence d'un tels Fonds présenterait un double avantage pour les pays de l'Europe Centrale et Orientale dans le contexte difficile où ils cherchent à faire reconnaître leurs monnaies sur la scène internationale. D'une part, son intervention n'aurait pas le caractère d'un soutien à des déficits structurels des balances des paiements de ses membres (ce qui la distinguerait de l'aide que le FMI peut accorder individuellement à chacun de ces pays pour faciliter ses ajustements structurels ou consolider sa dette antérieure). Ce serait un « revolving fund » qui faciliterait les interventions des pays membres sur les marchés des changes par des droits de tirage illimités à très court terme. Ce faisant, il leur permettrait une économie de réserves considérable par rapport au fonctionnement de fonds individuels, « chacun pour soi ».

D'autre part, en étant l'instrument de la surveillance et de la coordination des pays membres dans la gestion de leurs taux de change, il constituerait un garant pour la solidité de leurs monnaies. La cohérence qu'il assurerait serait un gage d'efficacité dans l'usage des réserves affectées au soutien de la convertibilité des monnaies qui en bénéficieraient ; elle serait aussi un gage de sérénité pour la solvabilité du Fonds.

La participation des banques centrales des pays bénéficiaires au Conseil du Fonds fournirait une information sur les tensions qui affectent leurs monnaies. Les gouvernements de ces pays pourraient en tirer partie pour adapter leurs politiques monétaires. Le Conseil du Fonds ferait périodiquement le bilan des ajustements et pourrait faire des recommandations en fonction des chocs subis par les pays. Le Conseil veillerait, bien entendu, à ce que la finalité du Fonds ne soit pas dénaturée par des tirages excessifs et non revolving de ses membres. La facilité de crédit, même si elle est illimitée, ne devrait pas conduire le Fonds à accumuler des créances sur un pays membre au-delà du très court terme.

La mise en oeuvre du Fonds aurait sa propre conditionnalité. Les pays membres devraient, en premier lieu, accepter de mettre en commun une partie importante de leurs réserves de devises dans un Fonds collectif. Ceci est essentiel. D'une part, la quantité de réserves de change dont ils auraient besoin pour stabiliser leur monnaie serait, ainsi, nettement plus faible que s'ils devaient intervenir séparément. D'autre part, la mise en pool des réserves permettrait de diversifier les risques pris par le Fonds. Sa solvabilité ne pourrait être sérieusement mise en doute que si plusieurs pays à la fois ne parvenaient pas à honorer les swaps, et les ajustements seraient conçus de manière à empêcher cette éventualité.

En second lieu, les pays bénéficiaires devraient s'engager à mettre en oeuvre les politiques d'ajustement diversifiées qui seraient requises en fonction de la nature et de l'ampleur des difficultés macroéconomiques rencontrées, et donner des garanties en ce sens. Et la confiance de la CEE dans l'aptitude des pays à se conformer aux recommandations du Conseil du Fonds apparaît une condition essentielle pour qu'elle accepte d'engager des ressources au service de la stabilité externe de leurs monnaies.

Pour les pays issus de l'ex-URSS, la nécessité de maintenir des mécanismes communs

Les échanges entre les pays de l'Europe Centrale et Orientale et les pays issus de l'ex-URSS ne pourront vraisemblablement pas être traités avant plusieurs années selon les principes exposés ci-dessus. La situation très mouvante qui prévaut actuellement dans l'ex-URSS, la forte incertitude qui demeure quant aux réorganisations commerciales et financières de cet ensemble, à commencer par la Russie elle-même, constituent à cet égard de sérieux obstacles.

Les incertitudes sont nombreuses. Dans le très court terme, le maintien de l'usage du rouble dans une large partie de l'ex-URSS reste l'hypothèse la plus vraisemblable car, pour la plupart des anciennes républiques, la mise en place de monnaies propres ne saurait être immédiate et prendra du temps (seuls les pays baltes et l'Ukraine ont engagé le processus). Cependant, les pressions pour « l'éclatement monétaire » seront fortes et auront deux origines.

En premier lieu, au niveau des nouveaux Etats, la dynamique des déterminants politiques (quête de légitimité) peut donner à des comportements nationalistes la priorité sur ce qui serait économiquement raisonnable.

En second lieu, l'attitude de la Russie elle-même peut évoluer. S'il était évident, jusqu'ici, que ses dirigeants souhaitent le maintien d'une zone rouble la plus étendue possible, cette volonté peut se heurter à des obstacles. Plusieurs Etats de la CEI qui utilisent le rouble et souhaiteraient continuer à le faire risquent, en effet, d'être dans l'impossibilité, politique ou économique, de res-

pecter les disciplines monétaires et budgétaires que cela implique. S'il en était ainsi, l'alternative pour le gouvernement russe serait la suivante : ou bien financer lui-même les déficits des autres Etats appartenant à la zone rouble avec toutes les conséquences inflationnistes que cela implique ; ou bien raréfier l'alimentation des autres Etats en roubles et précipiter l'éclatement de la zone.

La nature des relations commerciales et financières entre les Etats issus de l'ex-URSS dépendra fortement de ce qui vient d'être dit. Tant qu'il y aura une monnaie principale — le rouble — continuant à s'imposer à la plupart des acteurs, il y aura une forte incitation à maintenir une certaine cohérence entre les politiques économiques, tandis qu'il sera quasiment impossible de mettre en place des frontières commerciales. Mais la santé de l'ensemble dépendra, très fortement, de la tenue de la monnaie principale et du succès ou de l'échec des tentatives actuellement menées pour enrayer son effondrement et la stabiliser. Rappelons que, à cet égard, il convient d'être pragmatique et raisonnable. La recherche de la convertibilité du rouble est certes un élément fondamental de la réforme économique. Aussi l'échec des tentatives en ce sens pourrait avoir des suites très graves. En conséquence, instaurer cette convertibilité et mettre en place le fonds de stabilisation prévu à cet effet avant que les conditions internes du succès soient réunies pourrait avoir des effets nocifs et contraires aux buts recherchés. Il est préférable de remettre de l'ordre, pas à pas, de stabiliser de façon interne le rouble, de lui redonner la confiance des utilisateurs locaux, de lui permettre de jouer à nouveau efficacement son rôle de monnaie de la CEI, avant de le lancer dans le grand bain de la convertibilité externe. Les leçons de l'expérience des pays de l'Europe Occidentale après la Seconde Guerre Mondiale, comme celle des pays asiatiques qui ont progressé sans se presser vers la convertibilité et ont réussi dans cette approche, sont d'une utilité immédiate pour la Russie. Ceci étant, il faut bien envisager les conséquences de la création de plusieurs monnaies et, en particulier, de la coexistence entre une zone rouble continuant à regrouper plusieurs des anciennes républiques, d'une part, l'Ukraine et les pays Baltes, au moins, d'autre part.

Dans le cas où il y aurait plusieurs monnaies, trois hypothèses doivent être envisagées : des accords uniquement bilatéraux de crédit et de paiement, une union de paiements, la subordination des autres monnaies à l'une d'entre elles.

Les accords bilatéraux de crédit et de paiement constituent la forme la plus simple et la plus primitive, mais non la plus efficace, de système d'échanges et de paiements entre pays à monnaies distinctes non encore convertibles entre elles. On sait comment ils fonctionnent. On établit des quotas, c'est-à-dire des plafonds aux crédits bilatéraux consentis sur les soldes bilatéraux des transactions approuvées dans chaque accord. Des « tranches » fractionnent les quotas ; des règles de partage entre crédit et règlement immédiat sont établies et distinctement selon les tranches, de façon à durcir la contrainte de règlement au fur et à mesure que le solde à financer s'élève dans les tranches.

Ces accords peuvent être hétéroclites, sans liens les uns avec les autres. Ils peuvent aussi être conclus sur le même modèle, voire rassemblés en un

réseau unique (prélude à leur multilatéralisation) avec l'aide de l'Occident. Mais il faut bien voir que le système des accords bilatéraux est plus coûteux en devises que tout système multilatéral et ne préserve pas des risques de blocage des échanges dès lors que les quotas sont atteints.

La deuxième formule, sur la voie de la multilatéralisation, est la constitution d'une union de paiements qui, pour des pays dont les monnaies de création récente seraient inconvertibles, pourrait s'inspirer des principes de l'expérience mise en oeuvre par les pays de l'Europe Occidentale après la Seconde Guerre Mondiale. En particulier, cette union de paiements impliquerait le libellé de toutes les positions comptables dans la même unité de compte, le calcul de positions nettes bilatérales sur les mêmes périodes comptables par tous les membres de l'Union, des règles de compensation multilatérales entre les positions nettes bilatérales, la mise en place d'un Fonds de Garantie unique. Ce Fonds pourrait être alimenté par les pays occidentaux, l'unité de compte pourrait être l'Ecu et l'ensemble pourrait fonctionner avec le concours technique de la BERD. Cette formule aurait l'avantage de faciliter considérablement le règlement des échanges entre les parties prenantes, d'éviter les blocages de ces échanges entre eux et de les aider à se préparer au passage à la convertibilité.

La troisième formule, qui implique le plus grand degré de multilatéralité entre les pays de l'ex-URSS, est l'acceptation du leadership d'une monnaie par rapport aux autres et la constitution d'une zone fonctionnant à partir de cette monnaie. On revient, ainsi, au principe de la zone rouble (ou de son substitut) mais ultérieurement, après le passage par la création de plusieurs monnaies indépendantes.

La nécessité d'arrangements monétaires spécifiques pour réanimer le commerce entre les pays issus de l'ex-URSS et les pays de l'Europe Centrale et Orientale

Le commerce des pays de l'Europe Centrale et Orientale ne saurait se limiter à eux-mêmes et à l'Occident ; il devrait continuer à concerner, pour une part importante, l'ex-URSS, au moins pendant quelques années et, probablement, à plus long terme. L'effondrement du commerce avec l'URSS a provoqué, en effet, une désorganisation des systèmes productifs des pays de l'Europe Centrale et Orientale qui entrave sérieusement le développement de leurs capacités de production, pourtant nécessaire pour entreprendre la réorientation du commerce extérieur que, par ailleurs, ils recherchent. La substitution à court terme entre les flux de commerce extérieur vers l'Est et vers l'Ouest apparaît, en effet, vouée à l'échec si le volume total du commerce est trop fortement diminué. Le rétablissement du commerce de ces pays avec l'ex-URSS, à un niveau aussi proche que possible de celui qui prévalait avant son effondrement, est donc un objectif salubre dans l'intérêt même de la transformation de ces pays. Le rétablissement de ce commerce appelle, lui-même, des mécanismes de paiements appropriés.

Les arrangements que l'on peut concevoir dans ce but dépendent, bien entendu, des formes que prendra la réorganisation des relations commerciales et financières au sein de l'ex-URSS telles qu'on les a évoquées ci-dessus.

En premier lieu, si le rouble (ou un substitut) demeure la monnaie unique, ou quasi unique, de l'ensemble que constitue l'ex-URSS, ou devient une monnaie régionale véhiculaire pour les Etats qui le composent, la multilatéralisation des paiements qui en résulte revient à établir des accords de change entre la Banque de Russie et les banques centrales des pays de l'Europe Centrale et Orientale. Cela reste valable si les autorités russes cherchent, elles-mêmes, à établir la convertibilité externe de leur monnaie avec l'aide du FMI. Dans le cadre des contrôles des changes, les avoirs dans les monnaies des partenaires sont alors centralisés dans les comptes que les banques centrales s'ouvrent réciproquement. La Banque de Russie, d'un côté, les banques centrales des autres pays de l'autre, pourraient accepter de conserver des créances réciproques dans la monnaie du partenaire pour des périodes courtes et renouvelables au terme desquelles les soldes nets devraient être réglés en devises fortes. Une garantie de change serait accordée par la banque centrale débitrice à l'intérieur des périodes couvertes par les accords.

Si le rouble est appelé à jouer le rôle d'une monnaie régionale au sein de la CEI, de tels accords seraient de nature à étendre l'espace de la zone rouble. En effet, pour les transactions dont les paiements nourrissent les créances acceptées par les banques centrales, des résidents non russes de la CEI pourraient payer des dettes à l'égard des pays de l'Europe Centrale et Orientale avec des roubles. Le gouvernement russe accepterait ainsi une convertibilité restreinte des balances roubles accumulées dans la CEI.

Si la formule retenue pour les pays de l'ex-URSS s'oriente vers une union des paiements, les pays de l'Europe Centrale et Orientale peuvent s'associer au mécanisme de compensation multilatérale des paiements au sein de l'Union pour leurs transactions avec l'un des pays de l'ex-URSS qui en seraient membres. Tout se passerait comme si les pays de l'Europe Centrale et Orientale avaient des créances ou des dettes vis-à-vis de l'Union. Leur position vis-à-vis de l'agent central de l'Union exprimerait le solde net de leurs échanges avec toute l'Union.

Bien entendu, il ne s'agirait alors que d'un strict accord de paiements, faisant jouer les avantages de la compensation et imposant le règlement en devises fortes de la partie des soldes qui ne serait pas financée à crédit. Les contraintes devraient s'appliquer dans les deux sens. Si certains pays extérieurs à l'Union se révélaient débiteurs vis-à-vis de l'Union, celle-ci aurait des créances dans les monnaies de ces pays. Si, comme on l'a vu, ces monnaies devaient être convertibles dans le cadre d'une zone Ecu, la question se poserait de savoir si l'Union pourrait les détenir. Il pourrait être dangereux pour les pays extérieurs à l'Union d'accepter de telles extensions dans l'usage international de leurs monnaies, ou que le Conseil du Fonds de Stabilisation de la zone Ecu accepte de financer des tirages pour un soutien du taux de change qui proviendrait de besoins d'intervention dont l'origine se trouverait dans la CEI. Il paraît souhaitable que les arrangements avec l'Union se limitent alors à des accords n'interférant pas directement avec le processus de recherche de

la convertibilité des monnaies dans la zone Ecu en raison des différences de modalités dans les contributions européennes et dans les principes de gestion des Fonds concernés.

Enfin, si le principe retenu pour les pays de l'ex-URSS était celui d'accords bilatéraux de crédits et de paiements, il ne resterait plus aux pays de l'Europe Centrale et Orientale qu'à s'insérer eux-mêmes dans ces accords pour leurs échanges avec les premiers pays.

Redéfinir les conditions et les modalités de l'aide de la communauté internationale

Pourquoi une réflexion sur les conditions et les modalités de l'aide ?

Il est, aujourd'hui, communément admis que les pays de l'Europe de l'Est ne réussiront par leur passage à l'économie de marché sans une aide très substantielle de la communauté internationale, même s'il doivent trouver d'abord en eux-mêmes, les ressorts fondamentaux pour ce faire. Il n'est pas de mois, ou même de semaine, qui s'écoule sans qu'une voix autorisée alerte l'opinion internationale sur l'urgence et l'importance de cette aide. Au cours des derniers mois, ces appels ont surtout concerné l'ex-URSS, faisant valoir qu'une réponse insuffisante de la communauté internationale face aux immenses besoins de cet ensemble pourrait entraîner une catastrophe aux conséquences difficilement mesurables. Mais ils ne sauraient faire, eux-mêmes, oublier les besoins de nombreux pays de l'Europe Centrale et Orientale.

Force est de constater que les difficultés considérables auxquelles se heurtent, aujourd'hui, les pays de l'Europe de l'Est nous obligent à nous interroger sur l'efficacité de cette aide. Les interrogations couramment formulées à cet égard concernent, à la fois, son montant et ses modalités, en particulier sa coordination. Qu'en est-il plus précisément ?

L'aide de la communauté internationale est-elle quantitativement insuffisante ? Il n'y a, bien entendu, pas de réponse péremptoire à cette question. Tout dépend de l'objectif visé, concernant, notamment, la durée du rattrapage du niveau de vie occidental, et de l'étalon de comparaison retenu.

Il est devenu usuel, à cet égard, de faire référence à l'European Recovery Program (plus connu sous le terme de « Plan Marshall ») mis en oeuvre sur financement américain pour les pays d'Europe Occidentale après la Seconde

Guerre Mondiale, cette référence étant devenue, dans l'opinion publique, emblématique de toute politique d'aide impliquant un transfert financier massif en faveur d'un pays ou d'un groupe de pays.

Observons, d'abord, que les situations des pays de l'Europe de l'Ouest en 1948 et des pays de l'Europe de l'Est aujourd'hui présentent, au-delà de différences qu'il ne faut pas occulter, des analogies beaucoup plus fortes qu'on ne le croit généralement et qui rendent la comparaison pertinente. A certains égards, le défi auquel ont à faire face les pays de l'Europe de l'Est peut s'appréhender comme une tentative de sortie d'une économie de guerre, ou, à tout le moins, d'un modèle d'économie de guerre. Il ne s'agit pas tant, comme dans un pays du Tiers Monde, d'industrialisation et de développement à partir d'une base faible ou quasi inexistante, que de réhabilitation industrielle, de reconstitution du capital productif, de rattrapage d'un retard technologique et organisationnel, dans un contexte de rareté de ressources, d'insuffisance d'épargne et d'absence de véritables marchés financiers.

Par ailleurs, si « Plan Marshall » est synonyme de transfert massif, les comparaisons que l'on peut faire entre l'effort de la communauté internationale aujourd'hui et l'effort réalisé entre 1948 et 1952, que ce soit en termes de pourcentages des PNB des pays donateurs, de pourcentages des PNB des pays bénéficiaires, de transferts par habitant, ne montrent pas de différences significatives quant aux montants financiers totaux mis en œuvre, calculés, bien entendu, dans les deux cas en dollars 90.

Selon ces comparaisons, un équivalent global du Plan Marshall pour les pays de l'Europe de l'Est (y compris la CEI) représenterait entre 110 et 170 milliards de dollars 90 pendant quatre ans, ce qui est très proche des sommes actuellement mises en jeu pour ces pays en cumulant toutes les sources et en effectuant le calcul sur quatre ans.

Notons au passage que si l'on prend d'autres références, les conclusions peuvent être très différentes. C'est ainsi que si l'on applique aux pays de l'Europe de l'Est les barèmes de l'aide publique au développement utilisés dans les premières années (1956-1960) du décollage de Taiwan et de la Corée du Sud (entre 5 et 8% par an du PIB), on arrive à des transferts beaucoup plus considérables, presque quatre fois supérieurs aux montants issus des calculs précédents. Dans le même esprit, si l'on mesurait l'aide de la communauté internationale à l'aune de ce que consent l'Allemagne pour sa partie orientale, on arriverait aussi à des montants sans commune mesure avec ce qu'elle est actuellement.

Le seul examen quantitatif des flux montrerait donc que l'effort financier global est du même ordre que celui du Plan Marshall. Mais une analyse comparative plus approfondie montre que, au-delà de cette apparente similitude, les modalités de l'aide sont, dans les deux cas, très différentes et qu'il peut être instructif de tirer les enseignements de l'European Recovery Program.

La première différence majeure concerne les conditions des concours financiers. Le Plan Marshall avait, à cet égard, des points communs avec la

procédure d'aide publique au développement (même s'il en différait beaucoup par ailleurs) : il comportait, pour au moins les deux tiers, des dons (la proportion est la même en ce qui concerne l'aide au développement à Taïwan et à la Corée du Sud, déjà citée) et représentait donc un transfert net substantiel. Par contre, dans les concours actuellement accordés aux pays de l'Europe de l'Est, les dons ou quasi-dons ne représentent qu'une part mineure (de l'ordre de 15% à 20%). La grosse majorité de ces concours sont des prêts aux conditions du marché ou à des conditions très proches du marché. N'oublions pas que, dans le cas de la CEI, une part importante des concours consentis en 1990-1991 relevaient de l'aide liée (crédits commerciaux).

On est alors conduit à se poser la question : faut-il que l'aide de la communauté internationale s'inscrive dans la même logique ? Il est d'abord évident que tant que les pays de l'Europe de l'Est n'auront pas rétabli un début de capacité d'emprunt sur le marché international, ils devront compter sur des transferts nets de capitaux occidentaux pour financer au moins une partie du coût de la transition. Il en résulte que les dons devraient représenter une part nettement plus élevée qu'aujourd'hui de l'aide de la communauté internationale. Il serait, en effet, illusoire d'alourdir de dettes nouvelles au remboursement aléatoire la situation déjà très dégradée des pays en question. Il faut éviter, à cet égard, de reproduire les erreurs commises en Amérique Latine au cours des années 70, et ce dans l'intérêt de toutes les parties concernées (emprunteurs, banques, organismes internationaux, gouvernements des pays développés...). Bien sûr, la répartition des dons et des prêts pourrait être modulée en fonction de la situation économique et de la capacité de remboursement du pays considéré.

Mais, surtout, plutôt que de rechercher une répartition théorique optimale de l'aide entre dons et prêts, il convient de s'assurer de la bonne utilisation de cette aide par ses destinataires. L'expérience de l'aide au développement suggère que le montant total de l'aide est, en fait, moins déterminant que son allocation sélective et le respect des engagements pris. C'est pourquoi une forte conditionnalité est indispensable, comme on le verra ci-après : des dons ne sont efficaces et ne responsabilisent les bénéficiaires que s'ils sont assortis d'une conditionnalité presque aussi forte que celle qui est associée aux crédits, mais d'une autre nature.

La deuxième différence majeure entre l'aide actuelle et celle qui fut accordée au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale réside dans la faiblesse de la coordination, tant du côté des prêteurs que de celui des bénéficiaires. Dans le cadre du Plan Marshall, il n'y avait qu'un seul donateur, les Etats Unis (avec secondairement le Canada), et celui-ci avait obligé les pays européens bénéficiaires à accepter, avec la création de l'OECE, une étroite coordination de la gestion de l'aide. Rien de tel n'existe aujourd'hui, ni du côté des donateurs, ni de celui des bénéficiaires. Le G.24 a, certes, permis d'organiser le soutien financier de la communauté internationale aux pays de l'Europe Centrale et Orientale, mais la Commission des communautés européennes, dans ce cadre, ne coordonne toujours qu'une partie des positions des donateurs. Et rien de tel n'existe aujourd'hui pour l'assistance à l'ex-URSS. De nombreuses voix s'élèvent pour souligner le caractère dispersé, quand il n'est pas redon-

dant, des démarches des nombreuses organisations internationales et nationales qui œuvrent en faveur de l'Europe de l'Est. La coordination n'est pas meilleure du côté des bénéficiaires et force est de constater l'absence de véritables politiques régionales en la matière.

Ceci conduit directement à la troisième différence qui concerne la conditionnalité de l'aide. A la très forte conditionnalité imposée à l'Europe Occidentale au travers du mécanisme de la contre valeur et du contrôle de l'Economic Cooperation Agency américaine dans le cadre du Plan Marshall, correspond aujourd'hui ce que l'on peut appeler plutôt un empilement de conditionnalités.

Certes, on peut faire valoir que les conditions que met le FMI à son soutien aux pays concernés servent de guide-lines aux actions de tous les autres organismes. De fait, en particulier, la Communauté européenne, dans le cadre de ses opérations de soutien à la balance des paiements, se réfère aux recommandations du FMI. Mais la conditionnalité émise par le FMI reste, elle-même, bien spécifique, puisqu'elle est d'ordre macroéconomique (la stabilisation qu'exige le FMI pour accorder son soutien aux balances des paiements) et que son horizon est à relativement court terme, même si l'action du FMI implique plus ou moins explicitement des programmes de réformes financières à plus long terme.

Force est de constater que s'y superposent d'autres conditionnalités qui peuvent quelque peu différer en fonction de l'esprit des organismes considérés, la conditionnalité de la Banque Mondiale et celle de la BERD, pour ne citer que les principales, sans qu'il y ait une coordination explicite entre elles. Les pays de l'Europe de l'Est se trouvent alors soumis à deux risques opposés, eux-mêmes liés à deux configurations possibles : d'une part, celle selon laquelle l'addition des conditions « surdéterminerait » leurs politiques économiques et les ligoterait tout autant que la planification impérative qu'ils viennent d'abandonner ; d'autre part, celle selon laquelle la conditionnalité résultante, en l'absence d'une cohérence minimale, serait inefficace et empêcherait de situer leur stabilisation macro-économique (monétaire et budgétaire, en particulier) dans une perspective de moyen et long terme.

Dernière différence majeure, alors que le « Plan Marshall » confiait aux gouvernements des pays bénéficiaires la maîtrise d'oeuvre de l'utilisation de l'aide sous couvert d'une forte conditionnalité, le système actuel responsabilise moins les pays destinataires puisque la conception générale et la gestion de l'aide restent, essentiellement, le fait des donateurs occidentaux dans le cadre du G.24 et des organismes internationaux. Cette orientation découle tout naturellement du contexte initial de cette aide au début de 1990 et d'abord de son caractère d'urgence qui a conduit à privilégier l'aide humanitaire gérée par définition par les donateurs. Le manque de personnels qualifiés sur place capables de gérer l'aide a pu aussi être alors invoqué. Mais, depuis lors, dans plusieurs pays, les gouvernements se sont rodés, des administrations modernes ont commencé à être constituées, et il serait tout à fait normal d'aménager le système dans le sens d'une plus grande responsabilisation des intéressés.

En définitive, plus que le montant de l'aide, c'est son utilisation qui est en question. Tout porte à penser que l'effort actuel, si consistant soit-il, n'est pas aussi efficace qu'il pourrait l'être. La question est constamment posée à propos de l'ex-URSS, mais elle mérite de l'être aussi pour les pays de l'Europe Centrale et Orientale. L'enjeu est majeur puisqu'il s'agit de la réussite ou de l'échec du passage à l'économie de marché.

Comment améliorer l'efficacité de l'aide de la communauté internationale ?

Rappelons, tout d'abord, que tout effort d'aide ne dispense pas d'une mobilisation intense de l'épargne domestique et de politiques de développement cohérentes. Il s'agit d'une condition préalable. N'oublions pas, en effet, que la fuite des capitaux peut être catalysée et encouragée par l'absence de crédibilité des politiques économiques, par des taux d'intérêt réels négatifs, ou par le caractère peu attractif, voire inexistant, des instruments d'épargne. S'il en est ainsi, l'efficacité de l'aide risque d'être très faible, voire nulle ; l'expérience de l'Amérique Latine nous l'a enseigné. Il est donc primordial de pousser à la mise en place d'un environnement économique et financier où rigueur et dynamisme, se conjuguant, offrent des perspectives positives à l'épargne.

Ceci étant, une nette amélioration de l'efficacité de l'aide pourrait être apportée selon les principes suivants.

Distinguer dette ancienne et aide nouvelle

Tout d'abord, il convient d'établir une nette distinction entre le remboursement de la dette ancienne et l'octroi d'une aide nouvelle et d'éviter que les transferts au titre de la deuxième servent, pour leur plus grande part, à payer les intérêts et à amortir le capital de la première. Là encore, l'expérience de l'Amérique Latine montre le caractère pernicieux d'un tel processus qui n'aboutit qu'à entraîner l'alourdissement de l'endettement permanent et, surtout, qui supprime toute incitation à l'effort, tant on est sûr que seuls les créanciers étrangers en bénéficieront.

Il n'est donc pas sain de mélanger les deux ordres de préoccupations. On peut faire confiance aux pays du G7, aux membres du Club de Paris et du Club de Londres et aux organismes internationaux pour trouver des solutions raisonnables en matière d'endettement extérieur. Certes les décisions prises au cours des derniers mois ont montré qu'il ne fallait pas s'attendre à une généralisation de la formule acceptée pour la Pologne. Il n'en demeure pas moins que, même si les propositions retenues sont moins avantageuses que dans le cas polonais, il faudra, d'une manière ou d'une autre, accepter certains allègements « debt relief ».

Les propositions qui vont être présentées maintenant ne concernent, bien entendu, que l'aide nouvelle.

Mettre davantage l'accent sur l'aide aux réformes structurelles

La lenteur des transformations des pays de l'Europe de l'Est et les difficultés auxquelles ils se heurtent dans leur transition vers l'économie de marché rendent souhaitable, on l'a vu, d'apporter une attention plus grande aux conditions de l'offre et à l'ajustement structurel de ces pays. Et cet ajustement structurel, on l'a vu aussi, ne saurait, comme on le croit parfois, se résumer au processus de privatisation, si nécessaire soit-il.

Dans cet esprit, l'accent pourrait être mis sur les aspects suivants :

— Le développement des infrastructures. Il ne faut pas oublier, en effet, que celui-ci, par les externalités positives qu'il entraîne, est une condition de l'investissement privé et, en particulier, de l'investissement direct étranger . A cet égard, la résorption du retard des infrastructures (système de production et de distribution de l'énergie, transports, télécommunications, hôpitaux,...) apparaît indispensable. Ce n'est pas par hasard que les pays de l'Europe Occidentale ont commencé leur reconstruction après la Seconde Guerre Mondiale en réhabilitant leurs infrastructures. Et, contrairement à certaines idées, le développement des infrastructures ne saurait relever de la seule initiative et, surtout, du seul financement privés. Les sommes en jeu sont trop considérables, la rentabilité des équipements concernés est souvent trop aléatoire, ou à trop long terme, pour que ces opérations puissent être laissées au secteur privé. Elles relèvent, le plus souvent, de programmes et de financements où la part du secteur public devra rester essentielle, voire prépondérante. Si l'on songe à la modestie des ressources publiques dans les pays concernés, on voit qu'il s'agit d'un domaine d'élection de l'aide de la communauté internationale.

— La restructuration des secteurs industriels. Il s'agit de l'un des aspects les plus décisifs des transformations en cours en Europe de l'Est, de l'un des tests majeurs de la réussite de ces transformations. Il est relativement facile de créer un secteur privé du commerce, de l'artisanat, de certains services. Il est beaucoup plus difficile de transformer une industrie organisée en grands complexes orientés en fonction de la division du travail imposée par l'ex-URSS en un secteur concurrentiel moderne ouvert sur le marché mondial. Si tel est bien le but, il serait illusoire de croire que ceci peut être fait rapidement, sous le seul effet des privatisations et des investissements étrangers. La privatisation des grands ensembles industriels de l'Europe de l'Est ne peut réussir sans qu'une vision prospective et cohérente de la réorientation de ces ensembles ait été dégagée. Ceci constitue également un préalable aux décisions d'investissements des firmes étrangères. La restructuration des grands secteurs industriels (en particulier quand il s'agit d'industries d'armement), comme le développement des infrastructures, exigent des programmes gouvernementaux crédibles et bien explicités, ne serait ce que parce qu'ils devront, pendant longtemps encore, être mis en oeuvre avec des entreprises publiques.

— La gestion des entreprises publiques. Il y a maintenant un consensus assez large entre les experts pour penser que les pays de l'Europe de l'Est devront conserver, pendant plusieurs années encore, un important secteur public, composé d'entreprises publiques. Il n'y a là rien d'alarmant si l'on

songe que nombre de pays d'Europe Occidentale qui sont rangés parmi les économies de marché ont longtemps fonctionné, ou fonctionnent encore, avec un substantiel secteur public. Il suffit de citer, outre la France, l'Italie, l'Espagne, la Grande-Bretagne (où Madame Thatcher n'a pas pu venir à bout dans le délai qui lui était imparti de tout le secteur public). Il faudra que les pays de l'Europe Centrale et Orientale et la CEI apprennent à gérer leurs secteurs publics dans un cadre d'économie de concurrence et il faut, à cet égard, dénoncer clairement l'amalgame, encore vivace dans certains esprits, selon lequel entreprise publique égale entreprise fonctionnant selon le système communiste. Pour qu'un secteur public opère selon les principes de la concurrence, il faut des managers experts en économie de marché certes, mais il lui faut aussi des règles concernant l'exercice de l'autonomie par les entreprises, ainsi que les devoirs et les limites des pouvoirs de l'Etat actionnaire.

Affecter l'aide à des programmes gouvernementaux à moyen et long terme

Dire que l'aide doit être davantage affectée à la lutte contre les déséquilibres structurels et à soutenir des réformes structurelles a trois conséquences immédiates :

Il s'agit d'une aide à des programmes gouvernementaux qui pourraient porter, on l'a vu, sur le développement des infrastructures, la restructuration de l'industrie, la gestion des entreprises publiques. Il y a là un passage conceptuel de la logique d'assistance technique à des projets individuels qui a prévalu jusqu'ici à une logique d'assistance conditionnelle à des programmes gouvernementaux.

Il s'agit d'une aide à moyen et long terme en raison de la durée de l'ajustement structurel. Les pays de l'Europe de l'Est ont, en effet, à redécouvrir la nécessité de fournir une perspective et un horizon suffisamment éloignés, un horizon de moyen-long terme, aux opérateurs et aux décisions. La mort de l'économie de commandement et l'abandon de la planification impérative, comme la crise de la planification indicative à l'Ouest, ne devraient en aucune façon inciter à un raccourcissement de l'horizon prévisionnel et décisionnel à l'Est.

Il s'agit, enfin, d'une aide qui responsabilise directement les gouvernements chargés, au premier rang, de concevoir et mettre en oeuvre les programmes de restructurations de leurs pays à moyen et long terme.

Situer l'aide dans un cadre régional

La réorientation de l'aide vers des programmes à vocation plus structurelle à moyen et long terme doit s'appuyer sur la mise en oeuvre de nouveaux mécanismes de coopération régionale à l'Est, en même temps qu'elle doit

l'encourager en faisant une des conditions de son octroi. On a vu, en effet, que l'apprentissage du libre échange et de l'économie de marché, la réalisation de réformes dans les domaines de l'environnement de l'énergie et des transports, la réalisation des restructurations industrielles (surtout pour les pays les plus petits dont les marchés intérieurs n'ont pas une taille suffisante pour fonder une logique industrielle), la préparation à l'intégration dans l'espace économique de l'Europe de l'Ouest, rendaient souhaitable une forte concertation au niveau régional. Cela est particulièrement vrai, on l'a vu aussi, pour les pays composant l'ex-URSS qui ne pourront pas réussir leurs réformes et leur passage à l'économie de marché s'ils ne conservent pas pendant la période de transition de forts liens économiques (entre les entreprises notamment), commerciaux et financiers et s'ils ne mettent pas en oeuvre une forte coordination de leurs politiques économiques.

Toutes ces considérations doivent amener les pays de l'Europe de l'Est à prendre conscience de ce que leurs relations commerciales et financières ne relèvent pas d'un jeu à somme nulle (ou négative comme certains le croient), mais d'un jeu à somme très positive. Et, en sens inverse, la conditionnalité que la communauté internationale sera amenée à mettre à l'apport de son aide devra tenir fortement compte de cette dimension régionale. En particulier, il devrait être très clair que, si les conditions minimales de concertation et de coordination entre les politiques et les réformes des Etats de la CEI ne sont pas mises en oeuvre, l'aide de l'Occident a très peu de chances d'être efficace et que l'on peut alors s'interroger sur son opportunité.

Clarifier la mise en oeuvre de la conditionnalité

Il faut bien en venir, à ce stade, à la conditionnalité de l'aide. Elle est déterminante, beaucoup plus que son montant. Il faut, en effet, oser dire qu'il vaut mieux apporter peu d'aide, mais dont l'efficacité soit fortement garantie par des conditions d'emploi très claires et très fortes, que beaucoup d'aide dont les conditions d'emploi soient mal définies. On a vu que l'un des aspects les moins satisfaisants du processus d'aide actuel était un certain empilement de conditionnalités plus ou moins contradictoires et le manque de coordination. Une clarification s'avère donc souhaitable en la matière.

Les insuffisances de la coordination entre les institutions donatrices ainsi que le caractère spécialisé de chacune d'entre elles appellent un pilotage plus direct de l'assistance internationale. Dans le cas des pays de l'Europe Centrale et Orientale, il revient naturellement à la Communauté européenne de jouer ce rôle : la proximité, les accords d'association et la perspective de l'élargissement, le poids déterminant qu'elle prend dans les concours financiers, le mandat confié en 1989 à la Commission par le Sommet de l'Arche, y invitent. C'est à la Communauté qu'il appartient en premier lieu aujourd'hui de faire le bilan des progrès et des difficultés de la transition en Europe Centrale et Orientale, de proposer aux pays industriels réunis dans le cadre du G. 24 une inflexion des priorités de l'assistance et de se concerter à ce propos avec les gouvernements des pays de l'Europe Centrale et Orientale.

Ce recentrage ne paraît pas incompatible avec l'exercice des responsabilités des institutions financières qui participent à l'effort d'assistance. Dans cet esprit, elles garderaient leurs spécificités : le FMI pourrait rester le responsable du soutien aux balances des paiements et de la surveillance de la stabilisation macroéconomique ; la Banque mondiale et la BERD apporteraient leurs concours techniques et financiers à la mise en oeuvre des projets ainsi qu'aux processus de privatisation et de restructuration industrielle, dans le cadre des programmes gouvernementaux d'ajustement structurel des pays concernés. Leur action, qui s'inscrirait dans un cadre de moyen terme mieux défini, y gagnerait en efficacité.

Dans le cas de l'ex-URSS, notons qu'il appartient aussi plus spécialement à la Communauté, qui serait bien plus exposée que les Etats-Unis ou le Japon aux conséquences d'un échec des réformes ou d'une aggravation des tensions au sein de la CEI, de tirer les conséquences de cette situation et d'assurer la responsabilité principale de l'assistance (ce qui n'exclut ni une coordination, ni un partage du fardeau financier, avec les autres pays de la communauté internationale). Ceci permettrait d'engager un dialogue et une coopération plus précise avec les autorités de la CEI, en particulier en ce qui concerne les questions de nature inter-républicaines, et éviterait de déléguer aux institutions de Bretton-Woods un rôle trop exposé.

Enfin, n'oublions pas ici que l'ouverture des marchés des pays de l'Occident aux produits des pays de l'Europe de l'Est constitue l'un des moyens les plus efficaces pour permettre à ceux-ci de mener dans de bonnes conditions leur restructuration industrielle et ceci concerne en premier lieu la Communauté qui est, pour les pays de l'Europe Centrale et Orientale, leur premier marché potentiel. Accroître cette ouverture en renonçant aux formes de protectionnisme qui subsisteraient constitue donc l'un des axes majeurs du soutien que la communauté internationale peut apporter aux réformes structurelles des pays de l'Europe de l'Est.

Les incidences sur les procédures et les dispositifs institutionnels

Ces principes, s'ils sont adoptés, auront, certes, des incidences pratiques et institutionnelles. Mais soulignons qu'ils n'obligent pas à créer d'organisme nouveau et qu'ils peuvent être appliqués dans le cadre des institutions existantes, sous réserve d'en bien spécifier les compétences. Ils conduisent seulement à proposer des aménagements du dispositif actuel.

Deux traits principaux en seraient conservés. En premier lieu, dans l'esprit du G. 24, la Communauté européenne continuerait à jouer son rôle de coordinateur de l'assistance apportée par la communauté internationale. Ce rôle pourrait être même renforcé, notamment en ce qui concerne les pays de l'ex-URSS. En second lieu, la séparation actuelle entre le dispositif de l'aide à l'ex-URSS et le dispositif de l'aide aux pays de l'Europe Centrale et Orientale serait

maintenue. Cela n'implique pas, pour autant, que les ensembles régionaux ainsi définis resteraient figés dans leur composition actuelle (cf. les cas des pays baltes et de l'Ukraine), des passages de l'un à l'autre étant envisageables. Mais cela signifie que l'application des principes d'aménagement qui suivent se ferait de façon séparée, et sans doute différenciée, selon qu'il s'agit de l'Europe Centrale et Orientale ou de l'ex-URSS.

Les aménagements au dispositif d'aide s'inspireraient de deux idées essentielles. En premier lieu, un poids beaucoup plus fort serait donné à l'aide aux transformations structurelles par rapport à l'assistance macroéconomique dont le dispositif axé sur le Fonds monétaire international resterait, quant à lui, sans changement. En second lieu, il s'agirait d'impliquer beaucoup plus étroitement les pays bénéficiaires dans la conception et la gestion de l'aide en déplaçant vers eux l'initiative et la mise en oeuvre des actions structurelles. Il y a là une condition importante pour que ces pays se sentent réellement responsabilisés et pour que la conditionnalité de l'aide soit en mesure d'infléchir effectivement leurs politiques économiques.

En conséquence, les contreparties de l'aide aux transformations structurelles pourraient être consignées et explicitées dans des programmes à moyen et long terme engageant la responsabilité des gouvernements des pays bénéficiaires. Dans ces programmes pourraient figurer : l'affectation de l'aide à des projets ou au soutien de réformes bien déterminées ; l'échelonnement des actions dans le temps en fonction des étapes des réformes ; les modalités financières de l'aide (dons ou prêts) ; l'utilisation éventuelle de mécanismes de contre-valeur, etc. Certains éléments de ces programmes pourraient avoir une dimension régionale. Enfin, la conditionnalité de cette aide serait rigoureusement définie et négociée entre les pays donateurs et les pays bénéficiaires.

La coordination de cette aide aux transformations structurelles pourrait être assurée dans une instance associant des représentants des pays donateurs (dont la Communauté européenne pourrait être le porte-parole) à des représentants des pays bénéficiaires, avec la participation de la Banque Mondiale et de la BERD. C'est à cette instance, qui pourrait être une émanation du G.24, qu'il reviendrait de donner son aval aux programmes gouvernementaux d'ajustement structurel et de veiller à leur bonne exécution ainsi qu'au respect de la conditionnalité de l'aide.

Il y aurait tout intérêt — ainsi que cela se fait déjà de façon partielle — à ce que les politiques et les réformes structurelles que mènent les pays de l'Europe de l'Est soient concertées, par thèmes sectoriels ou horizontaux, dans des enceintes où se retrouveraient des représentants qualifiés des pays de l'Europe Centrale et Orientale (ou de la CEI) et des experts occidentaux. En particulier, sans remettre en cause les dispositions contenues dans les accords bilatéraux de coopération ou d'association avec la CEE, la progression de la libéralisation des échanges entre l'espace économique européen de l'Ouest et les pays de l'Europe de l'Est, ainsi que les règles commerciales des échanges entre ces derniers pays, pourraient être discutées et concertées de façon multilatérale dans le cadre de telles instances.

Le dispositif, ainsi aménagé, serait complété par deux mécanismes monétaires : un Fonds de Stabilisation pour l'Europe Centrale et Orientale destiné à faciliter le passage au libre échange et à la pleine convertibilité des monnaies des pays considérés ; un mécanisme « ad hoc » pour la CEI qui, selon l'évolution de la situation dans cet ensemble, pourrait être un dispositif de soutien à une zone monétaire (qui pourrait rester fondée sur le rouble), un système d'union de paiements, ou les deux ensemble.

Ces modes de gestion de l'aide, dont l'objectif serait l'intégration des pays considérés dans l'économie mondiale, resteraient souples et pourraient être modifiés en fonction de l'expérience.

Références bibliographiques

- AGHION P. et PISANI-FERRY J., 1991: « An immediate remedy to Soviet-CEEC trade collapse proposal for a guaranteed clearing schema », *Working Paper*, CEE, octobre.
- AGLIETTA M. et de BOISSIEU C., 1991: « Pour une organisation des paiements entre les pays de l'Est », Communication au Colloque Plan Marshall, Comité pour l'Histoire Monétaire et Financière de la France, mars.
- AGLIETTA M., 1992: « Des mécanismes de paiements pour les échanges entre les Républiques de l'ex-URSS », *Economie Prospective Internationale* n° 49.
- ASSELAIN J-C., 1990: « Conditions et perspectives du rétablissement de la convertibilité des monnaies en Europe de l'Est », Université de Bordeaux I, *Miméo*, mai.
- BOFINGER P., 1991: « Options for the payments and exchange rate system in Eastern Europe », *European Economy* n° 2.
- BAK H. et ALII: « Reintegration of Poland into Western Europe by internal and external liberalisation », *Working paper* n° 48. World Economy Research Institute. Varsovie.
- BARRE R., LUERS W. H., SOLOMON A., NERS K. J., 1992: « Moving beyond assistance: final report of the iews task force on western assistance to transition in the Czech and Slovak Federal Republic, Hungary and Poland », Institute for East West Studies. *European Studies Center*, juin.
- CARTAPANIS A. et REIFFERS J.L., 1991: « Le financement public international du développement à la lumière de l'expérience du Plan Marshall », Communication au Colloque Plan Marshall, Comité pour l'Histoire Monétaire et Financière de la France, mars.
- CEPII, 1992: « Economie mondiale 1990-2000: l'impératif de croissance ».
- COLLIGNON S. 1992: « Intégrer les pays de l'Est à l'Europe: une zone Ecu », *Revue d'Economie Financière* n° spécial hors série, septembre.
- COLLINS S.M. et RODRICK D., 1991: « Eastern Europe and the Soviet Union in the World economy », *Institute for International Economics*, mai.

- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, 1991: « Rapport sur la croissance et les besoins de financement des pays de l'Europe Centrale et Orientale (hors Union Soviétique) », août.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1990: « Transformation économique en Hongrie et en Pologne », *Economie Européenne* n° 43, mars.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1990: « Stabilisation, libéralisation et dévolution de compétences. Evaluation de la situation économique et du processus de réforme en Union Soviétique », *Economie Européenne* n° 45, décembre.
- CONVENTION LIBÉRALE EUROPÉENNE ET SOCIALE, 1991: « Pour une organisation de coopération avec l'Europe Centrale et Orientale », Institut de Recherche Européenne, septembre.
- Direction des relations économiques extérieures, 1992: « La situation économique des pays de l'Europe Centrale et Orientale au printemps 1992 », mai.
- DIRECTION DES RELATIONS ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES ET CENTRE FRANÇAIS DU COMMERCE EXTÉRIEUR, 1992: « L'Europe change à l'Est: l'enjeu commercial », mars.
- DORNBUSH R., 1991: « A payments mechanism for the Soviet Union and Eastern Europe », novembre.
- EICHENGREN B. et UZAN M., 1992: « The Marshall Plan: economic effects and implications for Eastern Europe and the former USSR », *Economic Policy*, avril.
- FEJTŐ F., 1992: « La fin des démocraties populaires », Seuil, janvier.
- Greene J. et Isard P., 1992: « Currency convertibility and the transformation of centrally planned economies », *IMF occasional paper* n° 81.
- HAVRYLYSHIN O. et Pritchett L., 1991: « Direction of trade after transition in East Europe: prédiction from a gravity model », Preliminary paper, *World Bank*, mai.
- HAVRYLYSHIN O. et WILLIAMSON J., 1991: « From Soviet disunion to Eastern Economic Community? », *Policy analysis in International Economics* n° 35. Institute for International Economics.
- KENEN P., 1991: « Transitionnal arrangements for trade and payments among the CMEA countries », *IMF STAFF PAPERS*, Vol. 38, n° 2.
- KOLODKO G.W., 1992: « Stabilisation, récession et croissance dans les économies post-socialistes », *Economie prospective internationale* n° 51, 3ème trimestre.
- KORNAI J., 1984: « Socialisme et économie de la pénurie », *Economica*.
- KUSHNIVSKY F.I., 1983: « Multiregional econometric model of the Soviet Union », Delphic Associates.
- LANDESMAN M. et SZEKELY I., 1991: « Industrial restructuring and the orientation of trade in Czechoslovaquia, Hungary and Poland », CEPR, *Discussion paper series* n° 546, avril.
- LIPTON D. AND SACHS J., 1990: « Creating a market economy in Eastern Europe. The case of Poland », *Brookings paper on economic activity* n° 1.
- Mc KINNON R., 1991: « Liberalising trade in a socialist economy », Paper presented at a conference arranged by the Austrian National Bank and the Institute for International Economics, janvier.
- NATIONS-UNIES, 1992: « Economic Survey of Europe in 1991-1992. The transition economics in 1991 : an overview », Commission Economique pour l'Europe.
- NEVIN E., 1990: « The economics of Europe », Mc Millan.
- NEWBURY D. A., 1991: « Sequencing the transition », CEPR, *Discussion papers series* n° 575, août.
- NUTTI D. et PISANI-FERRY J., 1992: « Post soviet issues: stabilisation, trade and money » in « The economic consequences of the East », Report of a conference, CEPR-Buba Francfort, mars.

- OCDE, 1991: « La transition vers une économie de marché », Centre pour la coopération avec les Economies Européennes en Transition.
- OCDE 1992: « Réussir les réformes des économies d'Europe Centrale et Orientale ».
- OFCE, 1990: « A l'Est, en Europe. Des économies en transition ». Sous la direction de J.P. Fitoussi, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- PISANI-FERRY J. et SAPIR A., 1992: « Trade and transition to the market: a survey of the key issues », Conférence on interstate economic relations in the former soviet area. Bruxelles, janvier.
- PLAN-ECOM, 1991: « Recent czechoslovak foreign trade performance », octobre.
- POMIAN K., 1991: « Les particularités historiques de l'Europe Centrale et Orientale », *Le Débat* n° 63, janvier-février.
- POMIAN K., 1991: « L'Europe et ses nations », Gallimard, *Le Débat*.
- PORTES R., 1991: « The transition to convertibility for Eastern Europe and the USSR », CEPR, *Discussion paper* n° 500, janvier.
- ROLAND G., 1989: « Economie politique du système soviétique », *L'Harmattan*.
- ROSATI D.K., 1991: « After the CMEA collapse : is the central european payments union really necessary? », Foreign Trade Research Institute. *Working paper* n° 18, mai.
- SAPIR J. : « Le système économique soviétique : une recherche pour les années quatre vingt dix », *Historiens et Géographes* n° 333.
- SAPIR J., 1992 : « Feu le système soviétique? », *La Découverte*.
- SAPIR J., 1992: « Des implications régionales de la crise monétaire dans l'ex-URSS », *Economie Européenne* n° 48, octobre.
- VAN BRABANT J., 1991: « Key problems on creating a central european payments union », Banco Nazionale del lavoro, *Quarterly Review* n° 177, juin.
- WILLIAMSON J., 1991: « Currency convertibility in Eastern Europe », Institute for International Economics.