

L'Union européenne face au défi de la crise des pays d'Europe centrale et orientale

Auteur :

Franck Lirzin, ancien élève de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), est ingénieur des mines.

Introduction :

Les pays d'Europe centrale et orientale ont été à leur tour frappés par la crise économique : ce qui semblait les protéger jusqu'alors les a plongés dans une crise économique, financière et monétaire. Des déficits courants importants, jusque-là signes de développement économique, les entraînent dans la crise et, désormais, c'est l'intégration européenne qui est en jeu. Car, l'Union européenne n'a pas toujours les moyens de son ambition de solidarité et la crise économique à l'Est risque de se transformer en crise institutionnelle européenne. Il est urgent de repenser le cadre institutionnel de l'Union et de tendre la main aux pays d'Europe centrale et orientale.

1. De la fin de l'URSS à la crise des subprimes

Les pays d'Europe centrale et orientale ont connu depuis 1989 une révolution sociale, économique et politique qui a accompagné pour la plupart leur entrée dans l'Union européenne en 2004 et en 2007. Pour mener à bien cette transition, ces pays se sont appuyés sur des modèles économiques qui sont dorénavant directement touchés par la crise.

1.1 La fin de l'URSS et le virage à l'Ouest

Avec l'affaiblissement progressif puis la disparition de l'URSS, entre 1989 et 1991, les pays d'Europe centrale et orientale se sont engagés dans un processus de désatellisation. Les démocraties est-européennes se sont affranchies de l'influence soviétique plus ou moins facilement. La transition fut sans violence pour la Pologne et la Hongrie qui ont su en 1989 moderniser leur régime politique en s'appuyant sur les courants réformistes au sein des partis communistes (PC) et les représentants de la société civile. Elle fut rapide et radicale en République Démocratique d'Allemagne (RDA) et en Tchécoslovaquie où l'incapacité des équipes dirigeantes à répondre aux exigences des citoyens a précipité l'effondrement du communisme. En Bulgarie et en Roumanie, le changement a eu lieu par des « révolutions de palais »¹ renversant les anciens dirigeants et les remplaçant par de nouveaux. L'indépendance des pays baltes ne fut obtenue que 2 ans après en 1991. Leur victoire dans ce bras de fer, parfois violent, avec la Russie marque la fin du processus de détachement de l'influence soviétique et le début de l'ouverture vers l'Ouest.

L'effondrement du communisme comme modèle socio-économique et celui de l'URSS comme zone de domination politique a donné aux démocraties est-européennes l'occasion historique de s'ouvrir à l'Ouest et d'en adopter les modes de fonctionnement. Le bilan des décennies soviétiques était mitigé, beaucoup de pays étaient en récession et leurs systèmes productif et bancaire inexistant ou en mauvais état. Ces pays héritèrent d'une économie planifiée, basée sur l'agriculture et l'industrie lourde, comptant très peu de PME et beaucoup de grandes entreprises nationales, et il leur fallut évoluer vers une économie de marché

¹ Voir Dullin S. (2009), *Histoire de l'URSS*, Collection : Repères n°150

libérale, à l'occidentale. Le passage du « marxisme au marché »² fut le déficit majeur des années de rattrapage qui suivirent.

1.2 La difficile décennie du « rattrapage »

Le déplacement du pôle d'attractivité des pays d'Europe centrale et orientale vers l'Ouest se fit par trois voies : politique, économique et géopolitique. Après la chute de l'URSS, les populations aspiraient à un niveau et un style de vie équivalents à ceux des pays occidentaux³ ; les nouvelles élites dirigeantes furent persuadées que le modèle socio-économique occidental, reposant sur la démocratie et l'économie de marché, était la clé du changement.

La première voie fut le passage du totalitarisme à la démocratie. Il fut l'objet d'un large consensus⁴. Après plusieurs décennies de parti unique, on assista à une grande diversification des formations politiques. La vie politique des pays d'Europe centrale et orientale s'organisa autour de coalitions mouvantes et éphémères : les difficultés sociales engendrées par les réformes économiques résultèrent en un renouvellement rapide des formations politiques. A cela s'est ajouté le problème de populations n'ayant jamais ou presque été indépendantes et se cherchant une identité nationale. Si la transition s'est ainsi faite de façon consensuelle, la vie démocratique reste fragile.

La deuxième voie fut le passage d'une économie planifiée à une économie de marché. Les réformes furent souvent radicales : privatisation des entreprises, dérèglementation des prix, reconversion des domaines sinistrés comme l'industrie lourde, décollectivisation de la production agricole. Cette « thérapie de choc » fut encadrée par le FMI ou par l'Union européenne, via la BERD ou la BEI et les programmes « Phare »⁵.

La troisième voie fut l'adhésion à l'OTAN et à l'Union européenne.

1.3 Le rôle des pays européens dans la transition économique

L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale constituait un accord gagnant-gagnant implicite : ces derniers aspiraient à une amélioration de leur niveau de vie tandis que l'UE trouvait dans ces marchés de nouvelles opportunités économiques. La stratégie politique de préadhésion prévoyait qu'en échange d'une adaptation de leur système socio-économique et d'une ouverture de leurs frontières aux capitaux et marchandises des pays occidentaux, les pays d'Europe centrale et orientale pourraient adhérer à l'UE.

Ils disposaient d'un assez bon système productif, d'une main-d'œuvre qualifiée et peu coûteuse, mais manquaient de système bancaire, d'un tissu suffisamment dense de PME et d'un système universitaire tourné vers l'innovation. Les pays et entreprises européennes ont pallié ces manques en apportant leurs capitaux, principalement sous forme d'investissement directs⁶, et leur expérience. En 2000, entre le quart et la moitié des investissements industriels provenaient de capitaux étrangers⁷. Les entreprises occidentales, principalement dans le secteur automobile et des transports, ont délocalisé leur production dans les pays d'Europe centrale et orientale pour profiter de leur longue tradition industrielle. Et ces pays sont rapidement entrés en concurrence pour attirer ces capitaux et certains ont fait le choix de la spécialisation.

Les systèmes bancaires étaient alors trop rudimentaires pour s'adapter aux besoins croissants de crédits pour financer la consommation et l'investissement privés. Les grandes banques occidentales suppléèrent à ces manques en se développant rapidement. Jusqu'à 99% des actifs bancaires estoniens sont ainsi détenus par des banques étrangères⁸. Le système bancaire des pays d'Europe centrale et orientale dépend en grande partie des banques occidentales et c'est naturellement que les prêts s'y firent en € ou en francs suisses.

² Voir Baudier G. et de F.Teyssier (2005), *La construction de l'Europe*, Collection Que sais-je ? n°3535, PUF

³ Voir Holub P. (1998), *Respekt* février 1998

⁴ Il connut néanmoins quelques accrocs, notamment en Slovaquie.

⁵ Voir Chavance B. (2001), *Les théories économiques à l'épreuve de la transformation postsocialiste*, Working paper du CEMI – EHESS.

⁶ Les investissements directs sont des investissements dans l'économie locale, par exemple la construction d'une usine ou le rachat d'une entreprise.

⁷ 25% pour la Hongrie, 36% pour la Pologne, 50% pour l'Estonie en 2000 selon l'Institut d'économie de Vienne.

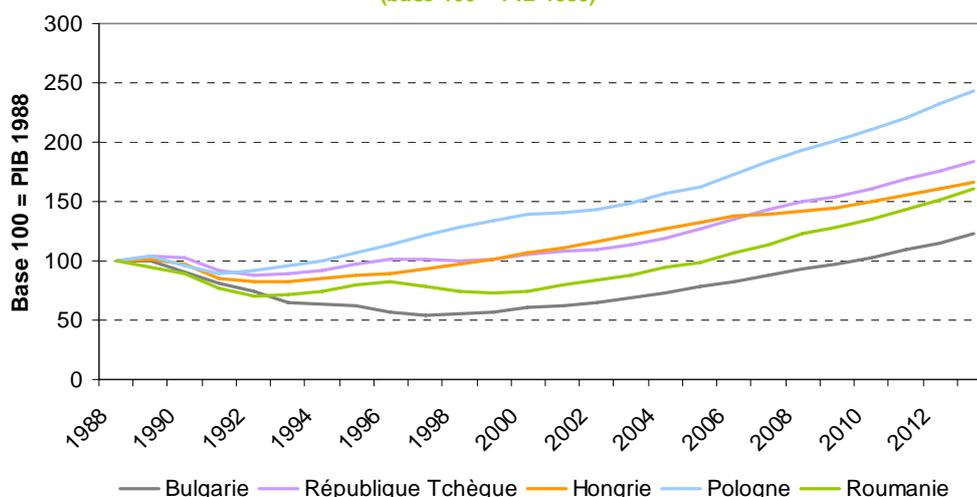
⁸ Voir Guïèze JL, *Pays baltes et Bulgarie – Pas de décrochage du change en vue*, Note de conjoncture de la BNP, Janvier-Février 2008.

En dépit des réformes, beaucoup des pays d'Europe centrale et orientale restent doublement déficitaires (déficits jumeaux) : ils importent plus de biens de consommation qu'ils n'exportent de produits industriels et ils ont besoin de capitaux pour financer leurs déficits publics. Ils restent donc doublement dépendants des économies occidentales. Cette dépendance leur a permis de connaître une forte augmentation de leur niveau de vie, mais tous les pays n'en ont pas profité de la même façon.

1.4 La divergence des trajectoires économiques

Après la chute de l'URSS, les économies de l'Est ont connu la récession et l'inflation, tandis que le chômage s'accroissait et que les salaires restaient bas. Les réformes ont eu tendance dans un premier temps à aggraver la situation économique et les tensions sociales et la période de transition fut plus ou moins longue selon les pays : le PIB revint à son niveau de fin 1990 qu'en 1994 en Pologne et 2006 en Roumanie (voir figure 1).

Figure 1 : Evolution du produit intérieur brut
(base 100 = PIB 1988)



Source : FMI (prévisions à partir de 2009)

Données collectées et mises en forme par l'auteur pour la Fondation Robert Schuman.

La situation économique et budgétaire héritée des années soviétiques était très différente d'un pays à l'autre. Tout autant le furent les choix économiques et les réactions sociales aux réformes. Certains pays ont choisi de privatiser leurs entreprises en ouvrant librement leur capital, ce qui a eu pour effet d'attirer les capitaux étrangers, tandis que d'autres ont préféré conserver le contrôle de leurs entreprises en les plaçant aux mains de coopératives locales (méthode dite « par coupons »). Au niveau monétaire, les pays baltes et la Bulgarie ont choisi d'arrimer leur monnaie sur l'euro, contraignant ainsi très fortement leurs marges de manœuvre budgétaire et monétaire, tandis que d'autres ont fait le choix d'une monnaie flottante. Enfin, l'adhésion à l'Union européenne et le processus d'intégration économique sont actuellement à des stades très différents.

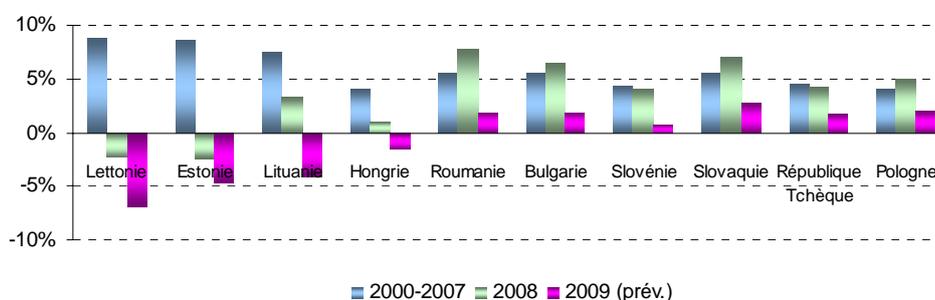
A partir d'un événement commun, la chute du communisme, les trajectoires individuelles de ces pays divergèrent rapidement et il est difficile de parler d'eux comme s'il s'agissait d'une communauté homogène de situations économiques. Au-delà des traits communs que sont la dépendance vis-à-vis des pays occidentaux et la situation géographique, ces pays sont dans des situations très hétérogènes.

Les marchés financiers, habitués à raisonner par groupes de pays, distinguent mal ces différences. Dès lors, il suffit qu'un de ces pays aille mal pour que les marchés doutent de tous les pays qui lui ressemblent et généralisent cette défiance. Nous pouvons en voir les effets dans le retrait des investissements de portefeuille, qui font chuter les bourses, et la perte de valeur des monnaies face à l'euro.

1.5 Les modèles économiques des pays d'Europe centrale et orientale frappés la crise

Alors que jusqu'à l'été 2008, les pays d'Europe centrale et orientale semblaient épargnés par la crise, leur situation économique s'est brusquement dégradée depuis. La crise les touche précisément là où s'est construite leur croissance. Le secteur de l'automobile et des transports qui représente l'un des postes d'exportation les plus importants est directement touché par la crise. Le tarissement des investissements privés en Europe et aux Etats-Unis a entraîné une baisse significative des investissements directs. Enfin, les dettes en devise étrangère souffrent de la dépréciation des monnaies locales. La dépréciation des monnaies non-indexées sur l'euro et le renchérissement du prix des importations et des emprunts fragilisent ces pays très dépendants de l'extérieur. Les entreprises souffrent de la chute des exportations et des investissements étrangers ; les ménages qui s'étaient beaucoup endettés pour consommer et avoir un niveau de vie équivalent à celui des pays occidentaux ont de plus en plus de mal à honorer leurs emprunts. Mais, si tous les pays d'Europe centrale et orientale sont touchés, l'impact de la crise diffère grandement d'un pays à l'autre en raison de la diversité de leurs situations économiques.⁹

Figure 2 : Croissance du PIB (en %)
Croissance moyenne sur la période 2000-2007, sur l'année 2008 et en prévision sur 2009



Sources : Commission Européenne (Interim Forecast janvier 2009)
Données mises en forme pour la Fondation Robert Schuman.

Il faut alors se pencher sur les cas individuels pour comprendre la situation dans laquelle se trouvent les pays d'Europe centrale et orientale.

2. Etudes des pays au cas par cas

2.1 Slovénie et Slovaquie : protégés par la zone euro

La Slovénie et la Slovaquie partagent un destin commun : celui d'avoir acquis leur indépendance dans la dissolution de deux grands ensembles politiques plurinationaux, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie, au début des années 90. Ces deux pays n'avaient jamais connu l'indépendance, ou de façon éphémère, et il leur a fallu poser les bases de leur pays en s'appuyant sur les structures socio-économiques existantes et leurs identités nationales. La transition fut difficile, notamment en Slovaquie dont la vie politique fut dominée jusqu'en 1998 par le Premier ministre Vladimir Meciar, ce qui conduisit l'Union européenne à rejeter en 1997 les accords de préadhésion. Le processus reprit un an plus tard et aboutit à l'adhésion de la Slovaquie le 1^{er} mai 2004 en même temps que la Slovénie. Les populations de ces deux pays sont parmi les plus favorables à l'UE : environ 90% des votes du référendum ont été favorables à l'adhésion. Les deux pays ont des déficits jumeaux, mais qui restent raisonnables.

Des nouveaux Etats membres, la Slovénie est celui dont les caractéristiques macroéconomiques sont les plus proches de celles des autres Etats membres : la productivité était en 2006 à 84,7% de la moyenne européenne et les prix à 75,8%, le chômage restait bas et l'inflation maîtrisée. Le processus d'intégration et de convergence a permis à la Slovénie de s'intégrer sans problème à l'UE en mai 2004 puis à la zone euro le

⁹ Voir Jamet JF et F Lirzin (2009), *L'Europe à l'épreuve de la récession*, policy paper de la Fondation Robert Schuman, Question d'Europe n° 130.

1^{er} janvier 2007. La Slovaquie a su construire une économie qui ne soit pas entièrement dépendante ni des exportations ni des capitaux étrangers.

La Slovaquie a souffert de son retard dans le processus de convergence et son intégration rapide peut surprendre. Les caractéristiques macroéconomiques sont parmi les meilleures des pays d'Europe centrale et orientale, mais restent en deçà de la moyenne européenne ; le chômage et la pauvreté y restent élevés. Etre dans la zone euro la protège des crises monétaires, mais ne lui permet pas de soutenir ses exportations par une politique monétaire adéquate. Or, la Slovaquie est très dépendante de ses exportations (voir figure 5) et la crise risque à terme de pénaliser son économie.

La Slovaquie et la Slovaquie connaissent donc une crise dont les caractéristiques sont plus proches de celles des pays occidentaux que de leurs plus proches voisins à l'Est.

2.2 Les Pays baltes, la Bulgarie : pris au piège d'une monnaie indexée sur l'euro

Les Pays baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie) sont, de loin, les plus touchés par la crise (voir Figure 2.). Ces pays qui avaient connu une croissance sans précédent ces dernières années paient le prix de leur trop grande dépendance vis-à-vis des pays occidentaux. Il en va de même de la Bulgarie.

Ces quatre pays ont fait le choix d'ancrer leur monnaie sur l'euro : dès 1992 pour la Lettonie qui a fait le choix d'un « peg » à bandes étroites puis à partir de 1992, 1994 et 1997 pour l'Estonie, la Lituanie et la Bulgarie qui ont choisi un « currency board »¹⁰. Le choix de ces régimes de change strict est un choix stratégique pour crédibiliser les économies et donner confiance aux investisseurs. Le choix permet à la Bulgarie de retrouver une crédibilité internationale après la crise des paiements qu'elle avait connue en 1996¹¹. La croissance de ces pays s'est ainsi construite sur l'afflux massif d'investissements directs étrangers.

La contrepartie de ces régimes stricts est une exigence de rigueur monétaire et budgétaire. La Banque centrale ne peut créer de la monnaie et elle doit s'appuyer sur son stock d'euro. La solidité du système bancaire et des finances publiques est une condition *sine qua non* pour garantir ce régime. La dette publique est très faible, moins de 20% du PIB, tandis que les finances publiques sont souvent excédentaires : la situation financière est saine. Mais, en période de crise, la rigueur du régime de change interdit des politiques budgétaires ou monétaires trop expansionnistes et les pays se trouvent démunis.

La quasi-parité des monnaies a attiré les capitaux étrangers, mais cela s'est traduit par des déficits courants de plus en plus importants (voir Figure 3). Cette dépendance a conduit le système bancaire à devenir une filiale des banques européennes : 60% des actifs sont détenus par des banques étrangères en Lettonie, 99% en Estonie¹². Près de 70% de l'endettement letton et estonien est libellé en devises étrangères selon le FMI. Le système bancaire est dépendant de la politique menée par les banques européennes vis-à-vis de leurs filiales.

Les dettes extérieures ont augmenté rapidement, particulièrement en Lettonie. Elles reflètent en majorité des prêts intra-groupes, des entreprises internationales vers leurs filiales. Il suffit que celles-ci rapatrient leurs capitaux pour que ces quatre pays, incapables de rembourser leurs dettes, connaissent une crise de liquidité.

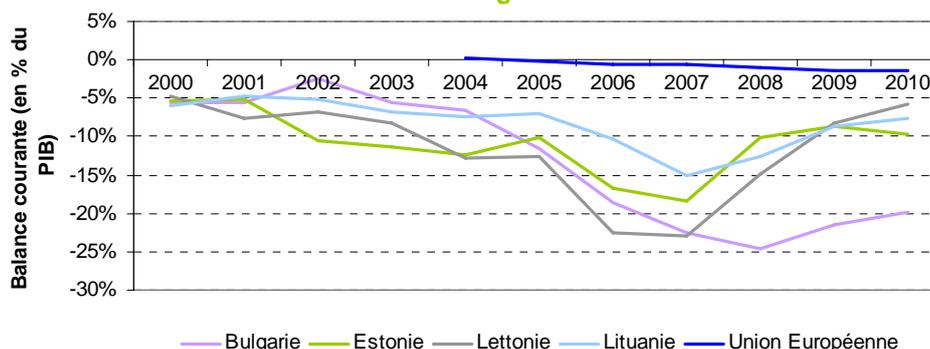
A cela s'ajoute une très forte expansion du crédit qui a alimenté la consommation privée et la hausse des prix de l'immobilier, qui a été de plus de 60% en Lettonie entre 2006 et 2007. L'explosion de ces bulles immobilières, plus tardive qu'aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni, a eu des conséquences similaires. Ainsi, ces pays, en finançant leur forte croissance par l'endettement extérieur, facilités en cela par l'ancrage de leur monnaie, se sont rendus dépendants des banques et entreprises étrangères. Lorsque celles-ci commencent à rapatrier leurs capitaux ou resserrer leurs crédits, le risque de crise de liquidité du système bancaire balte est très important.

¹⁰ Dans un « peg » à bandes étroites, la monnaie, ici le lat, peut varier entre +/- 1%. Dans un « currency board » ou caisse d'émission est la forme la plus stricte qui n'autorise aucune fluctuation de la parité.

¹¹ Voir Sollougoub T. (2006), *Quelle convergence au sein de l'Union européenne élargie : Les enjeux pour la Bulgarie et la Roumanie*, policy paper de la Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe n°41.

¹² A cette dépendance s'ajoute une forte concentration du secteur bancaire qui place entre les mains de quelques grandes banques étrangères le système bancaire des pays baltes et de la Bulgarie.

Figure 3 : Evolution de la balance courante des Pays Baltes et de la Bulgarie



Sources : FMI (prévisions à partir de 2009), Commission Européenne (Interim Forecast janvier 2009)

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman.

2.3 La Roumanie et la Hongrie : touchées par un endettement insoutenable

La Roumanie et la Hongrie sont, après les 3 pays baltes, les économies les plus touchées par la crise (voir Figure 2.). Leurs déficits publics et courants, en dérapage depuis plusieurs années, ont été aggravés par la dépréciation de leur monnaie. Les deux pays risquent des crises de paiement.

La Hongrie fut l'un des premiers pays à s'ouvrir aux capitaux étrangers¹³. Sa stabilité politique et la qualité de sa main-d'œuvre ont attiré les investisseurs occidentaux, mais l'ouverture et la libéralisation des échanges a été trop rapide et le FMI est intervenu pour éviter les défauts de paiements. La Hongrie est un pays très dépendant de ses échanges avec les pays occidentaux, en particulier l'Allemagne et l'Autriche (voir Figure 5) et son déficit courant n'a cessé de s'aggraver. La Hongrie s'est engagée depuis 2006 dans un redressement de son déficit public. Ces déficits jumeaux fragilisent l'économie hongroise.

La Roumanie a connu une transition chaotique et longue vers l'économie de marché¹⁴, alternant entre des périodes de surchauffe et de récession et ponctuée par des mouvements sociaux. Le retour à une croissance stable eut lieu en 2001. Mais, l'inflation y reste importante. La faible productivité de la main-d'œuvre et l'ouverture tardive de l'économie roumaine n'ont attiré que tardivement les investissements étrangers, qui restent faibles. La Roumanie conserve un déficit courant important provenant de son déficit commercial financé en devises étrangères.

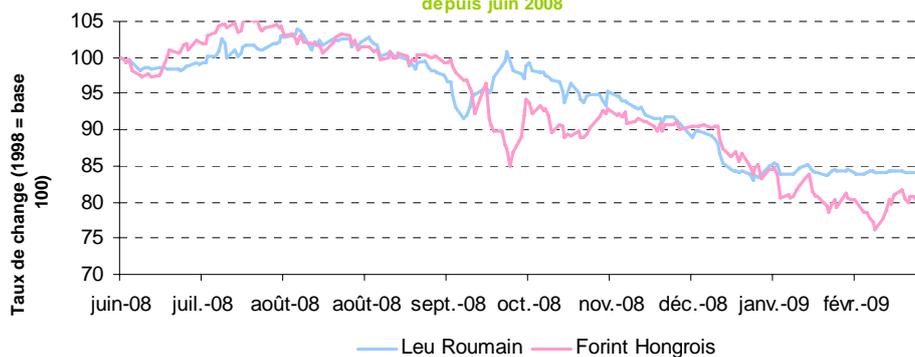
La dépréciation des monnaies roumaine et hongroise depuis juin 2008 (+25% face à l'euro, voir Figure 4) aggrave leur dette dont une grande partie est libellée en devises étrangères. En 2008, la dette extérieure de la Hongrie était de 103% du PIB et celle de la Roumanie de 52%¹⁵. Or, le quart de cette dette pour la Hongrie et la moitié pour la Roumanie est du court-terme : il est très difficile à ces pays de rembourser rapidement une dette dont la valeur en devise étrangère ne cesse d'augmenter. Pris au piège de l'appréciation de leur monnaie et de leur trop fort endettement, ils risquent une crise de balance des paiements.

¹³ Voir Szavai J. (1996), *La Hongrie*, Collection Que sais-je ?, PUF

¹⁴ Voir Conrad J-Y et P.Morin (2007), *Petite histoire de la Roumanie : Histoire, culture, économie*, Editions du Dauphin.

¹⁵ Source : Banque Nationale Autrichienne.

Figure 4 : Dépréciation du leu et forint face à l'euro
 Evolution du taux de change des monnaies roumaines et hongroises face à l'euro
 depuis juin 2008



2.4 La Pologne et la République tchèque : relativement épargnés jusqu'à présent

La Pologne et la République tchèque sont, pour le moment, les moins touchés des pays d'Europe centrale et orientale. Leur croissance devrait rester positive en 2009. Cette résilience peut être mise en partie au compte de déficits commerciaux et courant plus faibles que ceux de leurs voisins. Mais la dépréciation de la monnaie polonaise et la chute des exportations tchèques risquent de pénaliser ces pays.

La Pologne en 1992 et la République Tchèque en 1996 furent les premières économies à sortir de la récession qu'avait provoquée la « thérapie de choc »¹⁶. Lors des privatisations, les gouvernements donnèrent la préférence aux capitaux nationaux¹⁷. La dépendance vis-à-vis des pays occidentaux fut limitée, mais la Pologne et la République tchèque se privèrent des compétences étrangères qu'une politique d'ouverture aurait pu leur apporter¹⁸. Les taux de chômage et de pauvreté se sont envolés, en particulier en Pologne. A partir de 1997, ces pays commencèrent à s'ouvrir davantage aux investissements étrangers, en particulier la République tchèque. Celle-ci s'est alors insérée dans les circuits économiques européens et est devenue en quelques années l'un des pays d'Europe centrale et orientale les plus exportateurs. La Pologne, qui était au départ l'un des pays les plus endettés, a réussi à maîtriser sa dette publique et à rester indépendante financièrement et commercialement de l'étranger.

La proximité de l'Allemagne et de l'Autriche a permis à ses pays de s'intégrer plus facilement et plus profondément dans le tissu économique européen. Le stock d'investissement directs étrangers était particulièrement élevé dans ces deux pays, sans pour autant que leur dette extérieure ne le soit, ce qui montre qu'ils ont su profiter des investissements étrangers sans en devenir financièrement dépendants.

La République tchèque et la Pologne risquent d'être confrontées à des problématiques plus proches de celles des pays occidentaux que des autres pays d'Europe centrale et orientale. En particulier, la baisse des échanges commerciaux risque de pénaliser un pays exportateur comme la République tchèque, même si la dépréciation de sa monnaie peut quelque peu contrebalancer cet effet.

2.5 Serbie, Croatie, Biélorussie, Ukraine : aperçu rapide

Il convient de compléter ce panorama en évoquant la situation de la Serbie, de la Croatie et de l'Ukraine qui, bien qu'ils n'appartiennent pas à l'Union européenne, lui sont liés économiquement. La Serbie et la Croatie ont développé des relations commerciales importantes avec l'Union européenne et, de la même façon que pour d'autres pays d'Europe centrale et orientale, le retrait, même partiel, des capitaux étrangers qui s'y étaient investis pour soutenir leur croissance, met à mal leur économie. Les gouvernements serbe et croate prévoient tous deux une récession d'environ -2% de leurs économies en 2009.

L'Ukraine et la Biélorussie, économiquement plus proches de la Russie, connaissent également une période difficile. La crise énergétique de janvier 2009 a rappelé la position

¹⁶ Voir Delpeuch JL (1994), *Postcommunisme, l'Europe au défi, Chronique pragoise de la réforme économique au cœur d'une Europe en crise*, L'Harmattan.

¹⁷ Voir Koleva P. et C. Vincensini (2003), *Les trajectoires économiques nationales dans la transition postsocialiste : Étude comparée des fonds de privatisation tchèques et bulgares*, working paper 03-3, CEMI – EHES.

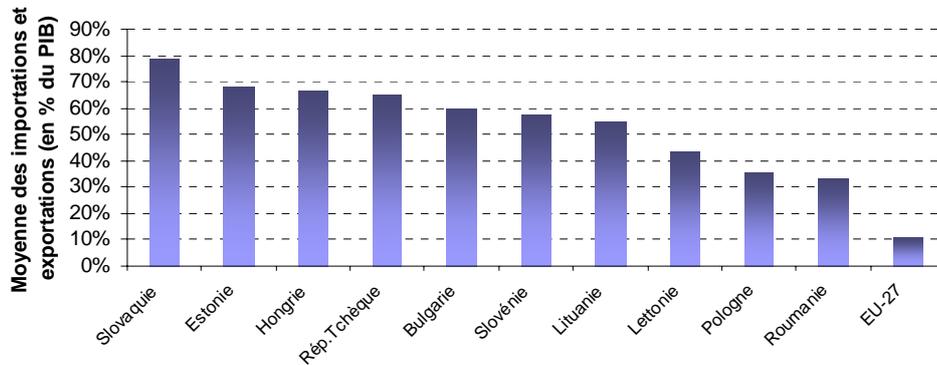
¹⁸ Voir Sollogoub T. (2006), *Quelle dynamique de production dans les nouveaux Etats membres ?* policy paper de la Fondation Robert Schuman, Question d'Europe n°29.

importante que jouait l'Ukraine dans l'approvisionnement énergétique de l'Europe. Ces quatre pays sont actuellement aidés par le FMI.

2.6 Tableau récapitulatif

Nous pouvons résumer la situation économique de ces pays en regardant quel pourrait être l'impact sur leur économie d'une diminution de leurs échanges commerciaux avec l'extérieur (Figure 5), quelle est leur situation financière (figure 6) et la nature de leur régime de change et quels risques qu'ils peuvent encore courir (tableau 1).

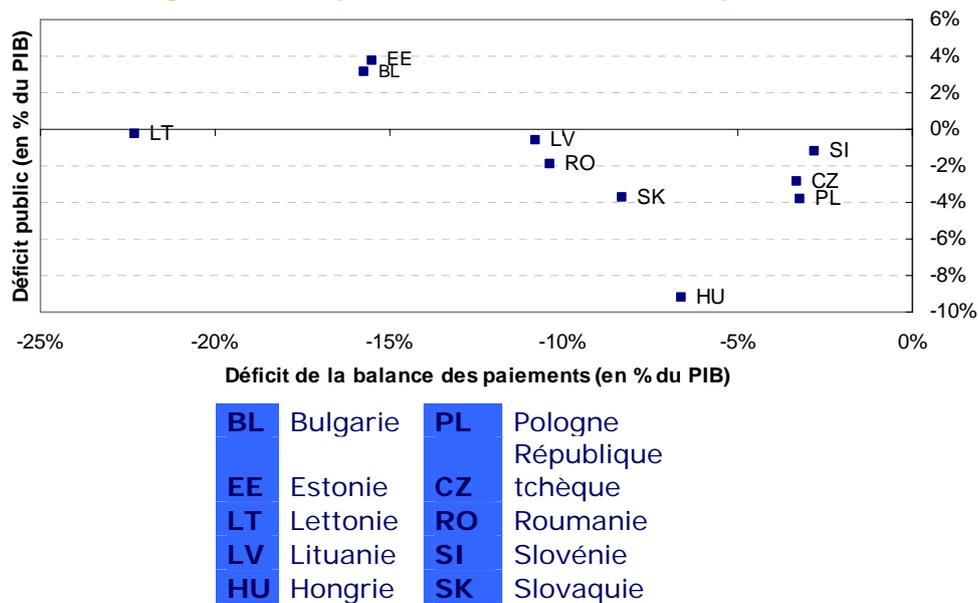
Figure 5 : Dépendance des PECO aux échanges internationaux
Moyenne des importations et exportations rapportée au PIB en 2006



Sources : Eurostat (Annuaire 2008)

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman.

Figure 6 : Déficit public et déficit de la balance des paiements



Sources : Eurostat (Annuaire 2008, données 2006)
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman.

Tableau 1.	Régime monétaire	Risques économiques	Prêt accordé par le FMI (en mds € ; %PIB)
Bulgarie	Changes fixes ("currency board")	Crise monétaire et de liquidité	
Estonie	Changes fixes ("currency board")	Crise monétaire et de liquidité	
Lettonie	Changes fixes ("peg")	Crise monétaire et de liquidité	1,7 (10,6%)
Lituanie	Changes fixes ("currency board")	Crise monétaire et de liquidité	
Hongrie	Changes flottants ("forint")	Insolvabilité	11,8 (13,1%)
Pologne	Changes flottants ("zloty")	Dépréciation du zloty, baisse des exportations	16 (3,3%) demandé
République Tchèque	Changes flottants ("couronne")	Chute des exportations	
Roumanie	Changes flottants ("nouveau leu")	Insolvabilité	12.9 (13,4%)
Slovénie	Zone euro		
Slovaquie	Zone euro	Chute des exportations	

Sources : Eurostat (Annuaire 2008), FMI
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman.

3. L'Union européenne face à la crise des pays d'Europe centrale et orientale

3.1 Quels risques pour l'Union européenne ?

Les pays d'Europe centrale et orientale occupent une place modeste dans l'économie européenne, moins de 6% du PIB de l'Union européenne en 2006, dont la moitié se compose du PIB de la Pologne et de la République tchèque. Cependant, ils ont connu ces dernières années une croissance moyenne bien supérieure à celle de l'UE : la croissance moyenne de ces pays a été de 4,53% en 2008 et devrait rester positive à 0,95% en 2009 alors que l'Union européenne pourrait connaître une récession de -1,8%¹⁹. Ainsi, de par leur croissance potentielle élevée et les opportunités qu'ils représentent, les pays d'Europe centrale et orientale sont une source de croissance pour l'Union européenne qu'il convient de préserver. Cependant, trois risques semblent peser à court-terme : commercial, financier et politique.

Les pays d'Europe centrale et orientale entretiennent avec les autres pays de l'Union européenne des relations commerciales importantes : on peut estimer que 5% des exportations de la zone euro et 16% de ses importations se font avec eux (en 2006). Leurs marchés ont été pour les entreprises occidentales de grandes opportunités à la fois pour y relocaliser une partie de leur production et pour y vendre leurs produits. Ces relations commerciales qui se sont tissés au fil des années ont été bénéfiques à tous, mais sont remises en cause par la crise. Une baisse de la consommation ou une désorganisation du tissu industriel local aurait un impact direct sur la capacité des entreprises locales à vendre et à fabriquer leurs produits.

Le risque financier tient à l'importance des capitaux investis par les pays occidentaux. On peut estimer à 1136 milliards les prêts consentis par les banques occidentales en direction de ces pays, ce qui représente 6,4% des prêts totaux et 9% du PIB de l'Union européenne²⁰. La dégradation de la conjoncture économique rend ces prêts de plus en plus difficiles à honorer et une augmentation des taux de défaut est à prévoir. Elle peut avoir des répercussions importantes pour les pays les plus exposés, comme l'Autriche (voir encadré). De fil en aiguille, la fragilité financière peut se propager usqu'au système bancaire européen dans son entier et entraver la reprise économique.

¹⁹ Données Commission Européenne (Interim Forecast janvier 2009) puis calculs de l'auteur.

²⁰ Données BIS Quarterly Review: March 2009 puis calculs de l'auteur. Prêts des banques européennes au sens large aux pays d'Europe de l'Est (y compris Serbie,...)

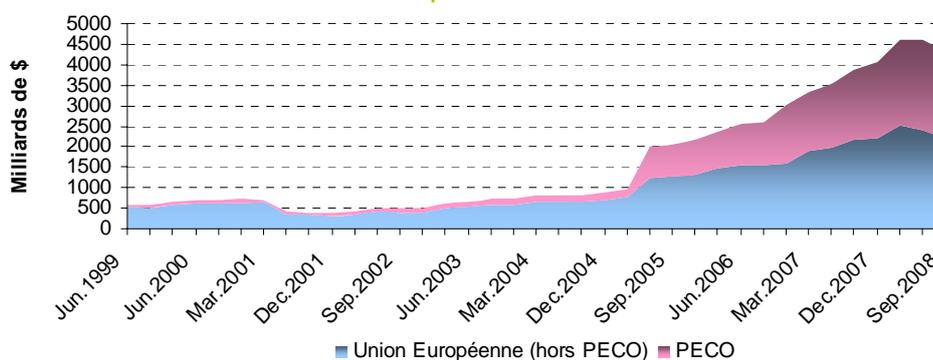
Le risque politique tient à la place particulière qu'occupent les pays d'Europe centrale et orientale dans le fonctionnement institutionnel européen. S'ils ne représentent que 6% du PIB européen, leur population compte pour 21% : cela leur donne un poids politique important dans les institutions européennes²¹. La dégradation de la situation économique et le développement d'un sentiment d'abandon de la part des pays occidentaux pourraient accentuer les sentiments eurosceptiques et fragiliser les institutions européennes.

Le chômage et la pauvreté, particulièrement élevés dans certains pays d'Europe centrale et orientale, pourraient conduire à des tensions sociales et politiques, dont les démissions récentes de certains gouvernements est une illustration. Cette instabilité peut entraîner d'importants mouvements migratoires et désillusionner des populations qui, après avoir consenti beaucoup de sacrifice pour faire partie de l'Union européenne, voient celle-ci se détourner d'eux. La crise joue comme un test pour l'intégration européenne. L'Union européenne sera-t-elle capable de mettre en place les mécanismes adéquats à la sauvegarde et à la protection de ses membres les plus touchés ?

Encadré 1 : la vulnérabilité financière de l'Autriche

De tous les pays européens, l'Autriche est le plus impliqué financièrement dans les pays d'Europe centrale. La proximité géographique ainsi que la longue expérience autrichienne dans ces pays l'ont incité à se tourner de plus en plus vers eux. En quelques années, les prêts bancaires autrichiens à destination des pays d'Europe centrale et orientale sont passés de 10% à 49% du total des prêts européens, soit environ 70% de son PIB. Ces prêts concernent surtout ses plus proches voisins (Hongrie, Slovaquie), notamment une hausse des taux de défaut dans les pays concernés pourrait avoir des conséquences importantes sur le système bancaire autrichien et, par extension, sur le système bancaire européen. Il est important d'éviter que ces prêts (dont une partie non négligeable est de court-terme) ne soient pas honorés, en recourant notamment aux emprunts de la BERD ou de la BEI ou à l'aide du FMI.

Figure 7 : Prêts non-domestiques de l'Autriche à destination des pays de l'Union Européenne et des PECO



Sources : BIS Quarterly Review: March 2009

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman.

3.2 Les actions mises en œuvre pour aider les pays d'Europe centrale et orientale

Les pays d'Europe centrale et orientale les plus touchés, souvent contraints par des déficits extérieurs importants, ne peuvent soutenir leurs économies par des plans de relance suffisants (voir encadré 2) et font appel à l'aide des institutions internationales. Celles-ci ont une longue expérience dans cette partie de l'Europe du fait du rôle qu'elles y ont joué pendant la période de transition qui a suivi la fin de l'URSS.

La Roumanie, la Lettonie et la Hongrie ont reçu des prêts du FMI (voir Tableau 1.). Ces aides financières ont pour premier objectif de stabiliser la situation : éviter une crise de liquidité et maintenir la parité du « peg » en Lettonie²², réduire les déficits extérieurs et préparer l'entrée dans la zone euro de la Roumanie²³ et restaurer la confiance sur les

²¹ A titre d'exemple, les députés des pays d'Europe de l'Est représentent 24% du Parlement Européen, soit un quart des voix environ.

²² Voir FMI (2008), *IMF Set to Lend \$2.4 Billion to Latvia*, IMF Survey online disponible sur <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/CAR121908A.htm>

²³ Voir FMI (2009), *IMF Outlines Plan to Lend \$17.5 Billion to Romania*, IMF Survey online disponible sur <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/car032509a.htm>

marchés et réduire les déficits publics en Hongrie²⁴. Ces aides s'accompagnent en général d'un programme de long-terme de réformes économiques²⁵ qui peut prendre la forme d'une politique d'austérité²⁶.

La Banque Mondiale, la BERD et la BEI ont prêté 24,5 milliards € aux entreprises et aux systèmes bancaires d'Europe centrale et orientale touchés par la crise²⁷. Ces aides sont complémentaires du soutien apporté dans un cadre national par le FMI et visent à aider les secteurs économiques les plus touchés par la crise, en particulier ceux qui souffrent du désengagement des capitaux occidentaux.

Le soutien des institutions communautaires, hors BEI et BCE, est plus difficile car l'Union européenne ne dispose pas d'un budget propre qui lui permettrait de faire face à la situation. Elle continue de s'appuyer sur les moyens et l'expérience des fonds structurels comme le FEDER ou le FSE, qui ont récemment intensifié leurs actions dans les nouveaux Etats membres, mais cette aide reste limitée à un niveau local et ne s'inscrit pas dans une vision macroéconomique de la situation. La Commission européenne s'est dite prête début mars 2009 à les aider en doublant le montant du mécanisme d'urgence à 50 milliards²⁸. La Commission ne pouvant avoir un budget en déséquilibre prélève sur son budget futur les moyens nécessaires pour aider ces pays, en complément de ce que font le FMI et la Banque Mondiale. Autrement dit, la Commission se prive de moyens futurs pour intervenir dans les cas urgents. Ces actions concernent les pays qui en font la demande, mais ne s'inscrit pas dans un plan intégré²⁹.

Enfin, la BCE est régulièrement intervenue auprès des pays les plus fragiles et reste attentive aux évolutions économiques des pays d'Europe centrale et orientale, tout spécialement de ceux qui devraient rentrer prochainement dans la zone euro. Pour cela, elle a ouvert des lignes de crédit aux banques centrales nationales afin qu'elles puissent assurer le refinancement des systèmes bancaires nationaux.

²⁴ Voir FMI (2008), *IMF Agrees \$15.7 Billion Loan to Bolster Hungary's Finances*, IMF Survey online, disponible sur <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/car110608a.htm>

²⁵ Voir FMI (2009), *IMF Helping Counter Crisis Fallout in Emerging Europe*, IMF Survey online, interview de Belka, disponible sur <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/INT011409A.htm>.

²⁶ Le FMI a récemment dit qu'il souhaitait que les pays d'Europe de l'Est adopte au plus vite l'euro, meilleure solution contre leurs difficultés financiers. Voir Wagstyl S. (2009), *IMF urges eastern Europe to adopt euro*, FT, disponible sur <http://www.ft.com/cms/s/0/c40f80a0-2209-11de-8380-00144feabdc0.html>.

²⁷ Voir BEI (2009), *EBRD, EIB and World Bank Group join forces to support Central and Eastern Europe*, disponible sur <http://www.eib.org/about/press/2009/2009-029-ebrd-eib-and-world-bank-group-join-forces-to-support-central-and-eastern-europe.htm?lang=-en>

²⁸ Voir <http://www.euractiv.fr/euro-finance/article/commission-europeenne-prete-aider-membres-zone-euro-en-difficulte-001444>

²⁹ Le mécanisme d'urgence a été créé en 1988. Son montant est passé de 12 milliards en octobre 2008, lorsque la Hongrie y a fait appel, à 50 milliards aujourd'hui.

Encadré 2 : Les politiques nationales mises en œuvre

Au détail des aides reçues par les pays d'Europe centrale et orientale, nous devons ajouter les politiques que les pays eux-mêmes ont choisi de mettre en œuvre pour lutter contre la crise. Les plans de relance permettent d'atténuer les effets de la crise, particulièrement pour les pays pénalisés par une baisse de leurs exportations. Mais l'état des finances publiques de certains pays ne leur permet pas de lancer des plans suffisants.

Les crises monétaires ou bancaires sont difficilement gérables sans une intervention extérieure. Mais, ces aides sont des solutions d'urgence. La crise met à jour des faiblesses économiques. Pour les faire disparaître, les pays concernés doivent s'engager dans des politiques de long terme : réduction du déficit et de la dette publique, contrôle de l'inflation, consolidation du système bancaire et réforme du système de protection sociale et du régime fiscal.

C'est l'esprit des conditions que le FMI met lorsqu'il accorde un prêt. Ces conditions ont été légèrement assouplies suite aux critiques adressés au FMI pour la gestion de la crise asiatique. Le FMI a notamment mis en place une ligne de crédit flexible (FCL)³⁰ dont l'objectif est de rendre moins rétifs les pays à recourir à une aide du FMI.

Ces politiques de long terme sont des politiques d'austérité : réduction de la fonction publique et limitation de la hausse des salaires par exemple. Les politiques nationales des pays les plus touchés s'engagent donc dans une voie difficile qui durera plusieurs années.

3.3 Les solutions d'aide aux pays d'Europe centrale et orientale

L'intégration de ces pays dans l'Union européenne a été bénéfique. Des synergies économiques, politiques et sociales se sont construites au fil des années qui ont rendu possible l'intégration de ces nouveaux pays puis l'élargissement de l'Union européenne. Mais, alors que la crise économique menace la stabilité des nouveaux entrants, l'Union européenne se trouve démunie pour assurer son unité et mettre en œuvre une solidarité entre ses membres. Plusieurs pistes de solution sont possibles.

Soutenir financièrement mais ne pas accélérer l'entrée dans la zone euro de ces pays

La zone euro joue le rôle d'un espace de solidarité monétaire. La convergence des taux d'intérêts qu'elle a provoquée limite les risques d'insolvabilité de la part des pays les plus fragilisés comme l'Espagne ou la Grèce³¹ et rend impossible des dépréciations monétaires comme celles que connaissent les pays d'Europe centrale et orientale. Sans doute, celles-ci permettent de rétablir l'équilibre de la balance commerciale en favorisant les exportations, mais elles rendent la charge de la dette insoutenable. L'entrée de la Pologne ou de la Roumanie dans la zone euro les protégerait de tels effets.

Cependant, si ce choix leur apportait à court-terme une solution à leur problème, il pourrait provoquer des troubles économiques à long-terme. Les caractéristiques macroéconomiques de ces pays sont encore loin de celles de la zone euro et une entrée prématurée les conduirait à une accélération de la convergence qui se traduirait par une hausse de l'inflation (par les prix et les salaires) et la formation de bulles spéculatives³². Si l'Union européenne doit confirmer son souhait de voir certains pays entrer dans la zone euro à terme et montrer qu'elle sera prête à les aider pour y parvenir, elle doit se montrer prudente sur l'accélération de la procédure d'adoption de l'Euro. En contrepartie, l'Union européenne et les institutions internationales doivent se montrer vigilantes face aux risques de crise de liquidité et d'insolvabilité. Selon le FMI, 140 milliards € seront nécessaires d'ici à 2010 pour éviter que les pays d'Europe centrale et orientale ne manquent d'argent.

Donner à l'Union européenne les moyens de son unité et de sa solidarité

³⁰ Voir FMI (2009), *New Rules of Engagement for IMF Loans*, IMF Survey online, disponible sur <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/POL041309A.htm>. La ligne de crédit flexible (FCL) permet à des pays d'emprunter sans se voir imposer ni des objectifs ni des échéances.

³¹ On constate néanmoins que ces taux tendent à diverger aujourd'hui, mais cette divergence serait beaucoup plus grande si les pays n'étaient pas liés par une monnaie unique. Voir Jamet JF et F Lirzin (2009), *opus cité*.

³² Voir Artus P. (2009), *L'accession à l'euro n'améliorerait pas la situation des pays d'Europe centrale*, Capital, disponible sur <http://www.capital.fr/bourse/actualites/l-accession-a-l-euro-n-ameliorerait-pas-la-situation-des-pays-d-europe-centrale-364364>

Les moyens d'action de l'Union européenne sont limités par la faiblesse de son budget. La Commission européenne ne peut pas lever des fonds ou déséquilibrer son budget et doit se contenter pour agir soit de déléguer ses responsabilités aux fonds structurels et aux banques ou institutions internationales soit de prélever sur son budget futur de quoi intervenir en urgence. Au-delà des nécessaires transferts financiers entre régions, l'Union européenne n'a pas réellement les moyens d'aider l'un de ses membres en difficulté, ce qui pèse sur la capacité de l'Union européenne à maintenir une certaine solidarité entre les pays. La Commission pourrait se voir doter de moyens plus importants pour intervenir directement auprès des Etats membres en difficulté, soit en augmentant exceptionnellement ce que lui versent les Etats membres soit en lui permettant d'émettre des obligations. La création d'une agence d'émission européenne serait un pas capital vers une meilleure intégration européenne, mais aussi un très grand transfert de souveraineté qui obligerait à repenser l'architecture des institutions européennes.

Accélérer la convergence des pays d'Europe centrale et orientale en intensifiant l'aide des fonds structurels

Les décalages macroéconomiques entre les Etats membres sont grands et rendent difficile le jeu des solidarités européennes. La productivité des pays d'Europe centrale et orientale est bien inférieure à la moyenne de celle des pays occidentaux tandis que le chômage et la pauvreté y sont souvent importants. Cette fragilité les a peu à peu rendus dépendants des pays plus riches et les entraîne dans une situation sociale et économique délicate. Il est important que leur économie soit moins dépendante des échanges extérieurs, que leur système bancaire et leur tissu industriel se détachent des banques et entreprises occidentales, que leurs déficits publics et commerciaux se résorbent, à la fois pour leur permettre de retrouver le chemin de la croissance et éviter une crise semblable à l'avenir. La convergence des économies de ces pays, c'est-à-dire l'amélioration de leur compétitivité, la réduction du chômage et l'amélioration des conditions de vie, doit être une priorité de l'Union européenne. Les fonds structurels doivent œuvrer à les rendre plus proches et moins dépendants des autres Etats membres et éviter que ne se dessine une ligne de partage entre des pays différents économiquement, alors qu'ils sont si proches culturellement et géographiquement.

Soutenir politiquement les pays d'Europe centrale et orientale en y déployant le modèle social européen

Les aides apportées par le FMI et les institutions internationales sont sous condition d'un rétablissement rapide des finances publiques et un rééquilibrage de la balance des paiements. Cela peut signifier des dévaluations monétaires ou une politique d'austérité. Les conséquences sociales de ces politiques peuvent être très douloureuses. Certains Etats ont décidé de baisser les salaires des fonctionnaires par exemple. Plus généralement, on peut s'attendre à un appauvrissement global des pays concernés.

Dans ce contexte socio-économique difficile, l'Union européenne peut jouer un rôle essentiel en déployant son « modèle social »³³. La privatisation des entreprises publiques et les difficultés économiques ont amené les pays d'Europe centrale et orientale à alléger leur système de sécurité sociale et réduire la taille de leur secteur public au prix d'un affaiblissement de leurs stabilisateurs automatiques. L'impact social de la crise y est d'autant plus important. Dès lors, le modèle social européen peut jouer le rôle d'un contrepoids aux effets de la crise et aux futures mesures d'austérité qui devront être prises. Cela participerait à la création d'un espace de solidarité européen. L'Union européenne doit soutenir socialement et politiquement ses membres les plus touchés.

L'Union européenne doit rester attentive aux difficultés rencontrées par les pays frontaliers

Les pays frontaliers de l'Union européenne comme l'Albanie ou la Serbie, voire la Turquie, connaissent des difficultés économiques ou sociales et il est important que l'Union européenne soit attentive à leur situation. Elle peut sous la forme d'aides financières ou de partenariats avec les autres institutions internationales jouer un rôle stabilisateur auprès de ces pays.

³³ Voir par exemple Milliat MC et J Tournadre-Plancq (2008), *Le modèle social européen est-il soluble dans la mondialisation ?*, Note de veille n°109, Conseil d'Analyse Stratégique.

Conclusion

Après la chute de l'URSS, les pays d'Europe centrale et orientale se sont tournés vers l'Ouest. Ils ont arrimé leurs économies aux économies européennes et occidentales. Cela leur a permis de se développer rapidement et d'entrer dans l'Union européenne pour la plupart. Mais, cela les a aussi rendus plus dépendants des capitaux, des banques et des industries occidentales, tant et si bien que dans un contexte de crise, cette dépendance se révèle lourde de conséquences. La baisse des exportations, la hausse de l'endettement, la dévaluation des monnaies, les dégringolades boursières sont autant de signes d'une situation économique qui se dégrade rapidement. Ce qui est en jeu, ce n'est pas seulement l'économie de ces pays, c'est leur stabilité politique et, au-delà, l'unité de l'intégration européenne.

L'Union européenne doit se montrer à la hauteur de ce défi. Il lui faut repenser son rôle géopolitique, ses moyens d'action et la place qu'y occupent les pays d'Europe centrale et orientale. La crise de ces pays est l'occasion de donner à l'Union européenne un nouveau visage.

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.