

La nouvelle Europe de l'Est dans les échanges mondiaux : de la stagnation au déclin ?

Thomas Fricke,

Département des diagnostics de l'OFCE

Le commerce extérieur des pays d'Europe centrale et orientale traverse une période de fortes turbulences. Avec le démantèlement précipité du cadre antérieur des échanges, le réseau commercial intra-CAEM se décompose, tandis que certains pays enregistrent des succès d'exportation inespérés sur les marchés occidentaux. Les perspectives d'une réorientation géographique et sectorielle réussie sont cependant sombres. D'une part, les problèmes de la transition rendent plus incertaine la valorisation commerciale d'une main-d'œuvre relativement qualifiée et de la proximité de l'Europe de l'Ouest. D'autre part, l'accès difficile aux marchés occidentaux, notamment dans les domaines de l'agriculture, des textiles et de l'acier, risque d'enlever aux économies en transition une source de croissance importante dans l'immédiat. Afin d'éviter le déclenchement d'un cercle vicieux — où la modestie de l'expansion commerciale accentue les problèmes macroéconomiques, tandis que ceux-ci freinent le processus de restructuration —, une ouverture plus vaste de l'Ouest semble indispensable. Or, sa capacité d'absorption est insuffisante pour satisfaire pleinement les besoins d'exportation est-européens. La mise en place d'un système de paiements entre pays d'Europe centrale et orientale pourrait s'imposer comme moyen de limiter les dégâts, qui sont causés par l'effondrement actuel de leurs échanges. Une telle solution concertée, qui favoriserait le commerce mutuel, permettrait en même temps de restructurer progressivement un réseau multilatéral d'échanges, sans lequel une croissance durablement confortée par les exportations semble peu probable à l'Est.

A la fin des années quatre-vingt les pays d'Europe centrale et orientale occupent une position marginale dans le commerce mondial. Le monopole d'Etat et l'inconvertibilité des monnaies nationales d'une part, la fixation artificielle des prix et volumes dans les échanges mutuels d'autre part, avaient largement isolé les pays membres du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM ou COMECON) du fonctionnement et de l'évolution de l'économie mondiale pendant quarante ans. En 1989, la part des membres européens du CAEM dans les

exportations totales de l'OCDE atteint 2,5 % si l'on inclut les échanges intra-allemands.

Les bouleversements politiques et économiques des dernières années entraînent une rupture nette avec cette isolation commerciale. L'insertion dans l'économie mondiale compte parmi les préoccupations majeures des nouvelles autorités à l'Est. Les besoins considérables de technologies, de biens d'équipement et de biens de consommation ne pourront pas être satisfaits par les marchés nationaux. Une propension forte à importer en provenance de l'Occident ne pourra cependant s'exprimer qu'en cas de hausse sensible des recettes d'exportation. Les ventes à l'étranger seront en même temps une source de croissance vitale, d'autant plus qu'elles devraient compenser les effets d'une demande interne restreinte par des politiques macroéconomiques d'ajustement. L'ouverture vers l'extérieur est enfin considérée comme un moyen de contrebalancer les rigidités de structures de production nationales encore largement monopolistiques.

L'issue du processus d'intégration des pays est-européens dans les réseaux d'échanges mondiaux constitue un enjeu important pour la région concernée et pour le reste du monde. Une forte expansion de l'Europe centrale et orientale sur les marchés occidentaux aurait-elle un effet d'éviction sur la production locale et celle de pays en développement comparable à celui provoqué par l'émergence des NPI d'Asie dans les années soixante-dix ? En revanche, une croissance trop modeste des exportations est-européennes entraînerait-elle l'enlisement de la région dans une instabilité financière et économique, comme dans des pays d'Amérique latine, avec des risques politiques et sociaux aussi pour l'Europe occidentale ?

La disparition du CAEM met en lumière et accentue les divergences entre ses anciens pays membres et appelle des classifications nouvelles. Par sa taille, la nature de ses échanges et les problèmes de mise en place des réformes, la situation de l'Union soviétique se distingue nettement de celle des cinq anciens membres du CAEM en Europe centrale ⁽¹⁾. En outre, les différences entre ces cinq pays mêmes ne sont pas négligeables, mais elles ont une portée limitée face à l'ampleur et la nature inédite des problèmes communs : une disparition rapide des règles de commerce du CAEM, l'effondrement d'un réseau d'échanges établi, les difficultés dans les relations avec l'URSS, le souci d'une réorientation vers l'Ouest — de se rapprocher de la CEE —, les déséquilibres macroéconomiques ou la lenteur des privatisations.

L'abandon de l'organisation commerciale précédemment définie par les règles du CAEM accentue, dans l'immédiat, un déclin rapide des échanges mutuels en Europe de l'Est, tout en ouvrant la voie à une exploitation, pour le moment théorique, de certains avantages commer-

(1) La Pologne, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie. Ces pays et leurs relations avec l'Union soviétique seront au centre de l'analyse présente ; depuis l'union monétaire et l'unification politique de l'Allemagne, les conditions macroéconomiques et institutionnelles du commerce extérieur de l'ex-RDA se distinguent de celles des autres économies à l'Est, même si les problèmes de fond n'en sont pas moins comparables.

ciaux apparents et à une réorientation des échanges vers l'Occident. La valorisation à terme de ces avantages est cependant mise en question par les difficultés mêmes de la phase de transition, tandis qu'une ouverture limitée des économies occidentales, et la concurrence de régions plus expérimentées sur les marchés mondiaux, risquent d'empêcher une forte expansion prochaine des exportations est-européennes.

La fragilité des statistiques

Certaines pratiques statistiques propres au CAEM rendent aujourd'hui plus difficile la comparaison, dans le temps et dans l'espace, des échanges extérieurs de ses anciens membres. L'adoption de la classification par produits CTCI (Classification type pour le commerce international) — en Pologne, en Hongrie et en Tchécoslovaquie — et de statistiques douanières — remplaçant le recensement par les organes de planification centralisée — facilitera des comparaisons internationales, mais crée dans un premier temps des problèmes liés aux difficultés de leur mise en place et aux ruptures de séries qu'elles impliquent.

D'autres distorsions dans les statistiques officielles doivent être prises en compte. Les taux de change officiels surévaluaient les monnaies nationales par rapport à l'unité de facturation commune, le rouble transférable ⁽²⁾, gonflant ainsi les recettes d'exportation des pays d'Europe centrale. Les statistiques globales avaient ainsi tendance à surestimer le poids relatif des échanges évalués en roubles transférables relativement au commerce des pays membres avec l'Occident. Des pratiques nationales consistant à rapprocher les taux de conversion de niveaux considérés plus réalistes expliquent en plus une diversité de taux de change croisés entre rouble et dollar selon les pays ⁽³⁾. De ce fait, la distorsion est par exemple plus importante en Bulgarie — qui appliquait un taux de change proche des taux officiels — qu'en Hongrie, où le taux appliqué est considéré comme réaliste. La fixation souvent arbitraire des prix accentuait généralement la surévaluation des échanges intra-régionaux des pays d'Europe centrale, et donc aussi du poids du commerce extérieur dans la production nationale ⁽⁴⁾. La rémunération (élevée) des produits manufacturés, dans le commerce intra-CAEM, était souvent sans commune mesure avec leur qualité, si l'on se réfère aux critères du marché mondial.

(2) Le commerce intra-CAEM était évalué en roubles transférables depuis 1964.

(3) Ce problème était accentué par la variabilité des taux effectivement employés dans les accords bilatéraux.

(4) Dans le cas de la Tchécoslovaquie, des ajustements statistiques feraient passer la valeur totale des exportations nationales, en 1989, de 25 milliards de dollars à probablement 17 milliards environ ; les exportations par tête passeraient sous cette hypothèse de près de 1700 dollars à moins de 1200 dollars.

De la fin du CAEM au scénario d'une destruction créatrice

L'intégration de l'Europe centrale et orientale dans l'économie mondiale est largement hypothéquée par les conséquences lourdes des structures du commerce intra-régional établies dans le passé. Si les règles de fonctionnement du CAEM ont, depuis sa création en 1949, influencé favorablement l'évolution des termes de l'échange de ses membres d'Europe centrale⁽⁵⁾, elles expliquent largement un faible niveau relatif des échanges et des progrès de productivité médiocres.

L'impact du passé sur les échanges intra-régionaux

L'ancien régime de commerce extérieur...

Les échanges mutuels étaient basés sur un réseau d'accords gouvernementaux qui définissaient, pour une période de cinq ans, des listes impératives de biens à échanger. Les quantités précises étaient fixées dans des protocoles annuels bilatéraux. Les prix, exprimés en roubles transférables, étaient déterminés chaque année en référence à une moyenne mobile des prix mondiaux sur cinq ans⁽⁶⁾. Dans la pratique, ce principe a notamment été appliqué au commerce des produits de base et du pétrole, pour lesquels l'identification des prix mondiaux était relativement facile. En revanche, les prix des produits manufacturés étaient en général sujets à négociations et marchandages bilatéraux, impliquant une disparité importante des prix d'échanges au sein du CAEM.

La planification centralisée conditionnait la non-convertibilité des monnaies nationales, puisqu'elle s'appuyait sur un monopole d'Etat du commerce et des devises étrangères. La mise en œuvre des plans impératifs d'échanges bilatéraux s'effectuait par l'intermédiaire des organisations nationales de commerce extérieur, qui servaient également comme intermédiaires entre exportateurs et importateurs et disposaient très souvent d'une position monopolistique pour un ou plusieurs secteurs nationaux de production. Malgré de nombreux projets de coopération communs, une véritable coordination des plans nationaux n'a jamais eu lieu à l'intérieur du CAEM, qui n'avait pas une vocation multilatérale comparable à celle de la CEE.

... a profondément marqué les structures d'échanges dans la région

La fixation administrative des prix et volumes a permis d'orienter souvent de façon arbitraire les échanges entre les pays membres du

(5) L'URSS fournissait à bas prix pétrole et matières premières et rémunérait favorablement les produits manufacturés exportés par les pays d'Europe centrale.

(6) Cette méthode a été adoptée à Bucarest en 1975.

CAEM. La concentration des échanges de l'Europe centrale sur le marché soviétique et, dans une moindre mesure, sur le commerce intra-régional contraste avec la situation d'avant-guerre. Ainsi, la Tchécoslovaquie effectuait en 1937 moins d'un pour-cent de son commerce avec l'Union soviétique. En 1988, la part officielle atteint plus de 40 %. En 1989, la part du CAEM dans le commerce extérieur des pays d'Europe centrale atteint en moyenne 41 % pour les exportations et 40 % pour les importations, si l'on applique aux statistiques officielles un taux de change croisé unique et plus réaliste de deux — au lieu de 0,6 — roubles pour un dollar ⁽⁷⁾ (voir tableau). Seules la Bulgarie, vers le haut, et la Roumanie, vers le bas, s'écartent plus sensiblement de ces valeurs moyennes. En 1989, l'Union soviétique à elle seule absorbe 25 % du total des exportations de ses six partenaires en Europe et compte pour 24 % dans leurs importations. En revanche, seuls 16 % des exportations des pays d'Europe centrale s'adressent aux autres partenaires de cette région ⁽⁸⁾.

1. Répartition des exportations selon les régions destinataires en 1989,

En %

	Statistiques nationales (évaluées aux taux de change nationaux croisés entre dollar et rouble transférable)			Statistiques ajustées (évaluées au taux de change croisé unique)		
	Exportations à destination du		taux de change croisé rouble/dollar	Exportations à destination du		taux de change croisé rouble/dollar
	CAEM	Reste du monde		CAEM	Reste du monde	
Bulgarie	83	17	0,65	61	39	2,0
Hongrie	39	61	2,09	40	60	2,0
Pologne	36	65	2,96	44	56	2,0
Roumanie	38	62	0,96	17	83	2,0
Tchécoslovaquie	54	46	1,51	47	53	2,0
URSS	46	54	0,63	21	79	2,0

Source : ECE.

De façon globale, l'Union soviétique jouait le rôle d'exportateur de produits énergétiques et de matières premières, recevant en contrepartie des biens d'équipement et de consommation des pays d'Europe

(7) Cet ajustement permet d'obtenir une plus grande cohérence entre les statistiques nationales respectives ; le choix du taux de change peut toujours paraître arbitraire et la distorsion introduite par les pratiques de fixation de prix n'est pas éliminée.

(8) L'interdépendance y est la plus grande entre la Hongrie, la Tchécoslovaquie et la Pologne.

centrale. Le développement poussé des industries lourdes en Union soviétique était basé en grande partie sur les importations de machines en provenance de ses partenaires. En même temps, les spécialisations et tentatives de coordination à l'intérieur du CAEM aboutissaient à tout un réseau commercial, dans lequel mêmes les échanges entre les pays d'Europe centrale étaient souvent complémentaires au commerce de chacun avec l'URSS. Chaque pays disposait en plus de positions quasi-monopolistiques pour quelques domaines très ponctuels ⁽⁹⁾.

En décourageant une intensification plus spontanée des échanges mutuels, les mécanismes rigides guidant le commerce intra-CAEM ont contribué à creuser l'écart de compétitivité de l'Europe de l'Est par rapport aux économies occidentales. Les exportations jouaient en fait non pas le rôle de moteur de la croissance, mais plutôt celui de moyen d'équilibrer les importations indispensables dans le cadre de stratégies d'autosuffisance nationales. Les principes de règlement au sein du CAEM favorisaient également un commerce au plus bas niveau. Le rouble n'était « transférable » qu'en théorie, puisque les déséquilibres externes ne se compensaient de fait ni dans le temps, ni dans l'espace, ce qui décourageait l'accumulation d'excédents commerciaux mutuels entre pays membres. Le niveau d'échanges bilatéraux était déterminé par la partie la plus faible ⁽¹⁰⁾.

Le poids des échanges extérieurs dans les économies d'Europe centrale et orientale est ainsi resté relativement faible, même dans le cas des pays les plus ouverts vers l'extérieur. A la fin des années quatre-vingt, la part des exportations dans les PIB tchécoslovaque, polonais (environ 20 % respectivement) et hongrois (33 %) est proche de celle de pays comparables par leur taille et leur niveau de développement, comme l'Espagne (20 %), la Grèce (24 %) ou le Portugal (34 %) ⁽¹¹⁾. En moyenne, la part des échanges dans le PIB se situe au-dessous de 20 % pour les pays d'Europe centrale et atteint à peine plus de 5 % pour l'URSS.

Les exportateurs à l'intérieur du CAEM ont peu profité des avantages, en termes de productivité, d'une production à plus grande échelle. Comme leur commerce bilatéral restait largement déconnecté aussi bien des systèmes de prix nationaux ⁽¹²⁾ que des prix relatifs mondiaux, les importations ne pouvaient pas exercer un effet de concurrence sur la production nationale, tandis que les producteurs nationaux exportaient à l'abri des pressions de l'offre mondiale. L'Union soviétique notamment était considérée comme un marché sûr par ses partenaires d'Europe centrale. L'ouverture récente des économies, dont

(9) Ceci était par exemple le cas pour les autobus hongrois, les wagons de voyageurs est-allemands, les tramways ou équipements nucléaires de la Tchécoslovaquie ou certains produits pétro-chimiques roumains.

(10) L'incitation à l'équilibrage mutuel s'était même prolongée au niveau sectoriel, puisqu'un pays donné n'avait pas intérêt à vendre plus de produits théoriquement exportables sur les marchés occidentaux qu'il n'en recevait de son partenaire.

(11) Elle est loin des niveaux atteints par des petits pays d'Europe « du Nord », comme la Belgique (plus de 80 %) ou les Pays-Bas (près de 60 %).

(12) Cette déconnexion était assurée par des systèmes de compensation des prix.

la dissolution du CAEM constitue le symbole le plus marquant ⁽¹³⁾, est destinée à rendre progressivement plus efficaces les échanges extérieurs. Elle les confronte cependant dans l'immédiat à une détérioration des termes de l'échange et aux conséquences de rigidités structurelles.

Les conséquences du démantèlement du CAEM

Les insuffisances de l'ancien régime de commerce extérieur étaient connues depuis longtemps et les autorités des pays membres ont tenté à de nombreuses reprises d'assouplir les mécanismes de fonctionnement du CAEM. Après la disparition des régimes communistes, les nouveaux gouvernements à l'Est n'auront pas réussi à se mettre d'accord sur une réforme profonde de l'organisation, optant au bout du compte pour un abandon sans transition du cadre ancien.

Les nouvelles relations commerciales en Europe de l'Est...

Le nouveau cadre des échanges est caractérisé par le règlement des échanges intra-CAEM en devises convertibles et leur évaluation aux prix du marché mondial ⁽¹⁴⁾. Ce changement devait intervenir à partir du 1^{er} janvier 1991 — au moment où le dernier plan quinquennal du CAEM prenait fin —, mais aura partiellement été anticipé dès l'année dernière. Les objectifs nouveaux impliquent d'abord l'abandon de la planification du commerce bilatéral. En l'absence d'accords gouvernementaux impératifs, la négociation des contrats d'échanges devient ainsi de la responsabilité des entreprises. Ce nouveau cadre trouve son corollaire dans les réformes nationales du commerce extérieur, telles que l'abandon du monopole d'Etat ou l'introduction progressive de la convertibilité.

L'application immédiate et conséquente des nouveaux principes se heurte à de nombreuses difficultés, notamment la pénurie en devises convertibles et les rigidités des structures anciennes. Une organisation minimale des échanges surtout avec l'Union soviétique s'est dessinée dès l'année dernière, aboutissant à un « amalgame de contrats de troc, d'accords de compensation et de transactions en monnaies fortes, à côté d'accords bilatéraux entre gouvernements et entreprises, ou d'entreprise à entreprise » ⁽¹⁵⁾. Les nouveaux accords entre les gouvernements d'Europe centrale et de l'Union soviétique pour 1991 prévoient, pour une période transitoire, le recours à des listes indicatives de produits. Ces listes ne concerneront plus qu'une partie des quantités échangées dans le passé et leur réalisation même reste largement théorique pour le moment (voir encadré).

(13) La dissolution définitive du Conseil s'est longtemps heurtée à des problèmes techniques et à l'incapacité des pays membres de s'accorder sur une nouvelle forme d'organisation.

(14) Ces nouveaux principes ont été adoptés sur la proposition de l'Union soviétique lors de la 45^e session du Conseil en janvier 1990 à Sofia.

(15) Economic Commission for Europe, *Bulletin*, novembre 1990.

Accords commerciaux avec l'URSS pour 1991

L'accord de la Hongrie avec l'URSS, qui prévoit un règlement des échanges exclusivement en devises fortes, ne concerne plus qu'un quart du niveau antérieur des exportations hongroises (notamment des machines et produits pharmaceutiques). Les importations de pétrole seraient de 1 million de tonnes, au lieu de 6 millions initialement prévus et 4,5 réalisés l'année dernière. Des besoins hongrois supplémentaires — estimés à plus de 6 millions de t — pourront être satisfaits dans le cadre de contrats avec les républiques soviétiques⁽¹⁶⁾. Un contrat privé sur 2 millions de t a été conclu en janvier 1991. Dans l'accord gouvernemental avec la Tchécoslovaquie de décembre dernier, l'Union soviétique promet d'exporter 7,5 millions de t de pétrole en 1991, après 16,8 millions prévus et 13,5 millions effectivement livrés en 1990. Deux millions de tonnes seraient directement échangés contre des produits industriels, le reste devrait être réglé en devises fortes. Seules un tiers des exportations proposées par la Tchécoslovaquie auraient été acceptées par les Soviétiques. L'accord entre la Pologne et l'URSS exclut le recours à un règlement par compensation. En revanche, sur les 4,5 millions de t d'exportations soviétiques de pétrole — le besoin polonais est estimé à plus de 10 millions de t —, une partie s'effectuera en échange de machines et navires. La Pologne a par ailleurs conclu, en janvier 1991, un contrat supplémentaire avec la République soviétique d'Ukraine. Les listes indicatives de l'accord bulgare-soviétique concernent 6,5 millions de t de pétrole — au lieu de 11 millions de t en 1989 —, qui seraient en grande partie échangés directement contre des produits bulgares.

Des accords gouvernementaux bilatéraux entre les pays d'Europe centrale⁽¹⁷⁾ se limitent en général à la définition des nouvelles conditions d'échanges, sans fixer des listes indicatives ni prévoir un éventuel recours à des formes de compensation. Le règlement des excédents de l'année dernière se fera cependant dans certains cas par des livraisons de marchandises en 1991.

...accentuent un déclin des échanges en cours

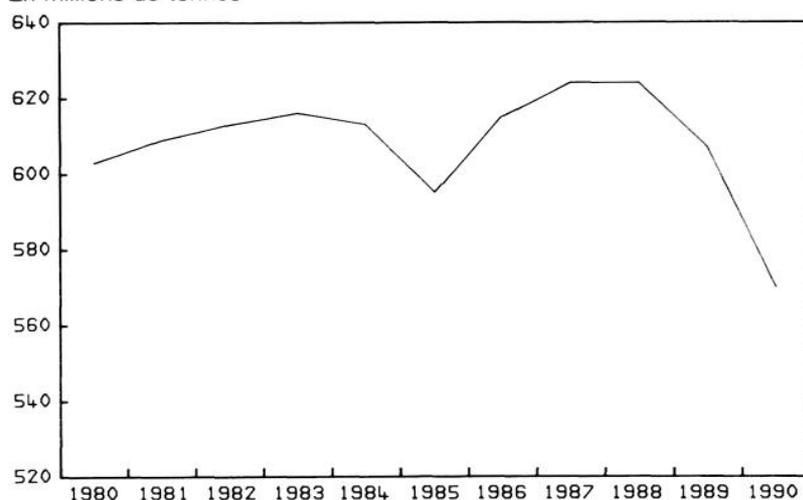
En 1990, le volume du commerce entre les pays membres du CAEM a connu une chute de probablement plus de 20 %⁽¹⁸⁾. La baisse a été plus forte encore dans les seuls échanges entre pays d'Europe centrale.

(16) La Hongrie se trouve dans une situation plus favorable que ses partenaires, puisqu'elle peut disposer d'un pipeline en provenance de la Méditerranée, dont la capacité — environ 5 millions de t — n'a jusqu'ici pas été exploitée.

(17) Notamment entre la Hongrie, la Tchécoslovaquie, la Pologne et la Bulgarie.

(18) Les chiffres suivants sont de source nationale : en Hongrie, le recul du commerce avec le CAEM aurait atteint 25 % pour les exportations et près de 20 % pour les importations. Dans le cas de la Tchécoslovaquie, la chute serait de 20 et plus de 10 % respectivement. En Pologne, la baisse en volume est de plus de 10 et 35 %. Les échanges bulgares avec le CAEM ont reculé de plus de 10 %, ceux avec l'URSS seule de près d'un tiers. Au premier semestre 1990, le recul atteint plus de 30 %, en glissement annuel, dans le cas des ventes roumaines à l'URSS.

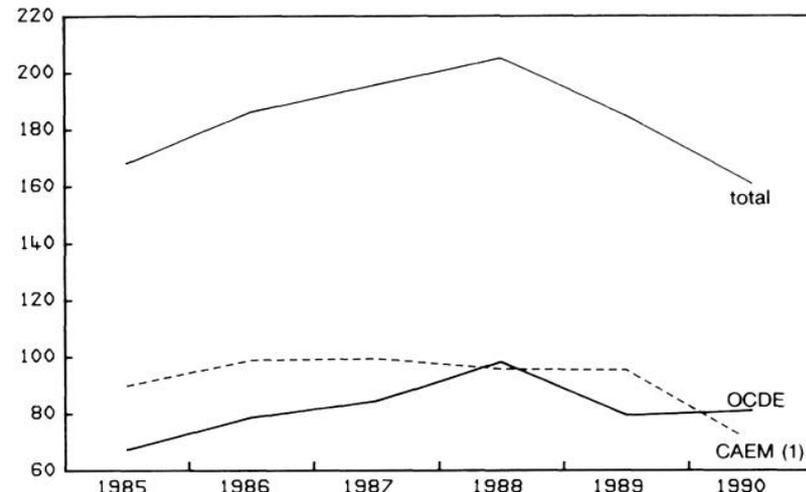
En millions de tonnes



1. Production de pétrole brut en Union soviétique

Source : DIW.

En millions de tonnes



2. Exportation de pétrole brut de l'Union soviétique selon les régions destinataires

(1) membres du CAEM plus Yougoslavie, Laos et Chine.

Source : DIW.

Cette évolution s'explique en partie par une anticipation de l'abandon du CAEM, mais aussi par les situations et évolutions économiques internes. La réduction des livraisons énergétiques de l'URSS est ainsi liée, dans une large mesure, à la crise profonde de son secteur pétrolier ⁽¹⁹⁾. Des investissements insuffisants ou mal orientés dans le passé, des problèmes de financement, des conflits sociaux et des luttes politiques entre républiques affectent fortement la capacité de production soviétique. Après une stagnation en 1988, la production de pétrole de l'Union soviétique a ainsi baissé de 2,7 % en 1989 et de 6,1 % en 1990, reculant à des niveaux inférieurs à ceux atteints à la fin des années 70 (graphique 1). La chute de la production se répercute essentiellement

(19) Voir : « Sowjetische Energiewirtschaft : Die Krise verschärft sich », *DIW Wochenbericht*, n° 16/91, 18 avril 1991.

sur la partie destinée à l'étranger. Les exportations reculent en effet de plus de 20 millions de tonnes en 1989 et de près de 25 millions en 1990. Or, contrairement à l'année 1989, la baisse semble entièrement subie par les partenaires d'Europe centrale l'année dernière (graphique 2).

A l'intérieur de l'Union soviétique, la répartition actuelle et future des compétences en matière commerciale — entre le pouvoir central, les républiques et les entreprises — reste largement dans l'incertain⁽²⁰⁾. Comme dans l'ensemble des anciens pays membres du CAEM, la redéfinition du cadre législatif du commerce extérieur est un facteur d'incertitude, d'autant plus que la mise en place des réformes ne suit pas le même rythme dans les différents pays. Les récessions provoquées par la libéralisation des économies affectent fortement la demande adressée à l'étranger. Plus particulièrement, l'intégration de la RDA dans la nouvelle Allemagne unie, la chute de sa production industrielle et la préférence de sa population pour des produits occidentaux ont provoqué une annulation en masse de contrats d'importation en provenance des « anciens partenaires »⁽²¹⁾.

L'ensemble de ces facteurs « nationaux » continueront à jouer défavorablement sur le volume d'échanges en Europe centrale et orientale. La crise du secteur pétrolier soviétique est loin d'être terminée⁽²²⁾, tandis que des récessions fortes sont de nouveau attendues pour cette année en Europe centrale et en Union soviétique. Or ces récessions sont elles-mêmes accentuées par les conséquences immédiates de l'abandon abrupt du cadre d'échanges antérieur. Le changement introduit au 1^{er} janvier 1991 donne une dimension dramatique au recul des échanges intra-régionaux.

D'abord, l'évaluation des échanges aux prix du marché mondial mettra en danger l'existence de nombreux producteurs : la rémunération des exportateurs de produits manufacturiers en Europe centrale sera moins favorable, tandis que le coût d'approvisionnement en pétrole augmentera⁽²³⁾. L'Union soviétique devait a priori profiter de ce renversement des termes de l'échange. Or, ses gains en valeur seront sans doute largement compensés par la baisse du volume des exportations. Ensuite, le passage au règlement des échanges en monnaies convertibles crée — en l'absence d'une convertibilité des monnaies nationales — un besoin supplémentaire en devises (occidentales) fortes, qui n'est pas compensé par un surplus suffisant de recettes d'exportation⁽²⁴⁾.

(20) Voir : « A Study of the Soviet Economy », février 1991, étude effectuée par le FMI, la Banque mondiale, l'OCDE et la BERD.

(21) Voir : « L'Allemagne unie à l'Est : une expansion commerciale plus difficile », *Lettre de l'OFCE*, n° 83, 22 février 1991.

(22) La production aurait chuté, en glissement annuel, de près de 10 % au premier trimestre et pourrait atteindre 520 millions de t à la fin de 1991.

(23) La pratique antérieure de référence à une moyenne mobile sur les cours mondiaux (qui avaient chuté en 1986) explique un coût du pétrole encore très bas à la fin de la décennie. Entre début 1990 et début 1991, le coût de la tonne de pétrole achetée par les entreprises polonaises à l'intérieur du CAEM aurait été multiplié par six.

(24) L'année dernière, la perspective de l'abandon du rouble transférable et l'anticipation des problèmes posés par la conversion d'éventuels excédents avec l'URSS avaient incité les autorités d'Europe centrale à limiter les exportations destinées au marché soviétique.

Dans l'immédiat, l'incapacité soviétique de garantir le financement de ses achats à l'étranger pèse lourdement sur l'ensemble de son commerce. En même temps, l'URSS essaie — face aux incertitudes de paiements dans les pays d'Europe centrale — de réduire ses exportations traditionnelles et de vendre ses produits sur les marchés occidentaux. Du côté de leurs importations, les anciens pays membres du CAEM préféreront utiliser leurs réserves de devises pour acheter des produits occidentaux plutôt que ceux d'une qualité inférieure en provenance de leurs partenaires.

Chacune de ces conséquences directes de l'abandon du CAEM comporte une part de légitimité dans la logique d'un passage souhaité vers l'économie de marché. Or, elles auront des effets d'entraînement cumulatifs, qui — en accentuant une spirale à la baisse — continueront à jouer à moyen terme. Au niveau macroéconomique, toute réduction d'un flux d'échanges provoque tendanciellement un ajustement dans le même sens de l'autre côté, puisque aucun des deux partenaires n'a intérêt, en l'absence de garanties de paiement plus sûres, à accumuler un excédent vis-à-vis de l'autre. L'introduction par les autorités d'Europe centrale de systèmes de droits de douane vis-à-vis des anciens pays frères est une conséquence du respect des principes du GATT — de la clause de la nation la plus favorisée —, mais implique dans l'immédiat un découragement des échanges mutuels relativement à la situation antérieure. De nouvelles barrières au commerce intra-régional sont en plus introduites à des niveaux différents, tandis que leurs effets négatifs sont amplifiés par une surenchère aux dévaluations des monnaies nationales.

Les effets structurels des baisses initiales du volume d'échanges sont encore plus graves. Des secteurs productifs entiers sont menacés par l'éclatement du réseau d'approvisionnement en matières premières, en biens intermédiaires ou en pièces détachées. La réduction des exportations de pétrole soviétique affecte les industries chimiques des partenaires, tandis que la baisse des exportations de machines d'Europe centrale renforce la crise du secteur énergétique en URSS et affecte de nouveau sa capacité d'exportation. Des obstacles « techniques » — comme les pipelines entre l'URSS et ses partenaires ou l'existence de normes incompatibles avec celles de l'Occident — renforcent encore l'impact négatif de la dépendance structurelle à l'intérieur du CAEM.

Vu le renforcement mutuel des différents facteurs explicatifs - liés ou non à l'absence de substitut aux mécanismes du CAEM —, le commerce intra-régional restera déprimé dans les années à venir. En 1991, la baisse des échanges en Europe de l'Est pourrait en moyenne atteindre 50 %. Les premiers résultats pour 1991 semblent vérifier les prévisions les plus pessimistes. Le volume total du commerce extérieur de l'Union soviétique a reculé d'un tiers au premier trimestre par rapport à la même période de 1990. Le recul des exportations atteint 18 % au total, et 41 % à destination de l'Europe de l'Est, reflétant probablement une nouvelle réorientation des livraisons de pétrole vers l'Ouest. Les importations baissent respectivement de 45 et 48 %. L'exportation de la

Pologne vers l'URSS (20 millions de dollars) dépasse à peine un dixième du montant prévu pour l'année entière sur la liste indicative de l'accord commercial. Elle aurait baissé de plus de moitié au cours des premiers mois de l'année, en référence à la même période de 1990. Dans le cas de la Tchécoslovaquie, les ventes à l'URSS correspondent à un cinquième du niveau atteint au premier trimestre de l'année dernière. Moins d'un quart des exportations prévues dans les contrats de la Bulgarie avec l'URSS, pour les trois premiers mois de 1991, ont été réalisées.

L'effondrement du commerce intra-CAEM contribue à une recomposition géographique rapide des échanges⁽²⁵⁾. Face notamment à l'ampleur des problèmes économiques et politiques en Union soviétique, sur lesquels l'influence des anciens partenaires du CAEM est réduite, une expansion commerciale à l'Ouest paraît être dans l'immédiat le seul moyen de compenser non seulement les effets des récessions domestiques, mais aussi les pertes subies dans les échanges mutuels. Dans ce contexte, le démantèlement rapide du cadre antérieur des échanges est souvent interprété comme le meilleur moyen de ne pas ralentir la réorientation géographique des échanges. Seule la destruction du réseau commercial établi permettrait de surmonter les rigidités lourdes de l'ancien système et serait ainsi source de créativité nouvelle.

Vers la mise en valeur d'un potentiel prometteur ?

Les distorsions antérieures et l'ampleur des changements actuels rendent très incertaine l'évolution spontanée des échanges. A terme, l'orientation des structures sectorielles et géographiques sera définie par les avantages de coûts de chacune des économies est-européennes. En l'absence de spécialisations solidement fondées sur des échanges intra-branches — ce qui n'est le cas jusqu'ici ni pour le commerce intra-CAEM, ni pour celui avec l'Occident —, ces avantages seraient d'abord fonction de l'abondance relative en facteurs de production⁽²⁶⁾. L'analyse du potentiel national en facteurs (ressources naturelles, travail, capital) et l'évaluation de leur qualité, peuvent ainsi fournir de premières indications sur une éventuelle spécialisation spontanée à terme⁽²⁷⁾.

(25) D'après des estimations nationales — à base de statistiques « réalistes » —, la part du CAEM dans le total des échanges a ainsi baissé de près de deux tiers en 1989 à 50 % en 1990 pour la Tchécoslovaquie, de 40 à 30 % pour la Hongrie. La part (officielle) des échanges bulgares avec l'URSS recule de 60 % au premier trimestre 1990 à 50 % à la même période de cette année, celle de ses échanges avec les autres pays d'Europe centrale de 23 à 11 %. La part de l'URSS a baissé à 18 % en 1990 dans le commerce hongrois. L'Allemagne unie est (re-) devenu, au premier trimestre 1991, le premier marché de la Tchécoslovaquie (25 % contre 18 % pour l'URSS).

(26) Ceci suppose la validité du théorème Heckscher-Ohlin, d'après lequel un pays se spécialiserait spontanément dans la production où l'intensité du facteur relativement abondant est élevée.

(27) Voir les études récentes dans ECE (1990, *Economic Survey*) et CEPR (1990).

Les enseignements des structures anciennes

La spécialisation du passé ne reflète pas automatiquement les avantages comparatifs de chaque pays. En même temps, le commerce de chacun des pays d'Europe centrale avec l'Occident ne pouvait pas s'effectuer entièrement à l'abri des mécanismes de marché. Leur structure diffère de celle des échanges à l'intérieur du CAEM, reflétant une spécialisation de nature différente selon les régions destinataires. Dans le cas de l'Union soviétique, la spécialisation intra-CAEM sur les produits énergétiques n'est pas très différente de celle de ses exportations vers l'Occident. En revanche, la différence est plus sensible pour les pays d'Europe centrale.

La concentration de leur commerce intra-régional sur les biens d'équipement traduisait un poids important de productions à haute intensité en capital ⁽²⁸⁾. Leurs ventes vers l'Ouest étaient en revanche caractérisées par un faible degré d'élaboration et un contenu élevé de main-d'œuvre et de matières premières. À côté de produits industriels de masse, tels que vêtements et textiles, les biens alimentaires et agricoles occupaient une place importante dans le total de ces échanges. Même dans les secteurs dont la production était destinée à l'exportation aussi bien à l'Est qu'à l'Ouest — notamment les produits chimiques et l'acier — les différences de qualité étaient parfois importantes. Cette spécialisation devrait en principe refléter des dotations relatives en facteurs — en ressources naturelles ou en main-d'œuvre — et donc des avantages comparatifs nationaux.

Le potentiel issu des dotations en facteurs

L'Union soviétique, comme certains de ses anciens partenaires, serait ainsi prédisposée à renforcer sa spécialisation dans l'exportation de matières premières et de pétrole. Or, un tel choix ne garantit probablement pas un développement économique (industriel) suffisant, d'autant plus qu'à terme une offre supplémentaire massive de matières premières provoquerait des effets négatifs sur les prix mondiaux et donc les recettes d'exportation. De plus, la valeur du stock de capital, qui a été accumulé grâce à des taux d'investissement soutenus, est en réalité très peu élevée à cause de ses insuffisances techniques.

L'abondance relative en main-d'œuvre paraît en revanche être confirmée par l'apparition d'un chômage, qui était jusque-là déguisé par l'impératif du plein emploi dans les économies socialistes, d'autant plus que le stock de capital est dévalué au cours des ajustements actuels. Ainsi, le prix de la main-d'œuvre resterait bas. En Tchécoslovaquie, le salaire horaire, sous l'hypothèse de parité de pouvoir d'achat, est estimé à 2,50 dollars. Au taux de change officiel, il atteint 60 cents au

(28) Les pays d'Europe centrale avaient ainsi réalisé une spécialisation relativement poussée dans la fabrication de machines mécaniques et de moyens de transports. En Pologne, ces deux catégories correspondent, en 1988, à 60 % des ventes au CAEM, mais seulement à 16 % des exportations vers les pays non socialistes.

début de 1991 et se situe ainsi à un niveau très inférieur à celui des NPI d'Asie (environ 2 à 3 dollars).

La main-d'œuvre relativement abondante dans les pays de l'Est est en plus caractérisée par un niveau élevé de qualification (au sens large). Ce niveau est plus difficile à évaluer, mais on pourrait supposer que de « mauvaises » orientations et l'absence d'expérience par exemple dans les domaines du management et du marketing, ne seront plus un problème à terme. L'expérience accumulée par la main-d'œuvre dans des processus de production industrielle relativement élaborés peut compter parmi les avantages de l'Est en regard de nombreux pays en développement. La prise en compte des niveaux d'éducation, de la nature des emplois, de la part des dépenses d'éducation dans les PNB ou du nombre de chercheurs de R&D permettent de situer le niveau des qualifications à l'Est entre celui de l'Europe du Nord et celui atteint par les pays d'Europe du Sud. La réallocation de la main-d'œuvre jusque-là employée dans une industrie militaire relativement développée profiterait dans l'avenir à la productivité du travail des secteurs civils.

Les performances récentes de la Pologne et de la Hongrie

En 1990, les exportations adressées aux marchés occidentaux augmentent de 18 % pour la Hongrie et de plus de 40 % pour la Pologne. L'ouverture des marchés occidentaux et la libéralisation relativement avancée des secteurs d'exportation dans ces deux pays expliquent en partie ces succès de l'année dernière. Des facteurs exceptionnels et transitoires semblent cependant jouer un rôle explicatif prédominant. Dans le cadre du programme de réformes en Pologne, le zloty a été dévalué de près de 50 % par rapport au dollar au début de 1990, ce qui a fortement amélioré la compétitivité des exportateurs l'année dernière. L'effet d'un taux de change favorable a également joué en Hongrie, mais dans une moindre mesure. Les exportateurs polonais et hongrois ont surtout bénéficié d'une croissance très soutenue chez des partenaires importants à l'Ouest, notamment l'ancienne RFA et l'Autriche, qui elles-mêmes bénéficiaient des effets de relance de l'union monétaire allemande⁽²⁹⁾. Sous la pression de l'effondrement des échanges avec le CAEM, et d'une demande interne déprimée, les exportateurs des deux pays ont de ce fait trouvé plus facilement de nouveaux acheteurs à l'Ouest. Les bons résultats du secteur agricole en 1989/90 expliquent enfin une partie importante du bond des exportations hongroises. Avec une conjoncture internationale moins favorable, notamment en RFA, et une appréciation réelle des monnaies nationales, la flexibilité dans l'orientation géographique des échanges devrait atteindre ses limites. Une partie seulement des entreprises adressaient leur production aussi bien à l'Est qu'à l'Ouest et pouvaient ainsi changer facilement de marché destinataire, grâce à une expérience plus longue.

Un scénario optimiste

La conjugaison des avantages relatifs à la main-d'œuvre et d'une modernisation à terme du stock de capital peut amener à un scénario théorique très optimiste concernant la future spécialisation des pays d'Europe centrale. La modernisation nécessaire du capital pourrait être facilitée par la proximité géographique de l'Europe occidentale. Les exportations seraient caractérisées, après une phase de transition réussie, par un contenu élevé en main-d'œuvre qualifiée, mais aussi en hautes technologies, donc par des productions élaborées à forte valeur ajoutée. Des avantages comparatifs seraient à exploiter par exemple dans les secteurs de biens de consommation électroniques ou dans l'automobile, situant l'Europe de l'Est plus près des NPI d'Asie que de certains pays d'Europe du Sud.

Le développement de ces secteurs ne pourra cependant intervenir qu'à moyen ou long terme. Pendant la phase « transitoire » de restructuration, une première expansion des exportations est-européennes vers l'Ouest devrait essentiellement s'appuyer sur les secteurs traditionnels (produits chimiques, acier, agriculture et textiles). Des succès récents de réorientation des échanges vers l'Ouest, pour la Hongrie et la Pologne, semblent appuyer ce scénario optimiste, mais risquent de se révéler comme des phénomènes plutôt exceptionnels (voir encadré).

L'insertion dans l'économie mondiale : une mission impossible ?

A terme, une spécialisation fructueuse des pays d'Europe de l'Est devra reposer sur des avantages comparatifs dans des secteurs où la demande mondiale est relativement dynamique. Cette condition semble remplie dans le scénario optimiste de long terme proposé ci-dessus. Or, en opposition éventuelle avec l'hypothèse sous-jacente de ce scénario, la nature des avantages comparatifs futurs dépendra du déroulement et de l'issue des transitions nationales. La spécialisation à terme sera davantage fonction de la dynamique des évolutions courantes, que du potentiel actuel en facteurs de production.

Les conséquences d'une transition incertaine

La mise en place des réformes sur le plan national provoque dans l'immédiat une forte baisse de l'activité économique⁽³⁰⁾. Or, il serait fatal de confondre la nature de ces « récessions » avec celle des fluctuations cycliques, que connaissent des économies occidentales dont les structures de marché fonctionnent depuis longtemps. L'introduction « d'éco-

(29) En 1990, l'ancienne RFA a ainsi augmenté ses importations de 20 et 40 % respectivement en provenance de la Hongrie et de la Pologne.

(30) D'après des estimations de l'institut de Vienne WIIW, la baisse de la production industrielle en 1990 atteint 25 % en Pologne, 13 % en Bulgarie, 10 % en Hongrie, 5 % en URSS et 3,5 % en Tchécoslovaquie.

nomies de marché sans adjectif »⁽³¹⁾ (en l'occurrence sociale ou planifiée) n'exclut pas une destruction, qui soit elle aussi sans adjectif (en l'occurrence « créatrice »).

Des rigidités structurelles...

Au-delà des contraintes macroéconomiques, la transition se heurte à des rigidités structurelles souvent sous-estimées, qui ne sont pas sans influence sur le commerce des anciens membres du CAEM avec l'Ouest. Une substitution rapide de flux traditionnels par des flux nouveaux, qui soit provoquée par l'introduction de mécanismes de marché, présuppose un fonctionnement suffisant du cadre concurrentiel, et donc surtout le démantèlement des structures monopolistiques de production et un changement des comportements. En pratique, l'abandon du monopole d'Etat implique le démantèlement des organisations de commerce extérieur, et celui des systèmes de licences ou contingents à l'importation et à l'exportation. Le droit des entreprises de commercer librement est progressivement généralisé. En même temps, l'action sur les taux de change devient l'instrument prioritaire de la politique commerciale. L'adoption de taux de change uniques plus réalistes prépare à l'introduction progressive de la convertibilité des monnaies⁽³²⁾. L'abandon du système d'égalisation des prix devrait ainsi permettre de relier davantage les prix des échanges aux structures de prix internes d'une part, mondiaux d'autre part. La contrainte budgétaire imposée aux entreprises en sera renforcée et favorisera une meilleure allocation des ressources.

Or, le processus de privatisation prendra nécessairement des années⁽³³⁾ et les structures de marchés resteront encore largement caractérisées par des situations non-concurrentielles dans l'avenir. Ainsi, même en cas de libéralisation rapide des prix (et malgré la nouvelle concurrence extérieure qu'implique l'ouverture des échanges), l'évolution des prix relatifs risque de ne pas aboutir spontanément à une affectation nettement améliorée des ressources. De plus, une dévaluation — même si elle est répercutée sur les prix internes — n'affecte guère les prix relatifs au sein du secteur exportateur, et contribue souvent à perpétuer les distorsions, et donc l'orientation antérieure des échanges. Le système de prix internes reste, au moins en partie, déconnecté du système de prix mondiaux, tout en influant sur les coûts de production et l'orientation des exportations. En plus, la libéralisation rapide aboutit souvent à une déstructuration massive, plutôt qu'à une

(31) Titre d'un exposé du ministre tchécoslovaque des Finances, M. Vaclav Klaus, tenu à Vienne lors de la remise du prix Schumpeter à cet économiste libéral.

(32) Une convertibilité interne (limitée aux transactions courantes des résidents) est introduite en Pologne au début de 1990, en Tchécoslovaquie en janvier 1991 ; le prix du dollar en monnaie nationale est passé de 14,3 à 28 couronnes tchécoslovaques entre la fin 1989 et début 1991, de 7 à 28 leva bulgares en février 1991, de 21 à 60 lei roumains entre novembre 1990 et avril 1991, et de 6 500 à 11 000 zlotys polonais entre la fin 1989 et mai 1991 ; le forint hongrois a été dévalué la dernière fois de 15 % en janvier 1991.

(33) En dépit du contexte macroéconomique favorable, seules 2 000 sur 9 000 entreprises est-allemandes ont pu être privatisées jusqu'en mai 1991. En 1990, la part du secteur privé dans les exportations polonaises est estimée à 5 %.

restructuration, des échanges. La désintermédiation dans le déroulement des contrats d'échanges — provoquée par le démantèlement des organisations de commerce extérieur — révèle le manque d'expérience de nombreux exportateurs et importateurs sur les marchés mondiaux, notamment dans les pays traditionnellement peu ouverts comme la Tchécoslovaquie ou la Bulgarie. Dans ce contexte, l'éclatement du réseau d'échanges intra-CAEM lui-même — en accentuant la remise en cause de chaînes de production entières — risque de ralentir une modernisation structurelle, qui est elle-même toujours conditionnée par l'approvisionnement en provenance de producteurs nationaux et des autres pays de l'Est ⁽³⁴⁾.

... et les contraintes macroéconomiques...

Après une phase de stabilisation dans la première moitié des années quatre-vingt, la situation financière externe des pays d'Europe centrale et orientale s'est de nouveau dégradée à la fin de la décennie (voir encadré). Le poids de l'endettement — mesuré par la part des paiements nets d'intérêts dans les exportations de marchandises en 1990 — atteint des niveaux préoccupants notamment en Bulgarie (43 %), en Pologne (41 %) et en Hongrie (35 %) ⁽³⁵⁾. Les déficits courants de l'URSS ont également provoqué une progression forte de ce ratio, qui passe de 4 % en 1986 à 14 % en 1990. Les pays d'Europe centrale se trouvent dès maintenant confrontés à une contrainte extérieure, qui les oblige à restreindre les importations en l'absence de fortes augmentations des exportations.

A court terme, l'ampleur de cette contrainte dépendra du financement nouveau (ou des rééchelonnements ou réductions de dettes) accordés par l'Occident. Après un désengagement relatif des banques privées en 1990 (les crédits bancaires non garantis correspondaient en moyenne à près de 50 % des créances au cours du passé récent), le financement public devrait jouer un rôle prédominant dans l'avenir. Cette année, une partie des besoins (850 millions d'écus) sera ainsi de nouveau couverte dans le cadre du programme PHARE du groupe des 24 pays occidentaux industrialisés, qui a été lancé à l'été 1989 et sera géré sous l'égide de la CEE. De plus, le FMI a conclu pour la première fois des accords avec l'ensemble des pays d'Europe centrale, sur un montant total d'environ 5 milliards de dollars en 1991, dont une partie est directement liée à d'éventuels surcoûts d'importations de pétrole.

A terme, le poids de la contrainte extérieure sera notamment fonction des évolutions spontanées des flux d'exportation et d'importation

(34) La réorientation des ventes de produits chimiques vers l'Ouest, notamment en Tchécoslovaquie ou en Roumanie, est par exemple de plus en plus affectée par la réduction des livraisons soviétiques de pétrole.

(35) Le gouvernement bulgare avait déclaré un moratoire sur la dette du pays en mars 1990 et cessé le paiement d'intérêts en juin ; après de nombreux rééchelonnements, la Pologne a obtenu, auprès du Club de Paris, une réduction de 50 % de sa dette publique, qui s'étalera sur plusieurs années et sera conditionnée en partie par le succès de son accord sur trois ans avec le FMI ; enfin, la Hongrie, dont la dette est notamment contractée auprès de banques privées, envisage de ne pas recourir à des rééchelonnements ou réductions de sa dette.

Endettement et balances courantes

Suivant les estimations de l'OCDE ⁽³⁶⁾, la dette brute en devises convertibles des membres européens du CAEM — hors RDA — atteint 134 milliards de dollars en 1989. En 1990, l'endettement continue à augmenter pour l'ensemble des pays, mais reflète des évolutions de balances courantes très différentes selon les pays. Grâce à l'expansion de leurs exportations et au recul des achats à l'étranger, les soldes courants de la Pologne et de la Hongrie se sont inversés pour passer d'un déficit respectif de 1,2 et 1,4 milliards de dollars, en 1989, à un solde de plus un milliard de dollars dans le premier et légèrement excédentaire dans le deuxième cas. Les balances courantes sont restées — ou devenues — déficitaires dans les autres pays. La dégradation est particulièrement nette en Union soviétique, qui passe d'un solde positif de 2,9 milliards de dollars en 1988 à un déficit de plus de 7 milliards de dollars en 1990.

2. Endettement des pays d'Europe centrale et orientale en 1985 et 1990

	Dette nette (1)				Paiements nets d'intérêts	
	en millions de dollars		en pourcent des exportations (2)		en pourcent des exportations (2)	
	1985	1990 (3)	1985	1990 (3)	1985	1990 (3)
Bulgarie	1 648	9 800	50	468	3	43
Hongrie	11 527	20 300	275	343	18	35
Pologne	28 211	41 800	546	418	49	41
Roumanie	6 492	1 300	103	38	9	1
Tchécoslovaquie	3 597	6 300	89	111	8	10
URSS	15 838	43 400	62	139	4	14
Total	67 314	122 900	138	211	11	21

- (1) Dette brute - dépôts.
 (2) Marchandises.
 (3) Estimation de l'OCDE.

Source : OCDE.

dans chaque pays. Si l'évolution quantitative des soldes courants est difficile à anticiper, un creusement des déficits, notamment en Europe centrale, semble fort probable. Contrairement au passé, où la tendance à l'équilibrage des soldes bilatéraux prédominait, les anciens membres

(36) Voir OCDE, *Financial Market Trends*, n°48, février 1991, pp. 15-45.

du CAEM auront d'abord à affronter les conséquences du règlement de leurs déséquilibres mutuels en devises convertibles⁽³⁷⁾. Cette année l'Europe centrale enregistrera probablement des déficits vis-à-vis de l'URSS du fait du renversement des termes de l'échange⁽³⁸⁾. L'évolution des volumes échangés aura tendance à accentuer ces déficits. Les besoins de pétrole ont certes tendance à baisser sous l'effet des récessions domestiques et de productions moins intensives en énergie. Mais, en l'absence de substituts suffisamment importants, la demande de pétrole adressée à l'URSS reste relativement soutenue, tandis que les exportations chutent librement face aux problèmes d'organisation et surtout de financement en Union soviétique⁽³⁹⁾.

Sous l'hypothèse que les déficits dans les échanges avec l'URSS persistent à moyen terme, le poids de l'endettement passé — donc, l'obligation de limiter les déficits extérieurs, voire d'obtenir des soldes globaux positifs — pourrait rapidement contraindre les pays d'Europe centrale à réaliser des excédents courants vis-à-vis de l'Occident. Le rythme de croissance des exportations devrait dépasser celui des importations. Or, la propension à importer en provenance de l'Ouest est considérable, et l'ouverture vers l'extérieur a tendance à accélérer les achats à l'étranger dès que l'effet dépressif des récessions domestiques actuelles se réduit⁽⁴⁰⁾. Sous la pression internationale, les pays les plus avancés dans les réformes ont en effet largement démantelé les obstacles à la pénétration de leurs marchés. En 1991, 90 % des importations hongroises sont déjà libéralisées et le pays s'est engagé à réduire de moitié son tarif douanier, qui devait ainsi passer à 8 %. En Pologne, les droits de douane ont même été abaissés, de 10 % au début de 1990 à 4 % à la fin de l'année dernière.

Dans le contexte actuel de déstructuration de la production, une expansion soutenue des exportations vers l'Occident, qui puisse spontanément équilibrer une tendance prochaine à la hausse des importations, semble peu probable. Le recours aux dévaluations — permettant d'améliorer la compétitivité-prix des exportateurs en l'absence d'une compétitivité structurelle suffisante — se heurte à des limites. D'abord, elle aggrave des pressions inflationnistes toujours fortes. Après une forte baisse des taux d'inflation en Pologne, le rythme de hausse des prix a repris à partir de la fin de l'année dernière et l'on compte, pour 1991, sur un taux de 90 %, à la place des 36 % initialement envisagés. Or, un écart d'inflation important par rapport aux partenaires commer-

(37) La conversion des créances et dettes antérieures — surtout les déficits soviétiques de 1990, libellés en roubles transférables — est sujet à controverses dans les négociations bilatérales récentes.

(38) La Commission pour l'Europe des Nations-Unies a estimé le surcoût au niveau des balances commerciales des pays d'Europe centrale à plus de 10 milliards de \$, en supposant un prix du pétrole de 18 \$ par baril en 1991, mais en se basant sur une stabilité des volumes échangés ; voir *Bulletin* novembre 1990, p.45.

(39) Ceci semble confirmé par le contenu des accords et les résultats d'échanges du début de l'année ; dans le cas de la Bulgarie, les importations ont ainsi été quatre fois plus élevées que les exportations au premier trimestre.

(40) Cette évolution est particulièrement nette en Pologne, où le volume des importations en provenance de la CEE a doublé entre les quatre premiers mois de 1990 — au moment d'une chute forte de la demande domestique — et la même période de 1991 — après une stabilisation relative de la situation.

ciaux en Occident, en impliquant une appréciation réelle de la monnaie, dégrade la compétitivité des exportateurs, et renforce ainsi la pression pour de nouvelles dévaluations. La Pologne a ainsi dû dévaluer de 16 % sa monnaie à la mi-mai 1991, après seize mois de stabilité. Cet ajustement permettra à peine de compenser l'écart d'inflation — et le renchérissement relatif des coûts pour les exportateurs —, qui a été accumulé depuis. Enfin, le recours à la dévaluation contraste avec l'objectif d'une convertibilité totale de la monnaie nationale, puisque celle-ci ne peut réussir que sous condition d'une relative stabilité du taux de change.

La faculté qu'ont les dévaluations d'améliorer la compétitivité sera ainsi plus limitée ⁽⁴¹⁾. En l'absence d'une progression forte des exportations en Occident, les excédents nécessaires à la compensation de soldes négatifs avec l'URSS devront ainsi reposer sur une restriction supplémentaire sur les importations. La mise en place de nouvelles barrières paraît dans ce contexte indispensable. En Hongrie, les droits de douane sur les voitures particulières ont été augmenté à 18 % au début de 1991. En Pologne, le tarif douanier peut encore atteindre jusqu'à 25 % sur les produits agricoles. La Tchécoslovaquie a introduit une surtaxe de 20 % sur les droits de douane touchant les importations de biens alimentaires et de consommation, qui sera appliquée jusqu'au 31 décembre 1991. Face à la dégradation du solde extérieur, les importations roumaines ont également été restreintes à partir de l'été 1990.

... influent sur les avantages comparatifs

Les rigidités structurelles et les difficultés macroéconomiques ne sont pas des phénomènes de courte durée. En prolongant la phase de transition, elles rendent plus incertaine la valorisation des avantages comparatifs. D'abord, le niveau extrêmement bas des salaires, favorisant une spécialisation dans les productions intensives en main-d'œuvre, ne peut pas être considéré comme un acquis irréversible. Vus la proximité géographique de l'Europe occidentale plus riche et les acquis sociaux du passé, la population en Europe centrale accepte difficilement des pertes durables de pouvoirs d'achat ⁽⁴²⁾. Si des sacrifices sont souvent acceptés dans un premier temps — les syndicats bulgares ont ainsi accepté une trêve pour le premier semestre 1991 —, les pressions à la hausse des salaires nominaux se renforcent ensuite. L'objectif de stabilité du taux de change empêchera de compenser durablement, par une dévaluation de la monnaie nationale, la hausse des coûts nominaux ⁽⁴³⁾ et donc la perte de compétitivité pour les exportateurs.

Ensuite, l'atout de l'Europe centrale en termes de qualification de la main-d'œuvre est également mis en jeu par la transition même.

(41) De plus, entre pays d'Europe centrale les effets des ajustements nationaux se compensent et risquent de contribuer à une surenchère aux dévaluations.

(42) La baisse des salaires réels polonais en 1990 est estimée à 30 % ; face à la multiplication des grèves, la politique salariale a été assouplie dès l'été 1990.

(43) Les coûts réels des entreprises peuvent ne pas varier en cas de compensation par l'inflation, ce qui n'empêche — à taux de change stable — un renchérissement relatif vis-à-vis de l'étranger.

L'ampleur relative des flux de population s'orientant vers l'Europe de l'Ouest sera moins important que dans l'Allemagne unie après la chute du mur. Or, comme dans ce dernier cas, les départs « inévitables » — plus perceptibles déjà à Berlin, Bari ou Vienne qu'à Paris — concerneront d'abord la partie jeune et qualifiée de la population active⁽⁴⁴⁾. La « fuite des cerveaux » retirera une main-d'œuvre précieuse aux marchés du travail à l'Est. De plus, une réorientation et réadaptation minimale paraît indispensable. Une transition prolongée, la persistance du chômage, de même qu'une insuffisance des moyens financiers publics disponibles pour l'éducation et la formation, accentuent ainsi un risque réel de détérioration progressif du niveau général de qualification.

Un ralentissement des importations en provenance de l'Occident retardera enfin l'introduction de technologies plus avancées et donc le relèvement de la productivité du capital. En même temps, les investissements directs pourraient ne pas s'accélérer face aux incertitudes et à la dégradation des perspectives des débouchés. Sur les 16 000 entreprises mixtes déjà mises en place en janvier 1991⁽⁴⁵⁾, une majorité agira dans le secteur des services et du commerce avec un capital en moyenne très peu élevé.

Dans leur ensemble, les difficultés de la transition remettent fortement en cause le scénario optimiste d'une spécialisation à terme dans des productions élaborées à forte valeur ajoutée. Au mieux, elles repoussent cette perspective à un avenir plus lointain. Une expansion prochaine sur les marchés occidentaux devra forcément être moins ambitieuse et concerner notamment les secteurs d'exportation traditionnels, qui disposent d'une certaine expérience et d'avantages comparatifs immédiats.

Un accès toujours limité aux marchés occidentaux

Dans le passé, les exportations des pays membres du CAEM destinées aux marchés occidentaux servaient notamment à financer, en devises convertibles, les importations indispensables en provenance des économies de marché. Le protectionnisme de l'Ouest et les réticences des pays socialistes à participer aux organisations internationales accentuaient leur isolement et le faible dynamisme des échanges Est-Ouest. Les achats de l'OCDE en provenance du CAEM ne correspondent qu'à 2,2 % du total de ses importations en 1989. L'Europe occidentale occupait traditionnellement une place primordiale dans le commerce entre les régimes différents. La part dans le total des importations de l'OCDE en provenance des membres européens du CAEM est de 67 % pour la CEE et de 87 %, si l'on inclut en plus les autres économies de marché européennes, notamment l'Autriche et la Finlande.

(44) La hausse du nombre de personnes actives étrangères en Autriche (80 000 entre mars 1990 et mars 1991) est essentiellement liée à l'afflux de population de l'Est ; en RFA, le seul contingent de travailleurs hongrois a été fixé à environ 11 000.

(45) La répartition selon les pays est inégale : 5 000 en Hongrie, 3 000 en Pologne, 2 700 en Yougoslavie, 2 600 en URSS, 1 700 en Tchécoslovaquie, 600 en Roumanie et 70 en Bulgarie.

L'insertion dans l'ordre économique mondial

Le désir d'une insertion rapide dans le commerce mondial se concrétise d'abord par l'adhésion des pays de l'Est aux organismes économiques internationaux. Au moins dans l'immédiat, l'impact commercial de cette intégration dans l'ordre mondial reste limité. L'ensemble des anciens membres européens du CAEM, hors l'URSS, ont dès lors intégré le FMI et la Banque mondiale⁽⁴⁶⁾. L'adhésion au FMI permet de recourir à des aides financières en cas de difficultés de paiements, mais n'améliore pas en soi les performances commerciales. Au sein du GATT, la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Roumanie et la Hongrie sont aujourd'hui membres à parts entières, la Bulgarie et l'URSS disposent d'un statut d'observateur. La qualité de membre du GATT a pour conséquence commerciale l'acceptation des principes de libre-échange et de non-discrimination, qui se traduitent entre autre par l'application de la clause de la nation la plus favorisée⁽⁴⁷⁾. Les pays membres s'obligent ainsi d'accorder toute réduction bilatérale de droits de douane à l'ensemble des partenaires membres du GATT. En juin 1990, les pays occidentaux membres du COCOM (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls) se sont mis d'accord sur un allègement de la liste de produits sensibles, dont la vente vers l'Est était soumise à un contrôle strict dans le passé, et sur l'adoption d'un régime spécifique plus favorable pour la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie. Une nouvelle liste de produits contrôlés entrera en vigueur en septembre 1991.

Des concessions importantes de la CEE...

L'évolution du commerce entre les membres du CAEM et la CEE était surtout fonction des ressources en devises des pays de l'Est. Après une phase de croissance forte dans les années soixante-dix, des difficultés financières dans ces pays ont ainsi contribué à un déclin marqué du commerce dans la première moitié des années quatre-vingt. La baisse du prix du pétrole réduisait en plus les recettes d'exportation de l'URSS et de ses partenaires, tandis que les récessions en Occident affectaient les volumes vendus. Or, au-delà de ces fluctuations de court terme, les relations entre les deux parties de l'Europe étaient caractérisées par un niveau élevé de protectionnisme.

Le système d'échanges des pays membres du CAEM était source d'une protection planifiée des économies est-européennes. Or, la CEE

(46) La Bulgarie et la Tchécoslovaquie ont adhéré en septembre 1990, tandis que l'URSS négocie un statut d'observateur.

(47) Les Etats-Unis, qui n'appliquaient la clause qu'à la Hongrie, la Pologne (suspendue entre 1982 et 1987) et la Roumanie (suspendue depuis 1988), ont récemment accordé ce statut à la Tchécoslovaquie (septembre 1990) et à la Bulgarie (avril 1991) ; l'Union soviétique devra en profiter prochainement.

avait elle aussi mis en place un dispositif très développé de discrimination commerciale à l'égard du CAEM. Dans la hiérarchie des préférences définie par la Communauté, les pays de l'Est se situaient au dernier rang. Ils ne profitaient ni d'un accès libre à son marché — comme les pays de l'EFTA, de la Méditerranée ou les pays ACP —, ni du système des préférences généralisées ⁽⁴⁸⁾ — comme la plupart des pays en développement —, subissant en revanche des restrictions spécifiques (régime autonome) en plus des pleins tarifs douaniers extérieurs de la CEE. Ces mesures spécifiques, appliquées aux pays socialistes, consistaient d'abord dans des restrictions quantitatives discriminatoires, donc des contingentements des importations qui dépassaient les niveaux en rigueur pour les autres partenaires de la Communauté. La CEE appliquait également des mesures anti-dumping vis-à-vis de nombreux produits particuliers exportés par les pays de l'Est. La déconnexion entre prix internes et externes dans les économies socialistes rendait cependant pratiquement impossible toute vérification de ces pratiques de dumping et la Communauté en a probablement profité pour utiliser certaines mesures de rétorsion à des fins protectionnistes ⁽⁴⁹⁾. Enfin, l'accès des pays du CAEM au marché communautaire était limité du fait de différences importantes de normes de production, de qualité de produits ou de protection de l'environnement.

L'ouverture du marché communautaire intervenue au cours des trois dernières années constitue un changement fondamental du cadre d'échanges. Depuis 1975, les relations commerciales de la CEE avec le CAEM relèvent de la compétence communautaire. Or, en l'absence de reconnaissance mutuelle des deux organisations et faute d'accords commerciaux globaux avec chacun des membres du CAEM, à l'exception de la Roumanie, le cadre institutionnel des échanges se concentrait sur des accords d'autolimitation sectoriels dans les domaines jugés sensibles par la CEE. En juin 1988, la « déclaration conjointe sur l'établissement de relations officielles entre la CEE et le CAEM » ouvre la voie à la conclusion d'accords commerciaux bilatéraux sur dix ans entre la Communauté et chacun des pays est-européens ⁽⁵⁰⁾. Depuis la fin de 1990, des négociations sont en cours sur la transformation des accords avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie en accords d'association. L'objectif de zones de libre-échange y sera inscrit, la suppression (dissymétrique) des droits de douane devant intervenir probablement dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix. Sous la pression des trois pays, ces nouveaux accords devraient également comporter des clauses d'adhésion future à la CEE.

Le démantèlement progressif des restrictions spécifiques et la mise en place d'un régime tarifaire non-discriminatoire sont au centre des concessions accordées récemment par la Communauté. En matière tarifaire, celle-ci accorde dès lors le statut de la nation la plus favorisée

(48) Seule la Roumanie bénéficiait depuis 1974 d'un tel régime de tarifs réduits.

(49) Voir Wladimir Andreff (1990c).

(50) Hongrie (septembre 1988), Pologne (septembre 1989, sur cinq ans), URSS (décembre 1989), Bulgarie (mai 1990), Tchécoslovaquie (fin 1989, puis mai 1990), Roumanie (octobre 1990, après la suspension de l'accord en 1989).

à l'ensemble des pays d'Europe centrale. Le système des préférences généralisées — en principe réservé aux pays en développement — est appliqué de façon provisoire à la Hongrie et à la Pologne depuis le 1^{er} janvier 1990, à la Bulgarie, la Tchécoslovaquie et la Roumanie depuis le 1^{er} janvier 1991. Quant aux restrictions quantitatives, la levée du caractère spécifique des quotas est aujourd'hui acquise pour la plupart des produits industriels. Elle a été avancée au 1^{er} janvier 1990 pour la Hongrie et la Pologne, au 1^{er} octobre 1990 pour la Bulgarie et la Tchécoslovaquie. Une suspension de restrictions non-discriminatoires a été adoptée pour certains produits particuliers.

....mais un impact commercial limité...

Dans la pratique, les concessions accordées par la Communauté auront cependant un impact limité sur les exportations est-européennes. C'est en effet dans les secteurs traditionnellement forts des anciens membres du CAEM, que le dispositif protectionniste de la CEE a été largement maintenu.

L'Union soviétique a été, en 1989, le premier producteur mondial d'acier (160 millions de tonnes), mais elle en a exporté relativement peu sur les marchés occidentaux. Le pétrole et les produits énergétiques ont une place primordiale (55 % en 1989) dans ses ventes à l'Ouest, tandis que les textiles et les produits alimentaires y jouent un rôle négligeable. Face à leurs difficultés externes, au cours des années quatre-vingt, les partenaires de l'URSS s'étaient spécialisés davantage dans la réexportation de pétrole soviétique et la vente de produits pétroliers et pétrochimiques. En 1989, la part des produits chimiques dans les exportations vers l'Occident est de 15 % en Hongrie, de 11 % en Tchécoslovaquie et de 8 % en Pologne. Dans ce domaine, les perspectives d'expansion sont notamment assombries par un manque de compétitivité important, par l'emploi de techniques de production très polluantes — donc, incompatibles avec les normes occidentales — et par les problèmes d'approvisionnement en pétrole. La protection communautaire y contribue également, mais nettement moins que dans les secteurs de l'agriculture, des textiles et de l'acier.

A la fin des années quatre-vingt, les produits alimentaires correspondent en moyenne à 12 % du total des exportations d'Europe centrale vers l'Ouest. Ils jouent un rôle particulièrement important pour la Pologne, la Hongrie et la Bulgarie. La part du secteur alimentaire dans leurs exportations vers la CEE atteint, en 1989, plus de 18 % pour le premier, 27 et 21 % pour les deux autres pays. Au cours des années soixante-dix, les six pays d'Europe centrale avaient en plus renforcé leur spécialisation dans l'exportation vers l'Ouest de textiles et vêtements d'une part, de produits sidérurgiques d'autre part. Dans ces domaines leurs parts de marché dans les pays de l'OCDE se situent au-dessus de la part moyenne (1,2 %) qu'ils enregistraient, en 1985, pour l'ensemble de leurs exportations industrielles vers l'Ouest : 3,7 % pour l'acier et le fer, 2,4 % pour les vêtements, 2 % pour les chaussures et

3. Exportations du CAEM vers l'OCDE
composition par groupes de produits en 1988

En %

	Union soviétique	Europe centrale (1)	CAEM (2) totale
Biens alimentaires	2,1	12,0	6,9
Matières premières	14,1	8,7	11,5
Hydrocarbures	55,7	13,6	35,4
Produits chimiques	5,9	10,8	8,3
Produits manufacturés	14,3	23,6	18,8
Machines et équipement de transport	4,0	12,1	7,9
Biens de consommation	0,7	17,4	8,8

(1) Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, RDA.

(2) Membres européens.

Source : WIIW.

1,5 % pour les textiles. En Europe centrale, la Tchécoslovaquie est le premier exportateur d'acier vers la CEE — près de 600 000 t en 1989⁽⁵¹⁾. Les exportations de produits sidérurgiques comptaient pour 10 % de ses ventes vers l'ancienne RFA. Les textiles et vêtements occupent une place plus importante dans les exportations vers la CEE des autres pays d'Europe centrale. La part dans les ventes à l'Allemagne de l'Ouest atteint, en 1989, près de 30 % en Roumanie, 25 % en Bulgarie et environ 15 % pour la Hongrie et la Pologne.

L'importance globale de l'agriculture, des textiles et de l'acier pour les pays d'Europe centrale contraste avec l'ouverture modeste de la CEE dans ces trois domaines « sensibles », auxquels le système des préférences généralisées ne s'applique pas. Les principes de la politique agricole commune ne sont pas touchés dans les négociations avec les pays d'Europe centrale. Pour les textiles le tarif douanier pondéré moyen atteint toujours plus de 10 %, au lieu d'une moyenne globale du tarif extérieur de la CEE de 4,2 %. Mais, ce sont notamment les restrictions quantitatives, qui interdiront une expansion sensible des ventes est-européennes. Les quotas ont récemment été augmentés pour l'acier (de 15 %) et les textiles en provenance de l'ensemble des pays d'Europe centrale. Or, dans les deux domaines, le niveau bas des quotas et le nombre élevé de produits concernés signifient toujours une forte discrimination⁽⁵²⁾ des anciens pays socialistes vis-à-vis de régions tiers. Les accords d'autolimitation pour les textiles seront probablement reconduits pour un an jusqu'à la fin 1992 et la Communauté attendra la fin de « Uruguay Round » du GATT pour intégrer ce domaine dans les

(51) Elle est suivie de la Pologne (plus de 400 000 t), la Roumanie (plus de 300 000 t), la Hongrie (environ 250 000 t) et la Bulgarie (environ 120 000 t).

(52) Dans le cas des textiles la liste de produits polonais soumis à des quotas reste ainsi plus de deux fois plus importante que dans le cas du Brésil ou de l'Inde.

accords d'association ⁽⁵³⁾. Quant aux restrictions quantitatives dans les domaines sensibles, ces derniers accords ne vont guère améliorer les conditions d'accès au marché de la CEE.

Des hausses d'exportations relativement importantes pourront certes dans un premier temps être obtenues grâce à l'augmentation de quotas, d'autant plus que celles-ci n'ont souvent pas été pleinement utilisées dans le passé. Ensuite, les ventes devraient rapidement toucher les niveaux plafonds. Une adhésion avancée à la CEE, et donc la suppression totale des obstacles quantitatifs, ne pourra guère se réaliser avant la fin des années 90. En attendant, les anciens membres du CAEM auront en plus à affronter la concurrence d'autres régions sur des marchés où la demande pour leurs exportations traditionnelles reste peu dynamique.

... et une concurrence forte

Les filières qui jouaient un rôle important dans les exportations de l'Est vers l'Occident comptent en effet parmi celles, dont la part dans les échanges mondiaux soit baisse fortement au cours des quinze dernières années, comme pour l'agro-alimentaire et la sidérurgie, soit progresse faiblement, comme pour les textiles ⁽⁵⁴⁾. Surtout dans ce dernier secteur, les six pays d'Europe centrale ont perdu du terrain face à la montée de pays en développement, en premier lieu les NPI d'Asie, depuis la fin des années soixante ⁽⁵⁵⁾. Dans cette concurrence avec le Sud, les pays de l'Est pourront certes désormais profiter davantage de leur proximité par rapport à l'Europe occidentale. Mais, leur compétitivité continuera à être mise à l'épreuve par la force et l'expérience acquises des NPI asiatiques (et latino-américains) sur les marchés occidentaux.

La concurrence sera également plus forte en Europe même. L'extension de la CEE vers le Sud au cours des années quatre-vingt avait déjà joué défavorablement sur les exportateurs du CAEM, notamment la Hongrie, la Pologne et la Bulgarie, à cause du poids des exportations agricoles grecques, espagnoles et portugaises. Les deux régions européennes se trouvent également en concurrence pour certains produits industriels, notamment les textiles ⁽⁵⁶⁾. Un phénomène d'éviction comparable pourrait jouer du fait de l'intégration de l'ancienne RDA dans la CEE. L'aide ouest-allemande et communautaire, et l'accès plus facile à ces marchés, mettront l'Allemagne de l'Est dans une position forte par rapport à des anciens partenaires du CAEM, dont les structures de

(53) Les pays d'Europe de l'Est pourraient profiter, indirectement, d'une libéralisation au sein du GATT dans les domaines de l'agriculture et de textiles.

(54) Voir G. Lafay, C. Herzog (1989).

(55) La part du CAEM dans les importations de l'OCDE a reculé, entre 1975 et 1985, de plus de 4 à 2,4 %, dans le cas des vêtements, de 3,7 à 2 % pour les chaussures et de 2 à 1,5 % pour les autres textiles. Les parts respectives des pays en développement augmentent au cours de la même période de 40 à 56 % pour le premier groupe de produits, de 23 à 46 % et de 17 à 24 % pour les deux autres.

(56) La similitude de l'offre des deux régions est analysée de façon détaillée dans : « Economic Survey of Europe in 1988-1989 », ECE, 1989.

production étaient comparables, même si elle ne peut pas améliorer sa compétitivité par un recours à la dévaluation. Enfin, la réalisation du grand marché commun, en 1993, malgré ces effets positifs éventuels sur la croissance et donc les importations de la Communauté, introduira indirectement de nouvelles discriminations pour des régions tiers, même en l'absence de nouvelles protections extérieures. La multiplication récente du nombre de candidatures (éventuelles) à l'adhésion à la CEE — l'Autriche, la Turquie et les pays nordiques — est liée à l'anticipation de ces effets défavorables, que sentira l'Europe de l'Est dans une phase de transition particulièrement difficile.

Vers quel avenir en commun ?

Le passage d'une économie longtemps planifiée à des mécanismes de marché a déclenché en Europe centrale et orientale une période d'incertitudes, où des bouleversements économiques d'une ampleur inédite se mêlent aux risques d'une instabilité sociale et politique accrue. Les piliers d'un nouveau cadre du commerce extérieur restent fragiles, tandis que le réseau d'échanges établi éclate. Les effets d'entraînement de ce bouleversement même rendent illusoire une substitution rapide de l'ancien par un nouveau réseau commercial, qui serait largement centré sur les marchés occidentaux. L'improbable spécialisation prochaine dans des productions avancées oblige à une concentration sur les exportations traditionnelles, pour lesquelles l'accès aux marchés occidentaux reste cependant limité.

Un avenir en ordre dispersé ?

L'ampleur des dégâts en Europe centrale ne sera pas la même selon les pays, parce que les situations de départ diffèrent sensiblement. Le choc du passage aux prix mondiaux et des ruptures d'approvisionnement est moins violent en Hongrie, en Pologne et en Roumanie, grâce à la moindre dépendance par rapport à l'URSS et, dans le premier cas, grâce à des prix et un taux de change qui étaient plus réalistes depuis plus longtemps. La réorientation des exportations hongroises et polonaises est rendue relativement plus facile par une expérience plus grande et plus ancienne des marchés occidentaux et par l'état d'avancement des réformes. La Tchécoslovaquie pourrait à terme faire valoriser son avance industrielle, de même que son niveau d'endettement peu élevé au départ. La Bulgarie en revanche semble accumuler un maximum de désavantages : une dépendance extrême vis-à-vis de l'URSS et une expérience négligeable des marchés occidentaux, un niveau d'endettement élevé et une structure industrielle peu robuste.

Ces disparités relatives pourraient se solder par des destins nationaux très divers, d'autant plus qu'elles sont amplifiées par le caractère conditionnel et donc sélectif des engagements — publics ou privés — de l'Occident. Or, les avantages nationaux sont partiellement compensés par des handicaps d'une portée comparable. La Tchécoslovaquie souffre particulièrement de sa dépendance commerciale vis-à-vis

de l'Union soviétique et des rigidités d'un système économique antérieur, où les mécanismes de marché avaient peu de place. En revanche, la flexibilité des exportateurs hongrois et polonais trouvera moins de possibilités de s'exprimer sous le poids de l'endettement externe, tandis que l'importance des secteurs agricoles rend ces deux pays plus vulnérables dans l'immédiat au protectionnisme communautaire.

L'Europe centrale à mi-chemin entre le Pérou et la Corée du Sud ?

La référence aux NPI d'Asie est souvent utilisée comme moyen pour imaginer le stade de développement que l'Est pourrait à terme atteindre. En s'appuyant sur leurs coûts salariaux bas et une aide extérieure importante, les pays d'Europe centrale — comme les « Quatre dragons » de l'Asie du Sud-Est pourraient suivre des stratégies de remontée des filières, basées sur l'exportation vers des pays occidentaux à demande relativement dynamique, afin de se spécialiser à terme dans des domaines industriels de haute technologie. Cette comparaison risque de négliger de nombreuses différences fondamentales entre les deux régions.

La rapidité des changements dans les anciens pays socialistes n'est en rien comparable avec les transformations et libéralisations progressives aussi bien dans les NPI d'Asie, que dans des pays d'Europe du Sud, comme l'Espagne⁽⁵⁷⁾. Comme les pays d'Europe centrale aujourd'hui, les NPI asiatiques avaient besoin d'importer massivement. Or, ceux-ci ont largement pu compenser les déficits, qui en résultaient dans leurs échanges avec le Japon, par leurs performances d'exportation sur les marchés américains ou ouest-européens. Le succès de la pénétration sur ces marchés est en bonne partie le résultat de stratégies commerciales volontaristes, à l'inspiration du Japon. De telles politiques, caractérisées par la protection des marchés domestiques et la prospection systématique sur les marchés étrangers, ne sont en revanche accueillies favorablement ni par les gouvernements à l'Est, après quarante années de planification à outrance, ni par leurs conseillers occidentaux. Dans le cas de la première vague des NPI d'Asie, à partir des années soixante, la remontée des filières avait en plus été facilitée par l'absence de dispositifs protectionnistes développés dans les secteurs occidentaux de textiles — les accords multifibres n'ont été mis en place qu'au milieu des années soixante-dix en réaction à la percée asiatique — et par une demande encore relativement dynamique dans le secteur de l'acier. Le contexte social dans les économies asiatiques, et la distance relative par rapport à des régions développées occidentales, ont permis de maintenir les salaires à des niveaux bas pendant longtemps, aidé en cela par des taux de change sous-évalués. On peut enfin supposer, qu'une expansion des pays d'Europe centrale dans les domaines des biens de consommation électroniques ou de l'automobile — qui s'ajouterait au cas d'une transition réussie à celle des pays asiatiques — se heurtera davantage à une saturation relative de la demande sur les marchés occidentaux.

(57) Voir S. Katz (1991, « East Europe should learn from Asia ») ; le cas de l'Espagne est discuté par F. Milewski (1990).

L'avenir des pays d'Europe centrale risque en fait d'avoir plus de points en commun avec le destin, depuis le début des années quatre-vingt, de certains pays d'Amérique du Sud, notamment ceux dont la taille géographique et démographique est comparable ⁽⁵⁸⁾. Si l'ampleur des problèmes structurels respectifs n'est sans doute pas comparable, la nature des rigidités, concernant l'introduction d'un environnement concurrentiel et la modernisation d'un Etat jusque-là peu efficace, pèse lourdement sur la restructuration économique dans les deux cas. A l'issue du processus de déclin actuel des échanges entre les anciens pays membres du CAEM, le poids relatif des échanges intra-régionaux se rapprochera de celui atteint dans les pays d'Amérique latine. Au milieu des années quatre-vingt, la part des échanges intra-CAEM (y compris l'URSS) dans le commerce mondial correspondait encore à 6 %, au lieu de moins un pour-cent pour les échanges entre pays d'Amérique latine. Cette faiblesse des échanges intra-zone rendra les deux régions autant dépendantes des fluctuations de prix mondiaux et de la conjoncture occidentale, dans des domaines, comme l'agriculture, où la faible dynamique de la demande mondiale ne promet guère un développement économique tiré par les recettes d'exportation.

Dans un contexte social dominé par des inégalités croissantes — en partant de décalages de revenus relativement peu importants à l'Est —, des conflits salariaux accentuent le risque d'une spirale salaires-prix, qui déboucherait sur une inflation durablement forte et une marche difficile vers la convertibilité totale des monnaies. Comme en Amérique latine, le poids de l'endettement externe, et la persistance de flux de capitaux nets négatifs, rendent ainsi plus probable le maintien de politiques très restrictives. Ces politiques permettront éventuellement de stabiliser le contexte macroéconomique, mais en restreignant notamment les importations et sans améliorer les structures d'exportation.

Un avenir commun dans une maison commune ?

L'Europe centrale pourrait à terme être avantagée, par rapport aux pays d'Amérique du Sud, du fait de la proximité géographique de l'Europe occidentale ⁽⁵⁹⁾. La réalisation d'un scénario pessimiste — dans lequel une compensation insuffisante du déclin des échanges intra-régionaux, par une expansion sur les marchés occidentaux, accentue les problèmes macroéconomiques, tandis que ceux-ci freinent la restructuration — semble cependant imminente.

Une ouverture plus vaste du marché communautaire dans les domaines sensibles et une aide financière plus importante sont des conditions nécessaires pour limiter les dégâts à l'Est. La situation difficile des secteurs « sensibles » dans chacun des pays membres de la CEE limite les marges de manœuvre. Les capacités financières de la

(58) Les pays de la partie ouest du continent (Vénézuéla, Colombie, Equateur, Pérou, Bolivie et Chili) comptent à la fin des années quatre-vingt un peu plus, les cinq pays d'Europe centrale un peu moins de 100 millions d'habitants.

(59) Sous condition d'une poursuite des réformes nationales, la CEE aura des difficultés de fermer ses portes à la Bulgarie et la Roumanie, tout en admettant comme membres les autres pays d'Europe centrale.

politique agricole commune, dans son état actuel, seraient rapidement dépassées en cas d'adhésion de plusieurs, voire l'ensemble des pays d'Europe centrale. Or, de véritables sacrifices de la part des pays ouest-européens semblent nécessaires, si ceux-ci veulent éviter d'affronter les conséquences sociales et politiques d'un déclin commercial des pays de l'Est, sans sacrifier une partie de l'aide donnée aux pays en développement.

Un meilleur accès aux marchés occidentaux ne sera pourtant pas une condition suffisante pour empêcher l'apparition de cinq « nouveaux pays sous-développés » en Europe⁽⁶⁰⁾. La Hongrie aurait besoin d'augmenter ses exportations vers l'Ouest d'environ 7 % pendant cinq ans avant de retrouver (après une baisse supposée de près de 60 % des ses ventes vers le CAEM) le niveau total de ses ventes à l'étranger atteint en 1989. Les performances devraient être encore sensiblement meilleures dans le cas des autres pays, qui partent d'un acquis relativement moins important sur les marchés de l'Ouest. En même temps, le manque de devises et la tendance au protectionnisme entre pays de l'Est continueront à jouer, à côté des facteurs « nationaux », un rôle important dans le déclin des échanges intra-régionaux.

Dans ce contexte, le recours à un système multilatéral de compensation et de règlement entre les anciens membres du CAEM, inspiré de l'expérience ouest-européenne de l'après-guerre, peut devenir une alternative crédible au désordre actuel. Un tel système permettrait d'économiser des devises fortes dans les échanges mutuels, tandis qu'une stabilité plus grande des taux de change — par l'intermédiaire d'un ancrage à une monnaie forte (en l'occurrence l'ecu) — réduirait les risques impliqués par la surenchère aux dévaluations compétitives. Si l'ampleur des bouleversements structurels à l'Est est certes peu comparable à la situation de l'Europe occidentale vers la fin des années quarante, les problèmes macroéconomiques sont en revanche de nature similaire. Dans un contexte de forts besoins d'importation, l'inconvertibilité des monnaies nationales, l'insuffisance de devises fortes et l'organisation du commerce mutuel dans un réseau d'accords bilatéraux avaient fortement contribué à déprimer les échanges entre pays ouest-européens. Comme dans ce dernier cas, le passage à une multilatéralisation des échanges, dans le cadre d'une union des paiements, pourrait contribuer — en intensifiant le commerce mutuel — à faciliter un passage progressif et ordonné à la convertibilité totale des monnaies nationales à l'Est.

L'idée d'une union est-européenne de paiements⁽⁶¹⁾ oppose les experts et trouve jusqu'ici peu de soutien ouvert parmi les gouvernements à l'Est. Un système de compensation favorisant les échanges traditionnels — qui discriminerait indirectement les relations avec l'Occident — est notamment considéré comme un retour en arrière pour les pays engagés sur la voie de la libéralisation et vers la convertibilité de

(60) « Newly Underdeveloped Countries » (W. Kostrzewa).

(61) La question d'une UEEP est discutée de façon plus approfondie entre autres dans : Economic Commission for Europe (*Survey*, 1990), P. Kenen (1990), J. van Brabant (1991), M. Aglietta, Chr. de Boissieu (mars et mai 1991).

leurs monnaies. L'état d'avancement différent selon les pays rendrait techniquement plus difficile sa mise en place, tandis que son efficacité serait réduite par un potentiel peu important d'échanges supplémentaires. Ce système réduirait en plus la pression concurrentielle et maintiendrait ainsi une spécialisation faussée. L'Union soviétique n'accepterait pas une accumulation de créances vis-à-vis de ses partenaires ⁽⁶²⁾.

Ces arguments consistent cependant à inverser la logique initiale. L'absence même d'un système de règlement et de compensation contribue à réduire le potentiel d'échanges et accentue la dispersion entre pays. De même, un mécanisme de compensation ne semble pas affecter davantage la concurrence, que ne le fait le recours actuel à de nouvelles barrières commerciales ou celui aux dévaluations compétitives. Les craintes d'une « mauvaise » orientation des échanges doivent être nuancées en prenant en compte l'ampleur du déclin actuel à l'Est et les limites d'une expansion vers l'Occident. En l'absence de fonctionnement suffisant des mécanismes de marché, et de taux de change qu'on puisse considérer comme économiquement fondés, l'évolution spontanée actuelle du commerce n'amène pas automatiquement à une spécialisation souhaitable. La persistance de distorsions fortes — et inégales selon la région destinataire des ventes — ne permet pas au marché d'identifier la partie des échanges traditionnels, qui étaient légitimés par de véritables avantages comparatifs ⁽⁶³⁾. Dans ce sens, il ne peut plus s'agir — dans un système de compensation — d'aboutir à un véritable recentrage, mais plutôt à une limitation de l'effondrement en cours, qui préparera à des spécialisations intra-régionales futures.

Des efforts récents en vue de l'installation de mécanismes de règlement transitoires montrent que les dangers de l'abandon abrupt de l'ancien système d'échanges mutuels sont de mieux en mieux perçus à l'Est ⁽⁶⁴⁾. Même l'Union soviétique devrait s'apercevoir, qu'elle ne pourra pas profiter aussi facilement du passage au règlement en devises convertibles ou d'une réorientation de ses échanges, qu'elle dépend toujours de livraisons des pays d'Europe centrale et devra éventuellement accepter pendant un certain temps de jouer le rôle de créancier pour les autres pays. Or, ses capacités (financières) sont limitées, et il reviendrait aux pays occidentaux de contribuer au fonctionnement d'un système multilatéral de paiements à l'Est. Une dispersion des évolutions nationales, avec un développement relativement satisfaisant dans certains pays et la misère dans d'autres, ne semble en aucun cas constituer une solution souhaitable pour l'Europe entière. L'apport ouest-

(62) Ce qui serait nécessaire, en cas d'excédents globaux avec les cinq autres pays, dans un système où une partie seulement des soldes multilatéraux positifs d'un pays sont réglées en monnaies fortes.

(63) De tels avantages seraient par exemple basés soit sur des dotations en ressources naturelles (comme en URSS), soit sur des spécialisations antérieures (comme dans le cas de la Tchécoslovaquie), ou acquises progressivement.

(64) La Pologne et la Hongrie ont ainsi proposé, sans succès jusque-là, la mise en place de systèmes de compensation de leurs échanges bilatéraux avec l'URSS, tandis que celle-ci et la Tchécoslovaquie ont inventé un mécanisme de règlement en devises nationales, qui reposerait sur des comptes respectifs, en roubles et en couronnes, à Moscou et à Prague. Des négociations entre ces quatre pays sont en cours sur un système de paiements entre leurs banques centrales, avec la participation de certaines grandes banques privées ouest-européennes.

européen peut consister davantage à faciliter la recherche de solutions communes, plutôt qu'à exacerber une concurrence entre pays (moins entre leurs entreprises) qui risque d'être ruineuse pour la plupart des économies concernées. L'avenir des parties occidentale et orientale du continent sera aussi un avenir en commun.

Achevé de rédiger le 13 juin 1991.

Références Bibliographiques

- ADDA Jacques, COLIN Roland, 1990 : « Est-Sud : les risques d'éviction », *Revue de l'OFCE* n° 34, novembre.
- AGLIETTA Michel, de BOISSIEU Christian, 1991 : « Pour une organisation des paiements entre les pays de l'Est », présenté au colloque *Le plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe*, à Paris, 21 au 23 mars.
- AGLIETTA Michel, de BOISSIEU Christian, 1991 : « Une ancre monétaire pour l'Est », *Le Monde*, 14 mai.
- ANDREFF Wladimir, ed., 1990a : Réforme et échanges extérieurs dans les pays de l'Est, Paris, L'Harmattan.
- ANDREFF Wladimir, 1990b : « Le rapprochement institutionnel entre la CEE et le CAEM. », in W. Andreff, ed., 1990.
- ANDREFF Wladimir, 1990c : « Déclin ou reprise des relations économiques entre le CAEM et la CEE ? », in W. Andreff, ed., 1990.
- BRABANT VAN Jozef, 1991 : « Convertibility in Eastern Europe through a Payments Union », Draft Paper, présenté au colloque *Eastern European Convertibility*, à Vienne, 20 au 22 janvier.
- BRI, 1991 : « Evolution récente des paiements et financements extérieurs des pays d'Europe centrale et orientale », février.
- CEE, 1989 : « Les relations de la Communauté avec l'Europe de l'Est », *Le Courrier* n° 118, novembre/décembre.
- CEPR, 1990, Monitoring European Integration — The Impact of Eastern Europe, octobre.
- CSABA Laszlo, 1989 : « Quo vadis Comecon ? le point de vue des petits pays de l'Europe de l'Est », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 344, novembre.
- DIW, 1991 : « Sowjetische Energiewirtschaft : Die Krise verschärft sich », *DIW-Wochenbericht* n° 16/91, 18 avril.
- DIW, 1991 : « Sowjetunion : Der politische Machtkampf lähmt die Wirtschaft », *DIW-Wochenbericht* n° 22/91, 30 mai.
- DIW, 1991 : « Einfuhren der EG aus Entwicklungsländern und Osteuropa », *DIW-Wochenbericht* n° 23/91, 6 juin.
- DRI/McGRAW-HILL, PLANECON, 1990 : The New European Market.
- ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, 1990 : *Economic Bulletin for Europe*, volume 42, novembre.
- ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, 1990 : *Economic Survey of Europe in 1989-1990*, avril.

- ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, 1989 : *Economic Survey of Europe in 1988-1989*.
- FMI, Banque mondiale, OCDE, BERD, 1991 : A Study of the Soviet Economy, volumes 1-3, février.
- FRICKE Thomas, 1991 : « L'Allemagne unie à l'Est — une expansion commerciale plus difficile », *Lettre de l'OFCE* n° 83, 22 février.
- GILMAN Martin G., 1990 : « Vers la convertibilité des monnaies », *Finances et Développement*, septembre.
- INDUSTRIAL BANK OF JAPAN, 1991 : « Key Industrial Trends and Infrastructure Conditions in Three Eastern European Countries », *Quarterly Survey* n° 85, 1991-I.
- INOTAI Andras, 1988 : « Competition Between the European CMEA and Rapidly Industrializing Countries on the OCDE Market for Manufactured Goods », *Empirica*, 15(1).
- ISRAEL, Margitta, 1991 : « Länder Osteuropas und das GATT ? », IPW I-91.
- KATZ S. Stanley, 1991 : « East Europe Should learn from Asia », *Financial Times*, 24 avril.
- KENEN Peter B., 1990 : « Transitional Arrangements for Trade and Payments Among the CMEA Countries », *IMF Working Paper*, septembre.
- KIRMAN Alan, REICHLIN Lucrezia, 1990 : « L'aide aux pays de l'Est : les leçons du plan Marshall », *Revue de l'OFCE* n° 34, novembre.
- KOPINT-DATORG, 1991 : « Die Wirtschaft Osteuropas vor dem Hintergrund der Tendenzen der Weltwirtschaft », Budapest, avril.
- LAFAY Gérard, HERZOG Colette, 1989 : Commerce international : la fin des avantages acquis, *Economica*.
- LAFAY Gérard, 1990 : « La place de l'Europe de l'Est dans l'économie mondiale », in W. Andreff, ed., 1990.
- LAVIGNE Marie, 1973 : Le COMECON, Paris.
- LAVIGNE Marie, 1979 : Les relations économiques est-ouest, Paris.
- LAVIGNE Marie, 1990 : « Les relations intra-CAEM dans les années quatre-vingt-dix : un marché unique est-il concevable ? », in W. Andreff, ed., 1990.
- LE CACHEUX Jacques, 1990 : « Réformes financières et convertibilité des monnaies dans les économies de l'Est », *Revue de l'OFCE* n° 34, novembre.
- LEMOINE Françoise, 1982 : Le COMECON, Paris.
- LORENZ Detlef, 1991 : « Will The Industrialized Countries Also Face Export-Led Growth from Eastern Europe ? », *Journal of Asian Economics*, volume 2, n° 1, printemps.
- LORENZ Detlef, 1990 : « West — und Osteuropa — weltwirtschaftliche Probleme des Zusammenwachsens », *HWWA Wirtschaftsdienst*, XII.
- LORIOT Pascal, 1990 : « Le CAEM à l'épreuve de la perestroïka », *Politique étrangère*, janvier.
- McKINNON Ronald I., 1990 : « Liberalizing Foreign Trade in a Socialist Economy », Stanford University, octobre.
- MILEWSKI Françoise, 1990 : « Les enjeux de l'ouverture à l'Est pour l'économie mondiale », *Revue de l'OFCE* n° 34, novembre.
- MILLWARD Alan S., 1991 : « The Marshall Plan and Europe's Foreign Trade », Draft Paper, présenté au colloque *Le plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe*, à Paris, 21 au 23 mars.

- NSE, 1990, « L'Est, une alternative au Sud ? », dossier, septembre.
- OFCE, 1990 : A l'Est, en Europe, *Revue de l'OFCE* n° 34, novembre.
- OCDE, 1991 : « The International Financial Situation of the Central and Eastern European Countries », *Financial Market Trends* n° 48, février.
- PINEYE Daniel, TIRASPOLSKY Anita, 1991 : « CAEM : la fin d'une institution », in : *Economie mondiale : de Berlin à Bagdad*, CEPII.
- PORTES Richard, 1991 : « The Transition to Convertibility for Eastern Europe and the USSR », *CEPR Discussion Paper* n° 500, janvier.
- ÖSTERREICHISCHES OST — UND SÜDOSTEUROPA-INSTITUT, Presseschau Ostwirtschaft, *Revue de presse nationale*, numéros de 1990 et 1991.
- SCHRENK Martin, 1990 : « Où va le Comecon ? », *Finances et Développement*, septembre 1990.
- STANKOVSKY Jan, 1989 : « East-West Trade and the CMEA Approach Towards EC Integration », présenté à la conférence de l'AIECE à Varsovie, 10 au 13 mai.
- STANKOVSKY Jan, 1990 : « Neue Dimensionen für den Ost-West-Handel », *WIFO-Monatsberichte* 5/90.
- STANKOVSKY Jan, 1990 : « Österreich, Osteuropa und die EG », *Wirtschaftspolitische Blätter*, n° 5/90.
- STANKOVSKY Jan, 1990 : « Probleme der Aussenwirtschaft während der Übergangsphase in Osteuropa », *WIFO-Monatsberichte* n° 10.
- STANKOVSKY Jan, 1990 : « East-West Trade 1989-1991 : The End of an Era », *WIIW-Forschungsberichte* n° 168, novembre.
- THANNER Benedikt, 1991 : « Nachfolgeorganisation für den RGW nicht in Sicht », *IFO-Schnelldienst*, 21 mars.
- TOMANN Horst, 1989 : « Consequences for the CMEA of the EC Internal Market », *HWWA-Intereconomics*, novembre/décembre.
- WARUSFEL Bertrand, 1990 : « Les transferts de technologies Ouest-Est — Quel avenir pour le COCOM ? », *Problèmes politiques et sociaux* n° 643, 9 novembre.
- WOLF Thomas A., 1990 : « Macroeconomic Adjustment and Reform in Planned Economies », *IMF Working Paper*, avril.
- WOLF Thomas A., 1990 : « Market-Oriented Reform of Foreign Trade in Planned Economies », *IMF Working Paper*, avril.