

L'expansion libérale en Europe de l'Est

mardi 1er mai 2012, par [SAMARY Catherine](#) (Date de rédaction antérieure : 1er mai 2012).

Jusqu'à l'été 2008, l'ancienne « Europe de l'est » [1] fut globalement épargnée par la tourmente financière. Les « Nouveaux États membres » (NEM) de l'Union européenne (UE) avaient même connu des taux de croissance moyens très élevés - de 4 % à 9 % - depuis le tournant du millénaire, taux qui tranchaient avec ceux de la « vieille Europe ». Alors que celle-ci, affectée depuis 2007 par la crise des crédits, entrait en récession, un découplage semblait s'opérer plus à l'Est.

Quel type de « croissance » (mesurée par le PIB) avait donc émergé de la destruction de l'ancien système ? Il faut distinguer deux grandes phases, et souligner la variante slovène, avant le retournement de 2008-2009.

Tableau 1 - Taux de croissance moyen du PNB et de l'emploi

	1989-1994		1994-2000		2000-2007	
	PNB	Emploi	PNB	Emploi	PNB	Emploi
Bulgarie	- 5,7	- 5,8	- 0,2	0,0	5,6	2,0
Estonie	- 1,6	- 4,3	5,8	- 2,7	8,0	1,7
Hongrie	- 3,2	- 4,2	3,6	0,5	3,8	0,3
Lettonie	- 11,2	- 5,1	4,3	- 2,3	9,0	2,4
Lituanie	- 11,5	- 2,0	4,5	- 1,2	8,0	1,3
Pologne	- 1,6	- 3,6	5,7	- 0,2	4,0	0,6
République tchèque	- 2,3	- 2,0	2,2	- 0,8	4,5	0,8
Roumanie	- 4,6	- 1,8	0,1	- 2,4	6,1	- 0,8
Slovaquie	- 2,4	nd*	3,8	- 0,6	6,2	1
Slovénie	- 2,3	- 4,6	4,3	- 0,3	4,4	0,9

* nd : information non disponible.

Source : Eurostats et Online Database de WIIW (Institut viennois d'études économiques internationales).

1989-1999 : une « crise systémique » et des « privatisations sans capital »

La décennie 1990 fut globalement celle de la destruction de l'ancien système (privatisations, changements des critères de gestion...), en deux temps : la première moitié de la décennie fut marquée par des chutes de croissance de 20 à 30 % dans toutes les branches d'activités. La reprise se produisit ensuite, inégalement, mais avec pertes d'emplois et creusement des écarts de revenus : comme le souligna alors la Banque mondiale, « *l'inégalité s'est accrue dans toutes les économies en transition* », qui ont « *commencé la transition avec des niveaux d'inégalités parmi les plus faibles du monde* » [2].

Sans ces données de base, on ne peut comprendre pourquoi, dans le cadre des élections pluralistes – principal acquis contre l’ancien régime –, les votes populaires se sont tournés vers les anciens communistes dès les toutes premières années de la décennie 1990. Il ne s’agissait pas d’une nostalgie du parti unique – radicalement rejeté – mais d’un désir de retrouver le droit à l’emploi et l’accès pour tous aux biens et services de base. Car les « ex » ne défendaient plus ces droits, exclus du type de croissance et de « convergence » prôné par la vieille Europe. Désormais, « rattrapage » et progrès économiques n’étaient plus mesurés que sur la base d’une comparaison « Est-Ouest » des taux de croissance du PIB – qui n’est en rien un indicateur de « bien-être ».

Les privatisations furent le « marqueur » de cette convergence des systèmes. Mais l’ancien système ne permettant pas l’accumulation du capital-argent, et les anciens gestionnaires du parti-État préférant être les bénéficiaires des privatisations, on a inventé des « privatisations de masse » réalisées (sous différentes formes) par transformation juridique des entreprises en sociétés anonymes. Leur « capital social » fut divisé en parts et distribué quasi gratuitement aux travailleurs et citoyens d’une part, et à l’État d’autre part. Seules la Hongrie et l’Estonie choisirent au début de la « transition » de vendre contre un « vrai » capital-argent (étranger) leurs meilleures entreprises.

1999-2008 : le « big bang » de l’élargissement et une croissance profondément déséquilibrée

En 1999, l’UE s’engagea à accueillir dix pays d’Europe centrale et orientale (PECO) dans le but de contenir des mécontentements populaires croissants, qui se traduisaient au plan électoral par la montée de l’abstentionnisme et des votes xénophobes, ainsi que par la difficulté politique à construire des majorités gouvernementales. Le choix de l’élargissement fut donc géopolitique. Mais il ne fut pas accompagné des moyens d’une stabilité socio-économique.

Au sein de l’UE, le rapport entre le PIB par habitant de l’État le plus pauvre et celui de l’État le plus riche était, lors de l’entrée de l’Espagne et du Portugal en 1986, de 1 à 4,9. Avec l’arrivée de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007, il passa à 1 pour 20,1. Alors que les élargissements vers les pays du Sud et vers l’Irlande s’étaient accompagnés d’une augmentation des « fonds structurels » du budget européen, c’est l’inverse qui fut décidé en vue de l’adhésion des PECO. L’Allemagne, notamment, n’avait renoncé au Deutschemark qu’en obtenant de sévères règles budgétaires ; elle ne voulait pas que l’intégration des PECO lui « coûtât ». Pourtant, ceux-ci lui « rapportaient » : elle y délocalisa bien des ateliers, exerçant des pressions à la baisse sur les salaires allemands et fondant sa croissance au cours des années 2000 sur les excédents à l’exportation. Le budget européen fut plafonné à 1 % du PIB européen (contre quelque 20 % pour le budget fédéral états-unien), alors que le traité de Maastricht limitait dettes et déficits publics, en interdisant de surcroît (pour intégrer l’euro) tout financement des États par les banques centrales à taux réduits ou nuls.

Dans l’ensemble, les PECO étaient donc encouragés à se tourner vers les financements privés associés à la libre circulation des capitaux. Comment, dès lors, attirer les investissements directs étrangers (IDE) ? Par le dumping social (baisse des salaires et des protections sociales) et fiscal. Le taux d’imposition sur le revenu des sociétés au sein de l’UE a baissé de 8,4 points entre 2000 et 2009, les plus bas taux étant à l’Est (notamment 15 % en Lettonie, pour une moyenne de 23,5 % dans l’UE à vingt-sept) [3]. Pour respecter les « critères », la contraction des recettes fiscales s’accompagna en général de celle des dépenses sociales. La Hongrie, qui voulut accroître son budget pour l’éducation et la santé entre 2003 et 2006, dut se tourner vers les marchés financiers pour financer son déficit atteignant 9 %.

La libre circulation des capitaux ouvrit une autre source de financement privé : les banques. Après les privatisations sans capital, la nouvelle décennie fut celle d’une dépendance bancaire organique que l’adhésion à l’UE a favorisée : en 2008, dans les dix NEM (à l’exception de la Slovaquie), les actifs

bancaires étaient majoritairement détenus par les banques étrangères (entre 65 % et 80 % pour la Lettonie et la Pologne, et pour les sept autres de 82 % à... 100 %).

La Slovénie s'est obstinée à garder quelque 70 % de ses actifs bancaires sous contrôle public, ainsi que l'essentiel de ses infrastructures (énergie, transports...), en dépit des reproches répétés de la Commission européenne, de la Banque mondiale, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Le rôle majeur des syndicats (spécificité slovène), qui organisèrent plusieurs grèves générales, a limité la baisse des impôts et des salaires. La Slovénie avait donc les plus faibles « avantages comparatifs » de tous les PECO en matière de salaires... et le plus faible montant d'IDE par habitant entre 1989 et 2008 (1 500 dollars pour une moyenne d'environ 4 500 dollars, et plus de 6 500 dollars pour la Hongrie et l'Estonie). Pourtant, son niveau de PIB par habitant était le plus élevé de tous les PECO, proche de celui de l'Espagne : un bon résultat qui n'empêchait cependant pas les « mauvaises notes » infligées pour non-respect des « règles » de la concurrence pure et parfaite.

La nouvelle périphérie est-européenne à l'épreuve de la crise

Quand la crise survient, la quasi-totalité des 1 700 milliards de dollars d'emprunts est-européens sont de fait détenus par des banques ouest-européennes (Autriche, Italie, France, Belgique, Allemagne et Suède concentrant à elles seules quelque 84 % des avoirs). Or les banques privées ont privilégié les placements sur la dette publique et sur les crédits à la consommation facilitant l'accès aux grandes surfaces des multinationales ou aux placements immobiliers. La frénésie de consommation par endettement, dans un contexte d'appauvrissement, a donc sous-tendu un envol de la croissance (notamment dans les pays baltes) qui s'est accompagné de profonds déséquilibres des balances courantes, tout particulièrement dans ces pays où les taux de change étaient « stabilisés » par un ancrage rigide à l'euro.

Tableau 2 - La croissance déséquilibrée des pays baltes avant la crise (en 2006)

	LITUANIE	ESTONIE	LETONIE
Croissance du PIB	7,8 %	10,4 %	12,1 %
Croissance du crédit	35 %	53 %	52 %
Balance courante (en % du PIB)	- 9,5 %	- 14,6 %	- 21,3 %

Source : Banque des règlements internationaux (BRI).

Au début des années 2000, la baisse internationale des taux d'intérêt avait encouragé l'endettement en devises étrangères là où les taux de change étaient favorables. À partir de 2006, près de 90 % des hypothèques hongroises étaient ainsi libellées en francs suisses, et la masse globale de prêts consentis en francs suisses hors de Suisse était estimée à 500 milliards d'euros. 45 % de l'ensemble du marché des crédits immobiliers et 40 % de l'ensemble des crédits à la consommation hongrois étaient exprimés en francs suisses plutôt que dans le forint national - ce qui est devenu un piège quand les taux d'intérêt du franc suisse ont grimpé et que la fuite des capitaux a fait chuté le forint.

Le montant des prêts accordés (notamment par les réseaux autrichiens ou suédois) couvre l'équivalent de 20 % du PIB en République tchèque, en Hongrie ou en Slovaquie, et 90 % dans les États baltes. Les États d'Europe de l'Est ont dû rembourser ou refinancer l'équivalent de 400 milliards de dollars en 2009 - l'équivalent du quart du PIB de toute l'Union.

À partir de septembre 2008, les sorties de capitaux et la contraction des exportations ont commencé

à frapper plusieurs États, qui firent appel au Fonds monétaire international (FMI) – en premier lieu ceux dont la croissance avait été le plus tributaire des crédits et financements extérieurs (Hongrie, Ukraine, pays baltes). En 2009, seule la Pologne [4] avait un taux de croissance faiblement positif ; les autres PECO ont connu des récessions allant de 3 % à plus de 10 % (la plus forte ayant touché les trois États baltes, avec une contraction de 25% en Lettonie sur deux ans ; près de 20% en Estonie.) assorties de crises politiques et sociales.

Des questionnements ont alors commencé à émerger : « *Les PECO se trouvaient [...], avant même que la crise ne les affecte, fragilisés par des déséquilibres inhérents à leur modèle de croissance. La convergence décrite [...] n'était donc probablement pas un processus intrinsèquement soutenable [...]. Mais il aura fallu le révélateur de la crise pour que cela apparaisse clairement.* » [5]

Pourtant, l'inquiétude exprimée par le rapport 2009 de la BERD portait intégralement sur la sauvegarde... des privatisations et des financements de marché incarnant la « transition ». Il se réjouissait (à juste titre) du fait que les banques occidentales impliquées organiquement dans les PECO ne se soient pas retirées comme de simples capitaux spéculatifs. Mais la contraction des financements face aux risques était bien là.

Le recours au FMI dans les deux « périphéries » de l'UE (vers la Grèce comme vers les « Nouveaux Etats membres » de l'est a révélé toutes les fragilités de l'Union et les a accentuées. Il perpétue sous d'autres formes les carcans monétaristes de l'architecture européenne et renforce les politiques menées jusqu'alors : les « aides » sont conditionnées à la contraction des budgets sociaux et des salaires. À défaut d'alternatives progressistes, le résultat des élections législatives d'avril 2010 en Hongrie, avec une nette poussée de l'extrême droite, laissait mal augurer de l'avenir.

Catherine Samary

Université Paris-Dauphine et Institut d'études européennes de Paris-VIII

Pour en savoir plus

J. BUSH, « Latvia's Crisis Mirrors Eastern Europe's Woes », *Spiegelonline*, mars 2009.

A. VINCENT, « PECO, la convergence à l'épreuve de la crise », *Conjoncture*, janvier 2010.

Notes

[1] En dépit de points communs entre les pays de l'ancienne « Europe de l'Est », on peut moins que jamais la traiter « en bloc ». Il faut au moins distinguer l'ex- et nouvelle puissance russe, les pays issus du démantèlement de l'URSS et non membres de l'Union européenne (UE), les Balkans de l'ouest reconnus comme « possibles candidats » (allant de la Croatie à des quasi-protectorats comme la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo), et les dix « Nouveaux États membres » (NEM) de l'UE. Ce sont ces derniers qui, avec les pays baltes, sont généralement désignés comme PECO (Pays d'Europe centrale et orientale). Dans l'espace limité de cet article, on se concentrera principalement sur eux.

[2] Banque mondiale, *Regional Overview*, 1998. Cf. aussi Banque mondiale, *Dix ans de transition*, 2002.

[3] Eurostat, 22 juin 2009.

[4] En dehors des PECO, l'Albanie connaissait encore 3 % de croissance en 2009, avant d'entrer en récession début 2010.

[5] A. Vincent, « PECO, la convergence à l'épreuve de la crise », Conjoncture, janvier 2010.