

MUTATIONS A L'EST ET PROCESSUS D'INTÉGRATION EUROPEENNE

François Bilger
Professeur à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg
(1992)

En 1989, la France a fêté le bicentenaire de la Révolution Française par un show très médiatique sur les Champs Elysées. Mais on sait aujourd'hui que la véritable commémoration de ce bicentenaire s'est passée ailleurs : à Varsovie, Berlin, Budapest, Prague et Moscou. Les changements révolutionnaires survenus à partir de 1989 dans les pays d'Europe centrale et orientale ont complètement bouleversé la situation et les perspectives politiques et économiques de l'Europe et même du monde.

Avec la prodigieuse accélération de l'histoire qui caractérise le temps présent, les débats autour de la ratification du Traité de Maastricht ont déjà éclipsé ces événements historiques dans l'opinion publique, tout comme la crise monétaire ouest-européenne a détourné l'attention des problèmes économiques est-européens. Cette évolution de l'opinion est cependant tout à fait compréhensible : le non danois, le très faible oui français, la forte opposition au traité dans divers autres pays manifestent une contestation populaire de la politique officielle qui rappelle à certains égards, toutes proportions gardées, les révolutions populaires contre le pouvoir établi dans les pays de l'Est. A l'Ouest comme à l'Est, les peuples ont fait entendre leur voix et même si le Traité de Maastricht est finalement ratifié dans onze ou peut-être même douze pays, la construction européenne ne pourra plus être tout à fait la même qu'avant.

Il est difficile d'apprécier exactement, à l'heure actuelle, quels changements en résulteront. En revanche, il est d'ores et déjà possible de porter un jugement sur les conséquences à court et à long termes de "la grande transformation" des pays de l'Est sur le processus d'intégration européenne.

*

Dans un premier temps, immédiatement après les bouleversements à l'Est, l'attitude de nombreux hommes politiques, économistes et observateurs en Europe occidentale a été assez ambiguë. D'un côté, on manifestait beaucoup d'enthousiasme politique à l'égard de ces révolutions libérales et dans l'ensemble pacifiques, mais, d'un autre côté, on a vu surgir très rapidement une sourde inquiétude économique. Ces événements bouleverseraient apparemment un scénario bien programmé pour la seule Europe occidentale : réalisation du Grand marché intérieur le 1 janvier 1993, création progressive de l'Union monétaire. A nouveau surgit alors au sein de la Communauté, comme déjà vingt ans plus tôt à la fin de la période de transition de la Communauté à six, le débat "élargissement ou approfondissement". Des experts réputés manifestaient la crainte que les exigences de ces nouveaux pays démocratiques, associées aux arrière-pensées de quelques-uns de nos partenaires occidentaux, aboutiraient à remettre en question le programme d'intégration économique et monétaire prévu. Certains n'hésitaient pas, il y a seulement deux ans, à prédire la fin de la Communauté Européenne ou en tout cas sa dissolution dans une vaste zone de libre-échange sans politique ni volonté communes.

De telles manifestations de nervosité, voire même de panique intellectuelle, sont classiques lors de grands événements historiques, elles sont la conséquence logique du désarroi des esprits devant l'inconnu.

On sait aujourd'hui que toutes ces craintes n'étaient pas seulement exagérées, mais carrément non fondées. En réalité, les événements de l'Est n'ont pas modifié le scénario prévu, ils ont au contraire confirmé et accéléré l'évolution envisagée. Trois faits indiscutables en témoignent.

Tout d'abord, ces événements ont renforcé la stature et le rôle de la Communauté Européenne dans toute l'Europe. Les nouveaux pays démocratiques ont tous, à l'exception peut-être de la Bulgarie, immédiatement déclaré leur volonté d'être associés aussi rapidement que possible à la Communauté et même d'y être intégrés dans le plus bref délai. Et ceci malgré des tendances nationalistes manifestes, parfaitement compréhensibles d'ailleurs après des décennies de domination étrangère ou d'association forcée. Cette force d'attraction de la Communauté a aussi accru son autorité à l'Ouest. Malgré toutes les faiblesses et carences indiscutables de cette organisation, il est devenu clair, suite à ces événements, qu'elle représente le seul pôle de stabilité en Europe et qu'elle constitue plus que jamais l'incarnation historique du processus d'unification volontaire des peuples européens.

Une deuxième conséquence positive de ces événements a été l'accélération des négociations entre la Communauté et l'Association européenne de libre échange pour la création de l'Espace économique européen, du Cap Nord à la Méditerranée, dès le 1 janvier prochain. Face à l'ampleur des tâches qui attendaient l'Europe à l'Est, les petites

divergences entre les Etats riches d'Europe occidentale, ceux qu'on appelle parfois « l'Europe des beaux quartiers », parurent tout d'un coup bien anodines. Il n'est guère douteux que ce projet, qui permet d'associer quelques-uns des plus riches États du monde à la Communauté, et surtout l'avancement des négociations d'adhésion de certains d'entre eux au 1er janvier 1993 n'auraient pas pu être décidés si rapidement sans la pression des événements de l'Est.

Enfin, le Traité de Maastricht et plus précisément le projet d'Union monétaire paraissent également avoir été rendus possibles par ces événements. On se rappelle qu'en 1989, la balance des opérations courantes de l'Allemagne Fédérale traduisait un excédent structurel de 4,5% du Pib avec une tendance ascendante, cependant que neuf autres pays membres, dont la France, enregistraient des déficits eux aussi croissants. Autrement dit, à l'époque, on s'attendait à une nouvelle crise du Système monétaire européen et par conséquent à un difficile réalignement des parités, suivi d'une période de deux ou trois ans d'adaptation, sans garantie absolue d'équilibre au terme du processus. C'est la réunification allemande qui a contraint le gouvernement allemand, malgré lui, à déroger à sa politique économique traditionnelle et à engager un programme massif de relance et de déficit budgétaire qui a permis d'élaborer et de finaliser le projet d'intégration monétaire. Il est clair que, sans cet équilibre quasi miraculeux, jamais ce projet si ambitieux de fixation définitive et irrévocable des taux de change n'aurait pu être adopté. On peut d'ailleurs s'interroger sur ses chances réelles d'application si cet équilibre ne s'avère que passager.

Toutes ces raisons conduisent à penser que les efforts d'intégration en Europe occidentale ont été plutôt stimulés par les événements à l'Est et qu'ont ainsi été totalement démentis les pronostics pessimistes des Cassandre de 1990 ou 1991. Il ne faudrait cependant pas qu'après avoir contribué à accélérer l'intégration ouest européenne, les pays de l'Est en soient pénalisés par l'établissement, dans le cadre de l'Union économique et monétaire, de conditions d'adhésion plus rigoureuses, susceptibles de retarder leur propre intégration, autrement dit que l'approfondissement se fasse au détriment de l'élargissement de la Communauté.

*

Comment se présente l'avenir ?

Comme chacun sait, la prévision est un art particulièrement difficile, mais aussi paradoxal que cela paraisse, elle l'est moins pour le long que pour le court terme. En recherchant les tendances lourdes plutôt que les fluctuations conjoncturelles, les chances d'une prévision exacte sont nettement plus grandes.

Dans cette perspective longue, il apparaît également que les changements survenus à l'Est auront des conséquences très positives pour l'intégration européenne, même si l'on peut s'attendre à de nombreuses difficultés transitoires.

Le premier fait à relever est, bien entendu, que les réformes politiques, économiques et sociales dans les pays d'Europe centrale conduisent à une homogénéisation des systèmes politiques, économiques et sociaux dans toute l'Europe. Cette harmonisation ouvre enfin la voie à l'unification totale de notre continent. On peut rappeler que, dès le départ, l'objectif des Pères fondateurs de la Communauté, solennellement proclamé dans le Préambule du Traité de Rome, a été l'adhésion volontaire de tous les pays européens, sans que soient précisés toutefois, il faut le reconnaître, les critères exacts de l'européanité, ce qui soulève à présent quelques problèmes aux marges de l'Europe. Il convient en tout cas d'affirmer sans ambiguïté, qu'aucun Etat ou groupe d'États n'a le monopole de l'Europe et que la participation à l'unification européenne est un droit reconnu dès le départ pour tous les peuples européens.

Après les événements de l'Est, il n'a pas été facile, au sein de la Communauté, de passer brutalement de la conception "petit-européenne", qui paraissait devoir s'imposer encore longtemps en raison de la division du continent, à une conception "pan-européenne". A présent, la mutation intellectuelle semble largement opérée et nul n'exclut plus qu'après l'élargissement déjà prévu vers les pays de l'Association européenne de libre échange, il y ait un jour une Communauté de vingt cinq, voire même de trente ou quarante Etats européens. Après tout, les Etats-Unis d'Amérique ont bien cinquante Etats. D'ores et déjà donc le débat « élargissement ou approfondissement » paraît dépassé. Il y aura nécessairement l'un et l'autre.

Depuis décembre 1991, les pays de l'Est les plus proches bénéficient déjà d'accords d'association avec la Communauté, qui sont entrés en vigueur le 1 mars 1992 et qui préparent leur adhésion ultérieure. Ces accords prévoient un désarmement douanier asymétrique entre la Communauté et ces pays, mais limitent malheureusement encore l'accès au marché européen pour les produits les plus aisément exportables par ces pays. L'Europe occidentale ferait bien de se montrer plus généreuse et plus ouverte à cet égard, ce serait conforme à son propre intérêt à long terme. Aujourd'hui on peut penser que, pour les plus avancés de ces pays, l'adhésion pourrait intervenir dès la fin du siècle. Il n'est plus question en tout cas de repousser une telle éventualité à trente ou à cinquante ans, comme on le disait encore il y a deux ans, même si, d'après certaines études, il faudra au moins vingt cinq ans à ces pays pour rattraper le niveau moyen de développement des pays membres actuels de la Communauté. On peut rappeler que l'élargissement de la Communauté des neuf vers les trois pays du Sud dans les années quatre-vingt représentait un défi et une charge économique au moins aussi importants que le futur élargissement d'une Communauté à quinze ou dix-huit vers cinq ou six pays d'Europe centrale.

Certes, un tel accroissement du nombre et de la diversité des pays membres exigeront que la Communauté se réforme profondément, qu'elle adopte des principes plus libéraux, des méthodes plus décentralisées, des mécanismes de décision plus efficaces et qu'elle dispose de moyens financiers accrus. Il y aura donc nécessairement, au cours des années à venir, des aménagements institutionnels de grande ampleur. On peut faire cette prévision avec d'autant plus de certitude que ces réformes correspondent aussi, dans une large mesure, à des demandes formulées à l'occasion des débats récents sur la ratification du Traité de Maastricht.

*

Une seconde conséquence à long terme de la nouvelle situation européenne sera, selon toute probabilité, une interdépendance et surtout une autonomisation croissantes de l'économie européenne. Déjà l'intégration réalisée depuis 1958, dans le cadre à la fois de la CEE et de l'AELE puis grâce à l'accord de libre-échange entre ces deux organisations, a conduit en Europe Occidentale à ce que les relations commerciales internes soient bien plus importantes que les relations avec le reste du monde. A l'heure actuelle, plus de 75% des flux de marchandises se font entre pays d'Europe occidentale (CEE +AELE) contre 50% il y a trente ou trente cinq ans. De ce fait, le taux d'ouverture de l'Europe occidentale, c'est à dire la moyenne des exportations et importations extra-européennes par rapport au PIB total de la zone, est à long terme décroissant et ne représente plus à l'heure actuelle que 6 à 7%, soit un taux moindre que celui de l'Amérique du Nord et naturellement que celui du Japon, moindre aussi que le taux d'ouverture de la France dans les années qui ont suivi la fin de la seconde guerre mondiale. Avec la mise en place de l'Espace économique européen à partir du 1 janvier 1993 et avec l'association des pays d'Europe centrale et orientale, la tendance à former un bloc régional va naturellement se renforcer. En raison soit de leurs richesses naturelles, en particulier en Russie, soit d'autres avantages comparatifs, les pays est-européens se substitueront probablement pour un certain nombre de produits à des pays fournisseurs d'Asie du Sud-Est, d'Amérique Latine et même du Moyen-Orient.

Les partisans du libre-échange mondial peuvent trouver regrettable une telle évolution, bien que celle-ci entraînera une libéralisation régionale ou continentale bien plus importante que tout ce qu'envisage au plan mondial le GATT dans le cadre de l'Uruguay Round. Il est certain que la formation de blocs régionaux ne doit être qu'une étape dans la voie du libre-échange mondial, mais on peut raisonnablement soutenir que c'est une étape rationnelle et souhaitable. Elle paraît d'ailleurs aussi de plus en plus inévitable. Autant la finance se mondialise ou, comme on dit, se globalise, autant le commerce se régionalise, se continentalise de plus en plus dans le monde. L'Amérique du Nord vient de suivre l'exemple européen avec la création de l'Association nord-américaine de libre échange et l'Amérique du Sud ainsi que la Région du Pacifique s'engagent à présent dans la même direction.

Quoiqu'on pense d'une telle tendance, cette "dérive des continents" a une conséquence importante, mais qui n'est pas toujours bien perçue : à l'avenir, les conjonctures continentales seront de plus en plus différenciées et autonomes et ne dépendront plus que de manière marginale de ce qu'on appelle la conjoncture mondiale. A cet égard, il semble bien qu'il y ait encore aujourd'hui, même parmi les spécialistes, un certain retard de perception intellectuelle. En fait, on peut se demander si les institutions économiques internationales correspondent aujourd'hui vraiment aux réalités économiques internationales. A la réflexion, on s'aperçoit que ni le G7, ni l'OCDE, ni même la CEE ne gèrent des zones économiques homogènes et cela a naturellement des effets négatifs sur la détermination des politiques économiques pratiquées et donc sur les performances enregistrées. Une organisation disparue en 1960, l'Organisation européenne de coopération économique, correspondait bien à l'espace européen. La Communauté y correspondra à son tour lorsqu'elle se sera sensiblement élargie.

*

Dans cette perspective macroéconomique, on peut finalement mettre en évidence une troisième conséquence probable de la nouvelle situation économique européenne, aussi paradoxale qu'elle puisse paraître dans la conjoncture actuelle : la stimulation et la dynamisation à long terme de l'économie européenne.

Il est indiscutable qu'à l'heure actuelle et à court terme, l'ouverture à l'Est entraîne d'abord de plus grandes difficultés pour l'ensemble de l'économie européenne. Les réformes à l'Est y provoquent un effondrement de la production, un accroissement du chômage et une accélération de l'inflation, tandis qu'à l'Ouest une concurrence accrue aggrave la situation de divers secteurs en crise (agriculture, sidérurgie, textiles) et que la nécessité d'une contribution financière de solidarité en faveur de l'Est renchérit le capital occidental. La nouvelle Europe est plus vaste mais plus pauvre. Vue globalement, sa dotation structurelle en facteurs de production se dégrade : il y a relativement plus de travail et relativement moins de capital, alors qu'un accroissement du coefficient de capital serait nécessaire. A cela s'ajoute que, faute d'une dynamique conjoncturelle plus forte, la réalisation du Grand marché intérieur provoque à l'Ouest plus d'investissements de rationalisation que d'extension et plus de mesures de protection que d'ouverture. Il est donc fort probable que les « miracles économiques », qui devraient logiquement succéder aux réformes radicales entreprises à l'Est, soient retardés et qu'au lieu des courbes en J espérées (chutes brutales mais relativement courtes de la production précédant de rapides et fortes remontées), il y ait plutôt des courbes en U.

Mais, à long terme, l'élargissement à l'Est pourrait entraîner les mêmes effets dynamisants que l'élargissement au Sud dans la seconde moitié des années quatre-vingt. Ainsi l'Europe pourrait devenir, dans la seconde moitié des années quatre-vingt dix, la zone économique la plus dynamique du monde. Toutefois deux conditions seraient nécessaires pour obtenir des évolutions aussi positives. La première serait que, comme ce fut le cas pour l'Espagne et le

Portugal, il y ait un transfert important de capitaux publics et surtout d'investissements privés vers ces pays. Une étude de l'OCDE a évalué qu'il faudrait transférer pendant vingt cinq ans environ 25 Mia de \$ par an. Naturellement, de telles études sont approximatives en raison de la faible fiabilité des données statistiques actuellement disponibles, notamment sur le stock de capital, et du caractère encore plus incertain des hypothèses concernant l'évolution du taux d'épargne dans les pays d'Europe centrale et orientale. Ceux-ci, à l'exclusion de l'ex-URSS, auraient reçu l'an passé un flux de financement extérieur brut de 26 Mia environ, soit moins de 1% de leur PIB, mais un flux net, compte tenu des charges de la dette, de 13 Mia seulement. Sur ce total, qui provient d'ailleurs essentiellement des pays d'Europe occidentale, seuls 3 Mia environ représentaient des investissements directs privés, presque entièrement concentrés sur la Hongrie et la République tchèque. On est donc loin du compte. Il est vrai que l'investissement privé ne pourra se développer qu'à partir du moment où toutes les réformes institutionnelles, et avant tout les grandes opérations de privatisation, seront pleinement engagées, ce qui n'est malheureusement pas encore le cas.

La deuxième condition est que ces pays, qui, à l'exemple du modèle de développement asiatique, ont courageusement choisi l'ouverture de leur économie, trouvent en Europe occidentale des débouchés extérieurs beaucoup plus importants, y compris dans les secteurs sensibles de l'agriculture, de la sidérurgie, de la chimie et des textiles. Ce n'est évidemment pas une orientation facile à appliquer dans le cadre de la Communauté, d'autant plus qu'une conjoncture générale assez déprimée y aggrave les difficultés de tous ces secteurs.

*

Ce problème de conjoncture est tout à fait déterminant. A chaque fois que l'on analyse une difficulté économique actuelle en Europe, qu'elle soit globale ou sectorielle, communautaire ou nationale, on finit toujours par s'apercevoir que ce qui la rend difficilement soluble est l'absence d'une croissance générale vigoureuse.

Tout ce qui se réalise actuellement en Europe, qu'il s'agisse du Grand marché intérieur, de l'Espace économique européen, de l'achèvement de l'Union économique et monétaire ou encore, maintenant, de l'association des pays de l'Est, tout ceci relève de ce qu'on appelle les réformes structurelles, c'est-à-dire de ce qui crée les conditions d'une croissance potentielle plus forte. Par ces réformes, l'Europe met indiscutablement toutes les chances de son côté pour réaliser à l'avenir une forte croissance. Le seul ennui, c'est que l'amélioration structurelle de l'offre est une condition nécessaire mais non suffisante de la croissance effective. Contrairement à ce que prétendent un certain nombre d'économistes contemporains, dans la lignée de Jean-Baptiste Say, l'offre ne crée pas sa propre demande, en tout cas pas suffisamment. Une très nette illustration en est précisément fournie par la réalisation du Grand marché intérieur. Celle-ci est déjà en cours depuis 1988 et nombreuses sont les entreprises qui ont largement anticipé dans leurs stratégies le 1 janvier 1993. Les études de la Commission avaient tablé sur une accélération de la croissance du PIB communautaire. Or celle-ci est passée de 4% en 1988 à 3,3 en 1989, 2,8 en 1990, 1,3 en 1991 et probablement guère plus en 1992. L'emploi s'est naturellement détérioré en conséquence.

La cause de cette évolution est claire : la Communauté a une politique microéconomique de l'offre active et efficace, mais elle n'a pas la politique macroéconomique de la demande correspondante, sans laquelle la croissance potentielle ne se transforme pas en croissance effective et peut au contraire dégénérer en crise profonde de surproduction. Il est étonnant de constater à cet égard que la Communauté n'ait pris, depuis des années, aucune initiative pour assurer une forte reprise de la demande globale en Europe occidentale et attende au contraire passivement que l'économie européenne soit réanimée par la reprise américaine. Quand on considère que l'Europe de l'Ouest constitue un sous-continent riche, produisant près d'un tiers du PIB mondial, sans endettement extérieur, contrairement aux USA, et disposant au contraire des plus vastes réserves de devises dans le monde, avec de surcroît le taux de chômage le plus élevé du monde développé et enfin, comme on l'a vu, avec un taux d'ouverture extérieure très faible, la passivité de la Communauté a vraiment de quoi surprendre. Elle révèle une étonnante impuissance collective à entreprendre, qui est d'ailleurs manifeste dans d'autres domaines et qui tient peut-être au fait que la construction communautaire se trouve actuellement au milieu du gué : les nations n'ont plus guère d'indépendance ni de moyens d'action ou elles sont paralysées par les procédures de consultation instituées, tandis que la Communauté n'a pas encore de réels pouvoirs.

Peut-être les peuples de l'Est, qui ont su faire preuve de tant d'audace politique il y a trois ans, donneront-ils un jour à l'Europe ce surcroît de dynamisme et de volonté qui lui fait tant défaut à l'heure actuelle. En tout cas, on ne risque guère de se tromper en affirmant qu'à l'avenir le destin de l'Europe se jouera à l'Est.