

**DE LA CHUTE DU MUR
À LA NOUVELLE EUROPE**

*ÉCONOMIE POLITIQUE D'UNE
MÉTAMORPHOSE*

« Pays de l'Est »

Collection dirigée par Bernard Chavance

Déjà parus

- Bernd ZIELINSKI, *Allemagne 1990*, 2004.
- Dorena CAROLI, *L'enfance abandonnée et délinquante dans la Russie soviétique*, 2004.
- Petia KOLEVA, *Système productif et système financier en Bulgarie 1990-2003*, 2004.
- Bernard CHAVANCE (dir.), *Les incertitudes du grand élargissement. L'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*, 2004.
- Maxime FOREST et Georges MINK (dir.), *Post-communisme : les sciences sociales à l'épreuve*, 2004.
- Marie-Claude MAUREL, Maria HALAMSKA et Hugues LAMARCHE, *Le repli paysan. Trajectoires de l'après communisme en Pologne*, 2003.
- Michel LITVIAKOV, *Monnaie et économie de pénurie en URSS*, 2003.
- Jean-Philippe JACCARD (dir.), *Un mensonge déconcertant. La Russie au XXe siècle*, 2003.
- Wladimir ANDREFF, *La mutation des économies postsocialistes. Une analyse économique alternative*, 2003.
- Vladimir YEFIMOV, *Economie institutionnelle des transformations agraires en Russie*, 2003.
- Julien VERCUEIL, *Transition et ouverture de l'économie russe (1992-2002). Pour une économie institutionnelle du changement*, 2002.
- Sophie BRANA, Mathilde MESNARD et Yves ZLOTOWSKI (dir.), *La transition monétaire russe. Avatars de la monnaie, crises de la finance (1990-2000)*, 2002.
- Jean-Paul DEPRETTO, *Pour une histoire sociale du régime soviétique (1918-1936)*, 2001.
- Thomas SZENDE (dir.), *La Hongrie au XXe siècle. Regards sur une civilisation*, 2000.
- Marie LAVIGNE, *Économie du Vietnam. Réforme, ouverture et développement*, 1999.
- Gilles LEPESANT, *Géopolitique des frontières orientales de l'Allemagne*, 1998.

Jean-Pierre Pagé, Julien Vercueil

**DE LA CHUTE DU MUR
À LA NOUVELLE EUROPE**

***ÉCONOMIE POLITIQUE D'UNE
MÉTAMORPHOSE***

L'Harmattan
5-7, rue de l'École-
Polytechnique
75005 Paris
FRANCE

L'Harmattan Hongrie
Kossuth L. u. 14-16
1053 Budapest
HONGRIE

L'Harmattan Italia
Via Degli Artisti, 15
10124 Torino
ITALIE

© L'Harmattan, 2004
ISBN : 2-7475-7456-3
EAN : 9782747574563

Remerciements

Nous tenons à remercier chaleureusement Bernard Chavance, Jacques Généreux et Jacques Sapir pour leur lecture attentive et compétente du manuscrit de cet ouvrage. Nos remerciements vont aussi à celles et ceux qui, dans notre entourage, ont donné de leur temps pour nous aider tout au long de l'élaboration, longue mais passionnante, de cet ouvrage. Ainsi qu'il est coutume de le préciser, nous demeurons néanmoins seuls et solidairement responsables des erreurs qui pourraient subsister.

Préface

Jacques Sapir

Directeur d'Études à l'EHESS-Paris,
Directeur du CEMI-EHESS.

L'ouvrage que nous proposent Jean-Pierre Pagé et Julien Vercueil arrive à un moment important dans l'histoire de l'Europe continentale. Le processus d'élargissement qui s'est concrétisé au printemps 2004 avec le passage d'une Europe à 15 pays à une Europe à 25 est, incontestablement, un moment hautement symbolique. Mais, si ce livre vient à point, il n'est pas pour autant de ces ouvrages de circonstance, rédigés par des spécialistes autoproclamés, qui espèrent que leur prose viendra s'insérer dans une fenêtre éditoriale propice. Il s'agit au contraire d'une réflexion de fond, qui combine avec bonheur une excellente connaissance du sujet, des ambitions théoriques importantes, et une remarquable acuité analytique.

Ceci n'est guère étonnant pour qui connaît les auteurs. Ancien haut fonctionnaire aux importantes responsabilités, Jean-Pierre Pagé dirige depuis dix ans le *Tableau de bord de l'Europe centrale et orientale* qui naquit comme publication de synthèse à la demande de la Mission Interministérielle pour l'Europe centrale et orientale avant de devenir, après son transfert au CERIFNSP une publication de référence dont la parution, chaque année, attire responsables et analystes internationaux. Julien Vercueil est, quant à lui, une figure représentative de la nouvelle génération d'économistes qui ont travaillé sur les pays issus du bloc soviétique. D'une formation qui l'a ouvert très tôt aux influences des sciences sociales, et d'une pratique rigoureuse de l'économie, il a tiré, il y a quelques années une thèse remarquable et remarquée, qui a été publiée dans la même collection que cet ouvrage. Ses articles ont été reconnus par les comités de lecture des grandes revues internationales, et il a eu l'honneur, partagé par très peu d'économistes français, d'être publié dans la prestigieuse revue *Problèmes de Prévision (Problemy Prognozirovaniya)* de l'Académie des Sciences de Russie.

Les antécédents des deux auteurs étaient *a priori* gages de qualité. La lecture de cet ouvrage convaincra tout lecteur qu'il doit occuper une place de choix dans la bibliothèque de qui veut comprendre le processus de transition et de

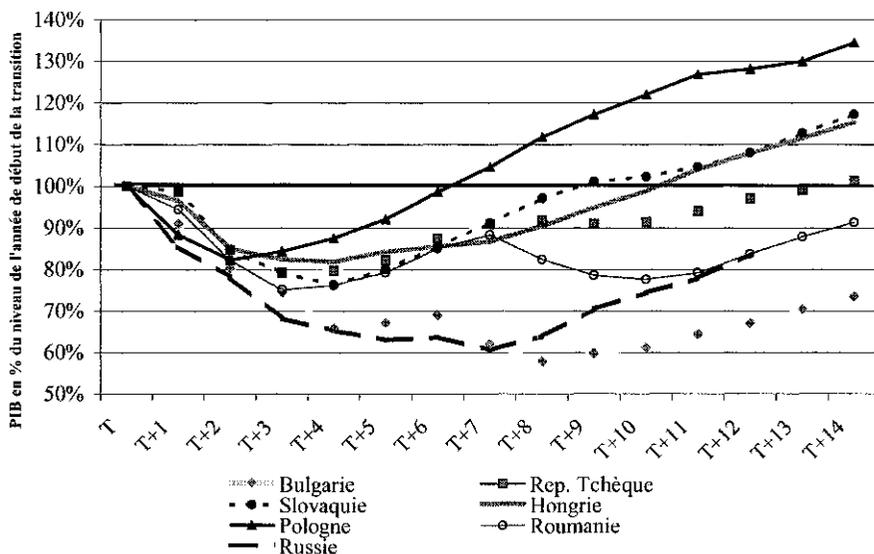
l'importance du sujet traité.

En effet, si la transition a fait couler beaucoup d'encre, et si elle a suscité des études de grande valeur ces dernières années, le besoin d'une étude comparée des trajectoires de transformation systémique des pays considérés était criant. À cet égard, ce livre vient, tant par les études de cas qu'il contient que par les synthèses qu'il nous propose, combler un vide dans notre connaissance de ce processus. Il est une contribution importante à l'intelligence du monde post-soviétique, c'est-à-dire des fondements du XXI^{ème} siècle.

De cette transition, on tend souvent à ne retenir que des images fugitives et contradictoires. À l'illusion lyrique qui suivit la chute du mur de Berlin succéda l'irruption des symptômes d'une crise durable et multiforme. Si, il y a dix ans, transition pouvait rimer avec liberté, elle semble devoir signifier aujourd'hui pauvreté de masse, menaces sur les acquis sociaux des pays d'Europe occidentale par la pression des délocalisations, criminalité organisée et mafias. Assurément, nous savons tous que les images ne sont pas la réalité, tout comme l'habit ne fait pas le moine. Mais, comment avoir accès aux sources, comment pouvoir traiter et analyser les informations, souvent disparates, qui permettent de reconstituer le réel dans sa stratification et sa complexité? Bien souvent les images font notre vision de la réalité, parce que nous n'avons pas les moyens et les instruments pour aller au-delà des apparences. Cet ouvrage, justement, est un moyen de se libérer d'images qui ne sont souvent que des clichés.

Une des premières leçons dont il est porteur, réside dans la diversité de ce que l'on cherche à unifier sous le terme de transition. Comme le montre le graphique suivant (*figure 1*), les pays européens qui sont sortis du système soviétique sont tous passés par une période de crise avant de commencer un processus de récupération. Mais, ce graphique montre aussi que ces trajectoires sont très diverses. Pour certains pays, le point de retournement de la trajectoire est précoce, alors qu'il est fort tardif pour d'autres. Les rythmes de récupération peuvent être rapides dans certains cas, ou fort lent.

Figure 1. Évolution des PIB dans plusieurs pays en transition depuis le début de cette dernière



Sources : données de la BERD et du *Tableau de bord de l'Europe centrale et orientale*, diverses années. T = 1989 pour les pays d'Europe centrale et orientale, 1991 pour la Russie¹.

Il est ici symptomatique que trois pays seulement aient atteint après quatorze années de transition un niveau de PIB qui soit significativement supérieur à celui de l'année de départ. Ce constat serait même plus pessimiste si on supposait que ces pays aient pu retrouver, dans le cadre du système de type soviétique, une croissance faible et régulière. Avec l'hypothèse, nullement irréaliste, d'un taux de 1,5 % par an, un seul pays, la Pologne, semble démontrer que la transition a réellement abouti à une amélioration des performances économiques.

Il y a donc bien une spécificité des transitions européennes, qui apparaît encore plus nettement si on les compare aux transitions asiatiques, en Chine ou au Vietnam.

¹ Ces courbes représentent des tendances générales, la précision des statistiques, fréquemment révisées, étant sujette à caution.

Cet ouvrage cherche à comprendre cette spécificité qui vient démentir l'optimisme des économistes orthodoxes qui proclamaient *urbi et orbi*, à la fin des années quatre-vingt du XX^{ème} siècle, que la combinaison de la libération des prix, de l'ouverture du marché et des privatisations garantissait l'accès au paradis de l'efficacité économique. Ils sont nombreux ces donneurs de conseils simplistes qui ont gravement erré. Ils sont bien peu ceux qui ont reconnu leurs erreurs.

L'une des forces de cet ouvrage est, justement, de ne pas succomber aux sirènes du prêt à penser de l'économie orthodoxe ou standard. L'enracinement dans un point de vue institutionnaliste cohérent est certainement une des fondations les plus importantes de cet ouvrage. Ceci démontre que la justesse des choix théoriques initiaux conditionne la rigueur comme la pertinence des analyses.

Cet enracinement dans l'un des plus anciens courants hétérodoxes de la pensée économique résulte de démarches différentes pour chaque auteur. À l'expérience de l'un, qui s'est trop impliqué dans les débats et transformations de l'économie française depuis des décennies pour ne pas être vacciné contre les pensées simplistes, répond le jeune enthousiasme de l'autre pour l'histoire de la pensée économique et les débats théoriques. Deux générations convergent ici, à partir d'expériences personnelles très différentes, vers un résultat commun. Ceci fait beaucoup pour l'intérêt de cet ouvrage, et contribue au charme de sa lecture.

Pourtant, cette dimension théorique pose aussi ses propres problèmes. Une lecture attentive de cet ouvrage montre qu'il est important de bien préciser où se situent les ruptures avec l'économie orthodoxe. Si le choix de l'institutionnalisme est incontestablement judicieux, et probablement indispensable, pour une bonne intelligence des processus de transition, la qualification de cet institutionnalisme reste encore à préciser.

L'un des points qui font tout l'intérêt de ce livre c'est justement qu'il ne nous fournit pas de réponses toutes faites. Il se refuse aux facilités de la pensée *fast-food*. Ce point de vue institutionnaliste, les deux auteurs le testent tout autant qu'ils le mettent en pratique sur leur objet.

Il y a donc indubitablement un débat théorique qui transparait derrière les études de cas. Ceci fait de cet ouvrage une lecture importante non seulement pour ceux et celles qui s'intéressent à la transition, mais aussi pour les lectrices et lecteurs qui s'interrogent sur la pertinence du paradigme institutionnaliste. Voilà une raison de plus pour faire de ce livre une lecture de référence.

Arrivé à ce point, on doit se poser la question de la profondeur historique des trajectoires concrètes ici analysées. On a noté déjà plus haut la présence d'une très grande diversité. Derrières les formes plus ou moins creusées des courbes du PIB se cache une réalité. Certains de ces pays convergent, plus ou moins lentement, vers l'Europe occidentale, alors que l'écart semble s'accroître pour d'autres.

Si l'on affecte, ne serait-ce qu'un instant, d'ignorer le cas de la Russie on est frappé par les différences. Elles auraient même été plus grandes si on avait procédé à une étude non pas à partir des données nationales agrégées, mais à partir de données régionales. Ainsi, même le pays phare, la Pologne, connaît une coupure nette entre une Pologne qui converge et une Pologne qui diverge. Les résultats des derniers scrutins montre que cette coupure économique se traduit désormais par une coupure politique.

Cette coupure que l'on retrouve globalement sur un axe Nord-Ouest / Sud-Est reprend une division plus ancienne, celle entre l'Europe qui s'intégra au mouvement de la Révolution Industrielle au XIX^{ème} siècle et l'Europe qui resta en dehors de ce mouvement. Il est frappant de voir comment la géographie économique, sociale et culturelle de l'Europe centrale et orientale, en particulier si l'on raisonne à l'échelle des régions plus que des pays, recoupe celle d'avant 1914.

Cette coupure, sans véritablement disparaître, avait tendu à s'atténuer entre 1945 et 1980. À cet égard, il est incontestable que le système économique de type soviétique avait été un facteur d'homogénéisation. L'écart entre l'Europe centrale et danubienne peu industrialisée et les foyers industriels d'avant 1914 (la partie industrialisée de l'ancienne Tchécoslovaquie, mais aussi le bassin industriel compris entre Varsovie et Lodz) avait tendu à se réduire. La résurgence actuelle des écarts économiques et sociaux tiendrait alors moins à la transition en tant que telle, qu'au fait que cette dernière aurait permis la réactivation des facteurs fondant les anciennes trajectoires.

Il est, bien entendu, toujours dangereux de vouloir chercher dans des comparaisons historiques la confirmation de continuités de longue durée. Cependant, le phénomène est ici trop massif pour ne pas susciter un besoin d'explication. On le retrouve, d'ailleurs, avec le cas de la Russie où les structures économiques et financières commencent désormais à fortement ressembler à celles qui étaient en place en 1914.

Il n'est pas contradictoire avec l'idée que l'histoire n'explique rien mais doit être expliquée que de penser que ces continuités au moins apparentes appellent une analyse spécifique. Le problème qui est ici posé est celui de la distinction entre les institutions et leurs effets, entre les éléments de structure et ceux qui relèvent de la conjoncture. Si l'on admet que les phénomènes économiques sont enchâssés dans une réalité sociale plus large, qui inclut la permanence sur des périodes historiques plus ou moins longues de stéréotypes culturels, alors l'analyse du changement systémique doit s'attaquer à ce problème.

Cette interrogation, on la retrouve dans un parallèle que les auteurs n'ont pas tenté d'établir, mais qui pourtant attire l'attention, celui entre la trajectoire de la Pologne et de la Slovaquie dans les années quatre-vingt-dix et celles de l'Italie des années soixante, de l'Espagne des années soixante-dix, et de l'Irlande des années quatre-vingt. Dans chaque cas, une société fortement marquée par un catholicisme de tendance conservatrice connaît une forte évolution sociale conjointement à une forte croissance économique. Une déchristianisation accélérée accompagne une chute spectaculaire de la natalité, tandis que les éléments de « modernité » envahissent brutalement à la fois l'espace public et l'espace privé.

Il ne serait pas juste d'exiger des deux auteurs, économistes confirmés, d'ajouter à leurs talents celui de la démographie historique et de la sociologie des pratiques religieuses. Mais, la question de l'existence d'un modèle combinant transition économique, démocratisation et transition démographique dans les pays de tradition catholique mérite d'être posée. Elle pourrait conduire à relativiser la célèbre thèse de Max Weber sur la congruence entre le capitalisme et l'éthique protestante. Ou, peut-être, nous conduire à penser que le capitalisme qui s'affirme à travers ces modèles, est bien différent de celui auquel Max Weber faisait référence. Si tel devait être le cas, devrait alors être abordée la question de la diversité des capitalismes y compris au sein de l'Europe, thèse qui, bien entendu, conduirait à considérablement relativiser les discours tenus sur la « convergence ».

On voit alors que se dessine, en creux, un nouveau programme de recherches. Jean-Pierre Pagé et Julien Vercueil ont eu l'immense mérite de nous le rendre visible. Ils sont probablement les mieux placés pour, demain, s'y attaquer en réunissant autour d'eux une équipe pluridisciplinaire. Leur présent ouvrage vaut alors tout autant par ce qu'il nous dit que parce qu'il nous suggère, par les pistes parcourues et balisées comme par celles dont il révèle l'existence. Il établit un camp de base utile pour de nouvelles explorations.

Cette constatation, qui est tout à l'honneur des auteurs, conduit cependant à signaler un point plus discutable. Si, comme on l'a suggéré à partir des matériaux que cet ouvrage contient, le processus de transition de ces dix dernières années s'inscrit dans des processus plus longs et plus lourds, est-il possible de donner à l'Union Européenne le rôle de *deus ex machina* qui est le sien dans les parties conclusives de cet ouvrage ?

Que l'Union Européenne ait eu une influence, en particulier dans l'harmonisation des normes légales et réglementaires est une évidence. Que les grands pays de l'UE aient joué un rôle politique et économique vis-à-vis des pays en transition n'est pas discutable. Pour autant, si l'on admet qu'une partie de la trajectoire actuelle des pays en transition est liée à des tendances de longue durée, il semblerait raisonnable d'adopter une attitude plus nuancée quant à l'impact de l'UE, mais aussi quant à l'impact sur l'UE de la transition.

Au-delà des opinions que chacun peut légitimement défendre quant au processus politique européen, il est peu convaincant d'attribuer à ce dernier ce qui pourrait bien être expliqué par d'autres phénomènes. Sauf à démontrer que l'on est en présence d'un phénomène généralisé de convergence, ce que ce livre justement récuse, la question de la diversité des trajectoires et de leur enracinement culturel – ce terme étant pris au sens le plus large – doit être abordée. Une étude qui remonterait plus loin dans le passé, au moins jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, dépasserait de loin les ambitions du présent ouvrage. Elle aurait cependant le mérite de relativiser certains jugements quant aux processus que l'on observe en Europe centrale et orientale. Si une période a bien été marquée par des phénomènes de convergence, que ce soit dans cette région ou entre cette partie de l'Europe et l'Europe occidentale, ce fut celle des années 1950-1975, soit le sommet de la domination soviétique sur cette région. Constaté cela n'implique nullement d'accepter la perte de liberté que cette domination impliquait pour les populations considérées, mais devrait conduire à poursuivre et enrichir les études et analyses sur les phénomènes actuels. Il n'y a rien à gagner à des simplifications qui ne peuvent qu'obscurcir l'intelligence de processus que le présent ouvrage contribue largement par ailleurs à éclairer.

Introduction

L'Europe se trouve aujourd'hui à un tournant de son histoire. Déchirée tout au long du XX^{ème} siècle par des conflits, elle a trouvé avec l'élargissement à l'Est l'occasion de mettre un point final à de tragiques divisions. Le processus n'est certes pas complètement abouti. La construction européenne connaît, encore aujourd'hui, des incertitudes et des échecs. De nombreuses difficultés attendent les anciens et nouveaux pays membres, ainsi que ceux qui le deviendront à l'avenir. Mais au-delà de ces réserves, l'élargissement de mai 2004 doit être compris comme un moment historique : celui où les anciennes « Europe de l'Ouest » et « Europe de l'Est » ont choisi de se retrouver, réparant ainsi certaines des injustices les plus flagrantes du siècle passé.

Pour parvenir à ce résultat, les pays d'Europe centrale et orientale n'ont pas ménagé leurs efforts. Ils ont accompli la plus remarquable mutation économique de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle : démanteler le système de planification centralisée et bâtir à sa place les fondements d'une économie moderne de marché, arrimée à l'économie occidentale. Ce mouvement a été qualifié, de manière impropre, de « transition ». Ce terme est impropre parce qu'il assimile abusivement les transformations à un passage entre deux états supposés identifiés et stables, réduisant par là même les réformes à une liste préétablie d'actions pilotant le passage entre ces deux états. De la sorte, le terme « transition » n'implique pas seulement une simplification exagérée de l'état initial, supposé identique d'un pays à un autre ; il impose une vision téléologique du changement en définissant *a priori* l'ensemble des caractéristiques de l'état d'arrivée. Cette vision évite ainsi bon nombre de questions que nous avons précisément choisi d'aborder de front dans ce livre.

Les situations initiales des différents pays étaient-elles aussi proches que certains l'ont dit ? Les réformes mises en œuvre ont-elles répondu au canevas prévu par les gouvernements et leurs conseillers ? L'écart entre les mesures prises et les préconisations occidentales est-il dû à la difficulté des élites à résister à la tentation populiste qui a accompagné la mise en place des démocraties à l'Est, ou bien révèle-t-il l'inadéquation du modèle de réforme aux besoins des sociétés concernées ? Surtout, dans quelle mesure les résultats économiques et sociaux confirment-ils la pertinence des politiques menées et, au-delà, celle des recommandations en matière de réformes ? Telles sont quelques-unes des interrogations qui ont suscité cet ouvrage.

D'emblée, il faut rappeler que les transformations ne se sont pas limitées aux pays candidats à l'Union Européenne : elles ont affecté l'ensemble de l'Europe de l'Est, de la Slovaquie à la Russie, en passant par les pays des Balkans. C'est tout un continent qui, dès le début des années 1990, a basculé dans l'inconnu. L'espace couvert par cet ouvrage s'étend donc au-delà des frontières de l'Union Européenne, même élargie. Il touche une aire géo-économique très vaste, centrée sur les pays ayant connu la « transition », mais qui effleure également d'autres pays frontaliers de la « Nouvelle Europe » qui se dessine sous nos yeux.

Quinze ans après leur début, les transformations ayant affecté les pays du monde communiste sont impressionnantes. Les citoyens de ces pays ont pu constater très concrètement les changements opérés dans tous les domaines de leur vie économique, sociale et même privée : leur rapport au travail, à l'entreprise, à la famille, les représentations collectives et les comportements ont été profondément bouleversés. Si le processus de transformation a apporté d'incontestables possibilités d'amélioration de leurs conditions de vie, tous n'en ont pas profité également et les risques économiques et sociaux ont été accrus pour chacun par rapport à la période précédente. De manière similaire, si la réconciliation des deux parties du continent européen doit être comptée au nombre des réussites les plus remarquables en matière de politique internationale, l'analyse de cette période de l'histoire nous semble devoir être désormais approfondie et nuancée. En particulier, plusieurs thèmes à caractère économique et social méritent un examen attentif.

En premier lieu, les différences entre les performances des pays de l'Europe de l'Est ne doivent pas être sous-estimées. Elles sont également significatives entre les régions à l'intérieur d'un même pays et entre les zones rurales et urbaines. La mobilité sociale permise par les mesures de libéralisation de l'économie s'est

traduite par des trajectoires individuelles contrastées, allant d'ascensions fulgurantes – au prix, parfois, d'entorses manifestes envers les règles les plus élémentaires de l'économie de marché – à la plongée brutale dans la précarité et la pauvreté. L'étude des trajectoires de la Slovénie, la Hongrie, la Pologne et la Russie mettra en lumière dans la deuxième partie de l'ouvrage les ressorts de ces divergences qui se sont manifestées par une montée très sensible des inégalités économiques et sociales. Elle montrera aussi la faiblesse d'une vision monolithique du continent, compte tenu des grandes différences d'héritages et de situations entre les pays.

En deuxième lieu, les effets des réformes se sont avérés souvent contestables, tant sur le bien-être des populations que sur les indicateurs macro-économiques usuels. Dans la plupart des cas, les explications traditionnelles des résultats de ces réformes - qu'ils soient considérés comme négatifs ou positifs - ne nous paraissent pas totalement satisfaisantes et nous ont conduit à étudier avec soin la conception et la mise en œuvre des politiques menées, en accordant sa juste place au contexte dans lequel elles ont été appliquées.

En troisième lieu, l'analyse de la transformation des économies de l'Europe de l'Est ne peut être dissociée de celle des effets du mouvement d'ouverture et d'internationalisation accélérée des échanges connu sous le terme de « mondialisation ». De ce fait, elle est partie intégrante du débat désormais classique sur l'opportunité et les faiblesses d'une politique visant à libéraliser le plus profondément possible l'économie pour en stimuler les capacités productives. Elle donne ainsi des clefs pour l'avenir, s'agissant des orientations économiques de la « Nouvelle Europe », définie dans ce livre comme l'espace regroupant l'Union Européenne élargie et ses voisins.

Ce livre se veut une contribution aux débats suscités par ces questions, tout autant qu'à la compréhension des phénomènes regroupés sous le terme de « transition ». L'explication apportée par les analyses dominantes à la plupart des difficultés rencontrées par les politiques mises en œuvre veut que celles-ci n'aient pas été suffisamment radicales et n'aient, donc, pas permis d'installer assez vite, ni assez fermement, les mécanismes de marché, considérés comme seuls susceptibles de mettre fin aux pratiques héritées de la période soviétique et préjudiciables à la croissance. La thèse défendue dans ce livre est que, au contraire, *si les réformes et les politiques menées n'ont pas toujours permis d'exploiter correctement le potentiel de redressement des économies, c'est bien parce qu'elles n'ont pas su se défaire de la pensée économique standard qui, en Europe centrale et orientale, a souvent pris la figure de l'ultra-libéralisme.*

Les conséquences de cette vision des réformes ont été négatives dans les deux principaux champs d'action de la politique économique : *les politiques structurelles ont fait l'impasse sur le caractère crucial – et la complexité – du pilotage du changement institutionnel dans ces pays, tandis que les politiques macroéconomiques ont sacrifié la croissance à la libéralisation et à l'orthodoxie monétaire.* De nombreux développements seront consacrés à ces questions : ils tenteront de mettre en lumière l'emprise de la théorie standard sur un grand nombre de programmes de réformes – à travers les avis des bailleurs de fonds internationaux – et de démonter les raccourcis et les erreurs auxquels a pu conduire une fidélité aveugle à ces principes.

La transition qui a été réalisée en Europe de l'Est est ainsi, en partie, le fruit de l'application d'un modèle économique que l'on qualifiera de « standard ». Standard, il l'est dans la mesure où ses promoteurs ont eu tendance, au nom de l'urgence, à l'appliquer tel quel sans tenir compte des caractéristiques historiques, économiques et institutionnelles des cas qui leur ont été soumis. On verra quelles ont été les conséquences d'une telle démarche, orchestrée par une pression politique exceptionnelle sur les gouvernements concernés. La transition de l'Europe de l'Est vers le capitalisme constitue à bien des égards un cas d'école de la mise en œuvre de la mondialisation dans un cadre néo-libéral. Le premier chapitre s'attache à rappeler les caractéristiques de ce modèle et les raisons de son inadéquation aux différents terrains de la transition.

Les réformes mises en œuvre ont entraîné un énorme gaspillage de ressources économiques et, surtout, humaines. C'est ce que montre le deuxième chapitre. La transition a été inutilement coûteuse car elle a mis trop rapidement au rebut les vieilles entreprises et institutions, avant que les nouvelles ne soient en place et opérationnelles. Elle a ainsi commencé par une crise économique dont l'ampleur a dépassé, dans certains pays, celle de la grande dépression de 1929. Douleur, la transition l'a été en soumettant la plus grande partie des populations à la portion congrue : chute initiale du niveau de vie, montée du chômage, extension de la pauvreté. Seuls des groupes mieux placés que d'autres ont pu en profiter pleinement – parfois de façon illicite – et la prospérité longtemps attendue de l'ouverture au marché et à l'Occident reste encore aujourd'hui un mirage pour le plus grand nombre.

On peut donc compter le déficit de croissance et la dimension sociale au chapitre des échecs de la transition, surtout si on les compare aux résultats d'autres expériences historiques. On peut évoquer ici quelques raisons de ces échecs : priorité excessive accordée à la stabilisation financière et à la lutte contre l'inflation par rapport à la recherche de la croissance ; privatisations mal

préparées, partiellement inappropriées et ne disposant pas de l'encadrement réglementaire nécessaire ; libéralisation prématurée des échanges extérieurs de biens et de capitaux dans une économie inapte à soutenir le choc de plein fouet de la concurrence ; sous estimation du rôle de l'État dans une économie et une société en transformation ; plus généralement, faiblesse, voire absence, des institutions permettant à une économie de marché de fonctionner.

Face à la pression de la pensée dominante, les autorités des pays concernés n'ont pas toutes réagi de la même manière et des expériences différentes se dessinent sous l'apparente uniformité de surface. Quatre cas, choisis pour leur exemplarité d'une expérience originale de transition, sont traités sous la forme de monographies dont l'ensemble constitue la deuxième partie de l'ouvrage.

Même si elles ont abouti au même résultat, à savoir l'intégration dans l'Union Européenne, les transitions hongroise, polonaise et slovène ont suivi des voies spécifiques. Leurs caractéristiques vont à l'encontre de ce que la sagesse conventionnelle a tenu jusqu'ici pour acquis : les trajectoires les plus équilibrées ont été obtenues, non par des politiques de transformations radicales, mais par des stratégies peu conformes aux injonctions de la théorie standard. Ainsi, l'expérience de la Pologne, souvent présentée comme un modèle de l'application de la « thérapie de choc », ne doit ses performances positives au milieu des années 1990 qu'à l'abandon rapide de cette thérapie et à son remplacement par des politiques plus dynamiques de stimulation des investissements et des exportations (Chapitre 3). La Hongrie, qui a fait montre d'une bonne stabilité économique tout au long des quinze dernières années et compte parmi les pays les mieux placés pour profiter de l'élargissement de l'Union Européenne, est aussi l'un des plus « gradualistes », ayant introduit des éléments d'économie de marché dès 1968 (Chapitre 4). La Slovénie s'est distinguée par sa faible perméabilité aux pressions du Fonds Monétaire International, son ouverture particulièrement lente aux flux de marchandises et de capitaux internationaux et, surtout, par une progressivité et une continuité historique qui ont permis à ce pays de préserver le consensus social en assurant une remarquable stabilité socio-politique (Chapitre 5). *A contrario*, la Russie a longtemps erré dans un entre-deux instable, mélange d'éléments de thérapie de choc incontrôlée et de résidus de politiques nomenklaturistes, qui a conduit à la dilapidation de ses richesses et à la déstabilisation de ses structures économiques et sociales. La Russie présente ainsi une remarquable illustration de l'échec auquel a pu mener l'application de la pensée néo-libérale dans un contexte inadéquat. Après le krach de 1998, l'économie russe a renoué avec la croissance à la faveur de politiques plus appropriées (Chapitre 6).

L'un des enseignements de ces études de cas est que les conditions de la mise en œuvre des réformes n'ont jamais été identiques, même si ce sont toujours les mêmes principes fondamentaux qui ont été mis en avant par les organisations internationales. Il nous paraît important de souligner que ces principes n'ont pas fait l'objet d'une analyse critique véritable de la part des principaux décideurs et de leurs conseillers.

Ce bilan contrasté appelle une réflexion prospective. Dans quel état et avec quelles chances de succès les nouveaux venus abordent-ils leur intégration au sein de l'Union Européenne? Cette intégration va-t-elle renforcer ou affaiblir l'Union sur la scène mondiale? Quels sont les scénarios envisageables et à quelles conditions l'élargissement peut-il réussir? Ces questions permettent de compléter l'analyse rétrospective des trajectoires de transition par une ouverture sur les futurs possibles des pays concernés (Chapitre 7).

Au delà de la transition, le continent européen est encore aujourd'hui engagé dans des mutations de grande ampleur susceptibles d'avoir des répercussions sur son équilibre. S'il ne faut pas hésiter à poser la question des limites de l'élargissement de l'Union Européenne, comme forme originale d'institution sur la scène mondiale, il convient aussi d'explorer les modalités d'association à celle-ci de ceux qui formeront demain, avec l'actuelle Union, la « Nouvelle Europe ». A ce titre, examiner les options ouvertes aux pays voisins de l'Union Européenne (Balkans, Turquie, Russie et pays limitrophes, pays méditerranéens) permet de comprendre les dynamiques à l'œuvre et de dégager les stratégies que l'Union peut mettre en œuvre pour accompagner ces transformations. Tel est l'objet du dernier chapitre (Chapitre 8).

A travers cette étude sur l'Europe contemporaine, nous avons voulu mettre en évidence les enjeux de certaines transformations économiques et sociales qui touchent l'ensemble de la communauté internationale. La transition de l'Europe de l'Est constitue une expérience sans précédent dont il est possible de tirer des enseignements sur l'évolution du capitalisme contemporain et ses implications sociales. Cette transition, au-delà de sa réussite souvent présentée comme impressionnante, pose des questions de fond sur la conduite des réformes économiques, questions qui demeurent pertinentes dans d'autres contextes en ces temps de déréglementation et d'intégration économique mondialisée.

Ces problèmes sont difficiles à traiter et, pour certains, embarrassants. C'est la raison pour laquelle ils sont souvent absents des rapports internationaux et des études économiques. Tout se passe comme s'il était impertinent de s'interroger sur les possibilités de stratégies alternatives à la transition néo-libérale. Pourtant

la déréglementation tous azimuts menace directement la texture et la permanence de nos sociétés. Ce livre a pour ambition d'explorer concrètement et le plus rigoureusement possible les phénomènes en cause, en mobilisant une « économie politique » qui se veut accessible au plus grand nombre.

PREMIÈRE PARTIE
LES IMPASSES DE LA « TRANSITION »

Chapitre 1. Les failles du modèle standard de réformes

Les institutions ont été longtemps le continent oublié de la science économique. A la fin du XIX^{ème} siècle, certains économistes se sont donné pour tâche d'appliquer à leur discipline les méthodes des sciences dures, en particulier celles de la physique, telle qu'elle leur semblait se pratiquer alors. Ils ont fait de la science économique une discipline abstraite, fondée sur un petit nombre d'hypothèses à partir desquelles la logique et les mathématiques permettaient de développer des modèles du fonctionnement réel du monde des affaires². L'école de pensée fondée à cette période est toujours active aujourd'hui, contribuant au développement de ce que l'on appelle la « théorie économique standard »³.

Parmi les fondements de cette théorie, l'un des plus déroutants pour le sens commun et, pourtant, l'un des moins discutés au sein de cette école, est l'impossibilité que des entités collectives puissent exercer une influence sur les comportements individuels. *L'homo oeconomicus* – individu censé représenter l'ensemble du genre humain dans ses comportements – ne peut suivre d'autres règles que celles qu'il se donne lui-même, à partir de l'évaluation rationnelle de ses plaisirs et de ses peines.

² Stanley Jevons et Léon Walras comparaient l'économie respectivement à la mécanique et à l'astronomie.

³ Le terme de « théorie standard » se réfère à l'ensemble des recherches économiques reposant sur les hypothèses posées notamment par Léon Walras ou qui en découlent directement. Dans le cadre de cet ouvrage, il pourra être considéré comme synonyme de « théorie néo-classique », ou « théorie économique orthodoxe », voire « théorie économique dominante », même si chaque dénomination sous-entend certaines particularités.

Quelles que soient les réserves qu'il suscite, la théorie économique standard repose toujours sur ce postulat. Utilisée à des fins normatives – dans le but de conseiller les gouvernements sur la politique économique à adopter –, elle émet ses propositions sur l'idée que les comportements économiques sont avant tout le fruit d'optimisations dont l'origine se situe dans les préférences de chacun. Que ces préférences – et cette optimisation – puissent être modelées par l'environnement et l'histoire des individus n'est pas une hypothèse retenue par la théorie standard. Une telle idée semble même extérieure à son objet : quiconque estime que, en matière économique, l'individu puisse subir l'influence des « collectifs » dans lesquels il est impliqué cesse *ipso facto* d'être considéré comme un économiste scientifique par bon nombre de ses pairs. Dans le meilleur des cas, ses travaux seront interprétés comme des incursions dans le champ de la sociologie ou de la psychologie, ne méritant pas d'être intégrées à cette science autosuffisante qu'est l'économie.

Pourtant, même une introspection sommaire montre que tout choix économique – consommer, produire, échanger, distribuer – est le fruit d'un réseau d'incitations produites par des entités collectives, et dépasse de ce fait largement la seule réflexion solipsiste. C'est ce réseau, dans sa capacité à nous influencer, à guider notre raison et nos conduites économiques, qui doit être appréhendé par l'économiste, au travers de la notion d'« institution ».

En réalité, la question des institutions n'est pas complètement absente de la réflexion économique moderne. Dans une analyse très large des politiques commerciales de son époque, Friedrich List⁴ l'avait intégrée dès la première moitié du XIX^{ème} siècle. Il montrait que ce qui mobilise les forces productives d'un individu n'est pas réductible à son intérêt personnel :

« on ne saurait imaginer de loi ou d'institution publique qui n'exerce plus ou moins d'influence sur l'accroissement ou la diminution de la puissance productive [d'un individu ou d'une entreprise] »⁵.

⁴ F. List (1789-1846), économiste et diplomate allemand naturalisé américain, fut un acteur important du débat sur le libre-échange qui agita l'Europe et les États-Unis durant la première moitié du XIX^{ème} siècle. Il fonda la théorie du « protectionnisme éducateur » qui préconise une protection tarifaire temporaire pour les industries en formation dans les pays les moins développés.

⁵ F. List, *Système national d'économie politique* (1857), rééd. fr. Paris : Gallimard, 1998.

Ce point de vue fut repris par Thorstein Veblen puis John Roger Commons, qui, au début du XX^{ème} siècle, s'efforcèrent de rendre compte du fonctionnement des institutions et de leur impact économique. Dans leurs travaux, les institutions sont plus ou moins formalisées – le terme comprend les coutumes tout comme des organisations ayant un statut juridique –, mais elles exercent sur les individus une influence toujours significative : la compréhension des mécanismes institutionnels est nécessaire à celle des comportements individuels.

Durant l'entre-deux guerres, les analyses de John Maynard Keynes rejoignent celles des institutionnalistes américains en intégrant l'influence des phénomènes collectifs sur la rationalité individuelle :

« Il n'est pas vrai que l'intérêt personnel soit généralement éclairé ; le plus souvent les individus qui agissent séparément pour parvenir à leurs propres fins sont trop ignorants ou trop faibles pour même les atteindre. L'expérience ne montre pas que les individus sont toujours moins clairvoyants lorsqu'ils composent une unité sociale, que lorsqu'ils agissent isolément »⁶.

Le projet scientifique et politique de J. M. Keynes était, précisément, de favoriser la création des institutions publiques susceptibles de guider les décisions privées lorsque celles-ci sont insuffisamment éclairées.

Plus récemment, Douglas North a obtenu le prix Nobel d'économie pour ses travaux sur le rôle économique des institutions, définies comme des « systèmes d'incitations » qui orientent les choix économiques et influencent de ce fait la prospérité des nations⁷.

Le champ des institutions a donc bien été investi par certains économistes. Mais il faut reconnaître que, vers la fin des années 1980, l'impact de leurs travaux restait faible comparé à celui de la théorie standard, dominée par une conception spéculative et désincarnée de la rationalité. Le déclin de la doctrine keynésienne au cours des années 1970 et la vague libérale de la décennie suivante ont contribué au discrédit de la réflexion sur le rôle régulateur de l'État, parangon des institutions. Ce discrédit a atteint son paroxysme en 1989, lorsque la

⁶ J. M. Keynes, « La fin du laisser-faire » (1924), in *La pauvreté dans l'abondance*. Rééd. fr. Paris : Gallimard, 2002.

⁷ D. North, *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge : Cambridge University Press, 1990.

décomposition des régimes soviétiques a accrédité l'idée qu'une économie collectivisée ne pouvait assurer à long terme la satisfaction de sa population.

En somme, le contexte intellectuel dans lequel baignait la science économique à la fin des années 1980 n'était pas favorable à la prise en compte des questions institutionnelles dans la réflexion sur la transition. Au surplus, le problème auquel étaient alors confrontés les économistes était inédit : comment assurer le passage d'économies collectivisées, dont les structures fondamentales avaient divergé depuis plusieurs générations de celles des économies occidentales, au capitalisme porteur d'une philosophie opposée et doté d'une organisation radicalement différente ? Au sein des universités et des centres de recherche des organisations internationales, aucun travail de grande échelle n'avait été conduit sur le sujet. Il en allait de la responsabilité des économistes, pris de vitesse par l'histoire, de combler ce vide.

Transition, oui. Mais d'où ? Vers où ?

La réaction la plus répandue à ce problème a été conditionnée par les deux archétypes que la vision dominante proposait de la situation : les modèles standard d'économie socialiste et d'économie de marché.

François Perroux⁸ a remarqué combien les manuels – ces résumés sommaires mais instructifs de l'état d'une discipline à un moment donné – offrent une image « inspirée » des systèmes économiques dont ils sont issus. Ainsi, les manuels universitaires occidentaux ne retiennent, le plus souvent, du capitalisme que certains traits qui renvoient à l'idéal théorique d'une économie de marché : le système capitaliste y est représenté sous sa forme la plus épurée, décrite exclusivement en termes de marchés, de prix relatifs et de maximisation inter-temporelle des utilités par tous les agents. Peu de détours, jugés fastidieux, sont proposés du côté des différences de structures entre les économies ayant effectivement embrassé le capitalisme, ou du rôle de l'imperfection de l'information et des différentes externalités susceptibles de brouiller les calculs économiques, ou encore de l'impact de rendements d'échelle croissants sur la dynamique économique. Symétriquement, les manuels soviétiques ne présentent que la manière théorique dont la planification centralisée était censée procéder à l'allocation des ressources, sans nécessairement rendre compte des problèmes multiples que le calcul détaillé des besoins et des dotations posait dans la pratique aux planificateurs et aux entreprises ; encore moins sont-ils en mesure

⁸ F. Perroux : « L'économie du XX^{ème} siècle » (1961), rééd. Paris : Presses Universitaires de Grenoble, 1991.

de décrire les nombreux accommodements que les agents économiques s'autorisaient *de facto* par rapport aux directives du plan.

Ceux qui ont élaboré la doctrine de la transition l'ont fait à partir de représentations relativement systématisées de son point de départ – le modèle canonique de l'économie de type soviétique – et de son point d'arrivée – le modèle standard de l'économie de marché, censé constituer la seule issue souhaitable du processus –. Simplifié, le problème de la transition a été ramené à celui de l'organisation du passage de l'un à l'autre de ces deux états, tous deux considérés comme connus.

Or, la faiblesse de ces modèles vient de l'impasse faite sur les institutions – au sens large – nécessaires au fonctionnement réel de ces économies : si la présentation standard de l'économie de marché et de l'économie soviétique peut, à la rigueur, convenir pour introduire un cours de première année d'université sur la comparaison des systèmes économiques du XX^{ème} siècle, elle est tout à fait insuffisante dès lors qu'il s'agit d'orienter des choix de politique économique. L'intégration des facteurs institutionnels s'impose si l'on veut prendre en compte le fonctionnement réel, et non virtuel, des économies considérées.

Capitalisme et socialisme polymorphes

Les économies capitalistes présentent en effet une diversité irréductible à tout modèle unificateur. Certes, la comparaison des indicateurs habituellement utilisés donne à penser qu'il existe une certaine homogénéité entre elles ; l'histoire récente montre également une propension à la convergence, y compris du point de vue des structures de base qui échappent souvent à l'analyse comparative. Mais certaines différences restent irréductibles aux mouvements centripètes ; elles sont en effet le produit des structures fondamentales de chaque société, façonnées par des forces multiséculaires. Comme l'a indiqué Fernand Braudel, le capitalisme est le « visiteur du soir » dans la perspective de l'histoire ; tard venu, il s'introduit « lorsque tout est déjà en place » au sein des sociétés⁹. Un siècle de bouleversements ne peut effacer les marques de l'origine diversifiée et de l'implantation décalée du capitalisme dans les économies occidentales. Que l'on en juge par l'étude populaire qu'en a fait Michel Albert au début des années 1990¹⁰ ou par les débats plus récents sur son changement de

⁹ F. Braudel, « Les jeux de l'échange », in *La dynamique du capitalisme* (1976), rééd. Paris : Flammarion, 1988, p. 78.

¹⁰ M. Albert, *Capitalisme contre capitalisme*. Paris : Le Seuil, 1991.

nature dans le cadre de la mondialisation¹¹ : toute analyse sérieuse du capitalisme contemporain ne peut manquer, même en ces temps de mondialisation, d'en souligner le caractère multiforme. Réfléchissant aux enjeux de la transition économique à l'Est, Jean-Paul Fitoussi écrivait en 1990 :

« Ce qui apparaît ainsi à l'observateur de ces économies est la subordination de l'économique au juridique et à l'institutionnel, contrairement à ce que Marx et les libéraux avaient tendance à penser [...] Il n'est que de voir, à l'Ouest, la diversité des solutions organisationnelles retenues pour en être convaincu : [...] les différences culturelles entre pays occidentaux ont imprimé leur marque profonde sur les systèmes de marché qui y sont pratiqués. C'est dire qu'il n'existe pas de modèle unique, que tous, à des degrés divers, sont mixtes et que cette diversité de résultats est normale chaque fois que les processus réels interfèrent avec des processus intellectuels d'organisation. Économie de marché, certes, mais quelle économie de marché ? »¹²

De là découle une première difficulté. Entre les institutions capitalistes de la France, de la Suède, de l'Allemagne ou des États-Unis, comment choisir ? Les analystes des premiers temps de la transition n'ont jamais fourni de réponse explicite à cette question. Non pas qu'ils aient pratiqué une forme d'agnosticisme économique en refusant de favoriser une version particulière de capitalisme : à l'origine comme à l'usage, le modèle utilisé par les conseillers et les organisations internationales s'est avéré plus proche de la version anglo-saxonne que des capitalismes sociaux, scandinave ou rhénan, pourtant voisins géographiquement et culturellement des pays concernés. En réalité, la transition a été pensée à partir d'un point d'aboutissement théorique dont les caractéristiques n'ont jamais fait l'objet d'une véritable analyse¹³.

¹¹ Voir par exemple R. Boyer et P.-F. Souryi, *Mondialisation et régulations*. Paris : La Découverte, 2001, et R. Boyer, *La croissance, début de siècle*. Paris : Albin Michel, 2002.

¹² J.-P. Fitoussi, "Introduction", in *A l'Est, en Europe. Des économies en transition*. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1990.

¹³ Dans le même esprit, Bernard Chavance souligne que « la diversité nationale demeure en fait irréductible malgré les forces de convergence puissantes qui s'exercent depuis les années quatre-vingts, non seulement au niveau européen, mais aussi sur le plan mondial » (B. Chavance, "Introduction", in *Les incertitudes du grand élargissement. L'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*. Paris : L'Harmattan, 2004).