

Le CAEM : la dissolution ... et après ?

Christa Luft*

Quelles sont les perspectives qui s'ouvrent désormais aux pays de l'Europe centrale et orientale depuis l'effondrement du CAEM à l'intérieur duquel ils effectuaient 45 à 80 % de leurs échanges commerciaux ? Après avoir rappelé l'historique de l'organisation, les causes de son échec —structures économiques désuètes, division du travail inefficace— et les critiques de plus en plus vives dont il était l'objet, il faut s'interroger sur les conséquences qu'aurait sa dissolution. La rupture des anciens mécanismes d'échange fait planer un risque certain d'effondrement de ces économies, confrontées à la pénurie de devises, à l'incapacité à régler leurs importations énergétiques et industrielles, et à proposer dans un bref délai des produits compétitifs sur le marché mondial. Pour contrecarrer ces effets négatifs, différentes formules d'aide ont été suggérées qui sont ici analysées : dispositions prises par les gouvernements pour garantir un minimum d'échanges commerciaux entre les anciens membres du CAEM ou projets destinés à renouveler les formes de coopération économique régionale qui pourraient accompagner le passage à l'économie de marché.

Après 42 ans d'existence, le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) devait officiellement voter sa dissolution lors de sa 46^e session à la fin février, à Budapest ¹. Une telle évolution était prévisible, au moins depuis la 45^e session du CAEM en janvier 1990, à Sofia. Les pays participants y étaient convenus de faire reposer leur coopération sur les bases de l'économie de marché. Lors de la conférence de la CSCE sur la coopération économique en Europe qui s'était tenue à

* Christa Luft est docteur en économie, professeur d'économie internationale à l'Université de Berlin, titulaire de la chaire « Economie des pays de l'Europe de l'Est ». La rédaction de cet article a été achevée en janvier 1991.

1. Cette réunion a été repoussée et la dissolution du CAEM a été finalement annoncée pour la fin du mois de juin.

Bonn du 19 mars au 11 avril 1990, l'Union soviétique et les autres pays du CAEM avaient alors proclamé devant le forum paneuropéen, signature à l'appui, leur ralliement au pluralisme politique et à l'économie de marché comme principes d'une future coopération économique au sein de la Maison commune européenne.

La coopération des pays du CAEM selon les principes de l'économie de marché implique qu'à l'avenir les acteurs principaux des relations économiques extérieures ne seront plus les Etats mais des entreprises constituées selon divers régimes de propriété. Les échanges de biens et de services ne s'effectueront plus comme auparavant dans le cadre d'un monopole d'Etat du commerce extérieur et sur la base d'accords planifiés entre les organismes publics des pays concernés ainsi que d'accords commerciaux à long terme. Comme il est d'usage au niveau international, ils s'appuieront sur des contrats commerciaux négociés entre les entreprises dans le cadre d'une concurrence internationale intense ; la valeur des biens et services échangés sera déterminée par les prix en vigueur sur le marché international. Les principes spécifiques de formation des prix du CAEM en application jusqu'alors seront supprimés ; la compensation dans le cadre du commerce à l'intérieur de l'Europe de l'Est s'effectuera en devises convertibles. Le rouble transférable utilisé à cet effet depuis 1964 est supprimé. De ce fait, la procédure de règlement comptant a également vécu. Les conditions de paiement usuelles au niveau international, notamment en matière d'octroi de crédits, seront appliquées.

Avec toutes ces mesures ², les pays du CAEM ont pour objectif de se libérer du bilatéralisme strict qui dominait jusque là leurs relations mutuelles, de se dégager de l'autarcie régionale qui s'était créée au fil des années et d'activer leur réintégration dans l'économie mondiale. Avec le CAEM disparaît de la scène mondiale une organisation dont faisaient partie dix pays appartenant à trois continents ³. La tentative de créer une communauté économique autonome, refermée sur elle-même, a échoué. L'effondrement du CAEM constitue un tournant dans l'histoire économique de l'Europe centrale et orientale, et même de l'Europe en général. La transformation radicale des échanges mutuels, qui représentaient de 45 à 80 % de leur commerce extérieur global, de même que l'orientation plus marquée vers l'Ouest va imposer aux anciens pays du CAEM, avec quelques différenciations, de lourdes charges économiques. La situation va être aggravée par les problèmes de mutation interne, qui se traduisent, surtout en 1989 et 1990, par une baisse brutale de la croissance économique (tableau 1). On verra si et quels pays européens jusqu'à présent membres du CAEM, qui appartenaient dans une certaine mesure à un deuxième monde, parviendront à rejoindre le premier ou tomberont dans le tiers monde. Le présent article a pour but de s'interroger sur les causes principales de l'effondrement du CAEM, sur les consé-

2. Il a été convenu de la mise en œuvre bilatérale de ces mesures. Des délais de transition de plusieurs années sont prévus dans les relations bilatérales entre l'Union soviétique et la Bulgarie, la Pologne ainsi que la Roumanie. Ces pays auront recours à la compensation parallèle en roubles transférables et en devises convertibles ou bien à une compensation en dollars. Etant donné l'incertitude de la situation politique en Union soviétique, on ne sait néanmoins pas qui garantirait de tels accords.

3. Les membres fondateurs du CAEM en janvier 1949 étaient la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, l'URSS et la Tchécoslovaquie. La RDA est devenue membre en septembre 1950 et par son adhésion à la RFA le 3/10/1990, a mis fin à la coopération. L'Albanie est devenue membre en février 1949, jusqu'en 1961. La Mongolie a adhéré au CAEM en 1962, Cuba en 1972 et le Vietnam en 1978. La présente étude se concentre sur les pays européens membres du CAEM.

quences économiques qu'il laisse prévoir pour les anciens pays membres et sur les options qui se dessinent en vue d'une future coopération régionale ou d'une intégration des pays de cette région dans l'économie mondiale.

TABLEAU 1

Principaux indicateurs économiques de l'Europe de l'Est et de l'Union soviétique

Taux de croissance annuels moyens en pourcentage

	1976-1980	1981-1985	1985	1986	1987	1988	1989	1990 janvier- mars
Europe de l'Est								
Production industrielle	5,6	2,8	4,1	4,6	3,5	3,6	- 0,2	- 13,4
Production agricole	1,9	1,1	- 1,1	5,3	- 8,0	1,4	- 0,1	-
Investissements	2,7	- 0,7	3,9	3,9	4,7	2,5	- 2,2	-
Exportations	6,5	4,8	2,4	0,3	1,2	4,0	- 3,0	- 14,2
Importations	4,1	0,4	5,5	5,3	1,8	2,9	0,2	- 5,8
Union soviétique								
Production industrielle	4,5	3,6	3,4	4,4	3,8	3,9	1,7	- 1,2
Production agricole	1,7	1,1	0,1	5,3	- 0,6	1,7	0,8	-
Investissements	3,3	3,5	3,0	8,3	5,7	6,2	0,6	- 5,4
Exportations	4,9	1,5	- 4,3	10,0	3,3	4,8	- 0,3	- 7,0
Importations	5,9	5,8	4,7	- 8,0	- 1,6	4,0	8,9	6,0

Source : Secrétariat de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU.

Les causes de l'échec du CAEM

En janvier 1949, le CAEM avait été institué comme alternative au Plan Marshall et à l'Organisation européenne de coopérations économique fondée en 1948.

Sa création était fortement marquée par l'intention de préserver, également sur le plan économique, la sphère d'influence soviétique en Europe face aux Etats-Unis. Le système politique et économique de l'URSS a été également imposé et développé dans les pays d'Europe centrale et orientale, sous une forme plus ou moins modifiée. Cela a été favorisé par le fait que l'Union soviétique détenait une part prépondérante du potentiel économique et scientifique du CAEM. La centralisation plus marquée des relations économiques extérieures de tous les pays membres sur les besoins de l'URSS a entraîné un relâchement de leurs liens antérieurs avec l'Ouest. Les responsables politiques des pays membres de l'Europe centrale ont entrepris de réaliser et longtemps soutenu l'objectif des dirigeants soviétiques visant à façonner un système

d'économie mondiale socialiste indépendant. Après la création du Pacte de Varsovie, en 1955, le CAEM a servi de fondement économique commun à cette alliance militaire.

Le CAEM a joué un rôle tout à fait positif, avant tout dans les années 50 et 60. Il a beaucoup contribué à l'industrialisation des pays agricoles qui avaient auparavant accumulé du retard. La coopération au sein de cette communauté économique a été payante pour l'approvisionnement en matières premières et en combustibles des pays participants.

Les conséquences de l'embargo occidental sur le gazoduc ⁴ et du boycott des livraisons de matières premières et des produits semi-finis ont ainsi pu être atténuées. Les livraisons stables et à coût avantageux de pétrole et de gaz naturel soviétiques ont également aidé les pays de l'Europe centrale et orientale à survivre économiquement au choc pétrolier de la fin des années 70. Les commandes importantes passées par l'Union soviétique ont aidé les pays du CAEM industriellement développés, la RDA et la Tchécoslovaquie, à constituer et développer de nouveaux secteurs dans l'industrie de transformation. La coopération au sein du CAEM a également contribué à atténuer les conséquences des dispositions du COCOM pour les pays membres.

Mais les déficiences du CAEM, qui lui étaient inhérentes dès sa naissance, se sont aggravées au fil des décennies. Il s'est largement avéré incapable de promouvoir des structures économiques modernes et une division internationale du travail efficace selon le principe de l'avantage comparatif. Les importations servaient principalement à se procurer des marchandises qui n'étaient pas disponibles dans le pays, les exportations à compenser les dépenses d'importation. La production des autres pays du CAEM était prioritairement axée sur les besoins de l'Union soviétique et les échanges complémentaires — produits finis industriels plus ou moins traditionnels contre matières premières et combustibles soviétiques — tenaient une place prépondérante. La structure des échanges de marchandises entre l'URSS et l'ex-RDA peut en fournir un exemple (tableaux 2 et 3).

Ainsi, du point de vue de leur niveau technologique, les pays membres du CAEM ont enregistré un retard croissant à l'échelon international. Jusqu'au milieu des années 80, aucun projet ne prévoyait la création d'un marché commun. Le mécanisme anachronique de coordination et de compensation était maintenu. Les échanges en nature, le bilatéralisme et une forte tendance à l'autarcie régionale et de ce fait à un découplage par rapport à l'économie mondiale perduraient. Il n'y a pas eu d'intention de mettre en place des organes supranationaux. Tout cela rendait donc le processus de décision plus difficile. Du fait de la multiplicité d'intérêts contradictoires, il n'était possible de s'entendre à chaque fois que sur le plus petit dénominateur commun. En matière de relations extérieures, vis-à-vis du Fonds monétaire international, de la Communauté européenne, des pays en développement, le CAEM n'a jamais suivi non plus de politique commune efficace. C'était encore le cas au début des années 80. A la suite de l'invasion de l'Afghanistan par les Soviétiques, les pays

4. Il s'agit du gazoduc eurosibérien Yamal dont la construction a été affectée par l'embargo décrété au début des années 1980 à la suite des événements en Pologne (NDLR).

occidentaux ont infligé un boycott du crédit à la plupart des pays du CAEM ; en même temps, les dispositions du COCOM furent rendues plus rigoureuses. Aucun pays ne voulait voir porter atteinte à sa souveraineté économique.

TABLEAU 2

Structure des exportations de la RDA vers l'URSS

En %, total des exportations = 100

Groupes de produits *	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Machines, équipements, moyens de transports	65,8	67,0	64,0	63,0	63,0	65,4
Carburants, matières premières minérales, métaux	9,1	6,0	6,6	10,3	8,9	5,3
Produits chimiques, engrais, caoutchouc	5,1	4,9	5,7	5,3	5,5	5,5
Matériaux de construction, éléments préfabriqués	1,3	1,5	2,1	1,7	1,6	1,6
Matières premières et produits manufacturés à partir de celles-ci (à l'exclusion des produits alimentaires)	2,1	1,9	1,9	1,4	1,5	1,3
Matières premières agricoles, produits alimentaires	1,1	2,8	1,0	0,9	0,9	1,5
Biens de consommation industriels	15,0	15,1	17,7	16,4	17,4	17,7
Autres marchandises	0,5	0,8	1,0	1,0	1,2	1,7

* Nomenclature des produits du CAEM.

Source : Institut de recherches économiques appliquées.

TABLEAU 3

Structure des importations de la RDA en provenance de l'URSS

En %, total des importations = 100

Groupes de produits *	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Machines, équipements, moyens de transports	26,7	20,4	21,3	23,5	26,4	25,4
Carburants, matières premières minérales, métaux	62,6	69,8	69,6	66,9	63,7	65,1
Produits chimiques, engrais, caoutchouc	1,7	2,0	2,2	2,5	2,6	2,6
Matériaux de construction, éléments préfabriqués	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Matières premières et produits manufacturés à partir de celles-ci (produits alimentaires exclus)	6,7	6,2	5,4	5,4	5,2	5,1
Matières premières agricoles, produits alimentaires	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Biens de consommation industriels	1,0	0,6	0,7	0,8	0,8	0,7
Autres marchandises	0,5	0,5	0,3	0,4	0,7	0,5

* Nomenclature des produits du CAEM.

Source : Institut de recherches économiques appliquées.

Dans le cadre de la politique soviétique de la Perestroïka, des représentants officiels du gouvernement soviétique mais aussi de la Hongrie, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie ont émis au cours de la seconde moitié des années 80, des critiques de plus en plus acerbes sur l'inefficacité et la lourdeur bureaucratique du CAEM.

M. Rijkov, qui était alors premier Ministre de l'Union soviétique, résumait en ces termes son jugement sur la coopération au sein du CAEM : « Le modèle historique, extensif, de la division du travail entre nos pays a épuisé toutes ses possibilités »⁵. Il en voulait surtout pour preuves la baisse constante de la dynamique des échanges de marchandises entre les pays participants :

- la réduction à 2-3 % de la part du CAEM dans le commerce mondial ;
- les efforts déployés par les Etats les plus petits du CAEM pour vendre autant de produits concurrentiels que possible sur les marchés des pays de l'OCDE afin de s'acquitter ponctuellement du service de leur dette auprès des banques occidentales, grâce aux recettes en devises, et de se procurer des technologies qui faisaient défaut au sein de leur propre communauté économique.

Dans ce contexte, il y a eu depuis le milieu des années 80 diverses tentatives visant à rénover de fond en comble la coopération au sein du CAEM et à la rendre également compatible avec les objectifs de réforme interne de la plupart des pays membres. En 1986, à l'occasion de la 42^e session du CAEM, toute une série d'accords intergouvernementaux bilatéraux relatifs à l'établissement de relations directes entre les entreprises ainsi qu'à la création d'entreprises communes, d'organisations et de groupements internationaux ont été conclus. Cela devait permettre d'intensifier l'interpénétration économique, avant tout grâce à de nouvelles formes de coopération inter-entreprises.

En 1987, la 43^e session du CAEM décida d'élaborer un projet collectif de division internationale socialiste du travail pour la période allant de 1991 à 2005 et de rendre plus efficaces les structures de l'organisation du CAEM. Le projet collectif devait constituer une base pour l'harmonisation de la politique économique et structurelle dans des secteurs particulièrement porteurs de croissance. En 1988, la 44^e session du CAEM prit la décision d'orienter la coopération future des pays vers la constitution d'un marché commun sans barrières visant à une libre circulation des marchandises, des capitaux et des travailleurs.

Toutes ces tentatives sont finalement restées infructueuses. Elles n'avaient rien changé à la structure fondamentale du CAEM. La coopération mutuelle des Etats membres n'avait pas assuré la transition vers les principes d'économie de marché sur lesquels s'étaient orientés les Etats européens membres du CAEM pour leur système économique interne. En janvier 1990, on en vint donc à la résolution déjà mentionnée.

5. *La Pravda*, 6 juillet 1988

Conséquences économiques de la dissolution du CAEM

Depuis janvier 1991, les entreprises des pays autrefois membres du CAEM se voient confrontées à des conditions toutes nouvelles dans leurs échanges avec l'Europe de l'Est et l'URSS ⁶.

Des devises convertibles et les prix réels du marché remplacent le rouble transférable et les prix contractuels du CAEM. Ainsi, il n'est plus possible, dans le cadre des échanges mutuels, de s'approvisionner en matières premières et en combustibles à des prix inférieurs aux cours mondiaux et de payer en nature avec des marchandises dont la qualité est fréquemment très inférieure à celle des produits occidentaux. Les conséquences pour les termes de l'échange se font très nettement sentir dans les relations bilatérales des différents pays de l'Europe centrale et orientale avec l'Union soviétique. En appliquant les prix de marché actuels dans ses échanges avec les pays concernés, l'URSS peut escompter une amélioration de 25 % de ses termes de l'échange.

Les causes en sont les différences marquées qui existent dans les structures par produits des échanges. On sait que les matières premières et les combustibles prédominent dans les exportations soviétiques et que ce sont les produits finis industriels qui sont prépondérants dans les exportations de ses partenaires.

D'après les estimations pour 1991, la facture totale des importations énergétiques de la Pologne, de la Hongrie, de la Tchécoslovaquie, de la Bulgarie et de la Roumanie en provenance de l'URSS (pétrole brut, gaz naturel, électricité) s'élève jusqu'à présent à un montant compris entre 12 et 15 milliards de dollars. C'est une somme qu'il est impossible à ces pays de payer sur leurs propres recettes d'exportations. La crise de liquidité dramatique dont souffrent ces pays agit comme facteur aggravant. Sans une aide occidentale substantielle, les économies des pays de l'Europe centrale et orientale, qui sont déjà durement touchées, pourraient s'effondrer. Cela aurait des conséquences imprévisibles sur le processus de transformation vers l'économie de marché dans lequel elles se sont engagées et sur la stabilité politique de l'Europe dans son ensemble.

Après la disparition des mécanismes du CAEM, les échanges des entreprises avec leurs partenaires de l'Europe de l'Est s'effectueront dans le cadre de la concurrence mondiale. Des fournisseurs du monde entier seront présents sur les marchés qui vont s'ouvrir. La compétitivité des produits et les conditions de vente, y compris les modalités de paiement, acquièrent par conséquent une importance nouvelle. Les entrepri-

6. La coopération des trois pays membres non-européens du CAEM à l'OCEI doit s'effectuer à l'avenir sur la base d'accords bilatéraux et en respectant les principes et pratiques des organisations internationales du système des Nations Unies (CNUCED, ONUDI). Cuba, le Vietnam et la Mongolie proposent de leur côté que les pays membres européens continuent à leur accorder des conditions préférentielles dans le cadre de la coopération.

ses emploieront les rares devises convertibles dont elles disposent pour des importations correspondant aux fournisseurs les mieux placés du point de vue de la qualité, des délais de livraison, du service après-vente etc. Cela impliquera souvent le recours à des fournisseurs autres que ceux jusqu'à présent utilisés par les pays du CAEM.

Même les exportations de produits compétitifs sur le plan technique, poseront des problèmes. Par exemple, les machines et les équipements ne sont habituellement achetés au niveau international qu'avec l'octroi de crédits pluriannuels. La situation financière de la plupart des entreprises de l'Europe de l'Est est toutefois délicate. La vente de produits industriels finis aux cours du marché mondial, implique ainsi en règle générale une perte de recettes et donc une baisse de rentabilité par rapport aux exportations aux cours contractuels du CAEM appliqués jusqu'à présent. A défaut de soutien public ou d'aides sous forme de crédits au cours d'une période transitoire de plusieurs années, jusqu'à ce que le seuil de rentabilité soit atteint, de nombreuses entreprises qui pourraient être assainies, sont menacées d'une éviction économique. Des licenciements et des conflits sociaux croissants, y compris un exode massif, sont à craindre.

Tous comptes faits, on risque d'assister à une chute brutale des échanges bilatéraux entre les pays qui faisaient autrefois partie du CAEM. Les expériences recueillies dans le cadre du commerce avec l'Est effectué par l'ex-RDA, c'est-à-dire les cinq nouveaux Länder fédéraux, après l'introduction de l'Union monétaire avec la RFA le 1^{er} juillet 1990, peuvent donner un certain aperçu des conséquences du passage à la compensation en devises convertibles pour le commerce intérieur du CAEM. Que constate-t-on ?

Pendant des décennies, l'ex-RDA a réalisé environ les 2/3 de son commerce extérieur avec les autres pays du CAEM. Rapportées à la création de valeur ajoutée nette de l'industrie est-allemande, les exportations vers la zone CAEM représentaient environ 30 % de la production industrielle. Le commerce avec l'Union soviétique assurait à lui seul 1,3 million d'emplois, le commerce total avec l'Est environ 2,3 millions d'emplois. Cela signifie que près de 25 % de tous les salariés travaillaient pour le commerce avec l'Est. Pour les secteurs de la construction mécanique, de l'industrie chimique et de l'industrie légère, les exportations vers l'Est avaient même un rôle vital : 76 % des bateaux de pêche, 68 % des voitures de trains de voyageurs, 84 % des grues et 58 % des machines de câblage et de distribution ont été produites pour l'URSS (tableau 4).

Après l'Union monétaire, soit à partir du 1^{er} juillet 1990, les entreprises ont reçu leurs recettes de roubles transférables créditées en deutsche Mark et ce au cours de 1 : 2,34. Le cours du rouble transférable par rapport au Mark de RDA était auparavant de 1 : 4,67. De ce fait, les recettes d'exportations ont été réduites de moitié. Les coûts des matières premières ont également chuté (pour la construction mécanique d'environ 20 %, dans l'industrie légère d'environ 70 %). Les charges salariales ont été par contre réévaluées au taux de 1 pour 1. Les recettes d'exportations ont ainsi été amputées de moitié en monnaie convertible et ont souvent été tout juste suffisantes pour couvrir les charges salariales. Une vague de faillites menaçait, qui n'a pu être endiguée au cours du second semestre de 1990 que grâce au fait qu'en vertu du Traité

d'Etat et d'unification entre la RDA et la RFA, les obligations en matière de commerce extérieur contractées par l'ex-RDA envers l'URSS et les autres pays du CAEM sont couvertes par la garantie du gouvernement de la RFA. Concrètement, cela implique une allocation de fonds publics pour le soutien aux exportations ayant perdu leur rentabilité du fait de la conversion monétaire.

TABLEAU 4

Part de la RDA dans les importations de l'URSS

En % de chaque groupe de produit

Groupes de produits *	1980	1985	1986	1987	1988
Total des marchandises	9,7	10,9	11,4	11,7	10,8
Machines, équipements, moyens de transports, dont :	18,5	20,1	18,6	18,6	17,0
machines pour la transformation des métaux	20,8	28,7	24,2	24,0	20,4
équipements énergétiques et électrotechniques	15,3	15,4	14,3	14,3	12,4
industrie minière, équipements métallurgiques et pétroliers	19,3	13,5	8,5	8,3	12,2
équipements de levage et de transports	19,3	15,1	14,3	15,0	14,8
équipements :					
- pour l'industrie alimentaire et l'industrie légère,	11,3	11,7	11,7	12,4	11,1
- pour l'industrie chimique, l'industrie du bois, du papier et du bâtiment	9,8	15,3	14,9	17,0	12,4
- tracteurs, machines agricoles, et le cheptel	40,6	40,9	40,6	39,0	39,4
- véhicules et équipements auxiliaires	18,3	17,5	16,8	15,9	14,9
Produits chimiques, engrais, caoutchouc dont produits chimiques	10,9 7,7	11,1 9,6	11,9 11,4	11,9 10,7	11,6 10,7
Produits de consommation industriels dont :	8,9	9,8	11,1	12,7	14,6
- confection et lingerie	20,2	25,8	26,4	27,9	26,9
- mobilier	15,1	15,8	14,9	13,1	12,6
- médicaments, sanitaires, cosmétiques	23,0	24,6	26,6	28,8	30,3
- produits d'entretien	26,7	9,5	11,0	9,2	7,2
Autres marchandises	8,0	6,5	10,2	9,9	7,9

* Nomenclature des produits du CAEM.

Source : *Annuaire du commerce extérieur de l'URSS*.

Le volume de demandes d'aides à l'exportation présentées par les entreprises est-allemandes se montait à 6,5 milliards de D-Mark pour le second semestre 1990. Sur ce total, 3,6 milliards ont été acceptés, mais versés seulement à 60 %. A cela se sont ajoutées des aides au financement des exportations de la part de la Treuhandanstalt au bénéfice de cinq exportateurs pour un volume de commandes de 1,9 milliard de

D-Mark. En 1990, ces mesures ont permis d'augmenter d'environ 20 % les exportations vers l'URSS par rapport à l'année précédente. Le niveau de 1989 a pu être maintenu pour les autres pays de l'Europe de l'Est. Etant donné qu'aucune subvention n'a été octroyée pour les importations, de nombreux contrats d'importation ont été annulés. Les entreprises est-allemandes ont souvent pu se procurer les biens dont elles avaient besoin à un coût plus avantageux ou d'un meilleur niveau de qualité auprès des Länder de la RFA ou des pays occidentaux. Cela a entraîné un recul de 25 % des importations est-allemandes en provenance de l'URSS en 1990 par rapport à l'année précédente. Vis-à-vis des autres pays est-européens, la baisse s'est même élevée à 40 %. Cela a entraîné un excédent de 17,5 milliards de DM des exportations de l'ex-RDA dans ses échanges avec l'Est à la fin de 1990 (11,7 milliards avec l'URSS, 5,8 milliards avec les autres pays européens du CAEM).

Depuis 1991, aucun soutien public n'est plus prévu pour les exportations. Les entreprises ne peuvent donc effectuer que les exportations dont les recettes couvrent les coûts. Il faut s'attendre à ce qu'en 1991, les exportations de l'ex-RDA vers l'Est chutent de moitié par rapport à 1990. Cela entraînera la disparition d'au moins un million d'emplois et aggravera la situation du marché de l'emploi qui est déjà dramatique (tableau 5). La seule issue pour l'empêcher serait d'accorder des subventions provisoires et échelonnées de manière dégressive aux entreprises susceptibles de fonctionner de manière rentable dans un avenir proche. Les fonds utilisés à cet effet ne représenteraient qu'une fraction de ce qu'il faudrait sinon verser pour les allocations de chômage.

TABLEAU 5

Évolution du nombre des chômeurs et du taux de chômage technique en RDA en 1990 *

Mois	Nombre de chômeurs	Taux	Chômage technique	Taux
Janvier	7 000	0,09 %	—	—
Février	10 994	0,13 %	—	—
Mars	38 319	0,45 %	—	—
Avril	61 948	0,76 %	—	—
Mai	94 800	1,2 %	—	—
Juin	142 000	1,7 %	—	—
Juillet	272 017	3,1 %	656 277	7,5 %
Août	361 300	4,17 %	1 500 000	17,2 %
Septembre	444 825	5,4 %	1 728 700	19,7 %
Octobre	537 800	6,1 %	1 703 800	19,4 %
Novembre	589 200	6,7 %	1 773 900	20,2 %
Décembre	642 000	7,3 %	2 000 000	22,8 %

* Données officielles.

Il existe toute une série de moyens permettant d'éviter l'effondrement du commerce des entreprises de l'ex-RDA avec l'Est et de prévenir ainsi la poursuite de la baisse de la production et une augmentation brutale du chômage.

Organiser la transition

La plupart de ces possibilités présentent également un intérêt pour les autres anciens pays du CAEM. Le gouvernement soviétique a transmis au gouvernement de la République fédérale d'Allemagne des listes dites indicatives des marchandises importées de l'Allemagne de l'Est dont l'achat l'intéresse prioritairement. Des capitaux en devises provenant du fonds central de devises du pays ont été alloués pour payer ces marchandises. Les entreprises qui soumettent des offres de vente de ce type ont néanmoins de bonnes perspectives de débouchés. Le gouvernement central soviétique a également transmis des listes indicatives de ce type aux gouvernements hongrois et tchécoslovaque. Elles doivent couvrir entre 20 et 50 % des échanges courants de marchandises. Des listes analogues sont également attendues de la part des républiques soviétiques.

Le gouvernement de la RFA a fixé des réglementations spécifiques concernant l'utilisation des services de l'assurance-crédit Hermes par des entreprises est-allemandes. Il entend accepter sans limitation les garanties ou les cautionnements relatifs au paiement des exportations vers l'URSS pour l'année 1991. De ce fait, les créances pour des fournitures de marchandises et de services sont couvertes contre le risque de défaut de paiement. Grâce à la prise en charge par Hermes du risque à l'exportation, il est plus facile pour les entreprises d'obtenir des crédits de financement à l'exportation de la part des banques.

La pénurie de liquidités en devises dont souffrent les partenaires est-européens incite, du moins provisoirement, à pratiquer des formes dites d'échanges compensés, c'est-à-dire des opérations de réciprocité, de compensation et de troc. Il faut trouver des montages d'opérations variés permettant au partenaire est-européen de réaliser l'importation désirée sans versement de devises. La condition pour cela est de coupler le marché d'exportation à des livraisons en contrepartie pouvant être reconnues comme paiement. Dans de nombreux cas, de telles opérations ne peuvent être réalisées qu'en passant par des entreprises tierces. Il faudrait également étudier la possibilité de laisser les recettes d'exportation dans le pays partenaire et de les utiliser pour la création de succursales. Cela peut aussi inclure le cas échéant l'acquisition de concessions, la création de joint-ventures, la gérance d'entreprise, la participation à des sociétés de capitaux etc. En ce qui concerne la préservation à long terme de marchés importants, une présence permanente sur le marché ou la création de centres de production dans le pays concerné revêt une importance croissante.

Les pays de l'Europe de l'Est ne voudront à l'avenir accepter les exportations allemandes que dans la mesure où ils pourront de leur côté vendre à l'Allemagne. Cela signifie que les entreprises allemandes devront davantage mettre l'accent sur leur image d'acheteurs. Le fait que les gouvernements allemand et soviétique aient conclu récemment, au moins pour une partie du commerce bilatéral et pour une période déterminée, une sorte d'accord de clearing basé sur le D-Mark peut y contribuer. Ainsi par exemple, les recettes tirées des exportations de pétrole et de gaz soviétiques vers l'Allemagne peuvent être affectées au financement des exportations des entreprises est-allemandes en URSS.

Perspectives d'intégration des anciens membres du CAEM dans l'économie mondiale

Les problèmes économiques, écologiques, scientifiques, techniques et sociaux des anciens membres du CAEM ne pourront être résolus si ces derniers ne renoncent pas au développement relativement autarcique ou au bilatéralisme marqué de leur commerce extérieur, ou se contentent de le perpétuer sous une autre forme. Une réelle internationalisation de la vie économique, une coopération multilatérale efficace, la réintégration dans l'économie mondiale constituent une nécessité.

Quelles sont les options permettant d'arriver à ces fins et quelles probabilités ont-elles de se réaliser ?

L'Organisation de coopération économique internationale (OCEI)

Tous les pays du CAEM s'efforcent d'adapter de façon coordonnée les relations économiques qu'ils ont établies au fil des années aux conditions nouvelles de l'économie de marché. L'imbrication mutuelle des échanges extérieurs est marquée et les risques qu'il y aurait à négliger les relations traditionnelles sont grands. C'est pourquoi ces pays sont convenus de fonder une « Organisation de coopération économique internationale » qui succèdera au CAEM qui doit être dissous. Celle-ci devrait être une organisation de coopération interrégionale.

Elle devra décider par consensus entre les pays participants de mesures appropriées visant à adapter le système commercial préexistant aux mécanismes de l'économie de marché. Celles-ci peuvent aller d'accords intergouvernementaux bilatéraux⁷ sur des arrangements régionaux à des ententes sur l'adhésion à d'autres organisations internationales. Elle aura des caractéristiques analogues à celles de l'OCDE, c'est-à-dire sera chargée des échanges d'informations, des analyses sur le développement économique des pays membres, de la coopération dans le domaine de la statistique et de la protection de l'environnement, du secteur énergétique et de secteurs analogues. La coopération au sein de cette organisation devrait principalement mettre l'accent sur le conseil et l'information. Elle sera une organisation ouverte. Ses membres pourront adhérer en même temps à toute autre institution internationale.

La création d'une telle organisation représente incontestablement une étape intermédiaire politiquement nécessaire dans la phase de transition et de reconversion de l'économie planifiée vers le système d'économie de marché régissant les relations économiques internationales. Cependant, cela ne constitue pas une solution durable et

7. La Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Pologne ont déjà conclu des accords économiques bilatéraux qui régiront à l'avenir les échanges qui se faisaient jusqu'à présent au niveau étatique et qui se feront désormais au niveau inférieur, entre les différentes entreprises.

riche de perspectives. Il est peu probable qu'une telle organisation contribue réellement à mettre fin au bilatéralisme et à accélérer la coopération multilatérale. Dans la configuration actuelle de cette organisation, la création d'un marché commun ne joue par exemple absolument aucun rôle. Il reste aussi à voir les incidences qu'auront sur l'action de l'URSS au sein de l'OCEI les rapports encore peu définis entre le gouvernement soviétique central et les Républiques.

Une zone est-européenne de libre-échange ou une Union est-européenne des paiements

Celle-ci serait inspirée du modèle de l'Union européenne des paiements dans la période de l'après-guerre.

Les deux options partent du principe que les relations commerciales existant entre les pays appartenant jusqu'à présent au CAEM devraient être maintenues et développées et que la perte de parts de marché déjà acquise n'est guère réversible. La part prépondérante des échanges intra-CAEM était une caractéristique commune à la plupart des pays de l'Europe de l'Est. La proximité géographique, les systèmes de transports existants (liaisons par ferries, pipelines etc.), des spécialisations de la production datant de nombreuses années, les besoins en pièces de rechange pour des livraisons passées de machines, une connaissance des marchés acquise sur le terrain, la capacité à effectuer des opérations de troc, les barrières douanières avec l'Europe de l'Ouest, sont autant de facteurs qui ne doivent pas non plus être négligés à l'avenir compte tenu du rôle qu'ils ont joué dans l'organisation du commerce extérieur. A cela s'ajoute l'écart considérable qui sépare les pays de l'Europe de l'Est de ceux de l'Europe de l'Ouest en ce qui concerne le niveau de développement économique, notamment en matière de productivité du travail et de compétitivité internationale des produits. Les perspectives à court terme pour le commerce de l'ancienne zone du CAEM sont manifestement défavorables. Pourtant, à moyen terme, il est possible d'envisager un redressement et un rapide changement.

Une intégration à échelle réduite de l'Europe centrale et orientale

Depuis un certain temps, des discussions se sont engagées sur une *intégration à échelle réduite* au sein de l'ancienne zone du CAEM. Un tel projet est recommandé à la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne. Le fait que ces pays sont relativement les plus avancés sur la voie de l'économie de marché et de l'harmonisation de leur système économique plaide en ce sens. Mais il y a aussi une série d'arguments contraires qu'il convient de ne pas négliger :

— Certains pays, bien qu'ils jouissent d'élections libres, souffrent d'une instabilité politique. C'est notamment le cas de la Pologne et de la Tchécoslovaquie. Ce facteur

ne peut être compensé par l'orientation vers un système d'économie de marché qu'ils ont tous prise entre-temps.

— Les pays susnommés ne sont pas l'un pour l'autre le partenaire commercial le plus important. La part que représentent leurs échanges mutuels par rapport à leur commerce global se monte à moins de 10 %. Sur une telle base, une intégration à caractère stratégique est pratiquement impossible.

— L'union des paiements, qui serait nécessaire et également possible, entre les trois pays qui s'intégreraient, ne pourrait jouer aucun rôle déterminant dans la solution de leurs problèmes énormes de paiements extérieurs. Cette option semble donc peu prometteuse.

Un rapprochement avec l'AELE

Les gouvernements de la Tchécoslovaquie, de la Hongrie et de la Pologne ont fait clairement comprendre que, selon eux, l'appartenance de leur pays à l'organisation succédant au CAEM (OCEI) ne constituerait aucunement un obstacle à l'établissement de liens étroits de coopération avec d'autres organisations internationales telles que l'AELE et la Communauté européenne. Les deux facteurs plaidant particulièrement en faveur d'un rapprochement des pays de l'Europe de l'Est ralliés à l'économie de marché, surtout avec l'AELE, qui constituerait une première avancée vers une intégration paneuropéenne, sont les suivants :

— le moindre degré d'intégration de l'AELE par rapport à la CEE ;

— l'absence d'ambitions politiques de l'AELE. Contrairement à ce qui se passe au sein de la CEE, les relations économiques extérieures des pays membres ne doivent pas nécessairement s'accompagner d'un abandon de souveraineté nationale et des compétences correspondantes.

Avec la signature de déclarations bilatérales de coopération le 13 juin 1990, les trois pays réformistes précités se sont engagés sur la voie d'un rapprochement par étapes avec l'AELE. En substance, il s'agit avant tout d'une formalisation des contacts par la création d'un comité mixte qui devrait se réunir une fois par an. La coopération couvre un vaste éventail et devrait inclure les secteurs du commerce, de l'industrie, de la recherche et des sciences, de la politique de l'environnement, des transports et communications. La condition impérative du passage à une deuxième étape de coopération, la conclusion d'accords de libre-échange, est une économie de marché qui fonctionne (formes de propriété diversifiées, libre formation des prix en règle générale, convertibilité de la monnaie) dans le cadre d'un pluralisme politique et d'une constitution démocratique d'Etat de droit. Dans ce contexte, une association sui generis de la Tchécoslovaquie, de la Pologne et de la Hongrie avec l'AELE ne serait pas exclue. Une troisième étape de la coopération consisterait alors en une intégration croissante de ces états de l'Europe de l'Est dans l'espace économique européen qui reste à créer après négociations avec la CEE.

Bien sûr, les chances que les pays de l'Europe de l'Est ont de se rapprocher de l'AELE dépendent de l'évolution ultérieure de cette organisation elle-même.

L'association à la Communauté européenne

Ce serait l'option idéale, du point de vue des anciens membres du CAEM. Une « association sur mesure » de la Tchécoslovaquie, de la Hongrie et de la Pologne avec la CEE — intervenant après que d'autres progrès aient été réalisés par ces pays en matière de reconversion en une économie de marché et de stabilité politique — a de relativement bonnes chances de se réaliser. En ce qui concerne les négociations à prévoir sur un compromis entre une association de libre-échange et une association de développement, la Commission de la CEE a déjà défini six secteurs clés qui peuvent être définis comme suit :

- commerce : accélération de la libéralisation dans le cadre des accords commerciaux existants ; création d'une zone de libre-échange asymétrique ;
- coopération : association des Etats concernés aux programmes de coopération de la CEE ; constitution d'un espace juridico-économique unique ; adoption progressive des « acquis communautaires » ;
- aide technique et financière : allocation de fonds financiers de stabilisation ; crédits liés à des projets, constitution de « fonds de know-how » destinés aux petites et moyennes entreprises pour le transfert de connaissances techniques en vue de la modernisation ; création de centres de management ;
- projets communautaires : transports et communications, télécommunications, protection de l'environnement ;
- dialogue politique : institutionnalisation des contacts entre les Ministres techniques au niveau bilatéral et multilatéral ; conseils de coopération paritaires pour des consultations régulières et le suivi des accords de coopération ;
- échanges d'informations et coopération culturelle, création de banques de données dans des secteurs importants pour la coopération.

La conclusion prochaine d'accords contractuels entre la CEE et la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie aura certainement une influence considérable sur le déroulement du processus de réforme politique et économique engagé dans ces pays ainsi que sur l'orientation et les formes que prendront la coopération économique bilatérale ou multilatérale en Europe de l'Est.

L'option de l'« adhésion rapide » des pays en question ou d'autres pays de l'Europe de l'Est à la CEE n'a, semble-t-il, guère de perspectives d'aboutissement. Il y a lieu d'émettre des réserves, principalement pour deux raisons :

- le niveau de développement des pays de l'Europe de l'Est diffère de beaucoup de celui des membres fondateurs de la CEE et même de celui de pays entrés récemment dans la Communauté. En conséquence, les nouveaux venus feraient considérablement appel aux articles de l'Acte unique européen qui tolèrent des dérogations aux règles communautaires pour motifs d'« intérêt national ». Il faudrait donc s'attendre à une augmentation en volume des dispositions dérogatoires qui sont par ailleurs légion dans le Traité de la CEE. Cela pourrait compliquer la mise en place de relations réellement comparables à celles d'un marché unique.
- tant qu'une économie de marché effective n'est pas introduite dans les pays de l'Europe de l'Est, l'adhésion de ces derniers à la CEE aura pour effet de renforcer la

« majorité protectionniste » (Grèce, Portugal, Espagne, Irlande, Italie, France). Les représentants de la « tendance libérale » (Danemark, Pays-Bas, Grande-Bretagne, Bénélux, République fédérale allemande) ne seraient pas sans émettre des protestations.

Une association, voire même une adhésion de l'Union soviétique à la CEE, est on ne peut plus problématique, non seulement du fait du système économique actuel de ce pays mais aussi du fait de l'« effet éléphant » redouté.

Indépendamment de toutes ces options, il est nécessaire d'intensifier la coopération entre pays de l'Europe de l'Ouest et de l'Est dans le cadre de la CSCE afin de créer progressivement et sur la base d'un consensus, les conditions nécessaires à la constitution d'un espace économique paneuropéen.