



Pays d'Europe centrale et orientale : vingt ans de transition, et maintenant ?

La chute du Mur de Berlin a signé la fin de la division de l'Europe et entraîné sa réunification. L'arrivée des PECO a profondément changé le visage de l'UE et le cours de la construction européenne. Dans ces pays, comment a-t-on vécu 1989, date fondatrice de l'histoire contemporaine? Quels progrès mais aussi quelles failles le processus d'intégration révèle-t-il sur les plans politique, démocratique, économique et social? Quels ont été les changements sociologiques profonds dans ces pays? Dans le cadre du programme spécial sur les vingt ans de la chute du Mur proposé par la Maison de l'Europe de Paris (MEP), c'est autour de ces questions que se sont retrouvés **Martin Dawson**, chef d'unité-adjoint de la DG Elargissement à la Commission européenne, **Edith Lhomel**, chargée d'études à La Documentation française, **Antonin Liehm**, journaliste et universitaire, fondateur de la revue *Lettre Internationale*, **Janez Sumrada**, ambassadeur de Slovénie en France, ainsi que **Karel Firla**, ancien diplomate tchèque et directeur au cabinet Interel, **Danielle Kaisergruber**, auteur du livre "La Nouvelle Europe, carnets de route", **Jean Lemierre**, ancien président de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et conseiller du président du Groupe BNP Paribas, et **Jozef Niemiec**, secrétaire confédéral à la Confédération européenne des syndicats (CES). Le débat était animé par **Catherine Lalumière**, présidente de la MEP ainsi que par **Françoise Pons**, présidente du Club Grande Europe, partenaire de l'événement¹.

Organiser une conférence sur les Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) est une évidence au moment où l'on célèbre les vingt ans de la Chute du Mur de Berlin car celle-ci a engendré la possibilité de réunifier l'Europe, a souligné **Catherine Véglio-Boileau**, directrice de la communication et de l'information de la Maison de l'Europe de Paris, en accueillant les nombreux participants. En 1989, comme l'a dit en peu de mots le philosophe Claude Lefort, « *simplement le souffle de l'Histoire passe* ».

Vingt ans après la chute du Mur de Berlin, il est paru nécessaire à la Maison de l'Europe de Paris de faire un retour sur le passé de la transition dans ces pays, sur les plans démocratique, sociologique, économique et social, d'en faire un premier bilan à la lumière de la crise actuelle mais aussi de se projeter dans l'avenir. Catherine Véglio-Boileau a évoqué un texte d'Antonin Liehm, datant de 1984, dans lequel il écrivait : « *dans cette Europe centrale kidnappée – le qualificatif est de Milan Kundera –, cette Europe centrale qui fut pendant des siècles le cœur de l'Europe, ce cœur tellement européen n'avait jamais cessé de battre* »². Antonin Liehm s'y interrogeait aussi sur la perte de mémoire dans les sociétés à l'Ouest de l'Union, entendue comme une méconnaissance de la culture et de l'histoire de l'Europe centrale. « *Vingt ans après la chute du Mur, il faut continuer à faire des efforts, avec des initiatives comme cette conférence, pour mieux se connaître et nouer les fils d'une histoire commune* » a noté l'intervenante en citant les propos de l'intellectuel tchèque: « *Il faudra un bel effort continu de l'Union européenne pour que le cœur de l'Europe continue de battre au rythme européen ; à défaut, comment pourrait-elle inventer son avenir ?* ».

¹ Les autres partenaires associatifs étaient Nouvelle Europe et le Comité PECO.

² *Opening Europe*, supplément à *La Lettre de Confrontations Europe*, avril-mai 2004.

• La transition démocratique

Cette première partie des débats avait pour objet d'examiner la transition démocratique telle qu'elle a été vécue par les sociétés des pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi par les pays d'Europe occidentale, qui n'ont pas toujours bien compris ce qui se passait à l'Est, comme on l'a vu avec les réactions parfois déconcertantes des opinions publiques des pays d'Europe occidentale au moment de l'élargissement de 2004. On peut s'interroger, a estimé **Catherine Lalumière**, qui modérait les discussions, sur les raisons de ce malaise face à un événement qui aurait dû susciter l'enthousiasme. La transition des PECO, a rappelé Catherine Lalumière, a commencé par un combat pour la liberté et pour des idéaux humanistes - celui de Václav Havel, de Bronisław Geremek et de bien d'autres - mais elle a connu, avant et après l'adhésion à l'UE, des développements pour le moins ambigus...

Martin Dawson a fait quelques remarques préliminaires : il ne faut pas oublier que les pays de l'Europe centrale et orientale sont aussi hétérogènes que les autres pays européens et ne pas faire des généralisations. En outre, il faut garder à l'esprit que le processus d'adhésion de ces pays à l'Union européenne ne représente qu'une partie d'un processus beaucoup plus vaste de transition, de passage du système communiste à la démocratie libérale.

Les PECO n'ont pas connu un processus d'adhésion homogène³ ; ils étaient très différents. Le principe directeur du processus a été celui du « mérite propre » : chaque pays a dû prouver qu'il était capable de remplir les critères d'adhésion (la démocratie, l'économie de marché, la capacité à assumer les obligations de l'adhésion). Vers 2000 a été adoptée l'approche « *regatta* » : les candidats à l'adhésion devaient suivre le processus ensemble, mais chacun à leur rythme. C'est seulement en 2002, à la fin des négociations, qu'il a paru possible et souhaitable de procéder à une adhésion simultanée des dix candidats. Il a donc fallu du temps. Le processus d'adhésion, plus qu'une période de négociations, a été une période d'harmonisation, organisée dans le temps, des ordres juridiques nationaux avec l'ordre communautaire.

L'Union européenne est comprise différemment par chaque pays, en particulier par le biais de son histoire particulière. Lorsque les négociations ont connu des crispations, c'était l'Histoire qui effleurait, charriant des craintes et des hésitations (par exemple sur la question des décrets Benesch et des relations entre la République tchèque d'une part et l'Allemagne et l'Autriche de l'autre). Pour Martin Dawson, il s'agit d'une expérience positive : le processus d'adhésion a fourni l'occasion de faire émerger des crispations profondes, en même temps qu'il a suscité le dialogue pour en venir à bout.

La plupart des pays candidats ont organisé des référendums sur l'adhésion : les résultats ont varié de 75% de votes favorables (République tchèque) à une différence de 3% seulement entre le « oui » et le « non » (Malte). Les nouvelles générations, les jeunes, les citoyens, les classes les plus éduquées étaient nettement en faveur de l'Union européenne et de la transition, tandis que les couches plus âgées et plus rurales étaient plus hésitantes. Les PECO différaient donc grandement entre eux, mais connaissaient aussi de grandes divergences intérieures. La période de transition a vu surgir dans la société des inégalités qui n'existaient pas auparavant, qui ont créé beaucoup d'inquiétudes.

De futurs membres

Les craintes concernant le fonctionnement de l'Union européenne élargie ne se sont pas réalisées. L'élargissement a été un franc succès. Ce fut la première unification du continent européen fondée sur la démocratie. Elle a donné à l'Europe un plus grand poids politique sur la scène internationale ; sur le plan économique elle a été un facteur multiplicateur (trois fois plus de commerce entre les anciens et les nouveaux Etats membres ; cinq fois plus de commerce entre les pays eux-mêmes). Jusqu'à la crise actuelle, la croissance de l'emploi était significative dans toute l'UE (entre 1 et 1,5%

³ Il y a eu deux vagues d'élargissement. En 2004, 8 PECO (Pologne, Hongrie, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie, Estonie, Lettonie, Lituanie) et deux Etats insulaires (Malte et Chypre) et en 2007 deux nouveaux PECO, la Roumanie et la Bulgarie.

par an). La migration des travailleurs a été globalement modeste : moins de 1% de la population active des anciens pays membres est composée de travailleurs venus des nouveaux pays membres. Dans la crise actuelle, le tableau est contrasté : la Pologne n'est pas en récession, la République tchèque résiste bien ; d'autres, comme la Hongrie ou les Pays baltes, connaissent une crise réelle. L'UE a apporté une aide financière importante à ces derniers, montrant par là combien les pays européens sont interdépendants mais aussi solidaires. « *L'UE est comme une bonne assurance : parfois ennuyeuse, mais vitale dans les moments difficiles* », a estimé Martin Dawson.

La participation aux élections européennes présente elle aussi un tableau contrasté. Un pays comme la Slovaquie, économiquement très intégré, a le plus faible taux de participation (20%). Une autre tendance est plus encourageante : pendant la présidence tchèque de l'UE, on a noté dans la société tchèque une prise de conscience que l'Europe n'est pas « *quelque chose qui lui arrive* », mais qu'on peut en être acteur.

Quelles sont les perspectives pour l'avenir ? Si l'expérience du dernier élargissement a été positive, Martin Dawson a affirmé qu'elle pourrait l'être aussi pour les pays des Balkans occidentaux et la Turquie. En 2006, un consensus renouvelé sur l'élargissement a vu le jour : une conditionnalité renforcée (sur les questions de la lutte contre la corruption, contre la criminalité organisée, et les réformes judiciaires) ; la nécessité pour l'Europe de tenir ses promesses ; enfin, un effort accru porté sur la communication. Un grand élargissement n'est pas envisagé, car les candidats sont à des niveaux très différents. La Croatie pourrait achever les négociations en 2010 ; s'agissant de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Commission estime tout juste qu'elle est désormais prête à les commencer ; l'Islande vient de poser sa candidature, et on peut raisonnablement supposer que les négociations vont commencer rapidement avec ce pays déjà très intégré dans l'économie européenne. Les pays des Balkans occidentaux, de la Serbie à l'Albanie, bénéficient désormais tous d'un accord de stabilisation et d'association, et pourront commencer les négociations lorsqu'ils rempliront les critères. Enfin, le processus d'adhésion de la Turquie est toujours en cours.

Le dernier élargissement est un exemple d'intégration régionale très réussi et unique au monde. Le centre de gravité de l'Europe s'est déplacé vers l'Est, il y a une plus grande diversité socio-économique. Pour Martin Dawson, la distinction Est/Ouest n'est plus une clé de lecture pertinente : il faut parler d'Europe élargie, de son rôle et de ses nouveaux défis. « *Les pays de l'Est, qui ont souffert dans le passé du syndrome de Munich (on parlait pour eux, mais sans eux), sont aujourd'hui partie intégrante des institutions européennes et participent à l'Union européenne en tant qu'acteurs* ».

Des visions opposées

Antonin Liehm a à son tour affirmé qu'il y a davantage de différences entre deux pays de l'Est qu'entre deux pays de l'Ouest de l'Europe. L'Europe occidentale n'a pas compris la distance qui sépare les Polonais, les Tchèques et les Hongrois. Les PECO ont des histoires différentes, des expériences vécues opposées, et l'Union européenne d'aujourd'hui est en grande partie héritée du 20ème siècle. L'histoire commence à Munich selon l'intervenant : si la guerre avait commencé en 1938, l'Europe de l'Est ne serait pas tombée sous la coupe de l'Union soviétique stalinienne. Son destin s'est vu lié aux changements internes à l'URSS : tous les pays de l'Est ont essayé de sortir du corset de la situation d'après-guerre (c'est-à-dire, pour Antonin Liehm, d'après-Münich et non d'après-Yalta), et toutes leurs tentatives ont échoué, car les choses ne changeaient pas en Union soviétique. Aujourd'hui encore, il faut être conscient du fait que les anciens pays communistes arrivent en Europe avec le fardeau de leur histoire.

En 1989, la chute du communisme est « tombée sur la tête » de tous les pays d'Europe centrale et orientale : ils n'étaient, pour la plupart, pas prêts à un changement ; ni les pays de l'Est ni ceux de l'Europe occidentale ne savaient comment ce changement se passerait. Les pays de l'Est voulaient seulement retourner au plus vite en Europe. Des hommes politiques comme François Mitterrand ont bien vu qu'il faudrait au moins dix ans (Mitterrand disait quarante...) avant que cela ne soit possible,

et ils avaient raison. Mitterrand voulait commencer par prendre le pouls des anciens pays communistes ; il a décidé avec Václav Havel de convoquer à Prague, en 1991, les Assises de la Confédération européenne (aujourd'hui complètement oubliées) : il s'agissait de rassembler les pays européens pour discuter, sans perspective de résultats immédiats, mais pour prendre la mesure de ce qu'il était possible de faire. Si un tel rassemblement et de telles discussions s'étaient poursuivis plus longtemps, l'Europe aurait été plus consciente du poids de l'histoire et se serait mieux préparée à ce qui l'attend. **Catherine Lalumière** a toutefois rappelé que l'erreur de la Confédération européenne avait été d'envisager une confédération comprenant la Russie soviétique tout en excluant les Etats-Unis, ce qui a suscité de grandes craintes, en particulier dans les pays qui venaient de se libérer du joug soviétique. En outre, pour certains, l'idée de confédération contredisait la souveraineté des Etats. Elle a également rappelé que si cela ne s'est pas fait dans le cadre des Assises de la Confédération européenne, le Conseil de l'Europe, lui, a beaucoup travaillé dans les dix ans qui ont suivi la chute du Mur à répandre les principes démocratiques.

Vingt ans après, beaucoup de choses ont changé, mais surtout sur le plan du marché unique. Selon Antonin Liehm, Margaret Thatcher, Premier ministre du Royaume-Uni jusqu'en 1990, a été le moteur principal de l'élargissement de l'Union européenne : à vingt-sept, on ne court pas le danger d'une Europe politique ! Aujourd'hui, il faut être lucide et voir que l'Europe politique est encore loin.

Janez Sumrada a rappelé qu'à partir de la deuxième moitié des années 1980, la crise yougoslave, qui voyait s'affronter deux visions opposées de l'avenir (d'un côté celle des Républiques fédérales suivant la vision de la Serbie de Milosevic, c'est-à-dire le repli nationaliste, et de l'autre les deux Républiques fédérales du Nord, la Slovénie et la Croatie, qui s'orientaient vers l'Union européenne et vers l'OTAN), et qui a finalement provoqué la décomposition du pays et une guerre civile terrible, a aussi déclenché une démocratisation accélérée en Slovénie. On a vu apparaître des partis politiques en dehors du parti communiste slovène, et en dehors de l'Union socialiste. Un changement radical du climat politique s'est produit. S'ensuivit une déclaration de la volonté d'indépendance du pays ; la société slovène a choisi par référendum (à 80% des voix) l'indépendance du pays, en se prononçant aussi sur les orientations politiques post-indépendance : l'Union européenne, la démocratie politique, les droits de l'homme, l'économie de marché.

La Slovénie a introduit, de manière très progressive, un mouvement de réformes réparties sur le long terme. Elle a signalé à la Commission européenne sa volonté d'être candidate à l'adhésion dans les meilleurs délais. Les résultats positifs de la Slovénie, pendant le processus d'adhésion et après, s'expliquent en partie par le fait qu'il s'agit d'un petit système, qui a donc plus de facilité à s'adapter rapidement aux circonstances, mais aussi par la volonté inébranlable de tous les partis politiques slovènes de suivre la voie européenne. L'aboutissement en a été l'adhésion en 2004, la présidence slovène de l'UE en 2008, mais aussi l'entrée dans l'Eurogroupe. Ce dernier est à l'abri des chutes monétaires que connaissent aujourd'hui les pays qui n'en font pas partie, a observé l'ambassadeur, c'est la preuve que l'Europe est « *une bonne assurance* ». Mais dès le début, les Slovènes ont aussi vu l'Europe du point de vue de la culture. L'une des grandes réussites de l'Union européenne est le programme Erasmus, qui permet aux jeunes générations européennes de se déplacer partout en Europe pour tisser à travers elle des liens personnels et professionnels. Il contribue à la création d'une identité européenne, que la Slovénie a toujours vue comme l'une des priorités de l'UE.

Un processus contrasté

Edith Lhomel a tenté d'apprécier le processus d'élargissement, avec ses effets bénéfiques mais aussi ses effets pervers. Le processus d'intégration des PECO dans l'UE a sans aucun doute accéléré leur transition, et pour certains pays, l'a parachevée (la Bulgarie et la Roumanie ne l'ont pas encore terminée). Il a représenté un levier de croissance extraordinaire, qui a dopé les exportations de l'UE, tourné les PECO (à hauteur de 60% de leurs échanges) vers l'UE, créé un boom des investissements directs étrangers, modernisé leur tissu industriel. On a assisté en moins de dix ans à un renversement de tendance, d'une récession profonde de ces pays à une croissance extrêmement

dynamique qui a tiré vers le haut la croissance occidentale. Aujourd'hui, ces pays subissent, comme les autres, le contre-coup de la crise sur le plan commercial et économique. Le processus d'intégration a aussi été une formidable force de mobilisation : dès le départ, les PECO ont connu un consensus pro-européen de leurs classes politiques et de leurs opinions publiques. Ce consensus a été un facteur de légitimation pour les équipes politiques en place dans chacun de ces pays, et leur a permis de faire passer des réformes parfois difficiles. L'UE a, en troisième lieu, représenté une contrainte positive pour les PECO par son pouvoir normatif, qui a conforté le cadre institutionnel de ces pays. Les outils de pré-adhésion, les programmes européens et les projets à mettre en place ont été une école pour les administrations et les jeunes élites de ces pays. Enfin, Edith Lhomel a rappelé le rôle pacificateur de l'Union européenne, qui a apaisé les tensions entre la République tchèque et l'Allemagne, mais aussi entre la Roumanie et la Hongrie, et entre la Croatie et la Slovénie ; ce sera certainement aussi le cas, selon elle, pour la Grèce et la Turquie.

Parmi les effets pervers, Edith Lhomel a cité la logique de guichet, les risques du « copié-collé » dans l'adaptation des 90 000 pages de l'acquis communautaire, le fait que l'UE a communiqué trop tardivement sur l'élargissement dans les nouveaux Etats membres, et plus tardivement encore dans les anciens, et la dimension technocratique de l'élargissement, qui a pris le pas sur la dimension historique et philosophique – le terme d'élargissement véhicule d'ailleurs le malentendu, puisqu'il ne s'agissait pas de tirer sur un vêtement pour l'agrandir, mais, pour les PECO, d'un retour à la maison. Ce malentendu a été encore aggravé par les dérogations à la circulation des personnes et à l'ouverture des marchés de la main d'œuvre, ainsi qu'à l'accès aux aides directes de la politique agricole commune, qui ont dans une certaine mesure fait des PECO des adhérents de seconde zone.

Les PECO ont donc connu avec l'adhésion à l'Union un deuxième passage révolutionnaire. Mais c'est aussi l'UE dans son ensemble qui en sort totalement transformée, au niveau de ses principales politiques communautaires (la politique de cohésion et la PAC ne seront plus les mêmes à 27), de sa capacité à être empirique, et du quatrième critère ajouté récemment au dispositif global de pré-adhésion : la capacité de l'UE à accueillir de nouveaux Etats membres. Certains observateurs ont parlé de « *fatigue de l'élargissement* ». L'UE en a aussi retiré un poids plus grand sur le plan international. Edith Lhomel a toutefois nuancé les propos de Martin Dawson : le clivage Est/Ouest est toujours opérationnel, les disparités dans le niveau de développement restent réelles.

S'agissant des changements sociologiques, il existe des différences entre les sociétés d'Europe centrale, d'Europe du Sud-Est, des Etats baltes et de la CEI. Le paysage sociologique a beaucoup changé, et il est très diversifié : on a des sociétés profondément déstructurées sur le plan des revenus, avec des minorités qui se sont fortement enrichies, une classe moyenne plus ou moins importante, et des populations très marginalisées (un tiers de la population est sous le seuil de pauvreté en Roumanie et en Bulgarie), mais qui n'ont rien à voir avec les catégories défavorisées de la République tchèque ou de la Slovénie. Il existe aujourd'hui des couches moyennes qui consomment et surconsomment, mais on observe aussi des phénomènes brutaux de déclassement : les couches ouvrières, les enseignants, les cadres moyens, les intellectuels. Le monde rural dans un certain nombre de pays est totalement oublié. Enfin, certains pays (Pologne, Roumanie, Bulgarie, Etats baltes) ressentent très fortement l'impact de la migration.

Les sociétés civiles sont apparues très démunies, au moment de la liberté retrouvée, pour construire un nouveau modèle de société. Se posait en effet le problème de la cohésion sociale, qui avait besoin de temps pour se reconstituer. Mais bien que le tissu associatif reste insuffisant, ces sociétés civiles, travaillées par la mobilité des jeunes qui voyagent, sont en voie de consolidation.

La démocratie a été *décrétée* en 1989 : instantanément (on a parlé de « *démocratie Nescafé* »), il y a eu du pluripartisme, de l'alternance, des élections. Mais les PECO ont connu un désenchantement certain : la tragédie yougoslave a vu le nationalisme prendre le dessus sur la transition démocratique; l'équation « économie de marché = démocratie parlementaire » s'est avérée fautive. Toutefois, d'une manière générale, le fonctionnement démocratique a été satisfaisant. Aujourd'hui, une crise du politique (usure des équipes politiques, transhumance des dirigeants, brouillage des étiquettes idéologiques) affecte les nouveaux Etats membres, tout comme les anciens. Le bilan est mitigé, et la démocratie reste indiscutablement à consolider.

● La transition économique et sociale

Françoise Pons, qui modérait cette seconde session de débats, a commencé par signaler que 2009 marque un rude anniversaire pour la partie orientale de l'UE. Le type de crise économique qui affecte les PECO et les Etats baltes est unique au monde, car il est lié à l'immense besoin de rattrapage qui a suivi l'effondrement de 1989. La région souffre non seulement du choc de la baisse des exportations mais aussi, fait unique, de l'endettement massif des particuliers et des PME en devises étrangères. « *Après une transition longue et parfois difficile et un parcours d'adhésion éprouvant, la crise fait l'effet d'une pierre de Sisyphe qui retombe une fois de plus au pied de la montagne* ».

Pour **Josef Niemiec**, il faut bien situer la date du 9 novembre 1989 dans l'histoire de la région. On la célèbre comme une date historique qui a permis la réunification de l'Europe, mais les populations ont parfois eu une attitude partagée : les Polonais vivaient déjà en semi-démocratie, puisque le gouvernement était issu d'élections semi-libres ; la République tchèque et la Hongrie étaient également relativement libres. Pour ces pays, la chute du Mur était un pas de plus dans le sens de la démocratisation. Mais la question de savoir ce qu'allait devenir l'Allemagne n'était pas résolue et inquiétait les populations.

A ce moment-là, il n'y avait pas non plus de vision claire du type d'économie que l'on souhaitait. En Pologne, le mouvement Solidarność réunissait des libéraux, des démocrates, des syndicalistes, des universitaires... Tout ce que l'on savait, c'était qu'il fallait trouver une réponse adéquate à la faillite du système soviétique. Quand des propositions ont été mises sur la table par le père de la thérapie de choc, Leszek Balcerowicz, elles ont été suivies sans trop d'hésitation. Seul Solidarność insistait sur la nécessité de ne pas laisser les rennes au marché ; des pans entiers de l'économie ont été noyés, dans l'idée que le marché ferait mieux que l'économie étatique.

Il y a eu quelques tentatives d'éviter le libéralisme : au début, le marché régional (le Comecon) était large, mais il s'est avéré bouché en quelques mois ; les entreprises ne trouvaient pas de débouchés (les produits polonais ne se vendaient pas même sur le marché polonais). En Pologne, il y a eu des tentatives de trouver d'autres voies, menées surtout par Solidarność, notamment l'autogestion des entreprises (qui a parfois réussi). Mais les responsables syndicaux ou des entreprises n'étaient pas préparés à gérer eux-mêmes ce type de projets.

Par ailleurs, l'absence de choix stratégiques de la part de l'Etat a été, dans la région, l'une des raisons des erreurs commises ; l'abandon de la planification dans le secteur agricole a été une erreur, car ce secteur connaissait de très gros problèmes. Mais concernant l'industrie, cette erreur est partagée par toute l'Union européenne, qui n'a pas de politique industrielle. En Pologne, ce scénario a été partiellement évité, grâce aux syndicalistes qui, en collaboration avec les chefs d'entreprises et les entrepreneurs, ont défendu le secteur aéronautique laissé de côté par les politiques ; aujourd'hui, cette industrie se porte bien. Si de telles approches avaient été multipliées, les choses se seraient passées autrement. Sur le plan européen, la Confédération européenne des syndicats défend l'idée que l'Union européenne doit avoir un projet industriel, sans quoi elle piétine. Dans le cadre nouveau du « développement durable » et de la lutte contre le changement climatique, l'UE doit avoir un projet économique et industriel couplé avec un projet social.

Karel Firla a souligné des différences existant entre la République tchèque et la Pologne : après l'effondrement soviétique, les Tchèques ont tout de suite voulu revenir en Europe ; la République tchèque s'est tournée sans hésitation vers le marché, a développé des activités, et encouragé l'initiative individuelle ; enfin les syndicats n'ont pas eu autant de poids qu'en Pologne. La République tchèque a tiré avantage de son héritage, celui de la première République tchèque de 1918, bien développée, européenne, démocratique. La République tchèque pouvait donc reprendre là où elle s'était interrompue. Au moment de l'effondrement du Comecon, la réaction a été d'abandonner toute planification pour se tourner vers l'économie de marché. Quant aux privatisations, personne ne savait comment s'y prendre. La tentative de la privatisation par les coupons a échoué parce que l'on avait oublié de créer le support législatif d'une telle réforme, qui

aurait dû la précéder. Par ailleurs, l'attraction des capitaux s'est heurtée à l'image très grise que donnaient à l'époque les pays de l'Est aux investisseurs. En outre, la République tchèque a fait l'erreur d'abandonner des marchés auxquels elle était historiquement liée (les pays arabes, l'Afrique), et se retrouve aujourd'hui en position de chercher à y entrer de nouveau. La transition s'est vraiment faite par tâtonnements, sans programme établi.

Pour Karel Firla, les décisions politiques en Europe sont prises en négligeant les situations économiques réelles, et l'élargissement relève de cette négligence : en 2004, l'UE n'était pas prête pour un tel élargissement ; c'était une décision purement politique. De même, l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie était très prématurée.

De profondes transformations

Danielle Kaisergruber a estimé que cette région a connu des bouleversements et des changements sociaux d'une grande ampleur qui ont creusé les inégalités. Les mouvements qui se sont produits dans cette région étaient portés par des pensées de la liberté, par des idéaux civiques (la Charte 77 en est un exemple), mais ils n'avaient pas de théorie économique. C'est une révolution qui s'est faite sans programme économique. Le libéralisme s'est imposé, entraînant des progrès rapides et des dégâts considérables. Une transition différente, plus douce, aurait-elle été bénéfique ? Les différents pays de la région ont parcouru des chemins différents. Mais au vu des indicateurs sociaux, on constate que les pays qui ont pris une voie « douce » (la Slovaquie, la République tchèque) et ceux qui ont subi la « thérapie de choc » ont obtenu les mêmes résultats. Jozef Niemiec a exprimé son désaccord sur ce point : la République tchèque ou la Slovaquie connaissent des inégalités beaucoup moins prononcées que la Pologne.

Danielle Kaisergruber a évoqué le *cluster* automobile en Slovaquie, en Hongrie, en Pologne et en République tchèque, constitué de sites de production de l'Ouest qui se sont déplacés ; ce sont pour l'instant essentiellement des usines d'assemblage (la partie de la production qui nécessite le plus de main d'œuvre et qui produit la plus faible valeur ajoutée). Dans un premier temps, les entreprises se sont installées dans ces pays comme elles le voulaient, sans qu'aucune condition (transfert de technologie, recherche et développement, *engineering*) n'ait été posée à leur installation, et sans aucun accompagnement social (formation de la main d'œuvre, circulation de la main d'œuvre entre les différents pays). Mais ce *cluster* représente aujourd'hui un véritable bassin de compétences transfrontalier, qui pourrait être développé dans le sens de la formation, de la mobilité de la main d'œuvre. Cela représenterait une politique industrielle européenne, et une vision du territoire européen. L'Union européenne devrait en effet considérer l'ensemble de l'Europe comme un territoire et raisonner en termes d'aménagement et de pôles de compétitivité, sans oublier les volets sociaux, afin que ces investissements soient bénéfiques pour les populations.

Jean Lemierre a affirmé qu'il y a eu des penseurs du système économique dans les pays de l'Est, auxquels il a rendu hommage. Ils étaient en effet confrontés à des problèmes réels : le système économique national ne fonctionnait plus, le système économique international (le Comecon) non plus, et il n'y avait pas d'accumulation de capital. Ils ont alors choisi de libérer les prix (il n'y a pas eu d'inflation), et ont rendu leurs monnaies convertibles (en quelques semaines le commerce de la région s'est tourné de l'Est vers l'Ouest, et le travail effectué dans la région est devenu solvable). Le plus difficile était d'attirer des capitaux et c'est sur ce point qu'il y a eu le plus d'hésitations (l'affaire des coupons représentant un balbutiement coûteux) ; mais les privatisations sont parvenues à attirer des capitaux. Karel Firla a toutefois ajouté, sur la question des investissements, que d'un point de vue économique, tout programme visant à attirer les investissements représente une distorsion du marché : c'est problématique. Sur le plan de l'industrie automobile, par exemple, la concurrence était tellement forte dans la région qu'il a fallu créer les conditions pour favoriser les investisseurs, en déformant le marché.

Ce repositionnement du système économique a eu un coût social, qui tenait notamment à la réforme nécessaire des systèmes qui reposaient auparavant sur le Comecon ; il y a également eu des erreurs (les PME n'ont été soutenues que très tard). Pour Jean Lemierre, toutefois, cela ne doit pas faire

oublier que les acteurs économiques de cette époque ont assuré une transition économique extraordinairement rapide. Les pays les plus à l'Est, comme l'Ukraine, qui n'ont pas connu cette transition rapide, vivent aujourd'hui une crise beaucoup plus grave que les PECO. Était-il possible de faire autrement ? Oui : l'Allemagne de l'Est a fait autrement. Mais l'Allemagne de l'Ouest a payé pour elle et continue à payer, alors que personne n'était prêt à payer pour l'Europe centrale à la même hauteur. En outre, au vu de la situation actuelle, la voie allemande n'apparaît pas nécessairement comme un succès pour la partie orientale du pays.

Deux questions ont occupé le devant de la scène les dix ou quinze dernières années. D'abord la question juridique et réglementaire - mettre en place des lois, des tribunaux de commerce, etc... - a pris plus du temps qu'on ne le pensait. Ensuite, celle de l'infrastructure : l'une des grandes difficultés de l'industrialisation de la Pologne est l'exportation, malgré la proximité avec l'Allemagne, car le pays manque d'autoroutes et de chemins de fer. Les PECO sont partis de rien ou presque sur le plan économique, sur le plan législatif et sur le plan infrastructurel ; les progrès accomplis sont extraordinaires. L'exemple de la Hongrie est intéressant : elle a attiré très vite des investissements dans des emplois peu qualifiés ; aujourd'hui cette tendance s'est arrêtée et la Hongrie est face à une deuxième vague d'investissements, dans des emplois plus qualifiés. Jean Lemierre en a conclu à la grande importance de l'éducation et de la formation, qui représentent l'investissement prioritaire pour préparer la politique industrielle, et qui ne doivent surtout pas être sacrifiées en temps de crise. Jozef Niemiec a estimé que cette analyse est partagée par l'ensemble des syndicats européens. A long terme, les investissements dans l'infrastructure de l'Allemagne de l'Est peuvent représenter des avantages. Mais ce type de vision stratégique doit être étendu au niveau européen, au-delà des stratégies nationales parfois contradictoires et fragmentées. L'Union européenne doit tirer des leçons de la crise, sous peine d'assister à un rejet du projet européen, qui commence déjà à se manifester. Sans vision plus large et sans prise en compte des questions sociales, elle ira droit dans le mur. En Pologne par exemple, où l'industrie dépend à 90% du charbon, la lutte contre le changement climatique doit s'accompagner d'une gestion sociale intelligente si l'on veut éviter une catastrophe sociale.

Jean Lemierre a fait remarquer que l'UE a toujours exprimé sa solidarité vis-à-vis de l'Europe centrale et orientale, au moyen de deux mécanismes : les transferts communautaires et les prêts de la BEI (Banque européenne d'investissement), qui se sont considérablement accrus dans les dernières années. Il y a certes eu des goulots d'étranglement : les compétences n'étaient pas toujours au rendez-vous pour utiliser convenablement les subventions. Jean Lemierre a mentionné un deuxième type de solidarité : le marché. La partie ouest de l'Europe est un marché solvable, qui permet la convergence ; beaucoup de PME d'Europe centrale ont aujourd'hui des débouchés naturels en Europe de l'Ouest. Enfin, une solidarité financière nouvelle s'est mise à fonctionner pendant la crise : l'ensemble des banques d'Europe de l'Ouest qui ont investi en Europe centrale ont accru leur soutien à leurs filiales dans cette région. Jozef Niemiec a, au contraire, estimé que jusqu'à maintenant, surtout en temps de crise, il n'y a pas eu de solidarité réelle. En réalité, les pays de l'Ouest ont fait leur choix, qui a servi aussi aux pays de l'Est (l'Allemagne a choisi l'industrie automobile, qui a bénéficié aussi à la République tchèque et la Pologne). Depuis le début de la crise, les premiers ministres tchèque et polonais ont eu une attitude méprisante consistant à refuser la solidarité venant des pays qui, selon eux, étaient responsables de la crise, en pensant que le marché résoudrait les problèmes. Sur le plan économique, ce n'est pas vraiment le cas, et sur le plan social, encore moins. La situation va encore empirer avec la baisse de la consommation. C'est pourquoi les syndicats se battent pour un plan véritablement européen ; mais la Commission n'a fait pour le moment que des recommandations très modestes en volume de financements supplémentaires, bloquées en outre par les États membres.

Jean Lemierre s'est interrogé sur le type de crise que connaissent aujourd'hui les PECO. Une grande partie de la croissance des pays d'Europe centrale et orientale vient de la satisfaction sociale et de la consommation. En effet, il y a un grand besoin de rattrapage en matière de consommation, qui a été financé largement par emprunts, pour une part en devises étrangères : les taux d'intérêt sont plus faibles qu'en monnaie locale, et les dix dernières années la monnaie locale s'est constamment

appréciée par rapport aux devises étrangères. Ce dernier phénomène tient à l'afflux de capitaux, de privatisations, de subventions européennes. Il s'est donc produit une sorte de subventionnement indirect à la consommation. Mais le risque de change n'avait pas été pris en compte ; ce sont les emprunteurs finaux qui l'ont pris. Les dernières années ont donc été une période durant laquelle une grande partie de l'économie n'a pas été tirée par la production mais par la consommation, financée pour partie par de l'argent pas cher. On se trouve aujourd'hui dans une situation où l'argent est plus cher, tandis que le besoin de consommation est toujours le même. La politique économique des pays d'Europe centrale devrait probablement être davantage orientée sur les politiques d'offre que sur les politiques de demande, et revoir complètement le schéma de développement économique.

Des enjeux sociaux

Par certains aspects, a souligné Danielle Kaisergruber, les enjeux sont les mêmes en Europe occidentale et en Europe centrale et orientale, notamment ceux qui concernent une meilleure articulation des systèmes éducatifs et des besoins des entreprises. L'Europe de l'Ouest, *a fortiori* la France, n'a aucune leçon à donner sur ce plan. La formation à l'intérieur de l'entreprise laisse également à désirer partout en Europe. Autre enjeu partagé : les modèles d'emploi. Les PECO connaissent une proportion importante de travail informel, et c'est aussi de plus en plus le cas de l'Europe occidentale. Ces questions doivent être intégrées aux politiques et peuvent faire l'objet d'échanges de pratiques. Pour Jozef Niemiec, ce sont là des piliers de ce que devrait être la politique européenne pour l'emploi ; les syndicats européens espèrent que la Commission sera à la hauteur de ces exigences, dans les propositions qu'elle va faire. Mais, plutôt qu'une prise en compte de ces questions, on constate une dégradation de la situation dans l'ensemble de l'Union européenne : d'un côté, suite à des pressions pour le désengager de l'éducation et du service public, l'Etat investit moins ; de l'autre, les entreprises ne l'ont pas relayé, au contraire, puisqu'elles réduisent leurs investissements dans la formation. Dans la perspective d'un projet européen ambitieux visant à réduire la consommation de carbone de l'Union européenne, la formation sera pourtant de plus en plus nécessaire. Il faut trouver des réponses à ce problème de toute urgence, qu'elles soient publiques ou sectorielles, car le réservoir de main d'œuvre hautement qualifiée dans lequel on puisait jusqu'à maintenant s'amenuise. Jean Lemierre a évoqué la question du vieillissement de la population : pour assumer le poids social d'une population vieillissante dans l'ensemble de l'UE, il faudra être très efficace économiquement, d'où l'importance des débats sur l'organisation de l'économie et sur la formation. Pour Karel Firla cependant, face à la dépendance croissante de l'Europe sur le plan énergétique, la politique industrielle est un problème secondaire.

Pour Jean Lemierre, l'un des plus grands succès de l'Europe centrale est la privatisation de son secteur bancaire et son système très efficace de régulation des banques. Les différents gouvernements ont mis en place dès le début de la transition des commissions bancaires très efficaces, ce qui a permis d'ouvrir le capital et de financer les PME. En outre, dans la crise, le système bancaire d'Europe centrale est extraordinairement résistant, grâce aux stratégies explicites des banques d'Europe de l'Ouest pour lesquelles l'Europe centrale représente des marchés en croissance où elles investissent.

Jean Lemierre est revenu sur la relation entre les systèmes bancaires d'Europe de l'Ouest et de l'Est : il est vrai que les banques d'Europe de l'Ouest ont alloué des capitaux très importants aux banques d'Europe centrale, mais plutôt que de voir une dépendance dans le fait que plus de 90% des avoirs des banques de l'Est sont détenus par des banques de l'Ouest, on peut y voir une très grande prise de risque de la part des banques occidentales. Ces dernières croient au développement des banques d'Europe centrale, et ont suppléé à l'absence de capital dans la région. Sans cet effort consenti par les banques occidentales, la crise serait probablement bien pire aujourd'hui pour les PECO.

Enfin, s'agissant de l'euro, Jean Lemierre a estimé qu'il est capital de ne l'adopter que lorsque le système économique est prêt. L'adopter lorsque le niveau de convergence est adéquat apporte de la stabilité. Mais adopter l'euro apporte une rigidité monétaire qui est l'assurance de l'échec si tous les autres facteurs économiques n'ont pas convergé. Certains pays d'Europe centrale en font

l'expérience aujourd'hui : l'ajustement se fait au détriment du social. En période d'ajustement, il faut au contraire maintenir de la flexibilité. L'engagement d'entrer dans l'euro doit s'accompagner, au niveau politique, de la préparation au chemin difficile qui y mène, sans nécessairement poser de date fixée à l'avance.

Tous les intervenants se sont accordés sur le rôle des émigrés d'Europe centrale et orientale avant et pendant la transition sur les plans politique et économique (investissements, afflux de capitaux, compétences...). Danielle Kaisergruber a d'ailleurs souligné que l'un des enjeux des années à venir pour l'Europe sera l'immigration : l'UE est et sera de plus en plus un territoire d'immigration, en raison du vieillissement de la population et du faible taux de natalité. Il sera décisif pour elle de savoir prendre positivement aussi bien les questions de mouvements internes à l'Europe que les questions de l'immigration venue des pays tiers. Concernant l'impact économique de la migration, Jozef Niemiec a remarqué que l'on manque d'analyses sur ce sujet. La CES soutient la thèse que l'impact de la migration est très positif pour les économies européennes. Par ailleurs, la liberté de circulation au sein de l'UE est un aspect essentiel du projet européen ; seulement, pour le moment, la circulation relève plus de la contrainte que du choix personnel libre, parce que dans certains pays les compétences ne sont pas rémunérées à la juste hauteur. Un autre problème est en train de se poser : l'inégalité de traitement entre travailleurs originaires de différents pays européens sur un même lieu de travail. Certains travailleurs détachés sont considérés comme des services et non comme des travailleurs, et traités sur la base du marché intérieur et non comme relevant de la législation du pays d'accueil. Il faut impérativement prévenir ce type de situations, qui conduit à la remise en cause des avancées sociales et des accords collectifs.

(Synthèse : Hélène Bouchardeau, novembre 2009)