

**Làszlo CSABA**, *The New Political Economy of Emerging Europe*, Akadémiai Kiado, Budapest, 2007, 400 pages, ISBN 978 963 05 8459 3

Cet ouvrage d'économie politique, qui s'affiche comme n'étant pas orthodoxe et ne se ralliant pas aux supposées 'meilleures pratiques' du *mainstream*, étudie les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) dans une perspective comparative et mondiale faisant une large place aux institutions, aux effets de sentier et aux trajectoires différenciées entre les PECO. Il se situe dans le cadre de la nouvelle économie politique, dans la variante qui prolonge la tradition ordo-libérale allemande visant à combiner une approche libérale des systèmes économiques avec une analyse historique et institutionnelle (chap. 2).

Le chap. 3 cherche à valider, à l'aide de données macroéconomiques, l'hypothèse que la diversité prédomine et s'accroît parmi les économies en transition (notion que l'auteur considère désormais comme désuète) et que leur passé communiste commun ne détermine plus guère la qualité de leur développement économique. En clair, l'auteur fait une hypothèse de divergence, et non de convergence comme dans l'approche orthodoxe, dès lors que l'on prend en compte le climat des affaires et la qualité du système économique qui se met en place. Il n'y a pas de trajectoire commune, ni de stratégie optimale de transition par rapport à laquelle on peut évaluer les succès et les échecs des différentes transitions post-communistes. Csaba admet cependant que les PECO sont sortis plus vite de la crise initiale de transition, ayant échappé, à la différence de l'ex-URSS et des Balkans, à la désintégration, aux conflits armés, aux tendances à la recentralisation, à la substitution des importations et à la voie d'un «national-capitalisme» (souvent rebaptisé *crony capitalism* – capitalisme des copains).

Csaba soutient ensuite (chap. 4) que le changement économique post-communiste n'est, au fond, qu'une dimension de l'économie du développement, par rapport à laquelle les PECO sont, comme les pays émergents, des pays à niveau de revenu intermédiaire. Par conséquent, les débats animés sur thérapie de choc contre gradualisme et sur les privatisations (au lieu du changement des institutions et de la régulation) n'étaient pas pertinents, voire erronés et confus, d'autant plus que dans les PECO la gauche recommande la dérégulation et la privatisation, alors que la droite demande plus de redistribution et de protectionnisme. En ce sens, la transitologie est vite devenue un champ d'analyse trop étroit et périmé. Entre temps, s'est produit un changement de paradigme en économie du développement, passant des thèses sur la planification du développement, l'intervention de l'Etat, la substitution aux importations à la vision standard du consensus de Washington puis du consensus post-Washington (centré sur les institutions), l'accent se déplaçant de l'accumulation du capital vers l'accumulation du savoir. Il en est résulté le paradoxe de l'orthodoxie en matière de développement: l'extension de l'économie de marché exige de renforcer l'Etat pour éviter sa capture par des intérêts privés.

La transnationalisation (préférée au concept galvaudé de mondialisation) des marchés interagit avec les politiques institutionnelles nationales (chap. 5) et c'est cette interaction qui importe pour le développement. Le problème est que l'Etat a souvent été défaillant pendant la transition, défaillance qui entraîne celle du marché, ce qui appelle alors plus d'intervention bureaucratique centrale, un renforcement, non un affaiblissement de l'Etat, mais ses interventions ne doivent plus être microéconomiques et détaillées. La désertion de l'Etat et sa capture par des intérêts privés doivent être contrées par la formation des institutions (*institution building*) appropriées et l'ouverture à la transnationalisation, notamment vers l'Union européenne (UE), l'acquis communautaire et les firmes transnationales. Les PECO qui ont le mieux réussi sont ceux qui ont pu couper le cordon ombilical entre l'administration et les firmes et accueillir beaucoup d'investissement direct étranger (IDE) et de banques étrangères, ce qui a changé les règles du jeu locales. Par ce biais, les marchés mondiaux ont discipliné les politiques (économiques) nationales des PECO. Les échecs de la transition

(CEI, Balkans) prouvent *a contrario* que la recherche d'un modèle économique et de gouvernance national débouche sur des déséquilibres et la répression financière. L'essor de la nouvelle économie (les technologies d'information et de communication) brouille les frontières des firmes et des Etats, transnationalise les réseaux et rend difficile leur coexistence avec un Etat fort, seul capable de réguler le marché.

Cinq chapitres (6 à 10) sont consacrés à l'UE et l'insertion des nouveaux membres (PECO). L'adhésion à l'UE et la reprise de l'acquis communautaire (chap. 6) peuvent, de ce point de vue, faciliter l'intégration des PECO dans la mondialisation et leur adaptation aux défis de celle-ci (terrorisme, migrations, épidémies). Toutefois, la plupart des politiques économiques européennes (agricole, fonds structurels, stratégie de Lisbonne) doivent être réformées et adaptées à la mondialisation pour les anciens comme pour les nouveaux membres. L'adhésion a été conditionnée par l'harmonisation institutionnelle des PECO, puis par une seconde phase de transfert des politiques communautaires, imposées par l'UE, mais peu budgétées. La Commission y a joué le rôle d'une sorte d'entrepreneur et les PECO n'avaient d'autre issue que de s'ajuster unilatéralement à ses critères. Selon Csaba, une troisième étape de transformation est requise chez les nouveaux membres qui devraient, à présent, formuler clairement leur intérêt national en termes de réformes des structures de gouvernance et des politiques inefficaces de l'UE. Néanmoins, les PECO ne seraient pas fondés à critiquer un club dans lequel ils viennent juste d'entrer (chap. 7), bien que ce soit plutôt une question politique (l'approfondissement de l'UE) que leurs performances économiques qui a retardé l'élargissement de 2004 et que, depuis lors, il y a bien une Europe à deux vitesses, moins avantageuse pour les nouveaux membres. Cela étant, l'adhésion n'est pas, en tant que telle, la garantie de la croissance économique future des nouveaux membres et ils doivent poursuivre leurs propres réformes institutionnelles, fiscales, des services publics et de la protection sociale, en utilisant l'UE comme un cadre régulateur.

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) et l'euro (chap. 8) sont analysés quant à leur impact sur la croissance et la convergence réelle entre les pays de l'UE. Csaba conteste que le PSC serait un instrument rigide contraignant la croissance et l'ajustement. Mais il est certain que tout adoucissement des critères du PSC porterait atteinte à la crédibilité de la monnaie unique. La perspective d'entrée dans l'euro comporte trois avantages pour les nouveaux membres: institutionnaliser une faible inflation et des finances publiques saines; créer un climat d'investissement favorable; éviter d'être des membres de deuxième classe dans l'UE. Csaba recommande l'entrée la plus rapide possible dans l'euro pour des économies petites et très ouvertes à la transnationalisation. De toute façon, les PECO ont besoin de maintenir une politique budgétaire d'ajustement, même pas tellement pour entrer dans l'euro ou pour pouvoir bénéficier des politiques communautaires, mais principalement pour dégager les sources de financement de leur croissance. En tout cas, les nouveaux membres doivent se retenir d'adopter l'attitude opportuniste de certains (grands) anciens membres de l'UE qui ne respectent pas les critères du PSC (chap. 9) et qui ont obtenu en mars 2005 une réinterprétation plus souple du PSC, critiquée par Csaba. L'intérêt communautaire est que tous respectent les mêmes critères avec la même rigueur. Csaba est en effet convaincu que la convergence nominale est la condition d'un minimum de convergence réelle (argument peut-être moins cohérent avec sa vision des trajectoires différenciées entre PECO).

Le chap. 10 trace quelques perspectives pour un futur «après-crise» de l'UE, partant de l'idée que l'élargissement à l'Est est à ce jour la plus grande réussite de l'UE. Ces dernières années, trois crises frappent l'UE: crise d'identité (vision minimaliste de l'Europe), crise politique (PAC, directive Bolkenstein, atmosphère de méfiance généralisée) et crise institutionnelle (non français et hollandais au traité constitutionnel, rejet du budget 2007-2013). A l'avenir, les nouveaux membres ne devraient pas former une «coalition des vilains» (*nasty*) membres, tournés vers la défense unilatérale de leur intérêt national. Csaba suggère de

réduire la Commission européenne à six membres, d'étendre les votes à majorité qualifiée, de réduire le nombre des langues de travail dans l'UE, d'annoncer que la redistribution budgétaire ne progressera plus, de poursuivre la dérégulation engagée par Barroso depuis septembre 2005 et de développer la politique de partenariat avec les voisins (Sud et Est) de l'UE. Les nouveaux membres sont aujourd'hui hostiles à tout élargissement futur. A la longue, ils devraient devenir plus favorables, espère Csaba.

La Russie (chap. 10) et la Chine (chap. 11) sont analysées comme contre exemples aux PECO. La transformation en Russie a d'abord créé un vide systémique dans lequel se sont engouffrées des institutions informelles (montée des pouvoirs locaux, appropriation sans droit, crime économique, «se faire justice» hors de cours non fiables) dominant toute l'économie, dans un contexte de défaillance de l'Etat incapable d'investir et de fournir les biens et services publics, et provoquant l'effondrement de l'investissement. Le degré d'ouverture extérieur de l'économie a diminué alors que les fuites de capitaux augmentaient. Le risque est que la Russie s'engage sur un chemin de développement périphérique. Bien qu'elle ait certains traits d'une économie de marché (rôle de la monnaie, du marché et du profit), d'un «pays normal», sa politique macroéconomique a été faite d'improvisations, les vagues de privatisation n'ont pas été à la hauteur des déclarations officielles, le secteur privé a atteint sa taille maximale en 1997 et régresse depuis lors, la libéralisation des prix stagne depuis 1993 et la libéralisation recule. La restructuration reste passive, des contraintes limitent l'entrée des IDE, l'économie virtuelle (informelle) a proliféré avant de décliner sous Poutine, la Russie est devenue l'un des pays les plus inégalitaires du monde. Un faible système de droits de propriété et l'absence des institutions assurant une bonne gouvernance en Russie ont fait basculer les recommandations internationales vers le consensus post-Washington. Plus typique encore, la Russie est une économie dualiste avec des îlots de capitalisme (Moscou, Samara, etc.) dans un océan de structures socialistes en décomposition, une sorte de «capitalisme politique» où, pour faire des profits, il faut plaire à l'administration plutôt qu'aux consommateurs. Certains préfèrent le qualifier de modèle de capitalisme d'Etat. La campagne du pouvoir contre les oligarques a détourné l'attention alors que les réformes structurelles stagnent. Les perspectives longues de développement et de modernisation sont faibles dans un régime de croissance très dépendant des ressources naturelles. Fort contraste avec l'Europe émergente des PECO.

Csaba présente l'expérience de la Chine avec la volonté délibérée et l'objectif avoué de démontrer que son modèle alternatif de transition est condamné à l'échec. C'est le chapitre le plus faible, le plus provocateur et le plus (le seul) contestable de l'ouvrage. Le procédé est le suivant. Après avoir rappelé que les expériences de socialisme de marché (la NEP de Boukharine, la Yougoslavie, le Nouveau Mécanisme Economique hongrois) sont instables à long terme et ont toujours failli, Csaba définit la Chine comme un socialisme de marché. Arguant de l'imperfection des statistiques chinoises (sont-elles parfaites en Russie, en PECO?), il n'utilise aucun chiffre (contrairement aux autres chapitres), mais des faits stylisés minorant les performances économiques de la Chine. Si certains d'entre eux sont acceptables ou vraisemblables (rôle dirigeant du parti, force idéologique du régime, coordination bureaucratique avec décentralisation, économie de marché sans droits de propriété privée, basée sur la concurrence entre les régions), les autres traduisent soit une insuffisante connaissance des réalités chinoises, soit plus probablement la recherche artificielle de la conclusion que la Chine n'est pas un modèle alternatif de transition et de développement. Ainsi est-il affirmé que l'économie chinoise n'est pas très ouverte, que sa croissance n'est pas tirée par l'exportation, que ses performances sont moindres que celles de la Corée (du Sud) et comparables à celles de l'URSS (des années 1920 et après 1945), que la création de bourses de valeur ne qualifie pas un pays d'économie de marché, que l'apprentissage graduel de nouvelles institutions ne fonctionne pas en Chine, que les zones économiques spéciales et les

IDE orientés vers l'exportation (ce qui contredit d'ailleurs un argument précédent) n'ont pas de retombées sur le reste de l'économie et accentuent au contraire son retard de développement, que la Chine vit une crise des inégalités (certes, mais plus que la Russie?) et qu'un changement profond de système ne pourra se faire dans l'ordre et la paix. Transformation marchande sans modernisation, verdict sans appel. Les concurrents des firmes et des travailleurs chinois dans le monde apprécieront, à court et à long terme!

Le chap. 13 est un plaidoyer, largement fondé sur les politiques économiques de l'Allemagne, de la France, du Royaume Uni, en faveur d'une combinaison entre privatisation et régulation. Mais d'une privatisation qui donne le contrôle aux *outsiders*, ce qui ne fut que rarement le cas dans les pays en transition. La régulation doit garantir la concurrence, l'entrée et la sortie du marché, contrôler les monopoles publics. Pour éviter des interventions illégitimes de l'Etat, la régulation doit être confiée à des agences indépendantes. Sans régulation le marché est défaillant, surtout à mesure que la réalité s'éloigne d'un marché de concurrence pure entre produits simples. Ceci vise en particulier les marchés financiers. La solution serait, selon Csaba, de mettre en place les instruments d'une régulation transnationale de la concurrence au niveau mondial, ce qui d'ailleurs fait problème pour l'acquis communautaire. Pour le résoudre, l'auteur préconise une réforme radicale de l'UE allant dans le sens de la dérégulation. Pas très hétérodoxe par rapport à la Commission européenne.

Le chap. 14 récapitule, en forme de conclusion, l'impact des institutions sur la croissance économique et insiste sur l'importance de la mise en œuvre (*enforcement*) des institutions et de la loi, de la qualité des institutions, de l'institutionnalisation de politiques économiques soutenables et de mécanismes auto-correcteurs.

Le livre de Csaba est une lecture enrichissante qui fait saisir certains débats et dilemmes dans la pensée économique institutionnaliste centre-européenne. L'analyse de Csaba a aussi son originalité propre débouchant sur une série de recommandations, même quand elle devient irritante à vouloir trop prouver, comme dans le cas de la Chine.

Wladimir Andreff