



La Lettonie en marche vers l'Union européenne

La Lettonie, qui remplit la plupart des critères d'adhésion à l'Union européenne, doit encore combler son écart de revenu vis-à-vis des pays membres et mener à bien la convergence structurelle, budgétaire et monétaire.

Roberts Zīle et Inna Šteinbuka

LA LETTONIE entame le troisième millénaire bien décidée à devenir membre de l'Union européenne (UE). Sa candidature a été approuvée lors du sommet d'Helsinki à la mi-décembre 1999, et des négociations approfondies sont en cours en vue de son adhésion. Les dix premières années de transition ont vu la Lettonie changer radicalement de cap pour rapprocher son économie et ses institutions du modèle européen. La décennie qui commence devrait être celle de l'adhésion à l'UE.

L'entrée dans l'UE figure au premier rang des priorités politico-économiques de la Lettonie, et cette perspective est l'un des moteurs des efforts d'ajustement et de réforme déployés par le pays. Pour réussir son intégration à l'Europe, la Lettonie doit remplir des conditions et conduire des politiques spécifiques. L'objectif primordial de l'adhésion à l'UE a beaucoup aidé aussi à sortir des impasses politiques et à vaincre la forte résistance des groupes de pression. La Lettonie a

été le premier État balte, par exemple, à se doter d'une législation pour lutter contre le blanchiment de capitaux — en dépit d'une vive opposition — et d'une agence pour la transparence financière.

Cela dit, l'UE n'est pas l'unique «point d'ancrage» extérieur de la politique économique lettone. Les programmes et accords de prêt conclus avec le FMI ou la Banque mondiale remplissent la même fonction. L'accession de la Lettonie à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en février 1999 concluait aussi un processus qui a influencé indéniablement l'action économique, car les conditions d'adhésion ont été autant d'objectifs utiles pour aider les autorités à mobiliser un consensus sur l'engagement et la poursuite des réformes difficiles qui s'imposaient afin de libéraliser l'activité économique.

Selon le dernier rapport d'étape de la Commission européenne (CE), la Lettonie remplit largement les critères généraux d'ad-

Lettonie : principaux indicateurs économiques

	1998	1999	2000	2001 ¹
	Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente			
PIB	3,9	1,1	6,6	6,0
Indice des prix à la consommation	4,7	2,4	2,6	3,0
	Pourcentage du PIB			
Solde du budget de l'État	-0,9	-4,2	-2,7 ¹	-1,7
Soldes des transactions courantes	-10,6	-9,6	-6,8	-7,0
Taux de change (lats pour 1 dollar E.U.)	0,590	0,585	0,606	0,60
Chômage (pourcentage; en fin d'année)	9,2	9,1	7,8	7,0

Source : République de Lettonie, Ministère de l'économie, 2001, *Macroeconomic Review*, n° 1 (6).
¹Estimations.

hésion, dits «de Copenhague». Ceux-ci offrent une série de directives générales d'ordre politique, économique, juridique et institutionnel, et insistent, entre autres, sur la mise en place d'une véritable économie de marché ou l'aptitude à soutenir la concurrence sur les marchés de l'UE.

En alignant ses structures politico-économiques et ses institutions sur celles des nations avancées d'Europe occidentale, la Lettonie a de bonnes chances d'apparaître comme une économie plus sûre, ce qui aiderait à réduire la prime de risque appliquée aux États baltes et devrait entraîner un essor de l'investissement et des échanges ainsi que des progrès sur les autres fronts de la convergence. Il faudra néanmoins plusieurs décennies pour que la Lettonie rattrape son retard sur l'UE. Pour accélérer la convergence des revenus, elle doit adopter un dosage judicieux de politiques économiques axées sur un triple objectif :

- combler l'écart de revenu entre la Lettonie et l'UE;
- tenir le cap indispensable pour assurer la convergence budgétaire et monétaire;
- accélérer la convergence structurelle et mettre en place une économie de marché concurrentielle.

Convergence réelle

La convergence réelle est l'objectif le plus difficile à atteindre. Elle est évaluée en particulier par le PIB par habitant, qui est utilisé pour des comparaisons dans le temps et entre régions. Mesuré à parité de pouvoir d'achat, le PIB par habitant de la Lettonie (5.893 dollars en 1999, selon l'édition d'octobre 2000 des *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI) est inférieur à celui des membres de l'UE. Toutefois, eu égard aux carences des statistiques de la production dans les économies en transition, on peut penser que la croissance est sous-estimée. En Lettonie, où ces carences sont dues non pas à l'imperfection des méthodes utilisées pour établir les comptes nationaux, mais à l'ampleur du secteur informel, les chiffres officiels exagèrent à la fois le recul du PIB et la lenteur de la reprise (Åslund, 2001).

Même si l'on tient compte de la sous-estimation du PIB, l'écart de revenu considérable entre la Lettonie et l'UE sera difficile à combler à moyen terme. Cela dit, les facteurs de croissance — accumulation de capital, stabilité macroéconomique, libéralisation et autres «macropolitiques», adoption d'un régime de la propriété, renforcement des institutions, état de droit, lutte contre la corruption — y contribueront. Mais la convergence réelle par le PIB par

habitant est davantage un résultat qu'une condition de l'adhésion à l'UE. L'élargissement de la zone euro à la Grèce, à l'Irlande et au Portugal, en particulier, a montré qu'un pays peut connaître une convergence réelle rapide après avoir rejoint l'UE.

Convergence nominale

Les critères de Maastricht, qui mesurent la convergence macroéconomique requise pour adhérer à l'Union économique et monétaire (UEM),

pourraient être utilisés pour évaluer la convergence nominale des pays en marche vers l'UE. Ils consistent notamment en une série de plafonds limitant l'inflation, les taux d'intérêt à long terme, les déficits publics, la dette publique brute et le taux de change. En général, les pays qui rejoignent l'UE doivent être capables de satisfaire assez vite aux critères de convergence budgétaire et monétaire s'ils veulent faire partie de l'UEM. La Lettonie a accompli des progrès très nets dans ce sens (voir tableau) : l'inflation est tombée au-dessous de 3 %, la parité de la monnaie est crédible, le déficit budgétaire maîtrisé et la dette publique très faible.

L'inflation (mesurée par l'indice des prix à la consommation) a été de 2,6 % en l'an 2000 et devrait se maintenir à un faible niveau à moyen terme. Elle risque cependant de rester un peu supérieure aux taux européens pendant plusieurs années encore, car la Lettonie doit ajuster ses prix intérieurs pour les rapprocher des niveaux internationaux — c'est un problème que rencontrent, du reste, tous les pays en transition ou en marche vers l'UE. S'il existe une certaine marge d'ajustement des prix dans le secteur non marchand, et notamment dans les transports, le logement ou l'énergie, une convergence rapide reposant uniquement sur de sévères mesures déflationnistes briderait fortement la croissance et serait préjudiciable à l'emploi.

Le déficit budgétaire de la Lettonie dépassait 3 % du PIB en 1994 (suite à un essor des prêts nets), en 1995 (crise bancaire), en 1999–2000 (crise russe). Le régime de parité fixe adopté par la Lettonie fait du système budgétaire la principale ligne de défense contre les perturbations extérieures. Vu l'ampleur du déficit extérieur courant, la politique budgétaire doit être prudente et la rigueur restera de mise à moyen terme. Il convient aussi de ne pas ignorer les risques de tension des finances publiques. Ces tensions peuvent être externes, comme on l'a vu avec l'adoption, par exemple, des normes d'environnement de l'UE (le surcroît de dépenses lié au processus d'adhésion pourrait atteindre 5 % du PIB, pendant plusieurs années, pour tous les pays candidats) et comme on le verra aussi, dans certains pays, avec les coûts de mise en conformité aux critères de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Les tensions peuvent aussi être internes et découler des réformes engagées dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des retraites. Le pays doit donc se doter d'un cadre budgétaire à moyen terme qui mette en lumière les arbitrages délicats à opérer entre la discipline budgétaire et les dépenses supplémentaires. Pour

autant, il ne semble pas indiqué qu'à ce stade, la Lettonie ancre sa politique budgétaire à l'objectif inflexible que constituerait le critère de Maastricht correspondant.

La dette publique de la Lettonie atteignait 13,1 % du PIB fin 1999, et elle sera maintenue à un niveau raisonnable ces prochaines années. L'évaluation des taux d'intérêt et de change est plus délicate. Il est difficile, par exemple, d'appliquer le critère de Maastricht aux taux d'intérêt des candidats à l'UE dont le marché des créances à long terme reste embryonnaire. Quant au critère de taux de change, il ne s'applique pas aux pays qui ne participent pas à un accord de change régional.

Il ne faut pas, selon nous, trop insister sur le degré de convergence nominale nécessaire pour que la Lettonie rejoigne l'UEM avant que ce pays n'adhère à l'UE. Une fois la Lettonie sera membre de l'UE, la perspective d'intégration monétaire offerte par l'UEM constituera un nouveau point d'ancrage pour la politique monétaire comme pour les réformes structurelles et institutionnelles.

Convergence structurelle

La Lettonie a opté pour une déréglementation rapide de son économie en libérant les prix dès le début de la transition. Les autorités ont ouvert l'économie sur l'extérieur en permettant la libre circulation des biens et services, mais aussi des capitaux, ce qui implique une convertibilité totale de la monnaie pour la plupart des transactions courantes et des mouvements de capitaux.

En revanche, le programme de privatisation a eu plus de mal à démarrer pour au moins deux raisons. Premièrement, le secteur manufacturier était dominé par de gros producteurs de biens spécialisés (dans l'électronique, par exemple) destinés aux pays de l'ex-URSS, et l'on sait que les grandes compagnies sont plus difficiles à privatiser que les PME. Deuxièmement, la rigueur budgétaire opposait un obstacle important aux privatisations, compte tenu du coût considérable, pour les finances publiques, des licenciements liés à la restructuration d'entreprises en sureffectif.

Selon la Banque mondiale, le processus de privatisation graduel et la lente restructuration du secteur bancaire ont permis néanmoins à la Lettonie d'accomplir 80 % environ de son programme de réformes structurelles dès 1995. Seuls quatre pays en transition (Estonie, Hongrie, Pologne et République tchèque) ont fait mieux, puisqu'ils avaient achevé 90 % des réformes à la même date. À l'heure actuelle, presque toutes les grandes entreprises lettones ont été privatisées, et le secteur privé produit près des deux tiers du PIB. La réglementation bancaire lettone est parmi les plus sévères d'Europe orientale, et un secteur financier solide et rentable commence à se mettre en place.

Si la Lettonie a mené à bien de nombreuses réformes structurelles, il reste néanmoins beaucoup à faire. Des ajustements très sensibles s'imposent encore sur les marchés des produits, des capitaux ou du travail, et il faut consolider davantage les institutions indispensables au bon fonctionnement de l'économie de marché. Priorité doit être donnée à la modernisation de l'administration publique, à la rationalisation de l'organisation territoriale et à l'achèvement de la réforme des régimes de retraite.

Aide extérieure pour la transition

L'aide extérieure accordée à la Lettonie a augmenté de pair avec les progrès de la transition. Au milieu des années 90, la CE a conclu avec la Lettonie un accord de préparation à l'adhésion dans le cadre du programme Phare. Les institutions financières internationales (FMI, Banque mondiale, Banque européenne d'investissement, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, entre autres) apportent aussi une contribution importante au pays dans sa marche vers l'UE.

La Lettonie a grandement profité de cette assistance. Le financement des investissements lancés dans divers projets de développement industriel, d'infrastructure et de formation a joué un rôle crucial en début de transition, lorsque les ressources financières du pays étaient limitées; l'élément don de cette aide (pour les investissements et la formation, surtout) est pour beaucoup dans la croissance saine qu'a connue le pays. L'assistance de l'UE a accéléré aussi l'intégration de la Lettonie. Enfin, la conditionnalité des prêts des institutions financières internationales a donné plus de continuité, de cohérence et de crédibilité aux réformes.

Cette assistance a soulevé néanmoins certains problèmes de coordination et de cohérence entre les divers accords de prêt et programmes d'assistance conclus avec les différentes institutions. Souvent, cette coordination s'est révélée tout simplement impossible compte tenu des mandats et des intérêts différents, voire contradictoires, de ces institutions. La coordination des efforts des donateurs d'aide échappe bien sûr au contrôle de la Lettonie, mais le système actuellement mis en place pour coordonner les programmes d'aide devrait assurer une utilisation des concours extérieurs plus efficace et conforme aux priorités politiques, économiques et sociales du pays.

À mesure que le processus de transition s'approche de sa fin, l'investissement privé remplacera peu à peu l'aide officielle multilatérale et bilatérale et, avec la mise en place d'une économie de marché «normale», l'assistance diminuera progressivement jusqu'à cesser. Mais la Lettonie n'en est pas encore là, et l'aide internationale demeure importante.

Le FMI continue de jouer un rôle majeur dans le contrôle de la stabilisation macroéconomique, tout en aidant la Lettonie à mettre en oeuvre le train de réformes structurelles liées à la transition. Le nouveau programme économique approuvé par les autorités lettones le 13 mars 2001 est appuyé par un accord de confirmation conclu à titre de précaution. Ce programme s'inscrit parfaitement dans la marche du pays vers l'UE en offrant un cadre crédible à l'effort de convergence vers les critères d'adhésion. L'objectif est de réduire les déséquilibres extérieurs en administrant une «potion amère» à base de rigueur budgétaire et de réformes structurelles touchant en particulier le secteur public. Il s'agit pour le gouvernement d'atteindre simultanément deux objectifs difficiles à concilier, puisqu'il doit préserver un équilibre budgétaire relatif à moyen terme tout en faisant face aux coûts liés à l'entrée dans l'UE et l'OTAN. Pour y parvenir, la Lettonie devra mieux définir ses priorités de dépenses publiques et en améliorer la gestion.

La participation du FMI est appelée à diminuer à moyen terme, et c'est l'UE qui apportera l'essentiel de l'aide finan-

cière requise. Sur la période 2000–06, le programme Phare sera appuyé par deux autres instruments financiers à vocation sectorielle consacrés l'un aux infrastructures de transport et à l'environnement, l'autre à l'investissement dans l'agriculture et le développement rural, tandis que le programme Phare continuera d'apporter une aide globale à l'intégration dans tous les secteurs.

L'assistance préalable à l'adhésion à l'UE pourrait atteindre 4 % du PIB, et son efficacité dépendra de la capacité de la Lettonie à bien définir ses priorités. Dans les années qui viennent, les cofinancements de l'UE et les concours officiels ou privés s'inscriront dans un plan national de développement à moyen terme. Il est difficile, à ce stade, de chiffrer avec précision les concours de l'UE et leur impact possible, car on ne sait pas encore si la Lettonie figurera dans la première ou la seconde vague d'adhésion. Mais, quel que soit le scénario retenu, l'aide dont elle bénéficiera avant l'adhésion donnera un nouvel élan à la croissance en stimulant l'investissement sectoriel et régional, notamment dans la formation, et contribuera à réduire l'écart de revenu entre la Lettonie et l'UE. **F&D**

Le présent article s'inspire de deux publications : Inna Šteinbuka, 2000, «Alignments of Latvian Economy in the Context of European Integration», Journal of Baltic Studies, Vol. 31, p. 193–203; Roberts Zīle, Inna Šteinbuka, Remigijs Počs, Juris Krūmiņš, Helmūts Ancāns, and Uldis



Roberts Zīle est Ministre de la coopération avec les institutions financières internationales de la Lettonie.

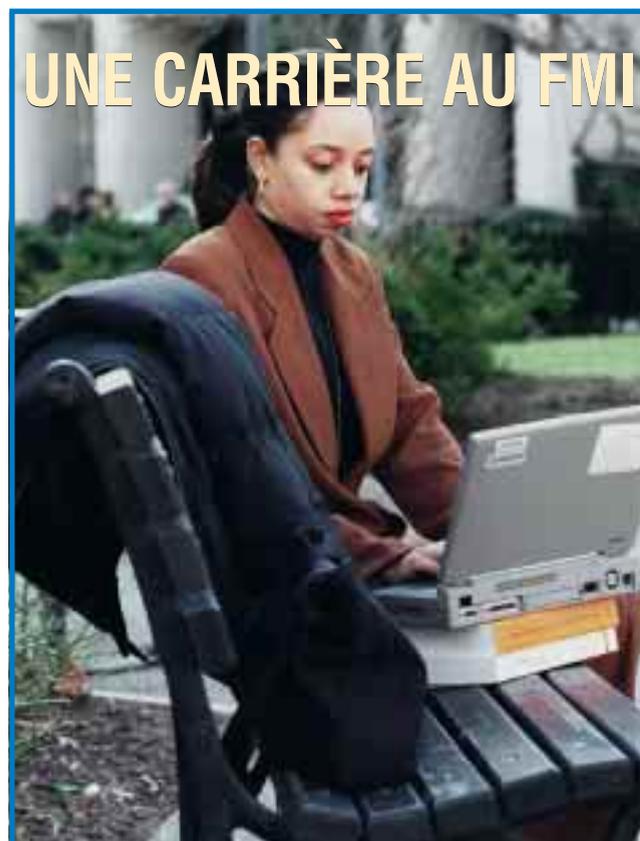


Inna Šteinbuka est conseillère de l'Administrateur du FMI pour les États baltes et nordiques, et professeur de macroéconomie à l'université de Lettonie.

Cērps, 2000, Latvia Entering the XXI Century: Economy, Finances, Integration (Rīga: Nacionālais Medicīnas Apgads).

Bibliographie :

Anders Åslund, 2001, "The Myth of Output Collapse After Communism," CEIP Working Paper No. 18 (Washington: Carnegie Endowment for International Peace).



vous intéresse?

Le FMI recherche économistes et cadres expérimentés ayant un profil de carrière qui répond à ses besoins.

Les qualifications requises sont de haut niveau. Pour un poste d'économiste expérimenté, vous devez au minimum être titulaire d'une maîtrise en macroéconomie ou autre discipline apparentée et avoir une solide expérience en matière de politique économique. Un niveau de qualification analogue est exigé pour les autres profils de carrière.

Pour ceux qui n'ont pas encore achevé leurs études ou viennent de les terminer, le FMI offre un programme de stages d'été, un programme de durée déterminée pour les agents ou assistants de recherche et un programme-économistes.

Pour plus de renseignements, veuillez consulter notre site Internet **www.imf.org**.