

SERVICE ECONOMIQUE ET FINANCIER

s.C.41.765.30. - LA/RIN

Berne, le 31 octobre 1991

Note au Chef du DépartementLa coopération au sein du G-24 à la veille
de la ministérielle du 11 novembre 1991

La séance du G-24 à haut niveau du 30 octobre a été entièrement consacrée à la préparation de la ministérielle du 11 novembre. L'objet de cette note est, d'une part, de porter une appréciation plus globale sur la coopération au sein du G-24 et, d'autre part, de relever quelques points forts susceptibles de jouer un rôle lors de la ministérielle.

1. Le G-24 dans un environnement fluide

L'assistance concertée au sein du G-24 est indissociable de l'évolution politique et économique des pays récipiendaires ainsi que de la perception de celle-ci dans les capitales des pays membres du Groupe. Or, depuis l'été 1989, lorsque la démarche fut lancée en faveur de la Hongrie et de la Pologne, les événements en Europe centrale et orientale et en URSS ont connu une dynamique extraordinaire. Après l'inclusion de la CSFR et ensuite de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Yougoslavie parmi les pays bénéficiaires, le G-24 vient de formaliser son ouverture à l'Albanie et aux trois Républiques baltes.

Cette augmentation du nombre de pays en transition force le G-24 de suivre de très près l'évolution des processus de démocratisation politique et le confronte, dès lors, constamment au difficile défi de la traduction, en termes opérationnels, de la notion de conditionnalité. En outre, une grande

détermination dans l'effort d'ajustement des structures économiques ne va pas nécessairement et automatiquement de pair avec la mise en place d'institutions démocratiques. Face à des pays aussi différents que la Hongrie et l'Albanie le G-24 doit moduler sa démarche en fonction de ce que le pays récipiendaire est en mesure d'absorber réellement. Il convient d'admettre aussi que les processus de transition - comme nous l'avons à maintes fois souligné - ne sont guère linéaires, mais dépendent de l'"Akzeptanz" de ces ajustements de la part de sociétés qui politiquement n'ont pas toujours trouvé leur point d'équilibre et qui économiquement ne comprennent que mal les coûts de la transition. Il y a, enfin, l'impact que la dissolution de l'empire soviétique exerce sur la position de toute une région et ceci non seulement au plan économique.

C'est devant cette toile de fond que l'on doit évaluer l'action du Groupe, dont l'objectif à long terme est de rendre irréversible la transition. Or, si l'on peut être relativement confiant quant à l'évolution en **Hongrie** et dans une large mesure en **CSFR** le G-24 se doit d'être lucide quant aux effets possibles que pourraient déployer les récentes élections en **Pologne** en terme de poursuite d'une politique macro-économique rigoureuse. L'appréciation est compliquée dans le cas de la **Bulgarie**, où l'on est tenté de mettre le nouveau gouvernement de coalition au bénéfice du doute. Si les perceptions varient fortement dans le cas de la **Roumanie**, le sentiment dominant tend à donner une caution politique à la (nouvelle) équipe, surtout à la lumière des efforts douloureux d'ajustement en cours. Le G-24 est particulièrement sensible à la situation plus que délicate que traversent les **Républiques baltes**. Les difficultés liées à un désengagement économique de l'Union et d'un nombre de républiques soviétiques appellent une approche d'accueil généreuse. D'autre part, ces pays ont tendance à traduire leur autonomie retrouvée dans la création de structures autonomes même là où une étroite coopération entre les trois serait dans la logique des choses. En outre, le traitement des minorités

russes en Lettonie et polonaises en Lituanie pose un réel problème politique. L'Albanie, soutenue jusqu'ici à tour de bras par l'Italie, appelle une action d'envergure mais doit être plutôt assimilée à un pays en développement, en dépit de ses ressources minières importantes. Reste la Yougoslavie, qui ne sera pas invitée le 11 novembre et qui a été exclue de toute assistance.

S'agissant de la cohésion au sein du G-24, force est de reconnaître que les raisons qui avaient conduit à conférer à la CE une responsabilité particulière dans l'assistance aux pays de l'Europe centrale et orientale et à la CCE la coordination du G-24 n'auront pas manqué de déployer des effets sur le processus lui-même. L'Europe occidentale joue un rôle primordial dans cette stratégie au moment de l'émergence de nouvelles relations de proximité subrégionales (Italie en Albanie, Nordiques dans les pays baltes, RFA, Autriche et Italie en Europe centrale). L'engagement des Etats-Unis, qui sont surtout davantage orientés sur le continent américain et sur le Pacifique, demeure dans l'ensemble limité, ce qui explique les tensions croissantes avec les européens en ce qui concerne le "burden sharing". Le Japon, pour sa part, développe sa présence en Europe centrale, en misant entre autre sur l'adhésion à terme de ces pays à la CE.

Dans le profil des pays occidentaux il convient de reconnaître à la fois les limites qu'imposent les contraintes budgétaires et les difficultés inhérentes à l'apport probablement le plus crucial dans toute notre stratégie, à savoir l'encadrement de ces pays sous l'angle commercial en général et l'ouverture de nos marchés à leurs produits en particulier.

Au-delà de la dimension morale et politique de notre engagement, de notre intérêt économique à long terme, il en va, en fin de compte, de notre propre sécurité et de notre équilibre démographique.

2. L'état de la démarche d'assistance du G-24

2.1. La stratégie du G-24 à la croisée des chemins

Sur un plan global la CCE aime bien rappeler qu'à ce jour les institutions multilatérales ont engagé sur l'Europe centrale et orientale pas moins de 45 mrd US\$, dont 32 mrd US\$ par le G-24. Ce chiffre impressionnant n'indique pourtant pas que les déboursements réels demeurent bien en-deça et que ce montant comprend aussi bien des contributions à la restructuration économique, l'assistance macro-économique et financière et des apports, sous différentes formes, garantissant l'exportation respectivement l'investissement.

Ceci étant, la stratégie de groupe se trouve à une croisée des chemins. D'une part parce qu'après avoir passé par une phase où l'assistance technique était le facteur dominant, on éprouve le besoin de s'attaquer plus directement au développement des institutions et à la mise en oeuvre de nouvelles structures au plan de l'Etat et de l'économie.

D'autre part l'écart s'élargit entre les trois pays d'Europe centrale et la Bulgarie ainsi que la Roumanie où les besoins d'ultérieures fournitures alimentaires interviennent dans le contexte d'une position financière déjà extrêmement tendue. A un niveau de développement bien plus bas les Albanais luttent pour leur survie physique. Les pays baltes ont des plans d'ajustement ambitieux mais manquent complètement de structures d'accueil et de coordination pour le soutien que l'Occident est prêt à leur mettre à disposition.

2.2. L'organisation du travail et les centres de gravité du G-24

De la dizaine de groupes de travail sectoriels ce sont surtout les domaines de l'**environnement**, de l'**agriculture/fournitures alimentaires** ainsi que des **transports** qui peuvent tirer un bilan positif. En matière d'environnement et de transport il a été possible de coordonner des démarches concrètes, qui de surcroît **soulignent le besoin d'une coopération subrégionale** (assainissement du Danube, réduction d'émission due à la combustion de houille, infrastructure de communication). En dépit de l'importance du thème le groupe sur les **politiques d'investissements** n'a pas encore trouvé son rôle et un nouveau groupe sur les **réseaux sociaux** et les **conditions de travail** vient seulement de se constituer.

S'agissant de la coordination elle-même, le G-24 tâche de **déplacer plus systématiquement son centre de gravité de Bruxelles vers les pays bénéficiaires**, dans l'espoir que ces derniers puissent, avec le temps, prendre le contrôle de la gestion. Ceci implique un rôle opérationnel croissant de nos Ambassades sur place.

Sous l'impulsion claire de la CCE, le G-24 est en train de développer une véritable stratégie visant un **repositionnement des pays d'Europe centrale et orientale sur la carte économique européenne**. Par le biais des **accords d'association** la CE apporte une contribution essentielle à l'accès de ces pays au marché communautaire. L'AELE suit avec ses propres **accords de LE**, plus limités. Dans la mesure où on peut prêter confiance aux chiffres, il y a lieu de constater aujourd'hui déjà une augmentation massive des exportations des pays d'Europe centrale vers la CE et plus modérées vers les marchés de l'AELE.

Les Etats-Unis ont de leur côté aboli un certain nombre d'obstacles. Ils craignent d'autre part que la mise en place du nouveau dispositif commercial en Europe ne s'effectue à leur détriment.

L'autre élément de stratégie économique consiste à assurer un certain **maintien** voire l'**étouffement des échanges au plan régional** après la désintégration du COMECON et la réunification allemande. Cette approche comporte, d'un côté, une dimension subrégionale, notamment par le biais d'une meilleure intégration des marchés entre les pays d'Europe centrale. De l'autre côté, il s'agit d'également satisfaire une importante demande en Europe orientale et dans les républiques soviétiques, à un moment où les pays d'Europe centrale sont mal équipés par rapport aux pays occidentaux, en matière de mesures d'accompagnement et de facilités de crédit. C'est pour encourager les exportations à l'Est que la CE propose une utilisation plus systématique d'**opérations triangulaires**. De la sorte des fournitures d'aide alimentaire, par exemple à l'URSS, seraient livrées par des pays d'Europe centrale et financées, jusqu'à un certain niveau, par des facilités de crédit occidentales à l'URSS. La mise en place d'institutions susceptibles de se spécialiser dans de telles opérations demeure incertaine (BERD).

2.3. L'aide à la balance de paiement

Après la constitution en 1990 du Fonds de stabilisation d'un mrd US\$ à la Pologne, coordonnée par les Etats-Unis, le G-24 a pris la relève cette année avec des actions concertées d'aide à la balance de paiement. Celles-ci visent à combler l'écart financier demeurant après les déboursements des IFI. Il s'agit d'un mrd US\$ à la CSFR, de 600 mio US\$ à la Hongrie, d'un mrd US\$ à la Roumanie et de 800 mio US\$ à la Bulgarie. L'action en faveur de la Hongrie et de la CSFR peut être considérée comme ayant abouti. Les volets bulgare et roumain n'avancent que difficilement. Dès le début nombre de pays ont hésité à s'engager devant les incertitudes de la situation interne dans ces deux pays. Dans le cas de la Roumanie l'apport japonais était réduit. Les Etats-Unis ont même refusé d'entrer en matière. Il en a suivi une discussion stérile sur le "burden sharing", qui a ultérieurement ralenti le déboursement des Européens, à un

moment où ces pays passent par une phase des plus critiques. A ce jour il est incertain si les montants visés seront atteints pour 1991. En annonçant une participation de 4 % (6 % pour la Hongrie) du total de chaque action la Suisse s'engage au-delà de sa force économique relative. Pour 1992 la Bulgarie et la Roumanie demeureront dépendantes d'une aide même si d'un volume quelque peu plus modeste. Si ces actions ont leur pleine justification dans ce passage crucial de la transition cette forme de financement exceptionnel devra céder le pas aux déboursements ordinaires des IFI ainsi que, progressivement, au secteur privé.

3. La question du traitement de l'URSS

La question de l'enceinte de coordination privilégiée de l'assistance aux dépouilles du grand empire s'est posée dès les premières turbulences en URSS. Au Sommet de Houston de 1990 les quatre institutions (FMI, BM, OCDE, BERD) furent chargées de procéder à une étude sur l'économie soviétique.

La dimension stratégique, politique, économique fondamentalement différente de l'URSS par rapport aux pays d'Europe centrale et orientale rendit improbable son traitement au sein du G-24. Il était par conséquent logique que les Sept, au Sommet de Londres de juillet dernier, prennent les choses en main **en coopération étroite avec le FMI**. En parallèle, d'étroites consultations se sont déroulées entre les quatre IFI susmentionnées. Depuis, les intentions du G-7 et du FMI et, dans une certaine mesure de l'OCDE, se sont précisées. A partir du moment où la partie macro-économique et financière de soutien était couverte ne resta que la question de la coordination de l'assistance technique au niveau micro-économique. C'est en vue de s'assurer une telle coordination que le DG Krenzler de la CCE, lors du déjeuner du 30 octobre dernier, aborda directement le sujet. Il le fit, d'une part, en relevant l'effort économique consenti par la CE et de l'autre en soulignant la difficulté à vouloir séparer la

démarche d'assistance à l'Europe centrale et orientale de celle à l'URSS, compte tenu de l'intime imbrication des problèmes (échanges, énergie, etc.).

La réaction des principaux acteurs du G-7, à savoir les Etats-Unis, le Japon, le Royaume Uni et la France, ainsi que du FMI et de l'OCDE fut immédiate et négative.

Du côté suisse on releva qu'une action G-7/FMI/OCDE paraissait adaptée aux circonstances actuelles, étant entendu que la discussion inter-agences devra de son côté aboutir à une répartition des rôles conformément à la vocation de chaque institution. D'autre part, considérant le rôle important de la CE dans l'assistance à l'URSS, nous avons suggéré que la CE ouvre des projets particulièrement importants à la participation d'autres partenaires du G-24. Cette position fut appuyée par le Canada et la Suède.

S'agissant du traitement de l'URSS à la ministérielle du 11 novembre, il était clair qu'elle ne figurerait pas à l'ordre du jour. Ceci étant, il est probable que nombre de ministres voudront tout de même aborder le thème, notamment en relation avec l'évolution en Europe centrale et orientale.

4. Messages de la ministérielle

On peut s'attendre que la ministérielle s'articulera autour des points suivants :

- Les ministres voudront accueillir l'Albanie et les pays baltes parmi les pays bénéficiaires,
- ils apprécieront et encourageront l'état du processus de démocratisation et des réformes économiques dans la région. La question de l'appréciation de la conditionnalité politique et, le cas échéant, de son adaptation sera posée. D'une manière générale il s'agira de souligner que les pays en transition ne relâchent dans leurs efforts, en dépit des énormes difficultés rencontrées,

- 9 -

- les ministres insisteront sur l'indispensable poursuite de l'effort par les pays du G-24 - avec "un burden sharing" adéquat - qu'il conviendra de moduler en fonction des besoins réels de partenaires très différents; l'ouverture des marchés des pays industrialisés constitue le corollaire logique de cette approche. Un accent particulier sera placé sur une amélioration de la coordination, dont le centre de gravité sera de plus en plus déplacé vers les capitales des pays bénéficiaires,

- au plan des aides à la balance de paiement les ministres reconnaîtront l'effort entrepris mais aussi que d'ultérieurs écarts financiers risquent de demeurer en 1992, dans un nombre réduit de pays. Ils se déclareront prêts à poursuivre cet effort exceptionnel à la lumière de l'appréciation définitive et des engagements des IFI.



Alexis P. Lautenberg

Distribution of Assistance Committed to the Central and Eastern European Countries. (CEEC) FROM BEGINNING 1st Quarter 1990 TO END 2nd Quarter 1991

	ECONOMIC RESTRU. ASS. (PROJECTS)		MACRO FINANCIAL ASSISTANCE				OFFICIAL EXPORT CREDITS		OFFICIAL SUPPORT FOR PRIVATE INV.		OTHER		TOTAL		OF WHICH GRANTS	
	Mln USD	%	TOTAL		Of wh. macro ec.		Mln USD	%	Mln USD	%	Mln USD	%	Mln USD	%	Mln USD	%
			Mln USD	%	Mln USD	%										
BELGIUM	11.25	0.2					165.74	1.6	3.55	0.3	3.85	0.1	184.39	0.6		
DENMARK	139.18	2.1	7.75	0.1	7.75	0.1	79.38	0.8	158.75	15.5	15.75	0.3	400.80	1.3	335.68	4.2
FRANCE	172.09	2.6	161.34	1.8			1040.64	9.9	188.23	18.4	9.32	0.2	1571.62	4.9	186.79	2.3
GERMANY	953.13	14.5	2616.88	28.5	1785.63	33.1	6035.75	57.5	281.50	27.5	57.63	1.2	9944.88	31.2	2287.63	28.3
GREECE	0.05	0.0									1.25	0.0	1.30	0.0	1.30	0.0
IRELAND	0.88	0.0									0.25	0.0	1.13	0.0	1.13	0.0
ITALY	195.38	3.0	102.50	1.1	102.50	1.9	644.50	6.1			250.13	5.4	1192.50	3.7	302.13	3.7
LUXEMBOURG	0.13	0.0	0.88	0.0	0.88	0.0	23.75	0.2			2.50	0.1	27.25	0.1	2.63	0.0
NETHERLANDS	38.54	0.6	2.16	0.0			98.96	0.9			26.14	0.6	165.80	0.5	52.88	0.7
PORTUGAL			2.50	0.0	2.50	0.0							2.50	0.0		
SPAIN	29.63	0.5	14.25	0.2	14.25	0.3	477.50	4.5			2.50	0.1	523.88	1.6	3.75	0.0
UNITED KINGDOM	44.44	0.7	788.13	8.6	0.30	0.0					4.65	0.1	837.22	2.6	47.48	0.6
TOTAL EC MEMBERS	1584.67	24.2	3696.38	40.2	1913.81	35.5	8566.22	81.6	632.03	61.7	373.97	8.1	14853.24	46.6	3221.39	39.8
EC	1389.13	21.2	2643.13	28.7	2612.50	48.4	101.25	1.0	31.25	3.0	377.63	8.2	4542.38	14.2	1818.25	22.5
EIB	677.50	10.3									3047.50	65.8	3725.00	11.7		
CECA	31.25	0.5									218.75	4.7	250.00	0.8		
COMMUNITY TOTAL	3682.55	56.2	6339.51	68.9	4526.31	83.9	8667.47	82.5	663.28	64.7	4017.85	86.8	23370.61	73.2	5039.64	62.3
AUSTRIA	563.75	8.6	128.88	1.4	102.88	1.9	45.38	0.4	87.50	8.5	6.88	0.1	832.38	2.6	583.13	7.2
FINLAND	92.00	1.4	27.75	0.3	22.63	0.4	1.25	0.0			86.38	1.9	207.38	0.7	91.13	1.1
ICELAND	0.36	0.0	0.25	0.0	0.25	0.0					3.50	0.1	4.13	0.0	3.88	0.0
NORWAY	23.90	0.4	61.25	0.7	44.63	0.8	5.75	0.1	18.13	1.8	32.63	0.7	141.65	0.4	73.90	0.9
SWEDEN	80.00	1.2	771.00	8.4	75.00	1.4	42.50	0.4			45.63	1.0	939.13	2.9	168.13	2.1
SWITZERLAND	107.55	1.6	182.71	2.0	179.19	3.3	69.84	0.7			1.89	0.0	361.99	1.1	57.74	0.7
EFTA	867.58	13.2	1171.84	12.7	424.57	7.9	164.72	1.6	105.63	10.3	176.91	3.8	2486.64	7.6	977.89	12.1
AUSTRALIA	4.04	0.1	0.75	0.0	0.75	0.0	209.00	2.0			4.38	0.1	218.16	0.7	9.16	0.1
CANADA	22.50	0.3	56.63	0.6	56.63	1.1	15.63	0.1	0.13	0.0	48.51	1.0	143.38	0.4	54.88	0.7
JAPAN	647.43	9.9	1394.88	15.2	152.50	2.8	679.38	6.5			31.97	0.7	2753.64	8.6	653.59	8.1
NEW ZEALAND	0.64	0.0					62.50	0.6					63.14	0.2	0.50	0.0
TURKEY	1.50	0.0	2.50	0.0	2.50	0.0	297.00	2.8	48.63	4.7	50.25	1.1	399.88	1.3	5.00	0.1
UNITED STATES	1326.13	20.2	231.00	2.5	231.00	4.3	405.50	3.9	207.50	20.2	301.50	6.5	2471.63	7.7	1348.25	16.7
G-24	6552.36	100.0	9197.10	100.0	5394.26	100.0	10501.18	100.0	1025.14	100.0	4631.37	100.0	31907.06	100.0	8088.91	100.0