

problèmes économiques

sélection d'articles français et étrangers

Hebdomadaire N° 2.307 6 janvier 1993

Europe centrale et orientale et ex-URSS

**Situation et perspectives des pays
d'Europe centrale et orientale et de l'ex-URSS**
(Perspectives économiques de l'OCDE) p. 1

**Stabilisation, récession et croissance économique
dans les économies post-socialistes :
état des lieux**
(Economie prospective internationale) p. 4

**Quelques réflexions sur la réforme monétaire
et financière dans l'ex-URSS**
(Revue d'économie financière) p. 12

**Les marchés financiers
dans la Fédération de Russie : mythes et réalités**
(Analyse financière) p. 18

**Les difficultés de réforme
des échanges extérieurs russes**
(Economic Bulletin) p. 24

Russie : les réformes en péril ?
(Financial Times) p. 30

M 2299 - 2307 - 14,00 F



Stabilisation, récession et croissance économique dans les économies post-socialistes : état des lieux

On trouvera ci-après de larges extraits d'un article de Grzegorz Kolodko paru dans le numéro du 3^e trimestre 1992 de la revue **Economie prospective internationale** (*).

(*) Revue trimestrielle du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII). L'auteur de l'article est directeur de l'Institut de recherche sur les finances (Varsovie). Les notes et la bibliographie qui accompagnent le texte original n'ont pas été reprises.

Ampleur et causes de la récession

Les spécificités de la récession des économies post-socialistes

(...) La récession apparaît avec l'entrée dans la transition. Faut-il en déduire que la baisse du niveau de l'activité économique y est liée directement et, si oui,

à laquelle de ses trois composantes : stabilisation macroéconomique, changements institutionnels et restructuration microéconomique ? Dans quelle mesure peut-on expliquer cette diminution par d'autres facteurs ? Ce n'est qu'en fonction des réponses à ces questions que l'on peut rechercher des solutions pour s'engager sur la voie de la croissance économique.

Faut-il d'ailleurs parler de récession ? Certains auteurs le nient et soulignent la spécificité des phénomènes en cours en Europe de l'Est. Pour eux, la notion de récession doit être réservée à une phase du cycle

conjoncturel de l'économie de marché. La spécificité la plus importante de la récession en cours dans les économies post-socialistes concerne l'absence d'automatisme pour surmonter la phase de ralentissement. Or ce mécanisme fait partie du cycle conjoncturel propre à l'économie de marché. De ce point de vue, il ne faudrait donc pas parler de récession, et certains suggèrent de nommer ce processus autrement. Est-ce bien nécessaire ? Le but n'est pas de multiplier les nouvelles appellations, mais d'interpréter correctement les phénomènes : il s'agit bien d'une récession, mais d'un caractère différent de la phase classique du cycle conjoncturel de l'économie de marché.

Tableau 1. Evolution du revenu national et du PIB
(en %)

		Année antérieure = 100			
		1989	1990	1991	1992 prévision
Bulgarie	Revenu national	- 0,4	- 11,5	- 22,9	—
	PIB	—	—	- 22,0	—
Hongrie	Revenu national	—	—	—	—
	PIB	- 2,0	- 3,3	- 8,0	0-1
Pologne	Revenu national	- 0,2	- 14,9	—	—
	PIB	0,2	- 11,6	- 8/- 10	- 5/0
Roumanie	Revenu national	- 5,8	- 11,0	—	—
	PIB	- 7,9	- 15,0	- 14,0 (2)	0,0
Tchécoslovaquie	Revenu national	1,3	- 3,5	—	—
	PIB	—	- 0,4	- 15,9	- 3/- 9
URSS (1)	Revenu national	2,4	- 4,0	- 15,0	—
	PIB	—	—	- 17,0	—
Yougoslavie	Revenu national	1,0	- 11,0	- 20,0	—
	PIB	—	—	—	—

(1) Pour 1991, les données sont celles de la CEI.

(2) Selon les dernières informations, le PIB aurait baissé de 5,8 %, ce qui est incohérent au regard des autres données.

Source : « *Sytuacja gospodarcza Polski w 1991 roku ma tle innych Krajow* », Centralny Urząd Planowania, Varsovie, avril 1992.

La récession typique en économie post-socialiste possède les caractéristiques suivantes :

— elle succède à la phase de faible activité économique (avec tendance à la stagnation) typique de la croissance cyclique de l'économie socialiste ;

— elle se caractérise essentiellement par une chute absolue du niveau de la production et des investissements (mais pas forcément des autres grandeurs macroéconomiques, telles les exportations) ;

— le mécanisme de passage automatique à la phase de reprise ne se manifeste pas ;

— on ne peut tabler sur un enchaînement précis des phases postérieures à la récession ; il peut y avoir une chute de la production suivie immédiatement de l'amorce de la phase d'amélioration, ce qui rappelle le cycle conjoncturel usuel ; il peut aussi arriver — ce qui est le plus probable et les symptômes en sont visibles dans certaines économies post-socialistes — qu'à la récession succèdent dépression, reprise, et enfin prospérité. Alors seulement s'installera la croissance selon un schéma proche du cycle conjoncturel moderne du capitalisme.

De nombreux faits indiquent que la réalité suivra ce dernier scénario. Dans certains pays d'Europe centrale et orientale, — par exemple en Bulgarie, en Tchécoslovaquie

et en Pologne — le maintien, depuis un certain temps, d'un niveau d'activité très faible correspond à l'apparition de la phase de dépression post-récession. Celle-ci se caractérise par une absence de tendance nette soit de poursuite de la chute de la production, soit de reprise ; autrement dit, par une stagnation à un niveau très bas, accompagnée d'une poursuite de la montée du chômage.

Tableau 2. Le chômage dans les pays d'Europe centrale et orientale

(en % de la population active)

	1990		1991	
	Décembre	Juillet	Décembre	Décembre
Bulgarie	2,0	6,0	7,8	
CEI	—	—	1,5	
Hongrie	2,0	3,9	8,0	
Pologne	6,1	8,4	11,4	
Ex-RDA	—	12,1 (2)	11,8	
Roumanie	1,5 (1)	2,2 (2)	4/5	
Tchécoslovaquie	1,0	3,8	6,4 (3)	
Yougoslavie	17,0	19,4	20,1	

(1) Septembre 1990 ; (2) Août 1991 ; (3) Novembre 1991.

Source : « *Sytuacja gospodarcza Polski w 1991 roku ma tle innych Krajow* », Centralny Urząd Planowania, Varsovie, avril 1992.

C'est la politique économique menée dans ces pays qui décidera de l'enchaînement et de la force avec laquelle se manifesteront les phases successives. Il convient de souligner l'importance fondamentale de la politique autant macro que microéconomique, sans laquelle il sera impossible de surmonter la récession, comme le prouve l'expérience des années 1991 et 1992.

La chute de la production : artifice statistique ou réalité ?

La récession dans les pays post-socialistes est tellement spectaculaire que l'on parle souvent d'effondrement. Même dans la variante optimiste de ses prévisions, la Banque mondiale (1991) estime que le niveau de production antérieur à cet effondrement ne sera pas atteint avant 1996 pour « la partie septentrionale de la région » (Tchécoslovaquie, Pologne et Hongrie) et avant 2000 pour « la partie méridionale » (Bulgarie, Yougoslavie et Roumanie).

D'autres estimations nient, et les dimensions de la récession, et son importance. Ces appréciations sont formulées avec d'autant plus d'insistance que la récession s'avère plus longue et plus difficile à surmonter. Au début, ce sont les statistiques officielles de production industrielle d'où découle le niveau du revenu national qui ont été critiquées, en raison de l'inadéquation de la catégorie « production vendue » (Rostowski, 1990). Des articles ont ensuite souligné l'influence compensatrice de l'économie souterraine sur le niveau global de la production, alors qu'à l'époque où l'on escomptait encore une reprise rapide, la faible importance de ce secteur (non enregistré par les statistiques officielles) était au contraire mise en avant. Le Fonds monétaire international a mentionné, à juste titre, que dans tous les pays la baisse de la production s'est concentrée sur le secteur étatique. L'activité du secteur privé, qui n'est pas correctement reflétée par les statistiques officielles, s'est développée rapidement, principalement en Hongrie, en Pologne et en Yougoslavie, mais on estime que cela a eu une influence minime sur le niveau global de l'activité, étant donné le faible poids de ce secteur. Même si, au départ, il était deux fois plus important qu'il n'apparaît dans les statistiques officielles, et même si sa croissance est deux fois plus rapide que ne le montrent ces mêmes statistiques, cela ne changerait pas les résultats d'ensemble de manière significative. En Pologne et en Hongrie, le secteur privé jouait déjà un certain rôle au moment du démarrage de la transition, mais son développement n'a pas été en mesure de compenser la chute brutale de la production du secteur d'Etat. Dans les autres économies post-socialistes, le secteur privé était et demeure très modeste.

Certains auteurs ne savent pas résister à la tentation de décrire la réalité avec des couleurs exagérément optimistes, au prix d'efforts d'équilibrisme et d'hypothèses méthodologiques douteuses. A titre d'exemple, Berg et Sachs (1992) évoquent une diminution du PIB en Pologne pour 1991 bien inférieure à la réalité (3,8 % au lieu de 7-8 %), tout en la justifiant dans une large mesure par la baisse de la production précédemment exportée vers l'Union soviétique. Cette approche est sans aucun doute destinée à enjoliver la réalité pour des raisons de nature politique, voire idéologique. A l'extrême, on parle d'une « erreur de perception » — tout va

mieux — seulement les sociétés des pays post-socialistes ne savent pas s'en rendre compte.

Il existe aussi, ce qui est évident, des estimations mensongères dans l'autre sens car la transition et les processus réels et financiers qui l'accompagnent équivalent à une immense redistribution, tant des patrimoines que des revenus. Tout le tissu, toute la structure existante des intérêts politiques et économiques sont bouleversés, ce qui ne peut pas ne pas influencer les appréciations formulées qui sont alors politiques et non scientifiques.

Les causes de la récession

Complexité de la question

Quelles sont les raisons de la récession et de la dépression qui accompagnent le passage au marché des économies post-socialistes ? Elles sont complexes. Certains événements ont d'abord été mis en avant pour trouver des explications à l'effondrement économique auxquels les observateurs ne s'attendaient pas. D'où la tendance, exagérée, à accentuer l'importance des perturbations dans les livraisons de pétrole de l'URSS vers les pays de l'ex-CAEM, ou du conflit au Proche-Orient entre 1990 et 1991 (FMI, 1991). Un peu plus tard, on a fortement insisté sur la dissolution du CAEM et l'éclatement de l'Union soviétique. Mais ce genre d'arguments s'érode rapidement. Il est quand même difficile d'expliquer la chute de la production en 1992 en Roumanie ou en Albanie (qui est restée pendant quelque trente ans en dehors de cette organisation) par la liquidation du CAEM qui est intervenue quinze mois plus tôt, ou par l'éclatement de l'Union soviétique.

De nouvelles explications fleurissent, qui consistent à considérer partiellement la chute de la production comme un fait qui serait loin d'être négatif. Ainsi de l'idée d'une certaine surindustrialisation de l'économie socialiste et partant, de la nécessité d'une drastique désindustrialisation au début de l'ère post-socialiste (Berg, Sachs, 1992). Le processus devrait s'accomplir non pas tant par un développement plus rapide du secteur des services (secteur tertiaire au sens large), que par une diminution profonde de la production industrielle et le déplacement des ressources ainsi libérées vers le secteur des services. Sous cet aspect, la récession n'est pas un phénomène négatif, mais une purification de l'économie et une amélioration de la structure du produit global.

Selon une autre interprétation, le niveau à partir duquel on mesure la chute de la production ayant été surestimé dans le passé, la chute réelle serait bien moindre que ne l'indiquent les statistiques. Cette chute devrait, en outre, être considérée comme une élimination de la production qui n'aurait pas dû être, étant donné sa non-rentabilité (Winięcki, 1991).

Cette observation déjà ancienne est partiellement juste, mais elle est difficile à quantifier avec précision pour des raisons méthodologiques. Il est vrai qu'une partie des pertes de production ne correspond pas forcément à une chute réelle de la valeur ajoutée de la nation, et particulièrement du niveau de vie de la population : — d'une part, la chute de la production en économie post-socialiste résulte pour partie de la sortie de l'éco-

nomie de pénurie. L'élimination de la pénurie exige que la demande globale baisse jusqu'en dessous du niveau qui, en théorie, équilibre l'offre et la demande et ce risque doit être neutralisé par une réduction de la demande plus importante que celle qui suffirait à combler l'écart inflationniste (équilibre en flux). La demande globale baisse donc jusqu'à provoquer une sous-utilisation des capacités de production ;

— d'autre part, une partie de la diminution de la production est liée à l'élimination des productions à valeur ajoutée négative. Elle peut résulter du retrait des subventions qui les maintenaient. Si les ressources ainsi libérées sont utilisées à court terme pour d'autres usages plus efficaces, il s'agit alors d'un effet positif d'allocation et la baisse de production en un endroit est compensée par l'apparition d'une autre production (ou de son augmentation) ailleurs. Ceci est bien le but de la transition. Néanmoins, en raison de l'insuffisance des mécanismes d'allocation par le marché, l'effet d'allocation n'apparaît ni de lui-même, ni immédiatement. Un autre aspect de l'élimination des productions à valeur ajoutée négative est lié au degré et au niveau d'ouverture de l'économie à la concurrence étrangère, et à l'utilisation des prix mondiaux. Les entreprises qui, dans les conditions antérieures, étaient capables d'exporter de manière rentable, sont désormais obligées de réduire une production non compétitive qui ne trouve plus de débouchés à l'étranger. Ces entreprises créaient en fait une valeur ajoutée négative. Grâce à d'importantes subventions, et aux prix de l'énergie et aux matières premières, elles pouvaient vendre leur produit à l'étranger moins cher que la valeur des inputs nécessaires à la production (valorisés au prix du marché mondial) (McKinnon, 1991 ; Akerlof, Rose, Yellin, Hessinus, 1991). Il est donc compréhensible qu'une libéralisation poussée des prix et du commerce conduise à abandonner des productions jusque-là rentables. Au niveau macroéconomique et à long terme, cela est plus profitable que nuisible. Mais cette élimination a un coût à court terme.

Cinq causes

Les causes de la récession en économie post-socialiste sont ainsi les suivantes :

— l'héritage de l'économie du socialisme réel, qui a graduellement perdu son élan pour atteindre la stagnation dans sa phase finale. On peut admettre — bien qu'il soit impossible de le démontrer — que si les pays d'Europe centrale et orientale n'étaient pas entrés dans la transition, ils seraient de toute façon plongés dans une récession, mais d'une nature et surtout d'une intensité et d'une durée bien moindres ;

— les chocs extérieurs, dont certains eurent un caractère spécifique, car ils ne furent pas exogènes dans le sens plein de ce mot, mais — partiellement au moins — résultèrent de décisions de politique économique ;

— les effets de la sortie de l'économie de pénurie dans un contexte de stabilisation macroéconomique ; en principe, toute stabilisation entraîne une diminution passagère du niveau de l'activité économique (Bruno, Di Tella, Dornbusch, Fischer, 1989) à cause du ralentissement de la demande ; celle-ci est plus inévitable encore lorsque l'objectif est non seulement la maîtrise de l'inflation, mais aussi la suppression de la pénurie et la mise en œuvre de prix de marché ;

— l'élimination des productions à valeur ajoutée négative par la limitation ou le retrait des subventions aux productions déficitaires, ainsi que par la libéralisation du commerce et l'ouverture de l'économie à la concurrence étrangère.

A ces quatre causes, j'en ajoute cependant une cinquième — la plus importante. C'est la politique économique, ou plus exactement les erreurs commises en raison d'un mauvais enchaînement temporel des décisions et du blocage de la stabilisation macroéconomique (Kolodko, 1992a). S'il est vrai que les pays qui mènent une bonne politique économique se développent deux fois plus vite (Banque mondiale, 1992), on peut symétriquement avancer que les pays qui font une mauvaise politique économique s'enfoncent, eux, dans une récession deux fois plus grande que celle qui était objectivement inéluctable et qu'ils y restent plus longtemps que nécessaire.

Il n'est plus possible d'effacer les conséquences de politiques erronées. Il est en revanche possible et nécessaire de tirer des conclusions de cette expérience et, à partir de là, de réfléchir aux conditions de la croissance en économie post-socialiste.

Les anticipations et la réalité

Il existe un hiatus frappant entre les anticipations et la réalité quant au caractère et à la dynamique de la transition. Le plus souvent, on escomptait une récession superficielle et de courte durée, suivie d'un passage rapide à une phase de croissance dynamique. Plusieurs institutions ont commis cette erreur — dont la Banque mondiale et le Fonds monétaire international —, ainsi que de nombreux chercheurs et experts. D'où provient cette erreur d'appréciation ?

Optimisme excessif et vœux pieux

Cette fois-ci encore, les raisons sont complexes. Il y a eu l'optimisme excessif des nouvelles élites et de leur bureaucratie gouvernementale. Les gouvernements (les parlements aussi) ont souvent formulé des prévisions faites de vœux pieux, dépourvues de réalisme. L'absence de professionnalisme, l'insuffisance d'imagination et de sens des responsabilités — tout cela a contribué à échafauder des objectifs irréalistes. On peut citer à cet égard la prévision pour la Pologne d'une chute de 3,1 % seulement du produit national et de 5 % de la production industrielle en 1990 ; l'espoir de voir entrer la Russie dans la phase d'embellie conjoncturelle dès la fin de 1992. Les dirigeants politiques ont souvent annoncé, par tactique, des objectifs quantitatifs sur lesquels ils avaient pour le moins des doutes. Une telle attitude est dans une certaine mesure explicable, même si elle demeure difficile à justifier. En effet, on peut comprendre qu'un gouvernement — même s'il est en mesure de le prévoir — ne veuille pas ou ne puisse pas déclarer que sa politique va entraîner en deux ans une chute du revenu national de l'ordre de 20 %, une réduction de la production industrielle de 40 % et un taux de chômage à deux chiffres. Proclamer ce genre de programme économique causerait la chute des gouvernements avant même qu'ils ne la méritent.

Des analogies fallacieuses

Ces précisions irréalistes proviennent également d'un diagnostic erroné quant aux réalités de l'économie post-socialiste. Aujourd'hui, cet état est infiniment mieux perçu et analysé qu'il y a deux ou trois ans. A l'époque, les estimations ont été formulées sur la base de concepts et d'hypothèses assez approximatifs. Il faut en particulier mentionner ici les simplifications telles qu'une comparaison de la situation de l'Europe centrale et orientale post-socialiste avec l'Europe de l'Ouest de l'après-guerre (OCDE, 1991, Wolf, 1992). L'espoir d'une croissance rapide s'est fondé ainsi sur une apparente analogie avec la reconstruction de cette période.

Une autre analogie — avec les économies en développement — a influencé l'attitude de la Banque mondiale et du FMI ainsi que de l'Administration américaine. On peut comprendre que, dans les documents officiels internationaux, ce groupe de pays passe de la catégorie « économie planifiée » en voie d'extinction à celle des pays européens en voie de développement. L'assimilation de leurs caractéristiques sociales et économiques à celles des pays « en développement » doit cependant éveiller des doutes, voire soulever des protestations. Dans une telle approche, la spécificité des problèmes structurels et institutionnels que doit résoudre le monde post-socialiste se ramène à des différences quantitatives, tant pour les déformations de prix que pour l'inadéquation au marché des institutions, notamment des structures financières. Ceci laisse de côté des différences qualitatives essentielles dont celles liées à la structure de la propriété. Diminuer le niveau de la propriété étatique de moitié ne pose pas les mêmes problèmes si l'on part de 100 % que si l'on part de 60 %. Dans le deuxième cas, il existe déjà au départ une infrastructure institutionnelle, même si elle n'est pas assez développée. La société qui atteint en deux ans un niveau de chômage de 16 % en partant de zéro doit créer entièrement un système d'assurances sociales ; celle où le chômage double à partir d'un niveau de 8 % dispose déjà d'un tel système. Les différences sont immenses pour ce qui est de la taille des entreprises et de la concentration de la production. Les pays socialistes étaient connus pour leurs grandes entreprises qui employaient des milliers de personnes. Dans ce domaine, la Russie dépassait les Etats-Unis, la Pologne — l'Allemagne et la Tchécoslovaquie — l'Autriche. Les enjeux de la restructuration des capacités productives et leurs conséquences ne sont pas les mêmes qu'en Europe de l'Ouest après la guerre, qu'au Japon (Kiyono, 1992), ou qu'en Amérique du Sud des dernières années.

Il existe d'autres différences qualitatives. L'économie post-socialiste possède sa spécificité qu'il faut comprendre, avant de formuler des politiques économiques. Si ce n'est pas le cas — et le processus est déjà avancé en ce sens — une démarche erronée entraînera ces économies post-socialistes vers une situation de type latino-américain (Kolodko, 1990a). Les différences évoquées plus haut entre les pays post-socialistes et ceux en voie de développement iront en s'amenuisant, mais les problèmes à résoudre n'en deviendront pas plus simples. En résumé, cette approche analytique a eu une influence décisive sur la politique économique menée, y compris sur ses résultats qui devaient, à une brève échéance, se traduire par une croissance économique stimulée par une libéralisation économique rapide et profonde.

Des insuffisances méthodologiques

La troisième cause d'espoirs fallacieux réside dans l'approche méthodologique. Plusieurs études, surtout économétriques, ont été basées sur des hypothèses douteuses. A titre d'exemple, Borensztein et Montiel (1991) concluent que près de 75 % des dépenses d'investissement réalisées en économie planifiée étaient sans efficacité.

Ceci est absurde, bien qu'il soit évident que ce même niveau d'investissement réalisé dans les conditions d'allocation du marché serait d'une efficacité plus grande. La différence d'efficacité des investissements liée au type de système économique est difficile, sinon impossible à mesurer (Kolodko, 1991). Plus le gaspillage était élevé dans le passé (Flemming, 1992, admet qu'il atteignait 25 %), plus le rythme de croissance devrait être fort dans l'avenir. L'erreur réside dans le fait que les conditions dont dépend la mise en œuvre réelle des facteurs d'efficacité et de croissance ont été mal appréciées. Celles-ci sont telles que le passage à la phase de croissance s'avère beaucoup plus long que prévu. Cette croissance n'arrive ni rapidement, ni spontanément. Au cours de la phase de transition, l'élimination de l'inefficacité propre à l'économie planifiée ne fait que modifier la nature de cette inertie. Ce n'est qu'à plus longue échéance que cette inefficacité disparaîtra et il ne faut pas chercher à brûler les étapes. Or, celles-ci l'ont été, entre autres, du fait de la croyance naïve dans une privatisation rapide des économies post-socialistes et de son influence dynamique sur la sphère réelle. Ces hypothèses ne se sont pas vérifiées que ce soit pour le rythme ou l'étendue des privatisations. Toutefois, dernièrement, un peu de scepticisme ou de rationalité est venu tempérer les ardeurs.

Une surestimation de l'efficacité de l'aide internationale

La quatrième raison de cet optimisme excessif appelle un bref commentaire. Il s'agit là de l'espérance souvent naïve quant au volume de l'aide économique étrangère et de son influence salvatrice sur la production des économies post-socialistes. Cette foi naïve ne consistait pas tant en des attentes injustifiées quant à la valeur absolue de cette aide (sous toutes ses formes), qu'en des illusions sur la capacité d'absorption de ces crédits par les économies et sur l'efficacité de cette aide (Palmer, 1992). De nombreux auteurs se réfèrent au fait que, jusqu'à la mi-1992, l'aide occidentale en faveur des pays post-socialistes européens (sans l'ancienne Union soviétique) avait déjà dépassé celle accordée (dans des conditions comparables) par les Etats-Unis à l'Europe de l'Ouest après la Seconde Guerre mondiale dans le cadre du plan Marshall (Eichengreen et Uzan, 1992 ; Summers, 1992). Or, les résultats sont médiocres et il n'est pas possible de le comprendre sans étudier en détail les mécanismes d'allocation des capitaux et ceux de la politique pratiquée par les pays concernés.

Des prévisions irréalistes

Et enfin, cinquième source d'erreurs quant à l'avenir : la volonté délibérée de manipuler l'opinion publique. Versatile et souvent crédule, celle-ci est confrontée à une éclosion de charlatanisme économique, à l'annonce de perspectives tout à fait irréalistes : il est difficile de

qualifier autrement des promesses d'inflation à un chiffre un mois après la mise en œuvre de programme de stabilisation, ou de croissance économique six mois après. Les motifs de tels mensonges sont multiples, en général ils sont de caractère idéologique ou politique, ce qui est compréhensible ; le problème est que ce genre de démagogie ne reste pas sans effets sur les choix politiques réels.

Il convient cependant de rappeler que certaines attentes étaient justifiées. Notamment, on pouvait et on devait escompter des effets plus positifs de certains changements institutionnels (de la déréglementation et du développement de la concurrence, la libéralisation générale et les réformes financières) et des politiques de stabilisation macroéconomique. La déception enregistrée dans ce domaine résulte d'un mauvais étalement dans le temps des changements institutionnels et de la faillite de la politique de stabilisation dans certains pays de la région (Kolodko, 1992a, Nuti, 1992, Poznanski, 1992).

Avec une politique économique mieux orientée, les résultats auraient été meilleurs. C'est dans cette perspective qu'il faut étudier les prévisions du Fonds monétaire international formulées en concertation avec les gouvernements concernés au printemps 1991, bien qu'elles aussi aient été entâchées de certaines des déviations déjà évoquées. Le FMI a ensuite révisé à la baisse ses prévisions en matière de croissance économique, comme l'ont fait la Banque mondiale, l'OCDE et la CEE.

Mais avant d'en arriver là, le Fonds monétaire international avait prévu une diminution du PIB dans les six pays d'Europe centrale et orientale pour 1991 de 1,5 % seulement, puis son accroissement en 1992 de 2,8 % ; Borensztein et Montiel (1991) pronostiquaient pour la Pologne et la Hongrie une croissance de 6 à 7 %, pour la Tchécoslovaquie de 3,25 % en moyenne annuelle sur les années 1991-1995. Sensiblement à la même époque, la Banque mondiale, en utilisant d'autres méthodes de prévision (Summers, 1992), s'attendait elle aussi à une entrée plus rapide dans la phase de croissance et à son accélération dans la deuxième moitié de la décennie. Selon ces prévisions, le PIB devait croître en Pologne de 6 % en 1992, après 2 % en 1991. En réalité, il a chuté en 1991 de près de 8 % et il convient de s'attendre à une nouvelle diminution d'environ 4 % en 1992. Mais il y a eu pire : l'annonce d'une croissance du PIB polonais de près de 14 % au cours des années 1991 et 1992 (Gomulka, 1990), alors qu'en réalité, il s'est effondré d'autant au cours de cette période. (...)

La conclusion qui s'impose devrait être une aversion pour l'élaboration de prévisions pour les économies post-socialistes. Mieux vaut examiner de près les questions de la stabilisation macroéconomique et ses conséquences sur la sphère réelle.

La stabilisation macroéconomique

Il est généralement admis qu'après l'effondrement de la production qui accompagne la transition, le passage à la croissance économique devrait être précédé de la

stabilisation macroéconomique. Elle est une composante essentielle du processus même de transformation du plan vers le marché. Comment faut-il comprendre le concept même de stabilisation et quels sont ses traits caractéristiques en économie post-socialiste ? (Calvo, Coricelli, 1992 ; Kolodko, 1992 b).

Objectifs et conditions de la stabilisation

Les objectifs

Au sens strict, la stabilisation est une réduction de l'inflation à un niveau faible, sa maîtrise par les autorités monétaires, et en même temps, une consolidation des mécanismes de formation des prix en économie de marché. La stabilisation en économie post-socialiste se différencie des stabilisations classiques latino-américaines, car il s'agit aussi d'éliminer durablement le phénomène de pénurie. Ainsi la stabilisation doit-elle être liée à des changements institutionnels (Kornai, 1990, Edwards, 1992). Autrement dit, elle signifie la maîtrise du syndrome de « shortageflation », caractéristique structurelle inhérente aux économies planifiées réformées (Kolodko, 1992).

Au sens large, la stabilisation suppose un système macroéconomique dynamique caractérisé par un équilibre des flux et des ressources. Dornbusch et Fischer (1990) voient dans la stabilisation plus un processus économique qu'un état, caractérisé par l'absence de fluctuations excessives de l'emploi et par une inflation faible. Mais la stabilisation renvoie aussi à des éléments institutionnels et structurels, tels qu'un système de fiscalité rigoureux, un taux de change compétitif, mais aussi des marchés financiers solides et une déréglementation (Dornbusch, 1991).

Dans cette acception encore plus large, il s'agit de créer des conditions politiques, institutionnelles et structurelles où, non seulement le mécanisme des prix agit de façon fluide, avec une croissance de l'inflation la plus faible possible, mais où la pleine utilisation des capacités de production et le plein-emploi sont aussi garantis (plein-emploi voulant dire ici un écart minimal par rapport au taux de chômage naturel, et non la politique de plein-emploi typique des économies socialistes planifiées).

Néanmoins, une telle définition de la stabilisation n'intègre pas la croissance économique : une stabilisation sans croissance est possible, mais une croissance dans un environnement déstabilisé l'est aussi. Or, le problème est de garantir la croissance dans un contexte de politique de stabilisation.

Les conditions d'une stabilisation durable

Afin d'être durable, la stabilisation macroéconomique devrait être caractérisée par les cinq traits suivants :

— il n'est pas possible d'atteindre et de maintenir la stabilisation économique dans un environnement de stagnation, voire de récession ; le développement économique est nécessaire pour dégager des excédents budgétaires et commerciaux et garantir un niveau approprié d'emploi ;

— le taux de chômage doit être aussi faible que possible ;

— le taux d'inflation doit être ramené de manière durable à un niveau qui ne provoque pas une redistribution des patrimoines et des revenus inacceptable pour la société et ne contrarie pas la croissance ; ceci doit s'accompagner de la maîtrise des anticipations inflationnistes et des causes structurelles de l'inflation ;

— le budget de l'Etat doit être équilibré, voire en excédent ; compte tenu des déficits budgétaires qui précèdent la phase de stabilisation, cet excédent devrait garantir le maintien de la dette publique interne à un niveau tel qu'elle puisse être financée sans engendrer de tensions inflationnistes ; l'un des critères de convergence exigé pour les pays de la CEE par le traité de Maastricht — dette publique inférieure à 60 % du PIB — peut être pris comme référence ;

— le solde du compte courant doit permettre de servir la dette extérieure et même offrir la possibilité de la réduire, voire de l'éliminer à un horizon déterminé (10 ou 25 ans par exemple) ; la marge de manœuvre doit être estimée là aussi par rapport au PIB.

En outre, le taux de change devrait être stable, ce qui ne veut pas dire fixe (Classen, 1991). Il exprime la stabilité des objectifs décrits ci-dessus et conditionne les progrès à faire pour y parvenir. Si ces conditions sont respectées, il devrait contribuer aussi à la réalisation de la stabilisation macroéconomique. (...)

Le rôle de la politique économique

Le domaine d'action de la politique économique de l'Etat a toujours été objet de discussions théoriques et pratiques encore plus vives dans les périodes de changement. En simplifiant, le débat et les divergences portent d'une part sur la façon de transformer l'économie, ses institutions et sa structure, soit à travers une thérapie de choc, soit de manière progressive ; d'autre part, sur le rôle de l'Etat dans ce processus (OCDE, 1991, Drogi, 1992 ; Lipowski, Kulig, 1992).

Il semblerait que l'approche néolibérale — parfois extrême —, qui a dominé au départ, recule petit à petit devant les résultats. En témoigne le discrédit de l'idée, parfois prônée de « destruction créatrice ». Selon cette thèse, le passage à la phase de croissance économique peut s'effectuer automatiquement, sans ingérence l'Etat, grâce à l'assainissement de la structure économique par disparition rapide et massive des opérateurs inefficaces. Les actifs ainsi libérés trouveraient — en s'appuyant sur les mécanismes du marché introduits d'un seul coup — une allocation plus efficace qu'avant, ce qui devrait porter l'économie sur la voie de la croissance. Dans cette approche, le rôle de l'Etat est très limité. Il doit favoriser cette sorte de destruction et participer à la création d'infrastructures de marché. Tout le reste devrait être accompli par le marché et ses forces.

D'une certaine manière, cette approche a bien été suivie dans quelques pays, surtout en Pologne, mais aussi en Tchécoslovaquie et partiellement en Russie. En Allemagne orientale, son application a été partielle car le

rôle de l'Etat dans la transformation de l'économie de la RDA est essentiel. Les résultats d'une telle politique n'étant pas concluants, un certain changement d'orientation théorique s'est dessiné, ainsi qu'une approche quelque peu différente de la part des organisations financières et économiques internationales et de l'Occident quant à leur soutien à la transition. Depuis quelque temps, cette approche se teinte d'un pragmatisme plus grand.

Quatre volets

La politique économique est hétérogène. On peut analyser son rôle dans l'ajustement macroéconomique et la croissance des économies post-socialistes selon quatre volets : la stabilisation macroéconomique ; le développement des infrastructures ; le gel de l'activité directement productive de l'Etat ; le soutien de l'activité productive du secteur privé (Krueger, 1992).

La politique macroéconomique

La stabilisation macroéconomique doit poursuivre cinq objectifs principaux. L'ajustement budgétaire a pour but d'obtenir un équilibre durable des finances publiques et une réorientation vers le marché ; en particulier, il s'agit de limiter les subventions aux productions non rentables et au soutien des prix, et de promouvoir un changement dans la structure des recettes budgétaires en allant vers des prélèvements plus largement assis sur la consommation. Il est également nécessaire de modifier le système des assurances sociales, de manière qu'elles ne soient pas une charge excessive pour le budget de l'Etat et qu'elles n'entretiennent pas un déficit budgétaire chronique.

Viennent ensuite la libéralisation et l'adaptation des prix. Il s'agit là de créer les prémisses au fonctionnement des mécanismes de prix de marché. Il peut être justifié de pratiquer transitoirement une politique des prix, notamment pour les prix de l'énergie dont l'influence d'ajustement administré sur les coûts de production et le prix de certains services (logement) est prépondérante.

Le troisième volet de la politique de la stabilisation concerne les mesures de restriction monétaire qui ont pour but d'éviter que l'inflation induite par les réformes de la fiscalité et des prix (mais aussi le taux de change compte tenu de l'importante dévaluation accomplie à cette occasion), n'évolue en un processus inflationniste chronique. Ceci exige un contrôle rigoureux du rythme des variations de l'offre monétaire, une adéquation de la liquidité aux besoins de la sphère réelle.

La brutalité des processus d'ajustement dans les économies post-socialistes fortement déstabilisées par la phase initiale de la transition, requiert certaines actions hétérodoxes (Kolodko, Gotz Koziarkiewicz, Paczek, 1991), essentiellement dans le domaine des salaires. Leur adaptation aux nouvelles conditions de prix doit être fermement contrôlée car il ne faut pas que l'indexation des salaires (et d'autres revenus, telles les retraites et pensions) neutralise les effets positifs suscités par d'autres actions, par exemple celles entreprises pour assainir les prix et garantir un taux de change concurrentiel.

Le dernier — et cinquième — aspect macroéconomique de la stabilisation concerne justement le **taux de change**. Il s'agit là principalement d'introduire une convertibilité de la monnaie nationale et de stabiliser le taux de change réel à un niveau compatible avec l'objectif de solde des échanges courants.

Ainsi entendue, la politique de stabilisation macroéconomique doit agir également en faveur du maintien d'un niveau d'activité économique donné. Il en résulte que ses orientations doivent être perçues dans le cadre décrit plus haut du pentagone de la stabilisation macroéconomique. Sinon, il peut arriver qu'elle s'auto-annihile si les moyens servant à la réalisation d'objectifs déterminés deviennent une fin en soi.

Développement des infrastructures

Les autres objectifs de la politique économique sont autant les changements institutionnels que la restructuration microéconomique des capacités de production. Dans cette perspective, l'amélioration des infrastructures devrait être une priorité. Il faut tout d'abord créer et développer les réseaux : routes, transports, communications. Parallèlement, il est nécessaire d'assurer un fonctionnement efficace des institutions financières. En ce domaine, le secteur privé n'est pas apte à créer lui-même les conditions indispensables à son fonctionnement et à son développement. Dans certains secteurs, l'intervention de l'Etat est inévitable. Ce n'est qu'ensuite que les entreprises privées pourront démontrer leur efficacité. Une politique de création d'infrastructures par l'Etat en est la condition nécessaire, mais certainement pas suffisante.

Gestion du patrimoine productif de l'Etat et privatisation

Le troisième objectif de la politique de l'Etat — à la différence de deux précédents — relève plutôt de la sphère microéconomique et concerne son activité directement productive. En tant que propriétaire des actifs productifs, celui-ci doit les gérer efficacement. Dans certains pays, il produit moins des deux tiers du produit national (Pologne), dans d'autres il fournit toujours plus de 95 % du revenu national (Albanie, Russie en 1992) et représente un volume d'emploi correspondant à sa place dans l'économie.

La prédominance de la propriété d'Etat est le trait caractéristique de l'économie post-socialiste. Le rythme et les orientations du changement de cette structure de propriété pose problème (OCDE, 1991). La nécessité d'une privatisation poussée et rapide est inhérente à la transition. Mais il n'est pas possible de privatiser plus, ou plus vite, que de raison. L'Etat est dans l'obligation de gérer efficacement les entreprises pour qu'elles ne soient pas une charge pour le budget, mais au contraire la source principale et raisonnablement stable de ses revenus au cours de la transition. Cette période ne sera pas aussi courte qu'initialement escompté, les efforts pour équilibrer les finances publiques peuvent ne pas réussir et l'ajustement budgétaire peut avoir l'effet pervers évoqué plus haut : l'Etat qui transforme son économie ne doit donc pas se comporter avec ses actifs productifs comme un syndic de faillites chargé de les vendre au plus vite aux enchères, voire les distribuer gratuitement, mais les considérer comme

une source de revenus et un lieu de travail pour la majorité de la main-d'œuvre — fonction qui ira en régressant avec les progrès de la privatisation. Il est donc indispensable de rationaliser la gestion du patrimoine productif de l'Etat, indépendamment de sa privatisation rapide (Frydman, Rapaczynski, 1991).

Soutien au secteur privé

Enfin, le quatrième volet de la politique économique consiste en un ensemble d'incitations — positives et négatives — et de règlements que la puissance publique utilise pour agir sur l'allocation des ressources dans le secteur privé. Les gouvernements ont ici à leur disposition des instruments d'action directe, mais aussi de nombreux instruments indirects pour gérer la libéralisation et la déréglementation économique, qui sont parmi les dimensions les plus importantes de la transition. Il est donc normal que les instruments indirects que sont les politiques budgétaire, monétaire (volume de la masse monétaire et taux de change) et commerciale prennent une importance croissante en économie post-socialiste.

La politique économique de transition

Ces quatre volets de la politique économique qui conditionnent la stabilisation macroéconomique et qui créent les prémisses de la croissance économique sont d'une importance variable au cours de la transition post-socialiste. Initialement, l'accent est mis sur l'activité économique directe de l'Etat, puis sur l'amélioration des infrastructures pour les entreprises privées et sur les actions de stimulation et de contrôle de cette activité ; une telle évolution correspond au caractère dynamique de la triade : stabilisation macroéconomique — changements institutionnels — restructuration microéconomique des capacités de production. En effet, ces processus se déroulent en partie simultanément, en partie successivement (Fischer, Gelb, 1991 ; Tardos, 1991). Les changements des droits de propriété sont ici d'une importance essentielle. Plus le processus des privatisations est rapide, plus active doit être la politique de l'Etat — et réciproquement. C'est la politique de l'Etat qui détermine le succès (ou l'échec) de la privatisation.

Autrement dit, l'Etat post-socialiste ne devrait pas tant se désengager de l'économie que reconsidérer ses modalités d'intervention. Pour son activité productive, il doit définir ses propres limites afin que le secteur privé, plus efficace et compétitif, puisse se développer. En même temps, le développement autonome de ce secteur induira une réduction de l'intervention de l'Etat.

Le passage à la régulation par le marché des comportements des agents économiques ne diminue nullement le rôle de l'Etat et de la politique économique, mais le modifie, ce qui n'est pas aisé, car les compétences, les connaissances et les habitudes de l'administration doivent changer. Dans ce domaine, il n'existe aucune thérapie de choc. Il faut tout simplement apprendre et expérimenter, processus long et coûteux. En économie post-socialiste, apparaissent à ce niveau des difficultés liées aux distorsions de revenus entre l'administration publique et le secteur privé.

Les relations entre les divers aspects de la politique économique sont complexes et souvent mal comprises par

les décideurs et les groupes de pression qui cherchent à les influencer. Bien que la transition impose d'importants changements dans le mode de fonctionnement de l'administration par rapport à l'économie planifiée, celui-ci demeure peu transparent et n'est perçu clairement ni par les responsables, ni par la population (Roland, 1992). Certaines décisions de politique économique sont parfois imposées par des lobbies, alors qu'à long terme, elles ne serviront pas leurs intérêts. Les nombreux délais qui interviennent entre la prise de décision et ses effets sont sous-estimés quand ils ne sont pas négligés. C'est d'autant plus dangereux qu'il est notoire que les sociétés en transition et leurs élites politiques se trompent dans l'évaluation du temps nécessaire aux réformes.

Il serait possible de citer ici de nombreuses menaces qui en découlent pour la politique de stabilisation et de croissance. Attirons au moins l'attention sur les implications du rythme de croissance de l'endettement public interne, qui n'est guère contrôlé dans la plupart des pays post-socialistes. Il faut bien voir que les conséquences doivent en être appréciées tant au cours de la première que de la dixième année. Si, à titre d'exemple, la Pologne augmente en 1992 d'un seul coup la dette publique de quelque 5 % du produit national brut, il faut non seulement en mesurer l'effet à court

terme — l'éviction du secteur privé de l'étroit marché du crédit —, ce qui, à long terme, contrarie la croissance économique ; mais aussi voir les conséquences que l'augmentation rapide de cette dette produira en 2002.

En pratique, les responsables politiques ne raisonnent pas à une telle échéance et n'assument pas de responsabilité à aussi long terme. Or, l'emprunt par l'Etat de près de 5 milliards de dollars au cours d'une seule année (dont quelque 80 % en Pologne), dans un contexte d'inflation toujours galopante, aura des répercussions à long terme sur tous les sommets du pentagone de la stabilisation (déstabilisation ?) macro-économique. Malheureusement, ce futur dépasse l'horizon temporel des politiques et le champ de leurs responsabilités. Cette discordance des perspectives temporelles est d'autant plus grande que la situation politique est instable. Or, dans quasiment tous les pays post-socialistes, elle est instable et aucun espoir d'amélioration proche n'existe. Cela ne facilite en rien les efforts requis pour rejoindre la phase de croissance économique.

Grzegorz Kolodko

*(Economie prospective internationale, n° 51,
3^e trimestre 1992)*