



# Leçons de la crise russe pour les économies en transition

La faiblesse des contraintes budgétaires et des contrôles administratifs a conduit la Russie au bord de l'hyperinflation. La désinflation et l'imposition d'une ferme discipline budgétaire à bref délai sont les moyens d'y remédier.

*Egor Gaïdar*



M. Egor Gaïdar était Premier Ministre de la Russie en 1992. Il est maintenant Directeur de l'Institut de recherche sur l'économie en transition (Moscou).

**Q**UELS ENSEIGNEMENTS les économies en transition ont-elles à tirer de la crise financière en Russie? Je pourrais répondre à cette question en dissertant sur les taux de change et d'intérêt et les politiques budgétaires, ou encore, ce qui serait peut-être plus intéressant, sur les erreurs commises par le gouvernement russe, la Banque centrale de Russie et, il faut bien l'admettre, même par le FMI. Mais tel n'est pas mon propos, et je préfère traiter cette question sous l'angle des contraintes budgétaires.

## Faibles contraintes budgétaires

La notion de faible contrainte budgétaire — essentiellement le manque de responsabilité financière des dirigeants d'entreprise — a été conçue par des économistes non socialistes pour les entreprises du système socialiste. Elle est, à mon avis, tout aussi applicable aux entreprises des économies en transition et des économies post-socialistes. Dans le système socialiste, l'autorité du dirigeant d'entreprise n'avait rien à voir avec la rentabilité de l'entreprise. La faible contrainte budgétaire était le fruit d'un processus budgétaire étatique qui était étranger à toute considération d'efficacité ou de profit. Dans un système de marché, où les bénéfices sont l'expression même de l'auto-

rité du dirigeant, une contrainte budgétaire faible est rare et toujours temporaire. L'économie de marché repose, comme chacun sait, sur une discipline budgétaire rigoureuse. Le dirigeant d'entreprise dont l'indifférence aux considérations budgétaires précipite la faillite ne tardera pas à en subir de fâcheuses conséquences.

## Contraintes administratives rigoureuses

Le système socialiste faisait coexister des contraintes budgétaires faibles et des contraintes administratives rigoureuses. Étant donné que chaque entreprise s'intégrait dans une vaste hiérarchie, l'État exerçait un contrôle strict sur la nomination de ses dirigeants et s'assurait qu'ils menaient à bien les tâches qui leur étaient assignées, y compris la réalisation d'objectifs sociaux de large portée. Mais, lorsque les régimes socialistes totalitaires ont commencé à se désintégrer, le contrôle administratif exercé sur les dirigeants d'entreprise s'est aussi disloqué. À un moment donné du développement dans toutes les économies post-socialistes, il en est résulté une combinaison fatale de laxisme budgétaire et de contrôles administratifs faibles ou inexistantes.

L'attitude des cadres dans le système socialiste peut être assimilée à celle d'un propriétaire d'entreprise qui n'a pas à se précoc-

cuper des bénéfiques, sachant que de mauvais résultats seront compensés par divers accommodements budgétaires tels que des subventions, des prêts libéraux et la possibilité d'accumuler des arriérés d'impôts sans graves conséquences. On peut imaginer ce que cela implique du point de vue de l'efficacité générale du marché!

Premièrement, cela veut dire que les instruments du marché qui assurent normalement la redistribution des ressources des entreprises inefficaces à des entreprises efficaces ne jouent pas. La discipline du marché devient inopérante.

Deuxièmement, étant donné qu'une faible contrainte budgétaire est incompatible avec une fiscalité équitable et efficiente, l'obligation fiscale de l'entreprise est déterminée en pratique non pas par la législation fiscale, mais par négociation entre l'entreprise et les pouvoirs publics. De tels procédés sont la porte ouverte à la corruption.

### Scénario catastrophe

Comme je viens de le mentionner, pratiquement tous les pays se sont heurtés, après l'effondrement du communisme, à des difficultés liées à cette conjugaison de faibles contraintes budgétaires et administratives. Quelle est la différence entre les économies «de marché socialistes» avant le début d'une réforme sérieuse et dans la réalité du post-communisme? Avant les réformes, les dirigeants d'entreprise étaient fermement encadrés dans un système politique totalitaire. Ils étaient obligés de bien se tenir. Ils devaient montrer leur loyauté au parti. Il est aussi malheureusement vrai que beaucoup d'entre eux s'enrichissaient et enrichissaient leurs proches en se servant dans les caisses de leur entreprise, mais il y avait des limites à ces transgressions. L'entreprise devait tout de même répondre aux exigences de la planification et pourvoir au bien-être de ses travailleurs. Le dirigeant qui manquait à ses devoirs fondamentaux était en infraction vis-à-vis du pouvoir politique. Cela ne se faisait pas et pouvait avoir de graves répercussions pour le contrevenant.

L'effondrement du communisme sonna le glas du totalitarisme et de toutes ses restrictions sociales et administratives. Le relâchement des contraintes à la fois budgétaires et administratives eut alors des conséquences très fâcheuses pour les entreprises, pour la société et pour l'économie tout entière. Il fallait d'ailleurs s'y attendre dans le contexte social sorti des cendres du totalitarisme. Pourquoi? Premièrement, en raison de la mentalité profondément ancrée dans 70 ans de socialisme. Loin d'être des entités distinctes, les entreprises étaient considérées comme une partie intégrante de l'État, fruit de l'industrialisation socialiste. Comment pouvait-on pénaliser une entreprise pour la seule raison qu'elle n'était pas en mesure d'acquitter ses impôts pendant quelque temps? Cela semblait absurde : l'État devait pourvoir aux besoins de l'entreprise, et non l'inverse.

Deuxièmement, étant donné que les dirigeants d'entreprise faisaient partie de l'infrastructure sociale du régime totalitaire, ils n'étaient en rien différents des autres cadres de l'appareil administratif. Ils étaient allés ensemble à l'université, ils travaillaient ensemble et passaient ensemble leur loisirs. Ils pouvaient aussi s'associer dans la collusion. Sans système de sauvegarde politique et juridique — et il n'y en a guère eu ces dix dernières années —, les faibles réglementa-

tions budgétaires et administratives conjuguées à ce système de copinage ont engendré une situation d'inefficience, de stagnation et de corruption poussée à l'extrême.

### Remèdes

Comment peut-on changer cette situation? Quelles forces pourraient inciter à assujettir les entreprises à de plus fermes contraintes? Il faut d'abord et avant tout remédier aux énormes déséquilibres budgétaires et excédents monétaires qui sont l'héritage macroéconomique du socialisme. Pour assurer la stabilisation macroéconomique conformément aux normes occidentales à laquelle aspire l'élite politique, il faut brider la création de monnaie, réduire le déficit budgétaire et éliminer le laxisme budgétaire (notamment en sévissant rigoureusement contre les arriérés d'impôts). Dans les pays d'Europe centrale qui se trouvaient dans une situation analogue et où les mêmes aspirations ont été renforcées par la volonté d'adhésion à l'Union européenne (comme en Hongrie et en Pologne), les gouvernements ont imposé aux entreprises une discipline financière ferme, voire rigoureuse, dès le début de la transition. Et ils ont agi de manière si résolue qu'ils ont vite réussi à éradiquer la culture de laxisme budgétaire.

La République tchèque est un exemple intéressant, car sa situation financière était la plus favorable de tous les pays socialistes lorsque leur système économique s'est effondré, et elle est restée robuste pendant les premières années de la transition. Mais, s'abandonnant à l'autosatisfaction tirée de cet avantage sur le plan financier, le gouvernement n'a pas fait d'effort sérieux pour renforcer les contraintes budgétaires des entreprises. Malgré la réputation d'efficacité macroéconomique du pays, le gouvernement a différé la restructuration, les grandes entreprises publiques continuant à bénéficier de faibles contraintes budgétaires pendant les trois premières années de la transition, et une loi sur les faillites n'est entrée en vigueur qu'en 1993. Il en a coûté au pays trois précieuses années de développement.

Dans la majorité des cas, la stabilisation macroéconomique à l'ère du post-socialisme est indissociable de la microéconomie. La stabilisation ne peut progresser sans discipline budgétaire au niveau des entreprises ni restructuration massive des entreprises inefficaces. En Russie, bien entendu, la politique macroéconomique pendant les premières années de la transition a été extrêmement faible, principalement en raison du manque de consensus politique et de la division du pouvoir politique (comme en a témoigné l'inflation rampante tout au long de ces années). Les contraintes budgétaires et monétaires inadéquates au niveau macroéconomique se sont conjuguées aux contraintes budgétaires inadéquates au niveau des entreprises.

### Financement du budget

Lorsque l'on a finalement entrepris de stabiliser la situation monétaire en Russie, l'inflation avait érodé les avoirs de trésorerie et rendu quasiment impossible le financement des déficits budgétaires. La population était plus que lasse de l'inflation. La situation était très différente de ce qu'elle avait été au moment de l'effondrement de l'économie socialiste et montrait combien il avait été déraisonnable de différer les réformes.

Avec l'érosion des avoirs monétaires due à l'inflation, le ratio de la masse monétaire au PIB était bien inférieur à ce qu'il aurait été si la désinflation avait été engagée plus tôt. En outre, les arriérés d'impôts accumulés sans restriction par les entreprises avaient contribué à la diminution des recettes budgétaires. Il était très difficile de remettre en question, sans parler de changer, ce comportement fermement ancré.

La capacité d'emprunt de l'État sur le marché intérieur pour financer le déficit était sérieusement limitée par le manque de disponibilités dans l'économie. Les recettes budgétaires étaient faibles dans l'absolu ainsi que relativement à celles des économies en transition qui avaient été plus promptes à engager le processus de réforme. Et le gouvernement était apparemment incapable d'imposer la réduction drastique des dépenses qui était indispensable à la stabilisation monétaire. De 1995 au premier semestre de 1998, le gouvernement a lutté contre le laxisme budgétaire des entreprises, les déséquilibres budgétaires massifs au niveau macroéconomique et une politique monétaire trop souple. Il a réussi à raffermir la politique monétaire, mais il est resté aux prises avec ses problèmes budgétaires micro- et macroéconomiques.

Pendant la période 1995-98, le problème du recouvrement des impôts n'était pas un problème d'administration fiscale au sens habituel du terme. Il relevait plutôt d'un conflit politique quant à l'essence même du système économique qui était en train de prendre forme : les rapports entre l'État et les entreprises devaient-ils être régis par la loi ou, comme précédemment, par le jeu de l'influence politique et des relations personnelles? Ce conflit a débouché sur ce que j'appellerai un semi-équilibre, avec la stabilisation du déficit budgétaire aux alentours de 6 à 7 % du PIB mais un soutien politique insuffisant pour le réduire davantage. Des déficits de cette ampleur sont manifestement intenable à long terme. Au-delà d'un à deux ans, le gouvernement doit réduire les dépenses et restructurer les relations entre l'État et les entreprises, ou renoncer à stabiliser la situation monétaire. Le choix est clair.

### Dangers présents

La transformation radicale du climat financier international depuis 1997 a fait peser une lourde menace sur l'économie russe et sa politique financière inadéquate. Dans l'incapacité de comprimer le déficit budgétaire, il est extrêmement difficile pour le gouvernement russe de combler l'écart entièrement en empruntant au FMI et à la Banque mondiale. Inutile de dire qu'il lui est encore plus difficile de mobiliser des crédits sur le marché. Sa capacité d'emprunt sur les marchés internationaux de capitaux varie selon le moral des participants. Si ces marchés sont optimistes et que la tendance est à l'expansion, il y a des possibilités, mais, si l'humeur change, l'emprunteur est pris dans le piège d'où il est très difficile de sortir. Les investisseurs sont extrêmement

## «Il faut comprendre que le renforcement des contraintes budgétaires est important ... pour accroître l'efficacité de l'économie.»

réticents à prendre des risques dans le contexte d'une politique de change imprévisible : si l'on veut attirer des capitaux, le taux de change doit être transparent et stable. Il n'y aura pas d'entrées de capitaux sans garantie contre les risques de change.

Entre l'automne 1997 et août 1998, le gouvernement russe avait le choix entre deux stratégies possibles. La première consistait à prouver qu'il avait la volonté politique de resserrer le budget en réformant ses relations avec les grandes entreprises, comme celles des secteurs du pétrole et du gaz, pour leur imposer une discipline budgétaire rigoureuse. La deuxième était de renoncer à essayer de promouvoir des politiques anti-inflationnistes. Malheureusement, la tentative de resserrement budgétaire n'a pas bénéficié d'un appui politique suffisant, ce qui a eu pour résultat inévitable de laisser libre cours au laxisme

budgétaire et monétaire.

Les premières mesures prises par le gouvernement formé en septembre 1998 ont montré qu'il avait lui aussi une préférence marquée pour de faibles contraintes budgétaires. En quoi ces mesures ont-elles consisté? Premièrement, le gouvernement a négocié avec les plus gros contribuables russes, institutionnalisant la pratique de l'assujettissement à l'impôt par entente mutuelle, et non par obligation légale. Deuxièmement, il a aussi institutionnalisé un système de compensation en permettant aux entreprises d'acquitter leurs impôts en nature et en annulant les dettes des entreprises du secteur agricole.

Ce ne sont pas des initiatives isolées. Ces mesures s'inscrivent dans une politique globale (même si le gouvernement ne le reconnaît pas) qui est essentiellement de permettre à l'élite de garder le contrôle de la richesse et de continuer à gérer les entreprises sans se soucier d'efficacité, l'État payant la facture. C'est ce qui s'est passé en Russie au cours des cinq derniers mois.

### Quelques conseils

Je propose, pour conclure, un certain nombre de leçons à tirer de l'expérience de la Russie :

- Si l'économie socialiste ne fonctionne plus, le gouvernement devrait essayer de réduire l'inflation le plus vite possible. S'il tarde à le faire, le processus sera beaucoup plus douloureux.
- Si l'inflation tarde à diminuer, le gouvernement devrait comprimer radicalement les déficits budgétaires.
- Il faut renoncer à l'idée qu'il est possible de financer le déficit avec des instruments à court terme.
- Il importe de tenir compte de la sensibilité du taux de change aux variations des prix des produits de base.
- Il faut comprendre que le renforcement des contraintes budgétaires est important non seulement pour augmenter les recettes budgétaires, mais aussi pour permettre au mécanisme du marché de fonctionner et d'accroître ainsi l'efficacité de l'économie. **F&D**