



M. Michel Camdessus, Directeur général du FMI, accueille M. Egor Gaïdar, ancien Premier Ministre russe



M. Vadim Khoubanov, Banque nationale d'Azerbaïdjan



M. Marko Skreb, Banque nationale croate



M. Miroslav Hrnčir, Banque nationale tchèque

# Dix ans de transition

## Progrès et défis

Pour dresser le bilan du chemin parcouru depuis dix ans par les économies en transition et identifier les défis de l'avenir, le FMI a réuni en février 1999 de hauts responsables des pays en transition, des universitaires et des fonctionnaires d'organisations internationales. Le présent article fait un tour d'horizon des principaux sujets traités durant cette conférence. Certains d'entre eux seront développés dans les articles qui suivent.

*Saleh M. Nsouli*

**D**ÉPUIS LA CHUTE du mur de Berlin il y aura bientôt dix ans, les anciennes économies planifiées d'Europe centrale et orientale, des États baltes, de la Russie et des autres pays de l'ex-URSS ont réalisé de grandes avancées vers l'économie de marché. Au départ, cette transformation historique s'est accompagnée d'une instabilité considérable des prix et de la production. Les programmes de stabilisation appuyés par le FMI et la Banque mondiale ont aidé à contenir cette instabilité dans de nombreux pays et éperonné les réformes structurelles. Mais il subsiste des obstacles de taille, comme en témoignent les problèmes rencontrés par l'Albanie, la Bulgarie et la Roumanie en 1996-97 et la crise qui a sévi en Russie en 1998.

Dans son allocution d'ouverture, le Directeur général du FMI, Michel Camdessus, a donné le ton de la conférence en évoquant les progrès réalisés tout en soulignant que « nous ne sommes certes pas au bout de nos peines... À présent, la plupart des pays peuvent s'atteler à la tâche beaucoup plus difficile et plus longue que représente l'application des réformes de seconde génération. » Et il a insisté sur cette tâche particulière : « assurer l'état de droit et favoriser une culture qui se conforme, de bon gré en fait, à un cadre juridique et réglementaire ainsi qu'à un code de bonne conduite ».

### Le bilan de la situation

On a dressé un bilan de la transition à ce jour, en examinant plus particulièrement certains aspects tels que la désinflation, la croissance, la réforme des entreprises publiques, les contraintes budgétaires, la gouvernance, les flux de capitaux, les réformes bancaires, l'économie souterraine et l'inégalité des revenus. (L'encadré donne la liste des interventions à la conférence.)

Les études économiques sur le processus de transition posent deux questions cruciales sur la désinflation. Premièrement, à quel rythme la désinflation s'est-elle opérée pendant la transition? Deuxièmement, quel effet la désinflation a-t-elle eu sur la production? Carlo Cottarelli et Peter Doyle ont constaté que la désinflation a été très rapide dans nombre de pays en transition. Le taux médian d'inflation dans les pays d'Europe centrale et orientale a été ramené de 84 % en 1992 à environ 9 % en 1995. La désinflation a été encore plus rapide dans les États baltes, en Russie et dans les autres pays de l'ex-URSS, où le taux médian est tombé de 1.210 % en 1992 à 60 % en 1995. Les deux groupes de pays ont convergé à un taux médian de 11-12 % en 1997. Mais la réduction de l'inflation, à quelques exceptions près, n'a pas été poursuivie et l'inflation a resurgi dans quelques pays.



M. Dariusz Rosati, Banque nationale de Pologne



M. Werner Riecke, Banque nationale de Hongrie



M. Anvar Saidenov, Agence d'investissement kazakhe



MM. Pietro Garibaldi et Jeromin Zettelmeyer et M<sup>mes</sup> Ratna Sahay et Nada Mora, FMI

D'une manière générale, il ne semble pas que cette désinflation, aussi rapide ait-elle été, ait contribué à ralentir la production. Quatre facteurs ont joué un rôle clé à cet égard : la désinflation et la libéralisation des prix ont bénéficié d'un appui politique considérable; des politiques de stabilisation ont été rapidement mises en place; la désinflation a été appuyée par un vaste rééquilibrage budgétaire; enfin, les différents cadres monétaires étaient suffisamment souples. En fait, loin de freiner la production, le contexte d'inflation modérée et faible a été bénéfique pour la croissance.

Néanmoins, presque tous les pays de la région ont enregistré une baisse substantielle de la production au début de la transition. Oleg Havrylyshyn et Thomas Wolf attribuent la perte de production initiale au démantèlement du réseau de production et de commercialisation très centralisé et inefficace de l'économie dirigiste, qui a été suivi d'un long hiatus inévitable avant que les ressources soient réaffectées à des emplois plus efficaces dans un système décentralisé. Les différences de situation et de politique au départ se sont traduites par une contraction beaucoup plus forte au début de la transition dans les États baltes, en Russie et dans d'autres pays de l'ex-URSS que dans les pays d'Europe centrale et orientale. Mais, après avoir décliné pendant environ trois ans, la production est en hausse depuis plusieurs années dans la plupart des pays. On relève toutefois un certain nombre d'exceptions. L'Albanie, la Bulgarie et la Roumanie, où la production avait amorcé une reprise trois à cinq ans après le début de la transition, ont accusé un recul en 1996-97 à défaut d'avoir engagé certaines réformes structurelles importantes; et le Kazakhstan, la Moldova, la Russie, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ukraine n'ont que peu ou pas progressé après huit ans de transition, pour diverses raisons, parmi lesquelles des troubles civils, la baisse des prix mondiaux du pétrole et les retombées de la crise en Russie, qui est elle-même le reflet d'incertitudes politiques et d'un programme de réformes structurelles inachevées.

L'expérience des pays en transition d'Asie de l'Est — notamment la Chine — est très différente en termes de croissance et d'inflation. D'après Sanjay Kalra, Torsten Sløk et David Robinson, l'amélioration des résultats de ces pays tient non seulement à leur situation plus favorable au départ, mais aussi aux réformes de grande envergure qui ont été engagées très tôt dans un certain nombre de domaines, dont l'agriculture.

La réforme du secteur des entreprises publiques a été souvent fragmentaire et incohérente dans les économies en transition, a indiqué Nicholas Stern, permettant à des entreprises non rentables de continuer à fonctionner. En outre, comme l'a souligné John Nellis, on a trop attendu — en Russie et

ailleurs — de la privatisation. Certains pensaient que la privatisation était une condition suffisante pour instaurer un nouvel ordre économique libéral. Les pays se sont souvent lancés dans la privatisation sans se préoccuper suffisamment de savoir si le dispositif de soutien nécessaire était en place, du temps qu'il faudrait pour le mettre en place, ou de ce qui se passerait en l'absence d'un tel dispositif.

L'ancien Premier Ministre russe, Egor Gaïdar, a attribué les difficultés et revers subis par la Russie pendant la transition à l'incapacité de passer d'un système de faibles contraintes budgétaires assorties de contraintes administratives rigoureuses au système de marché décentralisé, caractérisé par de fortes contraintes budgétaires et une intervention administrative et politique limitée. En Russie, aujourd'hui, les contraintes aussi bien budgétaires qu'administratives sont faibles. Les entreprises, même privatisées, n'ont pas été soumises à des contraintes budgétaires rigoureuses, à cause de la faiblesse des institutions. Les conditions sont donc propices à la recherche de rentes, c'est-à-dire de bénéfices improductifs, tandis qu'il n'y a pas d'incitations à accroître l'efficacité. La discipline du marché étayée par des contraintes macroéconomiques rigoureuses est indispensable pour réduire la corruption et accroître l'efficacité. Mais, comme M. Gaïdar l'a souligné, la discipline macroéconomique n'a pas été imposée en Russie, et le laxisme des politiques budgétaire et monétaire s'est révélé intenable.

Le bilan des réformes des finances publiques est contrasté. Vito Tanzi a constaté que les pays d'Europe de l'Est et les États baltes ont fait des progrès rapides dans l'ensemble, tandis que les autres ont globalement moins bien réussi à mettre en place le cadre institutionnel des finances publiques et à maîtriser les déséquilibres budgétaires. Avant la transition, les entités soumises à l'impôt généraient des recettes considérables (atteignant jusqu'à 50 % du PIB) qui ne nécessitaient pas d'administration fiscale proprement dite, et les obligations fiscales tendaient à être mal définies. Les caractéristiques des économies planifiées rendaient le recouvrement de ces impôts relativement simple. Mais tout a changé avec la transition : les informations que le plan fournissait ont été éliminées; le nombre de contribuables potentiels a fortement augmenté; enfin, des revenus et des produits ont été créés dans des domaines, comme les marchés de capitaux, qui n'existaient pas dans le système antérieur et dans lesquels des étrangers opèrent souvent. Du fait de ces changements, on ne peut pas se contenter de réformer les anciens systèmes. Il faut créer des systèmes entièrement nouveaux, qui soient opérants dans le nouvel environnement.

Cependant, à nouveau système fiscal il ne faut pas seulement de nouvelles lois fiscales, mais aussi de nouvelles institutions et de nouvelles compétences. Souvent, le personnel formé à l'ancienne école constitue le principal obstacle au changement. Il est incité à maintenir le système en place. On en est venu à considérer la fiscalité comme un outil polyvalent, qui sert notamment à secourir les entreprises en difficulté, à défendre l'emploi en permettant aux entreprises déficitaires de payer leurs employés au lieu de leurs impôts, et à favoriser les activités non productives. À certains égards, la fiscalité a remplacé le plan en tant que principal instrument de la politique économique et sociale. C'est pourquoi elle est restée peu contraignante dans certains de ces pays. En outre, dans beaucoup d'entre eux, en particulier les plus grands, les dépenses publiques sont restées très élevées en proportion du PIB, et une politique bien pensée de réduction du rôle de l'État n'a pas encore été mise en place.

À la suite de la libéralisation extérieure et intérieure, les économies en transition ont été aux prises avec des déficits extérieurs courants de plus en plus élevés, qui ont été financés en grande partie par les entrées de capitaux. Un examen des flux de capitaux dans 25 économies en transition entre 1991 et 1997, par Pietro Garibaldi, Nada Mora, Ratna Sahay et Jeromin Zettelmeyer, fait ressortir des entrées nettes considérables et, par habitant, semblables à celles qui ont été enregistrées par les pays d'Amérique latine et les plus avancées des économies d'Asie. Elles ont été beaucoup plus élevées, par habitant, que dans d'autres régions en développement. Mais la répartition de ces flux entre les pays n'est pas

uniforme. Les pays en transition les plus avancés ont généralement reçu de plus gros apports nets, tandis que la Russie a été exportateur net. En général, les entrées de capitaux au début de la transition ont surtout consisté en financements exceptionnels, mais leur composition a ensuite basculé en faveur des investissements directs étrangers et d'autres apports de capitaux privés. On peut en déduire que l'ajustement et les réformes des économies en transition ont été aidés par des allègements de dette publique et privée. L'analyse économétrique démontre combien la perception des risques-pays et des obstacles institutionnels (par exemple les lourdeurs administratives) influe sur le volume de l'investissement direct étranger.

Dans une étude des réformes bancaires dans les États baltes et en Europe de l'Est, Lajos Bokros montre que le gouvernement d'entreprise, la concurrence et la réglementation et le contrôle prudentiels jouent un rôle crucial dans la transition à l'économie de marché. Les pays en transition qui ont obtenu de bons résultats ont un certain nombre de traits communs. Des réglementations efficaces concernant la création et la dissolution de guichets bancaires étrangers et nationaux sont particulièrement importantes dans la mesure où elles facilitent l'entrée des banques étrangères, qui a pour effet de favoriser la concurrence, d'affiner les produits financiers disponibles et de renforcer le système bancaire. Inversement, les pays moins performants se caractérisent par un manque de concurrence et d'expertise dans les secteurs financiers, des actifs de mauvaise qualité, la détention par l'État d'une part considérable

des moyens de production, de faibles crédits aux entreprises et un environnement macroéconomique instable. Les pays en transition dotés de structures d'incitations inappropriées qui encouragent l'accumulation d'actifs à risques dans la perspective de bénéfices rapides sont ceux où la restructuration des banques a le moins progressé.

Certains pays en transition ont une économie souterraine importante. Simon Johnson et Daniel Kaufmann estiment que l'excès de réglementation, la corruption et un système juridique faible poussent souvent les entreprises à opérer sur le marché parallèle. Les données globales et des micro-enquêtes indiquent qu'en Russie et en Ukraine, la production souterraine constitue 40 à 50 % du PIB total, contre moins de 20 % dans la plupart des pays d'Europe de l'Est. L'importance de l'économie souterraine dépend principalement du degré de faiblesse relative des institutions et de corruption des fonctionnaires. Avec le développement de l'économie souterraine, les recettes fiscales ont diminué et la qualité de l'administration

## Dix ans de transition : succès et défis

1-3 février 1999, Washington

Liste des interventions :

Lajos Bokros, Banque mondiale : Les réformes du secteur bancaire en Europe de l'Est.

Michel Camdessus, Directeur général du FMI : Dix ans de transition : succès et défis.

Carlo Cottarelli et Peter Doyle, FMI : La désinflation dans les économies en transition.

Pietro Garibaldi, Nada Mora, Ratna Sahay et Jeromin Zettelmeyer, FMI : Qu'est-ce qui attire les capitaux dans les économies en transition?

Oleg Havrylyshyn et Thomas Wolf, FMI : La croissance dans les économies en transition.

Simon Johnson, Massachusetts Institute of Technology, et Daniel Kaufmann, Banque mondiale : L'économie souterraine.

Sanjay Kalra, Torsten Sløk et David J. Robinson, FMI : L'inflation et la croissance pendant la transition : les économies d'Asie sont-elles différentes?

Branko Milanovic, Banque mondiale : À quoi tient l'accroissement des inégalités pendant la transition?

John Nellis, Banque mondiale : Est-il temps de repenser la privatisation?

Nicholas Stern, Banque européenne pour la reconstruction et le développement : Les défis de la transition dans les dix prochaines années.

Shigemitsu Sugisaki, Directeur général adjoint du FMI : Conclusion.

Vito Tanzi, FMI : Transformation du rôle de l'État pendant la transition.

publique s'est détériorée en conséquence, rendant les entreprises encore moins enclines à opérer au grand jour.

La transition de la planification centrale à l'économie de marché s'est accompagnée d'un renforcement de l'inégalité des revenus, d'une ampleur et d'une rapidité rarement vues. Branko Milanovic a montré qu'en moyenne l'inégalité s'est accrue rapidement en Europe de l'Est, dans les États baltes, en Russie et dans les autres pays de l'ex-URSS, avec une hausse du coefficient de Gini de 25-28 à 35-38 en moins de dix ans (le coefficient de Gini est une mesure de l'égalité de la répartition des revenus dans un pays, 0 représentant l'égalité absolue et 100 l'inégalité absolue). Dans certains pays, comme la Bulgarie, la Russie et l'Ukraine, cette progression a été encore plus foudroyante, de trois à quatre fois plus rapide qu'au Royaume Uni et aux États-Unis dans les années 80.

Comment cela s'explique-t-il? Premièrement, l'inégalité des salaires est plus forte dans le nouveau secteur privé que dans l'ancienne économie étatique, relativement égalitaire. Deuxièmement, les revenus du travail indépendant et de la propriété, qui sont assez inégaux, ont augmenté pendant la transition. Et, troisièmement, les revenus des travailleurs de l'ancien secteur étatique qui sont en chômage ont diminué, contribuant à une résorption de la classe moyenne.

### Les défis de l'avenir

Le bilan de la dernière décennie pour les économies en transition fait donc ressortir des progrès, mais aussi les défis qu'il faut encore relever, comme l'a indiqué le Directeur général adjoint du FMI, M. Shigemitsu Sugisaki. Si ces pays ont généralement réussi à réduire l'inflation et à relancer la production, leur situation reste précaire. L'inflation pourrait resurgir, la production s'affaiblir et les pressions du secteur extérieur s'intensifier. Face à ces risques, les principaux défis à relever sont les suivants : transformer fondamentalement le rôle de l'État, intégrer les entreprises dans une économie de marché, poursuivre la réforme du secteur bancaire, remédier aux fortes inégalités des revenus et renforcer la situation macroéconomique.

Premièrement, il faut transformer radicalement le rôle de l'État. Comme M. Tanzi l'a souligné, pour bien fonctionner, les économies de marché ont besoin d'administrations publiques efficaces et équitables qui définissent et appliquent des règles essentielles pour promouvoir des objectifs sociaux largement partagés, pour mobiliser des recettes permettant de financer les activités du secteur public, pour employer ces recettes de manière productive, pour apporter les ajustements requis au fonctionnement du secteur privé et en assurer le contrôle et pour veiller au respect des contrats et de la propriété. Les gouvernements devront élaborer des règles du jeu appropriées à l'économie de marché ainsi que des réglementations dans des domaines tels que les régimes de pension privés et la concurrence tout en éliminant la plupart des réglementations discrétionnaires, reliques de l'économie dirigiste. Ces mesures créeront un environnement propice au



M. Saleh M. Nsouli  
est Directeur adjoint  
de l'Institut du FMI.

bon fonctionnement du marché et sont donc cruciales pour favoriser la croissance du secteur privé et résorber l'économie souterraine. Elles sont aussi de nature à réduire les risques perçus, et donc à attirer l'investissement direct étranger. Il ne faut toutefois pas sous-estimer la difficulté de créer une structure institutionnelle de base.

Deuxièmement, il faut améliorer le processus de privatisation. Un cadre institutionnel solide ainsi que l'ouverture et la transparence sont les clés du succès dans ce domaine. De nombreuses mesures doivent être prises pour rationaliser la privatisation. La réduction des effectifs et la restructuration peuvent être opérées dans le cadre du transfert de la propriété et du contrôle des entreprises, que la participation d'investisseurs étrangers pourrait faciliter. Il faut éviter de transférer des anciennes entreprises aux nouvelles le bagage

des obligations relatives à la main-d'oeuvre et aux avantages sociaux. Il conviendrait de renforcer ces mesures en réorientant le rôle de l'État pour promouvoir la discipline du marché et mettre en place des procédures de faillite efficaces, tout en veillant à ce que le financement soit assujéti à un système financier bien réglementé et surveillé et à de saines pratiques commerciales. De telles mesures renforceraient la discipline budgétaire des entreprises.

Troisièmement, la réforme du secteur financier est indispensable pour stimuler la croissance en améliorant le processus d'intermédiation et rendant plus efficace l'allocation des ressources financières. Le renforcement de l'autonomie des banques centrales est un pas dans la bonne direction. Cependant, un système compétitif ouvert aux institutions financières étrangères et l'adoption et l'application d'une réglementation prudentielle rigoureuse sont des conditions essentielles que bien des économies en transition n'ont pas encore réunies.

Quatrièmement, il faut remédier à l'inégalité criante des revenus. Les réformes institutionnelles et l'intensification de la concurrence devraient réduire les rentes économiques et les inégalités. Mais cela prendra du temps et les gouvernements devront mettre en place un filet de protection sociale bien ciblé pour les groupes les plus vulnérables.

Cinquièmement, la stabilisation macroéconomique est essentielle pour étayer les réformes structurelles, la reprise de l'activité et une croissance soutenue. On a pu constater que de plus faibles taux d'inflation vont de pair avec une croissance économique plus rapide. En outre, les pays en transition où l'inflation reste modérée, ainsi que d'autres pays en transition avancés, sont maintenant dans une situation qui leur permet de poursuivre la désinflation. Le seuil au-delà duquel l'inflation entraîne des coûts importants en termes de production est à présent comparable dans les pays en transition et les pays industrialisés; il serait par conséquent approprié que les pays, en particulier ceux qui aspirent à devenir membres de l'Union européenne, s'engagent à réduire l'inflation pour s'aligner sur les pays industrialisés à moyen terme. **F&D**