

Bilan nuancé

Stanley Fischer et Ratna Sahay

Les performances économiques des pays en transition ont été très contrastées. Les pays qui ont obtenu les meilleurs résultats sont ceux qui étaient le plus attachés aux réformes dès le départ et qui les ont menées avec rapidité et cohérence.

QUAND LES RÉFORMES ont commencé il y a dix ans dans les pays d'Europe centrale et orientale, les États baltes, la Russie et les autres pays issus de l'ex-URSS, on s'attendait à voir la production diminuer sous l'effet des programmes de stabilisation économique et de la réallocation des ressources des secteurs improductifs vers les secteurs productifs. On pensait qu'à mesure que les réformes prendraient corps et que de nouveaux secteurs commenceraient à se développer, la production globale remonterait. Elle devait augmenter plus rapidement dans les économies moins avancées, et les écarts de revenu devaient se rétrécir ou même, à terme, disparaître.

De fait, la production a chuté dans les 25 pays au début de la transition, mais plus qu'on ne le prévoyait, diminuant en moyenne de plus de 40 % avant de commencer à remonter. En 1999, elle augmentait dans la quasi-totalité des 25 économies, bien qu'à une lenteur extrême dans certaines d'entre elles (tableau 1). En tout état de cause, la qualité des données, en particulier pour les premières années, est sujette à caution, car la production tout comme les taux de croissance ont très probablement été sous-estimés du fait de l'inclusion partielle seulement du secteur non étatique et de l'émergence de l'économie non fiscalisée. Cela étant, les statistiques éclairent quelque peu les débuts de la transition.

Dans bien des pays, les taux de croissance de la production ont opéré une remontée spectaculaire. Les redressements les plus remarquables ont été, dans l'ordre, ceux de l'Albanie, de la Pologne, de l'Arménie, de la République slovaque, de la Géorgie et de la Slovénie. Les taux de croissance moyens des pays de l'ex-

URSS ont été supérieurs à ceux des pays d'Europe centrale et orientale, surtout parce que la production avait beaucoup plus fortement diminué dans le premier groupe.

Il n'en demeure pas moins qu'en 1999, très peu de pays enregistraient une production plus élevée qu'avant la transition. Seules l'Albanie, la Pologne, la République slovaque et la Slovénie affichaient en 1999 une production mesurée supérieure à celle de l'année précédant la transition. En moyenne, les pays d'Europe centrale et orientale avaient recouvré environ 90 % de leur production d'avant la transition, les États baltes 70 %, et la Russie et les autres pays issus de l'ex-URSS 60 %.

Inflation et stabilisation

Au début de la transition, la plupart des pays avaient un excédent monétaire et devaient libérer les prix. L'inflation sévissait déjà ou menaçait sérieusement. Dans le sillage de la Pologne qui avait ouvert la voie en 1990, les 25 pays, à l'exception du Turkménistan, avaient adopté des mesures de stabilisation en 1995 (tableau 2). En 1999, les taux d'inflation, qui étaient allés de 26 % par an en Hongrie au taux astronomique de 57.000 % en Géorgie, avaient été ramenés à moins de 10 % dans à peu près la moitié des pays. La Bulgarie, l'Estonie et la Lituanie, qui se sont dotées d'une caisse d'émission, ont obtenu les résultats les plus remarquables dans la lutte contre l'inflation.

Le choix du régime de taux de change a été un élément important des stratégies de stabilisation initiales. Les pays d'Europe centrale et orientale et les États baltes ont opté pour un régime soit fixe, soit souple. La Russie et les autres pays de l'ex-URSS ont officiellement

Tableau 1
Évolution de la production, 1989–99

	Contraction maximum cumulée de la production (1989 = 100) ¹	Année de production la plus faible ¹	Moyenne simple de la croissance de la production depuis son creux (pourcentage)	Production en 1999 rapportée à la production en T-1 ¹
Albanie	39,9	1992	6,6	1,03
Arménie	65,1	1993	5,4	0,56
Azerbaïdjan	63,1	1995	5,9	0,53
Bélarus	36,9	1995	6,0	0,83
Bulgarie	36,9	1997	3,0	0,74
Croatie	37,6	1993	2,2	0,80
Estonie	36,5	1994	3,2	0,87
Géorgie	76,6	1994	5,8	0,46
Hongrie	18,1	1993	3,1	0,99
Kazakhstan	40,2	1998	1,7	0,70
Lettonie	52,8	1993	2,6	0,64
Lituanie	40,8	1994	3,0	0,70
Macédoine, ex-République yougoslave de	45,6	1995	2,0	0,59
Moldova	69,2	1999	n.d.	0,38
Ouzbékistan	14,4	1995	3,1	0,93
Pologne	13,7	1991	5,1	1,28
République kirghize	50,5	1995	4,1	0,68
République slovaque	24,7	1993	4,9	1,01
République tchèque	15,4	1992	1,7	0,95
Roumanie	26,6	1992	0,0	0,80
Russie	46,5	1998	3,2	0,59
Slovénie	20,4	1992	3,8	1,05
Tadjikistan	74,0	1996	3,7	0,46
Turkménistan	49,6	1997	10,5	0,66
Ukraine	64,5	1999	n.d.	0,41
ECO ²	27,9	1992	3,2	0,9
États baltes ²	43,4	1994	3,0	0,7
Autres pays de l'ex-URSS ²	54,2	1995	4,9	0,6

Sources : FMI, *Statistiques financières internationales et Perspectives de l'économie mondiale*; estimations des services du FMI
Note : n.d. = non disponible.

¹ Baisse de la production entre 1989 et l'année où elle atteint son plus bas niveau. Pour les pays où la production n'a pas recommencé à augmenter, 1999 est retenue comme l'année de production la plus faible. La mesure de la production est le PIB réel en moyenne annuelle. T-1 est l'année précédant le début de la transition.

² ECO désigne les pays suivants d'Europe centrale et orientale : Albanie, Bulgarie, Croatie, Hongrie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie et Slovénie. États baltes : Estonie, Lettonie et Lituanie. Autres pays de l'ex-URSS : Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, Kazakhstan, Moldova, Ouzbékistan, République kirghize, Russie, Tadjikistan, Turkménistan et Ukraine. Moyenne simple pour les valeurs et mode pour les années.

annoncé des régimes souples, bien que beaucoup aient commencé à rattacher leur monnaie, de manière formelle ou informelle, au dollar E.U. ou au deutsche mark. La plupart des taux de change étant fixes, explicitement ou *de facto*, les taux d'inflation ont commencé à baisser rapidement. En 1999, la plupart des pays en transition avaient ramené l'inflation à de relativement bas niveaux, bien qu'elle ait commencé à remonter dans quelques-unes des ex-républiques soviétiques. Aujourd'hui, tous les pays sauf quatre ont un régime de taux de change souple, la Pologne ayant été la première à renoncer avec succès au système de parité fixe.

Au début de la transition, la situation budgétaire des pays s'est elle aussi gravement détériorée. Tandis que les finances publiques ont été assainies dans la plupart des pays pendant la transition, on n'observe pas de relation manifeste entre l'équilibre budgétaire et la croissance. La raison en est que, dans certains pays, la hausse des dépenses publiques a été associée à des réformes bénéfiques à la croissance (par exemple celles qui avaient pour objet de remédier au problème des créances improductives du secteur bancaire, d'apurer les arriérés de l'État et de restructurer le secteur social). En même temps, dans certaines républiques de l'ex-URSS, une très forte érosion des recettes et des compressions discrétionnaires des dépenses ont été la cause de la forte contraction budgétaire qui a nui à la capacité d'exécution des réformes. Il ressort toutefois clairement des données que les pays caractérisés à la fois par des déficits

budgétaires persistants et des réformes structurelles lentes n'ont pas réussi à soutenir l'effort de stabilisation. La Russie en donne l'exemple le plus évident, mais c'est aussi le cas, semble-t-il, du Bélarus, de l'Ouzbékistan et du Tadjikistan.

Les économies en transition ont réussi de manière remarquable à faire redescendre l'inflation de ses cimes. Le passage à des régimes de taux de change souple dans la plupart des pays semble raisonnable compte tenu — comme la Russie en a fait l'expérience — du coût élevé des régimes de taux fixes dans le nouvel environnement mondial caractérisé par l'accentuation des vulnérabilités financières et des risques sur les marchés internationaux de capitaux. En matière de finances publiques, les pays sont en moyenne beaucoup plus endettés aujourd'hui qu'ils ne l'étaient auparavant. Par conséquent, il sera beaucoup plus difficile de soutenir des déficits importants si les réformes et la croissance ne s'accroissent pas.

Stratégies de transition

Peu après le début de la transition, un consensus s'est formé sur les principaux éléments de la stratégie à suivre, que Fischer et Gelb ont

présentée en 1991 (graphique 1). Il est particulièrement frappant de constater que le consensus portait notamment sur certains éléments dont on pense à présent qu'ils ont été négligés au départ, comme les réformes juridiques. On prévoyait également que la réforme des institutions et des entreprises prendrait du temps. Il est intéressant de noter que les réformes du commerce extérieur devaient être plus graduelles que cela n'a été le cas.

Plusieurs points de la stratégie globale ont suscité la controverse, notamment la thérapie de choc et l'agencement des réformes. S'agissant de la thérapie de choc, les divergences d'opinions concernaient surtout la stabilisation macroéconomique, la libéralisation des prix et du commerce et le rythme de la privatisation. Quant à l'agencement des réformes, les avis étaient partagés sur l'ordre de priorité. Les partisans d'une action rapide invoquaient non seulement des impératifs économiques — à savoir que la perte de production cumulée serait plus limitée si les mesures étaient prises rapidement —, mais aussi des considérations d'économie politique. La notion de «politique extraordinaire», lancée par Leszek Balcerowicz, ancien Ministre des finances polonais, qui pensait que les opportunités de réforme étaient plus importantes au début de la transition, a fait beaucoup d'adeptes.

Avec le temps, il est devenu évident que, s'il était possible d'agir rapidement dans certains domaines de réforme — notamment la libération des prix et du commerce, la stabilisation

Tableau 2
Programme de stabilisation et évolution de l'inflation, 1989-99

	Date du programme de stabilisation	Inflation avant le programme ¹ (pourcentage)	Inflation annuelle maximum (pourcentage)	Année d'inflation la plus forte	Inflation en 1999 (pourcentage)
Albanie	Août 1992	293	237	1992	-1,0
Arménie	Décembre 1994	1.885	10.896	1993	2,0
Azerbaïdjan	Janvier 1995	1.651	1.787	1994	-9,0
Bélarus	Novembre 1994 ²	2.180	1.997	1993	251,2
Bulgarie	Février 1991 ²	245	579	1997	-0,1
Croatie	Octobre 1993	1.903	2.585	1989	3,8
Estonie	Juin 1992	1.086	947	1992	3,8
Géorgie	Septembre 1994	56.476	7.486	1993	22,0
Hongrie	Mars 1990	26	35	1990	11,5
Kazakhstan	Janvier 1994	2.315	2.961	1992	17,8
Lettonie	Juin 1992	818	1.162	1992	3,2
Lituanie	Juin 1992	709	1.162	1992	0,3
Macédoine, ex-République yougoslave de	Janvier 1994	248	1.780	1992	-0,4
Moldova	Septembre 1993	1.090	2.198	1992	82,7
Ouzbékistan	Novembre 1994	1.555	1.281	1994	29,0
Pologne	Janvier 1990	1.096	640	1989	9,8
République kirghize	Mai 1993	934	958	1992	39,8
République slovaque	Janvier 1991	46	58	1991	14,2
République tchèque	Janvier 1991	46	52	1991	2,6
Roumanie	Octobre 1993 ²	314	295	1993	54,8
Russie	Avril 1995 ²	218	2.510	1992	36,5
Slovénie	Février 1992	288	247	1991	8,8
Tadjikistan	Février 1995 ²	73	7.344	1993	28,0
Turkménistan	Non entré en application	20	9.743	1993	23,0
Ukraine	Novembre 1994	645	10.155	1993	23,0
ECO ³		450	651	1991	10,4
États baltes ³		871	1.091	1992	2,4
Autres pays de l'ex-URSS ³		1.143	4.943	1993	45,5

Sources : FMI, *Statistiques financières internationales* et *Perspectives de l'économie mondiale*; estimations des services du FMI
¹ Inflation douze mois avant le mois d'entrée en application du programme de stabilisation. Pour le Turkménistan, le chiffre indiqué est celui de la dernière année pour laquelle il est disponible (1999). Tous les autres taux d'inflation sont calculés de décembre à décembre.

² Cette date est celle de la première tentative de stabilisation.

³ Voir le tableau 1, note 2.

de l'inflation et les privatisations à petite échelle —, ce n'était tout simplement pas le cas dans d'autres. Et il est clair que certaines réformes se complètent — par exemple, les privatisations ont plus de chances de réussir si le cadre juridique ou le système financier approprié, ou les deux, sont déjà en place.

Aide et flux de capitaux

La plupart des partisans des réformes tenaient pour acquis qu'une assistance financière extérieure serait nécessaire aux premiers stades de la transition pour encourager les réformes et soutenir les réformateurs, et aussi pour compenser le manque d'expérience des pays dans la gestion d'une économie de marché. Bien que des discussions aient été engagées dans ce sens, le lancement d'un «Plan Marshall» pour les économies en transition ne s'est jamais matérialisé. Au lieu de cela, l'assistance extérieure a été fournie principalement par les institutions financières internationales, l'Union européenne et des donateurs bilatéraux, et à raison de montants plus faibles que ce dont il avait été question au départ.

Dans les années 90, les pays en transition ont bénéficié d'entrées de capitaux par habitant semblables à ce qu'ont reçu l'Amérique latine et les économies avancées d'Asie, et beaucoup plus élevées que pour les autres pays en développement. (La Russie a été le seul pays de la région à avoir été exportateur net de capitaux.) La composition et la répartition de ces flux ont toutefois été très inégales (graphique 2). Les apports à long terme ont été beaucoup plus élevés que ceux à court

terme. L'Europe centrale et orientale et les États baltes ont reçu davantage de capitaux que la Russie et les autres pays de l'ex-URSS. On note un important recours aux financements exceptionnels (réduction et restructuration de la dette et aide publique) au début de la période de transition, suivi d'un accroissement de la part de l'investissement direct étranger et d'autres flux privés : autrement dit, les apports de capitaux privés se sont rapidement substitués à l'aide publique à partir du moment où les réformes ont commencé à donner des résultats.

Évolution de la croissance

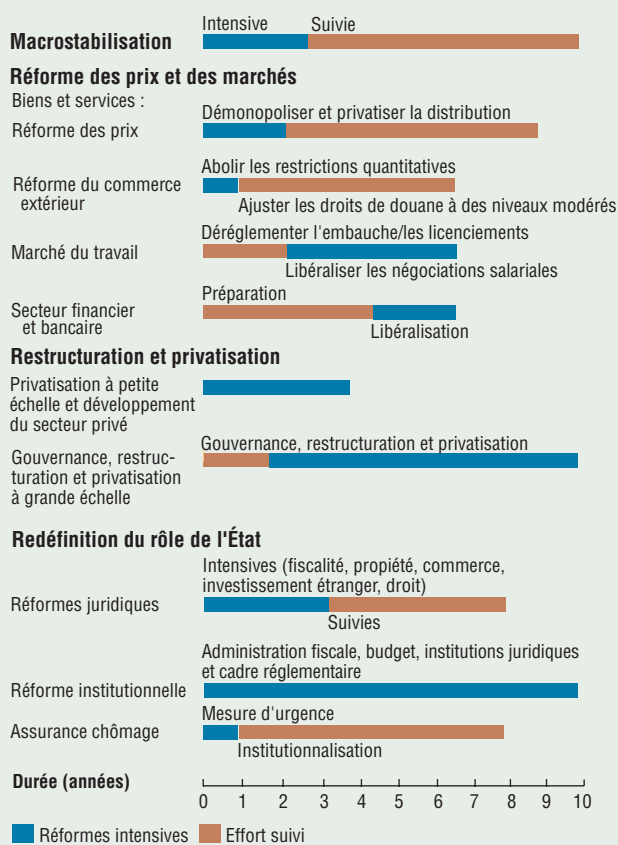
La contraction de la production a été la plus prononcée pendant la première année de transition, et elle a continué jusqu'à ce que la stabilisation se matérialise. En moyenne, la production a commencé à augmenter environ deux ans après la mise en oeuvre des programmes de stabilisation (graphique 3). Comme l'expliquent Berg, Borensztein, Sahay et Zettelmeyer (1999), la contraction initiale de la production tient davantage à la désorganisation et aux conditions initiales défavorables

qu'aux politiques de stabilisation rigoureuses ou à l'avancée des réformes structurelles. Bien que les systèmes économiques et les taux d'alphabetisme aient été semblables dans les 25 pays, ceux-ci présentaient des caractéristiques économiques très diverses lorsqu'ils ont abordé la transition. Certains, comme l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, la Russie et le Turkménistan, étaient richement dotés en ressources naturelles. Les pays d'Europe centrale et orientale et les États baltes disposaient généralement de revenus par habitant plus élevés et étaient mieux placés pour réorienter leur commerce vers les pays industrialisés. Une analyse de régression simple révèle que, parmi un certain nombre de conditions initiales (telles que la dotation en ressources, la part de l'agriculture dans le PIB, les années de régime communiste, la scolarisation dans l'enseignement secondaire, la dépendance à l'égard du commerce extérieur et la surindustrialisation), deux seulement — le nombre d'années de régime communiste et la scolarisation dans l'enseignement secondaire — expliquent en grande partie le comportement ultérieur de la production dans les économies en transition.

L'analyse de régression montre aussi que la croissance a suivi la stabilisation macroéconomique, les réformes structurelles contribuant de façon cruciale à un redressement durable par leur effet sur le secteur privé. On a d'ailleurs constaté une croissance plus rapide dans les pays qui se sont stabilisés et ont procédé plus rapidement à la privatisation et aux réformes, les réformes structurelles ouvrant la voie à la reprise.

Graphique 1

Stratégie de transition : agencement des réformes



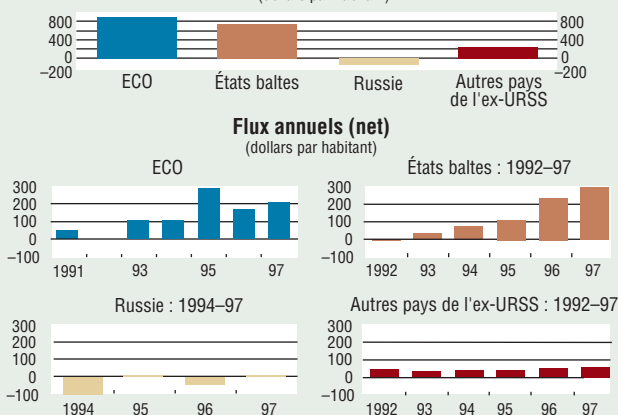
Source : Fischer et Gelb (1991)

Graphique 2

Flux de capitaux dans les pays en transition

Flux cumulés (net) : 1992-97¹

(dollars par habitant)



Source : Pietro Garibaldi, Nada Mora, Ratna Sahay et Jeromin Zettelmeyer, «What Moves Capital to Transition Economies?» (non publié; Washington, FMI, 1999)

Note : ECO = Europe centrale et orientale.

¹ Pour la Russie, la période couverte est 1994-97.

La plus forte baisse initiale de la production dans les pays de la Communauté d'États indépendants (CEI) est surtout imputable à la lenteur des réformes structurelles et, dans une moindre mesure, aux conditions initiales défavorables. Il est intéressant de noter que les conditions dans lesquelles se trouvaient les États baltes et la Pologne étaient parmi les pires au départ, et pourtant ils ont obtenu de bons résultats. Cela prouve que des pays qui ont adopté des politiques anti-

inflationnistes et des réformes structurelles plus rapides ont été en mesure de surmonter des conditions défavorables au départ.

Développement du secteur privé

Le secteur privé s'est développé assez rapidement dans la plupart des pays — avec la privatisation d'entreprises publiques ou la création de nouvelles entreprises — et il a constitué un élément clé des réformes. Certains pays ont opté pour une privatisation de masse fondée sur la distribution de bons (comme l'ancienne Tchécoslovaquie et la Russie), tandis que d'autres ont choisi de vendre les entreprises d'État (comme la Hongrie et la Pologne).

D'une manière générale, il semble que l'imposition de contraintes budgétaires rigoureuses sur les entreprises, publiques ou privées, soit un facteur de réussite important. Les privatisations sous le contrôle des initiés, qu'il s'agisse des employés (comme dans l'ex-Yougoslavie) ou des dirigeants de l'entreprise (comme en Russie), ne semblent pas avoir conduit à des restructurations spontanées. Les privatisations à petite échelle, par émission de bons ou par la vente de participations aux employés en place, ont généralement bien réussi. La productivité semble plus forte dans les entreprises privées que dans les entreprises publiques, et une enquête effectuée en Estonie indique que les nouvelles entreprises sont plus productives que les entreprises publiques privatisées. D'autre part, l'expérience de la République tchèque et de la Slovaquie montre que les entreprises sous contrôle étranger donnent de meilleurs résultats que les entreprises nationales privatisées. Pour ces raisons, la stratégie consistant à commencer par une privatisation rapide des petites entreprises et à privatiser les grandes entreprises sur une plus longue période aurait pu donner de meilleurs résultats si les plus grandes entreprises avaient été vendues. Par exemple, l'approche plus lente et plus adaptée aux spécificités de chaque entreprise suivie par la Hongrie semble *a posteriori* avoir donné de meilleurs résultats que la formule plus rapide de la privatisation par émission de bons retenue par la République tchèque.

Qualité de l'administration

Les problèmes de corruption et de gouvernance sont endémiques dans certains pays, tandis qu'ils sont beaucoup moins répandus dans d'autres. Dans certains pays, les réformes de la fiscalité, de l'administration des impôts, des réglementations et de la fonction publique ont permis de réduire considérablement la corruption. Il est également clair que, dans certains cas, les bienfaits de l'assistance technique extérieure considérable qui a été fournie dans les domaines des réformes juridiques, des marchés financiers, des banques centrales, de la fiscalité et d'autres aspects du gouvernement moderne ont été limités, soit parce que les attentes quant à la capacité d'absorption étaient irréalistes, soit en raison de contraintes politiques intérieures. La croissance a subi le préjudice de cette situation, qui a entraîné une contraction des flux d'investissement étrangers aussi bien qu'intérieurs et encouragé la fuite des capitaux.

Si la solution aux problèmes de gouvernance réside principalement dans les politiques intérieures, l'assistance extérieure peut encourager la transparence et renforcer les institutions dans la mesure où l'assistance future est liée à des progrès dans

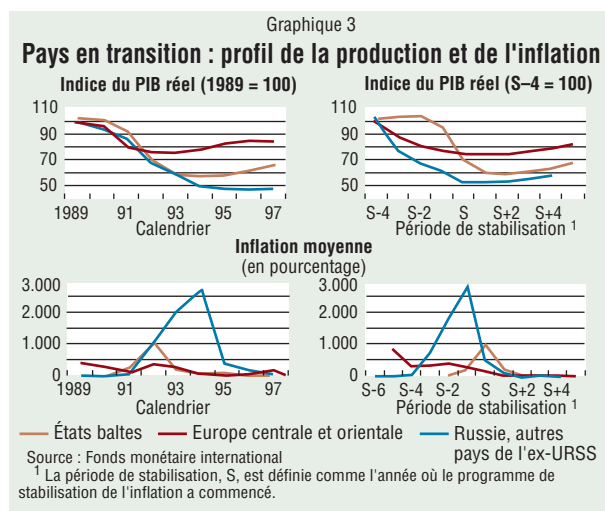
ces domaines. Il est raisonnable d'espérer qu'à l'instar du mouvement qui a sapé le soutien au système communiste, la corruption, qui freine la croissance économique et crée des inégalités sociales, suscitera une réaction d'opposition politique.

Russie

L'expérience de la Russie est unique en son genre. La question qui se pose est de savoir pourquoi, après des débuts prometteurs en 1992, la privatisation rapide en 1994-95 et la stabilisation en 1995, les réformes qui ont suivi ont été lentes. La réponse tient en partie au fait que la dynamique des réformes n'a pas été entretenue après les élections de 1996, qui ont renforcé la mainmise de puissants détenteurs d'intérêts sur le pouvoir politique et économique, intensifiant la corruption. La Russie, comme bien d'autres pays, semble avoir souffert du fléau de la richesse en ressources naturelles, qui sont facilement disponibles sans effort de production et dans lesquelles on voit un butin à s'arracher plutôt qu'un capital à faire fructifier.

Le fait que la Russie n'a pas résolu ses problèmes budgétaires, conjugué à un accès facile aux capitaux étrangers tandis que la fuite des capitaux continuait, s'est traduit par un déficit budgétaire excessivement lourd et une dette publique à court terme croissante. Quand les conditions extérieures se sont dégradées — avec la baisse des prix du pétrole et le tarissement des financements étrangers — dans le contexte d'un système bancaire intérieur fragile et d'un taux de change rigide, l'effondrement financier est devenu inévitable. Si les réformes avaient été poursuivies énergiquement après 1996, il aurait pu être évité.

La question maintenant est de savoir quand les pouvoirs politiques décideront de relancer les réformes et d'améliorer la gestion publique. Malgré la crise de 1998, le gouvernement russe n'a pas opté pour le repli sur soi et continue de chercher à entretenir des relations économiques avec le reste du monde. Les résultats des récentes élections confirment qu'il existe un consensus sur l'irréversibilité du processus de transition et l'instauration d'une économie de marché. Il y a encore beaucoup à faire, notamment pour restructurer l'industrie et le système bancaire, éliminer le problème du non-paiement et du troc, réformer la fiscalité, renforcer le filet de protection sociale et réformer l'agriculture.



Stanley Fischer est le Premier Directeur général adjoint du FMI, et Ratna Sahay est Conseillère au Département des études du FMI.

Déterminants des réformes

Quelles sont les principales caractéristiques d'une transition réussie? Les statistiques révèlent que le comportement de la production a été fortement influencé par l'ampleur de la stabilisation et des réformes, par rapport à la situation initiale — autrement dit, les réformes radicales ont été dans l'ensemble efficaces.

Les bienfaits d'une transition réussie sont désormais évidents. Puisque l'on sait bien quelles politiques sont de nature à assurer la croissance, pourquoi les pays où les réformes tardent ne les adoptent-ils pas? La réponse relève de l'économie politique. Les réformes ont été plus rapides dans les pays plus proches de l'Europe occidentale, qui ont passé moins de temps sous un régime communiste ou qui étaient économiquement plus avancés quand ils sont passés sous la domination soviétique ou quand le processus de transition a commencé. Il faut en outre reconnaître que la perspective d'adhésion à l'Union européenne semble avoir constitué une incitation majeure à la réforme, incitation que n'ont pas les pays membres de la CEI. Le principal défi pour les partisans des réformes est de trouver les moyens de former et de soutenir une coalition réformatrice. **F&D**

Autres lectures recommandées :

Andrew Berg, Eduardo Borensztein, Ratna Sahay et Jeromin Zettelmeyer, «The Evolution of Output in Transition Economies», document de travail du FMI n° 99/73 (Washington, 1999).

Stanley Fischer et Alan Gelb, «Issues in Socialist Economy Reform», *Journal of Economic Perspectives*, 1991, volume 5 (automne), pages 91-105.

Stanley Fischer et Ratna Sahay, «The Transition Economies after Ten Years», document de travail du FMI n° 00/30 (Washington, 2000).

John Nellis, «Time to Rethink Privatization in Transition Economies?», document de synthèse de la SFI n° 38 (Washington, Société financière internationale, 1999).

Charles Wyplosz, «Ten Years of Transformation: Macroeconomic Lessons», document préparé pour la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement, 28-30 avril 1999 (Washington, Banque mondiale).