



Bien que les cinq pays d'Asie centrale en transition aient avancé sur la voie de l'économie de marché, ils ont encore beaucoup de chemin à parcourir et doivent intensifier leurs efforts de réforme.

AU DÉBUT des années 90, après une longue période d'isolement, les cinq États d'Asie centrale issus de l'ex-URSS — Kazakhstan, Ouzbékistan, République kirghize, Tadjikistan et Turkménistan — se sont trouvés confrontés à un défi de taille consistant à mettre en place une structure de marché, à intégrer leur économie au reste du monde et à rehausser leur niveau de vie. Depuis, ils ont tous progressé dans la décentralisation de leurs économies, le développement des relations internationales et la diversification et l'expansion de la production et des échanges. Les comparaisons avec d'autres économies en transformation indiquent toutefois qu'il reste encore beaucoup à faire (tableau 1). Dans la plupart de ces pays, la part du secteur privé représente encore moins de la moitié de l'activité économique, les systèmes bancaires restent en très grande partie sous le contrôle de l'État, et l'investissement direct étranger par habitant demeure relativement faible. Un ensemble d'indicateurs mis au point par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) pour mesurer les progrès de la privatisation, de la restructuration des entreprises et de la réforme des prix, du commerce et du secteur financier montre que ce groupe de pays en transition est en retard sur la plupart des autres.

Politiques et réformes structurelles

Le rythme et l'intensité des réformes dans les pays en transition d'Asie centrale ont été très variables selon les pays, suivant leur dotation en ressources naturelles, leur structure économique et les facteurs socioculturels. Les

deux pays qui ont avancé le plus rapidement — le Kazakhstan et la République kirghize — étaient aux deux extrêmes au départ, le premier étant beaucoup plus riche en ressources et ayant une structure économique beaucoup plus diversifiée. Le Kazakhstan a été prompt à tirer parti de ses avantages relatifs, tandis que la République kirghize s'efforçait de surmonter ses limites initiales. En revanche, l'Ouzbékistan et le Turkménistan, qui occupent une place intermédiaire en matière de dotation en ressources et de diversité de la production, ont effectué des réformes économiques plus sporadiques, réagissant aux événements au lieu de les anticiper. Au Tadjikistan, les réformes ont été entravées au départ par un conflit civil, mais elles ont enfin commencé à avancer.

Les premières années de la transition ont été caractérisées par de fortes diminutions de la production et une érosion des niveaux de vie dans les cinq pays (tableau 2). Outre les graves perturbations liées à la transition qui ont affecté les approvisionnements en intrants et les lignes de production traditionnelles, des circonstances particulières, comme les troubles civils au Tadjikistan et la dépendance à l'égard des routes commerciales traditionnelles et des pipelines régionaux au Kazakhstan et au Turkménistan, ont entravé l'expansion des marchés d'exportation et de la production. L'incidence négative des bouleversements structurels sur la croissance a été aggravée par la forte inflation qui a résulté de la libéralisation des prix et de la monétisation des lourds déficits budgétaires. Inversement, la baisse rapide de l'inflation et la profondeur

Tableau 1
Sélection d'indicateurs, 1998–99

	Population (millions)	PIB par habitant (dollars)	Secteur privé (pourcentage du PIB)	Commerce extérieur (pourcentage du PIB)	Investissement direct étranger par habitant (dollars)	Indicateurs de la transition (BERD) (1998) ¹
Pays d'Asie centrale	56,2	603	45	37	23	2
Kazakhstan	17,2	965	55	28	67	3 –
Ouzbékistan ²	23,9	673	45	20	7	2
République kirghize	4,7	380	70	37	22	3
Tadjikistan	6,1	344	30	54	4	2
Turkménistan	4,4	654	25	47	14	1 +
Russie	146,8	1.258	70	24	19	2 +
Autres pays de la Communauté des États indépendants	81,5	754	51	37	48	2 +
États baltes	7,8	3.067	68	49	158	3
Europe centrale et orientale	112,7	3.602	67	39	111	3

Sources : autorités nationales; estimations des services du FMI; Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), *Transition Report, 1999*

Note : Hormis les chiffres de la population, les chiffres relatifs aux groupes de pays correspondent à des moyennes non pondérées pour les pays en question.

¹ Moyenne des indicateurs de la transition de la BERD couvrant les entreprises, le secteur financier et les réformes du système juridique, des marchés et du commerce extérieur. Les indicateurs vont de 1 to 4 +, 1 indiquant l'absence totale ou peu de changements par rapport au régime antérieur, et 4 +, les plus grandes avancées dans les réformes évaluées par rapport aux normes des économies de marché industrialisées.

² Le PIB par habitant est calculé sur la base du taux de change officiel. Avec le taux de change indicatif (moyenne pondérée du taux officiel, des taux des banques commerciales et des taux du marché parallèle), le PIB par habitant serait de 326 dollars.

des réformes structurelles ont contribué aux reprises vigoureuses et durables des années 1996–99. L'ajustement réussi a aidé à renforcer la confiance et à attirer des investissements directs étrangers (notamment au Kazakhstan), ce qui a consolidé l'assise du redressement économique.

L'érosion substantielle des salaires réels a été en partie compensée par de généreuses subventions à la consommation et le revenu des activités du marché informel. Les évolutions de l'emploi et des salaires ont aussi dépendu de la mesure dans laquelle les pays étaient prêts à restructurer le secteur des entreprises publiques. La restructuration passait par l'imposition de contraintes budgétaires rigoureuses, notamment l'élimination progressive des aides budgétaires et des crédits dirigés aux entreprises, d'où une hausse du chômage. En Ouzbékistan, au Tadjikistan et au Turkménistan, où ces restructurations ont été différées, les taux de chômage déclaré sont restés faibles.

Face à la perte des transferts budgétaires de l'URSS, au manque de financements intérieurs de sources non bancaires, à l'incapacité de bénéficier pleinement de l'amélioration des termes de l'échange de l'énergie en raison du manque de pipelines (ce qui posait un problème au Turkménistan en particulier) et à l'accès limité aux marchés internationaux de capitaux, les pays en transition d'Asie centrale n'avaient guère d'autre choix que de procéder à des réformes budgétaires structurelles d'envergure pour atteindre leurs objectifs de stabilisation. Cependant, les déséquilibres budgétaires ont été réduits surtout à coup d'expédients, par le blocage des dépenses et des mesures ad hoc du côté des recettes — en particulier durant les premières années de la transition — et les gouvernements et entreprises publiques ont par trop toléré les arriérés de paiements. En outre, les importantes opérations effectuées en marge du budget, principalement par le secteur bancaire, ont nui à la transparence et à la gestion des finances publiques. Les ajustements qui ont été opérés n'ont donc représenté que la première étape d'un processus de réforme plus profonde des finances publiques, visant à reconstituer la base des recettes et à redéfinir les priorités en matière de dépenses.

Après l'entrée en circulation de leurs monnaies nationales en 1993–95, les pays en transition d'Asie centrale ont redoublé d'efforts pour faire redescendre l'inflation qui culminait à des

taux de quatre chiffres. Il leur fallait choisir entre une action sur les taux de change ou des programmes de stabilisation par la masse monétaire. Les deux principaux arguments en faveur d'un taux de change fixe — l'instabilité de la demande de monnaie pendant la période houleuse de la transition et le risque de surajustement du taux de change avec un programme de stabilisation par la masse monétaire — étaient valables, mais ces pays ne remplissaient pas les conditions nécessaires au succès d'un régime de taux fixe (politique d'austérité budgétaire et amples réserves internationales). De surcroît, un taux de change fixe empêche l'absorption des chocs réels (tels que de fortes perturbations des termes de l'échange). Les cinq pays ont donc opté au départ pour des programmes de stabilisation par la masse monétaire avec un régime de flexibilité limitée du taux de change. Dans ces programmes, la charge de la stabilisation portait principalement sur l'ajustement budgétaire, ce qui supposait des coupes dans les dépenses (en particulier les salaires réels, les subventions et les dépenses d'équipement) et le resserrement des contraintes budgétaires imposées aux entreprises publiques. Le Kazakhstan et la République kirghize se sont rapidement concentrés sur la restructuration des entreprises publiques et ont éliminé les crédits dirigés, mais les trois autres pays ont avancé beaucoup plus lentement dans ce domaine.

Les cinq pays ont réduit l'inflation dans une mesure spectaculaire; les monnaies ont été stabilisées — certaines se sont même appréciées en termes réels; et les primes du marché parallèle ont été réduites (sauf en Ouzbékistan, jusqu'à très récemment, et au Turkménistan). Parallèlement à ces mesures, les pays — les plus réformateurs en tête — ont libéralisé plus ou moins rapidement leur régime de change. Alors que la stabilisation prenait corps, le Kazakhstan a dû protéger son économie de l'action déstabilisatrice de brusques afflux de capitaux, ce qui supposait de trouver un juste dosage de resserrement budgétaire, d'interventions stérilisées et d'appréciation de la monnaie. Mais le reste du groupe n'a pas encore été confronté à ce genre de défi.

La crise financière russe d'août 1998 a transformé l'environnement économique extérieur des pays en transition d'Asie centrale. La demande d'exportations vers la Russie a chuté. Les flux de capitaux ont aussi accusé le fait que les investisseurs

Tableau 2
Sélection d'indicateurs macroéconomiques

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (chiffres prov.)
Kazakhstan								
Inflation (fin de période; en pourcentage)	2.962,8	2.169,1	1.160,3	60,4	28,6	11,3	1,9	18,1
PIB réel (variation en pourcentage)	-5,3	-9,2	-12,6	-8,2	0,5	1,7	-1,9	1,7
Déficit budgétaire (pourcentage du PIB)	-7,3	-4,1	-7,7	-3,2	-5,3	-7,0	-7,7	-5,2
Solde extérieur courant (pourcentage du PIB)	-51,4	-9,4	-8,6	-3,1	-3,6	-3,5	-5,5	-1,0
Réserves officielles brutes (mois d'importations)	0,2	1,3	2,6	2,7	3,1	3,6	3,1	3,6
Dettes extérieures (pourcentage du PIB)	40,1	35,7	23,9	20,7	18,7	32,2	36,0	44,5
Ouzbékistan								
Inflation (fin de période; en pourcentage)	910,0	884,8	1.281,4	116,9	64,4	50,2	26,1	26,0
PIB réel (variation en pourcentage)	-11,0	-2,3	-4,2	-0,9	1,6	2,4	4,4	4,4
Déficit budgétaire (pourcentage du PIB)	-18,0	-10,0	-6,1	-4,1	-7,3	-2,2	-3,3	-3,0
Solde extérieur courant (pourcentage du PIB)	-11,7	-7,8	2,1	-0,2	-7,2	-4,0	-0,8	-1,0
Réserves officielles brutes (mois d'importations)	0,6	3,8	5,9	6,9	5,4	3,7	4,8	5,7
Dettes extérieures (pourcentage du PIB)	1,7	18,9	17,0	17,5	17,5	17,9	23,9	26,7
République kirghize								
Inflation (fin de période; en pourcentage)	1.257,0	766,9	95,7	32,3	34,8	14,7	18,4	39,9
PIB réel (variation en pourcentage)	-13,9	-15,5	-20,1	-5,4	7,1	9,9	2,3	3,6
Déficit budgétaire (pourcentage du PIB)	-17,0	-14,4	-11,6	-17,3	-9,5	-9,0	-10,0	-12,6
Solde extérieur courant (pourcentage du PIB)	-10,6	-16,4	-11,2	-16,3	-23,5	-7,9	-19,8	-13,6
Réserves officielles brutes (mois d'importations)	0,8	1,5	2,6	2,5	1,7	3,6	2,3	2,7
Dettes extérieures (pourcentage du PIB)	0,6	43,7	37,4	39,1	41,5	56,2	72,3	108,1
Tadjikistan								
Inflation (fin de période; en pourcentage)	...	7.343,7	1,1	2.133,3	40,5	163,6	2,7	31,3
PIB réel (variation en pourcentage)	-29,0	-11,0	-18,9	-12,5	-4,4	1,7	5,3	3,7
Déficit budgétaire (pourcentage du PIB)	-30,5	-23,4	-5,4	-11,9	-5,8	-3,3	-3,8	-3,1
Solde extérieur courant (pourcentage du PIB)	-18,0	-29,5	-19,7	-16,2	-7,3	-6,0	-9,3	-3,7
Réserves officielles brutes (mois d'importations)	0,0	0,4	0,0	0,1	0,3	0,6	1,5	1,7
Dettes extérieures (pourcentage du PIB)	74,5	77,0	93,6	142,1	91,7	108,7	92,6	103,3
Turkménistan								
Inflation (fin de période; en pourcentage)	664,0	1.400,0	1.328,5	1.261,5	445,9	21,5	19,8	20,1
PIB réel (variation en pourcentage)	-5,3	-10,2	-19,0	-8,2	-7,7	-11,3	5,0	16,0
Déficit budgétaire (pourcentage du PIB) ¹	13,0	0,0	-1,0	-2,0	0,0	0,0	-2,7	0,9
Solde extérieur courant (pourcentage du PIB)	54,7	20,1	1,8	1,3	2,1	-21,6	-32,7	-16,0
Réserves officielles brutes (mois d'importations)	0,0	6,2	6,6	8,5	9,2	15,3	14,6	13,7
Dettes extérieures (pourcentage du PIB)	0,0	3,1	9,0	29,7	28,1	50,6	61,1	53,9

Sources : autorités nationales et estimations des services du FMI

¹ Hors fonds extrabudgétaires.

... : non disponible.

étrangers ont réévalué les risques dans la région, et des pressions se sont exercées sur les taux de change. Les cinq pays ont alors été confrontés à la nécessité de résister à un retour en arrière dans la libéralisation des régimes des changes et du commerce. L'Ouzbékistan et le Turkménistan ont commencé par intensifier les restrictions de change, tandis que les trois autres pays ont conjugué l'austérité financière aux interventions sur le marché des changes pour contenir les pressions sur leurs économies. Néanmoins, les monnaies du Kazakhstan, de la République kirghize et du Tadjikistan accusaient une forte dépréciation en termes nominaux à la fin de 1998, laquelle a continué en 1999. L'inflation est remontée en flèche. Ces événements ont souligné la nécessité de renforcer la gestion de la dette extérieure, après des années d'emprunts massifs, pour compenser les faibles taux d'épargne intérieure et soutenir l'investissement. Les pays doivent rester prudents en matière d'emprunts extérieurs — même le Kazakhstan, qui a gagné les faveurs des marchés internationaux (en particulier depuis que des gisements de pétrole y ont été découverts) et a récemment remboursé son emprunt au FMI bien avant l'échéance.

Les progrès des réformes structurelles ont été inégaux. Les cinq pays ont entrepris assez rapidement de libéraliser les prix, bien que chacun l'ait fait à son rythme, avec des replis temporaires principalement destinés à prévenir des troubles sociaux.

Dans presque tous les cas, les prix réglementés ont été maintenus pour les denrées alimentaires essentielles, l'énergie et les transports et services publics. La restructuration des entreprises d'État s'est révélée particulièrement difficile, étant donné l'ampleur de la tâche et la réticence des autorités à perturber la production et la prestation de services sociaux par les entreprises. Le Kazakhstan et la République kirghize ont réalisé des avancées considérables dans la mise en place de programmes de restructuration et des cadres institutionnels nécessaires. Dans tous les pays, les entreprises publiques ont enregistré d'importants arriérés de paiements intérieurs, en partie imputables à l'élimination des sources de financement traditionnelles (en particulier les crédits dirigés) de ce secteur toujours dominant.

La privatisation a été une tâche particulièrement ardue, bien que les pays en tête du peloton aient largement dépassé le premier stade — la privatisation des petites entreprises — pour passer à celle, en masse, des moyennes et grandes entreprises. Des programmes de baux ruraux et l'élimination progressive des commandes de l'État ont aussi posé les jalons de la privatisation de l'agriculture, bien que celle des services agricoles ait pris du retard. Les réformes des systèmes juridiques et réglementaires, en revanche, ont été fragmentaires, seuls le Kazakhstan et la République kirghize ayant entrepris des réformes approfondies de leur code civil.

Défis à venir

Les réformateurs les plus lents du groupe — l'Ouzbékistan et le Turkménistan — doivent passer de la gestion de crise à l'application délibérée de politiques visant à contenir les déséquilibres macroéconomiques et à jeter les bases d'une croissance durable. Cela suppose d'élaborer et d'appliquer résolument des programmes de stabilisation économique et de réforme exhaustifs et cohérents. Le Tadjikistan a déjà engagé ce processus. Les pays plus avancés — le Kazakhstan et la République kirghize — devront surtout s'attacher à approfondir et mettre à profit les réformes structurelles déjà mises en oeuvre tout en veillant à ne pas réamorcer l'inflation et les pressions sur la balance des paiements en assouplissant les politiques budgétaires et monétaires prématurément et dans une trop large mesure. Dans les cinq pays, pour que l'ajustement réussisse, il faut que le gouvernement s'approprie les réformes et qu'elles aient l'aval de groupes influents indépendants de celui-ci.

L'action doit être menée plus avant dans cinq domaines clés : améliorer la qualité de l'ajustement des finances publiques; renforcer l'intermédiation et les institutions financières; améliorer la gestion de la dette extérieure; approfondir et élargir les réformes structurelles; et s'attaquer aux problèmes de gouvernance et de corruption.

Les pays en transition d'Asie centrale ont opéré le plus gros de l'ajustement budgétaire en comprimant les dépenses et en accumulant des arriérés, et n'ont pas accordé une attention suffisante aux dépenses publiques consacrées aux services sociaux (notamment la santé et l'éducation), aux infrastructures de base et à l'exploitation et à l'entretien. Les efforts d'accroissement des recettes ont été entravés par des administrations fiscales mal équipées pour assurer le recouvrement des impôts, par des arriérés de paiements intérieurs considérables (y compris dans les administrations publiques) et par une économie souterraine florissante qui échappe largement à l'impôt. Les pays vont devoir s'attacher à accroître sensiblement les recouvrements et à mieux définir les priorités des dépenses. Pour éviter la récurrence des arriérés de paiements et mettre fin au système généralisé de compensation entre les dépenses et les arriérés d'impôts, ces pays devront entreprendre des réformes de la fonction publique, réduire les dépenses improductives et adopter des programmes d'investissement public. D'autre part, on peut s'attendre à ce que l'activité économique souterraine régresse à mesure que les réformes prendront corps et que les distorsions s'estomperont.

Dans l'ensemble, les systèmes bancaires des pays en transition d'Asie centrale sont encore assez rudimentaires. La majeure partie des opérations continue d'être assurée par quelques grandes banques publiques qui agissent davantage comme des agents de l'État que comme des intermédiaires financiers indépendants. Il sera important que ces pays restructurent leur système bancaire pour renforcer la politique monétaire et soutenir la reprise économique. Ils devront aussi prendre des mesures pour que des crédits structurels de longue durée ne servent pas à renflouer des banques et entreprises en difficulté, pour mettre fin au remplacement de la monnaie et pour promouvoir un système bancaire efficient et solvable. Cela suppose d'améliorer les



Emine Gürgen était Assistante du Directeur du Département Europe II du FMI quand elle a écrit cet article.

cadres juridique et comptable, d'adopter une réglementation prudentielle efficace et de renforcer le contrôle bancaire.

Les pays en transition d'Asie centrale ont rapidement accru leurs emprunts extérieurs, principalement pour financer leurs déficits budgétaires, régler des factures d'importations de plus en plus lourdes et tirer parti de sources de financement moins onéreuses. D'une manière générale, les stratégies d'emprunt ont répondu à des considérations à court terme, sans qu'il soit suffisamment tenu compte de la soutenabilité de la dette à moyen terme. En conséquence, les fonds empruntés n'ont pas toujours été employés de manière à générer les gains nécessaires pour

en assurer le service. Les dispositifs institutionnels de gestion et de suivi de la dette extérieure ont été généralement déficients. Pour éviter des difficultés de service de la dette et pour que les réformes ne soient pas compromises, ces pays devront surveiller de près leurs stratégies d'emprunt, les élaborer dans un cadre à moyen terme et renforcer les dispositifs institutionnels de gestion et de suivi de la dette extérieure.

Tandis que les cinq pays en transition d'Asie centrale ont commencé à mettre en oeuvre des réformes structurelles, l'ampleur et l'intensité des efforts déployés dans ce sens varient considérablement. Les réformateurs les plus lents doivent chercher en priorité à rattrapper leur retard dans des domaines clés comme les privatisations et la restructuration des entreprises. Pour les pays qui ont fait des progrès substantiels dans ces domaines, la prochaine étape pourrait être la réforme des marchés du travail, de la fonction publique, du régime du commerce extérieur et des réglementations, parallèlement à la poursuite des réformes sectorielles (notamment agricole). En même temps, pour renforcer la confiance des épargnants et des investisseurs privés, le rôle de l'État doit se limiter essentiellement à fournir des services publics fiables, à mettre en place un cadre réglementaire simple et transparent et à assurer le fonctionnement d'un système judiciaire équitable.

Enfin, les pays en transition d'Asie centrale ont ce défi important à relever : s'attaquer résolument aux problèmes de gouvernance et à la corruption. Il ne fait guère de doute que la corruption va de pair avec de plus faibles investissements, une croissance économique plus lente, la concentration des dépenses publiques dans des activités moins productives et une plus grande incidence de l'inégalité des revenus et de la pauvreté. Les réformes structurelles, institutionnelles et juridiques sont le moyen le plus efficace d'améliorer la gouvernance et de lutter contre la corruption. Ces réformes, en assurant un meilleur équilibre des rôles de l'État et du marché et en établissant clairement la primauté du droit, peuvent éliminer certaines des conditions propices à la corruption et favoriser le rétablissement de la confiance indispensable pour promouvoir l'activité du secteur privé et attirer les capitaux étrangers vers les pays en transition d'Asie centrale. **F&D**

Cet article s'inspire d'une étude d'Emine Gürgen et al., Economic Reforms in Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan, Étude spéciale du FMI n° 183 (Washington, Fonds monétaire international, 1999).