

Réformes en panne

Dans certains pays en transition, de puissants groupes d'intérêts s'opposent à la poursuite des réformes. Pourtant, même là où elles sont bloquées, les réformes peuvent et doivent continuer.

Oleh Havrylyshyn et John Odling-Smee

POUR LES VINGT-CINQ PAYS en transition non asiatiques, plus de dix années se sont écoulées depuis que la chute du mur de Berlin a marqué le début du passage spectaculaire de la propriété socialiste et de l'économie planifiée à la propriété privée et à l'économie de marché. Le chemin parcouru varie considérablement d'un pays à l'autre. L'économie de marché est près de prédominer dans certains pays d'Europe centrale et dans les États baltes. Ils ont connu une renaissance économique robuste et durable et sont en bonne position pour remplir les conditions de l'adhésion à l'Union européenne (UE). Par contre, même si beaucoup des pays situés plus à l'est ou au sud-est de l'Europe ont entamé des réformes et abandonné l'économie socialiste, ils luttent toujours pour construire leur secteur privé, libéraliser les prix, établir des institutions de marché, rationaliser les activités de l'État et imposer la primauté du droit.

Certes, les pays de ce deuxième groupe se sont presque tous engagés sérieusement dans la transition à l'économie de marché et se sont même acquittés dans une large mesure de l'une des tâches les plus importantes et les plus difficiles : maîtriser les finances publiques et l'expansion monétaire pour ramener les taux d'in-

flation de quatre ou cinq chiffres à un seul chiffre, seuls quelques pays continuant à enregistrer des taux supérieurs à 20 %. Toutefois, un trop grand nombre de ces pays qui ont procédé à des réformes partielles sont non pas seulement en retard sur les réformateurs qui ouvrent la marche, mais véritablement bloqués. Cette situation est en partie attribuable au fait que les économies retardataires de la Communauté d'États indépendants (CEI) souffraient d'entrée de jeu de nombreux handicaps, y compris un plus grand nombre d'années passées sous un régime communiste, un plus grand éloignement de l'Europe occidentale réduisant l'incitation à adhérer à l'UE, perspective qui a encouragé les réformes dans d'autres économies postsocialistes, la situation enclavée d'une bonne partie des États d'Asie centrale et du Caucase, la surindustrialisation des États occidentaux de la CEI et les conflits civils dans certains pays. Or, si des conditions initiales défavorables peuvent certes jouer un rôle, ce rôle s'atténue avec le temps. De plus, certains de ces pays jouissent d'avantages qui font défaut à l'Europe centrale : plusieurs possèdent des ressources naturelles abondantes, et quelques-uns sont dotés d'un capital humain scientifique et technique de haut calibre, héritage du complexe militaro-industriel soviétique.



«Les activités des puissants groupes d'intérêts sapent les tentatives de poursuite des réformes entamées.»

Nous nous proposons ici d'examiner une autre explication : l'action de détenteurs d'intérêts acquis en quête de rentes qui ont tout à gagner d'un blocage des réformes à mi-parcours, entre la planification centrale du passé et une économie de marché efficace, ouverte et concurrentielle. La stagnation de la transition pourrait donc être due à l'effet conjugué des conditions initiales défavorables susmentionnées et de l'intervention de ces groupes d'intérêts. Il se pourrait même que ces conditions initiales soient celles qui ont permis aux groupes d'intérêts de s'emparer du pouvoir de décision économique.

Mainmise par les chercheurs de rente

Au début de la transition, les membres de l'élite soviétique, la *nomenklatura* (hiérarchie du parti, cadres et bureaucrates), ont sans doute craint de perdre leurs privilèges. Dans les pays où les réformes économiques ont démarré tôt et progressé rapidement tandis que le rôle de l'État dans l'économie diminuait, le pouvoir et l'influence exercés par l'élite socialiste ont effectivement été réduits — dans certains cas au niveau politique — ou à tout le moins affaiblis par la nouvelle discipline de la concurrence imposée par le marché. Par contre, dans les pays où les réformes ont été plus lentes ou plus hésitantes, de nouvelles occasions d'enrichissement personnel se sont présentées, et parmi les nouveaux entrepreneurs qui les ont saisies se trouvaient beaucoup des membres de l'ancienne élite qui ont su tirer parti de leurs relations et de leur ancien statut dans la *nomenklatura* pour se «recycler» dans des activités lucratives. (Pour en savoir plus, voir Banaian (1999) pour l'Ukraine, et Shleifer et Treisman (2000) pour la Russie.) Ainsi, le maintien des subventions dans les secteurs de l'énergie et de l'exploitation des matières premières clés en Moldova, en Ouzbékistan, en Russie, en Ukraine et ailleurs a donné une source de rentes considérables à ceux qui se procuraient des licences d'exportation et achetaient les matières premières à bas prix pour les écouler aux prix mondiaux, parfois illégalement sur le marché noir local et parfois en toute légalité à l'exportation. Les revendications populistes en faveur du financement de l'industrie et de l'agriculture pour stimuler l'emploi et la production ont conduit à des taux élevés d'inflation et à des taux d'intérêt réels souvent négatifs. Les entreprises qui empruntaient à ces taux avantageux (parfois sans même rembourser le principal fortement déprécié) obtenaient ainsi des fonds qui pouvaient être siphonnés, aux termes de contrats favorables, par de nouvelles entreprises privées «spin-off» (mais qui restaient liées), dont certaines s'adonnaient aux activités de recherche de rentes décrites ci-dessus.

On avait déjà vu, il y a plus de vingt ans, que la recherche de rentes dans les pays en développement pouvait être plus profitable que les activités productives (Krueger, 1974), et c'est également ce qui s'est produit dans les pays en transition. Les gens entreprenants dans les pays en transition où les réformes n'étaient que partielles ont vite compris qu'ils pouvaient amasser des profits beaucoup plus considérables en obtenant des privilèges dans un système marqué par l'interventionnisme persistant de l'État qu'en se lançant dans de nouveaux projets risqués pour restructurer des industries anciennes et inefficaces

ou pour en fonder de nouvelles. L'appartenance à l'ancienne élite n'était pas essentielle, mais elle facilitait certainement les choses : elle garantissait un accès rapide aux informations d'initiés et il était plus facile de verser, en toute impunité, des pots-de-vin à des amis appartenant aux organes de décision. La corruption et les dessous-de-table étaient le prolongement naturel de ce nouveau système de recherche de rentes.

L'incidence de la recherche de rentes sur

les réformes économiques peut être analysée aussi dans le contexte des quatre principales composantes du processus de transition : la stabilisation financière visant à remédier aux dégâts de l'inflation élevée; la privatisation des entreprises publiques pour les rendre plus efficaces et plus sensibles aux signaux du marché; la libéralisation des marchés pour favoriser la libre concurrence et l'accessibilité; l'institutionnalisation de pratiques favorables à l'instauration d'une économie de marché comme la primauté du droit et la sécurité des droits de propriété.

Au début des années 90, les nouveaux détenteurs d'intérêts acquis ont tiré parti du populisme ambiant pour obtenir subventions, dégrèvements fiscaux et crédits auprès des autorités, aux dépens de la stabilité macroéconomique. Toutefois, dès 1995, les groupes les plus puissants avaient pris le contrôle des grandes banques et ont commencé à favoriser, en Russie et ailleurs, un resserrement de la politique monétaire qui leur permettait de faire d'énormes bénéfices en prêtant à l'État à des taux d'intérêt élevés, comme l'expliquent Shleifer et Treisman (2000). De plus, ces nouveaux capitalistes se sont rendu compte que la stabilité des prix était préférable pour l'économie et qu'une économie plus importante et plus vigoureuse offrait de meilleures possibilités de bénéfices à l'avenir. Les privatisations étaient aussi dans leur intérêt puisque leur fortune nouvellement acquise et le pouvoir qu'elle leur procurait leur permettaient d'acheter des actifs de l'État à des conditions très favorables. C'est ainsi que les détenteurs d'intérêts acquis en sont venus à soutenir la stabilisation et la privatisation.

Les deux autres catégories de réformes ne leur étaient pas aussi favorables, et ils s'y sont donc opposés. La libéralisation des marchés pour favoriser une véritable concurrence et faciliter l'accès des petits entrepreneurs (et des investisseurs étrangers) sape la position monopolistique de certains de ces détenteurs d'intérêts. La pleine libération des prix réduit les possibilités de rentes que crée le maintien de l'intervention de l'État. Les capitalistes veulent maximiser leurs profits, et non pas la concurrence, et l'affaiblissement d'une situation de monopole réduit les profits. On a assisté dans les pays en transition à une concentration monopolistique rapide des actifs qui a accru l'influence exercée par les nouveaux détenteurs d'intérêts acquis, y compris une oligarchie richissime. L'imposition de la règle de droit, transparente et équitable, et la protection des droits de propriété se sont également heurtées à l'opposition des détenteurs d'intérêts acquis, car elles réduisent la valeur économique de la position privilégiée que certains groupes (souvent non transparents) entretiennent auprès des bureaucrates et des décideurs.

C'est ainsi que les groupes d'intérêts favorisent une transition partielle, un équilibre figé (au moins temporairement) dans une économie comportant un élément de propriété pri-

vée, mais dépourvue des conditions de concurrence assurant l'égalité des chances aux entrepreneurs. Dans un tel climat, seules les réformes qui ne touchent pas directement aux intérêts économiques des détenteurs d'intérêts acquis peuvent être menées à bien sans encombre. C'est le cas de celles qui consistent à renforcer des institutions comme la banque centrale (mais pas nécessairement dans ses fonctions de contrôle bancaire) et le Trésor, et des réformes plus larges de l'administration publique visant à rationaliser l'appareil d'État et à le rendre plus efficient. Cependant, la réforme du régime fiscal et le renforcement de l'administration fiscale se heurtent souvent à l'opposition des groupes d'intérêts. Ces derniers ont découvert que beaucoup de gouvernements de la région sont prêts à accorder des exonérations fiscales et même à tolérer la fraude fiscale, surtout s'ils en retirent des avantages financiers.

En résumé, les activités de puissants groupes d'intérêts économiques sapent les tentatives de poursuite des réformes entamées. Cette obstruction vient en partie de l'élite dirigeante de l'ancien régime : non pas, paradoxalement, qu'ils soient les principaux perdants, comme on le prévoyait en 1990, mais parce qu'ils ont tout à gagner d'une réforme partielle. De manière plus générale, l'opposition aux réformes vient de groupes qui, s'étant taillé une place dominante, profitent de leur position de force pour persuader les autorités politiques et parlementaires de bloquer les réformes qui menaceraient leur domination.

Comment triompher des intérêts acquis?

On peut envisager des moyens de vaincre l'opposition des groupes d'intérêts à de véritables réformes économiques axées sur le marché. Les changements pourraient venir de ces groupes eux-mêmes, ou de l'extérieur.

Les détenteurs d'intérêts acquis pourraient être disposés à accepter certaines réformes pour deux raisons. Premièrement, ils pourraient décider que leurs intérêts seront mieux servis, à long terme, dans une société où les droits de propriété sont protégés et où règne l'état de droit, plutôt que dans une société sans loi comme celle qui existe dans la majeure partie de la CEI aujourd'hui. On a déjà observé au fil des siècles, dans les économies de marché, de telles conversions des prédateurs en conservateurs. Par exemple, les requins de l'industrie qui régnaient en maîtres aux États-Unis à la fin du XIX^e siècle n'ont pas simplement abdicé face aux autorités antitrust, mais se sont montrés graduellement plus respectueux des lois qui les aidaient à protéger leur nouvelle fortune. Par ailleurs, ceux qui arrivent à ce stade sont parfois désireux d'établir leur réputation pour la postérité — par exemple en créant des fondations caritatives — et aussi d'améliorer l'image de leur pays à l'étranger en donnant leur soutien à des causes patriotiques.

Deuxièmement, les détenteurs d'intérêts acquis peuvent changer de comportement pour des raisons plus purement économiques. Dans la CEI, il semble que des groupes d'entrepreneurs commencent à réaliser qu'il vaut mieux renoncer à certains gains à court terme (obtenus, par exemple, par le vol dans le cadre d'opérations de troc ou par extorsion) pour créer plutôt des conditions propices à la croissance de l'économie et de leur propre richesse. C'est peut-être ce qui explique le déclin du troc entre les entreprises en Russie et en Ukraine depuis un an ou deux. Comme les gains initiaux tendent à être transitoires (inflation élevée qui profite aux emprunteurs, privatisations dominées par les initiés, sous-évaluation des matières pre-



Oleh Havrylyshyn (à droite) est Conseiller principal au Département Europe II du FMI, et John Odling-Smee est Directeur du même département.

mières), les détenteurs d'intérêts ont naturellement tendance, avec le temps, à s'appuyer de plus en plus sur les bénéfices d'exploitation de leurs nouveaux investissements et sur leurs activités de production. Ils finissent ainsi par se rendre compte que les détenteurs du capital peuvent réaliser de plus gros bénéfices dans une économie plus solide.

Les changements venant de l'extérieur peuvent prendre plusieurs formes. Premièrement, il peut arriver qu'un leader charismatique décide de tenir tête aux groupes d'intérêts pour favoriser les réformes économiques et la concurrence intérieure et étrangère. C'est le cas, par exemple, du leader argentin Carlos Menem, qui, bien qu'à la tête des péronistes, a été le premier à tenter de mettre un terme à des décennies de stagnation économique due aux mauvaises politiques économiques de son parti qui étaient dictées par les intérêts acquis. Un autre exemple moins spectaculaire mais néanmoins pertinent est celui du gouvernement réformiste bulgare, élu en hiver 1997. Avant cette élection, la Bulgarie était considérée comme l'exemple le plus flagrant, parmi les pays en transition hors de la CEI, de mainmise sur le gouvernement par les groupes d'intérêts. Or, il semble que la stabilisation rapide et d'autres réformes structurelles aient réussi non seulement à redresser l'économie après la crise de 1996, mais également à obliger les détenteurs d'intérêts acquis à respecter les règles du jeu.

Deuxièmement, une classe moyenne de plus en plus importante pourrait utiliser le processus politique pour renforcer graduellement l'état de droit et réduire ainsi les privilèges des groupes d'intérêts. Ces derniers feront évidemment obstacle à de tels efforts en usant du contrôle financier qu'ils exercent sur le processus politique. Mais ces efforts pourront aboutir si le rapport des forces s'équilibre ou quand les détenteurs d'intérêts acquis réaliseront que leur opposition persistante aux petits entrepreneurs est nuisible, à terme, aux intérêts nationaux. D'une manière plus générale, on pourrait assister à l'émergence d'une classe moyenne relativement importante et politiquement puissante avant que les groupes d'intérêts n'aient eu le temps de se mobiliser contre elle. La perspective la plus prometteuse à cet égard réside dans l'importante économie souterraine des petits entrepreneurs russes et ukrainiens, qui n'attendent que l'occasion propice pour émerger.

Troisièmement, les pressions exercées sur les groupes d'intérêts peuvent venir de l'extérieur du pays, notamment des concurrents étrangers. La position des groupes d'intérêts est

plus chancelante dans les pays qui encouragent l'investissement direct étranger; en s'opposant systématiquement aux investissements étrangers, ces groupes entraveraient la croissance et perdraient de leur popularité. D'autres pressions peuvent venir d'institutions financières internationales et de donateurs bilatéraux qui se servent de la conditionnalité des prêts pour promouvoir les réformes clés malgré la résistance des groupes d'intérêts. Ces pressions peuvent avoir un effet déterminant sur la relance de réformes bloquées à mi-parcours. Bien sûr, les institutions financières internationales ne sont pleinement efficaces que lorsque les autorités des pays s'engagent à fond dans le programme de réformes et qu'elles acceptent une telle conditionnalité.

Gagnants et perdants

Dès le début de la transition, la plupart des observateurs s'accordaient à penser que les réformes nécessaires créeraient des gagnants et des perdants, et que ces derniers s'y opposeraient certainement. On s'attendait à trouver dans le camp des perdants non seulement les travailleurs des industries inefficaces, mais surtout les membres de la *nomenklatura* et de la bureaucratie soviétique. Vers le milieu des années 90, cette prévision ne s'était vérifiée qu'à moitié : les anciens membres de la *nomenklatura* et de la bureaucratie étaient devenus les principaux opposants à la poursuite des réformes axées sur le marché non pas parce qu'ils y perdaient, mais, paradoxalement, parce qu'ils avaient si bien pris le contrôle du processus qu'ils se retrouvaient gagnants. Grâce à leur relations personnelles de longue date, au lobbying et aux possibilités de gains considérables découlant de privilèges accordés par les autorités, certaines personnes — nouveaux hommes d'affaires et membres de l'ancienne classe dirigeante — sont devenues riches et puissantes et ont formé une nouvelle élite capitaliste.

Il est difficile de prévoir si les conditions décrites ci-dessus permettront dans les années à venir d'affaiblir le pouvoir ou la

volonté des détenteurs d'intérêts acquis qui cherchent à bloquer la réforme économique. Toutefois, ceux qui, de l'intérieur comme de l'extérieur, favorisent la poursuite des réformes économiques pour le bien des populations de ces pays devraient s'efforcer de créer les conditions favorables à de tels changements. En tout état de cause, tous les efforts doivent être faits pour développer, même si ce n'est que lentement, la connaissance du fonctionnement des marchés (par exemple au moyen d'études d'économie et de gestion) et établir les institutions qui président à l'économie de marché (bourses et organismes de réglementation, législation commerciale et contractuelle et dispositif judiciaire connexe) en prévision du moment où l'on pourra neutraliser l'influence des intérêts acquis et mettre solidement en place une économie ouverte et concurrentielle fondée sur des droits de propriété effectifs. Par ailleurs, il faudra saisir toutes les occasions, sur le plan politique, de lutter contre ces intérêts et de promouvoir la libéralisation des marchés, une plus grande concurrence et la levée des privilèges tels que les exonérations fiscales ou les réglementations favorables à la recherche de rentes qui profitent à ces groupes. **F&D**

Lectures recommandées :

King Banaian, *The Ukrainian Economy Since Independence* (Northampton, Royaume-Uni, Edward Elgar, 1999).

Joel Hellman, «Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions», *World Politics*, volume 50 (janvier 1998), pages 203–34.

Anne Krueger, «The Political Economy of a Rent-Seeking Society», *American Economic Review*, 1974, volume 64 (n° 3), pages 291–303.

Mancur Olson, «Dictatorship, Democracy and Development», *American Political Science Review*, 1993, volume 87 (n° 3), pages 567–76.

Andrei Shleifer et Daniel Treisman, *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia* (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2000).

World's Most Advanced and Easy-to-Use Debt Management Software

DEBT STRATEGY ANALYST

Used for performing debt sustainability analysis for heavily indebted countries.

- Debt reorganization options.
- New financing options.
- BOP gap financing.
- Public budget deficit financing.
- Built-in Paris Club database.
- Automatic AMR calculations.
- Operates with loan-by-loan information.
- Debt sustainability ratios including fiscal measures.
- Flexible inputs and outputs.



DEBT-PRO 2000
NOW AVAILABLE

DEBT PORTFOLIO MANAGER

Used for performing debt sustainability analysis for moderately indebted countries.

- External and domestic debt liabilities in a given portfolio are analyzed and ranked by their suitability to the portfolio.
- Borrowing terms are analyzed both in aggregate and on a loan by loan basis, including yield, duration, and rate of return calculations.
- Interest and exchange rate risks are measured within the context of expected changes in the domestic and international market conditions.
- Useful medium term fiscal sustainability indicators are created.

INTERNATIONAL DEBT MANAGEMENT

Address: 12521 Palatine Court, Potomac, MD 20854, U.S.A. • Telephone: (301) 299-4885
Telefax: (301) 983-4851 • E-mail: info@idm-debtpro.com • <http://www.idm-debtpro.com>