

Le passage à la propriété privée

János Kornai



János Kornai est professeur d'économie à l'université Harvard, Fellow du Collegium Budapest, Administrateur de la Banque nationale de Hongrie et membre correspondant de l'Institut d'économie de l'Académie des sciences de la Hongrie. Il a enseigné en qualité de professeur invité à la London School of Economics et dans diverses universités (Stanford, Yale, Princeton et Stockholm). Fellow du Princeton Institute for Advanced Study, Officier de la Légion d'honneur, M. Kornai est aussi docteur *honoris causa* de divers établissements et titulaire d'autres distinctions.

LY A DIX ANS, lorsque les anciennes économies planifiées se sont engagées dans la voie de l'économie de marché, j'avais préconisé la création d'un système reposant sur la propriété privée. Si de nombreux économistes partageaient ce point de vue, la question du meilleur moyen de réformer le statut de la propriété suscitait de vives polémiques. La plupart des projets d'action détaillés apparus dès le début de la transition reposaient sur deux stratégies opposées, que j'appellerai aujourd'hui la stratégie A, celle du développement organique, et la stratégie B, celle de la privatisation accélérée.

Selon les partisans de la stratégie A, le poids du secteur privé dans la production augmenterait à mesure que de nouvelles sociétés privées seraient créées et que le secteur d'État se contracterait par suite de la vente ou de la liquidation de sociétés lui appartenant. Il importait, soulignaient-ils, de prendre des mesures préalables propices au développement par le bas du secteur privé : encourager le lancement de nouvelles sociétés en éliminant les obstacles à l'entrée dans leur domaine d'activité, garantir la sécurité de la propriété privée, faire respecter les contrats privés et pratiquer, avec prudence, une politique volontariste, au moyen, par exemple, de la fiscalité et du crédit.

La stratégie A impliquait la privatisation des sociétés d'État par la vente (à un prix équitable) de leurs actifs, de préférence à des nouveaux venus pouvant investir dans ces sociétés. Les actifs de l'État ne seraient pas bradés — et les gens en place devraient eux aussi acquitter un prix équitable. La vente achevée, le capital de la société se concentrerait aux mains d'un propriétaire dominant.

En outre, la stratégie A soulignait l'importance de véritables contraintes budgétaires et de l'application continue de la législation en matière de faillite et de comptabilité. De strictes contraintes budgétaires entraînent un processus de sélection naturelle : les sociétés rentables sont achetées par des investisseurs, tandis que celles qui fonctionnent constamment à perte sont vouées à la faillite et à la liquidation.

Par contre, la stratégie B mettait l'accent sur l'élimination rapide de la propriété d'État et

prévoyait que la privatisation s'effectuerait avant tout sous la forme d'une redistribution, par exemple au moyen de bons. Elle avait pour objectifs la dilution de la propriété — par répartition égale de tous les actifs de l'État entre tous les citoyens — et la création d'un « capitalisme populaire ».

Au début des années 90, parmi les économistes universitaires occidentaux, seule une faible minorité étaient partisans de la stratégie A. La plupart d'entre eux optaient pour l'élimination rapide du secteur d'État. Aujourd'hui, dix ans après le début de la transition, l'expérience montre que la stratégie A était supérieure à la stratégie B.

En Hongrie, pays qui a suivi la stratégie A, la privatisation n'est pas allée sans quelques abus, mais les résultats économiques du pays ont été impressionnants. Des centaines de milliers de petites et de moyennes entreprises ont vu le jour. Le durcissement des contraintes budgétaires au début des années 90 a permis d'éliminer les entreprises fonctionnant à perte et de renforcer la discipline financière. Les relations d'endettement mutuel qui enchaînaient les sociétés ont été rompues, et le respect des contrats privés s'est amélioré. La consolidation du secteur bancaire a été engagée. Grâce à ces résultats, la Hongrie a pu attirer un montant considérable de capitaux étrangers.

Bien que la Pologne ait flirté avec la stratégie B à l'occasion, elle a suivi des politiques qui s'apparentent davantage à la stratégie A. Ses succès économiques tiennent à la réussite de la macrostabilisation, mais aussi à la création du jour au lendemain de nombreuses entreprises, à la croissance vigoureuse du secteur privé et à des entrées appréciables de capitaux.

Au début des années 90, la République tchèque (ancienne Tchécoslovaquie) a été le premier pays à pratiquer la stratégie B. Le Premier Ministre de l'époque, M. Václav Klaus, s'était prononcé en faveur de la privatisation par bons. Au cours de la phase initiale, les actifs de l'État ont été dispersés entre des millions de détenteurs de bons — mais ces titres se sont trouvés en fin de compte concentrés aux mains des fonds d'investissement. Or, ces fonds manquaient des capitaux nécessaires pour investir dans ces sociétés ou les développer. En outre, ils étaient intimement liés aux grandes banques commerciales, dont le capital appartenait en majorité ou en totalité à l'État. Étant donné cette répartition de la propriété, la qualité de la gestion des entreprises est restée faible et leur restructuration n'a guère avancé. En dépit des grandes professions de foi du pays en faveur de la libre entreprise, les contraintes

budgétaires sont restées faibles. Des fautes sérieuses ont été aussi commises dans la pratique macroéconomique, mais la stratégie B n'en reste pas moins l'une des principales causes des médiocres résultats économiques de la République tchèque.

L'exemple le plus navrant de l'échec de la stratégie B pourrait bien être donné par la Russie, où cette option a été appliquée sous une forme extrême : la privatisation par bons a été imposée au pays en même temps qu'un transfert massif de propriété au profit des dirigeants de société et d'apparatchiks. Dans ce contexte s'est déroulée une «réforme de la propriété» sans précédent dans l'histoire, qui a vu l'«oligarchie» faire main basse sur les ressources naturelles, en particulier les hydrocarbures. Aujourd'hui, les contraintes budgétaires «molles» et leurs effets néfastes sont présents dans toutes les entités économiques et politiques russes. Les entreprises ne paient pas leurs fournisseurs, pas plus que les employeurs ne paient leur personnel, ou les débiteurs leurs créanciers bancaires. L'État lui-même accumule souvent des arriérés de traitement et de pension.

Les justifications des stratégies

Les partisans de la stratégie B invoquaient des considérations éthiques : l'équité veut que chaque citoyen reçoive une partie équitable des biens appartenant à l'État. Or, la «distribution équitable» des actifs a été éphémère. Rapidement, ces biens se sont concentrés en un petit nombre de mains. La vente des actifs de l'État (à des prix équitables) n'entraîne pas une redistribution de la richesse ou du revenu, pas plus qu'elle ne réduit le patrimoine de l'État. Mais le produit de la vente peut être investi judicieusement. C'est ce qu'a fait la Hongrie, qui en a affecté une partie importante au remboursement de dettes envers l'étranger. La réduction des paiements d'intérêts et l'amélioration marquée du crédit du pays qui en ont résulté se sont soldées par des avantages réels pour chaque Hongrois.

Les partisans de la stratégie A ont souligné des considérations sociologiques : il était indispensable que la consolidation du capitalisme s'appuie solidement sur une nouvelle classe, constituée de propriétaires moyens. L'apparition des investisseurs institutionnels ne peut remplacer une transformation radicale de la société, comme l'a montré la corrélation étroite entre le succès économique et la «restratification» sociale opérée dans certaines économies en transition.

Il est évident qu'un économiste s'intéresse avant tout à l'efficacité. De ce point de vue, la stratégie A l'emporte nettement. Les sociétés apparues du jour au lendemain dans les économies en transition sont généralement plus productives que les entités restées dans le domaine public ou privatisées. La conjonction de divers facteurs — l'esprit d'entreprise shumpetérien qui permet d'évincer les entreprises inefficaces et non viables, le fait que les nouveaux et véritables propriétaires sont de fermes partisans d'une remise en ordre et les apports de capitaux étrangers en faveur d'investissements modernes de grande taille — a stimulé la productivité tout en améliorant les résultats à l'exportation.

Enfin, les partisans de la stratégie B ont fait valoir des arguments politiques. Il ne fait pas de doute qu'en Tchécoslovaquie, au moment des secondes élections libres, la privatisation par bons a joué un rôle décisif dans la victoire du parti au pouvoir. Le gouvernement tchèque a été le seul en Europe orientale à se maintenir au pouvoir pendant deux législatures consécutives

dans les années 90. Par contre, en Hongrie comme en Pologne, la coalition au pouvoir durant la première législature a perdu les secondes élections générales. Toutefois, leurs successeurs ont eux aussi adopté la stratégie A et, quatre ans plus tard, eux aussi ont été battus, après avoir refusé de recourir à une privatisation-redistribution afin de gagner des voix. Il est indiscutable que les partis au pouvoir ont largement intérêt à suivre la stratégie B s'ils veulent y rester...

Les partisans de la stratégie B l'ont souvent répété : si une possibilité de privatisation se présente, il ne faut pas la laisser passer; il faut privatiser rapidement, en profitant de ce que l'appareil d'État n'a pas encore eu le temps de se ressaisir et qu'il est trop faible pour résister. Les changements de propriété doivent être irréversibles, car la possibilité de privatiser ne se représentera peut-être plus jamais. Cet argument ne peut être ni confirmé, ni infirmé. Si, avec le recul du temps, il apparaît aujourd'hui clairement que la démocratie tchèque, par exemple, ne risquait guère de retomber aux mains des communistes ou de voir revenir les chars russes, il était permis d'en douter en 1991.

En ce qui concerne la Russie, on entend souvent dire que la privatisation de masse devait être menée rapidement, avant que des élections ne ramènent le parti communiste au pouvoir. J'estime toutefois que, si la privatisation avait suivi une voie différente et s'était accompagnée de moins d'abus et de conséquences sociales fâcheuses, les Russes auraient moins la nostalgie de l'ère communiste. L'apparition d'une classe moyenne nombreuse, la protection des droits de propriété et le respect des contrats, ainsi que la mise en place des institutions démocratiques, assurent au capitalisme un soutien populaire accru et permettent d'asseoir une économie de marché sur des bases plus solides.

Conclusion

Transformation progressive ou thérapie de choc? Le choix entre ces deux voies a fait l'objet de nombreuses discussions dans les cours d'économie au début des années 90. Or, réduite à cette alternative, la question me paraît mal posée, car elle fait de la rapidité le facteur déterminant. Je suis convaincu que, si le rythme de la privatisation est important, ce n'est pas lui qui détermine le succès. La transformation de l'économie n'est pas une course de chevaux.

Le passage du socialisme au capitalisme doit être un processus organique, qui combine curieusement évolution et révolution, et au terme duquel, après des tâtonnements, certaines vieilles entreprises survivent tandis que d'autres ont disparu et que de nouvelles entités sont mises à l'essai avant d'être acceptées ou rejetées. L'évolution peut être rapide ou lente. La transformation est parfois brutale, mais le changement se fait à petits pas dans de nombreux autres cas.

Je pars d'une conviction — la supériorité du système capitaliste sur le système socialiste. J'en déduis que plus le capitalisme repose sur des bases solides, mieux il fonctionnera à moyen et à long terme. Le plus important, c'est la consolidation, la stabilité et la durabilité, et non pas l'établissement de nouveaux records de vitesse. **F&D**

M. Kornai est l'auteur de nombreux articles et livres, parmi lesquels figure Du socialisme au capitalisme — L'exemple de la Hongrie (Collection Le Débat, Gallimard, 1990), ouvrage qui a été publié en seize langues.