

Dix ans de transition en Europe de l'Est et dans l'ex-URSS

Pradeep K. Mitra et Marcelo Selowsky

Dix ans après la dissolution de l'Union soviétique à la fin de 1991, certains pays en transition se portent bien mieux que d'autres. Selon une étude récente de la Banque mondiale, les faibles incitations à la création de nouvelles entreprises constituent le principal obstacle au développement. Mais il ne suffit pas de faciliter l'accès aux marchés : il faut aussi imposer des contraintes budgétaires dures aux anciennes entreprises publiques non rentables.



LES ANNÉES 90 ont été marquées par l'une des transformations économiques les plus spectaculaires des temps modernes : l'abandon de la planification centrale par les pays d'Europe de l'Est et de l'ex-URSS. La production a fléchi nettement dans un premier temps, puis s'est redressée à la fin des années 90. Mais les progrès ont été fort inégaux d'un pays à l'autre. En Europe centrale et du Sud-Est et dans les États baltes, la production réelle a diminué de 22 % par rapport à 1990, avant de se redresser en 1993. Dans la Communauté des États indépendants (CEI), elle a chuté de 50 % et n'a commencé à se redresser qu'en 1999. En 2000, les pays du premier groupe avaient dépassé leur niveau de production initial, alors que la production de ceux du second groupe restait 35 % inférieure à son niveau initial. Par ailleurs, les progrès ont varié fortement au sein même de chaque groupe. La Bulgarie et la Hongrie ont enregistré la même baisse de la production dans un premier temps, mais en 2000, par rapport à son niveau de départ, la produc-

tion de la Hongrie était de 10 % supérieure, tandis que celle de la Bulgarie était inférieure de 13 %. Même baisse initiale aussi en Moldova et en Arménie, mais, alors que la production de la Moldova a stagné à ce niveau, celle de l'Arménie a presque doublé par la suite.

Pourquoi certains pays en transition ont-ils obtenu de meilleurs résultats que d'autres? Si les réformes sont bénéfiques, pourquoi certains gouvernements ont-ils été aussi réticents à les accepter? Les recommandations initiales doivent-elles être révisées aujourd'hui, en particulier pour les pays à la traîne? C'est pour répondre à ces questions que la Banque mondiale a entrepris récemment une vaste étude, qui est résumée ci-dessous.

Pourquoi les résultats ont-ils varié?

Nous avons passé en revue les publications spécialisées et procédé à une analyse économétrique pour chercher à savoir ce qui explique la variabilité des résultats économiques de ces pays : la situation de départ, les réformes ou des chocs extérieurs comme une guerre et

des troubles civils. Nous avons examiné plusieurs dimensions de la situation de départ : *structure* de l'économie (part de l'industrie, dépendance commerciale par rapport aux autres pays communistes), *distorsions* initiales (inflation contenue, taux de change du marché noir) et *institutions* (expérience des marchés et de l'État-nation avant la transition). Nous avons mesuré la portée des réformes en combinant l'indice de libéralisation de la Banque mondiale et les indicateurs de transition de la BERD — qui incluent les mesures visant à accroître le rôle des marchés dans l'affectation des ressources et les réformes visant à assurer le bon fonctionnement des marchés. Quelles sont nos principales observations ?

- La situation de départ est plus importante pour expliquer les écarts pendant la période d'effondrement de la production que sur l'ensemble des dix années de transition.

- Certains éléments de la situation de départ (les distorsions, par exemple) ont plus d'effet au début de la transition, d'autres (la solidité des institutions, par exemple) plus tard.

- En corrigeant certains éléments de la situation de départ et les chocs extérieurs, les réformes ont un effet marqué, en particulier à mesure que la transition progresse, et avec un certain retard, semble-t-il, notamment dans les pays de la CEI. En fait, dans ces pays, les réformes ont peut-être même un effet négatif temporaire sur la production — elles peuvent être considérées comme un coût d'investissement initial, dont l'effet positif sur la croissance se fait sentir ultérieurement.

- Le rythme des réformes semble être important. La production annuelle est liée au niveau de l'indice de réforme — c'est-à-dire les réformes cumulées. Plus vite ce niveau de réformes est atteint et maintenu, plus tôt la croissance peut s'accélérer.

Ensuite, nous nous sommes intéressés au moteur de la croissance au niveau microéconomique. Alimentée par la libération des prix, la déréglementation du secteur des services et l'ouverture aux échanges internationaux, la productivité a varié notablement entre les secteurs et les entreprises au début de la transition. Les anciennes entreprises des secteurs largement subventionnés et protégés — par exemple les secteurs à forte utilisation d'énergie qui consomment une énergie vendue bien au-dessous de sa valeur — ont vu leur rentabilité s'effondrer. Des anciennes entreprises de secteurs moins protégés sont redevvenues rentables après des restructurations et des compressions d'effectifs. Les nouvelles entreprises sont devenues très productives.

Il ressort de données sur dix pays, comprenant à la fois des pays à la pointe et à la traîne des réformes, que la valeur ajoutée par travailleur a été bien plus élevée dans les petites entreprises (50 travailleurs maximum) — un bon indicateur approximatif des nouvelles entreprises. Selon une enquête menée conjointement par la BERD et la Banque mondiale, qui compare 4.000 anciennes et nouvelles entreprises, les nouvelles entreprises ont obtenu de meilleurs résultats que les anciennes en ce qui concerne la croissance des ventes, les exportations, l'investissement et l'emploi.

Ces comparaisons de la valeur ajoutée par travailleur indiquent qu'un transfert de ressources des anciennes entreprises principale-

ment à forte intensité de capital vers de nouvelles entreprises généralement à plus forte proportion de main-d'œuvre devrait être une source vitale de croissance, le redressement de la croissance traduisant l'interaction entre les anciennes et les nouvelles entreprises. Cependant, il ne suffit pas d'avoir un petit nombre de nouvelles entreprises très productives. Les nouvelles entreprises ne peuvent pas se contenter d'accueillir passivement la main-d'œuvre dont les anciennes entreprises se débarrassent. Elles doivent chercher activement à obtenir des ressources et accroître rapidement leur part de l'emploi pour développer une masse critique, et c'est précisément ce qui s'est passé (graphique 1). Dans beaucoup de pays de la CEI où la croissance est restée faible jusqu'à la fin de la décennie, la part des petites entreprises dans l'emploi total a tourné autour de 20 %. Dans les pays à croissance rapide d'Europe centrale, elle a atteint 50 %. En Russie, elle a quasi stagné vers la fin de la décennie, alors qu'elle a presque doublé en Pologne. Il y a lieu de penser que les petites entreprises doivent contribuer à l'emploi au moins à hauteur de 40 % avant de devenir le moteur de la croissance, ce qui rejoint les conclusions de notre analyse économétrique selon lesquelles les réformes doivent peut-être entraîner des coûts initiaux avant que leurs avantages apparaissent.

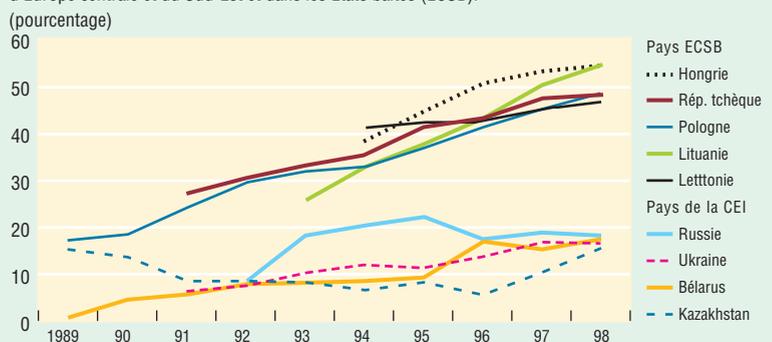
Discipline et encouragement

Comment les décideurs encouragent-ils ce transfert de ressources ? Il faut discipliner les anciennes entreprises en durcissant les contraintes budgétaires, par exemple en éliminant les transferts budgétaires et en assurant le paiement des dettes bancaires et des factures énergétiques, en introduisant de la concurrence, en prévoyant des mécanismes de sortie et en mettant en place des systèmes de suivi de la gestion. Dans le même temps, les nouvelles entreprises doivent être encouragées à se développer pour atteindre une masse critique. Il s'agit d'améliorer le climat général d'investissement — en réduisant les impôts marginaux élevés et les procédures réglementaires, en établissant des droits de propriété solides et en fournissant une infrastructure de base. Pour comprendre pourquoi la croissance a été plus élevée dans certains pays que dans d'autres, il est essentiel de voir dans quelle mesure les autorités ont réussi à

Graphique 1

Emplois dans les petites entreprises

La part de l'emploi dans les petites entreprises varie largement au sein de la région. Dans nombre de pays de la CEI, 20 % des emplois se trouvent dans les petites entreprises, contre 50 % dans les pays d'Europe centrale et du Sud-Est et dans les États baltes (ECSB).



Source : banque de données de la Banque mondiale sur les petites et moyennes entreprises.

imposer une discipline de marché à toutes les entreprises et à encourager la création de nouvelles entreprises.

Les gouvernements des pays d'Europe de l'Est et de l'ex-URSS peuvent-ils essayer de promouvoir la croissance essentiellement en encourageant la création de nouvelles entreprises tout en différant la liquidation difficile des anciennes entreprises jusqu'à ce qu'une marge de sécurité existe? Est-il possible d'encourager les nouveaux secteurs et entreprises tout en protégeant les anciens? Pas vraiment.

Prenons l'exemple du secteur bancaire. En Bulgarie et en Roumanie, les petites entreprises se sont moins développées parce que, initialement, le secteur bancaire était utilisé dans une large mesure pour accorder des prêts aux entreprises publiques. En Roumanie, les prêts improductifs représentaient un tiers du total des prêts en 1998 encore, contre 4 % en Estonie, 6 % en Hongrie et 11 % en Pologne — des pays où les nouvelles entreprises se sont rapidement multipliées. Ces prêts aux anciennes entreprises, qui n'étaient pas remboursés, ont fait obstacle à l'expansion du crédit bancaire aux nouvelles entreprises, plus petites et moins liées aux cercles politiques.

Au Bélarus et en Ouzbékistan, les anciens secteurs étaient protégés par des préallocations subventionnées de devises et de crédits, le solde étant mis à la disposition des nouvelles entreprises à un coût bien plus élevé. En conséquence, les petites entreprises ont été asphyxiées. Au Bélarus, la part des petites entreprises dans le total des entreprises n'était que de 26 %, bien moins que dans les autres pays de la CEI. Protéger les anciennes entreprises grosses consommatrices d'énergie en leur permettant d'accumuler des arriérés vis-à-vis des fournisseurs d'énergie est un autre exemple. C'était courant dans la plupart des pays de la CEI. Les nouvelles entreprises, plus efficaces et consommant moins d'énergie, devaient payer plus pour compenser le manque à percevoir résultant du non-paiement des factures par les anciennes entreprises.

Pourquoi ne pas opérer des réformes bénéfiques?

Si ces réformes sont aussi bénéfiques, pourquoi tous les pays ne les opèrent-ils pas? Pourquoi tant de pays, en particulier dans la CEI, s'enlisent-ils dans un *no man's land* entre planification centrale et économie de marché?

Le graphique 2 décrit les gains et les pertes de revenu de trois groupes types à mesure que le processus de réforme s'intensifie.

- *Les travailleurs des entreprises publiques* — en particulier ceux moins qualifiés et moins susceptibles de travailler dans les nouveaux secteurs — risquent d'enregistrer une baisse persistante de leur revenu, car les réformes ont tendance à comprimer continuellement les anciens secteurs.

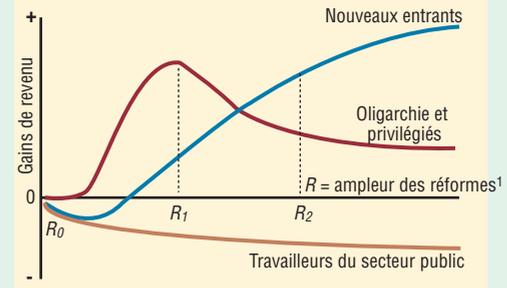
- *Le revenu des nouveaux entrants potentiels* — qui disposent des compétences nécessaires pour devenir des travailleurs ou entrepreneurs dans les nouveaux secteurs — diminue aussi au début des réformes en raison de la réduction des effectifs dans les entreprises publiques, mais il augmente à mesure que les réformes progressent et qu'ils passent dans les nouveaux secteurs.

- *L'oligarchie et les privilégiés* — qui, au début de la transition, contrôlaient dans une large mesure, *de facto*, les actifs publics et/ou qui ont maintenu des contacts étroits avec la classe politique dominante, profitant d'un accès privilégié à des ressources sous-évaluées au début de la libéralisation et de la privatisation — peuvent obtenir des rentes élevées grâce à l'arbitrage des

Graphique 2

Les gagnants et les perdants

En traçant les trajectoires des gagnants et des perdants de la transition, on peut représenter les gains et les pertes de revenu de trois groupes de la population selon l'ampleur des réformes dans un pays en transition typique.



Source : auteurs.

Note : R_0 = pas de réforme; R_1 = point auquel les gains de revenu de l'oligarchie et des privilégiés sont maximisés; R_2 = niveau des réformes qui permet aux gagnants des réformes au-delà de R_1 (nouveaux entrants) de compenser la résistance de l'oligarchie, des privilégiés et des travailleurs du secteur public, ou d'exercer suffisamment de pression politique pour la neutraliser.

¹ Mesurée par un indice agrégé tel que l'indicateur de transition de la BERD.

prix, à la décapitalisation des entreprises et à l'émondage des actifs publics résultant de l'insuffisance des mécanismes de contrôle de la part des autres propriétaires (État, dans les cas de privatisation partielle, ou petits actionnaires dispersés). (Jusqu'il y a peu, un exemple classique était la vive opposition de puissants entrepreneurs russes aux efforts déployés par la Commission des valeurs mobilières et des opérations boursières pour renforcer et appliquer la législation protégeant les droits des actionnaires minoritaires, et à une loi de la Douma sur le renforcement de la transparence et de la publication des comptes des entreprises.) À mesure que de nouvelles réformes encouragent la libéralisation, la concurrence et la mise en place de meilleures institutions de contrôle des entreprises, ces rentes initiales disparaissent. En fin de compte, les revenus de ce groupe suivent une courbe en U inversée.

Étant donné cette évolution des gains et des pertes, les travailleurs des entreprises publiques préfèrent le *statu quo* (R_0) et s'opposent à toute réforme. L'oligarchie et les privilégiés préfèrent un scénario de réforme partielle et appuient les réformes seulement jusqu'au niveau R_1 . Pour les nouveaux entrants potentiels, les réformes signifient des sacrifices temporaires, avec la promesse d'une hausse des revenus à mesure que les réformes s'intensifient.

Le risque d'enlisement à R_1 dépend de la crédibilité de l'engagement des autorités envers les réformes et de la motivation de l'oligarchie et des privilégiés pour bloquer celles-ci. Plus leur gain de revenu maximal est élevé (particulièrement dans les pays riches en ressources naturelles et en énergie) et plus la réduction de ce gain est vive à mesure que les réformes s'accroissent, plus ce groupe est motivé pour bloquer les réformes. Et moins le système politique est contestable, moins il coûte aux politiques de servir les intérêts d'un groupe restreint mais puissant. Dans ces conditions, l'économie sera coincée dans une trappe d'équilibre de réforme partielle de bas niveau (R_1) — un équilibre caractérisé par une libéralisation, mais aussi par une discipline et une politique d'encouragement limitées. C'est la situation de nombre de pays en transition de la CEI et d'Europe du Sud-Est qui se sont engagés dans la transition sans large consensus social sur les objectifs de la réforme et où les politiciens en place ont formé des alliances avec de puissantes entreprises.

Les pays peuvent se sortir d'une trappe d'équilibre de réforme partielle. Des dirigeants politiques habiles peuvent tirer leur pays d'une telle trappe en mobilisant d'autres coalitions et en provoquant une action collective, parmi les plus petites entreprises et les entreprises du secteur informel qui souffrent le plus du mauvais climat d'investissement et de la nature discrétionnaire de la fiscalité et de la réglementation, des obstacles anticoncurrence et de la corruption. Le graphique 2 montre que, une fois un pays arrivé à R_1 , ce n'est qu'en atteignant un seuil critique (R_2) par d'autres réformes qu'on générera des gains additionnels pour les nouveaux entrants, qui compenseront les pertes des autres groupes, ou qu'on exercera la pression politique nécessaire pour neutraliser l'opposition à la poursuite des réformes.

Pour sortir d'une trappe d'équilibre de réforme partielle de bas niveau, il faut qu'une nouvelle équipe réformatrice surmonte le problème de coordination lié à l'opposition de perdants (effectifs) puissants et concentrés et de gagnants (potentiels) fort dispersés pendant le processus de réforme. À cet effet, il faut lier dans l'esprit du grand public, par exemple en utilisant les médias et la société civile, les rentes des réformes partielles (évasion fiscale et non-paiement d'arriérés) et les coûts directs supportés par la société (retard dans le paiement des salaires dans le secteur public et insuffisance des services sociaux).

Nouvelles priorités

À la lumière des enseignements de notre étude et des «nouvelles situations de départ» d'aujourd'hui, quelle devrait être la marche à suivre?

- **Améliorer le climat d'investissement pour favoriser la création d'entreprises.** L'accent mis initialement sur une privatisation rapide répondait au besoin perçu de créer un groupe favorable à la propriété privée pour garantir l'irréversibilité des réformes et de mettre fin aux abus tels que l'émondage des actifs par les gestionnaires d'entreprises et d'autres formes de «privatisation spontanée». Aujourd'hui, les décideurs se soucient moins de ces questions. Par ailleurs, les dix premières années de transition donnent à penser que l'émergence d'entreprises et de secteurs dynamiques va de pair avec un retour à une croissance soutenue. Donc, il faut mettre l'accent sur l'amélioration du climat d'investissement pour les nouvelles entreprises. Mais, en fin de compte, il ne suffit pas d'«encourager» : il faut aussi imposer une discipline sous forme de contraintes budgétaires dures et d'un suivi de la gestion.

- **Mettre en place des institutions de contrôle de la gestion.** Il s'est avéré plus difficile que prévu initialement d'inciter les gestionnaires à bien gérer les actifs de leurs entreprises. La plupart des pays en transition ne disposent pas d'institutions efficaces de gouvernement d'entreprise pour protéger les droits des actionnaires minoritaires et des créanciers. La privatisation d'entreprises au profit de propriétaires concentrés peut aider à surmonter certains de ces problèmes. Mais le type de concentration est important aussi. Les investisseurs stratégiques, surtout étrangers, donnent de bien meilleurs résultats que les holdings ou les institutions financières. La sélection des investisseurs stratégiques importe aussi. Les entreprises vendues par appels d'offres transparents attirent de meilleurs investisseurs et donnent de meilleurs résultats que les entreprises vendues directement à des agents liés aux cercles politiques. Lorsqu'il



Pradeep K. Mitra (à gauche) est économiste en chef à la Banque mondiale, Bureau régional Europe et Asie centrale, et Marcelo Selowsky est aujourd'hui Sous-Directeur du Bureau d'évaluation indépendant du FMI. Il était économiste en chef au Bureau régional Europe et Asie centrale de la Banque, lorsqu'il a effectué l'étude dont s'inspire cet article.

n'y avait pas d'investisseurs stratégiques intéressés, un choix difficile a dû être effectué entre i) la persistance du contrôle de l'État sans qu'aucune institution ne soit en mesure d'empêcher l'émondage des actifs par les gestionnaires en place et ii) une privatisation sans gouvernement d'entreprise efficace pour protéger les actionnaires minoritaires de l'expropriation par les nouveaux propriétaires. Les pays ont fait des choix différents. Cependant, quel que soit l'avis porté sur la pertinence des stratégies suivies dans le passé, il sera essentiel à terme de renforcer les droits juridiques des actionnaires minoritaires et des créanciers, et d'appliquer efficacement ces garde-fous.

- **Échapper à une trappe d'équilibre de réforme partielle de bas niveau lorsqu'une équipe réformatrice prend le pouvoir.** L'octroi de pouvoirs de décision extraordinaires à l'exécutif pour éliminer les rentes et égaliser les chances de chacun n'a pas permis de surmonter l'opposition de l'oligarchie et des privilégiés. Pour sortir de cette trappe, il faut donner du pouvoir aux petites et moyennes entreprises, expliquer aux citoyens les liens entre les différentes composantes des réformes et utiliser la politique budgétaire — en saisissant, grâce à l'impôt, une partie des rentes des gagnants initiaux et en réaffectant les dépenses vers les programmes sociaux et les filets de protection sociale. Par ailleurs, les collectivités locales doivent disposer des ressources et responsabilités nécessaires pour assumer les services sociaux fournis précédemment par les entreprises publiques. Le budget doit être utilisé beaucoup plus activement que par le passé comme instrument de politique sociale. En Europe centrale et dans les États baltes, la perspective de l'adhésion à l'Union européenne offre un ancrage extérieur à ces réformes. **F&D**

Le présent article s'inspire du rapport Transition—The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union (Washington: World Bank, 2002), qui a été préparé par une équipe dirigée par les auteurs (disponible aussi à l'adresse www.worldbank.org).