



No 2001 – 08
Octobre

Economie de la transition : le dossier

Gérard Wild

ÉCONOMIE DE LA TRANSITION : LE DOSSIER

Gérard Wild

2001 – n° 08
Octobre

SOMMAIRE

INTRODUCTION	10
I. LE PROCÈS GÉNÉRAL FAIT À LA TRANSITION	13
La nécessité d'un changement radical	13
Les difficultés attendues de la transition	26
II. LE CAS DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES	35
Effets et erreurs	35
La justification des politiques de stabilisation	47
III. LE PROBLÈME DE LA PRIVATISATION	56
Une indispensable réforme structurelle	56
Les effets néfastes de la précipitation	64
IV. LA QUESTION DE L'OUVERTURE EXTÉRIEURE	74
Erreurs d'appréciation et insuffisances	74
Utilité et nécessité de l'ouverture à l'Ouest	83
CONCLUSION	93
BIBLIOGRAPHIE	94
<i>Liste des documents de travail disponibles au CEPII</i>	105

ÉCONOMIE DE LA TRANSITION : LE DOSSIER

Summary

The transition towards the market economy and democracy in central and eastern Europe and the former Soviet Union has been a very controversial topic for economists. The significant collapse of production, upheavals in the social sphere, and the disruption of national and international political orders, have placed them in the position of being involved witnesses. This involvement began at the start of the transformation strategy, with Poland, and is still continuing. At the present stage, ten years after Russia's experience with the so called "shock therapy", the debate has not yet been resolved.

The study entitled "Economics of transition: an investigation" has been written without any normative nor polemical aim. The author has tried to play the role of an examining magistrate gathering arguments of the prosecution and of the defense, in the trial which the transformation scheme has engendered. First is the case for the prosecution, insofar as the action concerning the ways, and indeed the principle of the transition was based on the effects which accompanied it. In this part of the brief, the author has tried to explain why and how the strategy adopted led to the difficulties subsequently identified, yet different in intensity from one country to another.

The study also examines the case for the defense. Indeed, there are explanations, and even justifications for the policies that have been implemented. And there are mechanisms which have resulted in some expected changes, at least in progress towards the functioning of market economies. The defense lacks neither arguments, nor proofs. The author has striven to be as neutral in this field as for the prosecution.

The approach is applied successively to the four main elements of the transition debate. First, the general question of the systemic transformation is analyzed, its inevitability and the broad logic of its development. Then, the economic policies are examined from two points of view. The issue of privatization is discussed in the third section. Finally the question of economic openness is raised, and particularly that of western assistance. The transition countries are mainly considered on a aggregate level, but references to country cases are widely used.

Abstract

The study aims at analyzing the upheavals faced, for more than ten years, by the countries of central and eastern Europe and by those of the former Soviet Union, referring to four key elements of the transition towards the market: the overall logic of transformation; the economic policies implemented; the privatization process; and the opening of the economies. Two points of view are adopted for each of these questions. On the one hand, the arguments of the prosecution concerning the process and the ways it was conducted

are taken into account. On the other hand, elements favoring the strategies implemented are examined. Constructed as a brief of an examining magistrate, without any polemical or normative aim, this analysis offers another way to assess the decade of transformation which the post-communist economic area has undergone.

JEL Classification: F00; P00; P29.

Key Words: post-communist area; transition; stabilization program; privatization; western assistance.

ÉCONOMIE DE LA TRANSITION : LE DOSSIER

Résumé

Le basculement vers le marché et la démocratie des pays de l'Europe centrale et orientale, puis de l'ex-Union soviétique, a suscité, parmi les économistes, de vives controverses. L'exceptionnelle crise des productions traversée par l'espace post-communiste, de même que les bouleversements enregistrés dans le champ social et la remise en cause des équilibres politiques, nationaux et internationaux, ont fait d'eux, souvent, des témoins particulièrement engagés. Manifeste dès la mise en place des premières stratégies actives de transition, et notamment à propos de la Pologne, cet engagement n'a depuis lors pas cessé. Aujourd'hui, à l'heure des bilans, dix ans après l'entrée de la Russie dans ce qu'il est convenu d'appeler la « thérapie de choc », les débats sont encore loin d'être apaisés.

C'est précisément une perspective dégagée de toute ambition normative et de toute volonté polémique qui a été adoptée pour l'étude intitulée « Économie de la transition : le dossier ». On s'est efforcé en effet, dans le vaste procès que le projet de transformation a fait naître, d'y tenir le rôle du juge chargé d'instruire à charge et à décharge. A charge, bien sûr, puisque ce sont les maux accompagnant la transition qui ont justifié qu'il y ait accusation, et, donc, instruction concernant les modalités de sa mise en œuvre, voire son principe même. On a tenté, dans cette partie du dossier, de dire pourquoi et comment les stratégies ont conduit, de façon variable selon les pays d'ailleurs, aux difficultés que l'on sait.

Le dossier est aussi à décharge. Car il y a des explications, voire des justifications, à l'adoption des politiques qui ont été menées. Et il y a des mécanismes par lesquels sont advenus, à tout le moins ont été amorcés, certains changements attendus. La défense ne manque ni de pièces, ni d'arguments. On s'est attaché à les présenter avec le même souci de neutralité que celui qui prévaut pour la partie adverse.

La démarche est appliquée successivement aux quatre composantes essentielles du débat. Tout d'abord, c'est la question générale de la transition, sa nécessité et sa logique d'ensemble qui sont analysées. Puis sont examinées, du double point de vue choisi, les politiques économiques. La privatisation fait l'objet de la troisième partie. Enfin, c'est la question de l'ouverture extérieure, et en particulier celle de l'assistance occidentale, qui est abordée. Les pays en transition sont considérés dans leur ensemble, mais les cas nationaux sont abondamment évoqués.

Résumé court

En prenant successivement pour objet de l'analyse les quatre éléments clés de la transition vers le marché que sont sa logique d'ensemble, les politiques économiques mises en œuvre, la stratégie de privatisation et l'ouverture extérieure, l'étude propose d'évaluer les bouleversements qu'ont connus les pays d'Europe centrale et orientale et l'ex-Union soviétique d'un double point de vue. D'une part, elle rend compte des arguments nourrissant la critique du processus et de ses modalités. D'autre part, elle recense les pièces qui peuvent être présentées en faveur des stratégies mises en place. Conçue comme une sorte de dossier de l'instruction, dégagée de toute ambition normative ou polémique, elle est une autre façon de dresser le bilan de la décennie que vient de connaître l'espace économique post-communiste.

Classification *JEL* : F00 ; P00 ; P29.

Mots clés : espace post-communiste, transition, politiques de stabilisation, privatisation, assistance occidentale

ÉCONOMIE DE LA TRANSITION : LE DOSSIER

*Gérard Wild**

Les défauts les plus marquants de la société économique dans laquelle nous vivons sont une incapacité à assurer le plein emploi, et une répartition arbitraire et inéquitable de la richesse et des revenus.

John Maynard KEYNES

« *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* »

Paris : Payot , 1942.

D'où il suit que le mauvais économiste poursuit un petit bien actuel qui sera suivi d'un grand mal à venir, tandis que le vrai économiste poursuit un grand bien à venir, au risque d'un petit mal actuel.

Frédéric BASTIAT

« *Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas.* »

Choix de sophismes et de pamphlets économiques. »

Paris : Éditions Romillat, 2001.

* Gérard Wild est conseiller auprès du directeur au CEPII.

INTRODUCTION

L'économie est probablement la science sociale où le bouleversement historique qu'a connu l'Europe de l'Est a suscité le plus de controverses internes, et à propos de laquelle les postures les plus radicales ont trouvé à se manifester. Il serait tentant d'expliquer cette cristallisation des débats sur la transition par la possibilité qu'offrait l'économie de rester un champ de bataille pour vider des querelles de nature idéologique. Après tout, il y a désormais un quasi-consensus à l'Ouest sur les vertus du modèle démocratique, sur la pertinence à se fixer comme objectif de le dupliquer à travers le monde, et dans l'ex-empire soviétique en particulier : cette transition là ne fait pas réellement problème dans son principe. Par contre, en ce qui concerne les vertus du marché, de la propriété privée et de la libéralisation des échanges (à tout le moins leur champ d'extension), le débat est loin d'être clos, dans l'ex-empire comme en Occident. Si on tient compte en outre de l'aigreur nostalgique de certains et de la satisfaction immodeste d'autres devant la disparition du modèle soviétique, on comprend que la stratégie de transformation du système d'allocation de ressources – du mode de production- ait fait, dès ses débuts mêmes, l'objet de vifs débats, à l'arrière plan idéologique marqué.

Ces débats ont été d'autant plus intellectuellement violents que l'effondrement du camp socialiste, puis celui de l'URSS elle-même, ont pris de court les économistes¹. Ils se sont trouvés démunis devant la nécessité d'imaginer, à partir de schémas théoriques élaborés à l'avance, la ligne générale et les articulations opérationnelles de la transformation du système d'allocation de ressources. Tout au plus avaient-ils à leur disposition, à titre de repères, des questions ou des problématiques qui, par certaines de leurs apparences, rappelaient celles qui s'étaient posées aux pays à économie de marché à un moment ou à un autre de leur histoire. Elles suggéraient de ce fait des méthodes qui dans certains cas avaient fait leurs preuves. Ainsi le désordre économique et financier de la fin des années quatre-vingt appelait une « stabilisation » ; ainsi la domination de la propriété publique semblait rendre indispensable un mouvement de « privatisation » des activités ; ainsi enfin la profondeur des troubles et les risques de dérives (internes et internationales) incitaient l'Occident à participer au redressement. Mais dans ces différents domaines, l'action s'était jusqu'alors appuyée sur des fondements théoriques élaborés le plus souvent à partir de logiques de fonctionnement propres à l'économie de marché : les théories naissent en effet de l'observation du réel ; elles tentent d'en rendre compte pour mieux ensuite guider l'action. Et ce qui est vrai pour les économies de marché est vrai également pour les pays à économie planifiée : il y avait bien des théories chargées de rendre compte de réalités spécifiques et destinées à conduire, autant qu'à expliquer, l'évolution de ces sociétés là.

On voit bien alors le problème que pose un changement radical du système global de références, les théories disponibles ne pouvant guider que, par principe, les actions

¹ En fait, il a pris de court tous les experts, quels que soit leur terrain d'observation (politique, sociologique, économique), même si nombre d'entre eux avaient l'intime conviction, notamment depuis le début des années quatre-vingt, que le système de type soviétique allait irrémédiablement vers son déclin.

destinées à maîtriser le cours d'un système donné². Dans le cas de la transition, réalité nouvelle et inattendue, on ne pouvait que se risquer à recourir à des analogies avec des théories existantes pour rendre compte du réel et définir les lignes de l'action : circonstance on ne peut plus propice à la manifestation de divergences, puisque ces analogies ne pouvaient être qu'imparfaites et partielles. Mais il y a plus encore : la difficulté à mettre en place des grilles de lecture de nature rationnelle pour comprendre les événements, les anticiper, ou les guider, conduisait inévitablement à favoriser d'autres cadres principaux d'interprétation que ceux fournis par les théories économiques.

Ce problème au demeurant est encore loin d'être résolu, dix ans après le basculement de l'Europe de l'Est, pour peu qu'on veuille proposer une analyse qui dépasse le souci de la description, pour peu également qu'on veuille éviter le piège des débats normatifs à connotation morale ou idéologique. Il faut bien, pour prendre quelque recul sur la transition, faire référence à certaines théories ; mais il faut bien aussi garder à l'esprit que le propos n'est pas de vérifier leur pertinence absolue, mais seulement d'approcher d'aussi près que possible le sens d'un événement historique sans précédent. C'est la raison pour laquelle, lorsque des théories seront appelées à la rescousse dans les développements qui suivent, il conviendra de les considérer avant tout comme des « béquilles » permettant de rendre compte d'une partie du réel, plutôt que de les considérer comme des clés de lecture globales et définitives.

La propension des économistes à « durcir » les débats relatifs à la transition ne saurait pourtant être due à la seule persistance d'un conflit idéologique mal purgé et à la difficulté de rationaliser ce débat par le recours à des théories éprouvées. Mais il y a surtout, à cette cristallisation, une raison concrète : c'est dans ce champ social là que se sont manifestés avec la plus grande ampleur les troubles associés à la chute de l'empire soviétique, à la mort de l'utopie sociale qu'il incarnait, et au choix d'une logique de transformation radicale des règles du jeu. On reviendra longuement dans la suite du texte sur les manifestations de crise qui ont accompagné la transition, mais on voudrait d'emblée mentionner quelques données témoignant de son intensité et de sa durée, et de son extension spatiale. On soulignera tout d'abord que seuls deux pays avaient, en 1999, retrouvé le niveau de production atteint dix ans auparavant³ ; que sept anciennes républiques fédérées de l'Union soviétique (devenues des États indépendants) affichaient, la même année, un niveau de production inférieur à plus de la moitié de celui de 1989... On rappellera ensuite que la croissance annuelle du niveau général des prix a atteint certaines années les 600 % en Europe centrale et orientale⁴ ; plus de 10 000 % dans certains États issus de l'URSS⁵... On ne saurait souligner mieux l'ampleur des déséquilibres qui ont

² Même celles dont l'objet principal est le changement souffrent de ce défaut. Elles ont un autre inconvénient : elles mettent en évidence des tendances lourdes, qui s'étalent sur de longues périodes. Leur éventuelle utilisation est a priori malaisée pour la compréhension et le guidage des périodes de rupture brutale. Tout au plus peuvent-elles aider à saisir pourquoi et comment les ruptures interviennent.

³ La Pologne et la Slovaquie. Encore faut-il signaler que seule la Pologne dépassait en 2000 -de 22 %- la performance de 1989. Les données sont celles de la BERD.

⁴ Pologne : 639 % en 1989 ; Bulgarie : 578 % en 1997.

⁵ Arménie : 10 891 % en 1993 ; Ukraine : 10 155 % en 1993.

accompagné les stratégies adoptées, quels que soient les pays en cause, et dire par là même la violence du choc qu'ont subi les sociétés⁶.

Les mécanismes ayant conduit à de tels extrêmes⁷ seront explicités ultérieurement, et notamment à l'occasion de l'examen des politiques économiques mises en œuvre à partir de 1990. Pour l'heure, on voudrait retenir de cette catastrophe économique et sociale qu'elle est la principale pièce à charge dans une sorte de procès fait à la stratégie générale adoptée pour passer « du plan au marché », à son déroulement et à son échec. Elle est également en arrière plan des remises en cause de la pertinence des diverses composantes de cette stratégie : les politiques économiques ; les réformes structurelles ; son accompagnement par les États occidentaux et les institutions internationales.

C'est précisément la présentation de ce procès de la stratégie d'ensemble et de ses divers compartiments qui forment la trame de chacune des quatre parties que compte ce document. De ce procès seront retenus d'une part les arguments à charge : ceux qui démontrent que les multiples insuffisances de ces dix années de transition du point de vue des dynamiques et des équilibres économiques résultent de mauvais choix. On y présentera d'autre part les arguments à décharge : ceux qui doivent être mentionnés pour donner à comprendre les choix opérés, et pour donner à voir certaines logiques positives qui caractérisent le processus de transformation de l'allocation de ressources. L'intention ici n'est donc pas de prendre position dans les débats à visées normatives auxquels a donné lieu la transition économique, mais plutôt de rendre compte des logiques à l'œuvre⁸, d'offrir des grilles de lecture, sinon de proposer une « théorie » de la transition. On a dit plus haut les difficultés que présentait une telle ambition au départ même de la transformation. Il faut reconnaître qu'aujourd'hui encore, malgré la décatation permise par le temps passé, malgré la multiplication des observations du réel, une telle « théorie générale » est encore délicate à formuler. Le concept même de transition ne fait pas l'unanimité. Il suppose, par exemple, une situation de départ et un état d'arrivée. Or ni sur l'une ni sur l'autre les choses ne sont claires : faut-il considérer que la transition démarre à la mise en place des politiques de stabilisation ou au moment de l'introduction d'éléments de souplesse dans l'allocation planifiée des ressources ? Faudra-t-il la juger achevée à l'entrée sur une trajectoire de croissance durable ou à l'obtention d'un niveau de développement « satisfaisant »... ? Ces questions, et bien d'autres encore, sont loin d'avoir reçu une réponse claire.

⁶ Comme on le sait, des taux d'inflation particulièrement élevés renvoient, à titre de cause et de conséquence à des logiques de déstabilisation graves du point de vue social et du point de vue politique.

⁷ L'histoire contemporaine n'offre pas d'exemples équivalents de crises économiques d'une telle durée, d'une telle ampleur, et d'une telle extension géographique. La grande crise occidentale des années 30 reste très en deçà de celle-ci. Seules peut-être les périodes de guerre ont conduit, ici et là, à des symptômes de crise aussi marqués.

⁸ En se fixant comme objectif d'exposer des mécanismes explicatifs (de dire pourquoi les situations sont ce qu'elles sont), on prend évidemment le risque d'être accusé de se ranger dans le camp de ceux qui « légitiment » les stratégies et les politiques mises en œuvre. Mais on ne peut rien à cela : c'est le sort de tous ceux qui s'efforcent d'échapper aux grilles d'interprétation de nature idéologique ou morale.

I. LE PROCÈS GÉNÉRAL FAIT À LA TRANSITION

Fallait-il « faire » la transition ? Dix ans après son début, la question reste posée, à l'Ouest comme à l'Est, nourrie par l'observation des résultats macroéconomiques les plus visibles qui l'accompagnent, nourrie également par le constat des difficultés sociales dont elle est assortie⁹. Les controverses les plus vives ont, certes, concerné la façon de réaliser la transition plutôt que son principe même, mais on peut déceler derrière elles la persistance implicite de cette question. Elle est par ailleurs souvent explicite : elle est entendue dans les conversations ordinaires ; elle est également formulée dans les propos conclusifs de colloques ; et on la retrouve dans les articles scientifiques et les ouvrages¹⁰. Bien plus, cette interrogation est encore exprimée au présent dans certains pays, où l'ordre ancien reste une référence ; dans d'autres encore, qui se veulent explorateurs d'une « troisième voie » ou traceurs de routes plus spécifiques. Autant dire que le procès général de la transition n'est pas achevé. On se propose ici d'en exposer les pièces essentielles, qu'elles soient à charge ou à décharge.

La nécessité d'un changement radical

Le basculement des pays de l'Europe de l'Est vers le marché est d'abord le résultat d'une prise de conscience progressive, par des sociétés et leurs dirigeants, de la nécessité d'une rupture avec un ordre des choses insatisfaisant. Rassembler les éléments expliquant cette exigence ressentie d'un changement profond de l'allocation des ressources, montrer les difficultés rencontrées dans la maîtrise des transformations souhaitées, reconstituer enfin le cheminement qui conduit à la conviction que le marché est la solution aux problèmes rencontrés, telle est l'objet des pages qui suivent. Après avoir fait le point sur la situation économique du camp socialiste européen au milieu des années quatre-vingt et sur les impasses de développement auxquelles il était confronté, on reconstituera la logique de la dérive qui caractérise la deuxième moitié de cette même décennie. En adoptant cette approche, on donne ainsi à comprendre, sinon à justifier, les choix stratégiques faits au début des années quatre-vingt-dix.

La trajectoire du camp socialiste au milieu des années mille neuf cent quatre-vingt

Depuis le début des années mille neuf cent soixante-dix, l'URSS et les pays d'Europe centrale et orientale sont sur une pente de croissance qui les conduit, si rien n'est fait pour la redresser, vers une stagnation de leur niveau de développement, alors même que celui-ci reste largement inférieur à celui des pays occidentaux à économie de marché. Ces symptômes d'étouffement durable attirent l'attention sur des problèmes d'allocation de ressources que les contraintes en provenance de l'environnement international rendent particulièrement aigus.

⁹ Elle est nourrie peut-être aussi par la nostalgie de l'utopie perdue, voire par le jugement moral. Mais le part pris ici est de se dégager des points de vue normatifs sur la transition.

¹⁰ Se reporter à la bibliographie figurant à la fin du document et à sa notice introductive explicitant les modalités de prise en compte de la littérature existante.

La question de la croissance

En 1985, année où Mikhaïl Gorbatchev est nommé premier secrétaire du Comité Central du Parti communiste de l'Union soviétique (PCUS), l'URSS achève la réalisation de son onzième plan quinquennal. Avec une croissance moyenne du Produit Matériel Net¹¹ de 3,2 % par an depuis 1980 selon les statistiques officielles, le pays affiche, pour le troisième plan quinquennal consécutif, une performance en déclin, et inférieure aux objectifs qui avaient été fixés (**tableau 1**). Et lorsqu'on extrapole ce ralentissement non maîtrisé de l'évolution depuis le début des années soixante-dix, l'aboutissement paraît devoir être, à terme (vers la fin des années quatre-vingt-dix), une stagnation du niveau de la production nationale.

Tableau 1 – La trajectoire de l'URSS, 1965-1985
(Taux de croissance annuels moyens du P.M.N)

<i>en %</i>	Planifié	Réalisé
1966-1970	7,0	7,1
1971-1975	6,9	5,1
1976-1980	4,7	3,9
1981-1985	3,5	3,2

Source : Narodnoe hozâjstvo v...Staticheskij ezhegodnik. (L'économie nationale en 19... Annuaire statistique), Moscou. Ed. Statistika.

De cet affaiblissement du dynamisme économique témoignent encore bien d'autres indices, et, en particulier, les déceptions enregistrées dans la plupart des secteurs de production, y compris les plus décisifs. C'est ainsi que la production de pétrole, qui est, à la fois, la source principale de recettes en devises (par les ventes en direction des pays occidentaux) et un instrument essentiel de la présence économique et politique soviétique en Europe centrale et orientale, enregistre une baisse absolue, que les planificateurs n'avaient pas anticipée. C'est ainsi, également, que la production de céréales atteint un niveau moyen inférieur à celui du quinquennat précédent, et très éloigné des objectifs qui avaient été fixés cinq ans auparavant. Or non seulement l'achat de blé sur le marché mondial pèse lourdement sur les comptes extérieurs, mais il révèle aussi l'échec d'une politique agricole coûteuse, il ternit l'image du « modèle », et il assombrit les perspectives de consommation du pays, et affecte jusqu'à l'indépendance économique du camp socialiste. Même à ne s'en tenir qu'à ces quelques informations, il paraît évident que l'Union soviétique doive, en ce milieu des années quatre-vingt, mettre en place une stratégie de relance. Un constat identique peut-être fait pour ses partenaires du CAEM¹², dont les trajectoires ne sont pas moins déclinantes, et guère mieux maîtrisées (**tableau 2**).

¹¹ C'est l'agrégat de référence de la comptabilité nationale des pays socialistes. On reviendra ultérieurement sur le contenu de cet agrégat (cf. note 12).

¹² Conseil d'Aide Économique Mutuelle, cadre institutionnel dans lequel se réalisait la coordination des stratégies de développement, des politiques économiques, et des échanges entre l'URSS et chacun des pays d'Europe centrale et orientale. Le CAEM est connu également sous son acronyme anglais « Comecon » (pour Council for Mutual Economic Assistance).

Tableau 2 – La croissance en Europe centrale et orientale
(Variation annuelle moyenne en %)

	1971-1975	1981-1985
Bulgarie	7,9	3,7
Hongrie	6,3	1,3
Pologne	9,8	-0,8
R.D.A.	5,4	4,5
Roumanie	11,3	4,4
Tchécoslovaquie	5,7	1,8

Source : Statisticheskij ezhegodnik stran chlenov Soveta ekonomicheskoy vzaimopomoshchi v... (Annuaire statistique des pays membres du Conseil d'Aide Economique Mutuelle en...), Moscou, Ed. Finansy i statistika.

Encore faut-il souligner que les performances sont en réalité largement plus mauvaises qu'il n'y paraît à la consultation des données officielles. C'est que le système de comptabilité nationale et d'enregistrement statistique en vigueur dans ces pays tend à déformer l'image de la réalité : le chiffre y est à beaucoup d'égards, « menteur ». Il ne rend pas bien compte des rythmes de croissance effectifs (en volume), et par-là même renseigne mal sur la progression relative des pays, les uns par rapport aux autres, et de tous par rapport au monde environnant.

Non que les statistiques soient volontairement manipulées par les autorités politiques des divers pays, aux fins de convaincre leurs sociétés et le reste du monde de l'excellence du système socialiste. Le chiffre est trompeur, pour l'essentiel, du fait même des conditions dans lesquelles opèrent les statisticiens, du début à la fin de la chaîne d'élaboration des données. D'une part en effet la logique du plan, par laquelle les producteurs de biens sont récompensés en fonction de leur capacité à réaliser les objectifs fixés par le haut de la pyramide administrative, pousse les entreprises à déclarer plus qu'elles ne font en réalité. D'autre part, le système de comptabilité nationale occulte les performances des travailleurs employés dans les services, soit entre 20 et 30 % de la population active¹³ ; or la croissance des productivités dans ces secteurs peu prioritaires est en moyenne plus basse que celle des secteurs productifs, objet de toute l'attention des planificateurs. Enfin, et ce point est le plus décisif, l'existence de systèmes de prix nationaux spécifiques, administrés pour l'essentiel, opacifie la signification réelle des agrégats macroéconomiques en valeur.

À l'Ouest d'ailleurs, mais aussi à l'Est, des centres de recherche spécialisés proposent des « corrections » aux statistiques officielles. Pour ce qui est de l'URSS, les évaluations faites par des chercheurs américains établissent le niveau de croissance pour la période 1981-1985 à 10% (soit 1,9 % en moyenne par an), contre 17 % selon l'office statistique central (soit 3,2 % par an). Certains travaux de reconstitution de la trajectoire « réelle » réalisés par des chercheurs soviétiques débouchent quant à eux sur des conclusions plus grises encore : selon eux, la croissance totale de l'URSS pour les cinq mêmes années n'aurait été que de 3 % seulement, niveau insuffisant pour assurer une

¹³ Le Produit Matériel Net n'enregistre en effet que les seuls secteurs qui fournissent des biens matériels, ainsi que les services (de commercialisation et de transport) qui les desservent. N'est donc pas prise en compte l'activité des services dits improductifs (services de l'État, banques, assurances...). Il est en outre net des amortissements.

croissance par habitant positive¹⁴. Quant aux pays d'Europe centrale et orientale, ils ne sont pas, si on en croit des travaux du même type, sur une pente meilleure : en moyenne annuelle, leur croissance au cours de la même période aurait été de 1,2 % seulement, un niveau légèrement supérieur à la croissance démographique de la région¹⁵.

Le rappel de ces données de base de l'évolution économique donne à comprendre l'insatisfaction générale concernant les questions d'économie qui règne en ces années là dans le « camp socialiste », et pas seulement dans les sociétés, mais aussi dans les rangs des « décideurs ». Les symptômes de l'essoufflement, et l'idée de réforme n'y sont certes pas neufs¹⁶, mais ils y acquièrent un statut de défi central, et urgent à relever.

Il est une autre conclusion décisive à tirer des observations qui précèdent. L'incertitude sur les niveaux réels de la croissance renvoie en fait à un problème majeur du fonctionnement de l'économie de type soviétique : la difficulté à évaluer avec justesse, dans le temps et dans l'espace, les performances réelles. On s'est situé ici au niveau de l'analyse macroéconomique la plus simple, mais par delà cette vision globale, il faut saisir que cette opacité repose sur l'illisibilité même des phénomènes microéconomiques.

La question de l'allocation de ressources

L'étouffement de la croissance, aussi marqué soit-il, ne saurait à lui seul rendre compte de ce que s'amorce une évolution conduisant à la remise en cause radicale, en moins de cinq ans, du système de type soviétique. Il est nécessaire, pour comprendre que celle-ci ait pu se produire, de dire en quoi le ralentissement de la croissance renvoie à la logique même de l'allocation de ressources. Sur ce point, deux perspectives complémentaires sont à prendre en compte : d'une part, celle qui met en évidence l'insuffisante progression de la productivité des facteurs de production ; d'autre part celle qui souligne les impasses auxquelles se heurte la satisfaction des diverses demandes sociales. Le diagnostic fait sur ce point en URSS même est exemplaire et décisif, tant il est vrai que c'est l'ébranlement des certitudes des dirigeants et de la société de ce pays qui conduira, pour une large part, à l'effondrement de l'ensemble du « camp »¹⁷.

14 Selon ces mêmes chercheurs (Khanin et Seljunin), la croissance de l'investissement au cours des années 1981-1985 aurait été de 0,3 % par an (6,2 % selon les statistiques officielles). Pour la période 1928-1985 dans son ensemble, soit la totalité de la période de planification, ils arrivent à la conclusion que la production nationale aurait été multipliée par un facteur 6,6, alors même que l'office central de statistiques affiche une multiplication par 89. La source américaine mentionnée propose une multiplication par 11 pour ces cinquante-sept ans de planification.

15 La Communauté Économique Européenne est créditée, pour ces mêmes années, d'un taux de croissance annuel moyen de 1,5 %.

16 De la fin des années cinquante au milieu des années soixante, on assista à des tentatives d'assouplissement, plus ou moins profondes selon les pays, des règles de fonctionnement.

17 Bien entendu, l'expérience des autres pays et les réflexions qui y sont menées de longue date jouent sur la remise en cause du système par la société soviétique et ses élites. Mais il a fallu que celles-ci se convainquent par elles-mêmes de la nécessité du changement. L'exposé qui suit sur la question de la fonction de production soviétique pourrait à beaucoup d'égards être fait pour chaque pays de l'Europe centrale et orientale, même si des nuances mériteraient d'être apportées en fonction des spécificités nationales qui caractérisent leurs niveaux de développement, leurs structures de production, leur histoire sociale...

L'examen de la fonction de production soviétique¹⁸ sur une longue période donne les raisons de la remise en cause profonde du système même d'allocation de ressources (tableaux 3 et 4).

Tableau 3 – La fonction de production de l'URSS : version soviétique
(Taux de croissance par période quinquennale, en %)

	1971-1975	1976-1980	1981-1985
Revenu national	28	21	17
Ressources productives*	21	13	9
Efficacité de la production sociale	6	7	7

* La version soviétique compte parmi les ressources productives non seulement le capital et le travail, mais aussi les matières premières.

Source : AGANBEGIAN, A. G., « Perelom i uskorenie » (La crise et l'accélération), *Eko*, 1986, n°6, Novosibirsk.

Tableau 4 – La fonction de production de l'URSS : version américaine
(Taux de croissance par période quinquennale, en %)

	1971-1975	1976-1980	1981-1985
Revenu national brut	16	12	10
Facteurs de productions*	25	20	17
Productivité des facteurs	-7	-7	-6

* Dans la version américaine, la terre est comprise, avec le capital et le travail, dans les facteurs de production.

Source : Directorate of Intelligence, *Handbook of Economic Statistics*, Washington : US Government Printing Office, September 1986.

Les deux versions présentent des différences sensibles quant aux niveaux de croissance indiqués pour chaque élément inséré dans la fonction. Pour ce qui concerne les lignes renvoyant à la production, on retrouve les estimations officielles d'une part et les reconstitutions évoquées précédemment. Mais on voit aussi qu'il y a divergence quant à la mesure de la quantité de facteurs supplémentaires absorbés par l'économie soviétique depuis le début des années soixante-dix¹⁹. On constate, surtout, que la version américaine « dramatise » considérablement la question de la croissance soviétique, puisqu'elle conduit à donner au facteur « résiduel » (les variables qualitatives du développement, rappelons-le) un rôle négatif : en d'autres termes, cette version revient à considérer que l'économie de l'URSS doit utiliser un volume croissant de travail et de capital pour un résultat identique en termes de production.

18 La fonction de production d'un pays vise à représenter de façon synthétique les relations qui existent entre le niveau de la croissance d'une part et le volume des ingrédients qui ont été utilisés pour assurer cette croissance. Les ingrédients essentiels dans les fonctions de production les plus simples sont au nombre de deux : le capital et le travail. La part de la croissance qui n'est pas expliquée par la hausse du volume de ces deux « facteurs de production » au cours d'une période donnée est attribuée à un « facteur résiduel » (appelé également « productivité globale des facteurs », qui représente tous les éléments qualitatifs de la croissance. On rassemble notamment dans ce résidu le progrès technique, mais aussi la formation des hommes et l'amélioration de la gestion.

19 Cette divergence ne tient pas pour l'essentiel au fait que les Soviétiques prennent en compte l'énergie et les Américains la terre comme facteurs de production. Elle est surtout due au fait que les chercheurs américains valorisent fortement dans l'estimation du facteur « capital » les biens d'équipement importés de l'Occident.

La question principale au demeurant n'est pas de savoir laquelle de ces deux versions est la bonne²⁰. Car au fond elles se rejoignent sur un point essentiel : la croissance, depuis quinze ans, épouse le rythme de progression des intrants primaires, sans que des progrès de productivité ne viennent compenser leur relative raréfaction : une sorte de spirale régressive dont la seule voie d'échappement doit passer par une nette amélioration des productivités.

Pour la plupart des experts, de l'Est ou de l'Ouest, cette amélioration nécessite une réforme du système d'allocation de ressources, et, en particulier, une réduction du niveau de centralisation des décisions, un allègement de la logique administrative et sectorielle dans le processus de planification, en un mot une « libération » des acteurs de base de la vie économique. Elle suppose également une attention plus grande au sort du consommateur, peu stimulé par les niveaux de consommation et les conditions dans lesquelles est satisfaite la demande sociale en biens et services collectifs, notamment le logement et la santé publique²¹. Derrière les comportements du citoyen-travailleur, fréquemment dénoncé²², se révèle ainsi une autre face du problème de l'allocation de ressources : l'adaptation de l'offre de biens et services à la demande sociale.

L'impact de la contrainte externe

Les développements qui précèdent sur l'évolution interne des pays de l'Est suffisent pour comprendre que la deuxième moitié des années quatre-vingt eût été pour eux, en tout état de cause, une période de changement sensible dans les politiques économiques et dans l'organisation des systèmes de gestion. Mais ils ne suffisent pas encore pour rendre compte de l'intensité et de l'ampleur des bouleversements qui s'y sont effectivement produits. Pour avancer encore dans cette direction, il est nécessaire de prendre en considération un dernier élément : la contrainte qu'exerce l'environnement international. Celle-ci assombrit encore les perspectives, et rend plus minces les marges de manœuvre des dirigeants.

Du côté de l'URSS, c'est la nécessité de maintenir un niveau de dépenses de défense élevé qui accentue les difficultés liées à la modification éventuelle du système et des structures de l'allocation des ressources. Bien que le Produit Intérieur Brut dont elle dispose par habitant soit seulement égal à quarante pour cent de celui des États-Unis²³, l'URSS « doit » faire face à une charge de défense équivalente à celle de son concurrent. En

²⁰ Il importe cependant de souligner une nouvelle fois la difficulté qu'il y a à réaliser un diagnostic précis de la situation réelle du pays.

²¹ L'état de cette dernière en particulier fait l'objet, à partir de 1986 en Union soviétique, d'une analyse apocalyptique. On mentionne de plus en plus explicitement les hauts niveaux de mortalité, notamment infantile, ainsi que le retour de maladies oubliées et la réduction de l'espérance de vie. Tout cela est appuyé sur des descriptions sombres dans le domaine des infrastructures sanitaires et du corps médical, sur le rappel également des catastrophes écologiques passées.

²² Le plus grand dénonciateur des comportements au travail (et dans la vie sociale en général) du citoyen soviétique est, au moins à ses débuts, M. Gorbatchev lui-même. La campagne de mobilisation et de moralisation par laquelle il inaugure son action de Secrétaire général est censée renforcer la discipline au sein de la société, de même que la « purge » qu'il réalise au sein de l'appareil du Parti.

²³ 5 300 dollars, contre 13 400 dollars. Ce type de comparaison pose, compte tenu des différences dans les méthodes de comptabilité et les systèmes de prix, des problèmes plus ardues encore que les comparaisons en matière de croissance. On a retenu ici l'estimation américaine proposée par le *Directorate of Intelligence* du Gouvernement des États-Unis.

d'autres termes, cet effort pèse au moins deux fois plus sur l'économie²⁴. Relancer la croissance tout en améliorant la satisfaction de la demande civile supposerait donc au moins que soit « reconvertie » une partie des dépenses engagées dans le secteur militaire. Or le climat international de ces années-là n'est pas à la « détente ». Au contraire, après l'affaire afghane, après la crise des euromissiles, qui ont dominé la scène stratégique internationale depuis la fin des années soixante-dix, une nouvelle course aux armements s'amorce, lancée par les États-Unis avec le projet de mise en place d'un bouclier antimissile au-dessus du territoire américain (l'Initiative de Défense Stratégique, ou S.D.I.). C'est donc à une relance des dépenses militaires qu'il faudrait se préparer, à une nouvelle mobilisation sociale autour de cet objectif, et non pas à une politique privilégiant la consommation, les investissements à destination civile, et l'assouplissement des règles du fonctionnement social.

L'Europe centrale et orientale est moins nettement concernée par ce dilemme, dans la mesure où son rôle dans le complexe militaro-industriel du camp socialiste est relativement secondaire : elle serait cependant touchée par un éventuel durcissement du climat stratégique international. Mais c'est d'une autre façon, plus directement économique, que le contexte international exerce sur elle son influence. Dans son cas, en effet, les relations économiques extérieures jouent dans la crise des années quatre-vingt un rôle d'une importance décisive. C'est qu'il s'agit, pour la plupart des pays, de maîtriser l'équilibre des échanges avec l'Ouest, et, en particulier, de résoudre un problème né au cours de la décennie précédente, celui de l'endettement en devises²⁵. Les conditions dans lesquelles cet endettement est né seront évoquées dans la dernière partie de cette étude. Il suffit, pour l'heure, de rappeler que le poids de la dette dépasse dans certains pays, au début de la décennie, celui qui caractérise les pays les plus endettés du tiers monde²⁶. Or ils ne parviennent pas à assurer son remboursement par une augmentation plus forte de leurs ventes que de leurs achats : les biens qu'ils proposent sont mal adaptés, par leur nature et leur qualité, à une demande occidentale au demeurant peu dynamique. Force est donc pour eux de réduire leurs importations (elles passent de 21 à 12 milliards de dollars entre 1980 et 1984), et donc de freiner l'approvisionnement interne en biens de consommation finale et intermédiaire ainsi qu'en biens d'investissement. Et comme ce sont ces derniers ainsi que les produits intermédiaires qui occupaient la place dominante dans les achats faits à l'Ouest, c'est le fonctionnement et le rééquipement des entreprises qui s'en trouve principalement affectés : partout, en 1985, le niveau des investissements est inférieur à celui de 1980. C'est du coup le dynamisme futur qui est compromis par cet appauvrissement du potentiel

²⁴ Rappelons en outre que la priorité accordée à la puissance modèle en partie l'organisation sociale. Son maintien rend difficile d'envisager également une réforme du système de direction et de gestion de l'économie. Rappelons également que le haut niveau des dépenses de défense est aussi à relier aux ambitions stratégiques affichées en direction du tiers monde (Éthiopie, Angola, Vietnam...) au temps des années Brejnev.

²⁵ Tous les pays ne sont pas touchés avec la même force par la question de l'endettement. La Tchécoslovaquie et la Bulgarie présentent même des indicateurs de dette rassurants. Mais à leur façon, ils sont également concernés par cette question : ils font d'une part, au titre de pays socialistes, l'objet d'une certaine méfiance de la part des pays occidentaux ; ils s'efforcent d'autre part d'éviter les dérives rencontrées auparavant par les autres pays.

²⁶ En moyenne, le service de la dette (c'est-à-dire le paiement annuel des intérêts et du capital) représente en 1981 soixante pour cent de la valeur des exportations en devises convertibles, soit vingt points de plus que pour les quinze pays du tiers monde concernés par le plan Baker. En 1985, il était encore de quarante pour cent. En Pologne, le pays le plus endetté, ce même service représentait cent soixante trois pour cent des exportations en 1981, quatre vingt un pour cent en 1985.

productif : on retrouve, sous un nouvel éclairage, l'annonce de perspectives grises que l'examen des trajectoires et des fonctions de production mettait en évidence²⁷.

Dès le milieu des années quatre-vingt, l'impasse en Europe centrale et orientale n'est donc pas moins perceptible qu'en URSS, même si les données ne sont pas parfaitement identiques. Il faudra néanmoins quelque temps encore pour que la prise de conscience s'aigüise et s'en généralise au sein des équipes dirigeantes. Il faudra surtout, avant qu'elle ne débouche sur la conviction d'une nécessaire rupture radicale, y compris dans les pays les plus résistants au changement, que le « grand frère » ait perdu sa capacité à se maintenir dans les rails – et à y maintenir les autres.

De la recherche de solutions à la dérive

De l'arrivée au pouvoir de M. Gorbatchev, en 1985, à la chute du mur de Berlin, en novembre 1989, plusieurs tentatives de règlement de la question économique sont envisagées successivement ou concomitamment. Les unes jouent sur des leviers internes, les autres sur des instruments externes. Variables en intensité et en profondeur selon les pays, ces tentatives sont particulièrement visibles en URSS. Surtout, c'est dans ce pays qu'elles développent leurs effets les plus déstabilisants, provoquant en fin de compte une perte généralisée de cohérence et de légitimité du modèle d'organisation interne et internationale.

Les solutions internes

Face à une atonie de la croissance, la première stratégie qui paraît devoir être menée est souvent celle qui privilégie la hausse de l'investissement. L'URSS et l'Europe centrale et orientale n'échappent pas à la tentation. D'autant moins que ce moteur de la croissance avait été, on l'a vu, malmené au cours des années précédentes. La relance semble pouvoir être appuyée sur une hausse du taux d'investissement ainsi qu'un développement privilégié des industries d'équipement qui, par le progrès technique dont elles sont supposées porteuses, amélioreront en même temps les productivités. C'est le schéma que M. Gorbatchev avalise, avec les « grandes orientations » du onzième plan quinquennal (1986-1990), adopté dans les premiers mois suivant son arrivée au pouvoir. Cette stratégie, dite « d'accélération » (*uskorienie*) va de pair avec celle de « mobilisation » (*mobilizatsia*) de la société autour des valeurs du socialisme, mais s'accompagne aussi de la réaffirmation du pouvoir du parti et des administrations centrales sur la vie économique et sociale. Sans avoir l'ampleur et le retentissement volontaristes qu'ils ont en Union soviétique, ces mots d'ordre sont également ceux qui guident les autres pays de l'Est : on note partout des plans prévoyant une relance de l'investissement ; on observe, également, dans la plupart des pays le souci de rehausser le niveau d'adhésion des sociétés sous différentes formes (renforcement de la pression policière, « purification » des partis, utilisation du sentiment national là où cela est possible²⁸...).

²⁷ On n'a pas proposé pour l'Europe centrale et orientale une description détaillée des fonctions de production ; mais ce qui a été dit à propos de l'URSS vaut également pour elle (cf. note 6).

²⁸ Seule la Hongrie échappe pour l'essentiel à l'une ou l'autre de ces formes de mobilisation. La Roumanie par contre utilise avec le plus de vigueur l'ensemble de ces méthodes.

L'idée de réforme – déjà expérimentée à plusieurs reprises dans le camp, et motrice du discours et des politiques effectives en Hongrie et en Pologne depuis le début des années quatre-vingt – acquiert cependant une importance croissante en URSS. Sans doute doit-on voir dans cette émergence l'effet de la prise de conscience relative aux impasses de l'allocation de ressources : comment, en effet, hausser le taux d'investissement civil en période de croissance quasi nulle alors même que le défi international s'exacerbe et que les niveaux de consommation stagnent ? Toujours est-il que M. Gorbatchev s'engage sur une nouvelle voie, celle de la *perestroïka* c'est-à-dire d'une réforme profonde du système d'organisation et de planification de l'économie²⁹ pour ce qui est de la stratégie économique, celle de la *glasnost'* du point de vue du climat politique.

Comme la plupart des réformes engagées dans les pays socialistes depuis le milieu des années cinquante, la *perestroïka* part de la volonté d'étendre l'autonomie des entreprises d'État dans la décision économique. Une loi de juin 1987 accroît ainsi leur pouvoir en matière de choix des productions, de modalités de gestion, de sélection des fournisseurs et des clients, d'investissement. De ce premier volet en découle un second : l'allègement des ordres et des contrôles en provenance des administrations de tutelle, même si le planificateur maintient un certain nombre de balises dans les différents domaines de l'activité productive. La réduction des tâches assignées aux donneurs d'ordres et aux contrôleurs doit déboucher alors très logiquement sur un réaménagement des organigrammes, et notamment une diminution des personnels des administrations centrales, sectorielles et régionales. Enfin, la raréfaction de la contrainte directe comme instrument de l'allocation des ressources rend nécessaire l'élargissement du jeu de ces autres instruments, indirects eux, que sont la monnaie et les prix : les structures et le rôle du système bancaire doit être, en conséquence, modifié ; le nombre de prix fixés par l'État doit se réduire au profit d'un accroissement des prix libres ou évoluant à l'intérieur de marges fixées.

Comme toutes les réformes qui ont eu lieu à un moment ou à un autre dans l'espace socialiste européen, la *perestroïka* introduit aussi de la souplesse à la périphérie de ce cœur de l'économie que sont les entreprises d'État. C'est ainsi que s'ouvrent ou s'élargissent le champ d'action des secteurs privé (artisanats individuels et familiaux, activités agricoles) et coopératif (construction, activités industrielles de second rang). C'est ainsi, surtout, que se libéralisent les conditions du lien avec l'environnement économique international : autorisations d'accès direct aux marchés étrangers, participation externe au capital national par le biais d'entreprises conjointes, communication accrue avec les prix internationaux par l'utilisation de taux de conversion.

Mais comme toutes les réformes, la réforme soviétique se heurte à de nombreux obstacles. La plupart proviennent de sa conception même : sa logique, faite de libération d'énergie et d'autonomie en provenance du bas est à beaucoup d'égards en contradiction avec celle du plan quinquennal en vigueur, largement volontariste. Par ailleurs, certains points de la réforme sont insuffisamment mis en cohérence et provoquent, dès l'origine, des troubles de fonctionnement. En particulier, l'introduction de l'autonomie de l'entreprise avant même que la révision des organigrammes n'ait été faite ou que la nouvelle logique de

²⁹ La *perestroïka* est le volet économique du projet gorbatchévien. Il sera associé à un volet politique, qui prendra le nom de *glasnost'* (transparence). Ainsi s'effaceront du discours (mais pas toujours des esprits et des pratiques) le double volet initial : accélération et mobilisation.

fixation des prix n'ait été clarifiée désorganise nombre de processus productifs courants. La libéralisation « périphérique » a des effets troublants similaires. D'où des insatisfactions, des résistances et, dans le cadre de l'allègement des contraintes pesant sur le discours, l'exacerbation des débats et la manifestation de divergences de moins en moins feutrées à propos de la réforme³⁰.

Les solutions externes

Les surenchères et les résistances qu'on observe à l'intérieur de l'URSS trouvent un écho dans le champ des relations internationales. C'est plus particulièrement vrai dans le reste de l'espace socialiste européen, lui-même en proie à des questionnements identiques sur la voie de sortie de l'enlisement. C'est vrai également dans le camp occidental, mais pour d'autres raisons, liées elles à l'incertitude qui règne concernant le destin de cette réforme. Du coup, le rôle d'appui éventuel qu'auraient pu jouer les relations économiques extérieures dans la sortie de crise va se révéler inopérant.

Ainsi pour ce qui est du Comecon. Très logiquement, les vertus de la division internationale du travail par la coordination des politiques économiques et le développement de la spécialisation internationale paraissent pouvoir étayer les progrès de productivité. De fait est adopté, en 1985, un vaste « programme complexe de développement du progrès scientifique et technique à l'horizon 2000 » qui envisage une répartition des tâches de recherche-développement et de production entre pays socialistes pour un grand nombre de catégories de produits (plus de six cent) censées être les moteurs de la croissance et de l'échange. Parallèlement, M. Gorbatchev suggère, au cours d'une tournée en Europe centrale et orientale, d'augmenter l'offre est-européenne de biens de consommation de qualité, de telle sorte que se rééquilibre le solde commercial que l'Union soviétique, au cours des années précédentes, avait laissé se creuser avec les pays de cette zone. Enfin, le Secrétaire Général du Parti communiste de l'Union soviétique pousse chacun d'entre eux à adopter pour lui-même des orientations réformatrices.

En réalité, face à cet ensemble de propositions, les « pays frères » du Comecon ne peuvent avoir que des réactions éclatées. Sans doute le sentiment national, qui n'a jamais cessé de guider chacun d'entre eux au cours de l'histoire commune³¹ peut-il expliquer les attitudes variées qui se manifestent. Mais il est vrai aussi qu'en matière de fonctionnement des systèmes d'allocation de ressources, les différents partenaires se trouvaient à une grande distance les uns des autres. Face aux pays où l'assouplissement des règles du jeu avait de longue date dépassé les limites fixées par le projet soviétique (la Hongrie par un mouvement continu depuis 1968 ; la Pologne à l'issue de plusieurs poussées réformatrices),

³⁰ Dans la plupart des pays socialistes, au cours des réformes précédentes, ce processus de crispation sociale et politique s'est déroulé à plus ou moins brève échéance, provoquant ici un recul plus ou moins rapide de la réforme (le cas le plus fréquent), là une succession de phases d'avancées et de recul, ailleurs encore une fuite en avant. Dans ce dernier cas, l'intervention (directe ou indirecte) de l'URSS a suffi pour éviter l'échappement au modèle et au camp. D'une certaine façon, la tentative de putsch d'août 1991 constitue une intervention « intériorisée ».

³¹ Ce point mériterait un plus ample développement. Pour résumer, il faut simplement rappeler que les précédentes stratégies économiques collectives avaient toujours été partiellement édulcorées par une méfiance des petits pays à l'égard de projets à connotation par trop supranationale. Il faut ajouter que l'absence de transparence internationale des conditions de production constituait un obstacle lourd à des décisions de spécialisation relevant de la rationalité économique.

jusqu'à évoquer l'idée de marché, on en trouvait d'autres où le refus d'un accroissement de l'autonomie des agents et du rôle des instruments économiques d'affectation était érigé en principe ferme (République Démocratique Allemande, Roumanie, et surtout Tchécoslovaquie depuis l'échec enregistré dans les années soixante culminant avec le printemps de Prague en 1968). Seule la Bulgarie pouvait s'insérer dans la logique de réforme concertée. Bien plus, devant l'évolution de l'URSS, l'écart entre pays allait encore s'agrandir par des effets de surenchère et de résistance semblables à ceux qu'on observait dans ce pays. Dans ces conditions la mise en œuvre du « Programme » ne pouvait que déboucher sur de minces réalisations, et la logique de sortie collective de crise ne jouer qu'un faible rôle. En 1988, une nouvelle réunion du Comecon allait s'achever par une proposition révélatrice du chemin parcouru : construire le « marché des marchés socialistes ».

Quant à l'Ouest, il ne pouvait, dans la plupart des cas, qu'être d'une faible utilité. D'une part, le niveau de dette de certains pays communistes et les difficultés qu'ils rencontraient dans son remboursement appelaient la méfiance des milieux financiers publics ou privés. D'autre part, l'expérience passée ne plaidait pas en faveur de ceux qui avaient, de ce point de vue, conservé des marges de manœuvre, à supposer même qu'ils eussent souhaité recourir à ce levier. Mais surtout, cette expérience même avait démontré que sans modification sensible des règles internes de gestion micro et macroéconomique, l'apport de capital et de technologie ne réglait pas les problèmes de productivité et de compétitivité : elle ne faisait que repousser les échéances et engendrait ses propres effets déstabilisants. Seule l'Union soviétique, du fait de son très faible niveau d'endettement mais surtout de sa richesse en matières premières offrait de relatives garanties. Elle allait d'ailleurs se lancer dans des opérations d'emprunt, au fur et à mesure de l'assombrissement de ses perspectives de réforme et de croissance³². Encore faut-il souligner que l'intervention occidentale dans le pays ne prit que rarement la forme d'opérations productives : les entreprises étrangères révélaient ainsi leur réticence et leur méfiance vis-à-vis des relatives facilités que le système des sociétés mixtes leur offrait.

La dérive du continent socialiste européen

Entre 1985 et 1989, les cadres du système soviétique implosent, en URSS et, par contamination, dans l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale. Bien entendu, c'est dans le champ politique et social que se révèlent les forces directement motrices de cette remise en cause radicale. Mais ce qui se passe dans le champ économique continue d'être essentiel pour comprendre la poursuite du processus en spirale qui conduit à la rupture finale. Les crispations politiques (notamment entre nations au sein de l'URSS même), l'insatisfaction sociale et les difficultés économiques s'enchaînent les unes aux autres dans un mouvement qui, partout, devient irrésistible. Ce krach du système soviétique s'accompagne d'un chaos productif croissant et d'un processus d'éclatement généralisé des cohérences internes et internationales.

Dans la quasi-totalité des pays, même si c'est en URSS que le phénomène s'observe avec le plus d'éclat, les bouleversements intervenus depuis 1986 font perdre définitivement de leur pouvoir mobilisateur aux chaînes politico-administratives assurant le

³² Une grande partie de la dette russe aujourd'hui négociée par les créiteurs privés et publics est née pendant cette période.

commandement et le contrôle des flux de biens et services. Les agents économiques se trouvent, de ce fait, en grande partie «déboussolés », livrés à leur propre inertie. En particulier, tout le processus d'investissement est privé de fil conducteur. Si on y ajoute la démobilisation des citoyens producteurs, on voit bien que la force de poussée des économies ne peut que se réduire. La seule inertie ne peut assurer longtemps le maintien de taux de croissance positif : rapidement les chaînes d'approvisionnement se désorganisent ; les offres et les demandes s'ajustent par le bas. En un mot, c'est le système de guidage interne des acteurs de la vie économique qui se délite, sans avoir été remplacé par d'autres instruments d'orientation cohérents. La récession et l'hyper-inflation qui s'amorcent accentuent encore la mise en place sauvage de systèmes multiples et non coordonnés de sauvetage de la production et des échanges, ni vraiment administratifs, ni vraiment marchands. Bien entendu, l'impact est variable selon les pays, la désorganisation étant moins marquée dans les pays où le contrôle central a été de longue date réduit, où l'autonomie des agents est admise, où prix et monnaie fonctionnaient ponctuellement comme outils actifs d'allocation.

À ce choc s'ajoute, dès 1989, mais surtout à partir de 1990, l'affaiblissement des solidarités productives acquises dans le cadre du Comecon. On est en présence tout d'abord d'un mécanisme de contamination en chaîne, par les échanges extérieurs, des crises nationales et notamment de celles qui frappent les deux plus puissants commerçants de la région, l'URSS et l'Allemagne de l'Est : ruptures d'approvisionnement et pertes de débouchés cumulent alors leurs effets, mais à l'échelle internationale cette fois. Vient aggraver encore ce processus la décision, prise en janvier 1990, de réaliser désormais les échanges entre pays socialistes aux prix du marché mondial, et d'effectuer leur règlement en devises convertibles (et donc occidentales)³³. Devant ce bouleversement prévisible des termes de l'échange et le risque de pénurie générale de devises, on entrait dans une logique d'ajustement par le bas des livraisons réciproques, chacun s'efforçant de limiter ses ventes au niveau minimum requis pour satisfaire ses besoins les plus indispensables³⁴. Et bien sûr, ce choc a été d'autant plus marqué que les pays étaient plus dépendants, plus intégrés dans la « division internationale socialiste du travail »³⁵.

En URSS, moins dépendante de son commerce avec l'Europe centrale et orientale, se déroule un processus de délitement progressif des solidarités productives entre les diverses républiques composant le pays qui s'apparente à celui observé dans le Comecon, et dont les effets ne sont pas moindres sur les participants à l'échange. D'une certaine façon même, le passage du multilatéralisme planifié au bilatéralisme spontané, largement dû aux réflexes de protection de républiques (et de régions) de plus en plus arc-boutés sur leur souveraineté naissante et leur responsabilité à l'égard des entreprises et des citoyens de leur ressort, a un

³³ Les termes de l'échange résultaient en fait de négociations bilatérales basées principalement sur la prise en compte des capacités et des besoins en volume physique, les prix du marché mondial étant utilisé à titre de référence lointaine. Cette forme de troc ne nécessitait guère d'autres règlements que ceux que se faisaient les États sous forme de compensation en produits en fin de période contractuelle.

³⁴ Dès 1990, les ventes de l'Europe centrale et orientale à l'URSS ont chuté en valeur de 30 % ; les achats, de 12 %. Pour 1991, les chiffres sont respectivement de 40 % et 30 %.

³⁵ Le « cas » bulgare est à cet égard significatif. Pays le plus dépendant du Comecon et de l'URSS, il est aussi celui où la chute des productions a été la plus marquée.

impact plus net encore, tant l'imbrication des systèmes productifs y avait atteint un niveau élevé.

Au total, la stagnation des productions se manifeste dès 1989 dans la plupart des pays, y compris dans les républiques de l'URSS. Certains d'entre eux amorcent cette année là une récession qui se généralisera et se creusera en 1990 et en 1991. Ce krach de l'espace socialiste européen (**tableau 5**) révèle un chaos interne et externe grandissant dont témoigne encore la hausse du niveau général des prix³⁶ et l'échappement de la quasi-totalité des acteurs économiques à la discipline collective. La question principale qui domine alors est bien celle de la stabilisation de ce continent parti à la dérive.

Tableau 5 – 1989-1991 : croissance annuelle de la production nationale

(en %)	1989	1990	1991	Total
Europe centrale	0,4	-6,7	-9,9	-15,6
Europe du sud-est*	-2,8	-6,9	-10,2	-19,3
URSS	2,0**	-3,2	-7,1	-9,3
Total	0,4	-4,1	-7,5	-10,9

* Cet ensemble comprend, outre la Bulgarie et la Roumanie, l'Albanie et la Yougoslavie.

** Parmi les 15 républiques, 6 ont un taux de croissance négatif cette année là.

Source : Commission économique pour l'Europe, ONU.

Rétrospectivement, la deuxième moitié des années quatre-vingt apparaît comme dominée par un mouvement inéluctable de libération à l'égard des pesanteurs et des inerties d'un système d'allocation de ressources qui conduisait à l'immobilisme. Ce mouvement, parti de l'URSS, reprend en les prolongeant les attendus de réformes anciennes, et rejoint celui que certains pays de l'Europe centrale avaient déjà engagé. Une fois amorcée, la réforme a révélé l'intensité des contradictions qui couvaient à l'intérieur des systèmes nationaux et entre pays socialistes : initiée par le haut, elle a été détournée par les acteurs de la vie économique et sociale³⁷ du cours que l'on avait souhaité pour elle. Cet échappement des sociétés au cadre préalablement défini peut pour partie être attribué à des erreurs de gestion au fil du déroulement de l'histoire ; mais cette libéralisation, désormais prise en charge par le bas, est le résultat d'une demande sociale. La transition vers le marché, qui devient aux yeux de la plupart l'aboutissement ultime souhaitable de l'évolution, apparaît dès lors comme le résultat d'enchaînements dont on voit mal comment ils auraient pu être maîtrisés différemment.

36 Dans la plupart des pays, les appareils statistiques ne peuvent saisir encore l'évolution globale des prix ou celui du taux de change, officiellement encore administrés. Mais les observations de terrain et les enquêtes partielles révèlent une dégradation considérable de ces deux indicateurs. En URSS, on assiste à une multiplication des moyens de paiement locaux et une exacerbation des pénuries. Partout, le marché parallèle des devises occidentales s'amplifie.

37 Qui avaient reçu également le droit à la parole. Mais cette libéralisation du champ politique était elle-même un des instruments de la relance économique.

Les difficultés attendues de la transition

Au fondement de l'évolution qui conduit à la réforme, puis à l'objectif d'instauration du marché se trouve, rappelons-le, un problème d'allocation des ressources. La question est de rendre celle-ci satisfaisante, à la fois du point de vue de sa capacité à répondre aux demandes sociales réelles et du point de vue de son aptitude à générer des gains de productivité. Un tel but ne saurait être atteint sans peser sur les structures acquises, ne serait-ce que parce qu'il suppose une affectation nouvelle des capacités de production disponibles dans un espace national donné. Quant à l'ambition de modifier un des champs essentiel du fonctionnement social, elle suppose un certain délai, tant il est vrai que ce changement exige que soient réalisées une multitude d'adaptations. La critique de la transition de ce double point de vue est donc tout à fait fondée³⁸.

Les coûts de la transformation

La principale pièce à conviction, dans le dossier à charge de la transition et de la stratégie mise en œuvre, est représentée par la forte récession qui les accompagne. On sait maintenant que la désorganisation productive à l'intérieur des pays et dans la sphère des relations économiques extérieures explique pour partie les chutes de production enregistrées avant même que ne se décide la moindre politique active. Et on peut sans doute affirmer que cette désorganisation a continué de produire ses effets. Mais il est clair aussi que le projet même de satisfaire une demande sociale différente dans ses structures de celle sur laquelle les planificateurs fondaient leurs ordres de production et de répartition conduisait à la disparition d'une partie des biens et services produits, et donc d'une partie des capacités de production existantes³⁹. Or, dans le même temps, le relais attendu de productions nouvelles risquait fort de ne pas fonctionner rapidement.

La logique de destruction

Cette logique s'est développée avec d'autant plus de netteté dans les pays socialistes que les facteurs de production étaient censés y être utilisés en totalité. De ce fait, l'affectation d'une partie d'entre eux pour la production de biens et services correspondant à la demande sociale réelle supposait qu'ils soient au préalable distraits de leur usage initial: une première raison pour que le processus de mise au rebut se développe rapidement⁴⁰. À cet élément plus spécifiquement quantitatif et physique doit être rajouté une dimension plus qualitative : aux produits qui se révèlent moins utiles de par leur nature même doivent être rajoutés ceux qui, dans le cadre des contraintes de productivité nouvelle, doivent faire l'objet d'un arrêt de production. En un mot, il ne suffit pas de ne plus produire des biens pour lesquels il n'existe pas de demande, il faut aussi que cesse, au moins à

38 Ce sont les raisons mêmes de la prudence dont avaient fait preuve les initiateurs des réformes précédentes : au point que beaucoup d'entre elles étaient mortes à peine nées, et que la plupart s'étaient étouffées lentement. L'histoire des réformes menées avec conviction avait justifié cette prudence.

39 Il va de soi en effet que si les productions offertes avaient correspondu à la demande réelle, que ce soit en biens de consommation ou en services collectifs (y compris pour satisfaire les besoins de sécurité), les sociétés est-européennes auraient continué de respecter le contrat social par lequel l'amélioration (effective et espérée) des conditions de vie légitimait un système politique contraignant.

40 Déjà, dans les premières années de la perestroïka, la reconversion du complexe militaro-industriel, devenu moins essentiel du fait de la nouvelle posture stratégique du pays et peut-être de la saturation des stocks, avait commencé de produire ce type d'effets.

terme, la fabrication de ceux dont les coûts de production sont supérieurs aux revenus qu'ils fournissent⁴¹.

C'est le développement en général qui obéit pour partie à ce mécanisme de disparition de biens et services dont la fourniture ne correspond plus à la demande et/ou à l'exigence de rentabilité. Bien sûr, dans les économies socialistes également, on a vu aussi se modifier au fil du temps les structures de production et de consommation par abandon de produits dépassés. En un sens, la logique de destruction y était aussi à l'œuvre. Cependant, le processus y était caractérisé par son extrême lenteur, du fait de l'autonomie réduite laissée aux producteurs de biens, du fait de la tendance des planificateurs, des ministères et des entreprises à développer leur activité « à partir du niveau atteint », du fait en somme de la forte propension du système à se reproduire à l'identique. On peut, certes, considérer que la destruction induite par la manifestation de la demande sociale réelle, elle-même largement guidée par les évolutions observées dans les pays occidentaux, constitue une sorte de rattrapage du retard accumulé au fil des plans : elle n'en est que plus ample.

On voit bien que ce processus, manifeste dans le champ de l'économie réelle, concerne l'ensemble des éléments sociaux qui lui sont liés : emploi, compétences, institutions, échanges... Il en est d'eux comme il en est des phénomènes de production : ils se révèlent par contrecoup « socialement inadaptés » aux structures, règles, et tâches impliquées par la volonté de changement. Une réforme maîtrisée⁴² aurait à coup sûr permis de limiter les sacrifices, à tout le moins de les étaler dans le temps ; elle ne pouvait éviter en tout état de cause une accélération par rapport aux rythmes observés précédemment. Dans les conditions de désorganisation qui caractérisent l'Europe de l'Est au tournant des années quatre-vingt-dix, la logique de disparition va jouer rapidement, et à grande échelle. Trop vite et trop amplement même, le mécanisme de sélection qu'est le marché ne fonctionnant que dans le trouble, les instruments d'identification des « bonnes » productions ne se mettant en place que lentement. De ce fait, on ne peut considérer que les inévitables arrêts d'activité et chutes de production ne représenteraient qu'un assainissement des structures productives, correspondant à l'instauration de la nouvelle rationalité économique. Au contraire même : faute de mécanismes, directs ou indirects, d'encadrement, la spirale dépressive ne peut que s'accélérer.

Se pose alors la question de la protection des industries, des entreprises, des productions menacées « indûment », c'est-à-dire de celles qui, dans un environnement stabilisé, eussent survécu, même au prix d'efforts de gestion et d'adaptation. Se pose également celle de l'accompagnement des activités dont le destin est à terme scellé, mais dont la disparition par trop brutale multiplierait les risques politiques et sociaux, aux niveaux local ou national. C'est l'État et l'ensemble des institutions en charge des

41 De nombreux exemples de ces deux types de productions « socialement inutiles » peuvent être rappelés, en dehors d'une partie des biens du secteur de l'armement. Mentionnons ainsi les automobiles Trabant en R.D.A. ou encore les navires produits aux chantiers navals de Gdansk, dont la fabrication se faisait à perte, et dont la demande (à quel prix que ce soit) ne pouvait être que faible. En 1988 déjà, certains économistes conseillers des réformateurs soviétiques évaluaient à plus de 16 millions le nombre d'emplois menacés par la logique même de la réforme en cours. Plus tard, d'autres économistes ont estimé à 20-30 % la proportion des productions entrant dans cette catégorie.

42 C'est à dire une réforme qui n'aurait pas débouché sur une indiscipline croissante et aurait permis à un État et un Parti forts de contrôler sur de longues années les restructurations exigées par la situation économique et sociale, ainsi que de maîtriser leur propre désengagement.

régulations collectives qui sont censées répondre à ces questions. Leur absence, ou leur mauvais fonctionnement, laisse le champ libre aux arrangements fondés sur les rapports de force et les comportements de survie. C'est l'objectif même d'instauration du marché, voire de la démocratie qui s'en trouve éloigné : raison supplémentaire, s'il en était besoin, pour éviter le libre développement de ce processus de destruction.

La difficile création

Si la destruction est partie prenante de l'évolution économique, celle-ci est, surtout, le résultat de la création d'activités et de produits nouveaux appelés par la demande sociale et la recherche de combinaisons productives avantageuses pour les producteurs. Encore faut-il que puissent être identifiés et réalisés les biens et services correspondant à la demande insatisfaite. Encore faut-il aussi que des agents prennent en charge cette tâche d'identification et de réalisation. De ce double point de vue, à la veille de la transition, les pays socialistes ne réunissent globalement pas les conditions nécessaires pour que ce processus décisif compense rapidement la baisse attendue de la production. La désorganisation ambiante permet certes que se mettent en place de petites activités productives (biens et surtout services) de proximité, dont certaines peuvent parfois connaître une croissance notable. Mais la faible capacité d'épargne de ce secteur privé naissant donne à comprendre que cette évolution sera d'une ampleur insuffisante pour redresser en peu de temps les indicateurs macroéconomiques. L'affaissement, volontaire ou non, du secteur public et de sa capacité de financement freine également le mouvement de rénovation des structures productives.

Il est cependant d'autres facteurs décisifs de ce « retard à la création » qui pèse sur la croissance. Au nombre d'entre eux, il faut compter la lisibilité réduite de l'économie. Elle est explicable, une nouvelle fois, par le désordre immédiat, et l'impossibilité de formuler sur l'avenir des anticipations stables. Elle est surtout, fondamentalement, l'héritage du système d'organisation socialiste, de son régime de prix, de ses règles de gestion microéconomique. Là est la raison profonde de la difficulté à identifier rapidement les lieux et les conditions de production « socialement utiles ». Et cette difficulté ne se résorbe qu'au fur et à mesure que se diffuse au travers de la société et du tissu productif, par le biais de systèmes d'intermédiation commerciale et financière (en gestation), et au long des chaînes de production (en décomposition), l'information concernant la nature de la demande réelle et les sources de rentabilité. C'est une gigantesque tâche de clarification des conditions de l'offre et de la demande qu'exige l'adaptation réciproque de ces deux catégories de l'économie de marché⁴³, de même que le respect de la contrainte de productivité.

Cette tâche paraît d'autant plus inconcevable que la société ne dispose pas des agents compétents susceptibles d'être les vecteurs de ce mouvement. On sait, en particulier, le rôle que jouent dans les économies de marché les entrepreneurs, moteurs de l'innovation⁴⁴. On sait que de façon générale doivent naître et se développer, pour le soutenir, de multiples

43 Rappelons qu'en système socialiste, on ne saurait parler véritablement d'offre et de demande. Il convient mieux d'évoquer l'ajustement, pris en charge par des planificateurs centraux sur la base de critères et des normes physiques, entre des besoins et des productions.

44 L'innovation en l'occurrence se définit par rapport au contexte local et non dans l'absolu. De la même façon, il faut comprendre l'innovation au sens large : elle ne concerne pas que les biens et services nouveaux, mais aussi les techniques ou les modalités de gestion.

institutions et métiers nouveaux. Or ces institutions prennent du temps à se construire ou à se développer, et ces compétences nécessitent un temps d'apprentissage ou d'adaptation. Au delà des questions relatives aux procédures et à l'échéancier de ces transformations, qui seront examinées plus loin, il faut retenir de ces observations que la « création » accuse un certain retard sur la « destruction ». La modification du système et des structures de l'allocation de ressources débouche donc sur des trajectoires d'autant plus récessives qu'elle se déroule dans des sociétés où l'État a perdu toute légitimité, où se développe le désordre, et dont les principaux partenaires extérieurs suivent une pente identique.

Dans ces conditions, il apparaît que les stratégies radicales doivent avoir des effets immédiats plus marqués que celles fondées sur une certaine progressivité du changement. Il semble aussi que, toutes choses égales par ailleurs, et pour un niveau donné de disparition de capacités de production et de création d'activités nouvelles, le temps nécessaire pour parvenir au résultat souhaité – des productions ajustées à la demande réelle, des conditions de productivité satisfaisantes pour assurer une croissance durable – soit plus long dans le cas de l'adoption d'une révision maîtrisée des règles du jeu.

La diversité des coûts

Devant ce coût de l'instauration d'un nouveau système d'allocation des ressources qu'est la disparition, à terme plus ou moins rapproché, de capacités de production, les divers pays socialistes ne sont pas à égalité. De la même façon, ils disposent, face à l'exigence de création, de potentiels variables. Il en ressort que les stratégies et les recettes ne semblent pouvoir être calquées sur un modèle unique, dont la pertinence serait égale pour tous.

En effet, la géographie et l'histoire ont déterminé dans chacun d'entre eux des structures de production et d'échanges ainsi que des niveaux de développement et de demandes spécifiques. Dans le secteur industriel des petits pays en particulier, le jeu des spécialisations⁴⁵ a conduit à la formation de tissus nationaux fortement différenciés par le type de productions, par leur qualité ainsi que par leurs conditions mêmes de fabrication. La modification des contextes nationaux et celle des modalités de l'insertion internationale ne peut donc qu'exercer une influence sur l'intensité des réajustements productifs. Tel pays (la Tchécoslovaquie, par exemple) plus inséré dans le « complexe militaro-industriel » du camp socialiste voit la demande en biens de ce secteur se réduire sensiblement plus que tel autre pays, orienté vers la fabrication de produits destinés à la consommation civile, intermédiaire ou finale (telle la Hongrie). Les mines de charbon de l'un, compte tenu de la qualité de ses gisements, résisteront mieux à la pression exercée en amont par la comparaison internationale des coûts de production ou en aval par la demande étrangère (ainsi la Pologne) que celles de l'autre, composées de lignite à faible pouvoir calorifique et fortement polluantes (la R.D.A.). Il faudrait tenir compte, également, de la vétusté comparée des équipements et des modèles dans les industries de consommation, de la dépendance globale à l'importation et à l'exportation vis-à-vis des pays du Comecon... Cet ensemble de points de départ annonce de fortes inégalités potentielles du point de vue de l'ampleur des destructions impliquées par l'instauration d'une logique de marché. Elle annonce, de ce fait, des résistances sociales variées (légitimes du point de vue de ceux qui

45 Aussi inhibé par le jeu des nationalismes économiques et la rigidité des règles de l'articulation entre les tissus industriels qu'ait été, au cours de la période de socialisme, le processus de spécialisation.

les manifestent) aux effets des nouvelles contraintes. Il convient de conduire le même raisonnement pour ce qui concerne les conditions de création de nouvelles activités : l'histoire et la culture de chaque pays doivent être prises en compte pour comprendre que les potentiels en la matière sont également diversifiés.

Mais la question principale qu'on retrouve, à ce propos, est à nouveau celle de la lisibilité. Car s'il est juste d'énoncer ce double principe d'inégalité, il est délicat de proposer ex ante une hiérarchie de l'ampleur de la récession, tant la comparaison des niveaux d'adéquation entre les offres nationales effectives et les demandes réelles qui doivent se révéler, à l'échelle nationale et internationale, est rendue impossible par l'opacité des systèmes de prix et de comptabilité en vigueur sous le système socialiste. Par ailleurs, le caractère mouvant et aléatoire des phases initiales du processus de transformation vient troubler encore la lisibilité : ni d'en haut, ni d'en bas, l'identification des potentiels de récession et des capacités de redressement n'est réalisable. Il s'ensuit que non seulement les stratégies de transformation ne semblent pas pouvoir être identiques (ce qui a déjà été démontré), mais aussi que seule une levée progressive et ajustée au cas par cas du voile opaque qui entoure les conditions de fonctionnement de ces économies paraît être adaptée au problème posé.

Ceci est vrai pour les pays d'Europe centrale et orientale. Ce l'est plus encore pour les pays nouveaux issus de l'éclatement de l'URSS. Ici, en effet, l'ensemble du système de production et d'échanges est, plus encore et depuis plus longtemps qu'en Europe centrale et orientale, replié sur lui-même et structuré par la priorité donnée au complexe militaro-industriel : une bonne raison objective pour qu'en moyenne une proportion plus importante d'activités et de métiers socialement inutiles s'y révèle⁴⁶. Si on tient compte du jeu des spécialisations, dicté pour l'essentiel par le souci de construire le développement de chaque république fédérée sur sa participation aux projets collectifs, on conçoit que le coût du changement y soit plus élevé pour chaque « héritier » qu'il ne peut l'être en moyenne en Europe centrale et orientale. On comprend, surtout, qu'il y aura là aussi des différences considérables, y compris dans le potentiel de création, qui devront conduire à la mise en place de stratégies spécifiques.

Les délais et les échéanciers du changement

La question des délais de la transition a été effleurée à l'occasion de l'analyse de ses coûts dans la mesure où l'ampleur attendue des destructions et la lenteur probable de la création d'activités nouvelles mettaient en évidence l'intérêt d'une approche prudente et progressive, pour dire le moins, dans la mise en place des stratégies d'instauration du marché. Elle devient centrale dès lors qu'on examine les conditions dans lesquelles se réalise la transformation du système même d'allocation de ressources, et pas seulement celle des structures de leur répartition. C'est que ce système comprend plusieurs composantes indissolublement liées, mais dont chacune est caractérisée par un délai particulier de mise en place et de maturation. D'un point de vue opérationnel, ceci débouche sur le problème de l'échéancier des mesures à prendre, d'autant plus crucial qu'à

⁴⁶ Aujourd'hui encore la lumière statistique n'est pas faite sur l'importance de ce complexe militaro-industriel (CMI) dans la production nationale soviétique : entre le quart et la moitié selon les estimations.

nouveau les pays se présentent en ordre dispersé devant les enjeux de la transformation en ce domaine.

La logique du changement social

L'analyse des coûts de la transition a utilisé, dans une certaine mesure, une analogie : celle de la destruction créatrice⁴⁷, qui rend compte en partie de l'évolution des systèmes capitalistes à économie de marché. Certes cette interprétation, qui s'appuie sur l'observation du fonctionnement des sociétés régies par les règles et les comportements du marché, est inadaptée à rendre compte en totalité de la transition, puisque celle-ci a précisément pour vocation à instaurer ces règles et ces comportements. Néanmoins, sous condition d'adaptation au contexte des économies de l'Est, elle présente une certaine utilité, ne serait-ce que pour démontrer les risques inhérents à cette transformation en général, et pour dénoncer en particulier ceux associés à des stratégies radicales d'une part, identiques pour tous les pays de l'Est d'autre part.

Un procédé analogue – application partielle de cadres conceptuels mis en place à propos des sociétés libérales stabilisées dans leur logique d'évolution pour comprendre la transformation de sociétés non libérales – peut être utilisé pour traiter la question des délais de la transition. Ici, on soulignera que le système d'allocation des ressources de type libéral est constitué de trois éléments distincts : des outils (prix libres, monnaie active⁴⁸, commerce indépendant...); des institutions entre lesquelles est réparti le pouvoir d'allocation de ressources (État, entreprises, ménages, régions...); des référentiels sociaux concernant les moyens et les fins de l'allocation de ressources (la liberté, l'enrichissement personnel...). En somme, le changement de cette partie constituante du système social qu'est l'économie se décompose en trois segments : le technique, le politique, le culturel⁴⁹. Or ces trois dimensions du changement sont en liaison continue, influant sans cesse l'une sur l'autre. Ainsi, la modification des outils a des implications sur celle des rapports de pouvoir, et ces deux terrains agissent eux-mêmes sur les normes de pensée et les comportements. En retour, la remise en cause de ces normes a un impact sur les techniques d'allocation, et les structures de pouvoir... Cette interaction circulaire constitue la logique profonde du changement de système économique qu'est la transition vers le marché⁵⁰.

Or il se trouve que ces trois domaines ont des rythmes de changement différents, qui tiennent aux caractéristiques intrinsèques de chacun, et notamment aux conditions objectives de leur mise en place et de leur maturation. Le changement technique, au moins

47 Cette théorie a été proposée par Joseph Schumpeter, économiste autrichien qui mettait au centre de son analyse, comme moteur de l'évolution économique, l'innovation et comme agent de cette dernière, l'entrepreneur.

48 Dans le système de type soviétique, la monnaie était dite « passive », dans la mesure où les avoirs des acteurs économiques n'induisaient que partiellement la circulation des biens, des services, et des capitaux.

49 Cette structuration de l'analyse des champs sociaux autour de ces trois éléments n'est pas neuve. On la trouve à propos des phénomènes micro-sociaux (le changement dans l'entreprise, par exemple) ou plus globaux. Cette distinction entre outils, institutions et référentiels peut rendre compte ainsi des grandes lignes de la vision libérale. Mais on peut également souligner que le système de type soviétique est analysable selon cette distinction : l'ordre de production, les administrations de gestion, les références nées de l'idéologie seraient ainsi respectivement les outils, les institutions et les cadres culturels de son fonctionnement.

50 De ce point de vue, on est autorisé à dire que la transition est le prolongement de la réforme dans la mesure où celle-ci a provoqué une évolution des représentations sociales, qui elles-mêmes ont conduit à considérer que le marché était la porte de sortie adéquate à la crise en cours.

pour être décidé, mais aussi pour entrer en vigueur, ne nécessite que peu de temps. Proclamer les prix libres, autoriser le commerce, déclarer la monnaie active, voire convertible, est une opération sur laquelle le consensus peut se faire aisément, et qui va dans le sens de l'évolution en cours des réalités comportementales. Bien entendu, parvenir à une architecture stabilisée du système de prix ou à un taux de change d'équilibre exige un délai plus long, mais, du moins, les instruments primaires de l'allocation de ressources peuvent-ils être utilisés rapidement.

Bien plus complexe est la question de la construction des institutions qui, dans une économie de marché, se répartissent le pouvoir de décision en matière de production, d'investissement, d'échanges. Ce pouvoir d'allocation de ressources n'appartient pas aux seules entreprises, puisque celles-ci sont contraintes par les pressions monétaires, financières, réglementaires que les autres agents ont pour fonction d'exercer. Or cette construction institutionnelle, élément tout aussi décisif de l'économie de marché, nécessite, avant de fonctionner de façon stable, un délai plus long encore : les règles doivent se négocier (et les procédures même de leur négociation être fixées), les compétences doivent s'acquérir...

On touche avec ce dernier point la question de l'apprentissage et, plus largement encore, celle de ce troisième pan du système d'allocation de ressources que sont les référentiels sociaux. Le temps de leur changement et de leur intériorisation durable est plus lent encore, tant sont complexes les processus d'adaptation à l'usage des outils et des cadres institutionnels nouveaux, tant sont nombreuses les résistances à la modification des systèmes de valeur.

La question de l'échéancier

Ce décalage dans les délais de maturation des composantes du système d'allocation de ressources conduit à l'examen critique du principe même de la transition, mais surtout à celui de l'une des questions les plus lourdes que pose la conduite opérationnelle de la mise en place du nouveau système : l'échéancier des mesures. Au point que c'est la pertinence et l'intérêt mêmes de ce changement qui en sont mis en cause. Les critiques les plus vives qu'on fasse, aujourd'hui encore, des politiques de transformation reposent sur l'idée que cette dimension du changement n'a pas été suffisamment prise en compte.

On voit bien, en effet, le risque couru à avoir, dans une société donnée, un écart par trop marqué, à tout instant du déroulement du processus de transformation du système d'allocation des ressources, entre les techniques en œuvre, les institutions et les référentiels. Aura-t-on introduit trop rapidement l'outillage du marché que l'absence ou l'incompétence des institutions chargées d'en encadrer l'utilisation risquent d'en pervertir le fonctionnement, d'en annuler les effets bénéfiques attendus, et de heurter, de ce fait, à la fois les règles du bon sens et celles de la morale. Mettra-t-on en place, au contraire, des institutions dont le design aura été longuement pensé et les opérateurs dûment formés qu'on verra leur fonctionnement se faire comme « à vide » et, par conséquent, leur efficacité réelle se réduire. De la même façon, une pédagogie sociale préalable, aussi active et fondée qu'elle puisse être n'aura qu'un effet limité pour peu qu'un apprentissage sur le tas n'ait pu, en même temps, se réaliser ; de son côté, l'insuffisante préparation des divers protagonistes

du jeu social aux modalités d'action et aux effets des outils et des institutions à mettre en place ne peut que conduire à l'incompréhension à leur égard, voire à leur rejet.

Il est vrai que les critiques faites à l'endroit des stratégies effectivement mises en œuvre sont allées plutôt dans le sens d'une remise en cause de l'ampleur et de la rapidité de l'introduction des outils du marché. Mais la critique inverse est également répandue⁵¹. Il reste que la reconnaissance de ce problème justifie une nouvelle fois, vis-à-vis des voies et moyens de la transition, une attitude prudente, et fait pencher pour une stratégie empreinte de progressivité (graduelle, pour tout dire) dans l'instauration du nouveau système. Elle attire en particulier l'attention sur ce qui semble être le cœur de la transformation, les institutions, c'est-à-dire la question de l'organisation du pouvoir des divers agents économiques dans la répartition des ressources. On verra, au moment de l'analyse des politiques de stabilisation, que dans les faits cette question est vite devenue centrale. Pour l'heure on se limitera à rappeler cette évidence : le fonctionnement du marché sans un système d'intermédiation bancaire (le pouvoir financier) qui ne serait pas suffisamment développé, sans des entreprises (pouvoir de production) qui ne seraient pas suffisamment sensibles à la demande ou aux autres contraintes pesant sur leurs choix productifs, sans des ménages (pouvoir de consommation) qui ne seraient pas suffisamment liés aux producteurs pour imposer leurs choix ne peut que se révéler très imparfait⁵². Il sera même source d'anomalies importantes qui mettront en péril non seulement l'efficacité des politiques de stabilisation du point de vue économique, mais aussi leur pertinence du point de vue des attentes sociales. Le temps de la construction et de la mise au point de ces institutions permettant le fonctionnement du marché et de leur mise en œuvre, cette « transition », outre qu'il est long, est donc critique.

Il est, enfin, une institution, plus cruciale que toutes les autres, et décisive pour le bon fonctionnement du marché : il s'agit de l'État. Son rôle est, bien sûr, celui d'un agent économique (les administrations publiques) dont les demandes et les activités propres agissent sur les autres agents. Mais cet agent est d'une puissance particulière par le montant des ressources dont il dispose et par la nature même de ses fonctions : il est aussi le grand responsable du guidage dans la fabrication même du cadre réglementaire général de l'économie de marché ; il est l'axe le plus actif dans la mise au point des relations entre agents ; il est, en dernier lieu, le rassembleur du corps social, son point de mire, et, à ce titre, son pédagogue. Il paraît bien, donc, que si la construction institutionnelle est la priorité de la transformation, celle de l'État en est le cœur.

L'inégale appétence des sociétés

Dès lors que les dimensions politique (la répartition du pouvoir d'allocation) et culturelle (la modification des référentiels sociaux) jouent dans le processus de changement un rôle aussi important que la dimension technique (les outils de l'allocation), il apparaît, encore une fois, que les divers pays qui tentent d'instaurer le marché ne sauraient avoir les mêmes dispositions à l'égard de cette entreprise de transformation. Car, en effet, du point de vue de la capacité à construire les institutions comme du point de vue de l'acceptation

51 Notons d'ailleurs qu'elle est la principale qui ait pu être faite concernant les réformes (généralement qualifiées de timides dans les pays de l'Est avant le tournant des années quatre-vingt).

52 On sait que les conditions de la concurrence « pure et parfaite » sont loin d'être réunies dans des économies de marché mûres. Ce ne sont pas celles là dont il est question ici, mais de leur ébauche.

des référentiels sociaux impliqués par les nouvelles règles, les compétences et les convictions initiales de chacun résultent d'une expérience historique particulière, que ce soit celle de la période socialiste ou celle qui renvoie à des traditions plus anciennes⁵³. Il s'ensuit que les délais de transition, et peut-être la volonté même de transition peuvent connaître d'amples variations à travers l'espace. Il s'ensuit, également, que les mesures propres à permettre le passage du système d'allocation planifiée des ressources au système marchand doivent être spécifiques selon les pays. Il s'ensuit, enfin, que certains peuvent se révéler dans l'incapacité de réaliser cet objectif.

L'histoire de la période socialiste elle-même a contribué à préparer de façon variable les pays en transition. Dans une certaine mesure même, on a pu parler pour certains, à propos des événements qui se sont déroulés en Europe centrale et orientale dans le courant des années quatre-vingt, d'une « transition amorcée ». En URSS également, cette période est caractérisée par l'émergence de l'idée du marché comme solution à la crise. C'est l'occasion, pour cette société et ses élites de remettre en cause les référentiels classiques du système soviétique : l'égalité, au moins par l'argent ; l'obéissance, au moins formelle, aux instructions du planificateur, la sécurité, au moins minimale, en matière d'emploi et de revenus... C'est l'occasion aussi d'ébaucher la révision des cadres institutionnels qui prévalaient de longue date dans le domaine de la production et de la répartition des biens. Sans aller jusqu'à dire que ces prémices sont conformes aux principes du marché, on peut suggérer qu'ils participent de son acclimatation.

Mais il faut bien reconnaître que, dans le cas de l'URSS, le processus de réforme n'a duré qu'un temps bref, celui de s'inscrire en négatif contre l'ancien système, plus que de réaliser un véritable apprentissage. Il n'en est pas de même pour certains pays d'Europe centrale et orientale (Hongrie, Pologne et de façon moins nette Tchécoslovaquie), qui avaient engagé des réformes profondes, à plusieurs reprises et sur une longue période. Dans leur cas on peut admettre que le processus d'adaptation disposait d'une base susceptible d'avoir préparé les sociétés à la logique nouvelle, susceptible également d'avoir constitué un apprentissage pour la construction des institutions du marché, y compris dans la redéfinition du rôle de l'État, des entreprises, des consommateurs, des partenaires étrangers. D'autres pays avaient, quant à eux, encore moins réformé que l'URSS de M. Gorbatchev : dans leur cas, le niveau de préparation y était inférieur (Allemagne de l'Est, Roumanie et, à un degré moindre, Bulgarie).

Il est un point, enfin, sur lequel il faut insister. S'il est vrai que la question de l'État joue un rôle décisif dans l'adoption du nouveau système d'allocation, il est un grand nombre de pays où l'expérience étatique est limitée, voire nulle. Il s'agit en particulier de la plupart des pays issus de l'éclatement de l'URSS. Ici, à la tutelle exercée par les autorités centrales et le parti unique tout au long de la période soviétique doit être ajoutée bien souvent l'absence totale de tradition historique d'affirmation de l'identité étatique autorisant l'utilisation de références propres pour la construction institutionnelle et la

⁵³ Les héritages en matière de structures productives ont été évoqués précédemment, à l'occasion de l'examen du coût destructeur de la transition. Ils viennent mêler leurs effets à ceux qui résultent des décalages de maturation. La résultante de ces deux catégories de force peut être une aggravation des difficultés de la transition liées à l'une ou l'autre de ces catégories d'impact. Elle peut consister aussi en un allègement.

cohésion des sociétés⁵⁴. Ce n'est pas le lieu de traiter, dans toutes ses dimensions, de ce vaste problème. Il suffit de noter que l'introduction des outils du marché dans des pays où l'État doit se préoccuper d'exister aux yeux de ses administrés, à ceux de l'étranger, à ses propres yeux même, constitue, pour le processus de transformation, un handicap de premier plan.

Ainsi donc, la transition vers le marché est le produit d'une histoire et le résultat d'un mouvement, certes déclenché « d'en haut », mais largement relayé par des sociétés. Sans doute fallait-il que ce mouvement se déroule en URSS, au cœur même du continent socialiste européen, longtemps garant de la stabilité et de la pérennité d'un système, pour qu'il emporte l'ensemble de l'espace soumis à ses règles. En un sens, la rupture est liée au hasard – d'une succession, de l'arrivée au pouvoir d'une personne, d'un contexte international... Mais toute l'histoire économique de l'Europe de l'Est montre que l'instauration du marché peut être comprise comme un aboutissement nécessaire de l'évolution.

En même temps, ce projet de transformation laisse attendre des coûts économiques et sociaux et des délais de réalisation qui peuvent le faire considérer comme non souhaitable, voire impossible à terme rapproché. À tout le moins, s'il existe des pays dans lesquels les conditions initiales du changement paraissent moins mauvaises que dans d'autres, il semble bien que celui-ci ne doive y être conduit qu'avec la plus extrême prudence.

II. LE CAS DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

C'est par un « paquet » de mesures macroéconomiques que se signalent les débuts « officiels »⁵⁵ de la transition. La Pologne fait en la matière office de référence, car c'est en premier dans ce pays que les mesures en question ont été introduites, et dans une perspective explicite de mise en œuvre de la transition : dès le début de l'année 1990. Mais aussi parce que c'est là qu'elles ont eu l'étendue et la cohérence les plus prononcées. Rien ne souligne plus cette double caractéristique que leur qualification immédiate de « thérapie de choc » : une expression qui sera reprise à propos de la Russie en janvier 1992, et qui résume, dès l'origine, les jugements négatifs que cette politique suscite. Pourtant sa mise en place repose sur des considérations pratiques et théoriques qui méritent-elles aussi d'être prises en compte.

Effets et erreurs

Les politiques économiques dites « de stabilisation » sont mises en accusation principalement au titre de la rudesse de leurs effets économiques et sociaux, même si la nature des mesures annoncées, ainsi qu'un certain nombre d'expériences historiques similaires, laissaient attendre ces effets. Mais au-delà de la réaction aux dommages

54 Seules les trois républiques baltes, indépendantes de 1918 à 1940 disposent véritablement au sein de l'URSS de ces références. Même la Russie se trouve confrontée à la nécessité de se légitimer en tant qu'État nouveau, sans véritable prédécesseur.

55 Comme on l'a vu précédemment, il est dans beaucoup de cas légitime de considérer que la transition a été amorcée dès les premières grandes réformes. Néanmoins, les mesures dont il va être question ci-après sont de par leur cohérence et leur inscription dans un projet explicite de transformation le véritable point de départ de la transition vers le marché.

observés, c'est l'inadaptation même de ces politiques au contexte est-européen qui a fait, et fait encore, l'objet d'une condamnation.

La récession transitionnelle

Inspirées d'expériences historiques qui se sont déroulées dans les pays occidentaux ainsi que dans les pays en développement, les politiques de stabilisation mises en œuvre en Europe de l'Est possèdent néanmoins des caractéristiques qui les rendent spécifiques dans leurs contours : elles ne se contentent pas de reprendre des mesures d'austérité classiques, empruntées à un corps de doctrine libérale ; elles introduisent aussi des mesures de libéralisation dont l'étendue n'a d'égale que la nouveauté. Enfin et surtout elles se distinguent par l'intensité et la durée de leurs effets.

Le cadre général des politiques de stabilisation

Libérales, les politiques économiques qui marquent l'entrée dans la transition le sont, en premier lieu, parce qu'elles introduisent comme bases de fonctionnement de l'allocation des ressources une série de libertés que les dernières années de planification n'avaient pas explicitement autorisées, même si dans de nombreux pays ou républiques de l'Union soviétique on les avait vues s'étendre sous la poussée des événements. En tout premier lieu, on libère les prix, c'est-à-dire qu'on enregistre ou qu'on annonce le déclin prononcé, sinon total, du système de prix administrés. On déclare également libres l'activité productive, et notamment la création d'entreprise, ainsi que le choix des fournisseurs et des clients, décriminalisant par là même les activités commerciales. Le change et la détention de monnaie étrangère sont également libéralisés, incluant par là dans le choix des partenaires celui des partenaires étrangers : le commerce extérieur entre donc dans le champ de la libéralisation.

D'inspiration libérale sont également les plans de stabilisation qui accompagnent la libéralisation. Ils s'inscrivent, en effet, dans une tradition de gestion macroéconomique des crises conjoncturelles par des politiques monétaire et budgétaire dont la rigueur est appelée à créer les conditions d'une stabilisation rapide de l'évolution des prix et d'une reprise de la croissance à moyen terme. De telles logiques ont guidé de longue date les politiques économiques au cours du siècle dernier ; on les a vues également mises en place entre les deux guerres⁵⁶. Elles se sont généralisées en Occident depuis la fin des années soixante-dix, sur l'exemple notamment des pays anglo-saxons (la Grande Bretagne de Margaret Thatcher, les États-Unis de Ronald Reagan). Elles ont été enfin, à la même période, au fondement des « Programmes d'ajustement structurel » fermement proposés par les institutions financières internationales (Fonds Monétaire International et Banque Mondiale)

⁵⁶ L'histoire économique de la France est émaillée de ces plans de stabilisation (Poincaré, Mayer-Schuman, Pinay-Rueff, Giscard d'Estaing, Barre, Mauroy...) centrés sur la rigueur budgétaire et monétaire ainsi que la dévaluation (qui introduit une contrainte sur les importations). Nombre de ces plans ajoutent cependant non pas la libéralisation des prix mais leur contrôle voire leur blocage (ne serait-ce que temporaire).

aux pays en développement rencontrant de forts déséquilibres⁵⁷ sur les fronts de la croissance, de l'inflation, des échanges et de l'endettement international.

Au tournant des années quatre-vingt, l'Europe de l'Est et l'ex-URSS présentent précisément, bien qu'à des degrés divers, des symptômes analogues à ceux de beaucoup de pays en développement à la fin des années soixante-dix. La tentation de suggérer (de dicter?) la mise en œuvre de politiques économiques proches y est donc grande. De fait, partout ou presque, on va voir les États s'efforcer d'équilibrer leurs dépenses et leurs recettes ; et vu le déclin de l'activité et l'échappement des agents à l'autorité des administrations, c'est la compression des dépenses qui sera l'instrument principal de cet équilibrage. De la même façon, les politiques monétaires vont être restrictives, aux fins d'imposer aux entreprises une contrainte budgétaire suffisamment dure pour qu'elles améliorent leur gestion et se lancent dans des restructurations productives. L'État lui-même évitera de résoudre ses éventuels problèmes budgétaires par l'émission de monnaie. On est là dans une application claire des principes issus de la pensée monétariste, selon laquelle l'inflation est un phénomène lié à l'excès de création monétaire. À ces deux instruments de l'austérité s'ajoute la fixation d'un taux de change suffisamment bas pour qu'il dissuade le recours aux fournisseurs étrangers et qu'il encourage, au contraire, les exportations : une recette classique pour favoriser l'équilibre des comptes extérieurs. Enfin, dans la mesure du possible, on s'efforce de maîtriser la hausse des salaires : pour ce qui concerne les agents de l'État, cette rigueur s'inscrit dans la politique de maîtrise des dépenses publiques ; pour les autres agents, elle emprunte autant que possible les voies de la fiscalité sur les entreprises⁵⁸. Le **tableau 6** indique pour chaque pays en transition l'évolution des niveaux de libéralisation ; elle est mise en regard des dates de lancement des politiques de stabilisation. On notera, bien sûr, la généralisation des deux éléments de la stratégie initiale de transformation ; on notera aussi les différentiels dans la vitesse de libéralisation ; mais, surtout, on soulignera l'existence de décalages temporels marqués entre le premier saut de libéralisation et la mise en place de la politique de stabilisation proprement dites.

Les effets des politiques économiques

Ce décalage concerne surtout les pays membres de la « Communauté des États Indépendants » (C.E.I.)⁵⁹, où, en moyenne, la politique de stabilisation se met en place deux ans après le premier élan significatif de libéralisation, alors même qu'en Europe centrale et orientale, les deux piliers de la politique économique sont simultanés (à l'exception de la Roumanie). Ceci signifie que les agents économiques (et l'État lui-même) de ces pays se sont trouvés un temps avec un cadre macroéconomique faiblement

57 On ne développera pas plus avant cette partie de l'histoire économique contemporaine. Rappelons malgré tout, à propos des pays en développement, que de telles politiques ont eu les effets attendus dans certains pays (de l'Asie du sud-est en particulier), mais n'ont été que d'une faible efficacité dans d'autres (en Afrique notamment). Rappelons également la critique de ces programmes fondée sur le fait qu'ils présupposent, pour réussir, l'existence de marchés.

58 Difficile à pratiquer dans les pays où l'indiscipline fiscale est de mise, cette forme de l'austérité a été appliquée rigoureusement en Pologne (popivek), où l'imposition sur les bénéfices des sociétés ont été majorées lorsque les augmentations de salaires excédaient un pourcentage déterminé à l'avance.

59 La création de la C.E.I. a été annoncée dans les premiers jours du mois de décembre 1991, au moment même où les présidents de Russie, d'Ukraine, et de Biélorussie déclaraient la fin de l'URSS. Institution aux contours et aux objectifs vagues et fluctuants, la CEI comprend douze des quinze anciennes Républiques soviétiques, les trois États baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie) n'ayant pas rejoint l'organisation.

structurant alors même que les anciens cadres continuaient de se défaire. Il n'est donc pas étonnant que les tendances qui prévalaient dans les dernières années du système socialiste se soient prolongées et même renforcées. De fait, en moyenne pour les pays de la CEI, la chute de production cumulée pour 1992 et 1993 est de plus de 20 %, faisant suite à une baisse de moins de 10 % pour les deux dernières années d'existence de l'URSS (1990 et 1991). De la même façon, les taux d'inflation les plus élevés sont enregistrés au cours de ces deux mêmes années de « flottement » : 1 672 % en 1992, 4 584 % en 1993 (**tableaux 7 et 8**).

Tableau 6 – Indices de libéralisation*

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Cumul 1989-97	Date de la politique de stabilisation
Bulgarie	0,13	0,19	0,62	0,66	0,66	0,64	0,58	0,65	0,79	4,92	02/91
Hongrie	0,34	0,57	0,74	0,78	0,82	0,86	0,90	0,90	0,93	6,84	03/90
Pologne	0,24	0,68	0,72	0,82	0,82	0,86	0,89	0,89	0,89	6,81	01/90
Roumanie	0,00	0,22	0,36	0,45	0,58	0,68	0,71	0,72	0,75	4,47	01/93
Slovaquie	0,00	0,16	0,79	0,86	0,83	0,83	0,86	0,86	0,86	6,05	01/91
Tchéquie	0,00	0,16	0,79	0,86	0,90	0,90	0,93	0,93	0,93	6,40	01/91
Estonie	0,07	0,20	0,32	0,64	0,81	0,89	0,93	0,93	0,93	5,72	06/92
Lettonie	0,04	0,13	0,29	0,51	0,67	0,81	0,81	0,85	0,89	5,00	06/92
Lituanie	0,04	0,13	0,33	0,55	0,78	0,89	0,89	0,89	0,89	5,39	06/92
Arménie	0,04	0,04	0,13	0,39	0,42	0,42	0,49	0,72	0,72	3,37	12/94
Azerbaïdjan	0,04	0,04	0,04	0,25	0,31	0,35	0,44	0,55	0,62	2,64	01/95
Biélorussie	0,04	0,04	0,10	0,20	0,33	0,36	0,48	0,48	0,51	2,54	11/94
Géorgie	0,04	0,04	0,22	0,32	0,35	0,39	0,49	0,69	0,72	3,26	09/94
Kazakhstan	0,04	0,04	0,04	0,33	0,60	0,76	0,82	0,86	0,86	4,35	01/94
Kirghizistan	0,04	0,04	0,14	0,35	0,35	0,39	0,61	0,72	0,75	3,39	05/93
Moldavie	0,04	0,04	0,10	0,38	0,51	0,55	0,68	0,75	0,75	3,80	09/93
Russie	0,04	0,04	0,10	0,49	0,59	0,66	0,77	0,80	0,83	4,32	04/95
Ouzbékistan	0,04	0,04	0,04	0,26	0,30	0,43	0,58	0,57	0,57	2,83	11/94
Tadjikistan	0,04	0,04	0,11	0,20	0,26	0,30	0,39	0,42	0,45	2,21	02/95
Turkménistan	0,04	0,04	0,04	0,13	0,16	0,22	0,22	0,32	0,36	1,53
Ukraine	0,04	0,04	0,10	0,23	0,13	0,26	0,51	0,59	0,65	2,55	11/94

* Chaque pays reçoit pour chaque année une « note » de 0 à 1 qui rend compte du niveau de libéralisation atteint cette année-là. L'indice de libéralisation est une moyenne de trois indices séparés : la libéralisation des marchés domestiques (pondération de 0,3) ; la libéralisation du commerce extérieur (0,3) ; la privatisation et la réforme bancaire (0,4). La somme des indices annuels depuis 1989 peut être comprise comme un indicateur de l'étendue et de la durée des réformes.

Source : De Melo Martha, Denizer Cevdet, Gelb Alan, « Patterns of Transition from Plan to Market », The World Bank Economic Review, Vol. 10, n° 3, pp.397-424. In : World Economic Outlook, Washington, World Bank, 2000.

On reviendra ultérieurement sur cette sorte de « péché originel » de la transition, et sur son statut de pièce à conviction dans le dossier à charge des politiques économiques menées en particulier dans la CEI à partir de 1992⁶⁰. Mais il faut dire que la mise en place

60 Notons au passage que cet élément figure également dans le dossier à décharge des politiques de stabilisation, dans la mesure sa prise en compte « allège » les responsabilités propres de cette dernière dans l'ampleur et la durée de la récession.

simultanée des éléments de libéralisation et de rigueur est un facteur de troubles économiques dont l'ampleur immédiate ne le cède en rien à ceux que la seule libéralisation provoque. On en jugera par les données présentées pour les pays d'Europe centrale et orientale : l'année de mise en œuvre de la double politique est, en général, celle où les taux d'inflation sont les plus élevés et les chutes de production les plus fortes : 1990 pour la Pologne, 1991 pour la Bulgarie et la Tchécoslovaquie⁶¹, 1992 pour les États baltes. La Roumanie et la Hongrie ne s'éloignent guère, en outre, de ce schéma⁶².

Tableau 7 – Taux de croissance annuelle du Produit Intérieur Brut en volume

(en %)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1989=100
Bulgarie	0,5	-9,1	-11,7	-7,3	-1,5	1,8	2,1	-10,1	-7,0	3,5	0,0	66
Hongrie	0,7	-3,5	-11,9	-3,1	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,6	5,1	3,0	95
Pologne	0,2	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,1	6,9	4,8	3,5	117
Roumanie	-5,8	-5,6	-12,9	-8,8	1,5	3,9	7,1	4,1	-6,9	-7,3	-4,0	76
Slovaquie	1,4	-2,5	-14,6	-6,5	-3,7	4,9	6,9	6,6	6,5	4,4	1,8	100
Tchéquie	1,4	-1,2	-11,5	3,3	0,6	3,2	6,4	3,8	0,3	-2,3	0,0	95
Estonie	-1,1	-8,1	-13,6	-14,2	-9,0	-2,0	4,3	3,9	10,6	4,0	0,0	76
Lettonie	6,8	2,9	-10,4	-34,9	-14,9	0,6	-0,8	3,3	8,6	3,6	1,5	59
Lituanie	1,5	-5,0	-6,2	-21,3	-16,0	-9,5	3,5	4,9	7,4	5,2	0,0	65
ECO*	-0,2	-6,6	-10,7	-3,6	0,4	3,9	5,5	4,0	3,6	2,4	1,6	95
Arménie	14,2	-7,4	-17,1	-52,6	-14,8	5,4	6,9	5,8	3,1	7,2	4,0	41
Azerbaïdjan	-4,4	-11,7	-0,7	-22,6	-23,1	-19,7	-11,8	1,3	5,8	10,1	3,7	44
Biélorussie	8,0	-3,0	-1,2	-9,6	-7,6	-12,6	-10,4	2,8	10,4	8,3	1,5	78
Géorgie	-4,8	-12,4	-20,6	-44,8	-25,4	-11,4	2,4	10,5	11,0	2,9	3,0	33
Kazakhstan	-0,4	-0,4	-13,0	-2,9	-9,2	-12,6	-8,2	0,5	2,0	-2,5	-1,7	61
Kirghizistan	4,0	3,0	-5,0	-19,0	-16,0	-20,0	-5,4	7,1	9,9	1,8	0,0	60
Moldavie	8,5	-2,4	-17,5	-29,5	-1,2	-31,2	-3,0	-8,0	1,3	-8,6	-5,0	32
Russie	nd	-4,0	-5,0	-14,5	-8,7	-12,7	-4,1	-3,5	0,8	-4,6	0,0	55
Ouzbékistan	3,7	1,6	-0,5	-11,1	-2,3	-4,2	-0,9	1,6	2,4	3,3	3,0	90
Tadjikistan	-2,9	-1,6	-7,1	-29,0	-11,0	-18,9	-12,5	-4,4	1,7	5,3	5,0	42
Turkménistan	-6,9	2,0	-4,7	-5,3	-10,0	-18,8	-8,2	-8,0	-26,1	4,2	17,0	44
Ukraine	4,0	-3,4	-11,6	-13,7	-14,2	-23,0	-12,2	-10,0	-3,2	-1,7	-2,5	37
CEI	0,6	-3,7	-6,0	-14,2	-9,3	-13,8	-5,2	-3,5	0,9	-3,5	0,0	53
Total^o	0,3	-5,0	-8,1	-9,5	-5,0	-6,0	-0,5	-0,2	2,0	-1,2	0,8	65

* La moyenne présentée ici prend également en compte l'Albanie et certains États issus du démembrement de la Yougoslavie (Croatie, Macédoine, Slovénie). La prise en compte des performances de ces « petits pays » dans le cadre d'une moyenne pondérée par le poids des pays ne modifierait pas sensiblement les données inscrites sur cette ligne.

Note : Les informations statistiques concernant l'ensemble des pays en transition sont fournies par les grandes institutions internationales, spécialisées ou non. On a privilégié pour ce chapitre les données de la BERD pour deux raisons simples : elles concernent tous les pays ; elles couvrent, de façon systématique, un champ plus large et plus complet de l'information. Ce choix ne dispense pas de se référer aux statistiques nationales, mais aussi aux données proposées par d'autres organisations internationales. Il faut en particulier mentionner celles de la Commission Économique pour l'Europe (O.N.U. Genève), ainsi que celles proposées par l'O.C.D.E. (Paris).

Source : Transition Report 1999 ; Ten Years of Transition ; European Bank for Reconstruction and Development, Londres, 1999.

61 Rappelons que la séparation de la Tchécoslovaquie en deux États distincts (la Tchéquie et la Slovaquie) se réalise, pacifiquement, en 1993.

62 La Roumanie et à certains égards la Bulgarie constituent un cas de figure intermédiaire entre l'Europe centrale et la CEI, caractérisé par une amorce de libéralisation/stabilisation simultanées suivie d'un relâchement de la rigueur, qui contraint à une nouvelle phase d'austérité au bout de quelques années.

Tableau 8 – Évolution annuelle des prix à la consommation

(en %)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bulgarie	10,0	72,5	338,9	79,4	63,8	121,9	32,9	310,8	578,6	1,0	2,0
Hongrie	18,1	33,4	32,2	21,6	21,1	21,2	28,3	19,8	18,4	10,3	8,0
Pologne	639,5	249,0	60,4	44,3	37,6	29,4	21,6	18,5	13,2	8,6	6,5
Roumanie	0,6	37,7	222,8	199,2	295,5	61,7	27,8	56,9	151,4	40,6	40,0
Slovaquie	1,5	18,4	58,3	9,1	25,1	11,7	7,2	5,4	6,4	5,6	14,5
Tchéquie	1,5	18,4	52,0	12,7	18,2	9,7	7,9	8,6	10,0	6,8	3,5
Estonie	nd	nd	303,8	953,5	35,6	42,0	29,0	15,0	12,5	4,4	3,1
Lettonie	nd	nd	262,4	959,0	35,0	26,0	23,1	13,1	7,0	2,8	2,1
Lituanie	nd	nd	345,0	1 161	188,8	45,0	35,5	13,1	8,5	2,4	2,5
ECO	111,9	71,6	186,2	382,2	80,1	41,0	23,7	51,2	89,6	9,2	9,1
Arménie	nd	nd	25,0	1 341	10 896	1 885	31,9	5,8	21,8	-1,3	8,0
Azerbaïdjan	nd	nd	126,0	1 395	1 294	1 788	84,5	6,5	0,3	-7,6	2,0
Biélorussie	nd	nd	93,0	1 559	1 996	1 960	244,0	39,3	63,4	181,7	155,0
Géorgie	0,9	4,8	131,0	1 176	7 487	6 474	57,4	14,3	7,2	10,7	9,5
Kazakhstan	nd	104,6	136,8	2 894	2 169	1 160	60,4	28,6	11,3	1,9	19,6
Kirghizistan	nd	nd	170,0	1 259	1 363	95,7	31,9	35,0	14,7	18,3	40,0
Moldavie	nd	nd	151,0	2 198	837,0	116,0	23,8	15,1	11,2	18,2	30,0
Russie	nd	nd	161,0	2 506	840,0	204,4	128,6	21,8	10,9	84,5	45,0
Ouzbékistan	nd	nd	169,0	910,0	885,0	1 281	117,0	64,0	50,0	26,0	42,0
Tadjikistan	nd	nd	204,0	1 364	7 343	1,1	2 133	40,5	163,6	2,7	55,0
Turkménistan	nd	nd	155,0	644,0	9 750	1 328	1 262	446,0	21,5	19,8	40,0
Ukraine	nd	nd	161,0	2 730	10 155	401,0	181,0	39,7	10,1	20,0	17,0
CEI	nd	nd	140,2	1 672	4 584	1 391	363,0	63,0	32,2	31,2	38,6

Source : Transition Report, op.cit.

Que l'explosion inflationniste se produise ne peut, en effet, être évité : la libération des prix et de l'activité, en mettant brutalement face à face des stocks de monnaie accumulés par les ménages (dans les bas de laine ou sur des comptes d'épargne) et des stocks de marchandises vendables dont le volume ne saurait croître instantanément ne peut se résoudre que dans une flambée brutale des prix dès le premier mois. Si on y ajoute l'effet de la fixation d'un taux de change suffisamment bas pour dissuader une importation devenue également libre, si on tient compte, de plus, que nombre de producteurs se trouvent dans une situation de monopole de fait, si on prend, enfin, en considération la spirale de réajustement de l'ensemble des prix relatifs, on voit bien qu'aux effets inflationnistes rapides de la libéralisation se joignent des effets durables qui ne permettent pas d'espérer une stabilisation de la progression des prix à un bas niveau.

Quant aux éléments d'austérité que comportent les politiques initiales, et qui justifient le plus leur dénomination de politiques de stabilisation, ils portent évidemment une lourde responsabilité dans l'aggravation de la situation en matière de production. Comme dans tous les cas où de telles politiques ont été mises en place, elles provoquent rapidement un fort freinage de l'activité, la demande globale interne se trouvant comprimée par la raréfaction des moyens de paiement que les restrictions budgétaires et monétaires impliquent. Et les mécanismes d'ajustement entre les demandes et les offres au long des chaînes de production, de même que le maintien de la rigueur font durer la récession au-delà du court terme. Seule peut apparaître de quelque secours la demande extérieure : encore faut-il qu'elle soit suffisamment vivace et qu'elle se porte sur des biens que les pays

en récession soient en mesure de fournir. Encore faut-il, également, que les entreprises procèdent à des restructurations : or les conditions générales ne sont pas favorables à la réalisation des investissements qu'elles appellent.

Les dommages sociaux

La désorganisation, la libéralisation et la stabilisation constituent donc les bases d'une catastrophe économique sans précédent par sa durée et par son intensité. En moyenne, elles valent à l'Europe centrale et orientale une baisse cumulée de la production nationale de près de 20 % sur trois ans (1990-1992) ; pour les pays de la CEI, la récession initiale dure cinq ans (1992-1996) avant que, de façon hésitante, la croissance reprenne, et la chute cumulée est d'environ 40 %. On voit certes (*tableau 1, dernière colonne*) que ces moyennes recouvrent des situations nationales variables. Mais on note, surtout, nombre d'évolutions préoccupantes : en particulier celles, cahotantes, de la Bulgarie et de la Roumanie d'une part, et celle, marquée dans sa durée et sa gravité, de l'Ukraine d'autre part. La mise en accusation des politiques économiques initiales se trouve amplement légitimée par les effets macroéconomiques qui en accompagnent la mise en place⁶³.

Le dossier à charge s'alourdit encore quand on prend en compte les dommages collatéraux, sociaux et politiques⁶⁴, associés au cataclysme économique. C'est que la violence des chocs macroéconomiques s'accompagne de secousses sociales immédiates d'une intensité correspondante ; c'est que la mise en cause des activités appelle une rupture dans les usages productifs ; c'est que l'austérité débouche sur une dégradation du niveau de satisfaction des consommations collectives. Appauvrissement, inégalité, insécurité, tels sont les trois maux sociaux de la transition, qui se reflètent notamment dans l'aggravation des évolutions démographiques.

Pour ce qui est de l'insécurité, elle se manifeste rapidement puisque la valeur supposée stable de l'épargne accumulée se trouve, on l'a dit, réduite à néant par l'explosion inflationniste qui se déclenche dès le jour même de la libération des prix et de l'activité. On peut, certes, faire observer que l'épargne, en système socialiste, est forcée, dès lors qu'elle s'explique, pour partie, par l'absence de contrepartie en biens et services des revenus reçus du travail ; qu'en conséquence cet actif n'est en rien garanti par des productions actuelles ou à venir. Il n'empêche : l'activation du rôle de la monnaie et des prix vient briser les attentes mises dans cette épargne. Et le déroulement de la transition, lorsque du moins il se traduit par le maintien de taux d'inflation élevés ou des accès non maîtrisés de hausse des prix fragilise toujours plus la sécurité attendue des revenus et de la thésaurisation⁶⁵. Insécurité encore que celle qui résulte de la révélation immédiate d'excédents de main

63 Pour partie, ces effets (inflation et récession) avaient été anticipés, même dans les pays qui les ont mises en place les premiers. Ils étaient également attendus dans les États issus de l'URSS, ne serait-ce que parce qu'ils s'étaient produits en Europe centrale et orientale. Mais leur ampleur a dans les deux cas été largement supérieure à ce qui était attendu.

64 Tous les pays de l'Est sans exception seront classés tout au long des premières années de leur transformation aux premiers rangs des pays à risque socio-politique élevé par les agences de notation. On évoquera dans le chapitre consacré aux relations avec les institutions et les pays de l'Ouest l'importance du facteur « peur » dans les relations avec les pays en transition. Aujourd'hui encore, nombreux, notamment dans la CEI, sont ceux pour lesquels on annonce de façon récurrente l'imminence de troubles graves ancrés dans la dégradation des conditions sociales.

65 Favorisant par là même la détention d'actifs en monnaies étrangères et l'échappement aux règles nouvelles.

d'œuvre, puis de la montée en puissance du chômage, déclaré ou caché, une « maladie » sociale que les pays socialistes ignoraient. Sans doute impliqué par la logique profonde de la transition, le chômage prend, avec les politiques de stabilisation une ampleur grandissante, supérieure à son pic à celui qu'on enregistre dans les pays développés à économie de marché.

L'inégalité se manifeste aussi rapidement : les politiques de rigueur ont toujours pour effet de ponctionner les revenus des catégories sociales ayant une forte propension à consommer, c'est-à-dire les titulaires de revenus modestes. On dira, certes, que l'inégalité dans l'accès aux biens et aux services caractérisait le système ancien, mais cette inégalité était moins visible, et les différences de « mérite » dont elle était le révélateur avaient une justification collective : l'utilité pour le Parti et la cause qu'il servait. Ce qui change, c'est non seulement que l'inégalité se fait de plus en plus par l'argent et qu'elle est affichée, c'est aussi qu'elle ne dispose pas d'une légitimité collectivement admise. C'est, enfin, que tout en continuant de bénéficier souvent à ceux là même qui en bénéficiaient auparavant⁶⁶, elle se creuse : partout, les coefficients de Gini se rehaussent sensiblement⁶⁷. Si on ajoute à cela les inégalités ne relevant pas des revenus mais de l'accès au travail, aux services collectifs, voire au patrimoine⁶⁸, on conçoit qu'une nouvelle fois les stratégies de transition puissent être mises en accusation.

Au total, au-delà du développement de l'insécurité pour les plus fragiles, au-delà même de l'appauvrissement des plus pauvres, ce sont les sociétés en transition dans leur ensemble qui s'appauvrissent, relativement à leur propre passé ou par rapport à leur environnement international de référence : l'Occident. De cet effet d'ensemble, à court terme et à moyen terme, des politiques d'inspiration libérales témoignent l'évolution commune de nombre d'indicateurs sociaux, pour une période plus ou moins longue selon les pays, et qui dure encore dans beaucoup d'entre eux : abaissement de l'espérance de vie, hausse de la mortalité des hommes adultes, baisse des taux de scolarisation, part croissante de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté⁶⁹...

Erreurs tactiques et fautes stratégiques

De telles évolutions conduisent à s'interroger sur les politiques économiques auxquelles elles sont associées dans le temps, et en particulier à tenter d'identifier d'éventuelles erreurs, susceptibles d'expliquer la violence et la durée inattendues de la crise. De fait, cette préoccupation, naturelle, amène à souligner l'incapacité des autorités centrales à ajuster correctement leur action aux conditions macroéconomiques réelles ; elle

66 Ils sont ceux en effet dont le positionnement social permet d'accéder aux sources d'enrichissement en devises : les matières premières et les demi-produits en particulier.

67 Le coefficient de Gini se calcule à partir des données relatives à la distribution des revenus dans une population donnée. Il y a inégalité « parfaite » lorsque le coefficient est égal à 1. Il y a équidistribution lorsque le coefficient est de 0. En Russie, le coefficient est passé de moins de 0,3 à près de 0,5 ; en Roumanie, de 0,15 à 0,4 ; en Pologne, de 0,2 à 0,3 environ...

68 Ce point fera l'objet d'un traitement particulier lors de la discussion sur les privatisations.

69 Les pays d'Europe centrale sont moins atteints par ces « syndromes » de la transition : ils s'y manifestent malgré tout. Il existe de nombreux travaux retraçant la dégradation de ces indicateurs : tous soulignent le lien entre leur évolution et l'affaiblissement des systèmes de protection sociale, dû lui-même en grande partie à la rigueur budgétaire.

met également en évidence l'impréparation des agents à répondre aux attentes qu'on avait mises en eux. Du coup, elle débouche sur une remise en cause radicale de la stratégie suivie : elle paraît particulièrement inadaptée dans le cas des États issus du démembrement de l'URSS.

La question de l'utilisation des marges de manœuvre

Dès le début de la transition, mais aussi tout au long de son déroulement, les responsables des politiques macroéconomiques vont devoir opérer des choix. En effet l'éventail des solutions concrètes à adopter, à supposer qu'on reste dans le cadre de l'orientation générale libérale, est extrêmement large. Ainsi la libéralisation des prix peut être d'une ampleur variable : concerner l'ensemble des prix ou une partie d'entre eux seulement ; toucher les prix de production ou ceux de consommation ; à l'intérieur de chacune de ces catégories, maintenir le contrôle sur certains produits, par exemple les biens de consommation de base, ou ceux des matières premières... De multiples combinaisons sont sans cesse possibles, ce dont témoigne pour partie le tableau des indices de libéralisation présenté ci-dessus (**tableau 6**). De la même façon, la question de l'ouverture des économies nationales à l'influence des marchés extérieurs – à supposer que le principe en soit acquis – renvoie à des réponses techniques variées : extension et niveau des contrôles s'il doit y en avoir, fixation du niveau de change à même d'assurer un équilibre satisfaisant des finances extérieures, choix même des modalités de la politique de change (monnaies étrangères de référence, fixité ou flottement des taux). Bien sûr ces questions sont cruciales au moment même de l'introduction des mesures de libéralisation, mais elles le restent longtemps après. Rien d'étonnant à cela : dans les économies de marché stabilisées aussi, l'éventail de solutions, face notamment aux situations de déséquilibre, est large, et sont donc permanentes et nombreuses les sources d'erreurs.

Il en va de même pour ce qui est des politiques monétaires et budgétaires. On sait combien, partout, le réglage de ces deux instruments essentiels de la gestion macroéconomique est délicat : trop serré, il étouffe l'activité ; trop lâche, il conduit aux dérapages de l'inflation et de la dévaluation. Que dire alors de ces pays où se déroule la transition, dans sa phase d'amorçage bien sûr, mais aussi tout au long de son cours ? À supposer que le niveau du déficit acceptable soit fixé, il faut encore veiller à ce qu'il soit maîtrisé dans sa réalisation, du point de vue des revenus comme du point de vue des dépenses. Du point de vue des dépenses surtout, car pour ce qui est des recettes, la chute de croissance rend particulièrement incertaines. Or la question posée par la maîtrise des dépenses est principalement celle du choix des dépenses à réduire : là encore les risques de fausse manœuvre sont évidents, qu'ils passent par le biais des répercussions économiques, politiques, ou sociales de la compression. Fausses manœuvres possibles encore dans le champ de la politique monétaire, où les interventions de l'État et de la banque centrale (sur le crédit, les taux d'intérêt, le change...) restent longtemps sous la menace de l'inadéquation aux problèmes à résoudre⁷⁰.

⁷⁰ Au cours des dix années de transformation, les « erreurs » ont été nombreuses. On peut citer en particulier la décision d'ouvrir le marché des titres d'État russes aux investisseurs occidentaux pour éviter une dévaluation, elle-même appelée par le creusement du déficit budgétaire (1997-1998)... On peut également mentionner le délai apporté dans la révision du régime de change tchèque (1997)...

On l'aura compris : l'illisibilité des économies en transition est, dès l'origine, une source majeure de décisions erronées pour les autorités responsables de la manipulation des instruments de gestion macroéconomiques. Ajoutons à cela l'inexpérience de ces mêmes autorités, et on sera convaincu de leur inéluctabilité. Notons, encore, que la lisibilité et l'expérience ne peuvent être que longues à venir – d'autant plus longues que les erreurs commises accroissent les troubles de fonctionnement – ; soulignons enfin que les conseillers extérieurs ne disposent ni de meilleures informations ni de compétences adaptées aux réalités spécifiques des transitions nationales. On voit alors le reproche décisif qu'on est en droit de faire aux « inventeurs » de la stratégie de transformation mise en place : il est absurde et dangereux de lancer les politiques économiques de libéralisation/stabilisation sans un minimum d'apprentissage et de préparation.

Macro et microéconomie

D'autant plus absurde et dangereux que cette logique macroéconomique lancée d'en haut et contestable en soi rencontre, en bas, des comportements qui en pervertissent, en tout état de cause, les éventuels effets bénéfiques. La critique s'approfondit encore, puisqu'elle revient à faire reconnaître qu'on a voulu mettre en place des stratégies actives alors même que les acteurs censés les servir s'en révélaient, à beaucoup d'égards, incapables, c'est-à-dire incompetents ou réticents.

Parmi ces acteurs, les grandes entreprises d'État se montrent particulièrement hésitantes à devenir les agents économiques de la transformation des structures productives et de l'amélioration des conditions de productivité qu'on espérait les voir prendre en charge. Loin de là, bien souvent, elles adoptent des attitudes de survie – à certains points de vue d'ailleurs rationnelles – par lesquelles elles résistent à la pression qu'auraient dû exercer sur elles la rarefaction des moyens, la modification des structures de la demande, la concurrence des fournisseurs nationaux et étrangers... De fait, s'il est des exemples correspondant aux attentes, ils sont, au début, rares ; dans le meilleur des cas, ils tardent à se manifester. Pour l'essentiel en tout cas, ils pèsent considérablement et longtemps sur la transition. L'exploitation de leurs situations de monopoles régional ou national – surtout dans les pays peu ouverts –, après les avoir rendues moins sensibles à la pression sur les prix, permet également à ces entreprises de négocier avec les autorités locales ou nationales diverses formes de soutien. Par ailleurs, leur rôle de longue date dans le champ social – beaucoup de ces entreprises de grande taille fournissent la protection sociale de leurs employés – les conduit à établir des « contrats » par lesquels lesdits employés continuent de figurer sur les rôles, même si les salaires se voient fortement réduits. Enfin la rarefaction des moyens de paiement les pousse à nouer avec leur environnement (autres entreprises bien sûr, mais aussi administrations et fournisseurs de produits de base) des liens fondés sur l'échange en nature. Dans ces conditions, si restructuration il y a, elle ne peut se faire que lentement et de façon passive.

Cette « résistance » des entreprises aux contraintes ne saurait pour autant être condamnée au nom d'on ne sait quelle déception à les voir ne pas être les agents économiques « rationnels » qu'on attendait qu'elles deviennent instantanément. Leur inertie, leur façon de biaiser face aux actions macroéconomiques centrales révèlent un héritage en matière de rapports sociaux et de relations productives mal pris en compte par les stratégies de la transition. À certains égards même, ceux-ci peuvent être regardés comme

des « ingénieurs sociaux » dont l'aveuglement devant la réalité sociale ne le cède en rien à ceux qui les avaient précédés lors de l'instauration du socialisme.

Ce qui vaut pour les entreprises vaut tout autant pour ces autres acteurs de la vie économique que sont les administrations publiques. Là aussi la résultante entre le poids des contraintes nouvelles et l'inertie ancrée dans les pratiques anciennes ne peut aboutir pour un temps, dans ces pays où l'État reste faible, qu'à une sorte de « perversion » des fonctionnements attendus : la relation économique devient affaire de solidarité ou de rapport de force. Que dire, alors, de ces acteurs que la libéralisation était censée mettre au devant de la scène économique : ménages et entreprises privées, institutions financières, partenaires étrangers même ? Ils sont aussi imprégnés de leurs logiques anciennes. Mais surtout, dans ce climat dominé par les logiques de survie et d'arrangement des acteurs principaux que sont les entreprises d'État et les administrations, leur vocation à être de véritables agents économiques se trouve aussi inhibée, étouffée, pervertie. Le troc, l'échappement à la discipline du marché, la constitution de réseaux, la tentation (et la réalité) de la corruption, le rapport de force comme modalité de résolution des conflits les gagnent aussi. Rigueur et liberté semblent n'avoir pour résultat immédiat que l'instauration d'un système « bâtard », dont la logique de développement pourrait n'être que de se perpétuer durablement.

Les institutions et les hommes

Le déroulement des politiques économiques initiales de la transition fait donc apparaître un décalage profond entre l'impact supposé des mesures prises d'en haut et les réactions d'en bas⁷¹. À ce point de l'examen, on ne peut plus parler d'erreurs tactiques, mais de faute stratégique : celle de ne pas avoir suffisamment pris en compte le poids des comportements acquis, et la dérive qui résulterait de leur confrontation aux réalités nouvelles ; en un mot, avoir négligé dans la stratégie de transformation la question des mentalités, des cultures.

Les observations faites précédemment, sur les entreprises notamment, ont donné à comprendre toute l'importance de la variable « culturelle » dans l'équation transitionnelle. La longue période de soviétisation a légué aux sociétés, aussi résistantes qu'elles aient pu être, un ensemble cohérent de représentations, de pratiques et de structures d'organisation. Ce n'est pas le lieu d'en dresser la liste et d'en dessiner les contours détaillés, mais dans la mesure où ils déterminent durablement les comportements microéconomiques, ils valent d'être évoqués. Mentionnons, ainsi, l'imprégnation des consciences collectives en matière de rapport à la visibilité de la richesse, au caractère actif de la monnaie et des prix, à la légitimité du profit individuel, à la garantie de sécurité : pour les économistes, ils s'inscrivent comme variables décisives de la consommation et de l'épargne, de la productivité et de l'échange. Ce dont témoignent partout les premiers temps de la transition,

71 Ceci n'est pas sans rappeler une nouvelle fois ce qui a été dit à propos des réformes entreprises dans le cadre du système socialiste, dont l'effet immédiat, pour peu qu'elles soient appliquées avec conviction est d'introduire des troubles de fonctionnement plus ou moins marqués, plus ou moins durables.

c'est de la difficulté rencontrée à modifier rapidement cet ensemble de « référentiels » ; dans certains pays c'est d'impossibilité qu'il semble même qu'on doive parler⁷².

Mais on touche là un autre point essentiel : l'insuffisante construction institutionnelle des premiers temps de la transition. Car, enfin, au-delà de l'inadaptation des agents (individus et organisations) aux contraintes nouvelles, c'est bien celle des institutions, c'est-à-dire de l'ensemble des règles sociales et économiques qui ont pour fonction d'encadrer, de guider, de structurer le jeu social (d'être en quelque sorte les accompagnateurs et les « pédagogues » de la transformation) qui est mise en cause dans les processus pervers qui viennent d'être évoqués. Ces règles qui définissent le cadre dans lequel les mécanismes de coordination du comportement des agents (individus et organisations) peuvent fonctionner, elles exigeaient, bien sûr, que ceux là mêmes qui en étaient les utilisateurs y soient préparés. En tout état de cause, il fallait qu'elles soient édictées : or le temps nécessaire pour ce faire est considérable, aussi actifs et compétents que soient les détenteurs du pouvoir réglementaire et aussi consensuel que soit le climat politique. Et le plus souvent ces conditions étaient loin d'être réunies : dans beaucoup de pays l'activité réglementaire a été à certains égards débridée, mais souvent au prix de la cohérence et de la stabilité des règles ; il est, surtout, de nombreux pays où les tensions politiques, du fait même des difficultés dans le champ économique et social, ont freiné l'adoption des règles.

Au-delà encore, est posée la question de l'État, qui édicte les règles et contrôle leur application. Or de ce point de vue, la transition est « mal partie » : l'État, dans le meilleur des cas, est défait, à la suite des événements que l'on sait, et les nouveaux responsables ne font que poursuivre la remise en cause de sa toute puissance passée. Dans le pire des cas, il n'y a tout simplement pas d'État : c'est celui des pays ayant acquis, parfois sans le vouloir, leur indépendance, et qui se retrouvent sans appareils sur lesquels s'appuyer, sans traditions auxquelles se référer, parfois même sans une société assurée de son identité. Dans ces conditions, il était inévitable que les politiques économiques débouchent pour longtemps, sinon définitivement, sur les catastrophes décrites ci-dessus.

Une fois de plus, il convient de souligner la diversité des pays face aux obstacles qui viennent d'être mentionnées. Certains à coup sûr disposaient de conditions initiales meilleures, du point de vue de la préparation des agents, de la construction institutionnelle, de l'autorité et de la cohérence de l'État. D'autres, au contraire, accumulaient les handicaps. Mais pour tous, la mise en place, sans précaution, des politiques de libéralisation et de stabilisation ne pouvait que conduire à la crise grave observée, par laquelle les niveaux de production sont dans la plupart des cas inférieurs à ce qu'ils étaient au moment de leur introduction, au début des années quatre-vingt-dix.

⁷² Évidemment si la réticence au marché est fonction du délai d'ancrage dans la logique soviétique, c'est dans les États de l'ex-URSS (pays baltes exclus) que doivent s'observer les résistances les plus marquées. Encore faut-il ajouter que dans beaucoup de cas les référentiels en vigueur dans le cadre soviétique étaient eux-mêmes inscrits dans le prolongement de ceux qui précédaient l'instauration de ce système. Pour certains, adeptes de visions purement culturalistes du développement des sociétés, par lesquelles les données issues de la géographie et de l'histoire longue seraient les déterminants principaux de l'aptitude à la démocratie et au marché, certaines sociétés trop éloignées, de ce double point de vue, de l'Occident, ne sauraient se voir proposer un « modèle » qui y est né.

La justification des politiques de stabilisation

En dépit de la justesse de nombre de critiques faites aux politiques de stabilisation, à tout le moins à la façon dont elles ont été introduites, ces politiques ne sauraient être accusées de tous les maux économiques et sociaux qui les accompagnent. Non seulement, en effet, les difficultés initiales qu'on leur attribue s'inscrivent, en fait, dans le prolongement des troubles de la période qui précède leur mise en œuvre. Non seulement encore une partie des insuffisances qu'on leur impute ne sont en réalité que des héritages révélés. Mais surtout, ces politiques peuvent avoir des vertus. D'une part, il y a parmi l'ensemble des pays en transition des exemples clairs de réussite ainsi que de nombreux signes de succès. D'autre part, elles sont les pièces premières indispensables d'une construction sociale dont la logique et la cohérence ne sauraient être totalement rejetées.

Succès et échecs

Les espoirs d'assainissement, puis de relance, qui fondaient les politiques de libéralisation et de stabilisation se sont dans un certain nombre de cas – pas si rares que cela – réalisés, même si c'est avec moins de netteté et de rapidité qu'on ne l'avait supposé. Pour cela, certes, il a fallu que soient réunies des conditions, dont certains pays ne disposaient pas : les politiques économiques qui ont été menées dans ceux-là ont été du coup moins claires, et donc moins efficaces. Il n'est pas sûr, pour autant, que même pour eux la logique générale des politiques de stabilisation doive être condamnée : il n'y a pas, dans l'ex-empire soviétique, de solution de rechange satisfaisante qui puisse être proposée.

Des signes de succès

C'est la Pologne qui offre l'exemple le plus convaincant, par les résultats macroéconomiques, de la justesse des logiques de stabilisation et de libéralisation⁷³. Ici en effet, ce qui était attendu se produit : l'inflation, après avoir atteint un pic dès le premier mois de la libéralisation, amorce une décrue rapide puis se maintient à un niveau qui, certes, reste élevé, mais sous contrôle⁷⁴ ; de ce fait les anticipations s'affermissent. Dix-huit mois plus tard, le niveau d'activité se redresse et amorce une trajectoire de croissance ininterrompue : la rigueur maintenue⁷⁵ a poussé à une compression (au minimum passive) des coûts, à l'identification des productions traditionnelles les plus « utiles », à la création d'activités jusqu'alors « déficitaires ». La très forte dévaluation du zloty s'ajoute à cette source de compétitivité pour nourrir une forte croissance des exportations, qui est, ainsi, le premier moteur de la reprise des productions. Lentement, les autres moteurs de croissance (consommations privée et publique, investissement), mis à mal par le marasme et l'incertitude, ajoutent leurs effets entraînants à celui de l'exportation... Certes, cette logique vertueuse ne se déroule pas avec toute la clarté et la vitesse souhaitées, et les dommages

73 Pendant de longs mois cependant, la politique polonaise, dite de « thérapie de choc » a été vilipendée au nom de « ses » conséquences économiques et sociales, au nom également de son inadaptation aux structures productives, au nom surtout de son incompatibilité avec le double héritage culturel polonais : celui du socialisme et celui relevant de l'expérience historique plus lointaine de ce pays.

74 L'inflation au cours du mois précédent la libéralisation y est de 17,1 %. Elle est de 79,6 % le mois suivant. Six mois plus tard, elle est de 3,4 % ; douze mois plus tard, de 5,9 % ; dix-huit mois plus tard, de 4,9 % ...

75 La Pologne est un des rares pays où la rigueur monétaire et budgétaire est associée à une politique salariale explicitement restrictive.

productifs et sociaux sont nettement supérieurs à ceux qui avaient été anticipés, mais la mécanique attendue se vérifie⁷⁶.

Elle se vérifie dans beaucoup d'autres pays, même si les temps de réaction et de « dépassement » de la dépression y sont en général plus longs. Mais le chemin est proche du schéma polonais : stabilisation rapide de l'inflation ; reprise de la production dans un délai de deux ans à trois ans, stimulée principalement par la montée des exportations vers de nouveaux partenaires et, notamment, les pays de l'Europe occidentale, relayée ensuite par la demande interne dès lors que celle-ci peut s'appuyer sur des perspectives d'inflation stabilisée (**tableau 9**). L'Europe centrale – y compris les États baltes – offre une démonstration assez convaincante en faveur des programmes de stabilisation. Et il est d'autres pays de l'ex-URSS où le mécanisme semble avoir joué, bien que de façon moins claire, et moins durable : Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan.

Des circonstances atténuantes

Il est cependant des pays où le lien vertueux entre programme de stabilisation et croissance ne peut être établi avec clarté. C'est le cas, en Europe orientale, de la Bulgarie, qui connaît son niveau d'inflation le plus élevé et son niveau de production le plus bas en 1997, six ans après l'adoption d'un programme ; ou celui de la Roumanie, dont la pente de croissance ne se redresse guère au bout de plusieurs années. C'est également le cas, parmi les États de la CEI, de la Russie et de l'Ukraine, qui se signalent par un long délai de reprise et un ralentissement de l'inflation (sinon une maîtrise) qui précède l'adoption du programme de stabilisation⁷⁷. On pourrait même, à certains égards, considérer que la plupart des autres États de la CEI, jugés troubles quelques lignes plus haut, appartiennent à ce groupe. A cela, il est quelques raisons, apparemment paradoxales, mais qui ne remettent pas en cause la pertinence interne des politiques de libéralisation/stabilisation⁷⁸.

Il est, par exemple, clair qu'on ne saurait attribuer à ces politiques économiques une partie de la récession ayant affecté des pays soumis à des conflits internes ou externes : Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Tadjikistan (comme en ex-Yougoslavie). Quelles que soient les vertus des politiques économiques, elles n'auraient pu avoir qu'un effet limité, à supposer qu'elles aient pu y être mises en place (comme en Moldavie). Qu'on puisse en inférer que l'éclatement de l'URSS⁷⁹ et la dérive vers la transition soient

⁷⁶ En Pologne, la chute de production attendue pour l'année de mise en œuvre de la politique de stabilisation était de 5,5 %. Elle a été en fait de 13 %. En Tchécoslovaquie, les chiffres sont respectivement de 5 et 14 %.

⁷⁷ On ne peut tenir compte, dans cette réflexion fondée sur les effets des politiques de stabilisation, du Turkménistan, où aucun programme digne de retenir l'attention du FMI n'a été adopté. Pourtant, l'inflation y est également plus ou moins bien maîtrisée, et la croissance, malgré de fortes oscillations annuelles, y est présente. Dans ce pays, de petite taille et aux structures de production simples (l'industrie du gaz y représente près de la moitié du PIB), les autorités ont veillé malgré tout à une certaine discipline monétaire et budgétaire, tout en continuant d'administrer directement une grande partie des activités et des prix.

⁷⁸ On ne traitera pas ici des pays (notamment d'Europe centrale) ayant connu des troubles de croissance ou des poussées d'inflation après que les programmes de stabilisation ont eu porté leurs fruits : il s'agit là en effet, pour partie, d'une sorte de « rançon du succès », largement explicable par la surchauffe des économies et en particulier par l'impact de la reprise des demandes internes sur les comptes extérieurs.

⁷⁹ Rappelons que le conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan s'est déclenché en 1988.

regrettables est une chose ; qu'on en déduise une évaluation négative des politiques économiques en est une autre.

Tableau 9 – Stabilisation, inflation et croissance : essai de mise en corrélation

	Date du programme de stabilisation	Inflation				Croissance			
		Année d'inflation annuelle la plus forte	Inflation annuelle maximum (%)	Inflation avant le programme (%)*	Inflation l'année pleine suivant le programme (%)	Contraction maximum cumulée de la production (1989=100)	Année de la production la plus faible	Croissance annuelle moyenne depuis le creux maximum (%)	Production en 1999*** (1989=100)
Bulgarie	02/91**	1997	579	245	79,4	67	1997	3	71
Hongrie	03/90	1990	35	26	32,2	82	1993	3,3	99
Pologne	01/90	1989	640	1 096	60,4	82	1991	5,1	122
Roumanie	10/93**	1993	295	314	61,7	75	1992	0,2	76
Slovaquie	01/91	1991	58	46	9,1	75	1993	5,2	102
Tchéquie	01/91	1991	52	46	12,7	87	1992	1,3	95
Estonie	06/92	1992	947	1 086	35,6	64	1994	4,2	78
Lettonie	06/92	1992	1 162	818	35	51	1995	4	60
Lituanie	06/92	1992	1 162	709	188,8	54	1994	3,4	64
Arménie	12/94	1993	10 896	1 885	31,9	44	1993	5,3	60
Azerbaïdjan	01/95	1994	1 787	1 651	6,5	37	1995	6,1	47
Biélorussie	11/94**	1993	1 997	2 180	39,3	63	1995	6,4	81
Géorgie	09/94	1993	7 486	56 476	57,4	23	1994	6,1	32
Kazakhstan	01/94	1992	2 961	2 315	60,4	61	1995	0,5	62
Kirghizistan	05/93	1992	958	934	95,7	53	1995	5,7	66
Moldavie	09/93	1992	2 198	1 090	116	31	1999	...	31
Ouzbékistan	11/94	1994	1 281	1 555	64	81	1995	3,9	94
Russie	04/95**	1992	2 510	218	21,8	56	1998	3,2	58
Tadjikistan	02/95**	1993	7 344	73	40,5	30	1996	3,6	33
Turkménistan	...	1993	9 743	...	40,0****	61	1997	10,4	74
Ukraine	11/94	1993	10 155	645	39,7	39	1999	...	39

Sources : 1. Pour la partie du tableau consacrée à l'inflation : Fischer, S., Sahay, R. Economies en transition : bilan nuancé, Finances & Développement, septembre 2000, p.3.

2. Pour la partie du tableau consacrée à la production : à partir de Economic Survey of Europe, Economic Commission for Europe, Genève United Nations, 2000, p.225.

Notes : * Inflation douze mois avant le mois d'entrée en application du programme de stabilisation. Pour le Turkménistan, le programme n'est pas entré en application. Tous les autres taux d'inflation sont calculés de décembre à décembre.

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

*** On a repris ici les données fournies par la Commission économique pour l'Europe. Elles ne correspondent pas très précisément à celle communiquées par la BERD (cf. tableau I). Pour certains pays même, les divergences sont sensibles (Arménie, Ouzbékistan, Turkménistan en particulier).

**** Il s'agit, pour ce pays qui n'a pas connu de programme de stabilisation, du niveau d'inflation de 1999.

Que dire alors des pays où l'absence de conflit grave, c'est à dire armé, n'en a pas moins conduit à ne mettre en œuvre que tardivement, ou de façon hésitante, des politiques économiques visant à la stabilisation ? Peut-on dans leur cas aller jusqu'à dire, comme le font certains analystes, que c'est précisément l'absence de cohérence et de conviction qui est pour partie responsable de l'ampleur et de la durée de la catastrophe productive ? Peut-on donc inverser l'accusation et faire de l'insuffisant radicalisme des politiques économiques⁸⁰ le responsable principal du cataclysme ? Ce point fera l'objet d'une discussion plus approfondie au terme de cette partie, mais on peut faire observer, d'ores et déjà, que dans bon nombre de pays – ceux où le déclin des productions a été le plus marqué et le plus long, ceux où les inflations ont été les moins bien maîtrisées- les politiques

80 Au nom en particulier de la «fenêtre » d'opportunité qu'offre, à ses débuts, la volonté de changement manifestée par les sociétés.

économiques de rigueur ont souvent manqué de conviction, de cohérence, et de constance. On se souviendra, en particulier, que dans la plupart des pays de la CEI, la volonté ou la possibilité de stabiliser ne s'est manifestée qu'avec un certain décalage sur la libéralisation : ce « péché originel », déjà évoqué, cette liberté non encadrée par des règles, même simples, explique une grande partie de la récession transitionnelle⁸¹. On sait aussi que dans beaucoup de pays, la priorité était placée, à juste titre d'ailleurs, sur l'affirmation des identités étatiques et sur la recherche des cohésions nationales, deux objectifs susceptibles d'être compromis par la rigueur budgétaire⁸². On sait encore l'incertitude qui a pesé sur l'avenir de la « zone rouble », retardant dans nombre de pays de la CEI l'adoption de politiques monétaires un tant soit peu claires ; sans compter les hésitations concernant l'insertion de la politique de change dans le « panier minimum » de mesures à prendre (ce fut le cas, en Europe orientale, pour la Roumanie). On connaît enfin les multiples tentations de « troisième voie » et l'intensité des luttes politiques auxquelles a donné lieu le choix des politiques, conduisant à brider et effiloche les logiques de stabilisation (en Russie bien sûr, mais dans nombre d'autres pays aussi).

Si on veut bien tenir compte du rôle qu'ont joué dans la dépression le désordre inertiel des derniers temps du système socialiste, la rupture des liens productifs internes et internationaux, ainsi que l'état des structures productives héritées, on voit bien que la mise en accusation des politiques de stabilisation renvoie plus à la question de leur place dans l'échéancier des stratégies de transition qu'à leur pertinence propre⁸³.

L'absence d'alternative

Les arguments qui viennent d'être évoqués à la décharge des politiques de stabilisation sont de caractère défensif : ils désignent celles-ci comme de fausses cibles de la critique, dès lors qu'on peut considérer qu'elles ont été dans beaucoup de cas hésitantes, fragmentaires, tardives. Ils peuvent en outre passer pour incomplets, voire spécieux, dans la mesure où ils ne prennent pas totalement en compte l'aspect peut-être le plus décisif des critiques qui sont faites à ces politiques : d'avoir été les premiers éléments de la stratégie de transition, avant même que le terrain institutionnel et psychologique ait été préparé. Il n'empêche : la clarification du procès nécessitait qu'ils soient présentés. De la même façon, et toujours au titre d'une approche défensive, il ne faut pas négliger le fait que ces politiques ont fini par être mises en place dans tous les pays en transition ; qui plus est avec l'appui du Fonds Monétaire International, ce qui sans doute peut irriter, mais qui leur confère un label incontestable. Or, s'il en est ainsi (à l'exception du Turkménistan), ce n'est pas seulement parce que l'obtention du label signifiait le versement d'une assistance financière susceptible d'alléger temporairement les contraintes pesant sur les populations : au contraire, la conditionnalité associée aux accords passés avec le FMI rendait inévitable

81 Ici tout au plus peut on mettre en accusation la libéralisation : mais pouvait-on en vérité aller à contresens des mouvements d'échappement aux règles existantes qui se manifestaient dans l'ensemble des sociétés ?

82 Pour l'Ukraine par exemple, on peut penser aux risques de creusement de la fracture entre l'Est (largement peuplée de Russes et dominée par les industries lourdes) et l'Ouest (où la population est principalement ukrainienne et les industries manufacturières) qu'aurait entraîné une politique de stabilisation par trop radicale. On sait que la dislocation de la Tchécoslovaquie doit beaucoup aux effets différenciés de la rigueur sur les deux parties du pays où les aigreurs nationales ne demandaient qu'à être nourries.

83 Ceci ne vise pas à nier les effets dépressifs de ces politiques, incontestables, ni les erreurs auxquelles elles ont donné lieu : juste à atténuer la responsabilité centrale qui leur est attribuée dans la « récession transitionnelle ».

une rigueur renforcée. Ce n'est pas non plus parce que la signature de tels accords appuyait les efforts de reconnaissance internationale que beaucoup d'entre eux avaient entrepris : celle-ci avait été acquise dès les premiers temps de la transition, et par de nombreuses autres voies, au point que les atteintes à la souveraineté impliquées par de tels accords n'étaient plus à craindre. Si les programmes de stabilisation se sont généralisés, c'est donc bien parce qu'ils avaient démontré leurs vertus, et que les responsables économiques et politiques s'en étaient convaincus ; mais c'est aussi sans doute parce qu'aucune autre alternative ne s'était révélée véritablement efficace.

Ainsi en était-il des solutions purement attentistes, dont la violence et la durée des chocs productifs et sociaux au cours des premières années de la transition témoignaient avec suffisamment d'évidence qu'elles n'étaient pas tenables. Ainsi en était-il, également, des solutions progressives, fondées sur la recherche d'une « troisième voie » et susceptibles de combiner, au niveau des méthodes de gestion macroéconomiques, l'allocation administrée des ressources considérées comme essentielles, et le jeu du marché dans la répartition secondaire des biens et services (Biélorussie et Turkménistan) ; ou encore, d'alléger les coûts de la transition par un affermissement graduel ou fluctuant des disciplines macroéconomiques (Ukraine, Russie) ; ou enfin de ne sélectionner qu'une partie des mesures figurant dans le panier de mesures de stabilisation « standard » (ainsi la Roumanie, qui conteste un temps l'utilité de la convertibilité).

Encore une fois, l'objectif de ces remarques n'est pas de regretter, et encore moins de condamner, mais de donner à comprendre. Chaque société disposait d'un niveau de conviction et de préparation qui lui était propre, et il était de la responsabilité des hommes en charge, généralement élus, de tenir compte des risques sociaux et politiques encourus. Il a donc fallu que les uns et les autres se convainquent de l'intérêt d'un programme de stabilisation agréé en se fondant sur leur propre expérience ou celles d'autres pays. Or précisément, la plupart des premières expériences ont témoigné assez rapidement du relatif intérêt de la rigueur macroéconomique : à ne s'en tenir qu'à sa dimension économique, elle comportait certes de graves inconvénients, mais son absence ne présentait guère d'avantages... Quant à la combinaison de l'allocation administrée des ressources et de l'élargissement progressif et maîtrisé des règles du marché, elle était, certes, possible, mais à la condition de l'existence ou de l'instauration d'un pouvoir fort : toute l'histoire de la Hongrie socialiste et réformatrice en témoigne ; la Chine démontre également la possibilité d'associer réforme progressive et maîtrise des grands équilibres dans le cadre d'un ferme contrôle de la société⁸⁴. A leur façon, la Biélorussie, le Turkménistan, et dans une mesure proche les autres États de l'Asie centrale montrent que l'instauration d'un pouvoir fort, assumé par un homme « providentiel », peut compenser la faiblesse de l'engagement en faveur du marché : encore faut-il souligner que leurs performances macroéconomiques ne sont, au total, guère plus convaincantes.

Le fond de l'affaire

N'y aurait-il que les quelques arguments qui viennent d'être présentés à leur décharge, que les logiques de stabilisation mériteraient, dans le procès qui leur est fait, les

84 Le lieu n'est pas ici d'analyser en détail les spécificités du « modèle » chinois de transition, voire sa radicale originalité. Nul doute cependant que le maintien d'un régime politique strict, autorisant des expérimentations maîtrisées, est un des paramètres explicatifs de son succès.

circonstances atténuantes. Quelques succès avérés, quelques accusations mal fondées, quelques contre-exemples, introduisent en effet un doute légitime sur leur nocivité intrinsèque. Bien entendu, les responsables de leur mise en œuvre concrète continueraient d'être critiqués pour les éventuelles erreurs d'appréciation faites en cours de route et les dérapages indus ainsi provoqués. Mais sur le fond, ils pourraient d'ores et déjà être exonérés de s'être lancés dans une telle tentative. Il y a plus cependant : à y regarder de près, les politiques de stabilisation ont en réalité des vertus profondes. Dans le processus de construction sociale qu'est la transition vers le marché, elles jouent même un rôle initial incontournable, sinon suffisant, pour en assurer la progression.

La création d'outils et d'agents

À la fin des années quatre-vingt, dans l'espace socialiste, les dispositifs nationaux et internationaux chargés de répondre aux questions centrales que pose l'économie –qui produit, quoi, et comment ? – se défont inexorablement, parce que précisément les réponses qu'ils fournissaient n'étaient plus adaptées aux défis rencontrés en matière de croissance, de productivité, de satisfaction sociale. Ni la reconstitution, ni l'amendement des dispositifs discrédités ne paraissent souhaitables, voire possibles. La question stratégique et urgente qui se pose alors est celle du nouveau dispositif à mettre en place, sachant que ce dernier doit conduire à identifier d'autres productions, d'autres producteurs, d'autres façons de produire. En d'autres termes, ce qu'il importe d'introduire, ce sont les outils de l'identification : sans cette base, les processus d'information ne peuvent jouer le rôle central qui leur est dévolu dans l'allocation des ressources⁸⁵. La libéralisation est l'action fondatrice de ce nouveau dispositif. Le prix devient le vecteur des choix productifs, en même temps que le mécanisme central de coordination d'intérêts individuels reconnus comme légitimes dans le développement social ; et parmi l'ensemble des prix, celui de la monnaie nationale, le taux de change, qui permet d'élargir l'information nécessaire à la formulation des choix. La monnaie par là même devient active, c'est-à-dire que sa possession ou sa non possession structure de façon croissante la circulation des biens et des services.

Les éléments dits de stabilisation (budgétaires et monétaires) s'imposent alors comme instruments d'évitement de spirales pernicieuses reliant prix et revenus, et à la disposition d'autorités centrales ayant perdu ou abandonné les outils d'intervention directe sur la vie économique. Ils sont surtout, pour les acteurs de celle-ci, les balises de leur comportement productif. Et là est peut-être la spécificité la plus décisive des programmes de stabilisation dans les pays de l'Est : associés à la libéralisation, ils font de ces acteurs jusqu'alors relativement passifs de l'allocation de ressources, des agents économiques autonomes. Les lieux de production obéissant autrefois aux instructions des planificateurs sont poussés à devenir des entreprises ; la fonction financière tend à se substituer à celle de contrôleur des dépenses ; le commerce remplace la distribution planifiée ; la demande solvable des ménages prend le pas sur la répartition rationnée des biens de consommation. En un mot, le centre de gravité du pouvoir de décision bascule du haut vers la périphérie ; le guidage des flux de biens et services, en obéissant de plus en plus aux contraintes monétaires et budgétaires qui s'imposent à chacun de ces agents, accompagne

⁸⁵ Le système socialiste avait son propre processus d'information et d'identification des productions et des consommations souhaitables : la planification. À la fin des années quatre-vingt, il était largement inopérant, en Europe centrale comme en Union soviétique.

l'affaiblissement des chaînes d'information verticales et entraîne la formation de réseaux d'actions réciproques enchevêtrés dans toute l'épaisseur du tissu social.

Ces outils que sont les prix et la monnaie, de même que ces acteurs que sont les entreprises, les banques, les ménages et les partenaires internationaux acquièrent une signification et un rôle nouveaux, radicalement différents de ce que ces dénominations recouvraient dans l'ancien système. Tel est le sens profond des politiques de libéralisation et de stabilisation par lesquelles s'amorce la transition. Bien entendu, le fonctionnement de ces outils et le jeu de ces acteurs sont nécessairement insatisfaisants. Bien plus même, ils accentuent au moins un temps

Les troubles qui affectent le champ de l'allocation de ressources : leur instauration revient, en effet, à réduire à néant l'effet de poussée, déjà déclinant, exercé par les administrations sans que puisse agir instantanément le nouveau principe de guidage. Ce remplacement du « moteur arrière » de l'économie (l'ordre d'en haut) par le « moteur avant » (la demande d'en bas) est de ce fait lourd de risques.

Le guidage de la construction institutionnelle

Mais cette « manœuvre » est nécessaire vu le désordre qui gagne et vue la déliquescence avancée des chaînes de commandement : mieux vaut accompagner le mouvement des acteurs en l'encadrant tant bien que mal, que de le laisser se développer sans une contrainte minimale.

Elle est surtout la condition initiale *sine qua non*, à la fois de l'amélioration de l'allocation de ressources et de la construction des institutions.

Pour ce qui est de l'affectation des ressources disponibles, en biens et services mais aussi en facteurs de production, on sait que le système ancien la réalisait mal, à la fois du point de vue de l'adéquation des offres à la demande sociale, et du point de vue de sa capacité à susciter une croissance satisfaisante des productivités. La libéralisation et la stabilisation, par la création d'outils et d'agents, mettent en place les fondements de la lisibilité des demandes et des conditions de production. On ne saurait d'ailleurs soutenir que l'économie de marché ne peut pas se passer de prix et d'agents économiques. Sans eux, nul – et en tout cas pas les autorités en charge de la planification – ne peut amorcer la réponse aux questions centrales que l'économie est censée régler. Certes il ne s'agit, en ces débuts de transition, que de lancer un mouvement, et il faudra du temps avant que le processus d'information qui est ainsi inauguré fonctionne de façon satisfaisante : le temps que cesse le flottement inertiel, que soit stabilisé le principal vecteur d'information que sont les prix, que se répande au travers du tissu productif l'identification des lieux de demande à satisfaire et des lieux de production à sauvegarder, des facteurs de production à reconverter ou à mobiliser⁸⁶... Une telle démarche d'ailleurs n'est pas sans rappeler celle des

86 Dès les premiers jours de la mise en œuvre des politiques initiales se réalise un premier ajustement des offres et des demandes par le développement des « marchés de rue », aussi peu reluisants qu'ils soient par le spectacle qu'ils offrent. Plus significative sans doute est l'explosion des activités nouvelles qui constitue le premier mouvement en direction de la réaffectation des ressources productives.

réformateurs socialistes⁸⁷, l'ampleur du champ et la cohérence globalisante en plus ; la capacité de maîtrise directe d'une grande partie des processus de production et de répartition en moins.

Il y a plus encore : le fonctionnement, même maladroit, des outils et des agents ne fait pas qu'enclencher la restructuration du tissu productif. Il est l'indispensable point de départ de la structuration du champ institutionnel, c'est-à-dire des règles du jeu et des relations de pouvoir en matière d'allocation de ressources. C'est en effet par la confrontation des intérêts et des logiques d'action particulières de chaque catégorie d'agents (notamment l'État bien sûr) que se précisent progressivement la répartition et la hiérarchie des droits et des pouvoirs, que se dessine par conséquent l'architecture du nouveau système d'allocation de ressources. Seule cette procédure permet dans chaque domaine particulier du changement d'opérer sans cesse les choix adaptés aux structures matérielles et aux cultures existantes qui caractérisent chaque pays. Le mouvement ainsi enclenché provoque une série d'interactions dynamiques dont le résultat est de façonner, lentement, des systèmes d'allocation propres à chaque pays, mais à l'intérieur d'un cadre général obéissant à des logiques proches. C'est ainsi que chaque pays résoudra à sa façon des questions aussi essentielles, du point de vue de l'allocation des ressources, que celles du rapport entre l'État et les différents agents, entre le pays et l'étranger, entre producteurs et consommateurs, entre économie financière et économie productif... Sur chacun de ces segments en effets, les choix sont multiples, et aucun modèle historiquement ou géographiquement expérimenté ne peut être adopté tel quel⁸⁸.

Il s'ensuit que la construction des modèles nationaux d'économie de marché sera le résultat d'une démarche par tâtonnements où les poussées et les reculs, les essais et les erreurs, auront un rôle décisif et permanent à jouer. Il s'ensuit, également, que chaque pays fera la découverte de ses institutions, de ses règles particulières dans le délai qui lui sera propre. Il s'ensuit, enfin, que l'aboutissement du processus de transformation puisse ne pas être une économie de marché fonctionnant selon des normes banalisées, voire se révéler éloigné de ce qu'il est convenu d'appeler une économie de marché. Mais même cette trajectoire aura nécessité, par le biais de la libéralisation et de la stabilisation, l'installation, au moins temporaire, et restreinte, des outils et des acteurs du marché. Ce passage aura permis la sortie du désordre et amorcé la recherche d'une voie propre d'organisation sociale.

La question de l'apprentissage social

La logique qui vient d'être décrite permet de comprendre en quoi la libéralisation et la stabilisation sont également les points de départ nécessaires non seulement de la construction des institutions, mais aussi de la modification des référentiels sociaux –des mentalités – qu'appellent l'accoutumance et le consentement aux règles du marché. Au

87 Gomulka dans la Pologne des années cinquante ; Kadar en Hongrie, Dubcek en Tchécoslovaquie, Kossyguine en URSS, tous trois dans les années soixante ; Gorbatchev enfin, dans l'URSS des années quatre-vingt.

88 Ainsi la Russie, dont la taille et la diversité humaine impose une certaine dose de décentralisation dans la répartition des pouvoirs d'allocation ne saurait adopter le moindre modèle existant ou ayant existé (USA, Canada, Allemagne...). Ainsi encore chaque pays devra secréter les modalités de la liaison entre l'épargne et l'investissement (par les banques, par les marchés financiers...). Ainsi enfin les systèmes de protection sociale se construiront sur la base de variantes particulières des modèles existant (le « bismarckien », le « beveridgien »...).

moins pour un temps en effet, le désordre et l'affaiblissement de toute autorité éliminent toute perspective constructiviste, qu'elle soit conservatrice (retour à l'ordre ancien) ou réformatrice (application d'un modèle préalablement identifié). La pédagogie résultera donc de la confrontation de chaque société au réel et des interactions dynamiques entre celui-ci et les représentations sociales. Chaque société secrétera ainsi, par étapes, un ensemble de valeurs appelées à se préciser au fur et à mesure que s'éclairciront les conditions de la transformation, au fur et à mesure que se préciseront les pouvoirs, au fur et à mesure que se révéleront et s'affineront les compétences des divers acteurs de la construction.

Par ce mouvement de confrontation entre le réel et les représentations s'établissent progressivement les règles du jeu économique, mais aussi social et politique des pays en transition. Elles dépendront, à tout moment, des capacités d'absorption et d'intégration de valeurs nouvelles, elles-mêmes dépendantes de l'appréciation par la société et ses dirigeants des coûts et avantages des diverses alternatives, se présentant sans cesse, de la transformation. Chaque société se caractérise, ainsi, par une « fonction de transition » propre, dont les différents facteurs (les structures héritées, les implications du changement, et une sorte d'élément « résiduel » reflétant la combinaison des forces) seront affectés de coefficients de pondération variables selon les pays. Ainsi se façonnent, à des vitesses toujours spécifiques, les identités sociales et nationales, notamment au travers de la délimitation des pouvoirs et de l'autorité de l'État. Sa montée en puissance peut parfaitement, au demeurant, aller jusqu'à l'instauration d'un ordre autoritaire figeant le mouvement amorcé. Il n'importe : ce sont bien des constructions *sui generis*, et donc adaptées aux conditions de chacun qu'auront permis les premiers pas amorcés par les politiques de libéralisation et de stabilisation.

On voit, par cette vision « généticienne » de la transition, que c'est un faux débat que celui qui a fait s'affronter, et qui fait s'affronter encore, les contempteurs de la logique de stabilisation et les dénonciateurs de la pusillanimité réformatrice. Les premiers, on l'a vu, visent souvent une fausse cible, puisqu'ils accusent indûment des politiques qui, soit n'ont été mises en place que tardivement, soit l'ont été avec mollesse. Les seconds ne sont guère plus convaincants lorsqu'ils expliquent les déboires de la transition par l'absence, ou l'insuffisance, de politiques de rigueur. Celles-ci, appliquées avec la priorité et la vigueur qu'ils considèrent comme souhaitables, eussent peut-être conduit *in fine* à de situations politiques et sociales plus graves encore. C'est légitimement sans doute que beaucoup de pays membres de la CEI ont privilégié, pour un temps, l'affirmation de l'identité nationale, et reculé devant les conséquences possibles, en matière de cohésion ou de paix sociale, d'une rigueur excessive. Nul ne sait en réalité ce qu'eût provoqué de ce point de vue, en Russie et plus encore en Ukraine⁸⁹ (ou dans d'autres pays encore), des mesures appliquées dans la même complétude et avec la même constance qu'elles le furent en Pologne. Quoiqu'il en soit, aucun expert armé des seuls raisonnements de l'économie, néoclassique ou non, ne peut raisonnablement affirmer que la situation globale dans les pays hésitants aurait été plus satisfaisante avec des mesures de stabilisation plus radicales que celles qui ont été effectivement prises. Aucun d'entre eux non plus ne peut dénier aux politiques de

89 Pour ce pays, on peut penser par exemple aux risques de creusement de la fracture entre l'Est (largement peuplée de Russes et dominée par les industries lourdes) et l'Ouest (où la population est principalement ukrainienne et les industries manufacturières) qu'aurait entraîné une politique de stabilisation par trop radicale. Le cas de la Tchécoslovaquie mérite d'être à nouveau mentionné.

libéralisation et de stabilisation d'avoir fourni les premiers outils permettant à chaque société d'identifier les chemins et les structures de son développement.

III. LE PROBLÈME DE LA PRIVATISATION

Lors des réformes du système socialiste, la question du développement des activités privées s'était vu parfois attribuer un rôle d'appoint non négligeable. En Hongrie par exemple, le long processus de transformation inauguré en 1968 avait, à plusieurs reprises, accru le champ et l'importance du secteur privé dans l'allocation de ressources. En Pologne, outre que ce secteur occupait une large part de l'activité agricole⁹⁰, on avait au cours des diverses poussées réformatrices (et notamment lors de la réforme lancée en 1982) autorisé le développement de petites entreprises privées. En URSS même, avec la perestroïka, on avait ouvert les portes à « l'activité individuelle » puis, au travers de la promotion des coopératives industrielles, égratigné sensiblement le dogme de la propriété publique (sinon collective) des moyens de production. Avec la transition, la question de la propriété privée devient centrale, et se positionne en bonne place dans l'agenda du changement, presque à égalité avec la stabilisation et la libéralisation. Et de fait, on allait assister dans tous les pays à un vaste mouvement de « privatisation ». À l'ampleur et à la vitesse prise par ce changement il est de bonnes et nombreuses justifications, *ex ante* ou *ex post*. Mais il est aussi d'importants arguments à charge.

Une indispensable réforme structurelle

De multiples considérations théoriques et pratiques justifient que l'espace post-communiste ait connu, depuis le début des années quatre-vingt-dix, un vaste et rapide mouvement de privatisation des activités productives. Toutes ces bonnes raisons doivent être rappelées. C'est en effet à leur aune, et à celle des objectifs visés, qu'il faut apprécier les résultats des politiques menées en ce domaine. Ils ne sont pas tous, il s'en faut, négatifs, y compris du point de vue de l'amélioration de l'allocation des ressources.

De bonnes raisons

Il y avait à l'extension du rôle du secteur privé dans l'économie un grand nombre de raisons de fond, ne relevant pas toutes, précisément, de l'économie. Le terme de privatisation renvoyait, de fait, à des acceptions plus ou moins larges du changement social, dont toutes, cependant, soulignaient l'importance stratégique de ce mouvement. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des politiques de stabilisation allaient renforcer la conviction qu'une telle évolution était en outre urgente à réaliser.

De la perspective libérale aux transferts d'actifs publics

Que l'allocation de ressources doive relever désormais, et pour une part décisive, de logiques privées ne fait aucun doute aux sociétés et aux dirigeants de l'Europe de l'Est abandonnant l'économie planifiée, ainsi qu'aux experts qui les conseillent. L'idée que l'intérêt individuel devienne un moteur indispensable du développement économique et social va de soi. Les premiers pas faits vers le marché, et notamment la libéralisation des

⁹⁰ La privatisation des terres agricoles ne fera ici pas l'objet de développements spécifiques. Elle est cependant un élément crucial de l'évolution politique, sociale, et économique dans la plupart des pays.

activités témoignent de cet accord quasi général, de ce renversement de perspective par rapport au système ancien où l'intérêt collectif incarné par le planificateur était la motivation principale des décisions en matière de répartition des ressources productives. Sans même qu'il soit besoin d'asseoir plus profondément la réflexion sur le lien entre intérêt individuel et propriété privée, la nécessité de développer celle-ci devient, pour la plupart des observateurs et des acteurs, une sorte d'intime conviction : privatiser l'économie, c'est, au travers de la légitimation de l'appropriation privée des moyens de production, la légitimation de la primauté de l'individu dans la construction sociale. En ce sens, la privatisation de l'économie relève d'une acception « systémique », qui dépasse largement (mais sans la nier) la perspective économique traditionnelle fondée sur l'affirmation de l'efficacité supérieure des entreprises privées.

Mais privatiser, dans l'espace post-communiste, n'est-ce pas aussi, à l'issue de décennies de « propriété du peuple tout entier », créer la propriété ? Car enfin, dans le contexte de l'économie planifiée, le droit à user, à tirer profit, à « abuser » même des moyens de production, appartient à tous : aux planificateurs, aux administrations centrales et régionales, aux dirigeants d'entreprises, voire aux collectifs d'entreprises⁹¹. C'est un bouleversement radical que de passer de ces « objets » sans contours clairs, sans prix et sans propriétaires à des actifs identifiables, c'est-à-dire potentiellement échangeables. Une des toutes premières tâches qu'auront à réaliser les stratèges de la privatisation sera précisément celle de définir la propriété publique elle-même : souvent, le mouvement commence avec la « commercialisation » ou la « corporatisation » des entreprises existantes, c'est-à-dire une identification de la nature et de la valeur des actifs. Bâtiments et équipements seront ainsi délimités, et grossièrement estimés selon leur valeur comptable aux prix (administrés) prévalant lors de leur installation, et compte tenu de normes d'amortissement elles-mêmes établies selon des critères relevant d'une logique d'économie administrée.

Privatiser l'économie, c'est, enfin, généraliser l'accoutumance des entreprises – et de toutes les entreprises – aux règles du marché et notamment aux modalités de gestion sous « contrainte budgétaire dure ». On reste, avec cette définition, dans une perspective systémique de la notion de privatisation puisqu'on est renvoyé à des normes comportementales qu'il convient de généraliser à l'ensemble des acteurs sociaux. À certains égards même cette vision pourrait suffire à dire ce qu'est la privatisation du point de vue de ses objectifs. Mais avec elle on se rapproche aussi de l'acception économique courante du terme, puisqu'elle renvoie plus concrètement à la question de l'efficacité micro et macroéconomique. On rejoint plus encore la perspective classique de la privatisation – celle qui prévaut dans les économies de marché développées – si on veut bien admettre que l'objectif d'efficacité ne peut être obtenu que par le désengagement de l'État à l'égard de la gestion des entreprises. Privatiser visera donc, à la fois, un objectif systémique – dépolitiser l'économie – et un objectif économique – améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources –, et la modalité privilégiée de ce double enjeu sera le transfert en des mains privées d'une propriété jusqu'alors conçue comme « publique ».

91 Ce qui a pu pousser certains auteurs à évoquer à ce propos une forme particulière de la propriété collective : la propriété de la nomenklatura.

De la privatisation aux transferts gratuits

Les considérations puisées dans une vision libérale du fonctionnement social, justifient que la privatisation au sens large ait été dès l'origine une des pierres de touche du changement à venir. Elles rendent compte de ce que parmi les mesures de libéralisation décrétées partout dès les premiers temps de la transition, ait figuré celle des activités de production et de commerce. Elles motivent, également, pour une grande part l'introduction de la contrainte budgétaire dure par le biais des logiques de stabilisation macroéconomiques, visant donc la privatisation des comportements. Elles justifient enfin, ce point vient d'être effleuré, que soit programmé le transfert dans des mains privées d'actifs jusqu'alors « publics ». Mais bien d'autres raisons encore, plus ancrées encore dans la réalité économique et sociale de l'espace post-communiste, ont fait de ce transfert un objectif incontournable, un des enjeux les plus cruciaux – et les plus controversés – des stratégies actives de transition.

Bien entendu, et on l'a mentionné précédemment, c'est au nom de ses avantages supposés du point de vue de l'efficacité de l'allocation des ressources que l'extension du secteur privé s'impose aux pays de l'Est. Sans doute les raisons de privatiser ne peuvent-elles être dérivées d'aucune théorie économique pure⁹², et il est bien des justifications au maintien de la propriété publique, voire à la nationalisation des entreprises privées. Mais l'expérience des économies de marché développées montre que les entreprises privées sont généralement plus productives que les entreprises publiques. Elle montre surtout qu'il semble exister, dans le monde moderne, un seuil de propriété privée – un « taux de privatisation » – au-delà duquel les économies nationales s'inscrivent dans des dynamiques de productivité globale supérieures. Or parvenir à un taux de privatisation significatif dans les pays engagés dans la transition ne peut guère se faire autrement que par le transfert d'actifs « étatiques ». On voit bien que cette extension ne peut se réaliser que très lentement si on compte sur le seul dynamisme des entreprises nouvelles créées grâce à la libéralisation : à quelques exceptions près⁹³, c'est près de cent pour cent de la production nationale qui relève du secteur public au début de la transformation. Par ailleurs, il serait vain d'attendre que ces entreprises nouvelles occupent la plupart des créneaux de production tenus par les entreprises publiques : force est donc de privatiser par transfert. Si on ajoute qu'à cette modalité là de privatisation est généralement associé un allègement des déficits (par les recettes attendues de la vente des entreprises) et de la dette (par l'assainissement financier qu'est supposé créer la privatisation) de l'État, si on compte enfin les effets d'attraction qu'exercent, le plus souvent, sur les partenaires étrangers, les programmes de privatisation, ceux-ci se voient parés d'incontestables vertus.

Il y a plus, dans le cas des pays de l'Est. De nombreux arguments d'inspiration politique et sociale⁹⁴ sont venus abonder ceux que les économistes et les comptables pouvaient présenter. C'est ainsi que l'idée de consolider la démocratie par le

92 Pour beaucoup d'économistes, ce n'est pas tant la forme de propriété que le type d'organisation et de gestion des entreprises qui détermine leur performance.

93 La Pologne, de par l'importance de son secteur agricole privé, et la Hongrie qui avait au milieu des années quatre-vingt permis l'existence d'entreprises privées pouvant employer jusqu'à cinq cent personnes.

94 Il est vrai que ces arguments existent aussi dans les pays développés. Mais leur poids relatif y est somme toute moins puissant que dans celui des pays soucieux d'ancrer la transition.

développement d'une classe moyenne de propriétaires et d'actionnaires ou celle de l'affaiblissement de la logique « nomenklaturiste » (bureaucratique) dans l'encadrement des entreprises ont pu être mises en avant, au même titre que celle de la « défausse » politique de l'État face aux inévitables restructurations à venir. C'est ainsi, également, que la justice et l'équité ont pu être invoquées : la privatisation par transfert a été alors présentée comme une façon de redresser les injustices du passé vis-à-vis de « peuples » malmenés par le long épisode socialiste, ou comme un moyen de compenser les inégalités de revenus par la distribution d'actifs : autant d'arguments légitimant, entre autres, que la gratuité des transferts de la propriété collective soit devenue dans beaucoup de pays la modalité principale de privatisation...

De la stabilisation aux programmes de privatisation de masse

Privatiser le fonctionnement social, privatiser l'allocation de ressources, privatiser les entreprises : l'emboîtement cohérent de ces motivations poussait logiquement à la mise en œuvre de stratégies de privatisation ambitieuses. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des politiques de stabilisation allaient apporter des arguments supplémentaires de poids en leur faveur. Comme on le sait en effet, les grandes entreprises étatiques adoptent peu ou prou dans tous les pays des attitudes – troc, impayés, prix de monopole... – qui non seulement limitent l'ampleur des restructurations actives, mais aussi contrarient les effets stabilisateurs attendus. Ce faible ajustement du secteur étatique tient, certes, à l'inertie, aisément compréhensible, des comportements acquis ; mais ceux-ci ne peuvent que perdurer, dès lors que l'État, au titre de propriétaire et de responsable principal de la paix sociale, continuera d'apparaître comme garant de la survie par le biais de ses subventions et de ses propres dérogations aux règles. On est là dans une sorte de cercle vicieux où s'enchaînent résistances à la contrainte budgétaire et anticipations d'un maintien durable de la protection des responsables politiques et administratifs. L'annonce et le lancement effectif des privatisations devient dans ces conditions une façon d'amorcer un renversement de la logique en œuvre. Bien entendu, l'effet d'une telle opération ne saurait être immédiat : du moins sans elle le mouvement permettant de sortir de l'impasse risquerait de ne pas se produire.

D'autant que du côté d'éventuels partenaires privés étrangers, l'intérêt espéré tarde, dans la plupart des cas, à se manifester. Sans doute les institutions financières internationales et les États occidentaux sont-ils intervenus pour parer au plus urgent, et accompagner « par le haut » politiques macroéconomiques et réformes structurelles, mais les capitaux productifs sont en moyenne peu empressés, vu le désordre et l'incertitude⁹⁵. L'engagement actif dans la privatisation constitue, pour ces agents externes comme pour les entreprises locales, un message positif.

Enfin, à la source de l'accélération du mouvement de privatisation il y a une préoccupation sociale : elle tient à ce que se déroule sur fond de crise générale un processus de capture des actifs, qualifié d'ailleurs de privatisation spontanée ou sauvage, par lequel les responsables en place dans les entreprises ou les administrations se saisissent à leur profit du capital et des biens susceptibles d'être valorisés. Cette variété de « conversion » des élites, plus ou moins légale en Pologne et en Hongrie, est présente dans tous les pays, et

⁹⁵ C'est en Hongrie, où la lisibilité des conditions de production, ainsi que l'acceptation sociale de « l'intervention » étrangère était les plus grandes que la privatisation « payante » a pu se développer rapidement.

elle accroit, bien entendu, l'aigreur sociale à l'égard de la transformation. L'instauration de politiques explicites et réglementées de transfert, aussi imparfaites qu'elles le seront dans le contexte institutionnel et comportemental des premières années de la transition, ont au moins, pour mérite immédiat, de signifier l'introduction d'un ordre minimal dans ce champ si décisif qu'est l'appropriation du patrimoine social.

L'ensemble des facteurs stratégiques et tactiques qui viennent d'être évoqués explique donc que la privatisation ait dû être à la fois massive et rapide. Mais pour comprendre que la plupart des pays ait fait du transfert gratuit des actifs à la population une – et souvent la – modalité centrale de privatisation, il faut encore tenir compte de l'impossibilité dans laquelle on se trouvait de privatiser un tel volume de biens publics selon des méthodes classiques, c'est-à-dire fondées sur une confrontation entre une demande et une offre. Quant à la demande elle ne pouvait qu'être faible compte tenu de la minceur d'une épargne annihilée par l'inflation et la baisse des revenus réels, compte tenu, également, du faible empressement supposé à l'égard d'une telle révolution. Pour ce qui est de l'offre, elle était non seulement gigantesque, mais aussi impossible à mesurer, vu l'incertitude sur le devenir des entreprises et l'illisibilité générale des conditions de production. Dès lors, se plier à une logique de marché était tout simplement impraticable : la privatisation ne pouvait, pour peu en tout cas qu'on soit convaincu de sa nécessité, qu'être massive, rapide, et gratuite.

Des résultats partiellement conformes aux objectifs

Dix ans après l'entrée dans la transition, la privatisation ne peut pas avoir réalisé tous les espoirs – politiques, économiques, sociaux – qu'on avait mis en elle, ne serait-ce que parce que ces espoirs étaient parfois contradictoires⁹⁶. Cependant, on ne saurait dire non plus que les objectifs qui lui avaient été assignés ont été manqués en totalité : la privatisation est à beaucoup d'égards une réalité ; elle a joué, et joue, à la façon des politiques de stabilisation, un rôle déterminant dans la conversion amorcée des systèmes économiques et sociaux ; elle a participé à l'amélioration des performances.

La montée du secteur privé

D'un strict point de vue quantitatif, les ambitions affichées de privatiser une partie notable des productions nationales se sont concrétisées. Le tableau 10 permet, par ses deux premières colonnes, de mesurer le chemin parcouru par la plupart des pays : sur les vingt et un pays recensés ici, seuls trois membres de la CEI ont des taux de privatisation largement inférieurs à la moitié de la production nationale (Biélorussie, Tadjikistan et Turkménistan) ; tous les pays de l'Europe centrale et orientale et, parmi les pays membres de la CEI, la Russie, dépassent nettement ce seuil.

Ceci aura été permis par la mise en œuvre de nombreuses modalités de privatisation – une sorte de « carte » – au sein desquelles chaque pays aura « puisé ». Le **tableau 10** en distingue trois grandes catégories – vente directe, vouchers, RES (rachat des entreprises par les salariés) –, qui méritent, cependant, d'être précisées dans leur contenu car chacune

⁹⁶ Il est clair par exemple que l'objectif d'efficacité ne pouvait coïncider avec celui d'affaiblissement de la nomenklatura, ou que celui de la réduction de la dette et des déficits publics allait à l'encontre de la distribution gratuite fondée sur des critères politiques et sociaux.

d'entre elles induit des répercussions variables sur les entreprises et, plus largement, sur les pays qui les ont privilégiées.

Tableau 10 – Résultats et méthodes de la privatisation

	Part du secteur socialisé dans le PMN (%) 1987	Part du secteur privé dans le PIB (%) 1999	Score BERD petite privatisation	Score BERD grande privatisation	Méthode principale de privatisation	Méthode secondaire de privatisation
	*	**	***	***	****	****
Bulgarie	99,3	60	3+	3	vente directe	vouchers
Hongrie	92,7	80	4+	4	vente directe	RES
Pologne	82,9	65	4+	3+	vente directe	RES
Roumanie	95,5	60	4-	3-	RES	vente directe
Slovaquie	99,3	75	4+	4	vente directe	vouchers
Tchéquie		80	4+	4	vouchers	vente directe
Estonie	100,0	75	4+	4	vente directe	vouchers
Lettonie	100,0	65	4	3	vente directe	vouchers
Lituanie	100,0	70	4+	3	vouchers	vente directe
Arménie	100,0	60	3+	3	vouchers	RES
Azerbaïdjan	100,0	45	3	2-	vouchers	vente directe
Biélorussie	100,0	20	2	1	RES	vouchers
Géorgie	100,0	60	4	3+	vouchers	vente directe
Kazakhstan	100,0	55	4	3	vente directe	vouchers
Kirghizstan	100,0	60	4	3	vouchers	RES
Moldavie	100,0	45	3+	3	vouchers	vente directe
Russie	100,0	70	4+	3+	vouchers	vente directe
Ouzbékistan	100,0	45	3	3-	RES	vente directe
Tadjikistan	100,0	30	3	2+	vente directe	vouchers
Turkménistan	100,0	25	2	2-	RES	vente directe
Ukraine	100,0	55	3+	2+	RES	vente directe

Sources. Les données pour 1987 proviennent de la Commission Économique pour l'Europe. Les informations concernant la privatisation sont établies par la BERD (Transition Report, 1999)

Notes : * Le PMN (Produit Matériel Net), agrégat de base de la comptabilité nationale des pays socialistes est la somme des valeurs ajoutées des secteurs productifs.

** Estimations de la BERD (Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement), qualifiées par l'institution elle-même de « grossières » (rough).

*** Les experts de la BERD attribuent une note de 1 (peu de progrès) à 4+ (normes et performances équivalentes à celles des pays industriels avancés) en fonction des progrès réalisés dans la privatisation des petites entreprises (petite privatisation) et des grandes entreprises (grande privatisation).

**** RES : rachat des entreprises par les salariés. La signification des notions figurant dans ces colonnes est explicitée dans le texte

Ainsi en est-il de la vente directe. Elle renvoie, certes, aux modalités standards de privatisation, telles qu'elles se pratiquent dans les pays occidentaux, puisqu'elle indique, en effet, que les entreprises ont fait l'objet d'un « marché » dans lequel se sont portés acquéreurs des personnes physiques ou morales, par le biais d'une négociation de gré à gré, ou d'un appel d'offre (ouvert ou fermé), ou encore par l'intermédiaire des bourses (lorsque celles-ci étaient suffisamment développées). Mais les conditions dans lesquelles se sont réalisés ces marchés ont été fort diverses, notamment selon que les acquéreurs ont été des nationaux ou des étrangers. Dans ce dernier cas, les prix en ont été plus conformes à des règles de fixation ordinaires, compte tenu de l'identité même des acheteurs, et de leurs exigences de rentabilité. Les prix faits à des nationaux n'ont par contre pas toujours obéi à de telles règles. C'est vrai pour ce qui est d'une partie de la « petite privatisation », qui a consisté en une vente des entreprises (de production de services ou de biens) de petite taille,

voire en une remise à des conditions avantageuses à ceux-là mêmes qui en étaient les employés. C'est vrai également pour certaines entreprises moyennes, voire grandes, notamment en Pologne et en Hongrie, qui ont été vendues à leurs équipes dirigeantes dans le cadre de procédures de « liquidation ». C'est le cas, enfin, de cette phase de la privatisation russe, où des parts de grandes entreprises ont été nanties contre des prêts, puis cédées quelques années plus tard pour un prix proche du montant du prêt consenti.

Variété également dans la « privatisation par vouchers », terme qui rend compte des transferts de la propriété publique par utilisation de coupons (cas de la Tchécoslovaquie), de certificats (en Roumanie), ou encore de vouchers (en Russie et dans la plupart des pays de la CEI), distribués à la population. Ici, les différences ont porté sur de nombreux points : la gratuité ou la remise contre une faible somme ; le nombre de leurs destinataires (toute la population ou les adultes, voire les seuls adultes volontaires) ; le fait que les vouchers soient nominatifs ou anonymes et donc qu'ils puissent faire l'objet immédiat d'un véritable marché secondaire ; le type de propriété que leurs possesseurs pouvaient acquérir (parts d'entreprises proposées à l'ensemble de la population ou aux travailleurs de ces entreprises, petits magasins, appartements même) ; les modalités de l'échange (dans le cadre d'enchères ouvertes comme en Tchécoslovaquie puis en Tchéquie, ou dans celui de possibilités restreintes comme en Russie). Rendre compte en détail de la totalité de ces procédures est impossible. On retiendra qu'elles constituent l'originalité profonde des pays en transition en matière de procédures de privatisation, et qu'elles expliquent pour une grande part, dans de nombreux pays, et l'ampleur, et la rapidité de la privatisation. On soulignera, enfin, qu'elle a donné naissance à un acteur clé de la privatisation et de la gestion des entreprises privatisées, les fonds d'investissement : certains d'entre eux se sont créés spontanément pour recueillir auprès de la population une partie des vouchers distribués (Tchécoslovaquie, Russie, Ukraine...) ; d'autres ont été constitués par les autorités elles-mêmes.

Le RES⁹⁷ (rachat des entreprises par leurs salariés), peut être également considéré comme une caractéristique centrale de la privatisation, mais au titre de résultat de cette vaste opération. Que ce soit à l'issue de vente, de remise gratuite directe ou par l'intermédiaire de vouchers, une part importante du capital des entreprises a en effet été remise à leurs managers et à leurs employés. Ce transfert a concerné des petites, des moyennes et des grandes entreprises ; il a été partiellement ou totalement gratuit ; il a bénéficié de façon inégale aux dirigeants en place ou aux collectifs dans leur totalité ; il a enfin plus concerné les pays de l'ex-URSS que ceux de l'Europe centrale et orientale, bien que cette distinction ne soit pas absolue.

Une mécanique pédagogique

Il est, du fait même de cette variété des programmes, un autre résultat décisif du processus de privatisation : une structuration du capital spécifique par pays. Sans doute chacun d'entre eux se signale par une modalité privilégiée de privatisation. Mais en réalité, dans tous les pays, toutes les méthodes de privatisation ont été utilisées. Chaque pays se distingue donc à la fois par l'ampleur de son programme de privatisation, par son agenda, par la pondération accordée aux différentes grandes modalités disponibles, par l'agencement détaillé enfin de chacune d'entre elles. En outre, au moins pour les grandes

97 Plus connue sans doute sous son sigle anglo-saxon : MEBO (Management Employees Buy-Out).

entreprises, les procédures ont été complémentaires les unes des autres : les structures de propriété y sont le plus souvent complexes, associant personnes morales et physiques extérieures à l'entreprise, dirigeants et employés, nationaux et étrangers, sans oublier, bien sûr, l'État et les diverses collectivités publiques, qui ont généralement conservé des parts notables du capital. Les structures de propriété sont donc mouvantes, dès lors que les différents « propriétaires » établis seront en mesure d'échanger leurs droits, dès lors surtout que ceux-ci se verront soumis à des règles précises et claires.

À l'instar de la libéralisation et de la stabilisation, la privatisation est donc un processus d'ensemble qui, lancé pour de multiples raisons de principe et contingentes, a permis aux responsables politiques des divers pays le soin d'identifier des voies et des rythmes propres, en fonction du degré de conviction et de préparation de chaque société. De ce point de vue, on est en droit d'invoquer aussi à son propos des vertus pédagogiques : ce n'est que par cette adaptation aux réalités nationales que le changement a quelque chance de s'ancrer dans les sociétés, que les représentations et les pratiques peuvent (sinon doivent) se modifier au fil du temps.

De façon concomitante, le mouvement de privatisation, une fois lancé, guide le changement institutionnel. Par les difficultés mêmes qu'il rencontre ou qu'il fait naître, il pousse à approfondir les règles, à affiner le jeu des agents, à améliorer en fin de compte, sans cesse les conditions de l'allocation de ressources. Il révèle les verrous à débloquent en aval et oriente les réformes à mettre en œuvre : celles du système financier (banques, bourses, fond d'investissement), celles de la gouvernance des entreprises (droit des actionnaires, droit de la faillite, règles comptables)...

La question des performances économiques

Bien qu'ayant été quelque peu occultée par les objectifs systémiques, politiques et sociaux qui ont été déterminants dans la mise en œuvre des stratégies de privatisation et notamment dans le lancement des programmes de masse, la raison d'être finale de l'appropriation privée reste, en dépit de la faiblesse des présupposés théoriques, l'amélioration des performances des entreprises, et, par voie de conséquence, celle des économies nationales. Or de ce point de vue, les résultats économiques ne sauraient être aisément corrélés avec les opérations de privatisation. Il y a à cela une raison simple : bonnes et mauvaises performances peuvent être attribuées aux politiques de stabilisation, ainsi que la partie qui précède l'a montré. Dès lors, sauf à considérer que politiques de stabilisation et stratégies de privatisation doivent être associées dans la louange ou la critique, en fonction des courbes de croissance et des niveaux d'inflation, il est vain de chercher à identifier l'impact précis de la seule privatisation dans la bonne ou la mauvaise tenue des économies nationales. Tentera-t-on par exemple de lier taux de privatisation et croissance qu'on verra rapidement que la Pologne, avec un taux de privatisation de 65 %, se comporte bien mieux, du point de vue macroéconomique que la Russie, où le taux est de 70 %. S'efforcera-t-on de trouver un indice dans les modalités de privatisation adoptées qu'on butera rapidement sur le fait que la privatisation par coupons, principale méthode de la Tchécoslovaquie puis de la Tchéquie (mise en œuvre dès 1991), y est associée à des résultats supérieurs à ceux de la plupart des pays membres de la CEI où la privatisation par vouchers a été dominante. On ne saurait donc être trop prudent, pour l'évaluation, et se contenter de recourir à des rapprochements simples : le contexte général dans lequel s'est déroulée la privatisation joue à l'évidence un rôle central. Sans aller jusqu'à dire que c'est

ce contexte lui-même qui fait ou non le succès de la privatisation, il faut lui reconnaître un rôle certain, et c'est dans des analyses plus approfondies qu'il faudra rechercher les éventuels bienfaits économiques de la privatisation.

Restent malgré tout quelques indices, d'ordre général ou relevant d'enquêtes détaillées, qui témoignent de ce que le mouvement qui s'est déroulé a eu quelques effets positifs. Ainsi fera-t-on observer que la privatisation de l'activité de production, au sens le plus large, aura sans doute contribué à la restructuration des économies de l'Est, notamment en permettant un développement particulièrement vif du secteur des services, et à la formation d'une pyramide des entreprises par taille qui se rapproche de celle qui prévaut dans les pays développés. On serait tenté d'ajouter, de ce point de vue très global, que les déséquilibres d'offre et demande ont eu tendance à se réduire ; mais faut-il vraiment attribuer cela à la privatisation plus qu'à la libéralisation (y compris du change) et à la logique de stabilisation ?

Au titre des effets positifs, on est également enclin à associer à la privatisation le progrès général de la gestion privée dans les entreprises, y compris dans les entreprises d'État d'ailleurs. Là encore, contrainte budgétaire et libéralisation ont leur part dans cette évolution (au demeurant encore largement inachevée) ; mais ne peut-on pas dire également que ce vaste bouleversement a mobilisé, comme toute réforme de quelque importance, des énergies jusqu'alors peu employées ? De la même façon, l'intervention de partenaires étrangers, sous la forme d'investissement direct ou de prise de participation dans les programmes de privatisation, peut rendre compte de ces progrès de la gestion privée (effets de « contamination » et d'apprentissage) ; mais cette intervention se serait-elle produite, si le mouvement de privatisation n'avait pas été lancé ?

Enfin, et on touche ainsi à la troisième dimension des stratégies de privatisation, on a assisté, incontestablement, à l'amorce de la déconnexion entre le politique et l'économique. Sans doute là aussi le processus est-il largement inachevé dans nombre de pays, et les contempteurs de la privatisation ne manquent pas, à juste titre, d'y insister, voire de mettre en relief des formes de collusion pernicieuses entre les États et les entreprises, privatisées ou non. Il n'empêche : la privatisation, à nouveau associée avec libéralisation et stabilisation, a conduit à favoriser l'autonomisation de l'économie par rapport au politique.

Les effets néfastes de la précipitation

Il y a une face grise (noire pour certains) de la privatisation qui, indépendamment de toute prise de position fondée sur des arguments idéologiques *a priori*, peut conduire malgré tout à remettre en cause la pertinence et l'intérêt de ce bouleversement. Nombre de résultats de cette vaste réforme structurelle autorisent, en effet, à assombrir, dans la plupart des pays, le bilan qui peut en être fait en 2001, du point de vue même des objectifs dont il était un instrument essentiel de réalisation. La précipitation et le volontarisme dont on a fait preuve sont désignés comme principales causes de ces aspects négatifs, dont la plupart étaient au demeurant prévisibles.

Un bilan gris

Pour être complet sur cette grande politique publique qu'est la privatisation, c'est bien entendu au regard de toutes les ambitions affichées, du point de vue économique

comme du point de vue politique et social, qu'il convient d'en faire l'évaluation. Or, il est clair que certains effets de ce processus l'ont rendu à beaucoup d'égards décevant : nombreuses ont été et sont encore les aberrations, les anomalies, les insuffisances ; au point de l'avoir délégitimé, peu ou prou, presque partout, et plus particulièrement dans les pays membres de la CEI, la Russie apparaissant comme un lieu de cristallisation des critiques les plus vives.

Déceptions sociales

Pièce essentielle d'un dispositif visant généralement à l'amélioration des performances économiques par la transformation des conditions de l'allocation des ressources, la privatisation à l'Est n'en est pas moins jugée d'abord, y compris par les économistes, à l'aune de ses conséquences sociales et politiques, voire morales ou éthiques. Ce qui a été dit précédemment permet de comprendre cette particulière attention : dans l'espace post-communiste, les ambitions attachées à ce projet relevaient de larges visées, qui faisaient de l'efficacité économique et de l'équilibre des comptes publics des résultats induits. Ceux-ci, évidemment présents dans les discours de légitimation, s'effaçaient néanmoins devant les objectifs renvoyant à des valeurs sociales telles que l'équité, la justice, l'égalité... Nul doute d'ailleurs que dans le contexte initial de la transition, de tels mots correspondaient à des attentes sociales.

Or la privatisation a engendré de ces points de vue, que ce soit en Europe centrale et orientale ou dans les pays de la CEI, et quelles que soient les méthodes de privatisation privilégiées par les uns et les autres, de multiples insatisfactions. Ainsi en est-il des modalités standard (par vente) de transfert des actifs publics. Déjà dans les pays occidentaux qui les pratiquent, elles peuvent être l'occasion de détournements bien connus, liés, notamment, aux asymétries d'information et de pouvoir ; à l'Est, vu l'ampleur des transferts à réaliser, vu la faiblesse en hommes et en institutions, vu, enfin, l'illisibilité à la fois de l'offre et de la demande, ces détournements se sont réalisés à grande échelle. Les privatisations « spontanées » qui ont caractérisé Pologne et Hongrie au tout début de la transition ont souvent permis aux managers en place de choisir « leurs » propriétaires, voir de devenir propriétaires eux-mêmes dans des conditions mal connues de tous. Les « ventes » de petites entreprises réalisées dans beaucoup de pays par des autorités locales, sous le « contrôle » de représentants de l'État en petit nombre et parfois corruptibles, n'ont guère été plus claires. La remise de parts importantes du capital d'entreprises russes de grande taille, au travers d'une opération opaque de « prêts contre actions »⁹⁸ à des hommes d'affaires ayant fait fortune dans le commerce et les finances au premiers temps troubles de la transition est sans doute un des exemples les plus nets de cette dérive de la privatisation, troublante pour les observateurs occidentaux accoutumés à d'autres pratiques, choquante surtout pour la société russe qui a vu d'une certaine façon lui échapper quelques-uns de « ses » fleurons industriels, en même temps qu'elle voyait naître et se consolider une « oligarchie » fortement liée au pouvoir politique en place.

98 L'État russe, désireux de réduire le déficit budgétaire, proposa de nantir pour une période brève (deux à trois ans) une partie du capital de quelques très grandes entreprises contre des prêts. Le débouclage de ces opérations devait se faire soit sous la forme d'un remboursement du prêt consenti, soit sous la forme d'une remise définitive du capital nanti. De fait, c'est cette seconde solution qui a été adoptée.

Au demeurant, il n'y a pas qu'en Russie, et pas qu'au travers des modalités classiques de transfert que la privatisation a engendré l'amertume sociale et la réprobation morale. Les programmes de privatisation de masse eux-mêmes ont souvent débouché sur l'enrichissement des uns et le sentiment de spoliation personnelle ou collective des autres. Qu'on songe ainsi à ces fonds d'investissement créés par des personnes physiques ou morales, privées ou publiques, et qui se sont proposés pour recueillir coupons, vouchers et autres certificats, précisément au nom de l'ignorance qu'avaient leurs détenteurs des conditions dans lesquelles ils pouvaient faire « fructifier » eux-mêmes leur avoir. Leurs dirigeants ont affiché, rapidement, signes de richesse et de pouvoir. Par ailleurs, dans les pays où les vouchers, anonymes, ont pu être échangés librement, leur trace se perd, et nul ne peut douter qu'ils ont été rassemblés par des acteurs informés et habiles à transformer cette forme de capital en patrimoine personnel. De façon générale d'ailleurs, il est aisé de comprendre que ce sont les élites en place, insérées dans des réseaux, qui ont le mieux tiré vers elles les bénéfices de la privatisation. Les modalités conduisant explicitement ou implicitement à la remise des entreprises à leurs collectifs et à leurs managers n'ont évidemment pu que produire des résultats semblables.

Perplexités économiques

Et ce ne sont pas les observations faites à partir de critères économiques qui peuvent balancer ce désenchantement à l'égard des privatisations. Ne revenons pas sur l'impossible corrélation que l'on chercherait aujourd'hui à établir entre celles-ci et les performances macroéconomiques. On l'a vu, les arguments en faveur de la privatisation sont, de ce point de vue là, pour les moins fragiles, et les liens de causalité positifs qui pourraient être éventuellement établis entre les deux phénomènes sont loin d'être clairs. En tout état de cause, ils seraient limités dans l'espace. Qu'on ne puisse établir aucune relation incontestable entre situation économique et progrès de la privatisation suffit à faire peser un soupçon sur l'intérêt de cette dernière.

Face à ce trouble dans la lecture globale, les experts, souvent commandités par les organisations internationales soucieuses de juger du bien-fondé de leurs conseils et de leurs interventions, se sont efforcés aussi de trouver des réponses sur le terrain à la question de l'efficacité, du point de vue économique, de la privatisation. Dans la plupart des pays, de très nombreuses enquêtes ont ainsi été réalisées auprès des entreprises, avec pour objectif soit de comparer les performances des dites entreprises avant et après la privatisation, soit pour comparer firmes publiques et firmes privatisées.

Or la question pourtant essentielle que pose la privatisation – les entreprises privatisées sont elles, en moyenne, d'un point de vue statique et/ou dynamique, très différentes des entreprises restées étatiques ? – ne reçoit pas une réponse tranchée. Souvent, les enquêtes consacrées à des pays différents débouchent sur des conclusions contradictoires entre elles. D'autres, consacrées à des groupes de pays, affichent des résultats peu nets. Le **tableau 11**, qui reprend les enseignements d'une étude réalisée dans vingt pays en transition auprès de plus de trois mille entreprises, en témoigne : en moyenne, et quelle que soit la région, les comportements des firmes privatisées en matière de restructuration ne sont pas nettement supérieures à ceux des entreprises d'État (sauf peut-être en matière d'augmentation de l'emploi). Il y a même des contre-exemples : la proportion d'entreprises ayant déclaré avoir développé de nouveaux produits est supérieure

dans les entreprises publiques des pays de la CEI centrale (Russie, Ukraine, Biélorussie). En admettant qu'effectivement la capacité de remettre en cause les comportements productifs des entreprises soit un critère central d'évaluation de la privatisation, et à supposer que les changements mentionnés ici pour les entreprises d'État sont plus marqués qu'ils ne l'étaient « avant », on est fortement tenté de considérer que ce vaste bouleversement n'a conduit, décidément, qu'à des résultats limités.

Tableau 11 – Actions de restructuration par région et par type de propriété
(Part des firmes de chaque type ayant déclaré des actions de restructuration), en %

	Privatisées	Etatiques	Nouvelles	Total
Réduction de l'emploi				
Europe centrale et Etats Baltes	45	52	20	32
Europe méridionale et orientale	54	55	18	34
CEI centrale	46	45	22	33
CEI périphérique	55	52	19	37
Total	52	49	20	35
Augmentation de l'emploi				
Europe centrale et Etats Baltes	23	14	36	29
Europe méridionale et orientale	21	12	34	27
CEI centrale	21	16	41	32
CEI périphérique	13	11	22	17
Total	20	13	34	26
Nouveaux produits				
Europe centrale et Etats Baltes	36	25	28	30
Europe méridionale et orientale	32	30	33	32
CEI centrale	30	36	36	34
CEI périphérique	24	21	22	22
Total	31	26	29	29
Amélioration des produits				
Europe centrale et Etats Baltes	48	42	42	44
Europe méridionale et orientale	43	48	47	46
CEI centrale	40	41	37	38
CEI périphérique	31	34	26	29
Total	41	40	38	39
Changement de fournisseurs				
Europe centrale et Etats Baltes	17	12	17	16
Europe méridionale et orientale	22	20	26	24
CEI centrale	31	25	32	31
CEI périphérique	19	17	16	17
Total	22	17	22	21
Organisation interne				
Europe centrale et Etats Baltes	59	55	33	46
Europe méridionale et orientale	58	69	38	50
CEI centrale	62	49	47	57
CEI périphérique	48	39	30	38
Total	57	53	37	48

Source : BERD, Transition Report. Londres, 1999.

Note : Enquête réalisée par la BERD en association avec la Banque Mondiale auprès de 3 000

entreprises de 20 pays.

Consensus sur le rôle négatif de la privatisation de masse

Sans doute la difficulté à tirer des enquêtes un enseignement général clair, « par le bas », en faveur de la privatisation peut-elle être expliquée par leur caractère varié : selon le commanditaire, selon les pays, selon les secteurs, selon les critères mêmes retenus pour l'évaluation du changement. De plus elles règlent de façons différentes, et rarement satisfaisantes, certains biais dits « de sélection » : comment tenir compte du fait que des entreprises ont fait l'objet d'une restructuration préalablement à leur privatisation et d'autres non ; ne sont-ce pas les meilleures firmes qui ont été choisies pour être privatisées ; les secteurs d'activité auxquelles elles appartiennent n'obéissent-ils pas à des logiques d'adaptation spécifiques et ainsi de suite ? Enfin, elles laissent en suspens quelques aspects, pourtant décisifs pour l'évaluation, tels que celui de l'impact relatif de l'environnement général par rapport à celui de la privatisation *stricto sensu*. Il n'empêche : même compte tenu de cet ensemble de problèmes méthodologiques, ces sondages incitent, faute de preuves évidentes des avantages de la privatisation, à douter de son utilité.

Il se trouve que cette conclusion est précisée, et confortée, par des résultats connexes de ces mêmes enquêtes, ainsi que par des travaux de terrain consacrés à d'autres aspects de l'évolution microéconomique. C'est le cas en particulier des recherches qui visent à comparer les attitudes « managériales » en fonction des modalités mêmes de la privatisation. La plupart d'entre elles débouchent sur une hiérarchie quasi unanime, qui fait apparaître la vente aux étrangers comme la plus efficace en termes de restructuration et d'amélioration moyenne des performances productives. Cette modalité est généralement suivie dans les classements par la cession à des propriétaires nationaux extérieurs à l'entreprise (personnes physiques ou morales, parmi lesquelles, parfois, les fonds d'investissement), puis par le transfert aux managers, et enfin par la remise aux employés. En vérité, ces conclusions ne sont guères surprenantes – on aura l'occasion de le montrer plus loin –, mais elles révèlent que ce sont les modalités de privatisation les plus spécifiques aux pays en transition qui sont principalement responsables de la tonalité grise des évaluations.

Vont dans le même sens – la mise en accusation des programmes de privatisation de masse, et notamment ceux qui ont conduit à l'appropriation des entreprises par les collectifs de travailleurs –, toutes ces observations et avis d'experts concernant la qualité comparée du « gouvernement d'entreprise » dans les divers pays de la transition, ou encore celle des conditions dans lesquelles fonctionne la concurrence, toutes choses qui se reflètent dans ce qu'on appelle le « climat d'investissement ». Tenant compte non seulement de l'activité de restructuration, mais aussi d'éléments aussi importants pour juger de la vie des entreprises que ceux qui renvoient à la rigueur de leur gestion, au respect de règles considérées comme saines avec les partenaires productifs, les administrations, les actionnaires et autres, ces observations ne se contentent pas de confirmer que l'écart par rapport aux normes occidentales est partout important (même pour la Hongrie, qui apparaît de ce point de vue comme le « meilleur élève » de la transition). Elles soulignent, surtout, que ce sont les pays ayant privilégié ces modalités de privatisation là qui accusent le plus grand retard en ces domaines. Ceci est vrai pour les pays membres de la CEI ; ce l'est également pour ceux qui, en Europe centrale et orientale, ont accordé à la privatisation de masse une place toute

particulière. Une fois de plus, la corrélation mérite d'être prise avec prudence, car la privatisation n'est certes pas le seul facteur ayant joué sur ce type de performances. Elle n'en est pas moins troublante.

Or ces méthodes ont été mises en place on le sait au nom d'arguments poussant à la mise en œuvre d'une privatisation ample et rapide. De là à dire que la privatisation, vue sous l'angle économique, est victime du volontarisme et de la précipitation dont ont fait preuve ses initiateurs, il n'y a qu'un pas, aisé à franchir.

Cercles vicieux

Au travers des effets insatisfaisants de la privatisation de masse, c'est la privatisation dans son ensemble qui révèle ses insuffisances. Mais il y a plus, en réalité, que le seul désenchantement à l'égard des effets de la privatisation, et il y a plus que la seule remise en cause, de ce point de vue, de la privatisation de masse. En fait cette dernière n'est en grande partie qu'une caricature de la privatisation dans son ensemble : elle n'a fait le plus souvent qu'en grossir les traits, même si sa contribution à ce que d'aucuns appellent l'échec de la privatisation est particulièrement marquée. Au stade actuel de ce pan de la transition, on est en droit de se demander si ce n'est pas, à des degrés divers selon le pays certes, mais peu ou prou partout, la notion même de propriété qui en a été pervertie ; si elle n'a pas accru et prolongé l'instabilité économique ; si enfin elle n'a pas corrompu durablement le fonctionnement social.

Privatisation et propriété

Compte tenu de ce qui a été dit des conditions et des méthodes de privatisation, on ne s'étonnera pas de ce que la caractérisation même de la propriété n'ait souvent que faiblement progressé au cours du processus. Les « biens » que constituent les actifs transférés ont certes été mieux délimités dans leurs contours qu'ils ne l'étaient auparavant, grâce notamment à la phase de « corporatisation » des entreprises, c'est-à-dire la transformation de leur statut juridique en société anonyme le plus souvent, qui a conduit à identifier et comptabiliser les actifs dont elles étaient faites. Pour autant, cette phase, lorsqu'elle a eu lieu, ne s'est pas déroulée avec toute la rigueur nécessaire, vues notamment l'ampleur et la complexité du travail d'identification : l'objet privatisé lui-même, par conséquent, est flou. Ce n'est généralement que dans les cas où une restructuration des activités a eu lieu avant privatisation (le plus souvent à des fins de vente) qu'on approche de délimitations de la propriété plus satisfaisantes. Et il va de soi que c'est dans le cas des privatisations de masse débouchant sur le transfert aux collectifs de travailleurs que le flou, sans doute, est resté le plus marqué. Il faut souligner, en particulier, que la question des terrains industriels n'a pas reçu dans de nombreux pays de solution claire, sans parler de celle des terres agricoles.

Une partie de la propriété dite privée – et par conséquent les frontières entre le public et le privé – reste donc mal délimitée. Que dire alors de la valeur des entreprises ! Une fois de plus les modalités de transfert de masse sont à cet égard les plus critiquables : l'ampleur de l'opération, de même que la hâte avec laquelle elle a été conduite n'ont pas permis de réaliser des restructurations productives préalables, d'identifier les parties bénéficiaires des entreprises, de régler la difficile question du sort des équipements et des dépenses à destination sociale, d'établir, en un mot, les bases minimales de la valorisation. Bien

entendu, d'autres facteurs doivent être pris en compte : la lenteur de la stabilisation, les faibles progrès de l'organisation des marchés d'actifs, l'idée répandue que la valeur d'une entreprise est liée à la nature et au prix de ses productions... Or ces facteurs pèsent aussi sur les entreprises passées au privé selon d'autres méthodes. Il s'ensuit que la question de la valeur se pose aussi pour elles : il n'est pas jusqu'à celles qui sont à participation étrangère qui ne soient concernées. L'indétermination, l'opacité frappent plus particulièrement les pays où la privatisation de masse a été dominante, mais tous en sont touchés.

Dans un dernier domaine, la privatisation de masse offre une image caricaturée de la privatisation dans son ensemble : celui de l'identification des propriétaires eux-mêmes. Ici encore les conditions dans lesquelles se sont déroulées les diverses variantes de privatisation ont débouché sur des aspects troubles, au double sens du terme. En effet, les transferts se sont réalisés dans une transparence toute relative, variable selon les pays (choquante dans certains), du fait des principes mêmes d'attribution. C'est ainsi que les formules de distribution de vouchers non nominatifs à l'ensemble de la population ont favorisé une appropriation secondaire opaque d'une partie d'entre eux (en Russie par exemple); c'est ainsi également que les pays qui ont dû s'y prendre à deux fois, et de façon différente, ont accentué le trouble (Ukraine et Roumanie entre autres); c'est ainsi, enfin, que la vente directe ou le rachat par les salariés (les managers en place en particulier) se sont fréquemment réalisés selon des logiques faisant une large place aux relations personnelles héritées, aux rapports de force, aux arguments d'autorité... Il en résulte une grande opacité dans l'identification des propriétaires – actionnaires, que les pratiques nées d'un droit inachevé et mal intériorisé n'ont guère contribué à lever. Il en résulte – et ce point a toute son importance pour juger de l'efficacité économique des entreprises privatisées –, une dilution du capital de chacune d'entre elles dans de nombreuses mains (avec souvent l'absence d'un actionnaire suffisamment puissant pour décider de stratégies actives). Il en découle, surtout, une structuration ambiguë de la propriété, où se mêlent de façon obscure personnes morales et physiques, institutions publiques et privées, administrations centrales et régionales... En un mot, la relation entre agent et principal (actionnaire et gestionnaire), et la notion même de propriété ont été d'une certaine façon, dans de nombreux pays, et pour les entreprises de grande taille, « viciées » par rapport au « modèle » qui était envisagé.

Privatisation et stabilisation

On a de bonnes raisons de penser, après ce qui vient d'être dit, que la privatisation - avec ses méthodes particulières – porte une responsabilité forte dans la profondeur et la longueur de la crise qu'a traversée l'espace post-communiste. De fait l'examen plus précis des implications des « vices de conception » évoqués montrera que l'élan vertueux que la privatisation était censée donner à la stabilisation et à la croissance ne s'est pas enclenché avec la rapidité et la vigueur espérées, même dans les pays reconnus, dix ans après l'enclenchement du processus, comme « vainqueurs » de la course au marché.

Mais au titre de circonstance aggravante⁹⁹, il faut souligner, auparavant, que la privatisation ne pouvait pas ne pas buter sur ces obstacles fondamentaux qu'ont été

⁹⁹ Aggravante pour les initiateurs de la privatisation, mais atténuante pour la privatisation elle-même et ses acteurs du terrain.

l'impréparation des institutions et des représentations sociales. Dans le cas du bouleversement du régime de propriété, ont manqué dès l'origine la plupart des règles attenantes à ce champ particulier de la transformation. Bien entendu, on s'est efforcé, chemin faisant, de les édicter, ou de les importer, mais les choix stratégiques de la vitesse et de la quantité ont fait que les réglementations adoptées se sont révélées bien souvent décalées par rapport aux situations qui se mettaient en place dans la réalité vécue des tissus économiques, et difficiles d'application par insuffisance de développement et de préparation des organisations qui en avaient la charge. Que ce soit en matière de droit des affaires (création, enregistrement et sécurisation des actifs), de régulation financière (supervision bancaire, contrôle boursier), de réglementation de la faillite (droit des créanciers, prise en compte des aspects sociaux)..., le vide juridique et/ou institutionnel initial n'a cessé de rendre difficile l'ajustement entre le souhaitable et le réel. D'autant plus difficile, en outre, que l'héritage en termes de référentiels sociaux face à la notion de propriété et aux implications du changement de régime ne pouvait lui aussi se modifier que lentement. On retrouve, en matière de privatisation, une logique d'articulation entre les éléments constitutifs de tout changement, qui, mal anticipée, vicie les résultats attendus de celui-ci.

Cette difficulté, prévisible, de maîtriser les liens circulaires entre les divers aspects de la modification du régime de propriété, et dont on peut penser qu'une approche plus progressive aurait peut-être permis de l'amoindrir, a eu une conséquence décisive pour le destin de la transformation économique. À ce qu'il semble, la privatisation, par l'indétermination et l'opacité qui la caractérise, a accru et prolongé l'instabilité macro-économique, au lieu même de l'atténuer. En quelque sorte, décidée en partie pour briser les enchaînements néfastes associés aux thérapies basées sur la libéralisation et la rigueur, la privatisation aurait au contraire contribué à ancrer certaines incohérences et insuffisances. Du coup, et même à supposer que les thérapies en question aient pu avoir quelques effets, la stabilisation s'en est trouvée structurellement fragilisée.

Une nouvelle fois, ce sont les privatisations de masse et notamment celles débouchant sur la remise aux managers et aux employés qui s'attirent le plus de reproches. N'ont-elles pas en effet, en laissant le soin de la restructuration et de l'effort de compétitivité à ceux-là mêmes qui devaient en être les victimes, plus sûrement freiné ces évolutions souhaitables que si les entreprises en cause avaient été contraintes de l'extérieur (fût-ce par des administrations sectorielles ou régionales) à mettre en œuvre des stratégies actives d'adaptation ? Ne doit-on pas ainsi interpréter ces enquêtes qui mettent à égalité de ce point de vue entreprises restées publiques et entreprises transférées aux collectifs de travailleurs ? Le risque est évident d'avoir fait de ces objets de la privatisation des sortes de « kolkhozes industriels », d'autant moins dynamiques qu'ils se trouvaient pour les uns en situation de monopole sur un marché et/ou dans un lieu donné ; ou qu'ils soient, pour d'autres, face à un destin « objectivement » menaçant, selon leur spécialisation de production ou leur localisation. Il semble inéluctable que ces entreprises se soient généralement orientées vers des solutions bâtarde de gouvernance, guidées par des logiques de survie et d'échappement à des règles inacceptables ou incompréhensibles pour elles.

Or, au travers des comportements (qu'on peut d'ailleurs qualifier de rationnels) des entreprises de ce type, c'est l'ensemble du tissu économique qui se voit, en quelque sorte,

légitimé dans le maintien de comportements productifs peu dynamiques. Au lieu que des entreprises, sélectionnées pour être restructurées, privatisées, et améliorées dans leurs modes de gestion en fonction de leur positionnement sur un marché (national ou international) aient pu devenir les modèles d'une pédagogie progressive, c'est l'inverse qui s'est produit, accroissant, d'une certaine façon, l'illisibilité et le trouble de l'ensemble. Dans le meilleur des cas, c'est à l'émergence d'une économie « duale » du point de vue des performances et des comportements productifs qu'on peut assister. Dans tous les cas, c'est la méfiance des partenaires étrangers qu'on suscite, allongeant encore plus les délais de l'assainissement macroéconomique.

Privatisation et fonctionnement social

Ce dossier à charge de la privatisation, nourri d'observations de terrain, et conforté par la mise en évidence de logiques « perverses » liées en partie au volontarisme qui a guidé la mise en œuvre des programmes de transfert massif et gratuit, pourrait sembler suffisamment consistant pour que la cause soit entendue dans le procès qui est fait à cette réforme. On doit pourtant aller plus loin encore dans sa critique, à tout le moins de la façon dont elle a été menée, et de demander dans quelle mesure elle n'est pas responsable de l'espèce de perversion de la régulation sociale et politique dont est atteint l'ensemble de l'espace post-communiste. Sans doute serait-il excessif de lui attribuer toute la responsabilité de cette évolution : on a eu l'occasion de montrer qu'en matière de transition les relations simples et univoques de causalité sont difficiles à établir, que les liens sont circulaires plutôt que linéaires, que c'est une logique d'ensemble qui est en cause.

Il n'en reste pas moins que l'inachèvement du processus de transformation du régime de propriété, inhérent à sa rapidité et à son ampleur – et donc à ses méthodes – donne à comprendre pourquoi la déconnexion souhaitée entre le rôle de l'État et celui des entreprises ne se soit produite que très partiellement. Là aussi, enquêtes de terrain, rapports d'experts, et témoignages anecdotiques (mais multiples) appuient ce que l'analyse des attendus de la réforme et la connaissance des réalités passées laissaient attendre : l'État et ses agents continuent d'intervenir de façon très marquée dans les différents champs de la vie des entreprises (salaires, prix, production, approvisionnement, investissement, action sociale...). On peut voir à coup sûr dans cet interventionnisme l'effet du maintien de l'État comme actionnaire direct ou indirect (par l'intermédiaire, entre autre, des fonds détenus par des acteurs publics) ; on peut y voir, aussi, le résultat de l'absence de restructuration préalable à la privatisation (qui incite les administrations à assumer un rôle notamment dans le règlement des questions sociales) ; on peut y voir enfin la conséquence de l'insuffisante préparation institutionnelle et pédagogique (qui pousse à s'ingérer dans les situations incertaines ou considérées comme « anormales »).

De cette impréparation généralisée des hommes et des organisations, de ces liens toujours serrés entre entreprises et administrations dérivent encore, quasi inévitablement, nombre de phénomènes négatifs déjà évoqués, et qui colorent de façon toujours grise l'évolution sociale et politique : corruption, capture de l'État, développement des relations « incestueuses » entre capitaines d'industrie ou barons de la finance et représentants élus de la société. On dira, bien sûr, que de tels phénomènes se rencontrent également dans les économies de marché huilées et les démocraties stabilisées. Mais ils ont, dans les pays en

transition, une extension dont témoignent les données consignées dans le tableau 12 : au-delà de la gouvernance des entreprises, c'est bien la gouvernance des États qui est en cause.

Tableau 12 – La qualité de la gouvernance : évaluation par pays

	Gouvernance microéconomique	Gouvernance macroéconomique	Infrastructure matérielle	Loi et ordre	Indice d'ensemble
Bulgarie	0.9	1.25	1.77	1.49	1.38
Hongrie	0.92	1.72	2.42	2.34	1.98
Pologne	0.96	1.53	2.37	1.82	1.69
Roumanie	0.45	0.6	1.49	1.48	1.07
Slovaquie	0.88	1.68	2.11	1.7	1.65
Tchéquie	0.8	1.35	1.57	1.97	1.59
Estonie	1.25	1.74	2.38	2.17	1.95
Lituanie	0.69	1.7	2.19	1.48	1.54
Arménie	0.55	1.15	2.21	2.32	1.72
Azerbaïdjan	1.02	1.59	1.73	1.56	1.53
Biélorussie	0.67	0.77	2.18	2.25	1.57
Géorgie	0.67	0.93	1.78	1.47	1.24
Kazakhstan	0.75	0.72	1.85	1.68	1.27
Kirghizstan	0.46	0.48	1.85	0.98	0.85
Moldavie	0.52	0.35	1.42	1.1	0.82
Russie	0.47	0.65	1.91	1.54	1.16
Ouzbékistan	1.4	1.44	2.11	2.16	1.83
Ukraine	0.34	0.77	1.76	1.68	1.24

Source : BERD ; Transition Report, 1999.

Note : Enquête menée auprès de 3 000 entreprises. On a interrogé les firmes sur l'importance des problèmes posés par neuf facteurs pour leur gestion et leur développement. Les réponses ont été échelonnées de 0 (le facteur constitue un obstacle majeur) à 3 (le facteur mentionné ne représente pas un obstacle).

Les facteurs influant sur les entreprises ont été groupés en quatre grandes catégories : gouvernance microéconomique (taxes et réglementations) ; gouvernance macroéconomique (instabilité politique, inflation, taux de change) ; infrastructure matérielle (facteur unique) ; loi et ordre (corruption, criminalité ordinaire, criminalité organisée). L'indice d'ensemble est, par pays, la moyenne des neuf facteurs pris en compte.

Le même tableau indique que ces anomalies concernent, peu ou prou, l'ensemble des pays engagés dans la transition. On serait tenté, bien entendu, d'établir un lien entre ces évaluations et ce que l'on sait de la privatisation : on y confirmerait que, toutes choses égales par ailleurs, les privatisations de masse méritent une nouvelle fois d'être mises en cause. Mais l'essentiel n'est pas là : il est de savoir si, dans certains pays, et pas seulement de l'ex-URSS, les « plis » ainsi pris n'augurent pas d'une trajectoire durablement à l'écart des règles et des principes que les stratégies de transition étaient censées instaurer.

Il en va des politiques de privatisation comme de la transition dans son ensemble, comme des politiques macroéconomiques, et comme il en ira de l'intervention occidentale. Elles apparaissent au début du XXI^e siècle sous un double jour : d'une part elles ont participé de la sortie de l'ordre social ancien, et amorcé l'établissement de principes nouveaux correspondant aux vœux des sociétés ; d'autre part, confrontées aux réalités économiques et sociales, elles ont débouché sur des insatisfactions et des dérives qui poussent à regretter qu'elles aient été lancées comme elles l'ont été. On est toujours,

comme à l'occasion de tout grand bouleversement social, entre la crainte de le voir détourné de son but et l'espoir de le voir aboutir dans des conditions qui respectent les choix des sociétés.

IV. LA QUESTION DE L'OUVERTURE EXTERIEURE

Le champ des relations économiques avec l'Ouest n'a pas manqué non plus d'être un lieu de vifs débats entre critiques et tenants des principes et modalités de la transformation économique en l'Europe de l'Est. À certains égards même, ce champ est celui qui a engendré les controverses les plus virulentes. Peut-être parce que, au travers de ce miroir que constituent toujours les échanges commerciaux et les flux financiers, on a pu lire, comme « grossis », les dilemmes et les difficultés de la transition. Sans doute aussi parce que l'ouverture, avec ses résultats, a nourri la vieille contestation d'une organisation économique du monde fondée sur les vertus supposées de l'universalisme libéral. Certainement, aussi, parce que derrière les discussions relatives à l'attitude de la communauté occidentale vis-à-vis de l'Est, pointaient des querelles classiques concernant le rôle international des diverses puissances participant à la grande opération « d'assistance » à la transition. Il reste que les accusateurs et les défenseurs de ce qui s'est fait en ce domaine disposent d'arguments, certes contradictoires, mais qui n'en sont pas moins, les uns et les autres, fondés.

Erreurs d'appréciation et insuffisances

Le reproche fondamental qui est fait aux stratèges de la transition en matière d'ouverture économique internationale semble pouvoir tenir en peu de mots : pour avoir mal évalué – caché même selon certains – le défi que représentait l'instauration du marché dans l'espace soviétique, ils n'ont pu être à la hauteur des espoirs qu'ils avaient fait naître quant aux vertus réelles de cette ouverture et à la capacité de l'Ouest à être un soutien efficace de la transformation. Du coup les actions entreprises en ce domaine se sont trouvées largement inadaptées, quantitativement et qualitativement, aux difficultés que ces pays devaient affronter¹⁰⁰. Pire : l'ouverture aux échanges et aux financements internationaux a ajouté, dans nombre de pays, ses effets à ceux des politiques macroéconomiques et des réformes structurelles.

Un défi mal mesuré

De nombreuses raisons théoriques et pratiques relevant de la logique économique justifiaient que l'ouverture à l'Ouest des économies de l'Est soit un des éléments nécessaires de la stratégie de transition¹⁰¹. Mais il en est une, plus large, plus profonde, et sans laquelle le tournant libéral n'aurait vraisemblablement pas été pris : la volonté d'insertion dans l'économie mondiale est avant tout le résultat d'une double projection de la part des sociétés est-européennes et de leurs dirigeants. D'une part, l'adoption des règles en vigueur dans les pays développés semblait ne pouvoir qu'amorcer une trajectoire

100 Les jugements négatifs sur ce thème ont plus stigmatisé les pays occidentaux eux-mêmes, avec leurs experts et leurs institutions multilatérales – le FMI en tête –, que les leaders locaux, parfois enclins à rendre « l'étranger » responsable des difficultés rencontrées.

101 On lira dans les chapitres précédents, et notamment dans celui réservé aux politiques macroéconomiques les lignes consacrées à la question de l'ouverture dans les stratégies de transition.

conduisant rapidement à une modernité et une prospérité équivalentes ; d'autre part, l'intérêt de l'Ouest pour les nouveaux marchés paraissait devoir favoriser le développement des flux commerciaux et financiers, moteurs essentiels d'une nouvelle croissance. En fait, les défis économiques et systémiques de la transition étaient tels que les espoirs mis en l'ouverture, et plus particulièrement en l'Ouest, allaient être largement déçus, faisant apparaître comme présomptueuses voire mensongères des politiques qui, en ce domaine, furent souvent aussi précipitées et radicales que l'avaient été les mesures macroéconomiques et les réformes structurelles.

Le défi économique

La posture de l'Ouest vis-à-vis des événements qui se déroulaient de l'autre côté de « l'ex-mur » laissait attendre de sa part un accompagnement matériel et politique soutenu de la transition. On se souviendra de l'attention portée par les grandes organisations internationales (FMI, Banque Mondiale, OCDE) à la situation économique de l'URSS dans l'avant dernière année de son existence (1990), ainsi que des multiples messages adressés par l'Union Européenne à l'Europe centrale et orientale (Pologne et Hongrie en particulier)¹⁰² au nom de leur « retour en Europe ». En un mot, l'Ouest se présentait en soutien actif de l'Est, et cette attitude, en correspondance avec les attentes de l'Est, a sans nul doute incité à la mise en place rapide, dans le cadre des politiques de libéralisation et de stabilisation, de ces outils de l'ouverture que sont la liberté du commerce et la convertibilité des monnaies.

En réalité, l'Ouest ne pouvait combler qu'une part infime des besoins en flux de biens et de capitaux qu'impliquait la réalisation des espoirs mis en la transition. Pour rendre compte de ce malentendu, il suffit de rappeler que, vu de l'Est, la cible finale de la transition était l'obtention d'un niveau de prospérité – mesuré par le PIB (Produit Intérieur Brut) par habitant – équivalent à celui des pays développés. Or on sait qu'un niveau de développement donné est, en moyenne dans les pays développés, permis notamment par la mise en œuvre d'un stock de capital proportionnel : on peut donc mesurer l'accroissement du stock de capital (et donc l'investissement) que suppose l'accomplissement de l'objectif de rattrapage. Une telle approche est, certes, passible de nombreuses critiques théoriques et méthodologiques, parmi lesquelles on citera : l'idée que la transition, même limitée à sa dimension économique, puisse avoir un terme identifiable à l'avance ; que son objectif soit représenté par un indicateur de richesse ; le bien-fondé de retenir un lien stable entre stock de capital et PIB ; la difficulté à mesurer le niveau de richesse des pays de l'Est à la fin des années quatre-vingt¹⁰³. Cet abord a le mérite, cependant, de donner à comprendre l'ampleur et la durée de la mobilisation que représentait la satisfaction des attentes sociales.

102 Le programme PHARE (Pologne Hongrie Aide à la Reconstruction Économique), dont il sera question plus loin, a été adopté en 1989. La décision de créer la BERD (Banque Européenne pour la Reconstruction Européenne) a été prise en 1990. D'importantes et nombreuses lignes de crédit ont été ouvertes à l'URSS de M.S. Gorbatchev entre 1988 et 1991 par la plupart des grands pays de l'Ouest.

103 La seule hypothèse de départ de ce type de réflexion mériterait une longue discussion. Rien ni personne n'a pu, et ne peut dire aujourd'hui encore, quelle est véritablement la cible visée par la transition du point de vue de l'économie. D'aucuns soutiendront que la transition sera achevée lorsque des logiques harmonieuses de marché (et de démocratie) seront en place, et que seule l'inscription sur une trajectoire stabilisée dans la bonne direction compte. D'autres encore diront que l'adhésion à l'Union européenne fixe les limites à atteindre, au moins pour les pays de l'Europe centrale et orientale : c'est d'ailleurs ce qui préside à la logique de « l'acquis communautaire ». D'autres enfin – et cet exemple supplémentaire ne prétend pas faire le tour de la question – rappelleront que toute

Pour ce qui est du délai d'obtention du résultat recherché, il peut être estimé en dizaines d'années. Ainsi, pour rattraper un jour le niveau moyen de développement de l'Europe occidentale, il aurait fallu que l'Est connaisse, dès la fin des années quatre-vingt, un supplément de croissance annuelle moyenne de l'ordre de 4 à 5 % par an, et ceci pendant vingt ans ! Encore ne s'agit-il là que d'une estimation basée sur des évaluations de niveau de développement initial relativement favorables, et pour l'ensemble de la région¹⁰⁴. Pour peu qu'on adopte des évaluations basses du niveau de richesse (celui dérivé des taux de change courants par exemple), et qu'on passe au crible qui vient d'être décrit les pays les plus pauvres, les délais de convergence pouvaient se révéler considérables : plus de soixante-dix ans par exemple pour la Roumanie ; près de cinquante ans pour les États baltes, les plus riches républiques de l'Union soviétique. En termes d'accroissement du stock de capital, un tel défi se traduisait par des montants très élevés : aux environs de 100 milliards de dollars par an pour les pays d'Europe centrale et orientale ; 200 à 250 milliards pour l'ex-URSS, et toujours sur une période de vingt ans¹⁰⁵.

Encore ne s'agit-il là que d'estimations frustes, ne prenant pas en compte un grand nombre d'éléments aggravants qui allaient se révéler dans toute leur ampleur au fur et à mesure du déroulement de la transition. On fait allusion par là, bien sûr, au déclassé des productions liés à la révélation des conditions réelles de compétitivité et d'adaptation à la demande (y compris internationale) ; aux effets de la rupture des solidarités productives ; aux coûts sociaux de la transformation ; à la prise en compte de la charge de la dette... On aura compris que ce défi ait pu justifier, aux premiers temps de la transition, l'appel répété à la mise en place d'un « plan Marshall » pour l'Europe de l'Est¹⁰⁶.

L'enjeu systémique

Si la réponse occidentale n'a été ni rapide, ni sous la forme souhaitée, ni dans les quantités attendues, c'est qu'un autre défi, de nature systémique celui-là, avait été mal pris en compte. Les pilotes de la transition semblaient supposer que la seule mise en place de la liberté du commerce et de la convertibilité de la monnaie pouvait suffire à faire jouer aux relations économiques extérieures le rôle positif qui leur était dévolu. Or, celles-ci constituent en réalité un champ de changement complexe, dont l'efficacité globale dépend de la mise en cohérence des divers éléments qui le composent. À l'instar de ce qui a été

construction sociale étant par principe toujours en cours, la transition ne pourra jamais être considérée comme achevée. Pourquoi alors ne pas prendre comme point de référence le niveau de richesse des pays de l'Europe de l'Ouest : on s'inscrit dans une vision largement partagée de la « convergence » comme objectif de tout développement.

104 Exprimée en « parité de pouvoir d'achat », le PIB moyen par habitant du « bloc soviétique » se situait, selon les évaluations moyennes de l'époque, à un peu plus de 50 % de celui de la Communauté Économique Européenne.

105 Ce n'est pas le lieu ici de détailler les calculs permettant de formuler ces diagnostics. Mentionnons néanmoins en passant que certains travaux réalisés aujourd'hui, où l'information sur les niveaux de richesse relative sont de bien meilleure qualité, indiquent que la Russie, avec un taux de croissance de 4 % par an atteindrait en 2010 (soit un peu moins de 20 ans après l'entrée dans la transition) un niveau de développement par habitant égal à environ 30 % de celui de l'Union européenne (celle-ci croissant à 2 % par an). Les données sont proches pour la Roumanie et la Bulgarie. Pour la Pologne et la Hongrie, le niveau de 2010, à hypothèses de croissance identiques, serait de l'ordre de 40 à 50 %.

106 Référence à l'aide quasi gratuite accordée par les États-Unis en 1947 à l'Europe occidentale pour hâter sa reconstruction. Étendue sur cinq ans, elle représentait chaque année environ 1,5 % du PIB de cette dernière.

noté à propos de la modification du système d'allocation de ressources dans son ensemble, ce sous-système qu'est l'ouverture ne saurait fonctionner utilement sans que soient créés un ensemble de règles encadrant le jeu des multiples agents – internes et externes – impliqués dans les flux commerciaux et financiers. Et la mise en place de ce cadre institutionnel nécessite un temps plus long que celui exigé par l'introduction des outils de l'arrimage au monde extérieur : le temps de l'adoption de règles adaptées à des conditions de production et d'échange largement incertaines ; celui de l'organisation d'administrations publiques et privées spécifiques ; celui de la formation de leurs agents... Qu'on songe ainsi à ce qu'implique la création d'un système douanier pertinent, avec ses barrières tarifaires ou non tarifaires, ses infrastructures matérielles et humaines, ses procédures d'enregistrement et de régulation, ses modalités financières et réglementaires. On voit combien le décalage dans les délais de maturation de ces deux dimensions du changement peut impliquer comme troubles de fonctionnement et pertes d'efficacité.

Le système soviétique, en URSS et dans les autres pays communistes, était caractérisé par ses propres outils et ses propres institutions. L'inconvertibilité des monnaies allait de pair avec le monopole d'État des échanges (dont la gestion était confiée à des agents spécialisés), ainsi qu'avec la planification centralisée et physique des flux commerciaux. Le tout correspondait à une vision de la relation économique extérieure par laquelle l'étranger – et plus particulièrement l'Ouest – était perçu comme un inévitable partenaire permettant avant tout de combler des « trous » de la production nationale, et avec lequel, par conséquent, il fallait bien équilibrer les comptes par le biais de l'exportation¹⁰⁷. Enfin, au-delà des caractéristiques d'organisation qui limitaient le rôle des échanges dans le développement et qui conduisaient à privilégier le commerce entre pays de l'Est eux-mêmes, le système de décision en ce domaine faisait une large place aux considérations politiques et stratégiques : le pays partenaire était, tout autant qu'un fournisseur ou un client, un allié ou un adversaire.

Or la transition, et le rôle qui est attribué dans la nouvelle logique d'allocation de ressources aux relations commerciales et financières avec le reste du monde, implique un changement radical des représentations et des comportements hérités du système ancien d'insertion dans l'économie mondiale. Elle suppose de la part de tous les acteurs, anciens et nouveaux, une sorte de « révolution culturelle », par laquelle l'étranger se « neutralise » tout en acquérant la possibilité d'intervenir directement dans l'évolution des structures productives et des processus de décision économique. La maturation d'un tel changement est plus longue encore à s'accomplir et à se stabiliser que celle afférente aux outils et aux institutions. Et ce nouveau décalage est source d'incohérences dans le fonctionnement de cette sphère de l'économie, et il est susceptible de tiédir l'intérêt des agents externes privés, mais aussi publics, pour les marchés nouvellement ouverts. Loin de faire automatiquement entrer les pays dans une sorte de spirale vertueuse favorisant la réalisation des espoirs mis en elle, l'ouverture se traduit par une accentuation des désordres et des incertitudes.

107 Le commerce entre partenaires du CAEM (Conseil d'Aide Économique Mutuelle), malgré les progrès réalisés dans la coordination des plans depuis le milieu des années cinquante, restait lui aussi tributaire de cette vision. L'inconvertibilité des monnaies, de même que la logique de la planification centralisée n'avait guère connu d'assouplissement notable dans la plupart des pays. Elles permettaient d'ailleurs, pour les pays d'Europe centrale et orientale de réduire la dépendance fonctionnelle à l'égard de l'Union soviétique. Il n'en restait pas moins que les liens entre pays d'Europe centrale et orientale étaient relativement faibles.

Des mesures présomptueuses

De toute évidence, l'ouverture immédiate ne pouvait être le *deus ex machina* capable de guider rapidement les économies de l'Est sur les chemins du rattrapage en termes de développement et de productivité : compte tenu de l'ampleur de la tâche, il fallait du temps pour y parvenir. Pire, le choix fait de l'introduction rapide de ses outils de base dans des sociétés peu préparées à les manipuler laissait attendre pour le moins de nombreux flottements dans leur fonctionnement. Ceci est sans doute vrai pour l'ensemble des pays entrant dans la transition. Mais il en est pour lesquels la difficulté était particulièrement prévisible. Ils ne disposaient pas tous en effet, face au double défi économique et systémique, de conditions identiques. Les uns – ceux d'Europe centrale surtout –, en raison de leur passé de réformes et de leur proximité géographique avec l'Ouest, avaient amorcé le changement du triple point de vue – technique, institutionnel, culturel – qui a été évoqué. Pour eux, le champ de la transformation des relations économiques, commerciales et financières internationales était, à l'instar du champ interne, quelque peu défriché. Ils n'en allaient pas moins connaître des déceptions. Mais les autres avaient beaucoup à instituer et à apprendre. C'est le cas en particulier des États issus du démantèlement de l'URSS, où le contact direct avec les réalités économiques internationales n'avait guère existé, du fait des règles de la planification centralisée et de la coupure quasi totale d'avec l'Ouest développé.

Celui-ci ne pouvait donc que décevoir et, pour certains pays, sur une longue période. Aussi ouverts que soient ses consommateurs et ses entreprises, aussi riches que soient ses financiers publics et privés, l'Ouest ne pouvait, en tout état de cause, assumer qu'une infime partie des charges liées à l'entrée de l'Est sur une trajectoire de croissance. En ce sens, les messages implicites ou explicites, qu'il a pu adresser concernant son soutien, et l'espoir qu'à l'Est on entretenait sur ce point étaient présomptueux, voire mensongers. Seuls les dix-sept millions d'Allemands de l'Est ont vu l'attention externe se concrétiser par la fusion avec le reste de l'Allemagne : ce sont en moyenne 100 milliards de marks par an qui leur ont été consacrés par la partie occidentale du pays¹⁰⁸. Il fallait pour cela la volonté et l'engagement sans faille de toute une société, mue par des raisons politiques, stratégiques bien particulières. La seule logique des offres et des demandes n'eût évidemment pas suffi.

Elle ne suffisait pas, en tout cas, ailleurs. Le « branchement » de l'Est sur le reste de l'économie mondiale et le changement des modalités de l'échange à l'intérieur même de l'espace post-communiste n'auraient pu entraîner une ouverture des marchés et des flux de capitaux tels qu'ils permettent de relever en un délai suffisamment bref le défi lancé. Mais, en plus, cette ouverture ne pouvait clarifier rapidement les conditions permettant à l'arrimage de porter ses fruits : identification des lieux de demande et de profit à venir, des niveaux de productivités, des avantages comparatifs... À certains égards même, ceci a été évoqué précédemment, la façon dont elle s'est opérée a accru les troubles de lecture en ce domaine. Aussi, malgré ce qu'ils savaient de l'importance des débouchés potentiels que représentaient les pays de l'Est, de la qualité de leur main d'œuvre, des niveaux de leur technologie, les acteurs privés de l'Ouest n'étaient pas en mesure de mobiliser leur attention vers eux.

108 Pour des résultats qui de surcroît sont loin de faire l'unanimité, comme on le sait. Le processus de convergence entre Länder de l'Ouest et de l'Est ne s'est pas pour l'heure déroulé avec l'efficacité espérée.

Ces arguments valent aussi pour les acteurs publics – États et institutions internationales –. Même mobilisés, leurs moyens ne pouvaient, en tout état de cause, qu’être insuffisants eu égard aux besoins. Mais pour eux également se posait la question de la faible lisibilité de la situation générale à l’Est : elle ne leur permettait pas d’identifier clairement les bonnes politiques et les bons projets ainsi que les risques associés à l’ouverture de leurs propres marchés. Comptables de leurs engagements devant leurs sociétés, soumis à des demandes d’intervention concurrentes, ces acteurs ne pouvaient être à la hauteur du défi qu’ils avaient contribué, par leurs conseils, à alourdir.

Des résultats décevants

Dans ces conditions, on ne s’étonnera pas que la critique de la politique d’ouverture se soit vu associée à celle de la stratégie de transition pour sa responsabilité dans les déboires qu’ont connus les pays de l’Est depuis la fin du système communiste. De fait, les malentendus et les erreurs d’appréciation qui la caractérisent expliquent nombre de déceptions, d’erreurs, et d’aigreurs.

Des dégâts inutiles

Ainsi en est-il de l’impact des mesures drastiques de libéralisation adoptées dans l’élan des politiques économiques inaugurales de la transition. L’introduction de la convertibilité des monnaies, même limitée aux opérations sur biens et services, ainsi que l’ouverture aux fournisseurs et clients étrangers mettaient immédiatement en péril une grande partie des solidarités productives héritées du système ancien. On avait déjà vu, en 1989, à l’échelle du CAEM, après l’annonce de la dissolution de l’institution, de l’instauration d’un système de paiements en devises convertibles, et de l’adoption de prix internationaux pour les échanges entre pays membres, l’effet destructeur de règles du jeu de type « libéral ». Les États et leurs agents (administrations, centrales de commerce extérieur, entreprises dans certains cas) avaient alors commencé à se détourner de leurs partenaires socialistes habituels pour privilégier l’exportation vers les pays occidentaux, plus assurés qu’ils étaient d’obtenir là des devises fortes (et des biens censés plus adaptés à la demande). S’était amorcé un mouvement descendant des échanges réciproques, chacun se contentant plus que jamais de limiter ses ventes à la seule couverture des importations incompressibles. Les politiques d’ouverture ne pouvaient que prolonger le déclin ainsi entamé dans les échanges entre pays du CAEM¹⁰⁹. Et la pente allait être d’autant plus vive que le contrôle des administrations sur l’activité commerciale des entreprises était, conformément à la logique générale, de plus en plus réduit.

Mais c’est évidemment à l’intérieur de l’ex-URSS elle-même que l’effet allait se révéler dans toute son ampleur : déjà malmenés au cours des dernières années de la perestroïka, les échanges inter républicains s’effondrent plus rudement encore que ne s’étaient réduits les échanges intra-CAEM, dans une sorte de spirale où s’enchaînent difficultés économiques, réflexes protectionnistes, et aigreurs politiques... Il est clair que l’établissement de nouvelles règles de l’échange a joué dans ce processus, un rôle aggravant. Bien sûr, à l’Ouest comme à l’Est, des voix se firent entendre pour prôner le

109 Dont la dissolution ne sera « officialisée » que dans le courant de l’année quatre-vingt-dix. Les exportations de l’Europe centrale et orientale à destination de l’ensemble du monde sont passées de 63,6 milliards de dollars en 1987 à 61,7 milliards de dollars en 1990. Dans le même temps, la part des pays du CAEM est passée de 50,2 % à 38,1 %.

maintien de solidarités minimales en Europe centrale et orientale autour de la Pologne, de la Hongrie et de la Tchécoslovaquie par la création d'une « zone centre européenne de libre échange » (le CEFTA), et en ex-URSS pour inciter à la formation d'une zone monétaire unique adossée sur une Union de Paiements¹¹⁰. En réalité, la libéralisation des modalités de l'échange ne pouvait qu'aggraver objectivement les ruptures dans les liens productifs et, *in fine*, le marasme économique et social. Sans doute, dira-t-on encore, nombre de ces relations étaient potentiellement condamnées par la logique même de la transition vers le marché : il y avait des flux « socialement inutiles », comme il y avait des productions ne correspondant pas à la demande sociale réelle et à la contrainte de productivité. Mais il y a tout lieu de croire que certains de ceux qui ont disparu dans la tourmente des premiers temps de la transformation, auraient pu être sauvegardés, ne serait-ce même qu'au nom de la rationalité économique. La logique de « gravitation », par laquelle les liens économiques internationaux s'établissent selon la proximité géographique des pays, leur taille et leur niveau de développement relatifs, n'expliquait certes pas tout, dans le camp socialiste, et les flux bilatéraux n'étaient pas tous fondés sur le jeu des avantages comparatifs, absolus ou relatifs. De là à introduire rapidement des mesures radicales dans l'organisation des échanges extérieurs, il y avait un pas dont le franchissement eût mérité dans la plupart des pays de la circonspection. Et il faut souligner que non seulement une partie des destructions engendrées par le cadre nouveau peuvent être qualifiées d'« inutiles » au regard même de l'économiste, mais qu'elles ont eu aussi des effets sociaux et politiques dont le résultat final est d'avoir freiné la modification attendue des représentations en matière d'ouverture.

Des chocs macroéconomiques récurrents

L'ouverture à l'étranger et ses modalités ont donc à voir directement, au titre de facteur aggravant, avec le cataclysme traversé par l'économie réelle. Plus encore, par les troubles de lecture supplémentaires ainsi provoqués, elle a contrarié ce qu'on espérait d'elle : l'action rapide des investisseurs privés. Ceux-ci sont restés dans l'attente, ne participant que faiblement et tardivement, dans la majeure partie des pays, au redressement des trajectoires productives. Le **tableau 13** témoigne assez du temps qu'il a fallu, partout, pour que les investissements directs étrangers atteignent un volume significatif¹¹¹. Encore voit-on qu'ils restent de faible ampleur dans beaucoup de pays, notamment de l'ex-URSS : seuls ceux qui détiennent des gisements d'hydrocarbures tirent de ce point de vue leur épingle du jeu.

Cet examen des déceptions macroéconomiques enregistrées à propos de l'ouverture mérite qu'on fasse également une place aux déconvenues rencontrées dans l'ordre des politiques monétaires et budgétaires. Car sur ce plan aussi, l'instauration rapide de nouvelles règles en l'absence de sauvegardes suffisantes, explique, pour partie, nombre des difficultés éprouvées de façon récurrente dans la gestion des équilibres fondamentaux. Prenons ainsi le fait d'avoir fait du taux de change un des instruments centraux de la

110 Similaire à celle qui avait été mise en place pour accompagner le plan Marshall en Europe occidentale. Il est à noter que de telles idées sont venues notamment d'institutions financières internationales. Elles apparaissaient ainsi, après avoir promu la libéralisation, comme des pompiers pyromanes !

111 La Hongrie fait exception, rassemblant sur elle, entre 1990 et 1995, plus de la moitié des investissements directs. Il faut dire que la « lisibilité » de l'économie y était supérieure du fait de l'avancement des réformes. Pour la même raison, les anticipations étrangères sur sa capacité à relever le défi de la transition étaient plus positives qu'ailleurs.

maîtrise de l'inflation. On sait l'incertitude qui, en général, entourait l'identification du niveau auquel il convenait de le fixer : ni les taux d'inflation à venir, ni les parités de pouvoir d'achat pouvant servir de point de repère, ni la capacité à accumuler des réserves

Tableau 13 – L'investissement direct étranger
(Flux nets enregistrés dans la balance des paiements)

	En millions de dollars											Total 1989-1999	En \$ par hab. 1989-1999			
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999			2000		
Bulgarie	...	4	56	42	40	105	98	138	507	537	806	500	2 333	284		
Hongrie	187	311	1 459	1 471	2 328	1 097	4 410	1 987	1 653	1 453	1 414	1 650	17 770	1 764		
Pologne	...	0	117	284	580	542	1 134	2 741	3 041	4 966	6 642	9 950	20 047	518		
Roumanie	...	-18	37	73	87	341	417	415	1 267	2 079	949	500	5 647	252		
Slovaquie	10	24	82	100	107	236	194	199	84	374	701	1 500	2 111	391		
Tchéquie	983	563	749	2 526	1 276	1 275	2 641	4 912	6 000	14 925	1 447		
Estonie	156	212	199	111	130	574	222	250	1 604	1 115		
Lettonie	50	279	245	379	515	303	331	300	2 102	866		
Lituanie	30	31	72	152	328	921	478	295	2 012	545		
ECO	197	321	1 751	2 953	3 941	3 592	9 295	7 398	8 800	13 848	16 455	20 945	68 551	668		
Arménie	0	1	8	25	18	52	221	131	150	456	120		
Azerbaïdjan	0	22	282	661	1 093	1 024	510	274	3 592	448		
Biélorussie	18	11	15	73	198	142	225	100	682	67		
Géorgie	0	8	6	54	236	221	96	109	621	116		
Kazakhstan	100	473	635	964	1 137	1 320	1 143	1 584	1 500	7 356	494		
Kirghizstan	38	96	47	83	109	35	42	408	87		
Moldavie	17	14	18	73	23	75	86	33	100	339	79		
Russie	500	1 663	1 665	4 036	1 734	746	2 000	10 344	71		
Ouzbékistan	9	48	73	-24	90	167	226	201	231	790	32		
Tadjikistan	9	9	12	20	25	30	24	21	30	150	25		
Turkménistan	79	103	233	108	108	62	89	100	782	159		
Ukraine	151	257	526	581	747	489	750	2 751	55		
CEI	135	642	1 579	3 610	4 427	7 979	5 739	4 160	5 386	28 271	146
TOTAL	197	321	1 751	3 088	4 583	5 171	12 905	11 825	16 779	19 587	20 615	26 331	96 822	327		

Source : BERD, Transition Report, 1999.

Note : Les données de la Commission Économique pour l'Europe, qui indique également comme sources les statistiques nationales de balance des paiements peuvent différer légèrement, par pays et par années de celles de la BERD. Le paysage général ne s'en trouve pas significativement modifié, dans l'espace et dans le temps.

ne pouvaient évidemment être précisés avec un minimum de véracité. On sait également la faible maîtrise des acteurs publics dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures d'accompagnement. On sait, enfin, l'impréparation des acteurs privés – entreprises mais, surtout, banques et institutions financières – dans la manipulation de ces nouveaux outils. Il ne pouvait résulter de cet ensemble de mauvaises conditions qu'un cheminement chaotique, accentuant par ses propres implications (pression à la dévaluation et montée de la dette), les menaces que l'évolution de l'économie réelle faisait peser sur la tenue de l'équilibre des opérations courantes et du budget. On se souvient, bien sûr, du rôle aggravant qu'ont joué les phénomènes de change dans la survenue des crises russes ; il faut, aussi, mentionner les chocs ou les pressions subis par les pays de l'Europe centrale et orientale (la Bulgarie et la Roumanie en particulier) : même la Hongrie et la Tchéquie n'y ont pas échappé. De ces crises, de ces rechutes, ont résulté des politiques toujours plus rigoureuses et des ajournements toujours plus tardifs de la reprise.

Aigreurs et effets pervers

L'ouverture sur l'extérieur, donc, loin de consolider rapidement la stabilisation et la reprise, a contribué à fragiliser dans la durée les trajectoires économiques. Bien sûr, cette fragilisation est plus ou moins marquée, selon le degré de préparation des pays aux contraintes générales de la transformation, mais elle est présente partout. Et il y a là

une première raison légitime de mettre en accusation les modalités de l'insertion internationale proposées par les stratèges de la transition. Il y a là, surtout, de quoi justifier une aigreur particulière à l'égard de l'Ouest : n'est-il pas le modèle de référence dont dirigeants « orientaux » et conseillers occidentaux donnaient à croire qu'il était adapté à la situation ?

À ce malentendu s'en ajoute un autre : l'assistance occidentale en direction de l'Est n'a correspondu, ni par sa nature, ni par son volume, aux attentes. Quant à sa nature, ce qui a été dit précédemment sur la frilosité des investisseurs privés montre assez que l'intervention la plus attendue – le soutien aux capacités de production nationales et la création de capacités nouvelles – a été longue à venir... lorsqu'elle est venue. Et si on comptabilise les apports ainsi réalisés, ils paraissent bien faibles lorsqu'on les met en regard des besoins. Les investissements directs étrangers ont représenté moins de sept milliards de dollars par an pour l'ensemble de l'Europe centrale et orientale pendant les dix premières années de la transition ; à peine plus de trois milliards de dollars par an pour les douze pays de la CEI de 1992 à 1999. Et on a vu combien cette « manne » avait été inégalement répartie dans le temps et dans l'espace.

L'action publique a certes été bien plus volumineuse : à elles seules les grandes institutions multilatérales¹¹² ont engagé près de 50 milliards de dollars en Europe centrale et orientale, et pas loin de 70 milliards de dollars dans les pays de la CEI. Mais elle a été concentrée sur l'aide au maintien des grands équilibres macroéconomiques et sur l'assistance technique ; sa contribution directe au soutien et au renouvellement des structures productives a du coup été limitée et peu visible. Encore faut-il souligner qu'il s'agit là de montants « engagés », et non effectivement versés. C'est que beaucoup de ces interventions ont été soumises à conditions de la part du principal acteur public, le Fonds Monétaire International, qui, à lui seul représente près du tiers de cette forme de mobilisation occidentale pour l'Europe centrale et orientale, et près de la moitié pour la Communauté des États Indépendants. À la déception née du faible caractère opérationnel direct de cette intervention s'est ainsi ajoutée l'irritation de cet ensemble d'États jaloux pour la plupart d'une indépendance neuve ou recouvrée. Quand on sait, enfin, que la logique de la conditionnalité a poussé le Fonds Monétaire à une immixtion croissante dans la conduite des politiques économiques et dans la mise en place des réformes structurelles dont ni les unes ni les autres n'étaient garanties de réussir, on peut comprendre que l'institution, si représentative du modèle « occidental » ait été vilipendée à de nombreuses reprises et dans de nombreux lieux. En Russie, qui a reçu plus de la moitié de l'aide fournie à l'Est par le FMI (30 milliards de dollars sur 50 environ), celui-ci a pu être accusé d'avoir été l'agent des États-Unis dans la mise à mal volontaire de la puissance du pays.

Bien d'autres critiques encore seraient à détailler, pour la plupart justifiées puisque ressenties, à l'égard de l'ouverture et de l'Occident. Mentionnons pour mémoire, mais sans en réduire la signification tant elles révèlent aussi la déception des sociétés : la faible part de don dans les transferts et l'accumulation de dettes qui s'ensuit, venant peser à terme sur l'équilibre des budgets ; le profit réalisé par les acteurs occidentaux de terrain chargés de la

¹¹² Le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale (BM), la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD), la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et l'Union Européenne (UE).

mise en œuvre des opérations d'assistance technique, souvent peu au fait des réalités locales, et souvent; les risques de déséquilibre des tissus économiques liés à l'insertion des pays dans les stratégies des firmes multinationales ; les détournements et la corruption que certains de ces transferts ont nourris, alors même que la fuite des capitaux fleurissait... Pour résumer, l'ouverture des économies et « l'assistance » occidentale, telles qu'elles ont été conduites, sont à inscrire au rang des erreurs stratégiques de la transition.

Utilité et nécessité de l'ouverture à l'Ouest

Il y a quelque facilité, et une sévérité excessive à vouer l'Ouest et l'ouverture aux gémonies. Cette attitude vient peut-être de la difficulté à voir, sans en comprendre toutes les raisons, les pays de l'Est plonger dans une crise économique et sociale d'une violence rare. En dehors de tout parti pris idéologique, c'est une propension naturelle que de chercher des coupables du côté des conseillers et des décideurs plutôt que de celui des « payeurs », du côté des riches plutôt que du côté des pauvres. Mais en réalité, l'action occidentale n'a pas été si faible et si inefficace que certains le disent. Bien plus : on peut se demander ce qu'il serait advenu, dans l'espace troublé et déjà en crise qu'était l'espace soviétique à la fin des années quatre-vingt, sans le cadre structurant qu'a été l'ouverture, et sans le soutien apporté par l'Ouest.

Une mobilisation tous azimuts

Le monde occidental ne s'en est pas tenu à de simples messages, explicites ou implicites, en direction de l'Est en crise. Sans doute a-t-il exprimé sa satisfaction et multiplié ses annonces au fur et à mesure que l'espace socialiste se défaisait, et plus encore au moment même où l'éclatement de l'URSS devenait inéluctable. Sans doute était-il autant guidé par la crainte et l'intérêt que par la sympathie et la bienveillance. Mais il a agi, et son soutien à l'économie ne s'est pas démenti, en direction de tous, et pour répondre à des besoins multiformes.

Une mobilisation réactive

L'intervention occidentale n'a pas pris immédiatement la forme qui était espérée¹¹³ – des transferts directs et massifs à destination des structures productives. Elle a principalement été guidée par les besoins spécifiques de chaque pays à tout moment de sa transition et non pas par le souci de suivre une sorte de plan préétabli appliqué de façon volontariste : en ce sens on peut la qualifier de « passive ». De ce fait, elle s'est réalisée selon des modalités multiples, variant dans le temps et dans l'espace.

Prenons ainsi l'aide alimentaire, qui est une forme « passive » d'assistance dans la mesure où elle résulte du souci d'éviter d'éventuels troubles sociaux engendrés par les intenses difficultés de la crise initiale¹¹⁴. Elle a concerné de nombreux pays, mais dans des proportions variables, dépendant de la gravité des situations nationales. Ainsi, la Russie

113 Dans la « culture économique socialiste », il allait de soi que toute augmentation de production ne pouvait résulter essentiellement que d'apports matériels. Les logiques de productivité faisaient certes une place aux questions de gouvernance macro et microéconomique, mais leur place était malgré tout secondes.

114 L'Ouest s'est tenu prêt également, à l'occasion de crises ultérieures ou du fait de circonstances particulièrement dramatiques (guerres en particulier), à réaliser des opérations d'aide alimentaire. On se souviendra notamment des propositions faites en ce domaine au lendemain de la crise russe de 1998.

aurait reçu en 1991 et 1992 environ trois milliards de dollars¹¹⁵ ; l'Europe centrale et orientale aurait bénéficié pour sa part, entre 1990 et 1995, de plus de deux milliards de dollars d'aide alimentaire (Roumanie et Pologne en particulier) et près d'un demi milliard d'aide humanitaire (Pologne surtout).

L'aide destinée à prévenir des risques nucléaires majeurs dus au mauvais état des centrales nucléaires, en Ukraine (où se trouve Tchernobyl), mais aussi en Bulgarie ou en Lituanie participe de la même logique : elle est destinée à protéger, elle est inégale dans ses montants. Échelonnée sur plusieurs années, elle se chiffre à plusieurs milliards de dollars (entre trois et cinq pour la centrale de Tchernobyl). L'assistance au démantèlement des armes nucléaires tactiques présentes notamment en Ukraine au moment de l'éclatement de l'URSS (plusieurs milliards de dollars) appartient également à cette forme d'assistance, motivée par le sentiment d'urgence et d'inquiétude.

À certains égards, on peut encore classer au titre de l'aide visant principalement à passer des caps difficiles les crédits bilatéraux accordés par les principaux États occidentaux, en particulier au début de la transformation. Ils sont, bien sûr, différents des aides qui viennent d'être évoquées, au moins parce que la plupart d'entre eux, même s'ils se sont accompagnées de garanties gouvernementales sans lesquelles ils n'auraient pas été accordés, impliquaient la création d'une dette. Ils ont également pour particularité de favoriser les exportateurs du pays octroyant le prêt. Ils n'en ont pas moins permis souvent de faire face, dans les pays destinataires, à des difficultés d'approvisionnement et de fonctionnement marquées. La Russie a reçu ainsi, de 1991 à 1993, plus de 20 milliards de dollars ; l'Europe centrale et orientale (Pologne, Hongrie, Roumanie, Tchéquie et Slovaquie) a bénéficié d'un montant de prêts équivalent entre 1990 et 1995.

Enfin, avec le rééchelonnement des dettes héritées de la période socialiste, puis de celles contractées au long même de la transition, la posture occidentale devient mi-passive, mi-active. Elle est passive dans la mesure où le rapport qui se met en place, dans une procédure de ce type, repose pour beaucoup sur la « dépendance du créancier ». Celui-ci¹¹⁶, soucieux de ne pas alourdir son bilan par de mauvaises créances, se doit de déboucher sur un résultat positif. Mais elle est active aussi car le débiteur, pour peu qu'il soit soucieux de préserver son image et sa capacité future d'emprunt, est contraint de se plier à des conditions pesant sur la conduite de sa politique économique. Peu présente aux premiers temps de la transition, cette conditionnalité s'est renforcée au fil du temps, et notamment vis-à-vis de la Russie, le plus gros débiteur de l'Est¹¹⁷, qui a procédé à plusieurs rééchelonnements. Le principal autre débiteur ayant eu recours au rééchelonnement de la dette accumulée à l'époque socialiste, la Pologne, a subi de moindres contraintes : l'Ouest

115 Selon certaines sources américaines, le total de l'aide alimentaire accordée à la Russie pourrait avoir atteint vingt milliards de dollars. Sans doute inclue-t-on dans ce total non seulement l'aide alimentaire publique, mais aussi l'aide humanitaire fournie par des organisations privées. On a repris ici un compte-rendu russe datant de 1996.

116 Les négociations se déroulent sur deux fronts : celui de la dette publique (contractée avec des garanties des gouvernements occidentaux), celui de la dette privée (résultant du jeu « normal » des marchés financiers). Les créanciers publics sont réunis dans le « club de Paris », les créanciers privés dans le « club de Londres ».

117 La dette de la Russie (hors celle contractée vis à vis des institutions financières internationales) s'élève à environ 120 milliards de dollars, dont les deux tiers environ sont hérités de l'Union soviétique. La Russie a pris sur elle le remboursement de la totalité de la dette soviétique, mais aussi la totalité des actifs.

en a même « effacé » une partie (16 à 17 milliards de dollars). Un geste similaire, mais de moindre ampleur (1 milliard de dollars environ) a concerné la Bulgarie.

Bien entendu, les rééchelonnements, dont le cumul atteint plusieurs dizaines de milliards de dollars, impliquent malgré tout un remboursement ultérieur, mais ils allègent sensiblement les contraintes immédiates pesant sur l'équilibre des comptes extérieurs. À ce titre, il est légitime de les inclure dans l'examen de la mobilisation occidentale.

Le montant global de ces interventions, « réactives » et réalisées dans un cadre principalement bilatéral est difficile à estimer : les modalités en sont diverses, les acteurs (y compris privés) nombreux, et les effets d'annonce sont fréquents et délicats à contrôler. Il y a eu malgré tout des tentatives : un groupe de travail spécialisé de l'OCDE s'y est consacré jusqu'en 1996, le G.24. Selon ses estimations, la somme des engagements bilatéraux aurait atteint plus de 100 milliards de dollars entre 1990 et 1995, dont la Russie et la Pologne auraient été les principaux bénéficiaires. L'Allemagne aurait été le principal « donateur » (hors assistance à l'ex-RDA). On voit ainsi que la question de la dette a joué un rôle décisif : sont désignés en effet les principaux débiteurs et le principal créancier de l'ex-camp socialiste.

Une action constructive

L'intervention de l'Ouest a fait une place, dès le début, à des actions plus constructives, visant à accompagner les pays de l'Est dans la mise en œuvre des politiques économiques et des réformes structurelles. Ces modalités sont devenues progressivement centrales. Par ailleurs, les acteurs principaux n'en ont plus été les États, même coordonnés dans le cadre de clubs ou de groupes *ad hoc*, mais des institutions multilatérales. Enfin, et précisément du fait de la nécessité qu'il y a, dans ce type d'enceintes, à rendre compte aux parties prenantes des moyens mobilisés, cet engagement a pu faire l'objet d'un suivi comptable plus satisfaisant. Le **tableau 14** dresse le bilan des engagements pris par les principales de ces institutions au long de la période 1991-1999, dont on peut voir qu'elle est loin d'être négligeable sur le plan quantitatif.

Le Fonds Monétaire International joue, dans ce concert, une partition déterminante. C'est à lui en effet que revient d'être le tuteur central de la transformation, aussi bien par le montant des fonds qu'il alloue que par la destination qui leur est réservée, et par le rôle « d'ouvreur » qui lui est attribué dans la plupart des négociations que chaque pays de l'Est mène avec les autres acteurs occidentaux de la transition, qu'ils soient publics ou privés. Cette place décisive, le FMI la doit bien sûr à sa fonction traditionnelle de quasi « prêteur en dernier ressort » à l'échelle mondiale. Mais elle est liée, aussi bien, à la nécessité d'avoir, face à la multiplicité des demandes potentielles en provenance de l'Est, face à la diversité des situations nationales, face à la nouveauté, enfin, du processus en cours, un maître d'œuvre unique : laisser cela à l'appréciation des seuls États, même réunis pour se coordonner, aurait probablement freiné l'efficacité de leur action, ne serait-ce que par le trouble qu'eût introduit dans les négociations le jeu des intérêts nationaux – notamment politiques – entre États occidentaux. Tout aussi dépendant qu'il soit, en dernière instance, de puissances plus égales que d'autres, le FMI reste malgré tout un acteur dont les critères de décision sont avant tout techniques, renvoyant, particulièrement, à la capacité des

emprunteurs à tenir leurs grands équilibres comptables¹¹⁸. Au demeurant, le FMI a non seulement adapté ses conditions aux particularités nationales, mais aussi mis en place des modalités d'intervention spécifiques aux pays en transition : « facilité systémique de transformation », « facilité élargie », « facilité de financement compensatoire et contingente »...

L'engagement de la Banque Mondiale, dont une fraction a comporté une part de don, a de la même façon concerné l'aide à la tenue des grands équilibres. De plus, conformément à ses missions traditionnelles, elle a largement contribué à l'élaboration de projets relatifs aux infrastructures et aux secteurs lourds de l'économie, spécialement l'agriculture. Enfin, elle a accompagné, par son assistance technique, la mise en œuvre des réformes structurelles (en particulier la privatisation) et le fonctionnement des institutions nouvelles.

Tableau 14 – Principaux transferts multilatéraux en direction de l'espace post-communiste
(engagements en millions de dollars)

	FMI *	Banque mondiale **	BERD ***	BEI ****	Union européenne *****	TOTAL	Par habitant (\$)
Bulgarie	2 698	1 200	392	506	865	5 661	690
Hongrie	2 349	1 959	1 274	979	1 034	7 595	752
Pologne	2 780	4 189	1 511	2 073	2 176	12 729	328
Roumanie	2 347	3 012	1 660	1 325	1 274	9 618	429
Slovaquie	158	135	571	816	460	2 140	396
Tchéquie	242	776	794	1 707	666	4 185	406
Estonie	114	125	324	81	201	845	604
Lettonie	200	315	261	201	266	1 243	518
Lituanie	379	293	289	238	338	1 537	415
ECO	11 267	12 004	7 076	7 926	7 280	45 553	444
Arménie	210	537	95 ---		63	905	245
Azerbaïdjan	288	370	296 ---		93	1 047	138
Biélorussie	268	170	183 ---		61	682	67
Géorgie	334	510	201 ---		71	1 116	207
Kazakhstan	1 296	1 680	565 ---		120	3 661	247
Kirghizistan	258	501	188 ---		53	1 000	208
Moldavie	335	449	161 ---		66	1 011	235
Russie	29 450	11 722	3 025 ---		1 363	45 560	311
Ouzbékistan	171	434	560 ---		110	1 275	53
Tadjikistan	158	180	18 ---		9	365	59
Turkménistan	0	90	178 ---		43	311	63
Ukraine	5 352	2 822	939 ---		493	9 606	189
CEI	38 120	19 465	6 409 ---		2 545	66 539	235
TOTAL	49 387	31 469	13 485	7 926	9 825	112 092	290

* Total des engagements jusque fin 1999. Les données originales en DTS (Droits de Tirage Spéciaux) ont été converties en dollars au taux moyen de 1,36732 \$ pour 1 DTS.

118 La critique de l'action du FMI a concerné également son faible contrôle de la circulation des fonds qu'il prêtait. Ce contrôle a été accentué, de même qu'a été renforcé le suivi des politiques macroéconomiques, et qu'ont été élargies les références de la conditionnalité. Mais n'y a-t-il pas quelque contradiction à regretter d'une part l'excès d'ingérence liée à cette dernière, et d'autre part l'insuffisante immixtion dans les affaires intérieures que soulignent les pratiques anormales dans la gestion des fonds alloués.

** Total cumulé pour la période 1991-1999.

*** Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement. Total cumulé pour la période 1991-1999. Les données originales en euros ont été converties en dollars au taux de 1,07 \$ pour 1 euro.

**** Banque Européenne d'Investissement. Total pour la période 1995-1999. Les données en euros ont été converties au taux de 1,07 \$ pour 1 euro.

***** Total cumulé 1990-1999 pour l'Europe centrale et orientale (programme PHARE) et 1991-1999 pour la CEI (programme TACIS). Les données en euros ont été converties en dollars au taux de 1,07\$ pour 1 euro. N'ont pas été répartis par pays les financements de programme « multi-pays », soit environ 800 millions d'euros pour l'Europe centrale et orientale et 1 200 millions d'euros pour la CEI.

Le rôle de l'Union européenne

Le tableau 9 met en lumière l'importance prise par les institutions européennes dans l'action économique occidentale en direction de l'espace post-communiste : l'Union européenne elle-même, mais aussi la BERD, banque dans laquelle les pays de l'Europe occidentale disposent, collectivement, de la majorité absolue des droits de vote, ainsi que la BEI.

Passons rapidement sur cette dernière, « vieille » banque de développement, dont le terrain était constitué des pays de la Communauté européenne, mais dont l'intervention en Europe centrale et orientale témoigne de la mobilisation ouest-européenne en faveur de l'intégration de cette région dans l'Union, et pour des montants de transfert qui sont loin d'être négligeables. Notons aussi que du fait de ses statuts elle n'a pu développer son action sur d'autres pays : ce n'est qu'à partir de 2001 qu'elle s'est vue autorisée à s'intéresser à la CEI, par un prêt accordé à la Russie.

Plus remarquable est le cas de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD). Non seulement parce que sa fondation¹¹⁹ souligne la volonté de l'Europe de l'Ouest (en association avec les autres grands pays industrialisés) d'accompagner de façon constructive la transition, mais aussi parce que les fondements et les modalités de son intervention se sont voulus adaptés aux spécificités de cette transformation. On en jugera d'une part par ses statuts qui, de façon peu ordinaire pour une banque internationale, même publique, mettent la transition vers la démocratie au nombre de ses préoccupations. On en jugera aussi par cette règle statutaire qui lui impose de consacrer 60 % de ses prêts et investissements à des projets impliquant le secteur privé. Institution financière banale sans aucun doute, puisqu'elle s'applique à elle-même les critères de performance qui valent pour toute banque, elle est donc, en même temps, un acteur central dans la mise en œuvre d'une politique publique à l'échelle internationale. Mais surtout, en jouant un rôle de garant et de catalyseur de l'action d'entreprises privées sur le terrain oriental, en ciblant de plus en plus nettement son action sur les petites et moyennes entreprises (par la création sur place en particulier de sociétés de capital risques), en participant à la mise au point des opérations de privatisation, en insistant, en somme, sur l'action « d'en bas », la BERD s'est voulue, plus que le FMI et la Banque mondiale un mobilisateur des acteurs de terrain.

119 La BERD fonctionne depuis avril 1991. Les pays membres de la Communauté européenne en détiennent la majorité du capital. Les vingt-cinq pays de l'Est en transition, dits « pays d'opérations », en sont à la fois membres et destinataires principaux de son action.

De même, c'est au titre de leur intention constructive et de leur attention au terrain qu'on doit évoquer les programmes PHARE et TACIS de l'Union européenne, dont il convient de mentionner en outre qu'ils sont caractérisés, pour les pays de l'Est, par leur gratuité¹²⁰, ce qui rehausse quelque peu la signification des données rassemblées au tableau 9 dans la colonne « Union européenne ». Le premier de ces programmes, originellement limité à la Pologne et à la Hongrie, d'où son acronyme (Pologne Hongrie Aide à la Reconstruction Économique), s'est étendu à l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion. Le second, ainsi que l'indique la série d'initiales qui le compose (Technical Assistance to Commonwealth of Independent States), est dirigé vers les divers pays de l'ex-URSS, non compris les États baltes. Multidimensionnels, et généralement développés dans le cadre d'enveloppes financières de petite taille, ces programmes sont principalement guidés par la volonté d'accompagner les multiples acteurs -à tous les échelons de la responsabilité administrative et productive- dans la conception et la mise en place de projets de réforme concrets. Longtemps confiés à des équipes occidentales de consultants privés, ces programmes ont inclus de façon croissante les acteurs locaux¹²¹.

L'Union européenne se signale, enfin, par l'adoption de dispositifs et par la signature d'accords visant à favoriser le commerce et notamment l'importation de biens non agricoles en provenance d'Europe centrale et orientale. Le démantèlement asymétrique des barrières tarifaires et non tarifaires à l'entrée du marché commun pour les produits dits « sensibles » a constitué ainsi, au début de la transition, un avantage non négligeable. De la même façon, l'extension à l'Est des règles du « trafic de perfectionnement passif », par lesquelles l'ouvraison de produits occidentaux a bénéficié de conditions douanières avantageuses, a contribué sensiblement à la croissance des ventes orientales sur les marchés européens. Elle a contribué également à l'amélioration des produits, et plus encore à celle de la gouvernance des entreprises orientales impliquées dans ce type d'opérations.

Une ouverture salutaire

D'avoir passé en revue les modalités de l'intervention occidentale témoigne, certes, de la réalité de la mobilisation, à laquelle d'ailleurs ont été associés les autres membres de la communauté internationale parties prenantes des grandes institutions multilatérales. Mais il faut aller plus loin, et se demander si elle était en cohérence avec la stratégie de transition adoptée : après tout la bonne volonté, surtout lorsqu'elle n'oublie pas de ménager ses propres intérêts, n'est pas un gage de pertinence absolue. À supposer, ensuite, que l'assistance occidentale ait été adaptée, dans ses grands principes, à la logique libérale de transformation du système d'allocation des ressources, il faut également voir dans quelle mesure elle n'aurait pas pu être améliorée, dans ses volumes et dans ses pratiques. Enfin, et surtout, en admettant même qu'une réponse positive soit donnée aux deux premières interrogations, il reste à se demander si la logique adoptée était bien celle qui convenait à l'espace post-communiste.

120 La gratuité caractérise également la plupart des actions de coopération menées dans un cadre bilatéral par les administrations publiques (et parfois privées) des pays occidentaux. La Banque mondiale accorde pour sa part des prêts comportant une part de don.

121 Le programme PHARE pour sa part est désormais inséré dans le dispositif de préparation à l'adhésion, et voit croître la part des fonds destinés à des projets d'investissement.

De la cohérence de l'intervention

La multiplicité même des formes de l'intervention occidentale -passive et active, d'assistance financière et technique, publique et privée- donne à penser *a priori* que l'Ouest a su s'adapter à la situation créée par l'effondrement du système soviétique et la stratégie de transition adoptée. Examinée pays par pays destinataire, cette intervention témoigne en outre, par la variété de ses structures, de sa souplesse face aux situations nationales. Mais ces observations simples ne suffisent pas, cependant, pour justifier le satisfecit qu'on serait tenté de décerner à la communauté internationale. C'est surtout par son adéquation aux besoins impliqués par la logique profonde de la transformation que cette intervention vaut d'être ratifiée. Au fond, en effet, elle a correspondu, dans ses contours et dans son évolution, aux divers défis qui se dressaient devant chaque pays.

Ainsi en est-il de l'aide d'urgence et des crédits garantis, réaction à l'amplification de la crise économique, à l'accentuation des difficultés sociales, et aux risques politiques internes que la libéralisation du système d'allocation des ressources faisaient courir dans un premier temps : ne s'agissait-il pas là de la meilleure façon d'assumer en partie les conséquences de la mise en place des outils de l'allocation des ressources ? Ainsi en est-il, aussi bien, des crédits et des rééchelonnements de dette (le cas échéant) qui ont accompagné la mise en place des politiques de rigueur requises par l'instabilité macroéconomique : l'action du FMI dans ce domaine particulier a contribué à consolider et à affiner l'instauration des nouveaux principes. On notera, d'ailleurs, que cette modalité d'intervention s'est déclenchée à des moments variables selon les pays. Elle a été rapide lorsque libéralisation et stabilisation étaient, conformément aux préceptes de base de l'économie de marché, menées simultanément ; plus tardive lorsque les convictions nationales sur la nécessité de ce couplage de base de toute politique macro-économique ne se sont forgées que lentement. Notons enfin que la conditionnalité associée à ces prêts était on ne peut plus légitime : non seulement parce que le FMI est comptable, vis-à-vis de ses actionnaires des fonds qu'il distribue, mais aussi parce que c'était, dans le cas des pays en transition, une façon de s'assurer de l'ancrage de convictions difficilement acquises. Nulle atteinte grave à la souveraineté dans ces procédures, tant du moins que les négociations de ce type se sont mises en place sur des bases volontaires. Il y a de l'incohérence, au contraire, à critiquer le Fonds à la fois pour la conditionnalité, synonyme d'ingérence, et pour l'insuffisant contrôle dans la gestion des prêts.

Guide de la mise en place des outils et de la conduite des politiques économiques, l'Ouest a été également accompagnateur de la construction des institutions, et ceci dès le début de sa mobilisation, preuve s'il en est besoin que ce défi là de la transition a été compris dès l'origine. Le FMI a contribué sans aucun doute, par ses interventions, à la mise en place et à l'apprentissage de certaines de ces règles, les plus générales, mais ce sont les nombreuses coopérations, bilatérales et surtout multilatérales, qui ont joué sur ce point un rôle essentiel. En multipliant les consultations et les opérations d'assistance dans tous les pays qui le souhaitaient, au travers de l'ensemble des tissus économiques (centres et périphéries, administrations et entreprises, instances politiques et société civile...), la Banque mondiale, la BERD et les institutions de l'Europe communautaire, ont amorcé et accompagné la structuration des institutions.

Elles ont enfin, au travers de la multiplicité de leurs opérations et de leurs projets, par le biais de leurs consultants et sous-traitants, fait œuvre pédagogique auprès des acteurs

sociaux que leurs projets ont impliqués, assurant ainsi un second amorçage : celui de la transformation des représentations et de leur diffusion plus profonde dans les sociétés. Bien entendu, on le sait, ces changements là ont des délais de maturation particulièrement longs ; mais sans cet accompagnement constant, il est fort à parier que leur mise en branle eût été infiniment plus lente, aggravant les effets pervers nés du décalage entre les divers champs de la transformation du système d'allocation des ressources. Il est à souligner, en outre, que la diversité nationale des offres occidentales en matière d'organisation institutionnelle et d'apprentissage social, de même que l'absence de volontarisme dans la mise en œuvre de ce type de coopération a permis que chaque pays destinataire puisse, à son rythme, selon ses contraintes spécifiques, et compte tenu de son propre degré de préparation élaborer ses règles. Il est vrai que le niveau de volontarisme a été, dans le cas des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'Union européenne, plus marqué : mais la posture occidentale en la matière est en concordance avec l'aspiration des sociétés et de leurs dirigeants.

De l'insuffisance et des erreurs de l'Ouest

On peut admettre, donc, que l'action occidentale a été en cohérence avec la nature profonde de la transformation sociale engagée à l'Est. On sait par ailleurs – ceci a été montré précédemment – que les stratèges et les acteurs de chaque pays, qu'ils soient convaincus de l'intérêt du changement ou qu'ils soient seulement soumis à sa nécessité, ignoraient en tout cas l'architecture finale de la construction en cours, les étapes précises à parcourir, les difficultés à surmonter. On sait, enfin, que cette construction ne pouvait être que le résultat, pays par pays, d'une incessante confrontation entre le souhaitable et le réel, entre l'indispensable mouvement et l'inévitable inertie. On pourrait alors se satisfaire de l'idée que l'Ouest n'a été avant tout, dans cette logique de tâtonnements et de recherches à caractère national, qu'un spectateur, et qu'à ce titre il peut être exonéré de la responsabilité principale de la plupart des trajectoires, qu'elles soient positives ou au contraire « déviantes ».

Cela ne règle évidemment pas la totalité du problème : par ses messages aux sociétés, par les conditions qu'il a mises à ses transferts, même par son soutien réactif lors des crises, l'Occident a été aussi acteur de la transition, on vient de le montrer. Aussi, si l'on doit considérer comme révélateurs d'erreurs les crises et les déviances qui ont marqué l'évolution économique et sociale de nombreux pays, l'Ouest est indiscutablement en cause dans leur survenue.

Mais reconnaissons pour le moins qu'il dispose de circonstances atténuantes. La transition peut se résumer à beaucoup d'égards comme le résultat d'une série d'approximations permettant, à l'intérieur d'un cadre général proche pour tous les pays, de déboucher sur une organisation de systèmes nationaux d'allocation des ressources respectant les particularités structurelles et culturelles de chacun. L'Ouest n'est, dans cette perspective, qu'un des acteurs participant à la construction sociale nouvelle, et ses erreurs, s'il y en a, sont incluses dans la logique générale de la transition. D'autre part, son pouvoir n'a jamais été tel qu'il puisse être considéré comme le *deus ex machina* de l'ensemble du processus. À l'instar de tous les acteurs de ce processus complexe, il a tenu compte autant que possible du jeu des autres acteurs, et il a découvert au fur et à mesure de son action, ses insuffisances et le rôle qui lui revenait. L'important est qu'il ait pu, lui comme les autres,

corriger et adapter : n'est ce pas précisément ce qu'on a pu observer au long de la transition, de la part du FMI, des autres institutions multilatérales, des États ?

De façon générale, au cœur de la transition se trouve la question de la lisibilité des conditions économiques, sociales et politiques dans lesquelles se déroule la modification du système d'allocation des ressources. Et ce n'est qu'au fur et à mesure que le voile se levait, dans chaque pays, sur ces conditions, que l'action occidentale a gagné en efficacité : en quelque sorte, l'apprentissage de nouvelles règles adaptées aux divers pays a valu aussi pour l'Ouest. En se voyant attribuer dans la majeure partie des pays un rôle d'éclaireur et de soutien de la transformation, et en l'endossant, il a permis, en fin de compte, que s'amorce le règlement de cette question centrale.

C'est d'ailleurs en raison de l'illisibilité qu'il convient d'expliquer que l'action des acteurs publics n'ait été relayée que tardivement et lentement par les acteurs privés, et encore dans des proportions souvent insuffisantes compte tenu des besoins productifs de l'Est en crise. Car enfin quelle eût été la pertinence d'investissements massifs dans ces économies où ni les lieux de compétitivité présente et à venir, ni les demandes porteuses ne pouvaient être identifiés, ni la stabilité politique ni la transparence des règles ne pouvaient être garanties ? On se serait trouvé dans une situation de rendement potentiel des investissements proche de celui qui avait prévalu au cours des années soixante et soixante-dix. La capacité des tissus économiques à transformer en croissance des productivités les apports de capitaux occidentaux s'était alors révélée faible, voire nulle : le niveau des endettements hérités de cette époque en témoigne. Les États et les institutions multilatérales n'auraient guère, dans le contexte initial de la transition, aussi généreux qu'ils aient pu être, aboutir à des résultats plus satisfaisants. C'est bien l'allègement des coûts immédiats de la transformation, la participation, sous forme de transferts financiers, à la mise en place des politiques macroéconomiques, l'étayage de la construction institutionnelle et de la pédagogie sociale qui constituaient la réponse la plus pertinente aux défis de la transition.

De l'intérêt de l'ouverture rapide

On a montré dans les lignes qui précèdent que les transferts occidentaux en direction de l'espace post-communiste correspondaient par leur nature à la logique profonde de la transition telle qu'elle avait été engagée. On a montré, par-là même, que l'Ouest pouvait être exonéré d'une partie des critiques relatives aux insuffisances apparentes de son intervention : ses montants, ses pratiques. On a enfin dégagé les institutions et les États d'une part non négligeable de la responsabilité qui leur est attribuée pour les erreurs commises et pour certaines crises nées dans le champ des relations économiques et financières extérieures. Mais ces développements supposaient que la libéralisation rapide de l'ouverture était une donnée dont le bien-fondé ne pouvait être contesté. Or, bien souvent, en arrière plan de la critique faite à l'Occident, c'est bien cet élément de la stratégie de transition qui est sous le feu de l'accusation. C'est lui par conséquent qu'il faut examiner pour parachever l'évaluation : ou bien le branchement immédiat des tissus économiques nationaux était une erreur, et l'Ouest, en l'avalisant par ses conseils et son action, porte une responsabilité certaine en la matière ; ou bien au contraire, cette ouverture, sous cette forme là, était nécessaire, et l'Ouest a joué le rôle qui convenait.

Les arguments en faveur de cette dernière thèse ne manquent pas, qu'ils soient de caractère théorique ou qu'ils s'appuient sur des observations renvoyant aux réalités de la

transition. Parmi ceux-ci, il n'est sans doute pas inutile de mentionner qu'est survenu dans certains pays ce qui était espéré : le retour de la croissance, le contrôle des grands équilibres, l'investissement direct étranger, et l'entrée sur une trajectoire globalement vertueuse. Qu'on ait eu, ici ou là, quelques succès relativement rapides, ne constitue certes pas une preuve définitive de l'excellence de l'ouverture radicale : même en Pologne, elle a été remise en cause dès l'origine. Le fait même que les formules les plus tranchées, comme l'établissement d'une caisse d'émission¹²², aient donné dans certains pays (l'Estonie, la Bulgarie) des résultats positifs, ne suffit pas non plus à emporter totalement l'adhésion. Mais on reconnaîtra, au moins, que ces réussites ne condamnent pas le caractère radical du branchement sur l'environnement international. Il est toujours possible évidemment de faire remarquer que ce branchement a eu des coûts qu'une réforme plus progressive eût peut-être permis de limiter. Mais quitte à s'accorder sur l'idée qu'on ne saurait évaluer une stratégie à l'aune des événements positifs qui l'accompagnent, on pourra convenir alors que l'association inverse n'est guère plus convaincante.

D'autant qu'il y a quelques raisons de penser que toute politique alternative, ou toute absence de politique claire eût provoqué, compte tenu de la pente qui prévalait à l'Est à la fin des années quatre-vingt, des événements probablement plus dramatiques que ceux qui se sont effectivement déroulés. Ceci vaut pour les stratégies de transition dans leur ensemble, on l'a vu, mais aussi pour les modalités de l'ouverture qui ont été adoptées. Le mouvement apparemment irrésistible en direction du reste du monde provoqué par l'explosion des cadres internes de gestion et l'échappement généralisé des sociétés aux règles prévalant jusqu'alors, imposait l'instauration d'un nouveau cadre de cohérence, dans le domaine des relations extérieures comme dans celui de l'organisation interne de l'allocation des ressources. Dans le climat de désorganisation qui régnait alors, en l'absence de capacités administratives de contrôle direct, la monnaie devenait le principal instrument de toute politique visant à la stabilisation et à la reconnaissance des espaces économiques et politiques nationaux. Et la crédibilité de ces monnaies – la confiance des populations et de la communauté internationale – ne pouvait s'amorcer que sur le lien qui allait être créé avec les autres monnaies, et les monnaies occidentales en particulier. Refuser cette articulation supposait un pouvoir de maîtrise directe de l'allocation et induisait à terme un retour aux anciennes règles : on observe cela dans quelques pays particulièrement peu réformateurs (Turkménistan, Biélorussie). On peut imaginer, sans doute, que des équilibres nationaux de marché puissent s'établir dans le cadre d'une convertibilité et d'une liberté d'échange réduites au minimum puis s'élargissant progressivement. Dans ce cas alors, chaque étape de l'extension du champ de l'une et de l'autre aurait débouché sur une remise en cause des équilibres atteints, et entraîné par conséquent des troubles de fonctionnement récurrents semblables par leur nature, voire par leur intensité, à ceux provoqués par l'instauration immédiate et rapide de ces deux outils de l'insertion : certains pays l'ont expérimenté brièvement (la Roumanie par exemple).

On aura compris que l'ouverture, telle qu'elle a été pratiquée par les responsables de la transition, était affaire de nécessité autant que de contingence. À l'intérieur de ce cadre d'ailleurs, chaque pays a pu effectuer, en fonction de ses structures et de son appétence

¹²² Le principe de la caisse d'émission (ou currency board) consiste à ne pas se livrer à une émission monétaire qui n'ait pour contrepartie une recette en une devise forte de référence, à un taux de change fixe, et sous le contrôle plus ou moins direct d'une autorité incluant des non-nationaux.

propre, dès l'origine et tout au long de la transformation, les choix qui lui paraissaient les mieux adaptés. Mais la pertinence des mesures prises en ce domaine, la cohérence de leur insertion dans la logique d'ensemble de la transition, leur utilité pour révéler progressivement les sources de productivité et de croissance, leur rôle positif dans la construction des systèmes nationaux de régulation et de représentation ne peuvent être contestés. L'indéniable mobilisation de l'Ouest a permis que le processus de transformation en ce domaine s'engage dans la bonne direction.

CONCLUSION

Le lecteur de cette étude, qui s'est vu attribuer, dès ses premières pages, le rôle de juré dans un procès, sortira troublé, déçu, frustré, de l'examen des pièces à charge et à décharge qui lui ont été présentées. Du moins l'espère-t-on : ce sera le signe que l'instruction aura été menée avec la rigueur que requiert le dossier ; que les arguments présentés par les avocats de chaque camp auront été rendus avec autant de rectitude que possible. Il n'en reste, pas moins, qu'à l'issue de la présentation des principaux éléments de la discussion concernant la stratégie d'ensemble, les politiques macroéconomiques, la privatisation et l'ouverture des économies, la cause est loin d'être entendue. Qu'on prenne les réalités observées ou les cadres conceptuels qui tentent d'en éclairer le sens, il existe toujours deux approches de l'évaluation, chacune étant susceptible d'emporter l'adhésion.

Dans ces conditions, qu'est-il besoin de trancher ? La transition est tout simplement le résultat du rejet, mûri longuement et sourdement, d'un système d'allocation de ressources qui selon toute évidence avait fini par ne plus satisfaire ni les sociétés de l'Est, ni leurs dirigeants. Une fois enclenché, le mouvement s'est développé sans que qui ce soit puisse immédiatement en maîtriser les effets : une révolution en quelque sorte. Et comme toutes les révolutions, elle a emporté certains éléments de l'ancien système qui, rétrospectivement, suscitent des nostalgies. Comme toutes les révolutions, elle est donc ambivalente dès son origine, et tout au long de son déroulement, avec sa logique de mouvement et ses inerties, avec ses effets pervers et ses cercles vertueux. Comme toutes les révolutions, elle est ainsi une « douloureuse nécessité ».

BIBLIOGRAPHIE

L'étude qui précède ne propose pas de références bibliographiques accompagnant le propos. La principale raison en est que chaque argument retenu vient simultanément de multiples sources. Une lecture qui viserait à rendre à tous les « Césars », sur chaque point, ce qui leur revient en deviendrait fastidieuse. On a donc choisi de dresser cette bibliographie finale, où sont mentionnés les principaux ouvrages et articles éclairant la transition d'un point de vue général. On n'y trouvera donc pas, à quelques exceptions près, un grand nombre d'ouvrages ou d'articles consacrés à des aspects particuliers, nationaux ou sectoriels, de la transformation.

L'héritage

On propose tout d'abord, dans cette bibliographie de la transition, une série d'ouvrage, notamment français, consacrés à l'analyse du système d'allocation de ressources de type soviétique. Cette porte d'entrée est indispensable, tant la question de l'héritage est présente dans les diverses évaluations qui sont faites de la transformation dans son ensemble et dans ses différents champs. Rappelons en particulier la prise en compte du passé ancien et récent par les analyses en terme de « dépendance du chemin » (*path dependency*). Mentionnons également l'importance, sous l'angle de l'apprentissage, des réformes engagées dans le « camp socialiste » depuis le milieu des années cinquante.

- AGANBEGUIAN, A. Perestroïka : le double défi soviétique. Paris : Économica, 1987. (traduit du russe par A. Tiraspolsky)
- ANDREFF, W. La crise des économies socialistes. La rupture d'un système. Grenoble : PUG, 1993.
- ASLUND, A. Gorbatchev's Struggle for Economic Reform. Londres : Pinters Publishers, 1989.
- ASSELAIN, J.Ch. Plan et profit en économie socialiste. Paris : Presses de la FNSP, 1981.
- BRUS, W. Histoire économique de l'Europe de l'Est. Paris : La Découverte, 1986.
- CEPII (ed.). La drôle de crise : de Kaboul à Genève. Paris : Fayard, 1986.
- CHAMBRE, H. Union soviétique et développement économique. Paris : Aubier-Montaigne, 1967.
- CHAMBRE, H. L'économie planifiée. Paris : PUF, coll. Que sais-je ?
- CHAVANCE, B. Le système économique soviétique de Brejnev à Gorbatchev. Paris : Nathan, 1989.
- CHAVANCE, B. Les réformes économiques à l'Est : de 1950 aux années 1990. Paris : Nathan, 1992.
- COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE. Economic Reforms in the Centrally Planned Economies. New-York, Genève : ONU, 1989.
- COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE. Reforms in Foreign Economic Relations of Eastern Europe and the Soviet Union. New-York, Genève, 1991.
- DAWSON, A. (ed.). Planning in Eastern Europe. Beckenham : Croom Held, 1987.
- DEMBISKI, P. Les économies planifiées. Paris : Le Seuil, 1988.
- DEMBINSKI, P. The Logic of the Planned Economy. Oxford : Clarendon Press, 1991.
- DRACH, M. La crise dans les pays de l'Est. Paris : La Découverte, 1984.
- DUCHENE, G. L'économie de l'URSS. Paris : La Découverte, 1987.
- FEJTO, F. Histoire des démocraties populaires (2 tomes). Paris : Le Seuil, 1979.

- FESHBACH, M., FRIENDLY, A. Ecocide in the USSR, Health and Nature under Siege. New York : Basic Books, 1992.
- FMI, WORLD BANK, OECD, EBRD. A Study of the Soviet Economy. Paris : OECD, 1991.
- HEWETT, E. Reforming the Soviet Economy. Washington : Brookings Institution, 1988.
- HOLZMAN, F. International Trade under Communism, Politics and Economics. New York : Basic Books, 1976.
- KASER, M. (ed.). The Economic History of Eastern Europe, 1919-1975. Oxford : Clarendon Press, 1986.
- KERBLAY, B., LAVIGNE, M. Les Soviétiques des années quatre-vingt. Paris : Armand Colin, 1985.
- KERBLAY, B. La Russie de Gorbatchev. Paris : La Manufacture, 1988.
- KORNAI, J. Socialisme et économie de la pénurie. Paris : Économica, 1984.
- KORNAI, J. Du socialisme au capitalisme : l'exemple de la Hongrie. Paris : Gallimard, 1990.
- KORNAI, J. Le système socialiste. L'économie politique du communisme. Grenoble : PUG, 1996.
- LAVIGNE, M. Le Comecon. Paris : Cujas, 1973.
- LAVIGNE, M. Les économies socialistes soviétique et est-européennes. Paris : Armand Colin, 1979.
- LAVIGNE, M. Economie internationale des pays socialistes. Paris : Économica, 1984.
- LEMOINE, F. Le COMECON. Paris : PUF, coll. Que sais-je ?, 1982.
- LEWIN, M. La Grande Mutation soviétique. Paris, 1989.
- MINK, G. Vie et mort du bloc soviétique. Paris : Casterman, 1997.
- NOVE, A. L'économie soviétique. Paris : Économica, 1981.
- NOVE, A. An Economic History of the USSR, 1917-1991. Harmondsworth : Penguin Books, 1992.
- RADVANYI, J. Le géant aux paradoxes. Fondements géographiques de la puissance soviétique. Paris : Éditions sociales, 1982.
- RADVANYI, J. L'URSS en révolution. Paris : Messidor/Éditions sociales, 1987.
- RICHET, X. Les économies socialistes européennes. Crise et transition. Paris : Armand Colin, Coll. Cursus, 1992.
- ROLAND, G. Economie politique du système socialiste. Paris : L'Harmattan, 1989.
- SAPIR, J. L'économie mobilisée. Essai sur les économies de type soviétique. Paris : La Découverte, 1990.
- SAPIR, J. Feu le système soviétique. Paris : La Découverte, 1992.
- SEUROT, F. Le système économique de l'URSS. Paris : PUF, 1989.
- SEUROT, F. Les causes économiques de la fin de l'Empire soviétique. Paris : PUF, 1996.
- SOKOLOFF, G. L'économie de la détente. L'URSS et le capital occidental. Paris : Presses de la FNSP, 1983.
- SOKOLOFF, G. L'économie obéissante. Paris : Calman-Levy, 1986.
- SOKOLOFF, G. La puissance pauvre. Une histoire de la Russie de 1815 à nos jours. Paris : Fayard, 1993.
- TAMEDLY, E.L. Socialism and International Economic Order. Caldwell (Idaho) : The Caxton Printers, 1969.
- de TINGUY, A. (dir.) L'effondrement de l'empire soviétique. Bruxelles : Ed. Émile Bruylant, 1998.
- TIRASPOLSKY, A., WILD, G. Economies de l'Est en transition : critères de comparaison.

Paris : Masson, 1992.

La transition (ouvrages)

La plupart des premiers ouvrages sur la transition consacrent une partie non négligeable de leurs développements à l'héritage. Ils offrent également une description et une analyse des premiers effets de la transformation. Enfin, nombre d'entre eux sont de type normatif. Au fur et à mesure du déroulement de la transition, l'analyse et la prescription prennent une place croissante. On a considéré ici comme ouvrages quelques « numéros spéciaux » de revues caractérisés par l'unicité de la ligne éditoriale, ainsi que les rapports des grandes organisations internationales. Ces derniers sont accompagnés d'un commentaire en italique mentionnant l'activité éditoriale de ces organisations.

ABEL, I, SIKLOS, P., SZEKELY, I. Money and Finance in Transition to a Market Economy. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 1998.

ANDERSON, R., KEGELS, Ch. Transition Banking : Financial Development of Central and Eastern Europe. Oxford : Clarendon Press, 1998.

ASLUND, A. Economic Transformation in Russia. Londres : Pinter, 1994.

ASLUND, A. How Russia Became a Market Economy. Washington : The Brookings Institution, 1995.

(Deux ouvrages du principal conseiller occidental des autorités russes pour la stratégie de transition.)

BALCEROWICZ, L. Socialism, Capitalism and Transformation. New-York : Central European University Press, 1995.

(L'auteur est le Ministre des Finances de Pologne qui a engagé la thérapie de choc.)

BLANCHARD, O. On the economics of transition. Oxford : Oxford University Press, Clarendon Lectures, 1995.

BLANCHARD, O., DORNBUSH, R. (ed.) Reform in Eastern Europe. Cambridge (Mass.) : MIT Press, 1991.

BLANCHARD, O., BOYCKO, M., DABROWSKI, M. Post-communist Reform : Pain and Progress. Cambridge (Mass.) : MIT Press, 1993.

BLANCHARD, O., FROOT, K., SACHS, J.D. (ed.) The Transition in Eastern Europe. Chicago : University of Chicago Press, 1994.

BOYCKO, A., SHLEIFER, R., VISHNY, R. Privatizing Russia. Cambridge (Mass.) : MIT Press, 1995.

van BRABANT, J.M. The Political Economy of Transition : Coming to Grips with History and Methodology. London, New York : Routledge, 1998.

BRUNO, M. Crisis, Stabilisation and Economic Reform. Oxford : Clarendon Press, 1993.

CEDUCEE (éd.) Douze nouveaux États indépendants issus de l'URSS : la CEE. (Le Courrier des Pays de l'Est, n° 397-398) Paris : La Documentation française, 1995.

CEPR (ed.) The Economic Consequences of the East. Londres : CEPR, 1992.

CHAVANCE, B. La fin des systèmes socialistes. Crise, Réforme et Transformation. Paris : L'Harmattan, 1994.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (ed.). Transformation économique en Pologne et en Hongrie. (Économie européenne, n°43). Bruxelles, 1990.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (ed.) Stabilisation, libéralisation et dévolution des compétences. (Économie européenne, n°45). Bruxelles, 1990.

Outre son action de terrain dans le cadre des programmes PHARE et TACIS, l'Union européenne a financé de nombreuses recherches sur les différents aspects de la transition, notamment pour éclairer la perspective de l'élargissement.

- CSABA, L. The Capitalist Revolution in Eastern Europe : a Contribution to the Economic Theory of Systemic Change. Aldershot : Edward Elgar, 1995.
- DEMBINSKI, P. Les privatisations en Europe de l'Est, Paris : PUF, Que sais-je ?, 1995.
- DORNBUSH, R., NOLLING W., LAYARD, R. Postwar Economic Reconstruction and Lessons for the East Today. Cambridge (Mass.) : MIT Press, 1993.
- DUCHENE, G., TARTARIN, R. La grande transition, économie de l'après-communisme. Paris : Cujas, 1991.
- EBRD. Transition Report. Institutional Reform and Economic Openness. Londres : EBRD, 1994.
- EBRD. Transition Report. Fixed Investment and Enterprise Development. Londres : EBRD, 1995.
- EBRD. Transition Report. Commercial Infrastructure and Contractual Savings Institutions. Londres : EBRD, 1996.
- EBRD. Transition Report. Enterprise Performance and Growth. Londres : EBRD, 1997.
- EBRD. Transition Report. Financial Sector in Transition. LONDRES : EBRD, 1998.
- EBRD. Transition Report. Ten years of Transition. Londres : EBRD, 1999.
- EBRD. Transition Report. Employment, Skills and Transition. Londres : EBRD, 2000.

On peut considérer comme de véritables ouvrages les rapports annuels de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement recensés ci-dessous dans la mesure où chacun traite un des aspects particuliers de la transformation. Ils sont en outre des annuaires au sens où ils font le bilan régulier, pour tous les pays en transition, des résultats macroéconomiques et des réformes mises en œuvre. Notons également que la BERD publie des « working papers » (une soixantaine au total).

ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE.

La Commission économique pour l'Europe, organe des Nations unies basé à Genève suit de longue date l'évolution économique des pays occidentaux développés et de l'Europe de l'Est. Son « Economic Bulletin for Europe » a fait place, à partir de 1998, à l'Economic Survey of Europe (New York, Genève : United Nations), avec deux ou trois livraisons par an. Outre son examen des conjonctures annuelles, elle publie dans le Survey des études réalisées par le Secrétariat et les actes des séminaires qu'elle organise.

Études du Secrétariat :

- « Fertility Decline in the Transition Economies, 1982-1997: Political, Economic and Social Factors » (n° 1, 1999, pp. 181-193).
- « The Transition Economies 1989-1999 : Foreign Trade and Payments » (n° 1, 2000, pp. 117-154).
- « Catching up and Falling Behind: Economic Convergence in Europe » (n° 1, 2000, pp. 155-188).
- « Fertility Decline in the Transition Economies, 1989-1998: Economic and Social Factors Revisited » (n° 1, 2000, pp. 189-208).
- « Aspects of Structural Change and Adjustment in Transition Economies ». (n° 1, 2001, pp.167-240).

Séminaires :

- « Enterprise and Bank Restructuring in the Transition Economies » (séminaire d'avril 1998), n° 2, 1998, pp. 29-132.
- « Demographic Ageing and the Reform of Pension Systems in the ECE Region (séminaire de mai 1999), n°3, 1999, pp. 45-114.
- « From Plan to Market: the Transition Process after 10 Years (séminaire de mai 2000), n° 2/3, pp. 41-146.

- ELSTER, J., OFFE, C., PREUSS, U.K. Institutional Design in Post-communist Societies. Cambridge : Cambridge University Press, 1998.
- ESTRIN, S. (éd.). Privatization in Central and Eastern Europe. London and New York: Longman, 1994.
- FRYDMAN, R., RAPACZINSKI, A. The Privatization Process in Central Europe. Budapest, London and New York: Central European University Press, 1994.
- GRANVILLE, B. The Success of Russian Economic Reforms. London : The Royal Institute of International Affairs, 1995.
- GROS, D., STEINHERR, A. Winds of Change : Economic Transition in Central and Eastern Europe. Londres: Longman, 1995.
- HERR, H., TOBER, S., WESTPHAL, A. (eds). Macroeconomic Problems of Transformation. Aldershot : Edward Elgar, 1994.
- HUNYA, G. Economic Transformation in East-Central Europe and in the Newly Independant States. Boulder (Col.): Westview Press, 1994.
- INTERNATIONAL MONETARY FOND. « Transition Experience and Policy Issues ». In : IMF, World Economic Outlook. Washington : United Nations, 2000.
- INTERNATIONAL MONETARY FOND. « Accession of Transition Economies to the European Union » In : IMF, World Economic Outlook. Washington : United Nations, 2000.
- Le FMI consacre systématiquement une partie de ses « World Economic Outlook » à la situation des pays en transition. Certains d'entre eux en outre, comme les deux cités ci-dessus, présentent des analyses plus approfondies sur un thème général. Le FMI produit également régulièrement des analyses par pays. Enfin, il publie une série de « Working Paper ».
- IVANTER, V.V., SAPIR, J. (dir.) Monnaie et finances dans la transition en Russie. Un dialogue franco-russe. Paris : Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme/L'Harmattan, 1995.
- KAMINSKI, B. (éd.) Economic Transition in Russia and the New States of Eurasia. Armonk (N.Y.): M.E. Sharpe, 1996.
- KENDE, P., SMOLAR, A. (dir.) La grande secousse : Europe de l'Est 1989-1990. Paris : Presses du CNRS, 1990.
- KNELL, M. Economics of Transition : Structural Adjustments and Growth Prospects in Eastern Europe. Aldershot : Edward Elgar, The Vienna Institute of Comparative Economic Studies Series, 1996.
- KOLODKO, G.W. From Shock to Therapy. The Political Economy of Post-socialist Transformation. Oxford, New York : Oxford University Press, 2000.
- KUBONIWA, M., GAVRILENKOV, E. Development of Capitalism in Russia : the Second Challenge. Tokyo : Maruzen, 1997.
- LAVIGNE, M. L'Europe de l'Est : du plan au marché. Paris : Liris, 1992.
- LAVIGNE, M. (dir.) Capitalismes à l'Est : un accouchement difficile. Paris : Économica, 1994.

-
- LAVIGNE, M. The Economics of Transition. From Socialist Economy to Market Economy. Londres : MacMillan Press, 1999 (seconde édition).
- LE CACHEUX, J. (dir.) Europe. La nouvelle vague. Perspectives économiques de l'élargissement. Paris : Presses de la FNSP, 1995.
- LEE, C.H., REISEN, H. De la réforme à la croissance : la Chine et d'autres pays en transition en Asie et Europe centrale et orientale. Paris : OCDE, 1994.
- LHOMEL, E. (dir.) Transitions économiques à l'Est (1989-1995). Paris : La Documentation française, 1995.
- MAGNIN, E. Les transformations économiques en Europe de l'Est depuis 1989. Paris : Dunod, coll. Les Topos, 1999.
- MAUREL, M.C. La transition post-collectiviste. Mutations agraires en Europe centrale. Paris : L'Harmattan, 1994.
- MILANOVIC, B. Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy. Washington : World Bank, 1998.
- MINK, G. SZUREK, J.C. (dir.) Cet étrange post-communisme : rupture et transition en Europe centrale. Paris : Presses du CNRS, La Découverte, 1992.
- MINK, G. Vie et mort du bloc soviétique. Paris : Casterman, 1997.
- MORELLE, H., PINEYE, D. Après l'URSS : inventaire pour un drame. Paris : Le FELIN, 1993.
- NEUHOLD, H., HAVLIK, P., SUPPAN, A. Political and Economic Transformation in East Central Europe. Boulder San Francisco : Westview, 1995.
- OBSERVATOIRE DES PAYS DE LA CEI. De l'URSS à la CEI : douze Etats en quête d'identité. Paris : Ellipses, 1997.
- OCDE. Réussir les réformes des économies d'Europe centrale et orientale. Paris : OCDE, 1992.
- Mobilisée dès le début de la transition au côté des grandes institutions financières multilatérales, l'OCDE a joué un rôle important dans l'étude de la transition, et plus particulièrement dans la mise au point d'outils statistiques conjoncturels. Elle a également suivi de près le processus de privatisation, et recensé l'assistance occidentale. Ce rôle s'est estompé progressivement. Mais ses études par pays continuent de faire autorité.
- ONUDI. Hungary : Progressing towards a Market Economy. Vienne : Backwell, 1993.
- RADVANYI, J. La nouvelle Russie. L'après 1991 : un nouveau « temps des troubles ». Paris : Masson, Armand Colin, 1996.
- REDOR, D. Les économies de l'Europe de l'Est depuis 1989. Paris : Le Seuil, coll. Memo économie, 1997.
- RICHTER, S. The Transition from Command to Market Economy in East-Central Europe. Boulder : Westview, 1992.
- ROUBINSKI, Youri. Les Eclats de l'empire ou la Communauté des Etats indépendants. Paris : IFRI, 2001. 162 p.
- SACHS, J. Capitalism in Europe after Communism. Cambridge (Mass.) : MIT Press, 1992.
- SACHS, J. Poland's Jump to a Market Economy. Cambridge (Mass.) : MIT Press, 1993.
- J. SACHS a été le conseiller du gouvernement polonais pour la mise en place de la « thérapie de choc ».
- SAPIR, J. Le chaos russe. Paris : La Découverte, 1996.
- SAPIR, J. Le krach russe. Paris : La Découverte, 1998.
- L'ordre alphabétique place à côté de J. Sachs cet auteur français, un des critiques

les plus opiniâtres de la stratégie russe de transformation et de ses différents compartiments.

SAUNDERS, C. The Role of Competition in Economic Transition. New York : Saint Martin Press, 1993.

SEABRIGHT, P. (ed.) The Vanishing Rouble : Barter and Currency Substitution in Post-socialist Societies. Cambridge : Cambridge University Press, 1999.

SGARD, J. Europe de l'Est. La transition économique. Paris : Flammarion, coll. Dominos, 1997.

SIEBERT, H. Overcoming the Transformation Crisis : Lessons for the Successor States of the Soviet Union. Tübingen : Mohr J. CB, 1993.

SLAY, B. The Polish Economy : Crisis, Reform and Transformation. Princeton : Princeton University Press, 1994.

STIGLITZ, J. Whither Socialism? Cambridge (Mass.) : MIT Press, 1994.

TICHY, N.M. Managing Strategic Change. Technical, Political, and Cultural Dynamics. New York, Toronto : John Wiley and Sons, 1983.

Professeur à l'Université du Michigan, l'auteur développe une théorie du changement dans l'entreprise et plus largement dans les organisations, dont la trame est adaptable à la transformation des pays de l'Est.

UNDP. Human Development Report for Central and Eastern Europe and the CIS. New York : United Nations Development Programme, 1999.

WELFENS, P. Market-Oriented Systemic Transformation in Eastern Europe. Berlin : Springer Verlag, 1992.

WEICHHARDT, R. (ed.) L'évolution et les réformes économiques dans les pays partenaires de la coopération : le lien entre l'économie, la sécurité et la stabilité. Bruxelles : OTAN, 2000.

La Direction des affaires économiques de l'OTAN organise chaque année un colloque consacré à l'évolution économique des pays de l'Est auquel sont invités des experts en provenance de la région. Les actes en sont publiés. Outre l'examen des situations macroéconomiques et des réformes, ils mettent l'accent sur un aspect particulier de la transformation :

- 1999 : Le rôle de l'État, notamment dans les questions de sécurité et de défense.
- 1998 : Les relations économiques extérieures et la coopération régionale.
- 1997 : La dimension sociale et humaine.
- 1996 : Les réformes économiques : opportunités, contraintes et implications sécuritaires.
- 1995 : La privatisation. Expériences et politiques dans les industries de défense.
- 1994 : Aspects sectoriels du développement.
- 1993 : Les relations économiques extérieures des pays d'Europe centrale et orientale.
- 1992 : L'économie soviétique sous Gorbatchev.
- 1991 : Les économies d'Europe centrale et orientale dans les années quatre-vingt-dix : perspectives.
- 1990 : Les réformes économiques soviétiques.

WOO, W.T., PARKER, S., SACHS, J. Economies in Transition. Cambridge (Mass.) : MIT Press, 1997.

WORLD BANK. The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe : Issues, Progress and Prospects. Washington : World Bank, 1991.

WORLD BANK. From Plan to Market. New York : Oxford University Press, 1996.

Largement engagée dans l'assistance financière et technique, la Banque mondiale participe à la réflexion en profondeur sur la transition par ses rapports, ses conférences, ses symposiums. Elle édite le bulletin Transition, the Newsletter about Reforming Economies (Washington : The World Bank), qui vaut par ses articles, ses résumés de rapports et d'études, ses informations, ses bibliographies. Sa revue généraliste (World Bank Economic Review) publie également des textes sur la transition.

Articles et documents de travail

- AGHION, P., COMMANDER, S. « On the Dynamics of Inequality in the Transition ». Economics of Transition, 1999, vol. 7, n° 2, pp. 275-298.
- AGHION, P. BLANCHARD, O. « On Privatisation Methods in Eastern Europe and their Implications. » Economics of Transition, vol. 6, n° 1, pp. 87-99.
- AGLIETTA, M., MOUTOT, Ph. « Redéployer les réformes ». Économie Internationale, n° 54, 2ème trimestre 1993. pp. 67-103.
- ANDREFF, W. « Privatisation et gouvernement d'entreprise dans les économies en transition ». Économie Internationale, n° 77, 1^{er} trimestre 1999. pp. 97-129.
- ASSELAIN, J.Ch. « Convertibilité précoce et protection par le change : un premier bilan de la réinsertion internationale des Pays de l'Est ». Revue économique, vol. 45, n° 3, 1994, pp. 833-844.
- AUGUSZTINOVICS, M. « Pension Systems and Reforms in the Transition Economies ». In : Economic Survey of Europe, n° 3, 1999.
- BALCEROWICZ, L. « Common Fallacies in the Debate on the Economic Transition in Central and Eastern Europe ». EBRD Working Paper, n° 11, October 1993.
- BERG, A., BORENSZTEIN, E., SAHAY, R., ZETTELMEYER, J. « The Evolution of Output in Transition Economies: Explaining the Differences ». IMF Working Paper, WP/99/73, 1999.
- BORNSTEIN, M. « La privatisation en Europe de l'Est ». Revue d'Études Comparatives Est-Ouest, vol. 23, n° 2-3, juin-septembre 1992, pp.5-58.
- CARLIN, W. « Empirical Analysis of Corporate Governance in Transition » In : ROSENBAUM, E., BÖNKER, F., WAGENER, H.-J. (éds.) Privatisation, Corporate Governance and the Emergence of Markets, Basingstoke/London : MacMillan, 1999.
- CARLIN, W., Van REENEN, J., WOLFE, T. « Enterprise Restructuring in the Transition: an Analytical Survey of the Case Study Evidence from Central and Eastern Europe ». EBRD Working Paper, n° 14, July 1994.
- CHAVANCE, B. « Grand-route et chemin de traverse de la transformation post-socialiste. » Economies et sociétés, Série F, n° 37, 1998, pp. 141-149.
- COMMANDER, S., MUMSSEN, C. « Understanding Barter in Russia ». EBRD Working Paper, n° 37, 1999.
- CHRISTOFFERSON, P., DOYLE, P. « From Inflation to Growth: Eight Years of Transition ». IMF Working Paper, WP/98/100, 1998.
- CZAKI, G. « Un nouveau plan Marshall est-il nécessaire ? possible ? Réalisable ? » Revue d'Études Comparatives Est-Ouest, vol. 26, n° 1, mars 1995, pp. 35-49.
- DE MELO, M., DENIZER, C., GELB, A., TENEV, S. « Circumstances and Choice: the Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies ». World Bank Policy Research Working Paper, n° 1866, 1997.
- EATWELL, J. « The Anatomy of the Pension Crisis ». In : Economic Survey of Europe, n° 3, 1999, pp. 57-68.

- ELLMAN, M. « Transformation, Depression, and Economics: Some Lessons ». Journal of Comparative Economics, vol. 19, n° 1, August, pp.1-21.
- ESANU, Tatiana. « Les républiques périphériques de la CEI : la décennie perdue ? ». Conjoncture, juillet-août 2001 : pp. 2-15.
- FILATOTCHEV, I, WRIGHT, M., BLEANEY, M. « Privatization, Insider Control and Managerial Entrenchment in Russia ». Economics of Transition, vol. 7, n° 2, pp. 481-504.
- FISCHER, S., SAHAY, R., VEGH, C.A. « Stabilisation and Growth in Transition: Evidence and Growth Prospects ». In : ZECCHINI, S. (ed.), Lessons from the Economic Transition. Central and Eastern Europe in the 1990s, Kluwer Academic Publishers, 1997, pp. 79-102.
- FISHER, S., SAHAY, R. « The Transition Economies after 10 Years ». IMF Working Paper, WP/00/30, 2000.
- FRYDMAN, R., GRAY, Ch., HESSEL, M., RAPACZYNSKI, A. « Private Ownership and Corporate Governance: Evidence from Transition Economies ». EBRD Working Paper, n° 26, December 1997.
- GADDY, C., ICKES, B.W. « Russia's Virtual Economy ». Foreign Affairs, vol. 77, n° 5, September-October, pp. 53-67.
- GRANVILLE, B. « L'échec de la stabilisation monétaire en Russie : 1991-1998 ». Revue d'Études Comparatives Est-Ouest, vol. 30, n° 2-3, juin-septembre 1999, pp. 61-87.
- GROS, D., SUHRKE, M. « Ten Years After: What is Special about Transition Countries? ». Aussenwirtschaft .56. Jahrgang 2001. Heft II. Zürich : Rüegger : pp. 201-224.
- MAYHEW, A. « L'assistance financière à l'Europe centrale et orientale : le programme Phare. » Revue d'Études Comparatives Est-Ouest, vol. 27, n° 4, décembre 1996. pp. 135-158.
- ROLAND, G., VERDIER, T. « Transition and the Output Fall ». Economics of Transition, vol. 7, n° 1, 1999, pp.1-28.
- MAU, V. «The Road to Perestroika: Economics in the USSR and the Problems of Reforming the Soviet Economic Order». Europe-Asia Studies, vol. 48, n° 7, 1996, pp. 207-224.
- MINK, G., WILD, G. « La contraignante nécessité de l'élargissement ». Revue d'Études Comparatives Est-Ouest, vol. 27, n° 4, décembre 1996, pp. 5-14.
- MOTAMED-NEJAB, R. «Approches de la transition et nature des économies post-socialistes ». Revue d'Études Comparatives Est-Ouest, vol. 30, n° 2-3, juin-septembre 1999, pp. 11-59.
- NUTI, M. « Corporate Governance et actionariat des salariés ». Économie Internationale, n° 62, 2^{ème} trimestre 1995, pp. 13-34.
- PELIKAN, P. « Les entreprises d'État après le socialisme : pourquoi et comment les privatiser rapidement ». Revue d'Études Comparatives Est-Ouest, vol. 26, n° 2, juin 1995, pp. 5-37.
- RAISER, M. « Informal Institutions, Social Capital and Economic Transition: Reflections on a Neglected Dimension ». EBRD Working Paper, n° 25, December 1997.
- REDOR, D. « De la planification de la main-d'œuvre au marché du travail ». Revue d'Études Comparatives Est-Ouest, vol. 29, n° 2, juin 1998, pp. 5-10.
- SAPIR, J. « A l'épreuve des faits...Bilan Théorique des politiques macroéconomiques mises en œuvre en Russie ». Revue d'Études Comparatives Est-Ouest, vol. 30, n° 2-3, juin-septembre 1999, pp.153-213.

- SHLEIFER, A., VISHNY, R.W. « Corruption », Quarterly Journal of Economics, 108, pp. 599-617, 1993.
- SLIM, A. « Intégrations, désintégrations et réintégrations en Europe de l'Est : les théories traditionnelles remises en question ». Revue d'Études Comparatives Est-Ouest, vol. 28, n° 4, décembre 1997, pp. 5-83.
- STARK, D. « Recombinant Property in East European Capitalism ». American Journal of Sociology, vol. 101, n° 4, January 1996, pp. 993-1027.
- STERN, N. « The Future of the Economic Transition ». EBRD Working Paper, n° 30, August 1998.
- STIGLITZ, J. « Whither Reform? Ten Years of the Transition » Paper presented to the Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank, 1999.
Cette réflexion critique de l'économiste en chef (démissionnaire en 2000) de la Banque Mondiale sur les conditions dans lesquelles s'est déroulée la transition, a été particulièrement remarquée.
- TOSOVSKY, Josef. Ten Years On-Some Lessons from the Transition. Prague: The Per Jacobsson Lecture, September 2000. 29 p.
- WAGENER, H.J. « La transformation – Un cadre historique et théorique ». Revue d'Études Comparatives Est-Ouest, vol. 29, n° 4, décembre 1998, pp. 5-21.
- WINIECKI, J. « 'Heterodox' Stabilisation in Eastern Europe ». EBRD Working Paper, n° 8, July 1993.
- YASIN, E.G. « Modernization of the Russian Economy: Problems of the Agenda ». 2nd International Conference of the Higher School of Economics, Moscou, April 3-4 2001.
- ZLOTOWSKI, Y. « La crise des paiements en Russie, expression d'un consensus social ? » Les études du CERI, n° 43, août 1998, 42 p.

Périodiques

Pour ce qui est de la presse quotidienne, on suggère de préférence, dans le domaine de l'économie, le Financial Times, aisément disponible en France, ainsi que l'International Herald Tribune. Parmi les quotidiens français, La Tribune, ainsi que Les Échos peuvent être consultés.

Problèmes économiques. Paris : La Documentation française. Hebdomadaire, cette publication reprend, souvent sous un angle thématique, les articles marquants de publications françaises et étrangères accessibles à l'« honnête homme ». Quelques numéros sont consacrés chaque année aux pays de l'Est.

Le Courrier des Pays de l'Est. Paris : La Documentation française. De parution mensuelle, cette revue élaborée par le Centre d'études et de documentation sur la CEI et l'Europe de l'Est est un outil de travail indispensable pour les étudiants, les enseignants, et les acteurs opérationnels de la relation avec les pays en transition, qu'ils soient d'Europe centrale et orientale ou de l'ex-URSS.

Revue d'Études Comparatives Est-Ouest. Paris : CNRS. Pluridisciplinaire, cette publication trimestrielle est, en français, la principale publication scientifique spécialisée.

Parmi les publications de langue anglaise spécialisées (ou accordant une grande place aux questions de la transition), on retiendra, outre les rapports et documents de travail des

grandes organisations internationales mentionnés précédemment :

Communist Economies and Economic Transformation. Londres.

CEPR Discussion Paper Series. Londres : Center for Economic Policy Research.

Economic Bulletin. Berlin ; Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW).

EIU Country Reports. Londres : Economic Intelligence Unit.

Europe-Asia Studies (ex Soviet Studies), University of Glasgow.

Moct-Most. Bologne.

Post-Soviet Affairs (ex Soviet Economy). University of California Berkeley.
Basinstoke : Carfax Publishing.

Post-soviet Geography and Economics (ex Soviet Geography), Columbia
University, New-York. Palm beach (Florida) : V.H. Winston and Son.

WIIW Research Reports. Vienne : Wiener Institut für Internationale
Wirtschaftsforschung.

The Economics of transition. Londres : European Bank for Reconstruction and
Development.

LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL DISPONIBLES AU CEPII¹²³

2001

"Exit Options for Argentina with a Special Focus on Their Impact on External Trade", Sophie Chauvin, *Document de travail n° 01-07*, octobre.

"Effet frontière, intégration économique et 'Forteresse Europe'", Thierry Mayer, *Document de travail n° 01.06*, août.

"Forum Économique Franco-Allemand - Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum, The Impact of Eastern Enlargement on EU-Labour Markets and Pensions Reforms between Economic and Political Problems, 8th meeting, Paris, January 16 2001", *Document de travail n° 01.05*, juillet.

"Discrimination commerciale : une mesure à partir des flux bilatéraux", G. Gaulier, *Document de travail n° 01-04*, mars.

"Heterogeneous Expectations, Currency Options and the Euro/Dollar Exchange Rate", B. Rzepkowski, *Document de travail n° 01.03*, mars.

"Defining Consumption Behavior in a Multi-Country Model", O. Allais, L. Cadiou et S. Déés, *Document de travail n° 01.02*, février.

"Pouvoir prédictif de la volatilité implicite dans le prix des options de change", B. Rzepkowski, *Document de travail n° 01.01*, janvier.

2000

"Forum Économique Franco-Allemand - Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum, Trade Rules and Global Governance: A long Term Agenda and The Future of Banking in Europe, 7th meeting, Paris, July 3-4 2000", *Document de travail n° 00.22*, décembre.

"The Wage Curve: the Lessons of an Estimation Over a Panel of Countries", S. Guichard et J.P. Laffargue, *Document de travail n° 00.21*, décembre.

"A Computational General Equilibrium Model with Vintage Capital", L. Cadiou, S. Déés et J.P. Laffargue, *Document de travail n° 00.20*, décembre.

"Consumption Habit and Equity Premium in the G7 Countries", O. Allais, L. Cadiou et S. Déés, *Document de travail n° 00.19*, décembre.

¹²³ Les documents de travail sont diffusés gratuitement et dans la limite de leur stock. Merci d'adresser votre demande à Sylvie Hurion : par courrier, 9 rue Georges Pitard, 75015 Paris ; ou par fax (33) 01 53 68 55 04 ; ou par Email Hurion@cepii.fr. Le CEPII a aussi un site Web : <http://www.cepii.fr>.

"Capital Stock and Productivity in French Transport: An International Comparison", B. Chane Kune et N. Mulder, *Document de travail n° 00.18*, décembre.

"Programme de travail 2001", *Document de travail n° 00.17*, décembre.

"La gestion des crises de liquidité internationale : logique de faillite, prêteur en dernier ressort et conditionnalité", J. Sgard, *Document de travail n° 00.16*, novembre.

"La mesure des protections commerciales nationales", A. Bouët, *Document de travail n° 00.15*, novembre.

"The Convergence of Automobile Prices in the European Union: an Empirical Analysis for the Period 1993-1999", G. Gaulier et S. Haller, *Document de travail n° 00.14*, novembre.

"International Trade and Firms' Heterogeneity Under Monopolistic Competition", S. Jean, *Document de travail n° 00.13*, septembre.

"Syndrome, miracle, modèle polder et autres spécificités néerlandaises : quels enseignements pour l'emploi en France ?", S. Jean, *Document de travail n° 00.12*, juillet.

"FDI and the Opening Up of China's Economy", F. Lemoine, *Document de travail n° 00.11*, juin.

"Big and Small Currencies: The Regional Connection", A. Bénassy-Quéré et B. Coeuré, *Document de travail n° 00.10*, juin.

"Structural Changes in Asia And Growth Prospects After the Crisis", J.C. Berthélemy et S. Chauvin, *Document de travail n° 00.09*, juin.

"The International Monetary Fund and the International Financial Architecture", M. Aglietta, *Document de travail n° 00-08*, mai.

"The Effect of International Trade on Labour-Demand Elasticities: Intersectoral Matters", S. Jean, *Document de travail n° 00-07*, mai.

"Foreign Direct Investment and the Prospects for Tax Co-Ordination in Europe", A. Bénassy-Quéré, L. Fontagné et A. Lahrière-Révil, *Document de travail n° 00-06*, avril.

"Forum Economique Franco-Allemand - Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum, Economic Growth in Europe Entering a New Area?/The First Year of EMU, 6th meeting, Bonn, January 17-18, 2000", *Document de travail n° 00.05*, avril.

"The Expectations of Hong Kong Dollar Devaluation and their Determinants", B. Rzepkowski, *Document de travail n° 00.04*, février.

"What Drove Relative Wages in France? Structural Decomposition Analysis in a General Equilibrium Framework, 1970-1992", S. Jean et O. Bontout, *Document de travail n° 00.03*, janvier.

"Le passage des retraites de la répartition à la capitalisation obligatoire : des simulations à l'aide d'une maquette", O. Rouguet et P. Villa, *Document de travail n° 00.02*, janvier.

"Rapport d'activité 1999", *Document de travail n° 00.01*, janvier.