

Transition et transformation du rôle de l'État

Ces dix dernières années, nombre d'économies planifiées ont entrepris de se transformer en économies de marché. Pour réussir, elles doivent se doter des institutions nécessaires et faire en sorte que l'État joue un rôle approprié.

Vito Tanzi

SI LES RÉFORMES économiques nécessaires au passage de la planification centrale à l'économie de marché ont fait l'objet de maintes études, la transformation du rôle économique de l'État a reçu moins d'attention. La déréglementation des prix, la stabilisation macroéconomique et la privatisation devaient constituer les principaux ingrédients du succès de la «thérapie de choc» préconisée par certains économistes à l'aube de la transition. Mais il n'a guère été question du rôle de l'État dans le nouvel environnement. La transformation complète de l'économie, des institutions et des processus économiques suppose en outre que

- la plupart des décisions en matière d'investissement soient guidées par le critère de rentabilité;

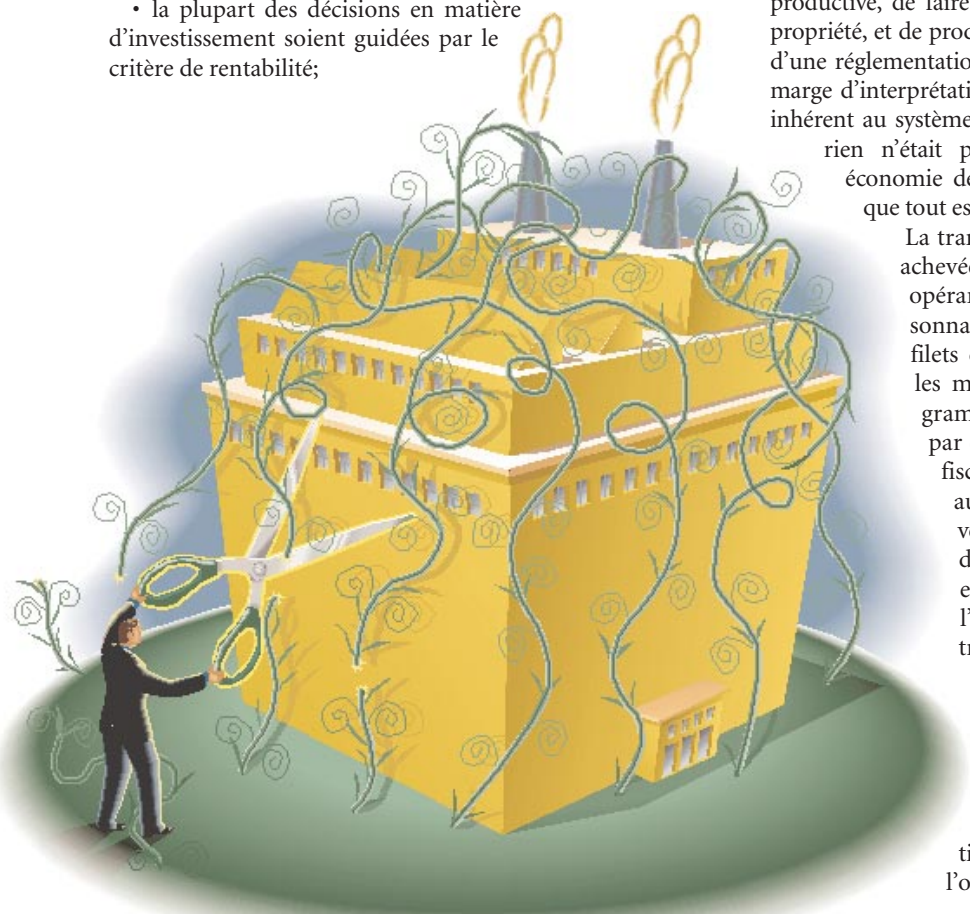
- les activités jugées salutaires pour la société soient financées par l'État;
- l'État s'acquitte efficacement de ses fonctions clés dans l'économie et se retire d'un grand nombre d'activités secondaires ou réduise radicalement sa participation à ces activités.

Éléments d'une économie de marché

Pour bien fonctionner, une économie de marché a besoin d'administrations publiques capables d'établir et d'imposer des «règles du jeu», de promouvoir des objectifs sociaux largement partagés, de mobiliser des recettes pour financer les activités du secteur public, de dépenser ces fonds de manière productive, de faire appliquer les contrats et de protéger la propriété, et de produire des biens publics. Elle a aussi besoin d'une réglementation claire et limitée, qui ne laisse guère de marge d'interprétation ou de discrétion. Au lieu du principe inhérent au système de la planification centrale, selon lequel rien n'était permis sauf autorisation expresse, une économie de marché doit avoir pour règle générale que tout est permis sauf interdiction expresse.

La transition à l'économie de marché n'est pas achevée tant que des institutions budgétaires opérantes et des programmes de dépenses raisonnables ne sont pas en place, y compris des filets de sécurité de base pour les chômeurs, les malades et les personnes âgées. Les programmes de dépenses doivent être financés par des recettes publiques générées — par la fiscalité — sans imposer de charge excessive au secteur privé. Étant donné que le niveau de la fiscalité dépend, notamment, du degré de développement économique et de sophistication du système et de l'administration fiscale du pays, ces contraintes doivent être prises en considération dans les débats relatifs aux dépenses publiques.

Enfin, étant donné que le rôle optimal de l'État dépend non pas seulement de considérations économiques mais aussi de l'interaction des forces politiques et économiques, l'organe exécutif et l'organe législatif doivent être sur la même



Progrès dans la transition, 1998

	Part du secteur privé dans le PIB (en pourcentage, mi-1998) ¹	Entreprises ²		Marchés et commerce ² Déréglementation des prix	Institutions financières ² Réformes bancaires et déréglementation des taux d'intérêt
		Privatisation à grande échelle	Privatisation à petite échelle		
Albanie	75	2	4	3	2
Arménie	60	3	3	3	2+
Azerbaïdjan	45	2	3	3	2
Bélarus	20	1	2	2	1
Bulgarie	50	3	3	3	3-
Croatie	55	3	4+	3	3-
Estonie	70	4	4+	3	3+
Géorgie	60	3+	4	3	2+
Hongrie	80	4	4+	3+	4
Kazakhstan	55	3	4	3	2+
Lettonie	60	3	4	3	3-
Lituanie	70	3	4	3	3
Moldova	45	3	3+	3	2+
Ouzbékistan	45	3-	3	2	2-
Pologne	65	3+	4+	3+	3+
République kirghize	60	3	4	3	3-
République slovaque	75	4	4+	3	3-
République tchèque	75	4	4+	3	3
Roumanie	60	3-	3+	3	2+
Russie, Fédération de	70	3+	4	3-	2
Tadjikistan	30	2	2+	3	1
Turkménistan	25	2-	2	2	1
Ukraine	55	2+	3+	3	2

Source : Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Transition Report, 1998*, tableau 2.1

¹ La part du secteur privé dans le PIB correspond aux estimations approximatives de la BERD, d'après les statistiques disponibles de sources officielles (gouvernements) et non officielles. Le concept sous-jacent de valeur ajoutée du secteur privé comprend le revenu généré par l'activité des entreprises privées déclarées, ainsi que par les entités privées qui exercent des activités informelles dans les cas où des informations fiables sont disponibles sur les activités informelles.

² Les indicateurs numériques vont de 1 à 4, 1 correspondant aux progrès les plus limités. Ils sont censés représenter les progrès cumulés dans la transition de la planification centrale à l'économie de marché pour chaque dimension plutôt que le taux de changement sur l'année.

longueur d'onde. Si leurs vues sont diamétralement opposées sur le rôle qui incombe à l'État, comme cela a été le cas en Russie et dans d'autres pays, ils ont peu de chances d'arriver à définir un rôle optimal ou des politiques rationnelles.

Institutions d'une économie de marché

Pour s'acquitter de leurs tâches, les gouvernements des économies de marché ont besoin de certaines institutions bien conçues, dirigées par des personnes compétentes et guidées par des incitations appropriées. Les objectifs des dirigeants ne doivent pas s'écarter de ceux des institutions, lesquels doivent être conformes à l'intérêt général. De telles institutions n'apparaissent pas d'un coup de baguette magique. Il faut d'abord les créer, puis les réformer continuellement. Ces institutions ont mis des siècles à se développer dans les pays industrialisés.

En l'absence des institutions publiques nécessaires ou si, lorsqu'elles existent, les incitations données à leurs dirigeants ont des effets pervers, l'État peut vite constituer une entrave à l'activité économique dans la mesure où des individus le mettent au service de leurs fins personnelles. C'est normalement ce qui se passe dans un système corrompu, où des segments des administrations publiques sont privatisés au profit d'individus ou de groupes d'intérêts. Un tel système rend difficile la réalisation des objectifs sociaux, et l'État peut jouer un rôle prédateur, par exemple lorsque ses agents se font soudoyer pour délivrer licences et autorisations.

Avant la transition

Au début de la transition, la part du PIB provenant des activités du secteur privé était réduite dans tous les pays en transition. Elle allait de moins de 1 % dans l'ex-Tchécoslovaquie et la Russie à presque 20 % en Pologne, contre environ 80 % aux États-Unis. Le secteur public assurait une part prépondérante de la production, étant donné que le secteur privé ne pouvait détenir que peu d'actifs productifs et n'était autorisé à exercer qu'un petit nombre d'activités. Les prix et les véritables bénéfices économiques ne comptaient guère dans l'allocation des ressources, dont l'emploi était déterminé par des décisions politiques prises par l'organisme de planification.

Les pays en transition n'avaient pas besoin de systèmes d'imposition du type de ceux qui existent dans les économies de marché pour mobiliser des recettes publiques puisque le gouvernement décidait de l'emploi de la totalité de la production et n'avait qu'à se l'approprier pour satisfaire ses besoins. Les impôts consistaient pour l'essentiel en transferts de certaines activités à d'autres. L'administration fiscale avait pour principale fonction d'assurer le transfert des fonds dans les livres de l'État et leur comptabilisation. Il n'y avait ni administration du budget, ni législation budgétaire, ni Trésor.

Les recettes fiscales provenaient essentiellement de trois sources — le chiffre d'affaires, les entreprises et les salaires — qui généraient des rentrées considérables (atteignant parfois jusqu'à 50 % du PIB). Avec ce système, la plupart des impôts

étaient cachés, de sorte que les particuliers ne se rendaient généralement pas compte qu'ils étaient lourdement taxés. Les montants recouverts étaient négociés avec les autorités, qui étaient libres de modifier les taux, ce qu'elles faisaient fréquemment; lorsqu'il y avait besoin de recettes supplémentaires, elles négociaient une augmentation des impôts. Une entreprise en difficulté pouvait négocier une réduction.

Certaines caractéristiques de la planification centrale rendaient le recouvrement des impôts relativement simple, à savoir 1) le fait que les autorités connaissaient — grâce au plan — les quantités de biens produits et le prix auquel elles seraient vendues, 2) le rôle de la banque centrale dans les opérations de paiement et l'imposition de restrictions quant aux modalités de leur règlement, et 3) la concentration des activités économiques dans quelques grandes entreprises. Il n'existait pas de règles de droit bien définies auxquelles les personnes ou les entreprises auraient pu recourir en cas de désaccord avec les mesures prises par les autorités.

Progrès des réformes générales

Dans quelle mesure les pays anciennement socialistes ont-ils progressé dans la transformation de leurs économies? Du point de vue de la thérapie de choc, les progrès réalisés semblent considérables. En général, les pays d'Europe de l'Est et les États baltes ont progressé rapidement, tandis que les autres ont moins bien réussi à mettre en place la structure institutionnelle des finances publiques, à maîtriser les déséquilibres budgétaires et à redéfinir le rôle de l'État. Mais, à l'intérieur de ces groupes, on relève des différences importantes (voir le tableau). Dans certains pays, l'ancien système semble avoir disparu sans être remplacé, laissant un vide institutionnel.

Privatisation. La part du secteur privé dans le PIB, quasiment insignifiante il y a dix ans, a augmenté de façon spectaculaire dans bien des pays en transition, atteignant 70 % ou plus en Albanie, en Estonie, en Hongrie, en Lituanie, dans les Républiques slovaque et tchèque et en Russie. Le Bélarus, le Tadjikistan et le Turkménistan sont les seuls pays où elle ne représente que 30 % ou moins. Aussi remarquables soient-ils, ces pourcentages reflètent la privatisation de la propriété, mais pas nécessairement celle de la gestion. Dans bien des pays, les entreprises continuent à être gérées par les dirigeants d'avant la réforme, ou les nouveaux dirigeants se comportent comme si les entreprises appartenaient toujours à l'État.

Un aspect intéressant de la privatisation dans ces pays est que, tandis que la part des entreprises appartenant à l'État a diminué, les privatisations n'ont pas produit d'augmentation correspondante des recettes publiques. Alors que presque tout appartenait à l'État avant la transition, la vente de ses actifs lui a rapporté des sommes dérisoires. En Russie, par exemple, des actifs évalués à 50 à 60 milliards de dollars auraient été achetés pour 1,5 milliard de dollars.

La faiblesse des rentrées s'explique de plusieurs façons. Les privatisations ont été en quelque sorte des braderies auxquelles de rares privilégiés ont été invités, qui ont profité de leur situation ou de leurs relations pour amasser des fortunes considérables. Ainsi, tout en constituant une étape fondamentale vers une économie de marché, la privatisation est devenue un obstacle à la protection de la propriété privée — autre condition indispensable à une économie de marché.

L'acquisition d'entreprises d'État par la *nomenklatura* — les anciens dirigeants du parti communiste — ainsi que d'autres faits analogues, tels que l'achat à bas prix d'actifs publics de haute valeur, ont contribué à transformer radicalement la répartition des revenus dans ces pays. Avant la transition, l'égalité remarquable de cette répartition, par rapport au reste du monde, faisait la fierté des autorités de ces pays. Mais, en l'espace de quelques années, on a vu apparaître une classe de personnes parmi les plus riches au monde, qui vivent dans le luxe et dont certaines ont aussi acquis un pouvoir politique considérable. Plus préoccupante est la progression de l'inégalité due à ceux qui ont accru leurs revenus non pas en créant de la richesse, mais en pillant l'État.

Il est facile d'imaginer la réaction des populations aux changements économiques qui ont créé cette nouvelle situation et de comprendre pourquoi l'économie de marché, qui est identifiée à ces changements, en est tenue coupable. Bien des mesures nécessaires à une économie de marché dynamique et efficace tendront à être considérées comme des moyens de protéger la richesse mal acquise de la nouvelle classe dirigeante et se heurteront à des obstacles dans le processus politique. Il n'est donc pas surprenant que la privatisation ne soit pas universellement accueillie comme un signe de progrès.

Déréglementation des prix. Le groupe des pays en transition a beaucoup avancé sur la voie de la déréglementation et de la stabilisation des prix (voir le tableau). Bien que le Bélarus, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan n'affichent guère de progrès, la plupart des pays ont fait quelques progrès, et quelques-uns (la Hongrie et la Pologne) ont beaucoup avancé. Cependant, la libération des prix de certains biens n'assurera pas une plus grande efficacité si les prix restent réglementés dans des secteurs importants et vitaux, comme celui de l'énergie.

Réformes des finances publiques. La plupart des économies en transition ont mis en oeuvre des réformes de grande envergure dans les années 90, certaines avec plus de succès que d'autres. Dans les économies planifiées, les impôts n'étaient jamais entrés dans les moeurs, aussi les populations ont-elles réagi avec hostilité à l'introduction d'un système fiscal explicite.

Les réformes économiques opérées au début de la transition ont eu des conséquences néfastes sur les finances publiques existantes.

- Le plan a été détruit, éliminant les renseignements (bons ou mauvais) sur les quantités de biens produits et les prix. Les autorités ont dû s'en remettre à d'autres sources, y compris aux déclarations d'impôts des contribuables, pour obtenir ces informations. La fraude fiscale est allée croissant.

- Le nombre de producteurs, et donc celui des contribuables potentiels, a considérablement augmenté avec l'émergence d'activités dans le secteur privé. Les administrations fiscales, habituées à traiter avec un relativement petit nombre d'entreprises bien disposées à leur égard, ont été amenées à traiter avec des centaines de milliers, voire des millions, de contribuables méfiants. Les grandes entreprises d'État, d'où provenait le plus gros des recettes fiscales, ont perdu de leur importance, tandis que les nouveaux producteurs privés, de taille modeste et difficiles à taxer, sont apparus comme le secteur le plus dynamique de l'économie. Ils avaient besoin à la fois d'être surveillés de près par les administrations fiscales,

vu leur propension à la fraude, et d'être protégés des agents du fisc peu scrupuleux.

• Les restrictions imposées quant aux méthodes de paiement aux entreprises et aux contribuables sous le régime de la planification centrale (lorsque tous les paiements étaient canalisés par la banque centrale) ont été abolies. Malheureusement, la pratique du troc et des arriérés d'impôts a pris de l'ampleur, créant des difficultés majeures pour le nouveau système.

Avec ces changements, il n'était guère facile de réformer les anciens systèmes. Il fallait mettre en place des systèmes fiscaux entièrement nouveaux, qui nécessitaient non seulement de nouvelles lois fiscales, mais aussi de nouvelles institutions, de nouvelles compétences, des connaissances techniques et un capital politique. Peu d'économies en transition ont pu répondre à ces exigences d'un système axé sur le marché.

Bien des pays ont essayé de faire du neuf avec les vieilles institutions. Leur personnel mal rémunéré, formé à l'ancienne école, était souvent le principal obstacle au changement, et les personnes chargées de les diriger n'avaient souvent qu'une connaissance limitée de la façon dont les administrations fiscales doivent fonctionner dans une économie de marché. Elles étaient donc tentées de maintenir l'ancien système. Il aurait beaucoup mieux valu créer de toutes pièces de nouvelles institutions.

Nombre de gouvernements n'ont pas admis ou compris que, dans une économie de marché, le système fiscal doit reposer sur des lois qui établissent des taux d'imposition et des règles permettant de définir objectivement l'assiette de l'impôt, et il devrait avoir pour objectif primordial de mobiliser des recettes de manière aussi efficiente et équitable que possible. Or, ces gouvernements considèrent le système fiscal comme un outil à usages multiples, servant par exemple à maintenir en vie des entreprises défaillantes, à soutenir l'emploi en laissant les entreprises déficitaires verser les salaires au lieu de payer leurs impôts, à stimuler l'activité, etc. D'une certaine façon, le système fiscal a remplacé le plan en tant que principal instrument de politique économique et sociale. C'est ainsi que, dans certains de ces pays, les impôts ont gardé leur caractère peu contraignant et discrétionnaire, et les ministres ont continué à passer plus de temps à remédier aux problèmes fiscaux des contribuables individuels qu'à réformer le système fiscal. Et il est possible que cela ait fortement alourdi la charge fiscale pour des segments de l'économie ne pouvant pas recevoir un traitement préférentiel.

Dans beaucoup de ces pays, en particulier les plus grands, les dépenses publiques sont restées très élevées proportionnellement au PIB. Une fois arrêtés, les programmes de dépenses peuvent être difficiles à réviser, surtout à la baisse. C'est particulièrement le cas des pensions, des programmes de santé et des emplois publics, qui impliquent des engagements à long terme. Dans de nombreux pays, le ratio élevé des dépenses au PIB tient notamment à la baisse de la production. Une autre raison est qu'ils n'ont pas encore défini une politique de réduction du rôle de l'État. Celui-ci reste engagé dans un beaucoup trop grand nombre d'activités.



M. Vito Tanzi est Directeur du Département des finances publiques du FMI.

Conclusion

La transition ne peut être menée à bien sans changements majeurs. Les changements peuvent être superficiels — en particulier ceux qui sont associés à une thérapie de choc — ou profonds — avec la création de nouvelles institutions, la refonte des systèmes d'incitation et du processus économique et la transformation du rôle de l'État. Ces mutations profondes sont beaucoup plus difficiles et plus longues à opérer parce qu'elles supposent des réformes structurelles et une modification fondamentale des attitudes, des incitations et des relations.

Dès lors qu'un pays a fait la transition à l'économie de marché, le rôle de l'État devient foncièrement différent. Au lieu d'intervenir directement dans l'activité, il agit surtout par l'intermédiaire du système fiscal, du budget et de quelques réglementations essentielles. Le système

fiscal doit être réformé de fond en comble pour être efficient et équitable, et capable de générer un niveau raisonnable de recettes. Les politiques de dépenses doivent être ajustées en fonction de la diminution des ressources publiques. Les nouvelles réglementations serviront à établir des règles du jeu, les régimes de pensions privés et les lois de la concurrence. La plupart des permis, licences et autres dispositifs qui tendent à favoriser les pots-de-vin doivent être éliminés, car ils engendrent la corruption qui sévit dans beaucoup d'économies en transition.

Compte tenu de l'égalité décroissante des revenus et de l'expérience de ces pays en matière de privatisation, il est probable que les pouvoirs publics seront appelés à jouer un rôle plus positif dans la redistribution des revenus. Les responsables devraient s'employer à concilier la notion du rôle de l'État apparemment admise dans bien des pays avec ce qui est faisable, compte tenu de la situation macroéconomique et du niveau de développement institutionnel et économique.

On doit plus prendre pleinement conscience du fait que, si les lourds déficits budgétaires sont souvent de nature macroéconomique, ce problème devient plus fondamental lorsqu'ils poussent les gouvernements à manquer à leurs obligations légales en imposant le gel des paiements. De telles mesures pervertissent le processus budgétaire et l'économie de marché. Lorsqu'un agent de l'État n'est pas payé ou qu'un pensionné ne reçoit pas la pension à laquelle il a droit, c'est que, politiquement, l'ensemble du processus est fondamentalement défectueux. **F&D**

Lectures recommandées :

Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Rapport sur la transition (Londres, 1998).

Lajos Bokros et Jean-Jacques Dethier (Directeurs de publication), Public Finance Reform During the Transition: The Experience of Hungary (Washington, Banque mondiale, 1998).

Adrienne Cheasty et Jeffrey Davis, «Fiscal Transition in Countries of the Former Soviet Union : An Interim Assessment», MOCT-MOST: Economic Policy in Transitional Economies (Pays-Bas, 1996, volume 6, pages 7-34).

Vito Tanzi, Fiscal Policies in Economies in Transition (Washington, Fonds monétaire international, 1992).