

Quel rythme pour les réformes?

Graduel, dit John McMillan, qui préconise des réformes par étapes. **Rapide**, répond Oleh Havrylyshyn, qui examine les réformes radicales (de type «big-bang») entreprises en Russie et en Europe orientale et constate que, dans huit cas sur neuf, elles ont produit de très bons résultats.

Éviter le péché d'orgueil et autres leçons à l'intention des réformateurs

John McMillan



John McMillan est professeur d'économie, titulaire de la chaire Jonathan B. Lovelace, à la Graduate School of Business de l'université de Stanford en Californie.

EN UNE VINGTAINE d'années, l'économie de marché s'est étendue à l'ensemble de la planète. La mondialisation a ouvert les marchés nationaux à la concurrence internationale. Les anciens pays communistes se sont plus ou moins convertis aux lois du marché. Dans les pays à faible revenu, la privatisation a réduit la production d'État. Mais cette expansion des marchés a eu des résultats contrastés. Quelles leçons les réformateurs de demain peuvent-ils tirer de cette expérience des anciens pays communistes et des pays en développement?

La crise financière asiatique de 1997-98 a durement touché des millions de citoyens ordinaires en Corée, en Indonésie et en Thaïlande. Les réformes entreprises en Russie en 1991 ont été suivies d'une décennie de croissance négative. En Amérique latine, la privatisation s'est souvent accompagnée d'une telle corruption que, d'après les sondages, une nette majorité des citoyens estiment aujourd'hui qu'elle n'a rien apporté de bon.

Pourtant, il y a plus de bonnes que de mauvaises nouvelles. La Chine et l'Inde sont en pleine croissance. Le Chinois moyen a vu son niveau de vie multiplié par trois depuis 1980 et l'Indien moyen par deux. On ne peut exagérer les conséquences d'une croissance rapide dans deux pays à la fois très grands et très pauvres.

Les bonnes nouvelles dépassent les frontières de la Chine et de l'Inde. L'ouverture commerciale et la privatisation dans divers pays en développement et les anciens pays communistes, de l'Ouganda à la République tchèque, ont bien apporté, pour l'essentiel, les avantages qu'on en attendait. Cependant, bien que globalement positifs, les changements n'en ont pas moins été inégaux, souvent lents à se concrétiser et relativement modestes. Les bienfaits des réformes axées sur le marché passent

souvent inaperçus; il faut étudier attentivement les données pour les déceler (comme l'ont fait les études commentées ci-après).

L'une des leçons que doivent retenir les réformateurs est que l'efficacité d'une politique dépend, de façon souvent imprévisible, des mesures prises dans d'autres domaines. Mais la leçon principale est la suivante : éviter le péché d'orgueil.

Les bienfaits des réformes

En général, dans les pays qui ont réduit leurs barrières commerciales, les résultats économiques se sont améliorés et les consommateurs ont bénéficié d'une baisse des prix, même si ces conséquences ont varié d'un pays à l'autre. Une large ouverture au commerce international rehausse la croissance de 1,5 point en moyenne (Wacziarg and Welch, 2003). Les avantages mesurables de l'ouverture commerciale sont sensibles mais pas énormes.

De même, les pays en développement qui se sont ouverts aux investissements étrangers en ont tiré des avantages. Dans les pays qui ont commencé à autoriser les étrangers à détenir des participations dans les entreprises nationales (un groupe de pays variés parmi lesquels le Brésil, l'Indonésie et le Nigéria), les investissements ont augmenté. La croissance y a été supérieure en moyenne de 1,1 point après la libéralisation (Henry, 2003).

Quant à la privatisation, elle produit elle aussi des améliorations bien réelles mais guère remarquables. En règle générale, dans une entreprise privatisée, la productivité du travail augmente, l'investissement s'accroît et les prix diminuent. L'examen de 211 entreprises dans plus de 50 pays révèle que, si l'on compare leurs résultats pendant les trois années précédant la privatisation et les trois années postérieures à celle-ci (Megginson and Netter,



Chaussures italiennes en miniature exposées à une foire à Pékin, en Chine, où la réforme économique s'est faite par étapes.

2001), l'investissement en pourcentage des ventes a progressé en moyenne de 5 points. Comme les entreprises d'État ne produisent qu'une petite partie du PIB, cette amélioration ne se traduit que par une faible augmentation de la croissance globale.

Faut-il aussi lutter contre la corruption, en renforçant l'état de droit? Des données portant sur plusieurs pays confirment que la corruption ralentit considérablement la croissance (Mauro, 1995). Si l'Inde ramenait son niveau de corruption à celui de l'Italie par exemple, sa croissance augmenterait de 1 point. Comme n'importe quelle autre politique, la lutte contre la corruption est utile, mais ce n'est pas une panacée.

L'ouverture commerciale, la libéralisation financière, la privatisation et la lutte contre la corruption auraient un effet cumulé sur la croissance d'un peu moins de 4 points, mais ce chiffre doit être nuancé, car les estimations sont brutes. De plus, en les ajoutant, on risque d'exagérer l'effet global (certains pays ont libéralisé le commerce et l'investissement en même temps, d'où un risque de double comptage) ou de le sous-estimer (comme on le verra, le résultat global des réformes peut être supérieur à la somme de leurs composantes). Ces réserves étant faites, quels effets aurait une telle augmentation de la croissance?

Si le taux de croissance passait de 3 % à 7 %, le revenu national mettrait 10 ans, au lieu de 23, à doubler (pour calculer le temps nécessaire au doublement du revenu, diviser 69 par le taux de croissance). Si un pays africain dont le taux de croissance est égal à zéro libéralisait son économie et atteignait 4 % de croissance, le niveau de vie des habitants, au lieu de stagner, doublerait tous les 17 ans. La pauvreté reculerait régulièrement, mais les Africains resteraient très pauvres.

Aux États-Unis, le revenu par habitant est de 35.000 dollars. En Tanzanie, il est de 550 dollars. L'écart de niveau de vie est de 64 pour 1. L'ouverture commerciale, la privatisation et la lutte contre la corruption contribueraient à peine à réduire cet écart, car la lutte contre la pauvreté dans le monde suppose une transformation de l'économie des pays pauvres. Qu'a-t-on appris de deux décennies de réformes?

Le cas de l'Iraq laisse penser que nous n'avons pas appris grand-chose. En 2003, l'Autorité provisoire de la coalition a annoncé le lancement de réformes rapides et globales en Iraq. Il s'agissait, d'après *The Economist* (27 septembre 2003), de «transformer sans transition cette économie quasiment en une

zone de libre-échange». Ces réformes, se félicitait le journaliste de *The Economist*, était «une excellente nouvelle économique» qui promettait de «réinsérer l'Iraq dans l'économie mondiale en un temps record». Malheureusement, même si la violence prenait fin, il est peu probable qu'il en irait ainsi. Le fait que, en 2003, les conseillers américains des autorités iraqiennes recommandent des réformes rapides montre à quel point il est difficile de se débarrasser des mauvaises pratiques économiques.

Les réformes sont difficiles parce qu'on ne peut pas en prévoir les effets. L'approche dite du «big-bang» part du principe que nous savons où nous allons et comment y arriver. Or nous avons peut-être une idée de notre but, mais nous ignorons en grande partie comment y parvenir. Personne n'a encore trouvé la recette du succès. Conscients de notre ignorance, nous devrions procéder pas à pas, au lieu de tout miser sur un projet global (McMillan and Naughton, 1992). Après tout, l'économie de marché repose sur le principe que, mieux que tout autre système plus centralisé, elle permet de faire face à l'imprévu et à l'imprévisible. Si l'on pouvait planifier les réformes, on pourrait tout aussi bien planifier l'activité économique.

La rénovation du système

Pourquoi est-il si difficile de mettre en place un marché? Parce que la réforme suppose la transformation de tout le système économique d'un pays et que les différentes composantes d'un paquet de réformes se renforcent mutuellement : deux réformes peuvent être complémentaires, ce qui signifie que l'une ne peut être efficace si l'autre n'est pas déjà en place; de même, une réforme prometteuse peut se révéler néfaste en l'absence des réformes qui sont censées la compléter.

La libéralisation commerciale offre un excellent exemple. Pour certains pays, l'ouverture au commerce international n'a pas apporté les avantages attendus. Sur un échantillon de 24 pays qui s'étaient largement ouverts aux échanges (Wacziarg and Welch, 2003), la moitié environ ont vu leur croissance s'accélérer. Par exemple, elle a été supérieure de 2,8 points au Chili et de 2,2 points en Ouganda. Dans un quart de ces pays, elle ne s'est pas améliorée (aux Philippines, par exemple) et dans un quart elle a en fait ralenti (-2,2 points au Mexique).

Les effets des réformes commerciales varient grandement d'un pays à l'autre. La stimulation de 1,5 point citée plus haut

masque de fortes disparités. De l'avis de tous les spécialistes des réformes, il est judicieux d'ouvrir l'économie d'un pays au commerce international, mais seulement si le pays y est prêt.

L'ouverture commerciale peut ne pas être bénéfique s'il existe des distorsions sur le marché du travail. En effet, les bienfaits des réformes commerciales découlent en principe de la réaffectation de la main-d'œuvre. Les travailleurs se déplacent à l'intérieur d'un même secteur, passant des entreprises moins efficaces à celles qui le sont davantage, et d'un secteur à l'autre, délaissant ceux qui sont protégés au profit de ceux dans lesquels le pays possède un avantage comparatif. Après que le Brésil eut réduit ses barrières commerciales au début des années 90, les entreprises se sont restructurées. Cependant, la plupart des gains d'efficacité ont été réalisés grâce aux déplacements de la main-d'œuvre à l'intérieur du même secteur. Contrairement à ce qu'affirment les manuels de théorie du commerce, la main-d'œuvre ne s'est guère déplacée entre secteurs. De plus, beaucoup de ceux qui ont perdu leur emploi n'ont pas été réengagés mais sont devenus des chômeurs chroniques, forcés de subsister tant bien que mal dans le secteur informel. Le coût de la transition a donc été élevé pour les travailleurs (Muendler, 2003). Dans d'autres pays, le schéma a été le même. D'après une étude de 25 pays qui se sont ouverts au commerce international, les changements structurels ont été rares (Wacziarg and Wallack, à paraître). Bref, l'abandon des secteurs en déclin au profit des secteurs d'avenir est freiné si le marché du travail n'est pas à la hauteur. Les réformes du marché du travail complètent les réformes commerciales.

De même, c'est l'environnement économique qui détermine si la privatisation d'une entreprise d'État aboutira à une amélioration de ses résultats. Il ne suffit pas d'encourager la propriété privée d'une grande entreprise pour en garantir une gestion efficace. Il faut aussi que le marché financier fonctionne bien (et soit bien réglementé) pour assurer les contrôles nécessaires. Comme le montre l'effondrement de la société Enron, il arrive que ces contrôles soient inopérants même si le marché financier est très perfectionné. Lorsque les marchés financiers sont sous-développés, les problèmes comme ceux d'Enron sont monnaie courante. Par exemple, après la privatisation des banques mexicaines, leurs directeurs ont commencé à s'auto-octroyer des prêts à des conditions avantageuses. La valeur marchande du géant russe du gaz naturel Gazprom est nettement inférieure à ses actifs, ce qui traduit le scepticisme des actionnaires après que la direction eut vendu les dépôts de gaz de l'entreprise pour une fraction de leur valeur réelle. S'il est vrai que le bradage d'actifs n'est pas universel — les données montrent que la privatisation améliore en général les résultats de l'entreprise —, elle peut se produire si la privatisation est menée indépendamment des autres réformes. Bref, les contrôles exercés par le marché financier complètent la privatisation.

Ce qu'il faut, c'est une réforme de grande envergure; or cela est difficile, même si l'environnement est favorable. Ainsi, lorsque la Nouvelle-Zélande a procédé à une déréglementation radicale au milieu des années 80 — démantèlement des barrières commerciales, suppression du soutien des prix agricoles, nivellement des impôts, rationalisation de la réglementation des marchés financiers, constitution en société et privatisation des entreprises d'État —, elle a subi une grave récession, accompagnée d'une croissance négative et d'un chômage élevé. Il a fallu plus de dix ans pour que les avantages de la réforme commencent à se faire sentir. Pays industrialisé, la Nouvelle-Zélande

s'était pourtant lancée dans la réforme avec un jeu complet d'institutions appuyant l'économie de marché, telles qu'une législation régissant les contrats, et ses marchés du travail et des capitaux fonctionnaient raisonnablement bien. Il faut donc s'attendre à ce que le processus de réforme soit encore plus douloureux dans des pays comme le Mexique ou la Turquie, où le système juridique est déficient et où les marchés du travail et des capitaux souffrent des coûts de transaction élevés, et plus douloureux encore en Tanzanie ou au Bangladesh, où les mécanismes du marché ne peuvent pas fonctionner.

Édification utopique ou au coup par coup?

A priori, la nécessité de grouper de façon cohérente les réformes pourrait justifier la tentation de tout faire en même temps. Mais c'est là que le bât blesse. Il est difficile de prédire comment les composantes de l'économie de marché vont s'agencer les unes par rapport aux autres. Certaines interactions systémiques peuvent être complexes et indirectes, ce qui rend difficile d'en anticiper l'existence. D'autres sont claires et nettes, telle l'interaction entre la réforme commerciale et le marché du travail, ou encore la privatisation et le marché boursier, mais on ne sait pas grand-chose de l'ampleur de cette interaction.

Chaque marché recèle aussi des complexités systémiques. La mise en place d'un marché du travail ou d'un marché financier qui fonctionne bien est beaucoup plus difficile et demande plus de temps que la libéralisation du commerce ou la privatisation des entreprises. Imaginez que vous soyez chargé de créer un marché boursier dans un pays qui en est dépourvu, comme le Myanmar. Ce type de marché repose sur la confiance : les investisseurs qui confient leur argent à des gestionnaires n'ont aucune garantie que celui-ci sera bien utilisé. Pour entretenir cette confiance, il faut mettre en place des mécanismes relevant du secteur privé et du secteur public (Black, 2001). Les organisations qui contrôlent le marché (comptables, banques d'investissement, cabinets d'avocats) doivent avoir, et souhaitent garder, une réputation de fiabilité. Cette réputation ne s'acquiert qu'avec le temps. Les organisations autoréglementées (la bourse, avec ses règles et ses sanctions, certaines associations professionnelles autonomes) encouragent les différents acteurs à être honnêtes. Une presse économique puissante est nécessaire pour surveiller les agissements des sociétés. Afin d'empêcher les gestionnaires d'exproprier les investisseurs, l'État doit édicter des lois et former des juges. Pour que les investisseurs reçoivent des informations exactes, il doit créer un organe de contrôle, tel que la Securities and Exchange Commission aux États-Unis. Le fonctionnement pratique de chacun de ces mécanismes boursiers dépend, d'une manière que nous ne pouvons pas complètement anticiper, de la présence des autres.

Il y a un demi-siècle, dans *La société ouverte et ses ennemis*, Karl Popper opposait deux modes de réforme. L'«édification utopique», en proposant un projet de société grandiose, a «un but précis, qu'elle poursuivra opiniâtement et en fonction duquel elle déterminera ses moyens». L'«édification au coup par coup», en revanche, consiste à agir sur les parties du système, sans projet global. Alors que les réformes au coup par coup reviennent à «déceler et à combattre les maux les plus graves et les plus immédiats de la société», la démarche utopiste invite à «lutter pour son bonheur futur».

Même si Popper reconnaît que l'approche utopiste est «convaincante et faite pour séduire», dans la mesure où elle fait appel à la pensée rationnelle, il estime que c'est une folie. La dé-

marche utopiste «nécessite un pouvoir fort et centralisé». En revanche, l'approche au coup par coup peut réussir. Parce qu'elle part du principe que «la perfection, pour autant qu'elle soit possible, est lointaine», l'approche au coup par coup est «la seule méthode qui, jusqu'à présent, ait jamais abouti à des améliorations réelles» (Popper, 1971).

L'argument de Popper selon lequel les méthodes au coup par coup réussissent mieux que les méthodes utopistes — ce que la planification centrale communiste (utopique) a déjà permis de vérifier et d'établir — a été renforcé par l'abandon du communisme. La Chine a opté pour des réformes au coup par coup, la Russie pour des réformes utopiques.

La réforme de type «big-bang» a été décrite par son architecte, Jeffrey Sachs, comme «un programme de réformes rapides, globales et de grande envergure visant à donner forme à un capitalisme *normal*». Cette description correspond à la définition que Popper donne de l'édification utopique par son caractère global et par son objectif déclaré, le capitalisme *normal*. Le revenu de la Russie a baissé après les réformes. Certes, les chiffres surestiment la baisse du niveau de vie, car l'économie souterraine est ignorée, mais une fois cette correction apportée, la croissance de la Russie reste négative. Si l'on prend comme indicateurs de l'activité économique les ventes de détail et la consommation d'électricité, l'économie russe de 1999 fonctionnait à 80 % de son niveau de 1990 (Schleifer and Treisman, 2004). Les conséquences de la réforme de type «big-bang» en Russie justifient le rejet par Popper des projets grandioses.

En Chine, les réformes, qui ont permis une croissance spectaculaire du revenu par habitant d'environ 8 % pendant 30 ans, ont été menées au coup par coup. Chaque réforme a été essayée à petite échelle, puis généralisée si l'expérience était concluante. Le point d'arrivée n'était pas défini avec précision. Pour reprendre la formule imagée de Deng Xiaoping, la Chine «traversait la rivière en tâtant chaque pierre». Et si l'on presse les dirigeants chinois d'expliquer où va la Chine, ils répondent qu'ils veulent une «économie sociale de marché avec des caractéristiques chinoises», formule vide de sens, sans doute délibérément.

Par où commencer?

Pour procéder à des réformes modestes (au coup par coup), il est conseillé de commencer par quelque chose qui semble faisable et raisonnable. Dans la Chine des années 80, les premières réussites sont venues dans le domaine agricole. Lorsque les fermes collectives furent supprimées au profit de lopins individuels, la production alimentaire de la Chine a doublé. Les

fermes collectives étaient un moyen tout à fait inepte d'organiser l'activité agricole, ce que les paysans eux-mêmes savaient parfaitement, de sorte qu'il a été facile de réaliser des gains.

Pour qu'une réforme aboutisse, il faut parfois être disposé à essayer de nouvelles formes d'incitation et d'organisation (McMillan, 2002). Une autre riche idée de la Chine a été la création, très tôt, d'entreprises de village. Il s'agit de petites entreprises manufacturières appartenant à l'administration du village et gérées par elle. Les réformateurs n'avaient pas prévu que ces entreprises se développeraient aussi vite. «Nous avons été pris complètement au dépourvu», dira plus tard Deng Xiaoping. Avec le recul, on peut expliquer la réussite de ces entreprises : elles n'ont eu aucun mal à écouler leurs produits en exploitant les créneaux vacants du marché; elles ont créé des emplois; elles ont obtenu des financements, autrement inaccessibles, grâce au pouvoir de taxation des villages; et la concurrence intense qui n'a pas tardé à se développer entre elles leur a imposé une stricte discipline.

En matière de réforme, il n'existe aucune solution passe-partout. Tout dépend de la situation initiale du pays. Le fait que ce sont les entreprises de village qui ont été la principale source de croissance de la Chine pendant les dix premières années montre que les critères de temps et de lieu sont importants. Ce type d'entreprises ne conviendrait pas à la Chine d'aujourd'hui, pas plus, sans doute, qu'à d'autres pays.

Les politiques «hors normes» sont parfois efficaces, au moins pendant un certain temps. Bien que la Chine et l'Inde aient bénéficié de leurs liens avec l'économie mondiale, elles ne sont pas adeptes du libre-échange. Elles se sont développées malgré le maintien de barrières commerciales élevées. (Pendant toutes les années 90, la Chine a maintenu le contrôle administratif des importations de biens et de la monnaie, tandis qu'en Inde les droits de douane étaient en moyenne de 40 % et les barrières non tarifaires très répandues.) La Chine et l'Inde sont des contre-exemples de l'axiome selon lequel l'ouverture complète au commerce international est indispensable à la croissance. Elles ne remettent pas en cause la validité du libre-échange — qui est amplement démontrée sur le plan théorique et empirique —, mais elles rappellent que le libre-échange n'est pas un remède universel. Rien ne sert de l'invoquer à tout propos.

En matière de réforme économique, l'honnêteté nous impose d'opter délibérément pour l'expérimentation. Prétendre que l'on peut faire plus que procéder par tâtonnements revient à exagérer notre connaissance des processus de réforme : il faut éviter le péché d'orgueil. ■

Bibliographie :

Black, Bernard, 2001, "The Legal and Institutional Preconditions for Strong Stock Markets," *UCLA Law Review*, Vol. 48 (April), p. 781-855.

Henry, Peter Blair, 2003, "Capital Account Liberalization, the Cost of Capital, and Economic Growth," *American Economic Review*, Vol. 93 (May), p. 91-96.

Mauro, Paolo, 1995, "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110 (August), p. 681-712.

McMillan, John, 2002, *Reinventing the Bazaar: A Natural History of Markets* (New York: Norton).

———, and Barry Naughton, 1992, "How to Reform a Planned Economy," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 8 (Spring), p. 130-43.

Meggison, William L., and Jeffrey M. Netter, 2001, "From State to Market," *Journal of Economic Literature*, Vol. 39 (June), p. 321-89.

Muendler, Marc, 2003, "Trade and Growth: The Case of Brazil," *Department of Economics, University of California, San Diego*, http://econ.ucsd.edu/seminars/muendler_brazil.pdf.

Popper, Karl, 1971 [1945], *The Spell of Plato*, Vol. 1, *The Open Society and Its Enemies* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).

Sachs, Jeffrey, 1994, "Shock Therapy in Poland," *University of Utah* (April), <http://www.tannerlectures.utah.edu/lectures/sachs95.pdf>.

Shleifer, Andrei, and Daniel Treisman, 2004, "A Normal Country," *Foreign Affairs*, Vol. 83 (March), p. 20-38.

Wacziarg, Romain, and Jessica Seddon Wallack, à paraître, "Trade Liberalization and Intersectoral Labor Movements," *Journal of International Economics*.

Wacziarg, Romain, and Karen Horn Welch, 2003, "Trade Liberalization and Growth," *Stanford University's Graduate School of Business*, www.stanford.edu/~wacziarg/downloads/integration.pdf.

Éviter le péché d'orgueil, mais reconnaître les succès

Les leçons de la transition postcommuniste

Oleh Havrylyshyn



Ancien Directeur adjoint du Département Europe II du FMI, Oleh Havrylyshyn est actuellement à l'université de Toronto, en congé sabbatique. Il a été Vice-Ministre des finances de l'Ukraine en 1992, puis Administrateur suppléant du FMI pour l'Ukraine, de 1993 à 1996.

JOHN McMillan reproche aux réformes globales et rapides (dites de type «big-bang»), menées à travers le monde pour introduire l'économie de marché, de n'avoir apporté, au mieux, que des bienfaits «inégaux», le plus souvent à un coût considérable. Pour lui répondre, je ne tenterai pas d'être aussi exhaustif qu'il l'est dans sa critique; avec la modestie que commande une expérience récente plus limitée, je me concentrerai sur la transition postcommuniste pour montrer que les réformes globales et rapides ont été plus fructueuses que la stratégie de progression par étapes (gradualisme).

La transformation postcommuniste (le cas chinois mérite d'être traité à part) a été marquée par de nombreuses réussites et de nombreuses erreurs, rarement limitées à la seule dimension économique des réformes. Dans plusieurs autres cas, il est encore trop tôt pour se prononcer dans un sens ou dans l'autre. Comme M. McMillan, j'estime que les résultats de la stratégie du big-bang devraient inciter à «éviter le péché d'orgueil», car certaines erreurs, telles les privatisations précipitées, ont

créé un nouveau problème, dont il sera question plus loin, à savoir la captation de l'État et le sous-développement institutionnel. Cela dit, les réformes globales et rapides ont abouti à des réussites méconnues dont on peut être fier.

Comment mesurer les progrès

Qu'il me soit d'abord permis d'expliquer comment j'évalue les progrès et quels sont les pays à considérer comme des adeptes de la méthode du big-bang. Les progrès réalisés pendant la transition se mesurent de multiples façons, par exemple au moyen d'indicateurs de la croissance économique, de la stabilité financière, de la démocratisation et de l'instauration d'un état de droit incarné dans les institutions. Toutefois, comme je l'ai montré ailleurs (Havrylyshyn, 2004), l'indice de transition actualisé chaque année par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) constitue une excellente variable représentative, malgré quelques défauts. Au besoin, je le complète par des mesures portant sur les coûts et les avantages plus directs de la transition.

Selon cette variable, quels résultats ont obtenu les économies en transition depuis la chute du mur de Berlin? Dans le graphique 1, l'avancement des réformes est synthétisé par une échelle qui va jusqu'à 4,3 (niveau de développement maximum d'une économie de marché). On peut distinguer cinq groupes : l'Europe centrale (EC) est le groupe le plus avancé, suivi de très près par les États baltes; l'Europe du Sud-Est (ESE) est nettement en retrait, mais devance globalement les pays de la Communauté des États indépendants (CEI). Ce dernier groupe se partage clairement entre les pays où des progrès modérés ont été accomplis (CEI-M) et ceux qui ne sont écartés que de façon très limitée du régime économique soviétique (CEI-L : Bélarus, Ouzbékistan et Turkménistan).

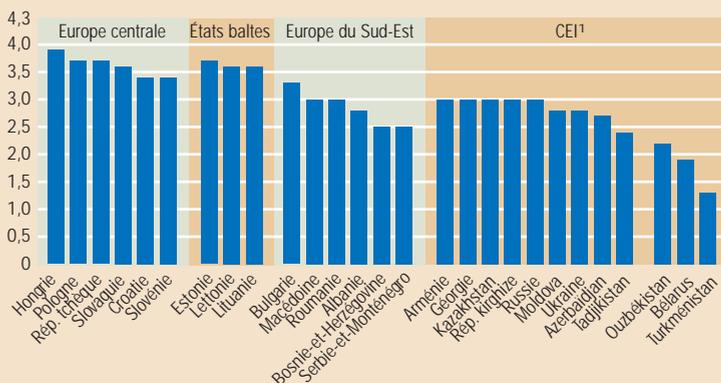
À ma connaissance, il n'existe encore aucun classement systématique des pays en fonction de leur stratégie de réforme (big-bang ou gradualisme). Les indicateurs de transition permettent cependant d'identifier les «réformateurs de la première heure», c'est-à-dire

Graphique 1

Mesurer les progrès de la transition

C'est en Europe centrale et dans les États baltes que la transition a le plus progressé et dans certains pays de l'ex-Union soviétique qu'elle a été la plus lente.

Indicateur de transition 2003 de la BERD (4,3 = développement maximum d'une économie de marché)



Source : Banque pour la reconstruction et le développement.
¹CEI = Communauté des États indépendants.

ceux qui avaient obtenu les meilleures valeurs en 1994, année où la BERD a créé son indice. Il s'agit là encore de l'Europe centrale et des États baltes. Je propose de les classer parmi les réformateurs radicaux. La Hongrie constitue peut-être l'unique exception : les progrès accomplis discrètement durant l'ère communiste lui ont permis de poursuivre à un rythme assez progressif. Je placerai donc ce pays dans la catégorie des réformateurs graduels (bien que cela ne serve pas ma démonstration et conforte la thèse des opposants à la méthode du big-bang).

Où classer la Russie? Selon certains, les efforts qu'elle a consentis en 1992 et 1993, notamment, en font un réformateur radical. La plupart des observateurs considèrent, en revanche, que le big-bang polonais est allé beaucoup plus loin et que, de toute manière, les efforts initiaux de la Russie ont été largement annulés en 1994 et 1995, de sorte qu'il a fallu rattraper le temps perdu ensuite (Aslund, 1995). Je range néanmoins la Russie parmi les réformateurs radicaux, quitte à encore faire le jeu des détracteurs du big-bang.

Dans le groupe CEI-M, seule l'Arménie a tenté très tôt une réforme rapide, vite freinée par des conflits civils et la capitulation devant le populisme; tous les autres ont choisi le gradualisme. Je compte donc 9 réformateurs rapides, 15 réformateurs graduels et 3 réformateurs très en retard.

Ce que montrent les chiffres

Comment les différents groupes ont-ils évolué sur les plans économique, social et politique? Les bienfaits économiques déjà visibles de la transition sont récapitulés dans les tableaux 1 et 2, où figurent l'indice de redémarrage de la production depuis 1989, les derniers chiffres de l'inflation et l'investissement direct étranger par habitant. Naturellement, ces mesures aboutissent presque au même classement que les indicateurs de l'avancement des réformes, sauf, peut-être, pour le redémarrage de la production : avec un résultat de 96, le groupe CEI-L devance nettement le groupe CEI-M (55). C'est souvent un argument clé des adversaires des réformes radicales, qui notent que les réformes progressives ont permis d'éviter de fortes chutes de la production. Admettons, mais cela peut simplement signifier que, dans les pays retardataires, la restructuration conduite ailleurs n'a pas encore commencé. D'après des rapports récents du FMI sur le Bélarus et l'Ouzbékistan, la croissance y a été beaucoup moins rapide que dans les pays du groupe CEI-M. En outre, des éléments sérieux montrent que la croissance des premières années a été amplement surestimée en raison de termes de l'échange de troc favorables et de biais statistiques.

Même si l'Europe centrale *semble* être la seule à avoir redressé la barre et commencé à constater une amélioration de la production, ce n'est pas vraiment exact, car le PIB soviétique officiel pour l'année de référence (1989) sous-estimait la valeur des services, surestimait les produits inutilisables et invendables, et



Usine d'automobiles à Kaliningrad, en Russie, où les réformes de type «big-bang» ont dynamisé ce secteur.

négligeait le fait que les biens de consommation étaient souvent indisponibles ainsi que le temps perdu dans les files d'attente. Quand Aslund (2001) corrige l'indice de production, il n'intègre qu'une partie de ces problèmes et conclut que la production n'a pratiquement pas chuté en Europe centrale et que la plupart des pays ont accompli des progrès remarquables entre 1989 et 2001. Il a sans doute raison sur le principe, mais une seule étude ne suffit pas pour tirer des conclusions. Par conséquent, j'ai réduit de moitié ses coefficients de correction implicites pour obtenir les valeurs indicatives figurant dans la deuxième colonne du tableau 1. Même avec ces ajustements plus modestes, il apparaît qu'en 2002 le PIB pourrait avoir atteint 150 % du PIB initial en Europe centrale, 111 % dans les États baltes, 97 % en ESE et 74 % dans le groupe CEI-M. Pour ce qui est du groupe CEI-L, essentiellement composé d'économies soviétiques non réformées, la valeur initiale de l'indice est probablement correcte. La prudence de mes corrections con-

Tableau 1

Les fruits de la transition

Les deux groupes qui ont le plus progressé depuis la fin de la planification centralisée sont l'Europe centrale et les États baltes.

Reprise : indice du PIB 2002 (estimation) (1989 = 100, avec correction arbitraire de la comptabilité soviétique ¹)		
	Valeur 2002 non corrigée	Valeur corrigée
Europe centrale	120	150
États baltes	82	111
Europe du Sud-Est	81	97
CEI-M	55	74
CEI-L	96	96

Sources : données non ajustées extraites du *Rapport sur la transition 2003* de la BERD; corrections de l'auteur à partir d'Aslund (2001).

Notes : CEI-M = membres de la Communauté des États indépendants (CEI) dont les progrès ont été modérés. CEI-L = membres de la CEI qui se sont écartés de façon très limitée du régime économique soviétique.

¹De nombreux commentateurs estiment que la méthode soviétique de comptabilisation du revenu national surevaluait le PIB; par conséquent, la hausse par rapport aux niveaux de 1989 a été nettement supérieure à ce que montrent les chiffres (colonne 1). J'ai décidé de corriger la valeur de l'indice de la BERD de la manière suivante : Europe centrale : 25 %; Europe du Sud-Est : 20 %; États baltes et CEI-M : 35 %; CEI-L : néant.

Tableau 2

Les mauvais élèves

Les pays où les réformes ont été les plus timides sont ceux où l'inflation a le plus augmenté et où les étrangers ont le moins investi.

	Inflation (indice des prix à la consommation, 2002; pourcentage)		
	Médiane du groupe	Minimale	Maximale
Europe centrale	2,3	Pologne (2,1)	Slovenie (7,4)
États baltes	2,3	Lituanie (0,9)	Estonie (3,8)
Europe du Sud-Est	5,9	Macédoine (3,6)	Roumanie (22,7)
CEI-M	5,2	Ukraine (1,6)	Russie (15,4)
CEI-L	12,7	Turkménistan (9,6)	Bélarus (41,4)

	Investissement direct étranger par habitant (cumulé 1989-2002; dollars)		
	Moyenne du groupe	Minimal	Maximal
Europe centrale	1.600	Pologne (1.000)	Rép. tchèque (3.400)
États baltes	1.400	Lituanie (1.000)	Estonie (1.800)
Europe du Sud-Est	384	Serbie (190)	Bulgarie (547)
CEI-M	279	Tadjikistan (21)	Kazakhstan (950)
CEI-L	142	Ouzbékistan (36)	Turkménistan (210)

Source : BERD, *Rapport sur la transition 2003*.

Note : pour une définition de CEI-M et CEI-L, voir tableau 1.

firmes que les réformes rapides ont été les plus efficaces. Il est surprenant de constater que cela est encore plus vrai si l'on considère les coûts sociaux et le processus de démocratisation.

En déclarant que «les pays socialistes connaissaient des niveaux de bien-être relativement élevés [mais que], pendant la transition, l'accentuation des inégalités et la baisse des revenus ont conduit à un déclin spectaculaire», Grün et Klasen (2001) expriment une opinion assez répandue. Si la réalité du déclin est incontestable, il y a lieu de s'interroger sur son ampleur et, notamment, sur les différences entre réformateurs rapides et graduels. À cette fin, il existe un outil précieux, l'indicateur du développement humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le tableau 3 présente les valeurs de l'IDH durant la période examinée.

Selon cet indicateur, les résultats de l'Europe centrale sont encore meilleurs que si on les mesure à l'aide des indicateurs économiques standard : aucun fléchissement n'est enregistré, même pendant la première moitié de la décennie. Plus on descend dans le tableau, plus la détérioration est nette. Dans les États baltes, elle est flagrante jusqu'en 2001, puis le niveau remonte et dépasse la valeur initiale, comme en Europe du Sud-Est. Malgré le redressement partiel amorcé en 1995, la dégradation la plus marquée concerne le groupe des réformateurs modérés (CEI-M). Dans le dernier groupe (CEI-L), les coûts sociaux n'ont pas pu être évités, mais ils ont été plus faibles, car l'ajustement a été moins important; je laisse le soin aux futurs analystes de déterminer si les coûts sociaux ont été effectivement réduits ou simplement différés. Au total, il paraît

Tableau 3

Des résultats contrastés

Sur le plan du développement humain, la situation s'est améliorée en Europe centrale, mais elle s'est fortement dégradée pour les réformateurs modérés de la CEI.

(valeur moyenne de l'indicateur du développement humain; maximum en 2001, Norvège = 0,944)

	1990	1995	2001
Europe centrale	0,812	0,819	0,845
États baltes	0,812	0,779	0,822
Europe du Sud-Est (3 sur 6)	0,752	0,749	0,774
CEI-M	0,768	0,717	0,737
CEI-L	0,760	0,739	0,760

Source : PNUD, *Rapport sur le développement humain 2003*.

Note : pour une définition de CEI-M et CEI-L, voir tableau 1.

clair que la corrélation entre rapidité des réformes et coûts sociaux n'est pas positive mais négative.

Au sujet des progrès de la démocratie, les chercheurs en science politique sont aussi partagés que les économistes. Toutefois, l'importante prédiction de Przeworski (1991) selon laquelle les réformes du marché ne peuvent être conduites avec efficacité que dans un régime imparfaitement démocratique ne paraît pas confirmée. Pour citer McFaul (2002), «beaucoup avaient prédit ... que la réorganisation des institutions économiques fragiliserait la transition démocratique... Il s'avère au contraire que les pays dont la transformation économique a été la plus rapide sont aussi ceux qui ont le mieux consolidé les institutions démocratiques.» Un indicateur sommaire, mais compréhensible tant par les économistes que les profanes, illustre ce point de vue : il s'agit du graphique 2, qui atteste très clairement une étroite corrélation positive entre les progrès de la démocratie et l'avancement des réformes économiques. Le caractère endogène de la relation peut être discuté, mais, d'après les derniers indicateurs de démocratie de Freedom House, l'amélioration initiale a été suivie d'une détérioration dans de nombreux pays du groupe CEI-M, ce qui porte à penser que la causalité ne se limite pas simplement au lien entre démocratie et réformes, ou entre réformes graduelles et démocratie.

Les pièges de la privatisation

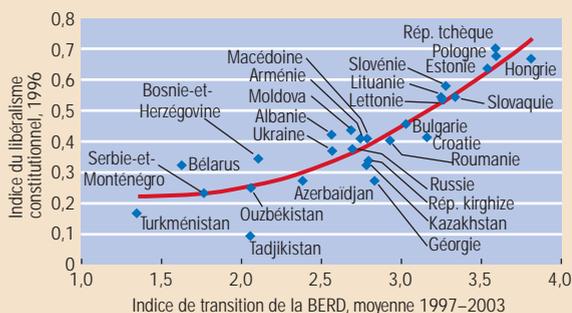
M. McMillan semble faire sienne l'affirmation réformiste selon laquelle les privatisations sont généralement bénéfiques pour l'économie. C'est particulièrement vrai pour les économies en transition : presque toutes les études microéconomiques très récentes montrent que les privatisations, même dominées par les initiés, ont un effet positif. J'ai résumé ces conclusions (2004), mais je formule deux réserves. Premièrement, sans un environnement propice à la concurrence et au respect du droit, les avantages de la privatisation peuvent être très limités, voire nuls (Zinnes, Eilat, and Sachs, 2001). C'est sans doute pourquoi les études empiriques sur les réformateurs de la CEI font état de résultats moins satisfaisants qu'en Europe centrale. Deuxièmement, quand les privatisations ont entraîné une forte concentration de la propriété, il se crée une classe de groupes d'intérêts particuliers en quête de rentes qui «confisquent» l'État (voir une étude de la Banque mondiale évoquée dans l'ouvrage de Hellman et Schankermann, 2000) pour modérer les politiques à leur avantage, empêcher la concurrence et freiner le développement institutionnel et démocratique. Ces conséquences involontaires de l'accélération de la privatisation par la cooptation d'initiés, stratégie commune à de nombreux adeptes des réformes progressives (CEI-M et ESE), montrent que les réformistes ont peut-être commis la leur principale erreur et justifient sûrement de faire preuve d'humilité.

Il est à noter que la captation de l'État par de grands groupes d'intérêts particuliers n'est pas principalement le fait des réformateurs rapides. Dans les études de la Banque qui ont identifié dix cas de captation de l'État en 1998, deux seulement concernaient des pays qui avaient clairement opté tout de suite pour des réformes rapides, la Croatie et la Slovaquie. Or on peut penser que le changement politique majeur intervenu depuis dans ces deux pays a permis de remédier à cette situation. Si, pour éviter toute distorsion, la Russie est classée dans les réformateurs rapides, ce sont alors, au pire, trois cas sur dix de captation de l'État qui concernent les réformateurs radicaux, tandis que les autres se rapportent aux réformateurs progressifs.

Graphique 2

L'économie de marché et la démocratie

Plus les réformes axées sur l'économie de marché progressent, plus les institutions démocratiques ont de chances de s'implanter durablement. À l'inverse, plus les réformes sont partielles, moins la démocratie a de chances d'avancer.



Source : Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Rapport sur la transition 2003*.

Note : L'indice du libéralisme constitutionnel est la moyenne de 4 indicateurs : l'indice de la liberté des médias de Freedom House, l'indice de la prééminence du droit de la Banque mondiale, l'indice de la corruption de la Banque mondiale et l'indice de protection des droits de propriété tiré de l'indice de la liberté économique de Heritage Foundation. Ces indicateurs ont été normalisés et, dans le graphique ci-dessus, le chiffre 0 représente le niveau le plus faible et le chiffre 1 le niveau le plus élevé de libéralisme constitutionnel.

Imiter la Chine?

À l'instar de M. McMillan, de nombreux commentateurs estiment que les réformes graduelles de la Chine et ses taux de croissance très supérieurs aux autres constituent le modèle qu'il aurait fallu suivre. L'expérience chinoise est certes riche d'enseignements, mais, pour l'essentiel, il est difficile d'imaginer qu'elle serait transposable en Europe avec des résultats satisfaisants. L'environnement politique est différent. En Chine, comme le suggère M. McMillan (citant Popper), la centralisation de l'autorité n'a pas débouché sur une « approche utopique », mais, au contraire, sur une approche au coup par coup, un luxe que n'ont pas pu se permettre les économies européennes : avec l'effondrement du communisme, la voie du gradualisme était politiquement risquée.

L'importance du secteur agricole chinois (environ 70 % de l'économie à la fin des années 70, contre 20 % en Union soviétique en 1989) a permis une réforme graduelle à moindre coût. La situation chinoise se rapprochait clairement du fameux modèle de développement d'Arthur Lewis : l'excédent de main-d'œuvre de l'agriculture a pu être affecté à de nouveaux secteurs industriels sans que la production agricole ne dimi-

nue. Pour les économies du bloc soviétique, la demande de main-d'œuvre du nouveau secteur privé n'a pu être satisfaite qu'au détriment du secteur industriel public. Comme en témoignent les disparités entre l'Europe centrale et la CEI, le gradualisme n'a fait qu'aggraver la situation, car il a fallu du temps pour réunir les conditions nécessaires à l'implantation durable des entreprises et à la création d'emplois.

Les mérites du big-bang

Quel rapport entre tout cela et la thèse qui voudrait que la stratégie du big-bang engendre des pertes de production et des coûts sociaux plus importants et ralentit la mise en place d'institutions efficaces? Cette thèse est infirmée par les données statistiques les plus récentes. De nombreux commentateurs, y compris des économistes tels que M. McMillan et Joseph Stiglitz, et des chercheurs en science politique, comme Peter Reddaway et Dmitri Glinski, ont commis l'erreur de trop se concentrer sur le cas russe — son processus de privatisation néfaste pour les institutions et la forte baisse initiale des niveaux de bien-être — et trop peu sur les big-bang réussis. Il faudrait d'abord citer la Pologne, un cas abondamment traité par les chercheurs et dans les médias, mais aussi la plupart des pays d'Europe centrale et les États baltes. Même en admettant que la Russie fasse partie des réformateurs radicaux et la Hongrie des « gradualistes », les faits sont têtus : les comparaisons internationales montrent que huit des neuf réformateurs rapides ont très bien réussi. La majorité de ceux qui ont opté pour une démarche plus progressive en ont (jusqu'à présent) retiré moins d'avantages économiques et, paradoxalement, ont supporté des coûts plus élevés, sous forme d'une baisse des indicateurs de bien-être et d'un arrêt du processus de démocratisation.

Faudra-t-il revenir sur cette conclusion si les taux de croissance annuels se maintiennent autour des 5 % atteints dernièrement dans de nombreux pays de la CEI-M? Peut-être, mais seulement si ces taux perdurent. Et rien n'est moins sûr : la question est de savoir si les groupes d'intérêts particuliers (les oligarchies, pour reprendre un terme à la mode) qui ont émergé à la faveur du gradualisme et des privatisations au profit d'initiés continueront d'influencer les politiques publiques pour préserver leurs privilèges ou s'ils seront prêts à y renoncer pour consolider les droits de propriété qu'ils ont déjà acquis. Dans ce dernier cas, des règles de droit transparentes pourront être généralisées dans l'intérêt de tous les entrepreneurs et du bien-être collectif. En attendant, les preuves sont là : les réformes rapides ont en général produit de meilleurs résultats. ■

Bibliographie :

- Aslund, Anders, 1995, *How Russia Became a Market Economy* (Washington: Brookings Institution).
- , 2001, "The Myth of Output Collapse after Communism," *Working Paper 18* (Washington: Carnegie Endowment for International Peace).
- Banque européenne pour la reconstruction et le développement, 2003, *Rapport sur la transition 2003* (Londres, EBRD).
- Grün, Carola, and Stephan Klasen, 2001, "Growth, Income Distribution, and Well-being in Transition Economies," *Economics of Transition*, Vol. 9 (July), p. 359-94.
- Havrylyshyn, Oleh, 2004, "Uncharted Waters, Pirate Raids and Safe Havens: A Parsimonious Model of Transition Progress," paper delivered to the 10th Dubrovnik Economic Conference of the Croatian National Bank, June 23-26, Dubrovnik, www.hnb.hr.

Hellman, Joel, and Mark Schankermann, 2000, "Intervention, Corruption, and Capture," *Economics of Transition*, Vol. 8 (November), p. 545-76.

McFaul, Michael, 2002, "The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Non-Cooperative Transitions in the Post-Communist World," *World Politics*, Vol. 54 (January), p. 212-44.

Programme des Nations Unies pour le développement, 2003, *Rapport sur le développement humain 2003* (New York, PNUD).

Przeworski, Adam, 1991, *Democracy and the Market: Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).

Zinnes, Clifford, Yair Eilat, and Jeffrey Sachs, 2001, "The Gains from Privatization in Transition Economies: Is Change of Ownership Enough?" *IMF Staff Papers*, Vol. 48 (Special Issue), p. 146-70.