

LA NON-CONVERTIBILITÉ DE LA MONNAIE

FRANKLIN HOLZMAN *

PROFESSEUR, TUFTS UNIVERSITY,
CHERCHEUR AU HARVARD RUSSIAN RESEARCH CENTER

U ne convertibilité complète implique que chaque entreprise ou chaque personne ait la liberté totale d'acheter ou de vendre de la monnaie nationale (en l'occurrence des roubles) contre des devises étrangères, au taux de change en vigueur. Cette définition donnée, on peut distinguer plusieurs sous-catégories principales de convertibilité, selon l'utilisation qui est faite des devises étrangères, et l'origine nationale de ceux qui veulent changer de la monnaie nationale en devises étrangères. La convertibilité nationale signifie que les citoyens et les entreprises soviétiques sont libres d'acheter des devises étrangères pour les utiliser dans des transactions, soit sur un compte courant (pour l'achat de biens et de devises), soit sur un compte en capital (par exemple, pour rapatrier des profits ou des investissements à l'étranger). La convertibilité extérieure signifie que les étrangers, qu'il s'agisse de personnes, d'entreprises ou de nations — sont libres de convertir leurs roubles en monnaie convertible. Celle-ci concerne habituellement les transactions de capitaux plutôt que les transactions sur comptes courants.

99

La non-convertibilité apparaît lorsque la demande d'une nation en devises étrangères excède l'offre disponible au taux de change en vigueur, provenant des exportations, des stocks de devises, des crédits ou autres entrées de capitaux. Dans ce cas le pays doit limiter l'offre insuffisante de change étranger auprès des ménages, des entreprises et des détenteurs étrangers de roubles. Plus la demande d'une nation en devises étrangères est excédent-

* Cet essai s'appuie sur un rapport demandé par l'UNCTAD et achevé en juin 1989, Holzman, 1989. Il est important de noter que cette version de l'exposé date d'août 1990 et représente essentiellement la situation et les informations disponibles à cette époque. En raison de la rapidité des changements, on s'est efforcé d'actualiser le propos en diverses parties du texte dans les notes.

Une version antérieure de cet exposé, Holzman, 1989, s'est vue décerner, au printemps 1990, l'un des prix « communs » dans la « lutte pour la nouvelle convertibilité du rouble ». (Le texte est la traduction de Comparative Economic Studies, vol. 33, novembre 1991.)

taire, « plus sa monnaie est non convertible » et plus le degré de rationnement du change nécessaire augmente. Les pays qui ont une demande en devises étrangères modérément excédentaire peuvent limiter les importations de quelques objets de luxe, réduire le montant des devises autorisées pour tout citoyen voyageant hors des frontières à titre touristique, ou restreindre, pour les résidents, les possibilités de transferts de fonds dans les banques étrangères. Quant aux pays qui ont une demande largement excédentaire, ils peuvent limiter d'une manière stricte les opérations de change pour toutes les transactions en capital, pour tous les biens de consommation, ou, comme dans les Economies Centralement Planifiées (ECP), limiter toutes opérations de change.

*Raisons de la non-convertibilité
de la monnaie*

On peut distinguer trois causes principales de non-convertibilité :

- 1) la surévaluation du taux de change ;
- 2) des prix intérieurs sans aucune logique ;
- 3) la non-convertibilité du produit.

Le premier cas de figure est un mal qui affecte surtout les économies de marché, les deux autres touchant essentiellement les économies centralement planifiées.

Les nations qui ont des taux de change surévalués ont tendance à avoir des déficits en compte courant. Lorsque les réserves de change sont épuisées et que les crédits additionnels deviennent indisponibles ou trop chers, les déficits persistants mènent souvent à la non-convertibilité. Habituellement, de tels déficits peuvent être réduits ou éliminés par la dévaluation. On peut également différer le problème en augmentant le taux d'intérêt et en introduisant ainsi le change ; en ralentissant le taux de croissance économique et en réduisant ainsi les importations, etc.

Les ECP peuvent aussi avoir une demande excédentaire en biens et devises étrangers, mais cela ne se traduit pas par une surévaluation (ou dépréciation) du taux de change parce que leurs taux de change ne jouent aucun rôle dans les transactions commerciales. Aussi, la dévaluation ne peut résoudre les problèmes de balance des paiements que connaissent les ECP.

Celles-ci ont des prix qui ne reposent sur aucune logique car il n'existe pas vraiment de marchés de produits, surtout dans les transactions entre entreprises. Bien plus, les changements de prix sont très rares et tiennent peu compte de la demande. La planification gouvernementale et les organismes d'approvisionnement dictent, sans faire référence aux prix, les plans de production de l'entreprise et les transactions entre les entreprises. Dans de telles circonstances, les taux de change ne peuvent remplir correctement leur fonction habituelle de valeurs relatives de différentes monnaies.

Les taux de change en vigueur relient les uns aux autres, des systèmes de prix et des marchés, situation qui n'existe pas dans les ECP¹.

Puisque les prix, dénués de toute logique, n'ont qu'un rôle passif, s'ils ont vraiment un rôle, dans les transactions, il est alors évident que les devises des ECP ne peuvent être convertibles.

Plus important encore, dans les ECP, les étrangers ne peuvent librement entrer en compétition pour l'acquisition des produits intermédiaires, parce que la production, l'attribution et la distribution de la plupart des produits intermédiaires sont planifiées avec soin, à l'avance, chaque année.

Au contraire, dans les grandes nations occidentales, on trouve une plus grande diversité de biens, services, et propriétés disponibles à l'achat. La possibilité de convertir librement la monnaie en un large éventail de produits est un de ces facteurs qui rendent les devises occidentales attractives et convertibles. Cette impossibilité entraîne dans les ECP la non-convertibilité des produits, et, ce faisant la non-convertibilité de la monnaie.

Il apparaît clairement d'après ce qui précède que, dans le cadre d'une ECP, la convertibilité d'une monnaie requiert :

- 1) la mutation vers un système rationnel des prix intérieurs ;
- 2) la suppression de la non-convertibilité des produits, aucun de ces deux objectifs ne pouvant être atteint séparément. Une fois la décentralisation des opérations internationales et ces deux objectifs atteints, on peut établir un taux de change capable de fonctionner. La convertibilité exige en outre :
- 3) que le taux de change puisse atteindre une valeur proche du niveau d'équilibre².

L'interdépendance des objectifs 1 et 2 rend l'opération plus facile à envisager qu'à réaliser. On ne peut attendre des entreprises qu'elles aient une production socialement rationnelle, qu'elles prennent des décisions en matière de commerce et d'investissement, avant que les prix ne soient rationalisés. Et on ne peut y parvenir avant que le fonctionnement des

1 La procédure suivie en URSS pour convertir les cours du commerce industriel en cours intérieurs, en est la preuve. Tout d'abord, les données, évaluées en dollars, sont converties au taux de change officiel en ce qu'on nomme « valuta » ou roubles de commerce extérieur. Les valeurs de ces roubles sont alors converties en cours de roubles intérieurs, en multipliant le chiffre obtenu pour chaque produit ou groupe de produits, par un coefficient qui représente le rapport des cours en roubles « valuta » aux cours en roubles domestiques.

2 En fait, la convertibilité peut être mise en pratique même si toutes les conditions évoquées ci-dessus ne sont pas parfaitement remplies. S'il en est ainsi, les gains commerciaux découlant de la convertibilité seront inférieurs à ce qu'ils auraient pu être ; en fait, les échanges peuvent conduire à des pertes nettes plutôt qu'à des gains nets lorsque les entreprises sont conduites, en raison de prix pour le moins peu rationnels, à exporter des produits qui pourraient être importés à meilleur marché et à importer d'autres qui pourraient être produits à meilleur marché dans le pays. C'est comme si sur un plan intérieur, des paysans nourrissaient leurs animaux de pain plutôt que de grains. Ainsi, si un bien produit grâce à une subvention cachée représentant 20 % de son coût est exporté avec un prix minimal de 10 %, la transaction comporte une perte réelle de 10 % (en présupposant un taux de change réaliste). Un autre exemple : supposons des cours rationnels mais une monnaie surévaluée de 20 %. Supposons que la nation puisse produire une marchandise A à un coût réel de 10 % inférieur à celui de son partenaire commercial. Néanmoins, avec la monnaie surévaluée de 20 %, cela revient 10 % moins cher, nominalement, d'acheter A à son partenaire et d'en arrêter la production dans le pays. D'où une perte réelle de 10 %.

entreprises soit décentralisé. De plus, il y a de nombreux autres problèmes fondamentaux, concernant l'infrastructure du marché, qui exigent des solutions qui prennent du temps, telles que : étendre la décentralisation et ainsi, en définitive, privatiser une grande partie de l'agriculture et de l'industrie ; mettre en place des marchés de capitaux, des ménages et autres ; instaurer un système bancaire à deux niveaux ; supprimer les associations de production et les très grandes entreprises ; mettre en œuvre des politiques anti-trust appropriées ; introduire l'assurance-chômage, les agences de chômage et des programmes de recyclage ; élaborer des lois et des procédures pour servir de cadre aux marchés commerciaux et financiers ; élaborer et introduire des procédures adéquates de comptabilité et d'audit ; former une nouvelle génération de juristes, comptables, experts financiers, annonceurs publicitaires, cadres, etc., capables d'intervenir efficacement sur les marchés capitalistes. Dans le meilleur des cas, le développement d'une infrastructure de marché adéquate pourrait prendre dix ans ou plus. Enfin, signalons qu'au niveau « macro », on se trouve face à un sérieux déséquilibre, un problème bidimensionnel, impliquant la réduction et peut-être l'élimination finale, à la fois d'un énorme déficit budgétaire et de sa conséquence, une importante instabilité monétaire.

102

*Les interrelations entre la convertibilité
et les réformes économiques intérieures*

Les obstacles et les conditions préalables à la réalisation de la convertibilité ont à peine été esquissés. Ces dernières montrent la nécessité de réformes économiques intérieures — à la fois micro et macro — pour permettre la convertibilité. Comme nous l'avons vu, deux micro-réformes importantes sont indispensables. Des prix rationnels doivent, soit être générés par un marché intérieur libéré, soit être évalués et introduits de quelque autre façon. En second lieu, il faut supprimer ou restreindre la planification à contrôle direct, afin que les entreprises puissent librement vendre leurs productions aux entreprises de leur choix, à l'intérieur et à l'extérieur, mettant ainsi fin à la non-convertibilité des produits. De nombreuses autres micro-réformes intérieures amélioreraient indirectement les possibilités de réaliser et de maintenir la convertibilité. On fait ici référence aux divers changements sans lesquels les marchés libres ne peuvent fonctionner efficacement.

L'économie de l'inflation, ouverte et cachée, qui envahit l'économie soviétique, constitue la principale contribution des macro-réformes en faveur de la convertibilité. Les deux types d'inflation entraînent une demande excessive en importations, une réduction des importations, un accroissement des risques commerciaux, avec perte de confiance dans la monnaie ; d'où des fuites de capitaux et l'incapacité à maintenir un taux de change

raisonnablement stable. Tout cela contribue à la non-convertibilité. En outre, la pression continue sur le taux de change qui en résulte, exige souvent des dévaluations successives qui provoquent une inflation supplémentaire, qui elle-même provoque une nouvelle dévaluation...

C'est précisément parce que les réformes intérieures sont essentielles pour la convertibilité, que la marche vers cette dernière active ces réformes. Dans le cadre des échanges internationaux, le processus d'ensemble de réformes est, en fait, une route à deux voies. Instaurer un pont entre cours mondiaux et cours intérieurs serait pour la convertibilité l'un des moyens les plus importants de contribuer à la réforme intérieure. Quand le rouble se rapprochera de la convertibilité, et quand le taux de change sera à même de fonctionner comme un prix réel, les cours intérieurs des marchandises se rapprocheront des cours mondiaux, devenant aussi plus rationnels. Il se peut qu'en définitive les changements affectant les prix des marchandises rationaliseront les cours des produits non commercialisables. En facilitant les importations, la convertibilité a un second effet important : elle accroît la concurrence avec les biens produits dans le pays, poussant ainsi les entreprises du pays à accroître leur efficacité. Les effets positifs de la convertibilité sur la valeur et la stabilité de la monnaie aideront à rétablir le système de marché intérieur (comme en Pologne). Cela entraînera également un accroissement des flux d'investissement, investissements ordinaires et investissements des entreprises mixtes. Les flux de capitaux, surtout ceux concernant les entreprises mixtes, faciliteront l'arrivée et l'utilisation d'une technologie de pointe, et de systèmes de direction avancés. Finalement, le fait de se rapprocher de la convertibilité, de prix intérieurs rationnels, et d'un taux de change fonctionnel, faciliter des prises de décision rationnelles quant au choix des exportations, des importations, et des investissements.

En résumé : puisque l'acheminement vers des réformes intérieures et vers la convertibilité s'influencent réciproquement de façon assurée, il faudrait, dans la mesure du possible, faire porter les efforts sur les deux fronts à la fois dans le cadre du programme global de réformes.

Propositions de réforme intérieure

Il faut garder à l'esprit, si l'on songe à ce qui reste à faire, plusieurs facteurs fondamentaux.

1 - Le passage à une économie de marché sera forcément coûteux. Alors que le gouvernement devrait tenter d'alléger le fardeau des catégories les plus pauvres de la population, il ne faut pas se cacher que les privations s'imposent à presque tout le monde.

2 - Une transformation économique de l'ampleur de celle qu'on envisage exige que l'Etat dispose d'un pouvoir politique et économique considérable

pour faire respecter les dispositions qu'il doit prendre et pour traiter avec l'opposition. Quand les économies de marché s'engagent dans des guerres, elles ont toujours recours à de solides contrôles économiques (l'envoi de soldats, le rationnement des biens de consommation, le contrôle des prix, des allocations en matériel...).

En tout état de cause, l'introduction de ces réformes constitue une transformation politico-économique bien plus profonde que la conduite d'une guerre.

3 - Dans les conditions actuelles, il faudra deux à trois années au moins pour introduire les propositions de réforme intérieure qui vont être évoquées, mais bien plus encore pour qu'elles réussissent. Cela, en raison, notamment, de la faiblesse du gouvernement central, mais également parce que le nombre de macro et micro-réformes ne peuvent être réalisées du jour au lendemain. En outre, et fait plus important, les différents aspects de la structure de marché, qui se sont développés sur plus d'un siècle dans la plupart des nations industrielles de l'Ouest, mettront au moins une décennie sinon plus pour atteindre un niveau de développement satisfaisant en URSS. Cet élément, plus que tout autre facteur économique, freinera l'allure à laquelle peuvent être réalisées avec succès une réforme intérieure et la convertibilité du rouble. Tant que la plupart de ces mesures n'auront pas été prises, les marchés ne pourront être libérés sans de très préjudiciables conséquences.

4 - Pour réussir parfaitement, une macro-réforme a besoin d'un environnement économique favorable.

En premier lieu, de rudes contraintes budgétaires devront être imposées partout où cela est possible, à la fois par le budget et par les banques. En second lieu, l'indemnité versée aux travailleurs pour compenser l'inflation, devrait être limitée aux plus pauvres. Une indexation générale des salaires est beaucoup trop inflationniste. En revanche, par exemple, des tickets de nourriture devraient être distribués aux travailleurs les plus pauvres, ou l'on devrait seulement indexer leurs salaires³. En troisième lieu, les taux d'intérêt réels, probablement négatifs (en dessous du taux d'inflation), doivent être augmentés de plusieurs points au-dessus du taux d'inflation. Un taux d'intérêt réel négatif a différents effets préjudiciables dans les circonstances actuelles : cela décourage l'épargne, encourage l'investissement et fait pression sur la balance des paiements, encourageant les sorties de capitaux et décourageant les arrivées de capitaux. Enfin, il faut développer la concurrence. Cela exige que les énormes entreprises soviétiques monopolistiques et oligopolistiques, ainsi que les associations de production disparaissent, et qu'on autorise une plus grande concurrence des importations.

³ Comme cela est maintenant bien connu, la réforme des prix du 2 avril 1991 a entraîné, simultanément, des hausses de salaires, en compensation partielle substantielle à la hausse des prix des biens de consommation.

Le macro-déséquilibre

Le macro-déséquilibre est si important, tant politiquement qu'économiquement, qu'il se pourrait qu'on doive prendre en même temps de nombreuses mesures différentes pour le corriger. Chaque mois, la réduction du déséquilibre devient plus urgente. Le contrôle du gouvernement sur les salaires et les prix s'est affaibli, et le rythme de l'inflation s'est accéléré malgré le contrôle des prix. L'expérience d'autres nations laisse penser que si une correction n'est pas bientôt apportée, l'hyperinflation risque de se développer (*Dornbusch and Wold, 1990*). Ce serait bien sûr un désastre. Le déséquilibre affecte à la fois les réserves et les flux : le déficit budgétaire courant représentant le déséquilibre des flux et l'excédent de l'offre monétaire, celui des réserves. Le déficit est si important qu'il doit constituer un objectif politique essentiel. Si le déficit n'est pas réduit ou géré de façon responsable, il continuera à alimenter et à accroître l'excédent de l'offre.

On peut réduire d'au moins quatre façons le déficit et ses effets sur l'instabilité : réduire les dépenses, augmenter les revenus, déplacer les dépenses vers des objectifs moins inflationnistes et financer le déficit par des voies moins inflationnistes⁴. Avant de considérer ces différentes possibilités, il faut reconnaître que tant que le macro-déséquilibre persistera, le marché des biens de consommation sera dans un état de chaos. Les files d'attente seront plus longues, les étalages plus vides, la distribution des produits de première nécessité plus inégale et les accumulations de stocks de denrées non périssables plus importantes que jamais dans l'histoire soviétique. Dans ces conditions, pour rétablir l'ordre et l'égalité sur le marché des biens de consommation, il est nécessaire de rationner des denrées non périssables importantes. On observera des effets négatifs évidents sur les marchés interentreprises dont la nature variera selon que les prix seront fixés (cause de pénuries) ou libres (source d'inflation).

105

Réduire le déficit budgétaire

On peut réaliser des réductions potentiellement importantes, en fait les plus importantes, en diminuant ou en éliminant les subventions accordées à tous les biens et services utilisés par le public, ou à quelques-uns seulement. Les plus importantes sont les subventions qui concernent les produits alimentaires et qui dépassent 100 milliards de roubles chaque année et sont beaucoup plus importantes que la totalité des dépenses militaires pour 1989 : 77,3 milliards de roubles. La suppression de toutes les subventions concernant les produits alimentaires, devront permettre de retrouver

⁴ Le déficit peut également être réduit en vendant des biens d'Etat. Cette alternative est envisagée plus loin dans la section traitant de l'offre monétaire excédentaire.

l'équilibre budgétaire. De plus, les services de transport public, de logement, les soins médicaux et l'enseignement, seront dispensés à des prix subventionnés ou, pour les deux derniers, gratuitement. Il existe une forte opposition populaire à une augmentation des prix qui permettrait de réduire ces subventions. Nombreux sont ceux qui voient dans la gratuité ou le caractère très bon marché des biens et services précédents, un trait essentiel du socialisme ! De telles résistances populaires ont existé en Hongrie et en Pologne ; pourtant les prix ont augmenté ! Il devrait paraître également évident que dans l'actuel système de fixation des prix, le marché s'est effondré — que de bas prix fournissent de maigres bénéfices, si au bout du compte, les étalages sont en fait vides. En réalité, si les subventions (et l'instabilité) étaient supprimées, tous, à l'exception des plus pauvres, s'estimeraient en grande partie dédommagés par la réduction ou la disparition des files d'attente, du stockage et des étalages vides des magasins (pénuries) ⁵.

Puisque, en tout état de cause, l'essentiel des subventions alimentaires devront être supprimées, il serait judicieux de le faire tout de suite si cela s'avère politiquement envisageable.

Les réductions de subventions devraient affecter autant de produits qu'il sera possible afin d'étendre largement, par souci d'égalité, l'impact des hausses de prix. Tandis que, dans un premier temps, les subventions sur tous les produits pourraient être réduites dans les mêmes proportions, les autorités pourraient prendre d'autres facteurs en considération. Par exemple : 1) étant donné l'inégale distribution des revenus et des avoirs financiers, il pourrait être plus juste de réduire les subventions (ou d'augmenter les impôts indirects) accordées aux produits les plus onéreux et aux objets de luxe, plutôt que celles attribuées aux produits de première nécessité, à bas prix ; 2) garder présent à l'esprit que la réduction des subventions sur les produits dont la demande est fluctuante, contribuera davantage à la réduction des files d'attente que des réductions équivalentes sur des produits dont la demande est constante ; 3) limiter d'une certaine manière les réductions de subventions qui touchent les produits dont les faibles prix ont une grande valeur symbolique (par exemple le pain, la viande et l'enseignement).

Une fois les subventions réduites et les prix relevés, surtout ceux des biens de première nécessité, l'équité et le souci d'éviter de rudes privations, exigent que le gouvernement indemnise correctement les plus nécessiteux. D'autre part, il faut éviter les hausses salariales généralisées ou des indemnités

⁵ Comme l'a dit l'éminent soviétique, Oleg Bogomolov, « Je crois (...) que porter la demande réelle de la population au niveau de l'approvisionnement en biens et services sur le marché de consommation, voudrait dire augmenter la qualité de la vie réelle d'environ une fois et demie, même si les revenus restent au niveau antérieur. » Bogomolov, 1989.

compensatoires à la hausse des prix, car cela ruinerait largement l'objectif des hausses de prix, et conduirait, en fait, à de nouvelles hausses des prix ultérieures, puis à de nouvelles hausses de salaires, en d'autres termes, à la spirale de l'inflation. En fait, si cela s'avère réalisable, il faudrait temporairement geler ou limiter de façon importante les salaires de tous les employés des entreprises d'Etat, afin de prévenir une inflation galopante. L'augmentation des prix des services publics pourrait procurer des revenus supplémentaires. Les frais de transport, de passagers comme de frêt, sont très bas et devraient être augmentés. Avec la libération des marchés et une plus grande décentralisation, si on ne parvient pas à augmenter les coûts de transports, cela nuira à une rationalisation de l'implantation des entreprises et des industries. Les loyers des logements appartenant au gouvernement et des terres louées à des paysans sont très faibles et devraient également être augmentés.

Une telle hausse est importante non seulement pour accroître les revenus ⁶ du budget courant, mais surtout pour persuader les ménages d'acheter leurs propres appartements et des parcelles de terre si on les y autorise ; et, par ce moyen, réduire de façon significative l'excédent de l'offre monétaire (*voir ci-dessous*). De petites taxes devraient être également perçues sur les soins médicaux sauf pour les petits enfants et les personnes âgées, particulièrement les retraités. Cela ne serait pas seulement source de revenus supplémentaires ; l'expérience des pays occidentaux a montré que cela réduirait les demandes superflues (aussi appelées « nuisances »).

107

Il existe plusieurs autres moyens de réduire les déficits. Deux, déjà à l'étude, sont l'introduction d'un impôt plus progressif sur le revenu et la perception des augmentations sur les impôts indirects, touchant les boissons alcoolisées, les cigarettes, et autres... Une URSS réformée pourrait également emboîter le pas à l'Europe et lever une taxe à la valeur ajoutée sur les entreprises. Il existe déjà des impôts sur les bénéfices pour les entreprises privées. Il faut prendre garde à éviter les impôts sur les bénéfices qui, par leur nature et leur ampleur excessive, affaiblissent l'ardeur d'entreprendre. Avant de prendre des décisions relatives à la nature précise des nouveaux impôts, il faudrait probablement attendre que soient élaborées des caractéristiques et la répartition des modèles de propriété, résultant de la perestroïka.

Une dernière proposition est que le gouvernement soviétique s'efforce d'améliorer les conditions de ses échanges avec l'Europe de l'Est.

Changer de façon pertinente la base de fixation des prix de son commerce avec l'Europe de l'Est 1) conduirait à une augmentation des revenus

⁶ Si, par exemple, les loyers de cinquante millions d'appartements ou autres résidences, étaient multipliés par quatre, les revenus budgétaires annuels pourraient augmenter de 25 à 30 milliards de roubles.

budgétaires grâce à une hausse des bénéfices à la fois dans les exportations et les importations ; 2) et cela améliorerait, en même temps la balance des paiements en devises fortes.

... Réduire l'excédent de l'offre monétaire

Dans la mesure où le déficit budgétaire est réduit, grâce à l'augmentation des prix des biens de consommation et des services, la valeur réelle de l'offre monétaire excédentaire est également réduite. Idéalement, une nation peut aussi réduire l'excédent de l'offre monétaire en réalisant des excédents budgétaires ; une ligne d'action non envisageable pour l'URSS, pour le moment.

Le gouvernement soviétique dispose d'une possibilité importante : il peut mettre à la disposition de la population des avoirs financiers tels que des obligations, des dépôts d'épargne et des titres d'épargne, à des taux d'intérêt attractifs. En fait, l'offre excédentaire aurait pu être évitée ou réduite dès l'abord, si les déficits des dix dernières années avaient été financés par la vente de tels avoirs financiers, au lieu de l'être par l'émission de monnaie. Des chercheurs occidentaux ont montré que de nombreuses nations occidentales ont des ratios de capitaux et des dépôts d'épargne, proportionnels à la valeur de la production ou au revenu personnel disponible qui sont comparables à ceux de l'Europe de l'Est et de l'URSS. Mais à l'Ouest, ces valeurs disponibles n'ont pas le potentiel inflationniste ni la capacité de faire effondrer le marché qui sont le propre de l'économie soviétique ; ce, en partie parce que les marchés financiers absorbent nombre de ces fonds qui sont par ailleurs concentrés sur les marchés de marchandises. Pour rendre cette mesure financière attirante, ils devraient maintenir les taux d'intérêt qui étaient plus élevés que le taux d'inflation antérieur et qui étaient indexés sur les variations du taux d'inflation. D'autres liquidités, comme les polices d'assurance sur la vie et les pensions de retraites, pourraient aussi être vendues dans des termes identiques. On peut faire une objection à cet ensemble de propositions : si le gouvernement s'engage, selon la première proposition, à réduire ou éliminer les subventions sur les biens de consommation en augmentant les prix, cela peut se conclure par des pertes futures, une partie des profits réalisés pouvant être consacrée au paiement d'intérêts plus élevés sur la dette. Cependant, cela vaut la peine si, par ce moyen, l'économie est réformée avec plus de succès à court terme, et rendue à même de fonctionner plus efficacement.

Une politique éventuellement plus efficace, surtout dans le contexte actuel où la peur de l'inflation est générale, consisterait pour le gouvernement, à vendre à des ménages et à des groupes de ménages (coopératives), des

appartements, de maisons et de terres agricoles⁷. Grande serait la tentation d'investir dans de telles propriétés, en raison de l'inflation et de la hausse des loyers (proposée ici) qui, on peut le supposer, interviendrait. En dépit de l'excès de liquidités dans le secteur des ménages dans son ensemble, nombre de ceux qui se trouvent au bas de l'échelle des revenus ne disposeraient pas des fonds nécessaires pour acheter des appartements ou des parcelles de terre (en pleine propriété). Le gouvernement, ou une « banque des propriétaires » (immobiliers) fondée par le gouvernement, devraient trouver les moyens de financer ces achats⁸. En tout état de cause, la vente de logements, de terres agricoles et de petites entreprises, a le pouvoir de supprimer tout ou partie de l'excédent⁹. Sa mise en œuvre totale et efficace nécessitera, bien entendu, le développement d'infrastructures légales et de régulations, un marché des hypothèques du logement, des politiques et des procédures relatives aux emprunts accordés aux éventuels propriétaires de petites entreprises et de terres agricoles.

Les micro-réformes

Les principales micro-réformes sont : a) rationaliser les prix ; b) décentraliser davantage les activités des entreprises (d'Etat) ; et c) éventuellement, privatiser une bonne proportion de moyennes et grandes entreprises. La décentralisation des activités des entreprises et la rationalisation des prix sont des problèmes étroitement liés. D'importantes pertes seraient à prévoir si les entreprises décentralisées devaient prendre des décisions sur la base de prix non rationnels ; et il est difficile de rationaliser les prix sans de véritables marchés, ce qui implique la décentralisation des activités des entreprises. La façon de procéder rejoint l'éternel problème de la poule et de l'œuf. Il serait préférable, selon moi, de commencer par tenter d'établir un ensemble de prix plus rationnels, en fait, que celui en vigueur, puis de décentraliser ultérieurement les activités des entreprises d'Etat. Si cela est possible, les pertes éventuelles résultant de prises de décision décentralisées basées sur

109

⁷ Signalons, à ce stade, que les espèces retirées de la circulation afin de réduire l'excédent de l'offre doivent être « stérilisées » et non revendues pour être efficaces. Hewett estime le potentiel de vente du stock de logements à environ 500 milliards de roubles. Il cite également une estimation du Plan Shatalin de la valeur dépréciée de tous les avoirs de l'Etat à environ 2 trillions de roubles. Hewett, 1990-1991, pp. 156-158.

⁸ Un versement minimum (par exemple 20 %) pourrait être nécessaire pour assurer une réduction initiale raisonnable de l'excédent de l'offre. On doit d'abord donner le choix aux locataires en cours de bail. Pour rendre ce choix efficace, un locataire en cours de bail ne disposant pas de la somme nécessaire pourrait être autorisé à demander un prêt spécial pour le versement, dans des termes moins favorables. Les hypothèques qui en résulteraient devraient être vendables et l'on devrait développer les procédures et facilités indispensables pour encourager un marché secondaire des hypothèques.

⁹ Le Plan d'Octobre de Gorbatchev estime qu'on pourrait diminuer l'excédent de l'offre de 100-120 milliards de roubles en vendant à la population des maisons, des petites entreprises, et des avoirs financiers. Cité par Lavigne, 1990, p. 24.

des prix inadéquats seraient limitées. La privatisation devrait évoluer plus lentement pour les raisons qui seront évoquées plus loin. Pendant la mise en œuvre de ces réformes, le gouvernement devrait œuvrer en permanence à améliorer l'infrastructure de marché — pour offrir un terrain fertile sur lequel la réforme aurait une meilleure chance de réussir.

La décentralisation des activités des entreprises d'Etat

Les principaux objectifs de la décentralisation des activités des entreprises sont : contribuer à l'élaboration de prix plus rationnels, développer la concurrence et, par ce moyen, stimuler l'efficacité des patrons ; et, conjointement, transférer l'autorité de décision des ministères et des planificateurs aux directeurs d'usine et faciliter le développement de mentalités de marché et de compétence chez ces derniers. Un premier préalable à la décentralisation consiste à démanteler les associations de production et les grosses entreprises pour de plus petites entreprises, de légiférer et de mettre en œuvre des lois anti-trust efficaces. Une seconde exigence, si la décentralisation est décidée : un respect de plus en plus strict des dures contraintes budgétaires. Aussi longtemps que les patrons pourront compter sur le budget et les banques pour les tirer d'affaire, ils ne seront pas hautement motivés pour devenir compétents¹⁰.

Tandis que les mesures anti-trust et la décentralisation augmenteront la concurrence, leur efficacité ne doit pas être surestimée. Dès que possible, à la concurrence intérieure doit s'ajouter la concurrence des importations. A la lumière de l'absence quasi totale de concurrence pour l'économie intérieure durant les soixante-dix dernières années, la concurrence des importations sera inévitablement plus forte que celles des autres producteurs de l'intérieur. Confrontés à la concurrence des importations, les patrons ou les entrepreneurs privés soviétiques découvriront à quel point l'« aptitude à être compétitifs » comporte de nombreuses facettes. Pour concourir on ne doit pas seulement être capable de produire des biens de bonne qualité à des « prix compétitifs », il est également nécessaire de conserver des avances dans le domaine technologique, de produire des biens fiables, des emballages attirants, de fournir de bons services après-vente, de livrer à temps, de faire

¹⁰ Il subsiste un point dont on peut discuter : la manière avec laquelle le succès de la décentralisation des entreprises d'Etat progressera en gagnant de l'efficacité. Kornai montre qu'en Hongrie, la décentralisation des entreprises d'Etat après la réforme de 1968, la « réglementation bureaucratique directe du secteur d'Etat fut remplacée par une réglementation bureaucratique indirecte. Les autorités d'Etat trouvèrent cent manières différentes de s'immiscer dans la vie des entreprises », Kornai, 1990, p. 59. Murell, 1990, pp. 5-6, expose des vues semblables. Il met l'accent sur le fait qu'une action décentralisatrice d'Etat est susceptible de relâcher une forte pression inflationniste, car les rudes contraintes budgétaires nécessaires pour contrôler les nouvelles libertés (pour augmenter les salaires, pour investir plus) ne sont vraisemblablement pas assez fortes. Il explique également que, en fait, les économies centralement planifiées ne fonctionnent pas si mal. Mon propre sentiment est qu'en dépit de la probable validité de ces vues, la décentralisation est cependant une étape utile sur le chemin de la privatisation, pour les raisons exposées plus haut.

de la publicité, de proposer des possibilités de crédit raisonnables, etc. Il est à souligner que les entreprises communes associant des Soviétiques à des entreprises d'économie occidentale plus avancées, sont une manière efficace et probablement moins ardue pour acquérir nombre de ces mêmes capacités.

Une seconde contribution importante de la concurrence des importations — mais aussi des exportations vers le marché mondial — est que cela tendra, comme on y insistera plus loin, à rationaliser les prix intérieurs des biens commercialisables. En raison des interactions du marché entre biens commercialisables et non commercialisables, les prix à l'importation (et à l'exportation) fournissent indirectement eux aussi un point d'ancrage à la rationalisation des prix intérieurs de biens non commercialisables.

La rationalisation des cours relatifs

Dès que possible, et avant la décentralisation, l'Etat devrait élaborer et engager une réforme préliminaire des prix de gros ; ainsi, en même temps que se déroulent la privatisation des industries de petite dimension et la décentralisation des entreprises d'Etat, les pertes dues à des décisions prises sur la base des prix non rationnels en vigueur seront, espérons-le, moins nombreuses et moins importantes. Tandis que le but de cette réforme préliminaire des prix de gros est de rationaliser les prix relatifs, elle pourrait aussi avoir pour objectif de réduire les subventions et l'excédent de l'offre, si cela n'a pas encore été fait.

Il y a deux aspects dans cette réforme. D'abord il devra y avoir une augmentation générale des prix des combustibles et des matières premières, qui sont sous-estimés par rapport aux machines et biens d'équipement. Un ajustement correct amènera les cours soviétiques à un meilleur alignement sur les cours mondiaux, mais pas nécessairement à une « égalisation ». En fait, c'est parce que l'Union soviétique dispose sans aucun doute d'un avantage relatif pour les combustibles et les matières premières, et souffre d'un handicap pour les machines et biens d'équipement et devrait donc avoir un coefficient différentiel intérieur des prix plus important, entre les machines et les biens d'équipement et les combustibles, que cela n'est le cas sur les marchés mondiaux. Ensuite, il faudrait essayer de restructurer les autres cours relatifs, pour chaque produit, qu'ils reflètent les cours mondiaux. Le passage aux cours mondiaux ne constituerait pas l'objectif de la réforme, mais sûrement un pas dans la bonne direction.

Il serait important de réviser non seulement les cours des biens commercialisables au niveau international, mais aussi ceux des marchandises qui circulent seulement sur les marchés intérieurs¹¹. Parce que nombreux

¹¹ Je rappelle qu'au moment du débat sur la réforme des prix de 1967, un groupe d'économistes mathématiciens de Novosibirsk (comprenant Kantorovich, Nemchinov et Novozhilov) proposa l'utilisation de

cours intérieurs resteront non rationnels, on doit restreindre considérablement l'application des lois de banqueroute, de crainte qu'autrement, les entreprises performantes ne soient abandonnées. Cependant, lorsqu'après la réforme des prix, les entreprises auront eu suffisamment de temps pour s'habituer à fonctionner dans de nouvelles conditions de marché, le budget de l'Etat et le nouveau système bancaire devront adopter « de plus dures contraintes budgétaires », afin que les entreprises inefficaces, privées ou publiques, deviennent performantes ou soient condamnés à la faillite ¹².

Les privatisations

La privatisation des moyennes et petites entreprises est une opération extrêmement délicate car ces entreprises représentent les actifs qui constituent le cœur de l'économie industrielle de la nation. La répartition de la propriété de ces entreprises pourrait avoir un effet important sur la distribution de la richesse et du revenu futurs dans l'économie réformée, et également sur l'efficacité avec laquelle cette économie fonctionne. Surtout, à une époque comme la nôtre, lorsque la distribution de la richesse personnelle est perturbée par le chaos économique qui a prévalu durant les dernières années et par le contexte perverti des pouvoirs et privilèges économiques hérités du passé, cela serait une erreur de permettre que les inégalités en vigueur dans la répartition de la propriété des avoirs industriels de la nation soient maintenues.

Si l'égalité est importante, un autre ensemble de questions aussi importantes doit être envisagé, surtout si la privatisation se développe sur une base plus traditionnelle, entreprise par entreprise, plutôt qu'en suivant un modèle de type big-bang ¹³. Ces questions ont rapport, entre autres choses, au temps et aux conditions indispensables pour une privatisation efficace. Nous avons déjà signalé la nécessité de réduire les associations à grosse production et les entreprises géantes, pour éliminer les dysfonctionnements de trop grande échelle et, plus important, pour accroître la concurrence. Il serait aussi mal avisé de privatiser ces principales entreprises avant que des progrès en matière de rationalisation des prix de gros n'aient été faits.

techniques de programmation linéaire pour estimer les prix fantômes, afin de guider les réformateurs. Il semble que l'offre fut rejetée. Si on utilisait ces techniciens maintenant, on pourrait établir un meilleur ensemble de prix relatifs.

¹² Il faut considérer avec grand soin l'introduction de scénarios de banqueroute. Il serait par exemple, important pour une entreprise de se trouver en situation de banqueroute, sans des modalités et des procédures établies qui pourraient permettre, à d'autres individus ou entreprises, de racheter l'entreprise en difficulté, s'ils estiment être en mesure de la « sauver ».

¹³ De nombreux savants, dont Berliner, 1991 ; Kornai, 1990 et Murrell, 1990, préfèrent l'approche graduelle et évolutive de la privatisation, à celle du type « big-bang ». Selon les propres termes de Kornai, « ... les changements pas à pas sont caractéristiques du développement du secteur privé. Il est impossible d'instituer la

Certaines de ces entreprises vont sûrement être récupérables. Mais beaucoup ne le seront pas ! Est-il sensé, dans de pareilles circonstances, de privatiser toutes les moyennes et grandes entreprises sur la base d'un modèle de type big-bang alors que nombre d'entre elles sont condamnées à la faillite dans un futur proche. La réponse est non ! Et ne devrait-on accorder une période de « clarification » avant que les entreprises individuelles ne soient vouées à la privatisation. De toute évidence, oui ! La situation est encore compliquée par le fait que la « clarification » prendra un bon moment et que, même si cela pouvait être réalisé rapidement, il serait politiquement impossible de mettre en faillite trop d'entreprises en si peu de temps, à cause du chômage que cela entraînerait, des nécessités de reconversion... Un autre facteur viendra s'ajouter à ces problèmes de transition, c'est celui du besoin de modifier la structure de l'économie. Par exemple, il est généralement admis que l'industrie lourde soviétique est trop dense et les services non satisfaits. Aussi, contre les questions d'efficacité de production, la nécessité de restructurer conduira à fermer de nombreuses installations. Cela sera compensé, en partie bien sûr, par la création de nouvelles¹⁴.

*Les liens entre la convertibilité
et la réforme intérieure*

113

Des avancées supplémentaires vers la convertibilité dépendront largement, pour leur efficacité, des progrès accomplis dans la réforme de l'économie intérieure. Dès que possible, les entreprises devraient être amenées à opérer sur une base décentralisée, principalement *via* la privatisation. Cela conduira l'économie vers la convertibilité, sous deux rapports. D'abord, comme les entreprises deviennent libres de vendre à toutes les autres entreprises, intérieures ou étrangères, la convertibilité de la marchandise et, partant, la valeur du rouble, sera réhaussée. Elle le sera davantage encore s'il devient

propriété privée par une attaque de cavalerie. L'embourgeoisement est un long processus historique... »

Signalons ici, que dans une acception plus approfondie, la lente privatisation à la Berliner, Kornai et Murrell, n'est peut-être pas très différente du big-bang de Feige, étudié plus haut, 1990. Lorsque Feige propose de dénationaliser toutes les entreprises d'Etat, tout de suite, la situation qui en résulte n'est pas virtuellement différente de celle qui prévalait avant la privatisation. Il n'y a aucun « entrepreneur » pour gérer les entreprises. Les propriétaires — tous les citoyens — sont simplement impersonnels, désintéressés, actionnaires. L'esprit d'entreprise naît lorsqu'un individu, ou un groupe d'individus actionnaires, achètent une part importante des actions, dans l'intention de prendre en mains le fonctionnement ou la direction de l'entreprise. Il s'agit là sans nul doute, d'un processus progressif et évolutif qui demandera de très nombreuses années pour parvenir à son terme ; selon le modèle de Feige, des individus et des groupes d'individus, achètent progressivement des parts d'actions indépendantes afin de devenir des « entrepreneurs ». Pour des commentaires critiques provocateurs sur le modèle de Feige, qui dépasse le cadre cet article, voir Millar, 1990.

¹⁴ Quant aux conséquences du Plan Shataline, le Comité d'Etat pour le Travail a estimé que ce programme détruisait trente-cinq millions d'emplois pour n'en créer que vingt-cinq millions nouveaux. Cité par Lavigne, p. 34, note 30.

possible pour les non-résidents d'acheter terre et propriété et si l'investissement dans les entreprises communes se normalise. En second lieu, de plus en plus d'entreprises et pas seulement celles qui importent machines et biens d'équipements devraient être invitées à participer aux ventes publiques de devises, et il faudrait tenir plus fréquemment de telles ventes.

Trois facteurs permettent, à ce stade, de réduire les éventuels gains commerciaux que la convertibilité partielle devrait permettre. D'abord nombre d'entreprises ne fonctionneront pas à leur aise dans un contexte de marché libre. Il n'y a pas de solution facile à ce problème et plusieurs années pourraient être nécessaires pour triompher d'un tel retard. Ensuite, comme cela a déjà été signalé, le « contexte de marché libre » sera, des années durant, dépourvu de son indispensable infrastructure. Troisièmement, il se passera sans doute un temps considérable avant que les prix ne deviennent tout à fait « rationnels ». Pendant cette période, les décisions relatives au commerce extérieur (et intérieur), prises sur la base de tels prix, entraîneront des pertes. Les entreprises exporteront et importeront des produits qui ne devraient pas l'être, du moins en si grand nombre et aux prix en vigueur. La surévaluation du rouble aggrave le problème.

Dans une certaine mesure, il est possible d'atténuer la gravité de ces problèmes, notamment la convertibilité du rouble, en ayant recours temporairement, à des instruments de politique commerciale, comme les droits de douane et les subventions concernant aussi bien les importations que les exportations. On préfère utiliser ces instruments plutôt que d'imposer des contrôles directs sur les entreprises ou introduire des contrôles sur le commerce ; on veut ainsi réduire le besoin régressif dans le développement des mécanismes du commerce extérieur et du marché intérieur. (De nombreuses nations occidentales, ayant des droits de douane et des quotas d'importation, sont reconnues comme détentrices de devises totalement convertibles). Bien sûr, si la réforme n'avance pas ces différentes mesures de politique commerciale, de temporaires, pourraient devenir semi-permanentes ou permanentes et, se substituant à des réformes supplémentaires, empêcheraient le développement du processus de réforme et de convertibilité. La Hongrie a connu un scénario aussi malheureux après l'introduction de la Nouvelle Construction économique. Les réformateurs soviétiques doivent prendre garde à ne pas suivre cet exemple.

Le problème de l'« industrie naissante »

Parmi les problèmes soulevés dans la brève section qui précède, un sous-ensemble important mérite une attention spéciale. Comme nous l'avons dit, de nombreuses entreprises soviétiques seront handicapées, durant une période considérable, dans leur lutte sur les marchés mondiaux, même après

la privatisation, la création de marchés, le développement d'une infrastructure commerciale, etc. Certaines seront mises hors-circuit car produisant des biens dont l'Union soviétique ne tire aucun avantage. Par ailleurs, d'autres seront handicapées parce que leur stock de capitaux n'a plus de cours ; leurs administrateurs, quoique brillants, sont novices dans le domaine de la « compétition de marché », etc. Une bonne part de chacun de ces groupes d'entreprises, livrées à elles-mêmes pour s'adapter aux marchés existants, tomberont sous le coup de la nouvelle loi sur la banqueroute. Cette conséquence aurait un effet positif pour le premier groupe, mais désastreux pour le second. Les entreprises du deuxième groupe, considérées comme une catégorie spéciale d'« industries naissantes », devraient être traitées en conséquence. Tolérer les faillites d'entreprises de ce groupe et permettre à celles du premier groupe de subsister, conduirait à un même gaspillage.

La protection de cette industrie naissante peut passer par des quotas et des droits de douanes, ou une dévaluation, méthode qui semble le plus souhaitable.

Une dévaluation supplémentaire du rouble

On devrait, dès que possible, dévaluer le rouble jusqu'à un niveau plus réaliste (avant même de pouvoir libérer totalement le commerce). Il n'est pas besoin d'attendre pour cela la prochaine réforme ou libération des prix, qui devront modifier les cours relatifs plutôt que les cours absolus. En fait, par ses effets sur les cours intérieurs, un taux de change plus réaliste fournira des renseignements essentiels sur la réforme des prix et l'évolution de prix rationnels en général. Si l'on attend de la réforme une augmentation du niveau des prix de gros on pourrait en tenir compte dans la dévaluation. Au minimum, on devrait ajuster la dévaluation de manière à établir la parité de pouvoir d'achat entre le niveau des prix de gros soviétiques et les cours mondiaux. A ce niveau, il y aurait toujours une surévaluation, en raison de la plus médiocre qualité des produits soviétiques et de la longue accumulation d'une demande trop importante en produits industriels occidentaux. Il est difficile de déterminer jusqu'à quel point une dévaluation est justifiée, sauf à dire qu'elle ne doit pas dépasser le taux de vente publique, sous peine de dévaloriser le rouble. Si la dévaluation est due à une sous-évaluation (ou à une surévaluation), on peut facilement corriger l'erreur en modifiant davantage le taux de change ou en ajustant temporairement les niveaux généraux des tarifs et des subventions.

Au fil du temps et des progrès de la réforme, on devrait procéder à de plus fréquentes et plus importantes ventes publiques, qui devraient évoluer jusqu'à former un marché continu et être relayées par les banques, comme dans les pays occidentaux. En effet, l'URSS aura alors un taux de change

flottant ¹⁵, à moins qu'elle ne décide, dans le même temps, de le stabiliser. Si le marché de consommation est toujours en macro-déséquilibre, les autorités pourraient alors décider d'avoir un double taux de change, les ménages devant payer davantage que les entreprises du pays pour les opérations de change — sans complète convertibilité, bien sûr. On pourrait aussi interdire tout achat de devises aux ménages ; mais le permettre aux entreprises, pour importation de biens de consommation ; imposer des droits de douane très élevés ou de lourdes taxes sur les ventes, sur ces importations. Enfin, pour permettre une totale convertibilité, on pourrait équilibrer le marché des biens de consommation, instaurer une convertibilité pour les ménages-résidents. En définitive, quel que soit le scénario choisi, il faudra une soigneuse gestion fiscale et monétaire de la nouvelle économie de marché, pour maintenir la convertibilité et la stabilité sur le marché du change et pour sauvegarder le macro-équilibre.

15 Aujourd'hui la perturbation de l'économie provoque de sérieuses pénuries temporaires intérieures, concernant de nombreux articles d'importation de marchés, ainsi que des réserves restreintes et rigides d'articles nationaux d'importation. Si on permet au rouble de flotter, on risque d'aboutir à une sous-évaluation excessive. Il faudrait percevoir, temporairement, des droits de douane spéciaux sur les exportations afin d'être certain que les retombées des loyers, dues à la surévaluation, profiteront au gouvernement plutôt qu'aux entreprises privées (en URSS) ou aux acheteurs étrangers.