



AVANT-PROPOS

LES PRINCIPAUX DÉFIS À RELEVER POUR MENER LA TRANSITION À SON TERME

JEAN LEMIERRE *

Le présent article traite des défis à relever pour faire aboutir la transition d'une économie dirigée à une économie de marché des pays d'Europe Centrale et Orientale et de la Baltique, d'Europe du Sud-Est et de la Communauté d'États indépendants (CEI). Le début de la deuxième décennie de réformes économiques dans les pays en transition offre une excellente occasion de faire le point et de regarder vers l'avenir.

La chute du Mur de Berlin en novembre 1989 - il y a maintenant plus d'une décennie - déclencha attentes et espérances, au point que certains purent croire que le processus d'édification d'économies de marché et de sociétés démocratiques et de mise en œuvre d'une bonne gouvernance pouvait être simple et court. Beaucoup pensaient que le dynamisme et l'efficacité du système de marché entraîneraient rapidement une amélioration des niveaux de vie et une forte croissance économique. Mais l'expérience a montré que le processus de transition est long, complexe et difficile. Les bouleversements et les tensions peuvent être profonds et sévères et l'on peut s'attendre à subir des revers et des crises.

Toutefois, cela ne doit pas faire oublier que les dix dernières années ont vu se réaliser des changements remarquables. Des progrès considérables ont été accomplis par de nombreux pays. Néanmoins, malgré ces avancées, de nombreux défis subsistent. Nous ne pouvons revenir à l'optimisme prématuré du milieu des années 1990, lorsque certains analystes affirmaient que la fin de la transition était en vue. La crise russe et ses conséquences nous ont enseigné une leçon différente.

La transition est un processus évolutif. La mise en place de marchés, la création d'institutions, la modification des perceptions et des

15

* Président de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement.

L'auteur tient à remercier Ricardo Lago et Vanessa Mitchell-Thomson pour leurs commentaires.



comportements, toutes ces tâches ne peuvent être accomplies par les seuls décideurs et prennent du temps. Les marchés ne fonctionnent bien que lorsque les mécanismes de la concurrence sont à même de jouer, que les entreprises peuvent réussir ou échouer et que les institutions offrent des règles du jeu claires et prévisibles. Les institutions elles-mêmes ne peuvent fonctionner correctement que lorsque ces règles sont fermement établies dans les attentes et les comportements des populations.

Dans certains pays, la mauvaise gestion des affaires publiques et des entreprises a constitué une difficulté majeure. L'inefficacité en matière de gestion des entreprises a souvent entravé une bonne distribution des ressources, limitant l'accès de ces entreprises au financement extérieur, réduisant ainsi l'investissement privé. Par ailleurs, de mauvaises pratiques administratives, associées à une application arbitraire des lois et règlements, a souvent faussé le jeu de la concurrence et poussé les hommes politiques à créer des réglementations inutiles accroissant leur pouvoir discrétionnaire. La conséquence en a été une détérioration de la crédibilité de l'administration et une érosion de la confiance dans le gouvernement. Parfois, particulièrement dans certains pays situés le plus à l'Est, la « captation de l'État » ou les tentatives illicites visant à influencer la formulation des lois et règlements, a pu permettre à des intérêts puissants de mettre la politique au service de fins personnelles, subvertissant la réforme économique et entravant l'arrivée de nouvelles entreprises, essentielle à la concurrence et à la croissance.

Lorsqu'on considère la première décennie de la transition, on peut dégager quelques enseignements clairs et identifier quelques défis majeurs. Faisons tout d'abord le point sur ce qui a été réalisé avant d'examiner ce qui reste à accomplir.

BILAN : RÉUSSITES ET ENSEIGNEMENTS

Lorsque, dans le Transition Report de 1999, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a fait le bilan de la première décennie de transition, son évaluation a été, dans l'ensemble, positive. La plupart des gouvernements de la région ont été mis en place grâce à des scrutins démocratiques. Plus récemment, en septembre 2000, l'élection d'un nouveau gouvernement en République Fédérale de Yougoslavie a marqué la fin du dernier régime autocratique d'Europe Centrale. En plus de dix années de transition, on a assisté à des progrès considérables en matière de libéralisation des prix et des échanges et de privatisation. Dans 20 des 26 pays, le secteur privé représente plus de la moitié de la production totale. Dans de nombreux pays d'Europe Centrale, la part du secteur privé dans la production est aujourd'hui proche de celle des économies de marché développées. Des systèmes



financiers à deux niveaux accroissant les montants de leurs prêts aux entreprises privées se développent dans la région. Ces réussites sont des marques de progrès en ce début de siècle.

Pourtant, de nombreux pays de la région ont connu de graves difficultés et bouleversements sociaux¹. Selon les statistiques officielles, les revenus dans la majeure partie de la CEI restent inférieurs à la moitié de leur niveau de 1989. Si la proportion de personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté a baissé dans la plupart des autres régions du monde au cours de la dernière décennie, elle s'est accrue dans certains des pays de l'ex-Union soviétique. Par ailleurs, compte tenu des lenteurs de la restructuration, de nombreuses personnes qualifiées restent bloquées dans des emplois sans avenir n'offrant que des perspectives limitées. Paradoxalement, l'économie de marché bénéficie, dans le même temps, de changements technologiques significatifs qui entraînent des gains de productivité. Cette modification des règles du jeu accroît encore le retard de nombreuses économies en transition. Sans aucun doute, le principal défi consiste à surmonter les difficultés sociales et à redonner espoir.

Si l'on veut faire un bilan, quels sont les enseignements que nous avons tirés de ces dix années de transition ?

Premier enseignement : les divergences croissantes s'agissant des progrès des réformes et des performances économiques entre, d'un côté les candidats les mieux placés pour l'adhésion à l'UE et, de l'autre, les pays de la CEI les moins évolués. Les pays d'Europe Centrale et Orientale et les États baltes ont clairement été favorisés par une meilleure position de départ. Mais il apparaît également que la mise en œuvre de manière précoce et résolue des réformes a porté ses fruits.

Dans les pays les plus avancés d'Europe Centrale et Orientale et de la Baltique, une libéralisation rapide, un vaste programme de privatisation des petites entreprises et une stabilisation macroéconomique soutenue ont jeté les bases d'un changement institutionnel stable et fructueux, même s'il a été progressif. Cette évolution a été soutenue par les demandes des entreprises comme des électeurs et a été façonnée par le processus d'intégration à l'Union européenne. Il est remarquable de constater le rythme de croissance du PIB et des exportations en Hongrie, en Pologne, en République tchèque, en Estonie et en Slovénie. Il est tout aussi intéressant de voir comment les gouvernements ont dû assumer leurs responsabilités envers l'électorat et comment les Banques centrales ont obtenu leur indépendance, non seulement de droit, mais aussi de fait. Dans les pays les moins avancés d'Europe du Sud-Est et de la CEI, les progrès de la libéralisation et de la privatisation ont été plus lents, plus inégaux et la stabilisation a été parfois mise en danger par la persistance de politiques budgétaires accommodantes. Ces disparités en matière de réforme sont dues en partie aux handicaps légués à certains



pays par la planification centralisée, comme des mécanismes d'incitation à produire qui induisent de lourdes distorsions, et l'implantation arbitraire des industries dans certaines économies post-soviétiques.

Les différents niveaux de réformes sont reflétés par les performances macroéconomiques des pays pendant la première décennie de transition. Si les pays d'Europe Centrale et Orientale et de la Baltique ont, dans l'ensemble, déjà dépassé leur niveau de production d'avant la transition, il faudra à la CEI quelques années de plus - avec des taux de croissance comparables à ceux des dernières années - pour retrouver le niveau de production perdu pendant cette première décennie.

Les performances ont varié selon l'ampleur des premières distorsions structurelles et macroéconomiques, qui ont non seulement influé sur la profondeur de la récession initiale, mais ont également affecté la viabilité politique des réformes. Pourtant, même dans les pays relativement défavorisés au départ, il apparaît clairement que la libéralisation et la stabilisation d'ensemble (y compris le renforcement des contraintes budgétaires), ainsi que les progrès de la privatisation, ont apporté des avantages significatifs en termes de croissance de la production et de réduction de l'inflation. Par ailleurs, les pays les plus performants en matière de réformes sont également ceux qui ont attiré le plus d'investissements directs étrangers. L'expérience de la BERD comme investisseur dans la région a montré comment la mise en œuvre de réformes résolues a favorisé la croissance. Les États baltes sont un exemple flagrant des excellents résultats ainsi obtenus, malgré des conditions initiales relativement défavorables en comparaison de celles des pays d'Europe Centrale.

Deuxième enseignement : le renforcement des institutions doit être la priorité. Le manque d'institutions de régulation entrave le bon fonctionnement des marchés. La mise en place et l'application de règles du jeu transparentes, prévisibles et équitables prendra du temps et de la patience, mais les gouvernements ne doivent pas abandonner cette tâche essentielle.

Les marchés ne peuvent bien fonctionner sans des institutions capables de les soutenir et sans un État qui assume ses responsabilités fondamentales. En 1999, la BERD a effectué une étude sur les entreprises et le cadre de l'activité économique en interrogeant 3000 entreprises de 24 pays en transition. Les résultats de cette étude ont révélé que, dans certains pays de la CEI, un tiers seulement des entreprises avaient confiance dans le système juridique pour ce qui concerne l'application de leurs contrats et le respect de leurs droits de propriété. En revanche, dans certains pays d'Europe Centrale, plus de deux-tiers des entreprises se montraient confiantes dans ce système. Des institutions solides, particulièrement celles qui soutiennent l'application de la réglementation, l'ouverture, la transparence et la concurrence, sont fondamentales



pour que la privatisation et la libéralisation se traduisent par de bonnes performances économiques. Les interactions entre, d'un côté, la libéralisation et la privatisation et, de l'autre, le développement des institutions et le comportement des participants au marché, sont donc au cœur de la transition. S'agissant des participants au marché, l'attitude des gestionnaires et des actionnaires majoritaires envers les droits des actionnaires minoritaires, des créanciers, des salariés, des consommateurs et des institutions publiques revêt une importance particulière : c'est ce que nous désignons souvent sous le nom de gouvernement d'entreprise. Passons maintenant au troisième enseignement.

Troisième enseignement : il faut du temps pour créer les conditions d'un gouvernement d'entreprise efficace et pour susciter un comportement adapté dans le cadre de ces règles et institutions. Toutefois, les institutions qui soutiennent une bonne gestion des entreprises seront cruciales pour le succès de la transition.

Dans certains pays, la privatisation des entreprises a simplement entraîné une reconnaissance explicite des droits de contrôle des gestionnaires en place, acquis grâce aux lacunes de la surveillance de l'État dans un cadre de planification centralisée. Dans ce contexte, la privatisation consistait simplement en l'attribution de titres de propriété à des initiés. Dans d'autres cas, les nouveaux actionnaires extérieurs étaient souvent faibles et dispersés, particulièrement dans les cas où prévalait la « privatisation par coupons ».

En conséquence, la transition a parfois créé une version extrême des deux problèmes classiques du gouvernement d'entreprise : contrôle des dirigeants initiés sur les intérêts d'actionnaires extérieurs dispersés et non-respect des droits des actionnaires minoritaires. Dans ce contexte, les investisseurs extérieurs ont hésité à engager de nouveaux capitaux et les efforts de restructuration ont été décevants. En effet, sans contrôle des actionnaires et avec un accès limité aux financements extérieurs, les dirigeants étaient souvent incités à dilapider les actifs et à bafouer les droits des actionnaires minoritaires. Pour résoudre le problème à long terme, il importe non seulement de renforcer la primauté du droit mais également d'améliorer la gouvernance au niveau des entreprises et de mettre en place des mécanismes de marché solides pour en permettre l'application (obligations d'information, normes comptables, régulation des marchés financiers, par exemple en matière de prises de contrôle d'entreprises).

Quatrième enseignement : les gouvernements jouent un rôle crucial dans la mise en place d'une bonne gouvernance économique. Lorsque les gouvernements sont arrivés au pouvoir grâce à des élections libres et démocratiques, la gouvernance économique a mieux progressé. Toutefois, lorsque les démocraties sont faibles, les États restent vulnérables à la mainmise des intérêts privés.

Un des principaux objectifs de la transition était de transformer le rôle de l'État pour qu'il offre une gouvernance économique solide et transparente. Toutefois, malgré les progrès considérables constatés presque partout en matière de libéralisation et de privatisation, les interférences arbitraires de l'État dans les entreprises n'ont pas encore été éliminées. L'étude de 1999 sur les performances des entreprises et le cadre de l'activité économique, mentionnée plus haut, montre qu'une mauvaise gouvernance économique est liée à une forte mainmise sur l'État de puissants intérêts particuliers². L'étude démontre également que, parfois, l'espoir de voir la privatisation modifier substantiellement le rôle de l'État dans les décisions touchant les entreprises ne s'est pas réalisé. Même si le contrôle est passé largement de l'État au secteur privé, les entreprises consacrent souvent des ressources considérables à exercer des pressions sur les responsables politiques, à payer des pots-de-vin et à s'adapter aux interventions de l'État. En échange, elles reçoivent des avantages sous forme de subventions, de financements préférentiels, de compensations d'impôts et de tolérance s'agissant de leurs arriérés fiscaux.

Dans l'ensemble de la région, les gouvernements doivent donc faire beaucoup plus pour créer les conditions permettant au secteur privé de s'épanouir : lois de protection des droits de propriété, système fiscal permettant de réunir des ressources mais conçu et administré de manière à ne pas pénaliser la réussite et l'honnêteté, concurrence équitable et solide, éliminant les obstacles à l'entrée sur les marchés, imposition d'une discipline fiscale aux entreprises et application de procédures de faillite pour les entreprises non-viables, enfin méthodes administratives limitant l'opacité et le copinage.

VERS L'AVENIR :

PRINCIPAUX DÉFIS DANS CHAQUE SOUS-RÉGION

Le principal défi consiste à mettre en place les conditions nécessaires à une bonne gouvernance, à la fois au niveau des entreprises et à celui de l'État. Pour que la transition réussisse, l'État doit changer de rôle. De coordinateur direct de l'activité économique, il doit devenir un *policy maker* impartial et l'organe, également impartial, veillant à l'application de la réglementation. Examinons maintenant certains des défis à relever dans chacune des principales sous-régions.

Europe Centrale et Orientale et États baltes : adhésion à l'UE

Non seulement la région d'Europe Centrale et Orientale et de la Baltique était la plus évoluée économiquement au début de la transition, mais elle a également progressé plus rapidement sur le chemin des



réformes. Pour les quatre pays de Visegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie), pour la Slovénie et pour les trois États baltes, l'adhésion à l'UE constitue désormais le principal objectif politique et le premier défi de la transition.

Il est important de noter que le processus d'adhésion devra s'accompagner de réformes importantes dans les règles du jeu de l'UE elle-même. La gestion efficace d'une Union passant de 15 à 28 pays ne sera viable qu'à condition de mettre en œuvre des processus de décision plus rapides (moins de vetos nationaux, par exemple) et une réforme des aides structurelles et des politiques agricoles. Les sommets de Göteborg et de Nice ont permis de progresser dans cette direction. Il est souhaitable que ces progrès se poursuivent.

Toutefois, le processus d'adhésion implique également pour les pays candidats un ensemble de réformes macroéconomiques, juridiques et institutionnelles ainsi que des mesures en matière de gouvernance. Ces réformes vont tracer le chemin de la convergence pour les pays d'Europe Centrale et Orientale. Dans la période précédant l'adhésion, les pays candidats se trouvent face à d'importants choix politiques, particulièrement dans les domaines fiscaux et monétaires.

Par exemple, l'adhésion à l'UE va exiger des investissements considérables dans les infrastructures publiques des pays candidats. Pour certains pays, dans les seuls secteurs de l'environnement et des transports, les besoins en investissements devraient atteindre annuellement 2-3 % du PIB pendant la prochaine décennie³. Même si, avant et après l'adhésion, des aides substantielles de l'UE contribueront au financement d'une partie de ces dépenses, les pays candidats seront néanmoins confrontés à une pression budgétaire considérable. Avec des secteurs publics déjà surdimensionnés et un niveau élevé de prélèvements obligatoires, les gouvernements des pays candidats auront des difficultés à accroître les recettes pour soutenir l'augmentation des dépenses. Si l'on veut éviter une montée des déficits budgétaires, les pays devront améliorer l'efficacité des services publics et de la protection sociale tout en diminuant les dépenses non prioritaires. La réforme des systèmes de sécurité sociale et de l'administration est un élément essentiel de cette évolution, comme on l'a constaté récemment en Europe Occidentale.

Les investissements d'infrastructure, à l'échelle envisagée par les actuels programmes d'adhésion, constitueront également un test des capacités de mise en œuvre des gouvernements de la région. Ils devraient encourager la décentralisation administrative. La capacité des municipalités à gérer leurs propres finances devra donc être renforcée. Cette évolution offrira de meilleures opportunités pour le financement privé aux niveaux local et régional, ainsi que pour les partenariats

public-privé dans le financement et la gestion des services publics. La BERD est devenue un partenaire essentiel dans ce processus en encourageant, grâce à ses investissements, la prise en compte du marché dans la gestion des services publics et des infrastructures locales.

L'adhésion à l'UE éliminera également de nombreuses formes de protection qui demeurent dans le secteur des entreprises et mettra au jour certaines faiblesses, particulièrement dans l'agriculture, l'agro-alimentaire, les services financiers et l'industrie lourde. Même dans un pays aussi avancé sur la voie de la transition que la Pologne, le pourcentage de main-d'œuvre qui reste employée dans l'agriculture est très élevé, équivalent à plusieurs fois celui des pays méditerranéens membres de l'UE. Par ailleurs, la gestion des douloureux ajustements structurels que devront subir certains grands dinosaures industriels constituera un défi majeur pour les gouvernements, particulièrement en Pologne, en Lituanie, en République tchèque et en Slovaquie.

Les défis à relever en matière d'adaptation du secteur public et des entreprises restent donc considérables. L'aide extérieure, y compris celle de la BERD, restera essentielle. Mais, en comparaison des bouleversements qu'ont subis ces économies au cours des dix dernières années, la tâche est clairement réalisable.

Europe du Sud-Est : paix et stabilité

Les progrès en Europe du Sud-Est ont été retardés par le conflit militaire prolongé en ex-Yougoslavie, qui a duré presque une décennie. Avec la nouvelle ère de démocratie et de réformes économiques qui s'ouvre en Serbie, on peut espérer que la région laissera enfin derrière elle ces dix années d'instabilité. Pourtant, à bien des égards, les défis de la transition en Europe du Sud-Est restent plus redoutables que ceux d'Europe Centrale et Orientale et des États baltes. Les avancées de la libéralisation ont été plus hésitantes au cours de la dernière décennie et, bien souvent, des producteurs non compétitifs ont encore accès à des soutiens discrétionnaires divers. La privatisation a souvent donné le pouvoir aux initiés, qui sont rarement intéressés à la mise en œuvre d'une véritable restructuration. Les tendances populistes restent fortes dans certaines sphères politiques et les tensions ethniques continuent d'entraver le processus de transition. Même si l'UE a engagé un soutien financier considérable dans le cadre du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, ainsi que par les mesures pré-adhésion concernant la Bulgarie et la Roumanie, il se peut que les investissements privés restent plus limités que dans les pays d'Europe Centrale et Orientale et de la Baltique.

Compte tenu de la difficulté d'attirer des investisseurs stratégiques étrangers vers les entreprises de la région, les espoirs de restructuration économique reposent également sur la croissance de nouvelles entreprises



locales. Le cas de la Pologne illustre ce que peuvent apporter les petites et moyennes entreprises (PME) en matière de transition. Les PME peuvent constituer un groupe d'intérêts essentiel, capable de faire pression pour engager de nouvelles réformes des marchés et pour mettre en œuvre l'ouverture du système politique dans des pays qui restent déchirés par des dissensions intérieures. Sur ce point, les gouvernements peuvent aisément apporter des améliorations en réduisant les barrières administratives pour les nouvelles entreprises, en rationalisant la fiscalité et en assurant l'égalité de traitement devant les tribunaux. La BERD a agi de manière dynamique pour fournir des crédits aux petites entreprises et des micro-financements. Cette aide a été directe - mise en place d'institutions spécialisées de micro-financement - et indirecte - financements accordés à des intermédiaires locaux. Par ailleurs, la BERD a offert sa coopération technique aux banques locales pour le développement de compétences en matière de crédit et s'est également engagée dans un dialogue politique actif avec les autorités dans le but de diminuer les obstacles posés au développement des PME.

La reconstruction des liens entre les économies de la région constitue un défi immédiat et critique. Le Pacte de stabilité fournira entre 1 et 1,5 Md€ par an pour les projets régionaux d'infrastructure. Cela devrait largement encourager la renaissance des échanges et des investissements intra-régionaux, en offrant des marchés élargis aux producteurs locaux et en renforçant l'attractivité de la région pour les investisseurs étrangers. Comme pour l'adhésion à l'UE, la capacité de mise en œuvre sera essentielle pour une reconstruction efficace des infrastructures régionales. Pour éviter des déboires inutiles, les investisseurs doivent rester réalistes quant à ce qui peut être réalisé dans un premier temps en termes de transformation des entités en entités de marché et de partenariats privé-public.

Le défi le plus immédiat consiste peut-être à consolider la démocratie encore fragile en République Fédérale de Yougoslavie et à faire avancer continûment le programme de réformes. Les nouveaux dirigeants sont face à une tâche immense : faire progresser les réformes économiques de fond tant qu'ils bénéficient de l'euphorie de leur population et du soutien international. Ceux qui souhaitent les aider de l'extérieur devront associer générosité et circonspection, en offrant - sans imposer - leurs conseils, tout en se concertant avant d'agir pour parvenir - grâce à leur coordination - à un impact positif maximal.

S'agissant de la réussite de la transition en Europe du Sud-Est, les enjeux sont élevés, particulièrement pour l'UE. La crédibilité du processus d'élargissement dépendra largement du maintien du dynamisme du processus d'intégration de l'Union avec cette partie de la région comme avec l'Europe Centrale et les États baltes.

Russie et Ukraine : une meilleure gouvernance

La Russie et l'Ukraine réunies représentent la moitié de la population totale des 27 pays d'opérations de la BERD. La situation en Russie et en Ukraine est donc déterminante quant aux perspectives de transition des autres pays de la région. De bien des manières, le processus de transition en Russie et en Ukraine au cours de la dernière décennie a été plus lent que prévu, malgré les ressources naturelles considérables des deux pays, leur main-d'œuvre qualifiée et leur potentiel d'exportation. Jusqu'en 1999, le pouvoir incontrôlé des groupes d'intérêts privés, les interférences administratives et les subventions à la consommation ont entravé le développement des forces du marché. Différentes inquiétudes quant à la gestion et à la transparence des entreprises ont obscurci les réussites de la privatisation et la mise en place des libertés politiques.

Pourtant, l'évolution de ces deux dernières années a donné tort aux prophètes de mauvais augure qui se sont multipliés après le défaut de paiement et la crise de 1998 en Russie. La Russie a enregistré trois années consécutives de croissance solide, l'Ukraine en est à sa deuxième année de croissance et dans ces deux pays de nouveaux et audacieux programmes de réformes ont été adoptés. Par ailleurs, la BERD connaît d'expérience la résistance et l'ingéniosité des entrepreneurs russes. Le fonds pour les petites entreprises de Russie, programme de la BERD cofinancé par le G7 et mis en place en 1993 pour promouvoir les petites et micro-entreprises, a connu un taux de défaillance inférieur à 4%. Ces résultats sont dus aux compétences et à la créativité des chefs d'entreprises, qui sont l'un des meilleurs atouts de la Russie.

Bien entendu, la dépréciation du taux de change réel et les cours élevés du pétrole dans le cas de la Russie ont constitué un coussin de sécurité pour les finances publiques et des entreprises. Et il apparaît que ces ressources supplémentaires sont maintenant réinvesties de manière productive. Les retards de la restructuration restent néanmoins considérables. Pour soutenir la restructuration des entreprises, les gouvernements de la Russie et de l'Ukraine devront stimuler la concurrence. À cet égard, la libéralisation des marchés contrôlés par les monopoles des secteurs de l'énergie et des infrastructures est essentielle. Il n'est pas surprenant qu'elle figure au premier plan du programme de réformes des gouvernements actuels des deux pays. L'élan de réforme créé par la perspective de l'adhésion de la Russie à l'OMC ne pourra que favoriser encore la restructuration. Toutefois, il importe également de prévoir un filet social ciblé pour atténuer les conséquences des suppressions d'emplois qui ne manqueront pas de se produire. Le nouveau programme de réformes de la Russie insiste avec raison sur les réformes sociales. Compte tenu des ressources publiques limitées, des compétences politiques et administratives importantes seront requises pour parvenir à un



meilleur ciblage. Dans ce contexte, les institutions financières et les donateurs internationaux pourront être d'un grand secours.

La réforme de la gestion des entreprises est tout aussi essentielle. Compte tenu des meilleures perspectives d'investissement, il se peut que les grandes entreprises russes et ukrainiennes s'intéressent de plus en plus aux financements privés, y compris en provenance de l'étranger. Le fait qu'en l'an 2000, le Brésil ait attiré six fois plus d'investissements directs étrangers que la Russie illustre la nécessité d'une ouverture à ces investissements et d'une amélioration du climat des affaires. Les faiblesses de la gestion des entreprises sont reflétées par leur faible valorisation, qui rend plus difficile l'accès aux financements extérieurs. La mise aux normes internationales des méthodes de gestion des entreprises russes et ukrainiennes est une tâche essentielle, ne serait-ce que parce qu'elle servira d'exemple aux petites entreprises des deux pays. Les initiatives publiques et privées, telles que la mise en place, avec le soutien de la BERD, d'un Code de gouvernance des entreprises pour la Russie et d'un système de cotation en matière de gestion, seront à cet égard tout à fait utiles.

Le potentiel de croissance de ces deux pays reste vaste. Leurs marchés intérieurs sont attractifs, leurs infrastructures développées - malgré un sérieux besoin de réfection et de mise à niveau - et une efficacité sensiblement accrue de l'économie peut être obtenue avec des dépenses d'investissement relativement modestes. La mise en valeur de ce potentiel sera, en fin de compte, une question de choix politique. L'évolution de ces deux dernières années semble aller dans cette direction.

Sud de la CEI : diversification et stabilité du climat des affaires

Les pays du sud de la Russie couvrent un vaste territoire qui s'étend de la Mer Noire à la frontière chinoise et abrite environ 70 millions d'habitants, soit l'ensemble des populations d'Europe Centrale et Orientale et des États baltes. Pourtant, leur contribution au PIB global de la région est largement inférieure à 10 % et cette situation ne devrait pas changer pendant la prochaine décennie. Le principal défi pour ces pays consistera donc à éviter d'être marginalisés dans l'économie mondiale.

L'Asie Centrale et le Caucase bénéficient tout particulièrement de grandes richesses naturelles et d'une situation géopolitique privilégiée. L'importance géopolitique des pays d'Asie Centrale a été mise en lumière après les attaques terroristes du mois de septembre 2001 et la guerre qui a suivi en Afghanistan. Pourtant, l'importance des investissements privés qui parviendront dans la région dépendra en tout premier lieu de l'amélioration du climat d'investissement. Les premières privatisations dans le secteur des ressources naturelles d'Asie Centrale se sont souvent déroulées dans un climat opaque. Un engagement clair envers



des méthodes transparentes est indispensable pour attirer des investisseurs étrangers solides, dont beaucoup ont été découragés par leurs expériences passées. Certains pays, comme le Kazakhstan, ont récemment pris conscience des défis à relever dans ce domaine.

Là où le climat d'investissement s'est amélioré, il restera toutefois difficile d'attirer les investisseurs vers les secteurs non liés aux ressources naturelles. Les risques de « dualité » économique - d'un côté le secteur des ressources naturelles très évolué et de l'autre, l'économie intérieure arriérée et protectionniste - sont bien connus. Une politique permettant d'améliorer le climat des affaires pour les PME est donc une priorité absolue pour tous ces pays. Il s'agit de réduire plus nettement les obstacles administratifs, de disposer d'une meilleure administration fiscale et d'engager des efforts pour faciliter l'accès au financement grâce à des réformes du secteur bancaire. Les recherches effectuées par la BERD indiquent que les véritables progrès pour les entreprises du pays seront liés avant tout à une plus grande écoute et responsabilité des gouvernements vis-à-vis des demandes des chefs d'entreprise et de la population dans son ensemble⁴. Les réformes politiques font donc partie intégrante des efforts visant à encourager la diversification économique et à offrir de nouvelles chances à toutes ces populations.

Le renforcement de l'intérêt international porté à l'Asie Centrale dans le contexte du conflit d'Afghanistan préfigure une augmentation de l'aide et du soutien financier internationaux. Pour les Institutions financières internationales et les donateurs, il s'agira de s'assurer que ces ressources financières accrues seront bien utilisées de façon productive dans ces pays, avec un engagement des gouvernements à améliorer la gouvernance, la transparence, les réformes politiques et économiques et le climat des affaires.

Les pays du Caucase, dépourvus de ressources, devront avant tout tirer meilleur parti de leur position géographique, qui leur permet de servir d'axe de transit entre la Mer Noire et la Caspienne et entre la Russie et la Turquie. Le programme européen d'assistance technique Traceca, destiné à développer un axe de transport Est-Ouest entre l'Europe et l'Asie Centrale (également appelé corridor de transport Europe-Caucase-Asie) en est un exemple. Cet axe, qui suit la Route de la Soie, revêt une importance stratégique pour les pays de la région, car il leur offre un lien alternatif avec l'Europe. Toutefois, le développement réussi de l'axe Traceca exigera de relever des défis majeurs : amélioration et simplification des procédures administratives en matière de transport et accroissement du niveau d'investissements étrangers directs dans les infrastructures de transport. Ces pays pourront ainsi attirer des partenaires stratégiques qui investiront dans des projets communs et des opérations spécifiques liées aux ports et aux voies ferrées. La BERD a



investi activement dans le secteur des infrastructures : production d'électricité, télécommunications, chemins de fer, aéroports et réseaux routiers des pays d'Asie Centrale et du Caucase.

Enfin, la BERD et les autres Institutions financières internationales peuvent jouer un rôle important en réunissant les gouvernements de la région pour les aider à créer - de manière conjointe et non en concurrence les uns avec les autres - ces nouveaux liens avec l'économie mondiale.

LA CONTRIBUTION DE LA BERD

La BERD a été créée en 1991 pour encourager la transition vers l'économie de marché et la démocratie des pays de la région. Son objectif principal était de contribuer à la création d'un secteur privé là où celui-ci était inexistant. Elle a atteint cet objectif en investissant dans des projets en cofinancement avec des investisseurs privés locaux et étrangers dans les secteurs les plus rentables. Selon le mandat de la BERD, ces projets doivent respecter des principes de saine gestion bancaire, avoir un impact sur le processus de transition et être financés selon le principe de complémentarité (les financements de la BERD ne doivent pas se substituer à des ressources financières qui pourraient être fournies par d'autres acteurs). La souplesse d'action de la BERD avec sa capacité d'offrir des prêts, des prises de participation et des garanties, l'a rendue très efficace dans la promotion de l'entreprise privée. La BERD peut également investir jusqu'à 40 % dans des projets publics d'infrastructure (dans la plupart des cas, mais pas toujours, en s'appuyant sur une garantie souveraine) à condition que ces projets contribuent au développement du secteur privé.

La capacité d'investissement de la BERD a influencé profondément le processus de transition. Son impact en termes d'investissement direct étranger a été significatif et on peut lui attribuer 10 % de tous ces investissements dans la région au cours des dix dernières années. La Banque a également encouragé les investisseurs locaux en mettant en place des lignes de crédit pour les PME et des micro-financements dans ses 27 pays d'opérations. Dans certains d'entre eux, elle a même créé des institutions spécialisées dans le micro-crédit. Jusqu'à présent, plus de 100 000 petits et micro-entrepreneurs ont bénéficié des prêts et prises de participation de la BERD.

S'agissant de la répartition des investissements par secteur, la BERD investit à parts approximativement égales dans les infrastructures, le secteur bancaire, l'industrie et le commerce. Par ailleurs, à la différence de toutes les autres banques de développement, la BERD a reçu pour mandat d'améliorer la sûreté nucléaire des pays en transition en mettant en œuvre le déclassement et la mise aux normes de sécurité de leurs



centrales nucléaires. La BERD a également été chargée d'améliorer les conditions environnementales dans la région.

De nombreux pays en transition ont réalisé des progrès considérables au cours de la dernière décennie. S'il était difficile de prévoir la profondeur du changement économique et social et la sévérité de la récession liée au processus de transition, nous ne pouvons qu'admirer le courage dont ont fait preuve les habitants de la région face à ces bouleversements. Les principes de l'économie de marché et de la démocratie pluraliste n'ont pas été fondamentalement remis en question, hormis dans quelques rares pays. Les prochaines années verront naître dans la région de nouveaux défis, dont nous avons parlé plus haut. Les décideurs doivent maintenant consolider les avancées de la libéralisation économique. Les institutions doivent être renforcées et leur rôle doit être élargi afin d'encourager les gouvernements à se montrer ouverts, démocratiques et responsables. À cet égard, il est essentiel de créer les conditions d'un bon gouvernement d'entreprise et d'une saine gestion des affaires publiques.

NOTES

1. Pour un aperçu de la situation sociale dans les pays en transition, voir par exemple: UNICEF, *Regional Monitoring Report*, "Young People in Changing Societies", n° 7, 2000.
2. Le chapitre 6 du Transition Report 1999 de la BERD développe les résultats de cette étude.
3. Voir le Transition Report 2000 de la BERD.
4. Voir le Transition Report 1999 de la BERD.



L'ÉLARGISSEMENT DE L'UE
ET L'INTÉGRATION
À L'ÉCONOMIE MONDIALE



