

Réformes et changements institutionnels en Europe de l'Est

Eirik Svindland,

Economiste, Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung

Dans les pays de l'Europe de l'Est, le passage vers une économie de marché et la privatisation des moyens de production se déroule comme prévu. La négociation porte actuellement sur les étapes du processus de transformation et leur ordre de priorité. Et pendant ce temps, la situation économique se dégrade chaque jour davantage.

Beaucoup d'entreprises n'ont pas d'informations sur ce qui les attend, ni sur la nouvelle division du pouvoir de décision. D'où leur impossibilité d'effectuer les meilleurs choix pour éviter une dégradation de l'économie. Les mesures urgentes pour palier ces problèmes sont différées, et la production est ralentie. De ce fait, les livraisons de certaines commandes sont parfois refusées par les clients, d'autres ne sont même pas effectuées, et le réseau des interdépendances économiques se détériore. L'approvisionnement de la population devient plus difficile que jamais. Vraisemblablement, les gouvernements actuels ne sont pas en mesure de résoudre ces problèmes graves car ils ne recourent pas aux méthodes dirigistes que leurs prédécesseurs, et d'autre part, leurs fonctions de contrôle sont loin d'être définies. Cependant, s'ils adoptent immédiatement les réformes adéquates, ils peuvent éviter les pertes économiques les plus importantes et étouffer ainsi les germes d'une éventuelle volonté de retour au système centralisé. Ces constats reposent la question initiale : quelles sont les réformes les plus urgentes à mettre en œuvre ?

La réponse, qui sera développée dans les pages suivantes, part du principe que la société souhaitée, qui a comme fondement la division du travail, doit fonctionner sur la base des cotisations, des crédits et des contrats du droit privé, et non pas se constituer comme un cartel d'oligarchies.

Il s'agit d'une représentation des institutions (lois, etc.) ayant leur fonction dans le domaine du développement de l'usage du patrimoine monétaire et des rapports de revenus. Autrement dit, en l'exprimant de manière négative, dans les domaines définis plus bas, de nouveaux modèles d'institutions doivent être introduits. Tant que cette adéquation ne sera pas faite, le succès du

programme de réforme sera remis en question, car les expériences jusqu'à présent montrent les lacunes essentielles de cette politique de réforme.

LA POLOGNE : UN EXEMPLE À NE PAS SUIVRE

A propos des problèmes économiques liés au changement de système, force est de constater que les difficultés les plus graves existent là où l'on avait déjà une expérience de réforme. « Le chemin de croix » emprunté par la Pologne est l'un des mieux connus.

Pour ce pays, on peut parler d'une crise économique qui dure maintenant depuis plus de dix ans, avec des variations d'intensité. Ceci est clair au vu de l'évolution des données macro-économiques, même si les statistiques officielles ne saisissent pas le phénomène important de l'économie souterraine : en 1980, l'index des prix des produits de consommation a augmenté d'environ 9%. Deux ans plus tard, le rythme d'inflation atteignait 100 % et le revenu réel per capita s'était effondré d'un cinquième. Ce revenu, malgré des fluctuations, est resté déprimé jusqu'en 1988, et par conséquent, la dévaluation annuelle est passée de 15 à 25 %. Ainsi, la valeur réelle de l'épargne en zlotys ne s'est accrue que d'un sixième en huit ans !

Toujours en 1988, le régime polonais a persisté dans le sacrifice de la valeur de la monnaie, pour pouvoir au moins maintenir le niveau d'emploi dans le secteur public. A court terme, une amélioration des comptes s'est produite, mais l'inflation a redémarré ensuite de plus belle pour se transformer en hyperinflation.

Dans un premier temps, l'indice annuel en 1988 a augmenté de 60 % avant de décupler au cours de l'année suivante et d'engendrer l'anarchie économique. C'est pourquoi les dirigeants politiques sont d'accord pour dire qu'il faut d'abord arrêter l'inflation, même si cela fait subir à la population polonaise une crise de stabilisation, avant de pouvoir introduire les autres réformes économiques et la privatisation de la propriété, jusqu'ici socialisée.

Sur les conseils de Jeffrey D. Sachs et d'autres économistes occidentaux (du FMI, de l'OCDE, etc.), le gouvernement polonais a décidé de poursuivre sa politique sur les bases suivantes :

- 1^{re} étape : atteindre la stabilisation économique par un ralentissement de l'émission de billets, une égalisation de tous les budgets publics, la coupure d'un grand nombre de subventions et l'abolition de tout contrôle des prix et de toute restriction de la convertibilité, telle que la dépendance du cours de change du zloty par rapport au dollar, ainsi que l'instauration de la liberté d'entreprise.

- 2^e étape : élargir les réformes économiques à la modernisation de l'organisation monétaire et du crédit, à la rupture des monopoles existants, et à la privatisation des biens.

- 3^e étape : à définir ultérieurement.

Suite aux mesures de la première étape, l'augmentation des prix a été

rapidement freinée : de 80 % en janvier 1990 à 5 % en mars et 8 % en avril. Mais, en même temps, le niveau des revenus réels estimés a chuté d'un tiers. Aussi, dans un premier temps, la production et l'emploi ont reculé plus que prévu, pour ensuite stagner : la production du secteur industriel pour l'année en cours est donc au moins d'un quart inférieure à celle de l'année précédente. Seules les exportations ont présenté une évolution positive. Mais, peut-on s'attendre à un rétablissement dû à une réorientation de l'économie vers l'exportation ? Dans les circonstances actuelles, le scepticisme est de rigueur.

Il n'empêche, les réformes ont été menées selon une stratégie erronée. Dans le cas contraire, en effet, l'évolution négative décrite aurait été moins marquée et de plus courte durée. Il est donc très important de déceler ces erreurs de façon à tenter de réduire cette baisse du niveau de vie dans d'autres pays, comme la Tchécoslovaquie par exemple.

Pour la Pologne, il s'agit de s'interroger sur les résultats d'un tel « remède de cheval ». Les possibilités de réussite d'un plan de réforme correctement conçu se sont améliorées sur un seul aspect : la population a subi avec succès une sorte d'entraînement à la survie. Parallèlement, d'autres actifs dépendants des investissements privés, comme l'épargne, se sont effondrés.

L'ANALYSE DES ERREURS

Dans la recherche de(s) l'erreur(s) fondamentale(s) de la politique de réforme traditionnelle, on aperçoit d'emblée les différences typiques entre notre économie de marché et une économie planifiée et centralisée. Ces différences permettent déjà d'avoir une idée de ce que doit être un programme de réforme. La comparaison avec le programme actuellement en cours montre clairement ce qui lui a manqué jusqu'ici.

Ma conclusion est que l'attention portée aux caractéristiques d'une économie de marché a été largement minimisée, et que de ce fait, le processus de transformation n'a pas été suffisamment assuré du point de vue institutionnel. Pour pouvoir maintenir et continuer d'appliquer les rapports contractuels dans une économie encore largement socialisée, il faut modifier la législation économique pour qu'elle soit adaptée à une économie de marché ; en même temps la décentralisation doit avancer de telle sorte que les anciens rapports de dépendance ne se perpétuent, même de façon déguisée.

Dans l'ensemble, c'est l'image d'un système économique (dans le sens juridique du terme), qui peut être rapidement mis en place. En ce qui concerne les (re)privatisations, il ne faut pas poser de préalables. Vu de cette façon, il s'agit d'une dénomination dépassée des réglementations institutionnelles qui a été implicitement formulée par la théorie de Lange et Lerner sur l'économie sociale de marché. Dans les conditions actuelles, j'interprète ces directives comme un renvoi à des mesures qui limitent la place réservée aux initiatives privées en économie, ainsi qu'à la privatisation « ordonnée » des biens socialisés (qui durera des années), de façon à ce que le très urgent et

important redressement de l'économie ne soit pas systématiquement entravé.

Je ne propose certainement pas un projet institutionnel complet. Cependant, l'énumération ci-dessus devrait suffire pour montrer que la discussion dominante sur les privatisations, qui oppose le « big bang » au « petit pas », ne touche pas l'essentiel de la problématique des transformations. Il est encore plus important d'examiner les règlements institutionnels du passé qui menacent le progrès des transformations.

LES DÉFAUTS DE COORDINATION

Un système économique planifié et centralisé pose des problèmes de coordination bien connus. Ils ont été définis avant la Seconde Guerre mondiale par le débat Mises, Dob, Lange, et attribués à l'absence de prix déterminés par le marché. Ce débat, qui a porté sur la critique dudit modèle d'équilibre stationnaire du marché socialiste et sur la description, entre temps devenus classiques, que Hayek fait de la fonction des prix, a été rapidement enterré. Pour nous, ce débat est encore pertinent, car les résultats auxquels il est arrivé ont eu un effet sur le processus de réforme.

84

Les problèmes de coordination sont mis en évidence quand on regarde l'actuel programme économique global de cinq ans. Plus on s'éloigne du moment de la mise en œuvre de ce programme, plus les dysfonctionnements s'accumulent : ils se constituent dès le début, parce que le plan est fondé sur des informations fausses et incomplètes ; les agents économiques ne font pas leur travail de façon cohérente ; des éléments imprévus apparaissent.

En conséquence, la population est approvisionnée de façon irrégulière, et la marche des projets d'investissement n'est pas seulement retardée, mais il y a même des pertes. Par rapport à l'efficacité de l'économie de marché, trop de capital reste attaché aux projets d'investissement inaboutis. Tout ceci a comme conséquence la baisse du niveau de vie. Il y aura encore des pertes analogues, causées par les stocks — déjà excessifs — accumulés par les entreprises et les particuliers pour prévoir un éventuel manque de biens dans un moment de nécessité. Face aux difficultés croissantes rencontrées pendant la période d'application du plan, et aux réactions régulières, bien que différées, de la direction centrale du système, naissent deux cycles statistiquement documentés (Bauer, 1978 ; Winiecki, 1982) : un cycle d'investissements et un cycle de commerce avec des pays non socialistes.

La première vague des réformes économiques — qui date d'environ 20 ans — cherchait à atténuer en quelque sorte les défauts de coordination, pour que les entreprises aient plus de liberté et de responsabilité sur la détermination des quantités. Ainsi, la « détermination des prix » est restée dans les mains de l'autorité centrale. Ceci a introduit un changement fondamental dans la discussion entre les entreprises et la haute administration de l'époque. Il s'agissait moins des montants que des prix et des ressources des entreprises (perception des recettes, subventions pour la production et les investisse-

ments). Finalement, le résultat ne pouvait pas être trop différent, parce que la direction centrale de l'économie a continué de mettre en place de nouveaux plans obligatoires, afin de maintenir son contrôle sur les quantités. C'était donc une conséquence tellement évidente du problème de coordination auquel on assiste, que même les réformateurs de l'actuel programme de réforme ont repris l'exigence que les entreprises deviennent moins liées aux directives étatiques et qu'elles puissent garder le pouvoir de décision sur la fixation de quelques prix.

La version radicale de cette réforme, désormais appliquée en Pologne, veut qu'il n'y ait absolument pas de plan centralisé, que les entreprises soient les seules responsables de leurs productions et de leurs prix, et que, à partir de cette responsabilité, elles puissent aller jusqu'à faire faillite. Ce dernier élément nous renvoie au fait, jusqu'ici négligé, que le système bancaire lui-même doit être changé pour éliminer les manques systématiques de coordination.

En ce qui concerne le système bancaire d'une économie planifiée et centralisée, le problème de coordination n'est pas celui de l'inefficacité, mais au contraire, celui d'une « super-efficacité » ; la faculté d'accorder des crédits est trop grande. Au fond, il ne s'agit pas d'une banque, mais plutôt de la comptabilité et de la caisse d'une entreprise très complexe et de ses succursales : les recettes des ventes à l'étranger, plus les éventuels crédits externes produisent une restriction des dépenses, et conditionnent ainsi les paiements à l'étranger. Pour les rapports internes, tels que les livraisons entre entreprises, il n'y a pas de telles restrictions, et les opérations s'acquittent par leur enregistrement dans les comptes des entreprises et aussi, éventuellement, à travers des modifications de la circulation du numéraire (paiement des salaires). Un système qui a des rapports ainsi contrôlés avec l'extérieur peut créer sans limite des crédits internes. Ainsi, une entreprise qui doit être maintenue ne manquera jamais de liquidité ; c'est ce qu'on appelle « des restrictions budgétaires douces » (Kornai, 1986).

La possibilité de faillite n'est pas indispensable pour alléger le nombre foisonnant d'entreprises, mais pour les contraindre à un usage plus économe de leurs ressources. La production doit être augmentée, les retards des investissements raccourcis, et les stockages extensifs remplacés par des arrangements permettant d'économiser les ressources.

Quand l'émission de numéraire sera freinée et transformée dans une restriction de la liquidité du système bancaire, la totalité de la partie financière de l'économie disposera, tout de même, de possibilités globales d'octroyer des crédits beaucoup plus souples et utilisables. C'est pourquoi McKinnon (1990) a proposé à l'URSS que, avec des réserves, les entreprises disposant de stocks et d'actifs excessifs soient interdites de demande de nouveaux crédits. L'argument contraire soutenait qu'il était difficile de déterminer ce qui est excessif. Ainsi, cette proposition s'est concrétisée dans une réglementation des lignes de crédit faites à mesure. A mon avis, ce problème pourrait être résolu d'une meilleure façon si l'on remplaçait l'unique créancier par un système d'institutions de crédit concurrentes et ayant des réserves. Comme client d'une banque, chaque entreprise aurait accès aux lignes de crédit

« dures » qu'elle a demandées, et ensuite les possibilités de création de crédits seraient encore plus fortement réduites.

Le financement des entreprises responsables d'elles-mêmes par des banques qui doivent, elles aussi, répondre de la marche de leurs affaires, suppose l'établissement d'une série de règles institutionnelles qui ne sont pas connues ou très peu dans une économie centralisée et planifiée. Ces règles seraient, entre autres, le droit des sociétés, le droit commercial, les régulations des lettres de change, le droit bancaire, les prescriptions des bilans, et un statut sans équivoque de la propriété qui garantisse la « sécurité » des créiteurs. Il est beaucoup plus facile d'apprendre à jouer si les règles sont clairement définies auparavant que si elles doivent être développées au cours de ce même jeu. Plus tard, quand le jeu sera maîtrisé, il sera aisé de modifier ces règles à volonté. En conséquence, il faut reprendre les réglementations d'avant la Seconde Guerre mondiale qui puissent être réactivées, et les restantes doivent être immédiatement copiées d'un modèle occidental. De cette façon, les conditions principales pour le fonctionnement d'une économie de marché seraient remplies, même si ceci ne garantit nullement la réussite face à la concurrence avec les autres pays. L'économie présente jusqu'ici trois problèmes structurels qui doivent être particulièrement pris en compte dans la configuration du processus de transformation pour pouvoir ensuite être résolus par le choix des institutions appropriées.

LES COÛTS DES OPPORTUNITÉS INDIVIDUELLES DES SALARIÉS

Dans toute entreprise il arrive d'avoir des tâches mal exécutées. Quand ce phénomène est généralisé, l'état de l'économie ne peut qu'empirer. On constate ceci dans quatre caractéristiques présentes dans tous les pays de l'Europe de l'Est — quand on les compare aux économies mieux gérées :

- dans le nombre très élevé — sans justification du point de vue du fonctionnement — d'entreprises et de leurs très grandes et lourdes administrations ;

- dans la mauvaise qualité — surtout dans l'absence de transformation — des produits, évoquée à propos d'une éventuelle augmentation des exportations à court terme ;

- dans les retards dans l'exécution des mesures qui ont été décidées (telles que les investissements), qui s'ajoutent au retard déjà mentionné, et qui sont inhérents au système ;

- dans la chute des effectifs en nature et en produits due à un manque de protection et des soins.

- Les gros dégâts subis par l'environnement dans les zones industrielles, ainsi que l'état inquiétant de l'infrastructure des villes sont deux aspects parties prenantes de ce « gâchis ». Les données suivantes sont révélatrices de l'état du système de l'ex-RDA : près de 280 000 employés de l'industrie — environ

17 % — ont été affectés dans les dernières années (avec un succès relatif) au domaine de l'entretien. L'année dernière, les dépenses dans ce secteur ont été d'environ 4 milliards de marks, presque autant que celles de la rénovation, qui a diminué en 1990 ; les coûts de réparation, à l'inverse, ont augmenté. C'est ainsi que la productivité du travail a été encore plus faible.

Une autre explication est l'invulnérabilité des employés. Les personnes capables de travailler n'ont pas seulement eu l'obligation de le faire, mais aussi le droit à un poste de travail ; ceci a fait que les employeurs prennent dès le début toute la responsabilité des charges sociales. Les deux explications sont complémentaires. Elles impliquent que le système économique doit être changé pour permettre à l'intérêt individuel de devenir déterminant. Pour arrêter le « gâchis », il faut faire en sorte que les employés soient pénalisés dans leur salaire pour tout manquement grave dans l'exécution du travail. Encore une fois, la condition préalable est que chaque travailleur soit engagé sur la base d'un contrat qui spécifie ses droits, ses obligations et la façon de mettre fin au rapport contractuel. Les contrats dans le secteur public ne doivent pas être exclus de cette réglementation. Les charges sociales des chômeurs et des incapacités, lesquelles ont un énorme poids dans les entreprises à orientation socialiste, doivent plutôt être réglées pour le compte de l'ensemble de l'économie par des institutions spécifiques.

La prise en charge des services sociaux par les institutions étatiques signifie par ailleurs, qu'en règle générale, les entreprises ne seront plus responsables dans la fourniture de places pour les crèches, la gestion des services médicaux, les activités de loisir, etc. La rationalisation des entreprises impliquant l'introduction de nouvelles techniques de production, il appartient au gouvernement de s'occuper de la mise en place des systèmes satisfaisants d'aide sociale, d'assurance contre le chômage, et des mesures pour la réinsertion des chômeurs. Cependant, les processus de transformation des entreprises — qui laissera beaucoup de personnes sans travail dans l'immédiat — fournira encore pour quelques années les thèmes dominants des politiques sociale et économique. C'est maintenant que deviennent importantes les organisations de solidarité collective, qui constituaient jusqu'ici le fondement idéologique de l'ordre économique.

On constate, *a posteriori*, que la stabilité pratiquement assurée (une fois un poste de travail occupé) s'est révélée être un inconvénient pour les employés. Ainsi en est-il de la tendance à permettre à n'importe quel groupe de travailleurs de remplacer les décisions de la direction centrale, même si cette forme d'autonomie des entreprises a déjà été largement refusée en Yougoslavie. Dans l'Europe de l'Ouest, les modèles de co-gestion qui ont été introduits ont souvent obtenu de bons résultats parce que les employeurs ont pu coopérer avec des collègues hautement qualifiés. Dans les pays de l'Europe de l'Est, où les citoyens de plus de 40 ans ont été infantilisés, où la responsabilité individuelle dans le travail est rarement exigée, et où les citoyens, habitués à une dépendance vis-à-vis de « l'Etat », montrent l'attitude d'exigence qu'en découle, la co-gestion des entreprises par les organisations des travailleurs serait dans trop de cas un obstacle aux changements

nécessaires dans ces économies. C'est pourquoi, dans ces pays, on doit s'assurer que la séparation entre les tâches des gérants et celles des autres employés sont claires et nettes. Je ne prétends pas ici que les employés négocient leurs conditions de travail uniquement de façon individuelle. Les syndicats indépendants ont ici une mission reconnue. Ce que je prétends, c'est que l'adaptation au nouveau régime économique sera facilitée et accélérée si la transparence du système est assurée.

Cette adaptation sera d'autant plus difficile à accepter pour beaucoup de personnes, qu'elle amènera un changement culturel. C'est en tout cas l'expérience des pays dits en voie de développement (Landes, 1990). Ceci rend compréhensible l'aversion montrée par les actuels syndicats contre les changements essentiels des conditions de travail. Mais le gouvernement qui accepterait cette aversion et ses arguments, sera responsable du prix très élevé qui devra être payé par l'ensemble de la population sous la forme d'un désavantage face à la concurrence, ainsi que par une chute de son niveau de vie.

Un aspect de cette différenciation des fonctions des gérants de celles propres aux travailleurs doit être mentionné dans les conditions actuelles : la norme de comportement des gérants — la maximisation des profits — doit être plus forte que jamais pour empêcher la montée des salaires à l'intérieur de l'entreprise. Les entreprises contribueront ainsi au très urgent ralentissement de la tendance inflationniste.

LES CHOIX DES INVESTISSEMENTS ET LA PLURALITÉ DES ATTENTES

Nous abordons maintenant une question analogue concernant l'organisation du marché du côté des employeurs.

La distribution jusqu'ici inefficace des ressources sera compensée, en règle générale, par l'utilisation (conditionnée par le système) des faux prix de compensation comme mécanismes d'allocation. Cependant, le problème est plus grave : les détenteurs du pouvoir de décision ne suivent pas les indices de prix dont ils disposent. Car outre le fait que, dans ces Etats, les prix de compensation étaient déterminés politiquement, et qu'ils ne correspondaient donc pas à la situation de pénurie réelle, les organismes étatiques disposaient de ces informations pour l'étranger. Ils auraient pu orienter leurs choix d'investissement dans la direction générale indiquée par les prix estimés au niveau international, comme le font les entreprises « capitalistes ». Ceci aurait évité que les biens d'équipement ne se concentrent autant dans l'installation d'industries métallurgiques et mécaniques. Au lieu de s'orienter vers le très exigeant — mais aussi très retardé — développement autonome de la micro-électronique, les investissements auraient pu se diriger et s'introduire dans des champs spécialisés de ces technologies. Qui plus est, ceci aurait permis aux dirigeants de connaître la partie (excessivement élevée) des

« coûts sociaux » composée par les coûts de direction et de gestion, et de chercher plus activement à la réduire. De telles situations d'échec sur le plan économique se produisent quand on privilégie une seule des possibles représentations de l'avenir. L'amélioration systématique que l'on peut attendre du changement vers une économie de marché ne dépend donc pas tellement des choix (peut-être erronés) concernant l'utilisation des moyens déjà limités, mais plutôt de ce que ces faux choix ne s'appliquent pas à l'ensemble de l'économie, produisant ainsi d'énormes erreurs d'allocation des ressources, ainsi que le licenciement des dirigeants incompetents. En effet, le degré de ces améliorations peut largement rester en deçà des attentes si l'on permet aux anciens réseaux de la nomenclatura et des monopoles d'Etat de survivre, même sous un autre déguisement. La courte histoire des transformations en RDA fournit assez d'arguments pour montrer que ces deux problèmes doivent être pris en considération.

Quand l'Etat a cessé d'imposer les prix, l'organisation du commerce des biens de consommation a réagi, en suivant l'exemple de la RFA, avec des augmentations régionales, ce qui a fortement éveillé le soupçon d'une manipulation de la part des monopoles du commerce. Le gouvernement et le Parlement ont adopté une loi qui décrétait le démantèlement rapide de ces entreprises. Dans d'autres pays, où l'ouverture des frontières n'a pas eu les mêmes conséquences directes qu'en Allemagne, il faut d'autant plus se garder de cette possibilité d'utilisation du pouvoir des monopoles jusqu'ici réservée à l'Etat.

89

Par rapport aux efforts légitimes des membres individuels de la nomenclatura pour modifier leurs « droits de propriété » acquis, pour les ajuster aux nécessités du moment, il y a l'exemple du développement des « sociétés fiduciaires tutélaires » qui administreraient provisoirement les biens collectifs. Pour commencer, une petite structure souple a été mise en place, mais elle ne pouvait absolument pas accomplir sa mission. Cependant, elle a fourni une chance aux actuels gérants. Ils ont conservé leurs rôles décisifs dans les entreprises et les ministères, et ils ont aussi montré souvent (il ne faut pas l'oublier) leurs capacités comme managers des crises. Puisqu'il n'était plus nécessaire de s'occuper de la subsistance des anciennes structures, et que l'actuel gouvernement en avait pris la responsabilité, une deuxième loi sur les établissements tutélaires a été adoptée. L'institution a été transformée en société de holdings pour une série « d'établissements fiduciaires tutélaires » qui étaient alors responsables d'un secteur de l'industrie. Ceci a permis aux structures ministérielles actuelles de continuer de fonctionner de façon plus large. J'écris ces pages quelques jours seulement avant la réunification allemande, et il est déjà prévisible de renoncer à ces établissements fiduciaires tutélaires. On constate d'ailleurs que nombre des détenteurs du pouvoir de l'économie planifiée se sont incrustés aussi bien dans les structures réformées.

A propos de ces incrustations, il convient de prendre en considération le fait que non sans raison, c'est-à-dire en règle générale, ces personnes ont pris des postes décisifs seulement après avoir fourni des preuves de leurs capacités personnelles. Cette capacité de travail est demandée dans chaque

LE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE MONDIALE

entreprise, et les efforts de ces personnes pour tourner les choses à leur faveur est révélateur des normes de comportement d'une économie capitaliste de marché. Par conséquent, les responsables politiques auront des problèmes pour déterminer à quelles collaborations on doit renoncer en fonction d'arguments politiques. Ce choix peut être simplifié par une organisation judicieuse des entreprises socialisées. Si l'on arrive à séparer les autorités politiques des autorités économiques, et parallèlement, à opérer la dissolution du monopole existant jusqu'ici, on pourra jauger les opportunistes uniquement en fonction de leurs capacités personnelles. C'est pourquoi je propose la solution suivante pour l'organisation des entreprises collectives :

Une institution (ministère ou autorité) doit être créée dans tous les pays de l'Europe de l'Est suivant le modèle des sociétés fiduciaires et tutélaires de la RDA, sous réserve de ne pas oublier les éléments suivants :

- L'influence de ces établissements sur le développement structurel doit être surveillée et prise en considération dans la description de leurs fonctions. Ces structures aideront à assainir et à décentraliser les entreprises pour permettre ainsi la constitution d'une structure économique composée de diverses entreprises compétitives. La privatisation et la réorganisation des biens collectifs seront prises comme tâches parallèles et liées l'une à l'autre.

- Pour que leur travail soit efficace, la structure de ces « sociétés fiduciaires tutélaires » doit être décentralisée. Elle sera composée par les secteurs étatiques des anciennes entreprises publiques, des sociétés anonymes et de celles à responsabilité limitée. Cette division doit se faire selon les points de référence opportuns. Le capital-actions de ces nouveaux organismes tutélaires doit appartenir à l'Etat de façon à ce qu'il puisse, en tant que propriétaire et selon le cas, participer aux profits et/ou à la responsabilité au moment de la désignation ou du contrôle des chefs d'entreprise de ces « sociétés fiduciaires tutélaires ». L'Etat peut vendre sa part plus tard ou, après une proposition de répartition transparente, diviser ses biens entre la population.

Cependant, la répartition des actifs d'une « société anonyme fiduciaire tutélaire » (société fiduciaire tutélaire pour abrégé) présente le problème suivant : la cimentation des anciennes structures d'entreprise doit être évitée tout autant que l'apparition des nouvelles structures limitant la concurrence. Pour ce faire, il est important de ne pas organiser ces compagnies fiduciaires selon un principe régional, ni branches de production spécifiques. Aussi, il ne faut pas rendre indépendants les services régionaux de planification, ni le petit nombre de sociétés de holding spécialisées. Au contraire, il s'agit de promouvoir les entreprises qui ne sont spécialisées ni régionalement, ni par branche de production et qui, dans l'intérêt de leurs affaires, sont concurrentes entre elles.

Reste encore à résoudre le problème du nombre de sociétés fiduciaires qu'il faut créer à chaque fois ; d'après la dimension des propriétés collectives, il sera apparemment considérable. Ainsi, plus grandes seront ces sociétés fiduciaires, plus facilement elles pourront s'imposer (qu'il soit comme réunion d'intérêts que de façon isolée) face à un gouvernement démocratiquement

élu ; à plus forte raison elles pourront être instrumentalisées par la politique structurelle de l'Etat ; plus forte aussi sera la tendance à l'apparition d'une bureaucratie inflexible, et plus longtemps elles pourront retarder (grâce à leur pouvoir de marché déterminé par leur taille) une adaptation à d'autres données du marché.

Les nouvelles sociétés fiduciaires rempliront mieux leur tâche si elles travaillent avec la qualité et la souplesse requises et honorées par le marché, et si elles apportent la pluralité — jusqu'ici inexistante — d'expectatives déterminées par les investissements. Il est assez simple de suivre l'exemple des organismes de redressement financier existants en occident.

Il est important de renoncer à une administration (des sociétés fiduciaires tutélaires) « super-efficace ». Son existence — ses devoirs et ses attributions — pourrait se convertir en obstacle pour le déroulement de l'économie décentralisée. Nous retrouverions (dans cette structure) les anciens dirigeants bureaucratiques, convaincus de leurs propres capacités, méprisants des aptitudes des nouveaux candidats à chefs d'entreprise, sceptiques de l'efficacité des mesures décentralisatrices, et qui voient une nécessité urgente des mesures légales énergiques pour palier le chaos qui approche. C'est en tout cas le résultat d'une enquête d'opinion publique récente sur les bureaucrates russes, qui doit d'ailleurs être représentative (*Gregory, 1990*). C'est une organisation coûteuse que l'on peut éviter.

Les sociétés fiduciaires sont, en tant qu'administratrices des biens, les gardiennes et les garantes de leur développement. Elles peuvent travailler — soit seules, soit avec des associés — à rendre compétitives les entreprises susceptibles d'être assainies dans leurs propres domaines. Pour cela, des moyens seront nécessaires. Les sociétés fiduciaires tutélaires doivent pouvoir financer leur participation dans l'assainissement et la réadaptation des structures fondamentales au moyen des rentrées des bénéfices des entreprises rentables, ainsi qu'à partir du produit des privatisations. Cette hypothèse est réaliste. Néanmoins, elles devront travailler aussi avec des crédits et des garanties considérables du marché financier international.

LE DÉSÉQUILIBRE DU CYCLE DES REVENUS

Il s'agit d'un sujet très ancien de la théorie et de la pratique de l'économie sociale : Quesnay, le médecin de cœur de Madame de Pompadour, est devenu célèbre en 1758 grâce à la publication de son analyse du cycle des revenus, qui traite des rapports essentiels entre les origines des revenus et leur emploi. Cette analyse a été continuée et approfondie par Say, Keynes, Léontief et autres. Ces connaissances politiquement importantes existent donc depuis longtemps, et elles auraient pu être appliquées dans une économie « socialiste » centralisée. Ainsi, ce ne sont pas les rapports économiques qui différencient ces pays des autres, de la RFA par exemple, mais les possibilités d'influence politique, qui sont plus directes et de plus grande portée.

Dans le cas extrême, quand le régime possède tous les moyens de production, où chaque branche contrôle et paye finalement tous les salaires, il est évident qu'il existe un pourcentage de hausse (*mark-up*) des coûts de production, qui est favorable au sens où la part des propriétaires dépendante du produit des ventes (le budget de l'Etat), peut suffire pour acquitter les salaires promis. C'est le cas des employés des administrations communales, dont les salaires ne dépendent pas directement de la vente des produits fabriqués.

Un exemple permettra d'éclaircir ce point. Supposons que, au départ, les salaires promis et les prix finaux soient combinés de façon optimale. Ensuite, il y aurait un accroissement (du volume) des salaires promis mentionnés, soit parce qu'ils ont été majorés ou parce qu'il y a un plus grand nombre d'employés dans les administrations. Si en même temps, on ne constate pas une augmentation de la demande de biens de consommation (un progrès de la productivité), on sera obligé d'augmenter les coûts de production, et donc les prix des biens de consommation, pour pouvoir ainsi maintenir l'équilibre du cycle des revenus. Il en est de même pour une augmentation des salaires des travailleurs dans la sphère de la production qui, si elle ne se maintient pas dans le cadre d'une hausse de la productivité, serait préjudiciable pour les revenus réels des autres salariés.

92

Apparemment, les gouvernements de l'Europe de l'Est ont cherché à abroger cette loi impitoyable du cycle des revenus. Par rapport au développement réel de la productivité et de la production, et par rapport aux salaires nominaux des employés, ce qui a été consommé pour les « services publics » a été excessif, et trop de ressources ont été investies — la main-d'œuvre par exemple —, en dehors de la production réelle de biens¹. Comme les recettes provenant de la vente des marchandises ne suffisaient plus pour financer les dépenses, le gouvernement en question devait s'endetter auprès des citoyens. Ceux-ci recevaient du numéraire pour leurs salaires, qu'ils ne pouvaient pas dépenser totalement, car les prix des biens étaient fixés et l'offre (comme il a été déjà dit) était trop petite. Les citoyens apportaient alors leurs excédents d'argent à la banque, et fournissaient ainsi à l'Etat les très recherchés crédits, sous la forme de dépôts d'épargne.

De nombreux biens de consommation avaient des prix fixés à un niveau tellement bas que le produit de leur vente n'a jamais suffi pour financer leur production. Aussi les entreprises étaient subventionnées. Elles gardaient des sommes provenant des dépôts de la banque de l'Etat (« crédits ») ainsi que du budget de l'Etat, et ce dernier devait alors retirer les fonds d'autres entreprises, produisant ainsi un manque de capitaux. Les organes de la direction centrale de l'économie ont, bon gré mal gré, pris des décisions sur la répartition de ces difficultés financières et sur le montant des crédits attribués. De cette manière, ce sont les entreprises, et non pas l'Etat, qui apparaissent comme débitrices.

La conséquence réelle la plus importante de cette politique sur l'ensemble

¹ D'après le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 23-4-90, environ 5 % des employés en Tchécoslovaquie occupent des postes de travail qui n'auront plus de raison d'être quand les entreprises pourront décider par elles-mêmes de leurs besoins.

de l'économie, a été l'insuffisance des moyens accordés pour le renouvellement et la continuation des installations de production. Les entreprises ont continué à travailler avec des machines et des installations anciennes, qui auraient déjà dû être arrêtées à cause de leurs nuisances sur l'environnement. Aussi, la politique des revenus a entraîné un accroissement des dépenses pour l'entretien, en détournant encore une fois les moyens nécessaires pour la production de biens d'investissement. La part des investissements nets dans l'ensemble de la production a chuté. En plus, et ajouté au gaspillage de la part des employés, le couvremment des dépenses de réparation s'est fait par une utilisation croissante des investissements nets des entreprises productives. Aussi, le vieillissement du capital réel dans les propriétés collectives est évident.

Le vieillissement des stocks de capital, l'octroi arbitraire des crédits de la banque d'Etat aux entreprises publiques, et les épargnes des citoyens ; voici trois facettes d'un seul et unique problème. Pour rétablir l'équilibre du cycle des revenus dans un pays qui se trouve dans cette situation, la consommation publique doit être réellement réduite (diminution des services publics), et/ou la consommation des citoyens doit être plus importante que leurs revenus ; et/ou la productivité dans les secteurs « productifs » doit être sensiblement augmentée. Dans la mesure où les citoyens voudront investir dans le renouvellement du capital, ils seront obligés de détourner une partie croissante de leur épargne réelle pour atteindre ce but.

93

Dans ce contexte, le parlement, le système bancaire et les sociétés anonymes fiduciaires tutélaires ont un rôle fondamental. Ils doivent :

- consentir à la suppression des subventions payées aux entreprises dans la sphère de la production, de sorte que cette dernière soit déterminée seulement par les coûts de production et par la demande ;
- définir des règles transparentes pour la concession d'aide aux rares entreprises qui en nécessitent réellement ;
- introduire un système d'imposition simple et consistant, qui assure les recettes de l'Etat et fasse connaître aux citoyens les données nécessaires pour planifier leurs budgets particuliers ;
- élaborer une législation pour la Banque centrale qui inclue, entre autres, un plafond pour les crédits destinés aux collectivités territoriales et aux autres organismes publics ;
- élaborer un code légal qui organise l'échange d'actions et d'emprunts privés et publics ;
- mettre en forme des dispositions légales bancaires qui, par exemple, facilitent le financement immobilier sous hypothèque, empêchent la segmentation du marché du crédit (la création des monopoles partiels), et qui autorisent l'existence des banques universelles.

Sans ces mesures, l'économie recherchée (avec une division du travail) ne fonctionnera pas comme prévu, c'est-à-dire sur la base des évaluations, des rapports de crédit et de contrats de droit privé, car les réformes économiques seront entravées par les problèmes monétaires.

La nécessité des crédits de la part des sociétés fiduciaires tutélaires (en

tant que détenteurs provisionnels des biens collectifs) se justifie pour le financement des entreprises déjà existantes et des nouveaux investissements, ainsi que pour la prise en charge des anciennes dettes de ces entreprises. L'argument de principe pour cette reprise des dettes est que les entreprises, en tant qu'administratrices des biens, sont chargées aussi bien des actifs que des passifs. Un argument pratique complémentaire est que le financement des mesures d'assainissement serait facilité par une restructuration de cet ordre. En effet, une fois achevée leur transformation vers un fonctionnement capitaliste, les entreprises disposeront seulement de leurs très limités capitaux particuliers et, en plus, beaucoup d'entre elles sont fortement surendettées. En raison de l'histoire des origines de ces dettes, les charges relativement hautes de ces dettes sont un indicateur d'une mauvaise capacité de concurrence, même si ceci n'est pas un élément de principe, comme dans le cas de la RFA. Par conséquent, il y a des situations où la solution de la question de la dette est une condition pour une éventuelle réussite de l'assainissement. La société fiduciaire tutélaire concernée peut résoudre ce problème à travers ses nombreux actifs, soit en donnant une caution, soit par une simple reprise de la dette. La responsabilité d'un associé peut ainsi être allégée (privatisation partielle), et l'établissement fiduciaire jouira d'une bonne réputation sur le marché de capitaux, ce qui lui servira pour maintenir le développement de façon encore plus satisfaisante que prévue.

94

Des actifs importants sont nécessaires pour servir des dettes aussi considérables. Par conséquent, le fonctionnement des sociétés fiduciaires doit être organisé de façon à ce qu'elles puissent sur-compenser les pertes potentielles à partir de gains importants. Ceci est encore impossible pour les administrations de l'industrie qui a été transformée dans les pays de l'Europe de l'Est, et même un ministère de l'Industrie organisé selon les principes des assurances ne suffirait pas pour remplir cette tâche. C'est pourquoi les établissements fiduciaires tutélaire nécessitent des compagnies dans les domaines du commerce et/ou de la prestation des services (banques et compagnies d'assurances), et ils doivent entretenir la part de leurs biens immeubles susceptibles d'être vendue.

La distribution des biens immobiliers était fondamentale dans la phase initiale. Ils servaient comme garantie pour les crédits demandés, et le produit de leur vente servait à couvrir les dettes.

L'importance de cette mise en valeur immobilière réside dans la difficulté actuelle pour évaluer les entreprises. En effet, elles doivent se garder de l'influence que ces prix excessivement élevés atteignent actuellement.

Il y a certainement beaucoup d'entreprises, de compagnies de commerce et de prestation de services qui trouveraient, déjà aujourd'hui, leurs acheteurs. Dans ces cas, des parts (actions) doivent et peuvent être immédiatement rendues aux investisseurs privés. Il serait insensé de vendre maintenant la totalité de ces « perles », car ceci entraînerait une perte de la capacité contractuelle des entreprises en raison d'une détérioration de la qualité, et leurs actions se déprécieraient.

Quand les anciennes dettes et exigences des entreprises vis-à-vis de l'Etat

RÉFORMES EN EUROPE DE L'EST

ne peuvent pas être prises en charge, soit par les sociétés fiduciaires tutélaires, soit par les nouvelles institutions de crédit ; quand le détournement des épargnes privées vers les destinations déjà mentionnées (là où des besoins apparaissent), pour réduire simultanément l'excès de capacité d'achat et la montagne de dettes, le gouvernement a le choix entre deux solutions : un rétrécissement obligatoire des dettes et de la demande d'espèces par la voie d'une réforme monétaire, ou une inflation à long terme, ce qui est en principe équivalent. Pour palier les effets secondaires de l'inflation, qui ont été mis en évidence par l'expérience polonaise, je considère que la réforme monétaire serait le moindre mal.