

Réforme à l'Est : un projet, un bilan

Dominique Pianelli *

— A.G. Aganbeguian : *Perestroïka : le double défi soviétique*, Economica, Paris, 1987.

— M.S. Gorbatchev : *Perestroïka : vues neuves sur notre pays et le monde*, Flammarion, Paris, 1987.

— T. Zaslavskaja : « Remettre l'économie sur ses pieds », *Les temps modernes*, n° 492-493-494, juillet-août-septembre 1987.

— J. Radvanyi : *L'URSS en révolution*, Messidor/Éditions sociales, Paris, 1987.

— A. Sipos, M. Tardos : « Economic Control and Structural Interdependence of Organizations in Hungary at the End of the Second Decade of the Reform », *Acta Oeconomica*, vol. 37, n° 3-4, 1986

— M.A. Crosnier, M. Tompa : « Hongrie », *Panorama des pays de l'Est*, *Courrier des pays de l'Est*, n° 309-310-311, août-septembre-octobre 1986, La Documentation française.

L'option de l'URSS pour la « réforme radicale » de son économie tient à plusieurs éléments. Le bilan économique peu satisfaisant pour une grande puissance mondiale ; la volonté de briser le « consensus négatif » qui s'est installé ; l'évidente nécessité de prendre en compte le « facteur humain » ; enfin — ou d'abord ? — la volonté politique d'un dirigeant. Même si la tentative soviétique se veut originale, elle ne s'inscrit pas

* Dominique Pianelli est chargée de mission au CEPII.

dans une logique fondamentalement différente de celle qui a inspiré les Hongrois. Or aujourd'hui, les experts hongrois disposent de vingt années de recul pour l'analyse de leur réforme et c'est le plus souvent l'occasion d'en souligner les insuffisances.

A l'heure où le bilan hongrois croise le projet soviétique, quelques repères sont nécessaires.

Pourquoi réformer ?

Abel Aganbeguian expose les deux défis que l'URSS doit relever, l'un à long terme : ne pas se retrouver hors course dans la compétition mondiale ; l'autre à court terme : enrayer le ralentissement de la croissance de ces quinze dernières années.

Le nouveau modèle de croissance doit être fondé sur l'accroissement de la productivité des facteurs, par la mobilisation des réserves tant de productivité que de facteurs de production, et par la modernisation de l'outil de production. La mobilisation des réserves n'est possible que par le jeu de nouvelles règles. A. Aganbeguian a pour référence ici l'analyse de J. Kornai¹ « éminent économiste hongrois » sur l'économie de la pénurie. La pénurie est entretenue par la nature de la contrainte qui pèse sur le producteur, non pas la contrainte de la demande, mais celle des ressources. Dans un système où les inputs nécessaires à la production sont alloués administrativement, c'est-à-dire rationnés, le souci du producteur n'est pas de trouver un marché pour écouler une production qui devrait rapporter, mais d'obtenir de quoi réaliser un plan traditionnellement tendu, et pallier toute rupture d'approvisionnement. En créant un « commerce de gros » des biens de production au lieu de les allouer par le centre, on supprime non seulement la pénurie mais son origine. L'existence d'un marché, accessible à tout moment, au choix du producteur, diminue la boulimie des entreprises — la demande exprimée rejoint la demande réelle — et rend caduque la constitution de réserves importantes. Ce parti pris théorique, refusé en 1965, s'oppose à la thèse jusque là le plus

1. J. Kornai : *Socialisme et économie de la pénurie*, *Economica*, Paris, 1984.

souvent admise, consistant à faire de l'augmentation de la production un préalable à la levée du rationnement.

Pour réussir l'entreprise, il faut modifier profondément la politique économique, dépensière et autoritaire, extensive et hypercentralisée menée pour industrialiser et reconstruire, et qui aujourd'hui n'est plus adéquate. Mais ni la prise de conscience de cette nécessité — dès le vingtième congrès —, ni les tentatives de réforme n'ont été suffisantes à impulser une nouvelle croissance. Pire encore, les désajustements économiques se sont accentués au fil des demi-mesures. Les choix de réorganisation ont consisté en une redistribution éphémère des tutelles sans remettre en cause les méthodes de gestion. Quant aux recommandations des économistes sollicités dans les années soixante — Liberman, Nemtchinov —, elles ont été au mieux vidées de leur substance, au pire contrecarrées par les autorités administratives. Les succès économiques sectoriels et/ou localisés sont restés conjoncturels et ont fluctué au gré d'une pression administrative que tout dérapage, réel ou anticipé, renforçait. Les réformes apparaissaient « comme une sorte de corps étranger dans un système de rapports économiques et sociaux inchangés. Et ce corps étranger a été en fin de compte rejeté. »

Comment réformer ?

Cinq raisons fondent Abel Aganbeguian à croire que la Perestroïka ne subira pas le sort des tentatives précédentes : sa nécessité impérative, sa dimension critique, son orientation sociale, l'étendue de son champ et son caractère non confidentiel. La réflexion organisée activement depuis 1985 intègre l'ensemble de la société et des champs économiques (base, superstructure, mécanisme et politique économiques, organisation, recherche et développement). Un accent particulier est mis sur la gestion du niveau microéconomique (adoption d'une loi sur l'entreprise d'Etat), autour duquel sont redéfinis les principes de fonctionnement du système, tant du point de vue des responsabilités que des instruments économiques de régulation (prix, crédit, fiscalité, planification). L'entreprise a une contrainte budgétaire, à savoir la couverture monétaire des dépenses par les recettes, le financement sur ses ressources propres et par recours au crédit plutôt que par la dotation.

La redéfinition des prix, sans laquelle on ne pourrait résorber l'excès de liquidités, donc gérer le marché de gros nouvellement installé, s'impose. Les économistes sont directement associés à l'élaboration des mesures techniques, au sein de la section scientifique de la Commission de réforme². Enfin, « la plus grande démocratisation possible de la société », destinée à mobiliser tous et chacun, trouve son expression économique dans l'autogestion.

La nécessité d'être gouverné par l'économie réelle et de s'appuyer sur le facteur humain se rejoignent, pour Tatiana Zaslavskaja. L'irréalisme économique crée en effet l'inégalité sociale, quand il prétend la supprimer. L'arbitraire dans la hiérarchie des emplois et des revenus y afférant, l'arbitraire dans le niveau de prix de certains biens et services (produits alimentaires, logements entre autres), ne peuvent se justifier politiquement car ils renforcent les inégalités sociales par le jeu des distorsions entre monnaie et richesse disponibles. Tout prix trop bas est réajusté sur des réseaux annexes légaux ou non (coopératifs ou parallèles), au profit de quelques privilégiés seulement. En restaurant le rôle du prix, on restaure le pouvoir d'achat de la monnaie et la stimulation au travail. En relevant le prix des services fournis par l'Etat, on égalise les conditions de l'offre, et les sommes ainsi drainées peuvent être redistribuées sous forme de hausses de salaires, pensions, retraites et bourses. Enfin une sorte de vérité des prix, « égalisant tous les roubles », ne peut que favoriser une politique conforme aux objectifs sociaux.

D'ores et déjà, la réflexion — qui se poursuit — a inspiré la disposition d'un appareil législatif original, bien qu'encore incomplet. S'appuyant sur une lecture attentive des sources soviétiques, J. Radvanyi décrit tant la limite du schéma expérimental de réforme mis en place avant Gorbatchev, que le consensus négatif auquel ces ratages répétés ont conduit la société, ainsi que les opportunités offertes par l'approche et les termes de la Perestroïka. Il est deux éléments d'importance qui vont être déterminants, quelle que soit même la nature des décisions adoptées sur des points sensibles (poids maximum des commandes d'Etat, système de prix, fiscalité, convertibilité). C'est d'une part la capacité de l'administration économique centrale à assumer son nouveau rôle ; c'est d'autre part la capacité du Parti à renoncer à une omniprésence incompatible avec les nouveaux enjeux.

2. Commission d'amélioration de la gestion, de la planification et du mécanisme économique. La section scientifique est présidée depuis fin 1986 par A. Aganbeguian, en remplacement de l'ancien vice-président du Gosplan, D. Gvichiani. Le président de la Section scientifique est également vice-président de la Commission de réforme.

L'enjeu est en fait de réussir la mixité du système : mixité des contraintes économiques qui pèsent sur les agents (plan, marché), mixité des instruments économiques (prix bloqués, prix contractuels, prix libres, budget, crédit) ; mixité du tissu productif (entreprise d'Etat, coopérative, travailleur indépendant).

Bilan d'une autre réforme

Alors que l'URSS se lance dans la Perestroïka, les économistes hongrois peuvent dresser le bilan d'une réforme entreprise dès le milieu des années soixante. L'esprit réformateur a ainsi soufflé cycliquement depuis une vingtaine d'années.

Le Panorama des pays de l'Est présente, entre autres, une description exhaustive des mesures entrées en vigueur en 1968 et destinées à introduire dans le système planifié des mécanismes de marché. Le nouveau mécanisme économique, énoncé en 1966, devait entraîner la suppression de la planification directive, de l'allocation centrale des ressources, la mise sur un plan d'égalité de la propriété d'Etat et la propriété coopérative, l'ouverture à l'initiative privée. Le plan annuel devait être alors élaboré par l'entreprise elle-même en fonction des grands axes macro-économiques et non de directives détaillées obligatoires ; l'entreprise devait s'approvisionner librement sur le marché, interne et externe, et autofinancer au maximum son activité sur son profit, en fonction duquel pouvait évoluer également sa masse salariale ; les prélèvements de l'Etat sur les profits devenaient normés et effectués ex-post sous la forme d'impôts et non plus ex-ante, le système de prix était triple : libres (50 %), modulables dans les limites d'une fourchette (1/3), fixés administrativement. Mais la difficulté de gérer le compromis entre les deux mécanismes laisse le champ à l'interventionnisme des ministères dans le choix des fournisseurs, au dérapage des politiques salariales, à la création de déséquilibres internes et externes. Le mouvement est arrêté au début des années soixante-dix par une reprise en main d'une grande partie de l'industrie, la diminution de l'autonomie en matière d'investissement et de salaires, la restauration de formes directes d'intervention administrative, une politique de subventions tous azimuts.

La réforme est relancée à la fin des années soixante-dix, le pays essayant de trouver le moyen de diminuer la contrainte extérieure. Trois axes sont retenus : nouvelle réforme des prix, déconcentration (dissolution des trusts) et décentralisation (suppression des ministères) industrielle, extension du secteur privé. Près de 70 % des prix des produits industriels ont des standards internationaux selon diverses formules : variation autorisée dans les limites de celle obtenue sur les marchés extérieurs, pondération en proportion de la teneur en inputs importés, alignement de ceux des produits énergétiques et des matières premières. La contrainte financière sur les entreprises est accrue (suppression de certaines subventions et instauration d'une sorte de TVA). La planification est assouplie par la création d'une fourchette d'indicateurs glissants sur cinq ans ; la politique de taux de change (unification des taux sectoriels et dévaluation) s'active ; un début de marché des capitaux est impulsé par l'émission d'obligations accessibles aux entreprises et aux ménages. Le secteur privé se développe par la quasi légalisation de l'économie parallèle, qualifiée de complémentaire, par la diversification des formes d'entreprises privées (location gérance dans les services, coopératives artisanales, petites entreprises industrielles, etc.).

Devant la dégradation des performances économiques internes, une troisième vague de réformes est lancée à partir de 1984 : débudgétisation des projets industriels non stratégiques, décret-loi sur les faillites, transfert de la tutelle micro-économique de l'entreprise à une direction élue par le personnel, démonopolisation bancaire, nouvelle fiscalité.

Pour A. Sipos et M. Tardos, la réforme menée en Hongrie n'a pas encore porté les fruits escomptés. L'émergence de nouveaux acteurs dans la production n'a pas installé, autrement qu'à l'extrême marge, la concurrence. Le tissu économique est aujourd'hui plus diversifié parce qu'investi dans de plus grandes proportions par le secteur privé et coopératif. Ceci permet une meilleure satisfaction des besoins mais ne remet pas en cause la division traditionnelle du travail. Le problème du manque chronique d'unités de production industrielle moyennes, capables de mener des politiques compétitives, persiste. Les pénuries réapparaissent périodiquement.

Cet échec s'explique essentiellement par l'approche des autorités économiques qui ne se sont pas résolues à adopter des instruments de régulation indirecte des grands agrégats (politiques monétaire, fiscale et budgétaire) et sont ainsi contraintes de compenser par un interventionnisme micro-économique (subventions « personnalisées », exonérations

d'impôts, etc), l'effet négatif de mesures nécessaires prises d'autre part. Ceci fait que la composante marchande de l'économie hongroise, sans être absente, ne s'avère déterminante ni pour la modernisation industrielle ni pour la croissance, comme en témoignent les chiffres. De surcroît, les solutions administratives utilisées pour assister l'entreprise font du principe de l'autonomie de celle-ci quelque chose d'assez formel. La solution autogestionnaire ne représente pas que des avantages, les intérêts des travailleurs pouvant, sans que ce soit scandaleux, s'opposer à la stratégie souhaitable pour l'entreprise.

Les propositions des auteurs sont de trois ordres : la maîtrise des déséquilibres doit se faire de façon indirecte, c'est-à-dire par une politique macro-économique rigoureuse : contrôle de la masse monétaire, surveillance stricte du crédit gérée au moyen de taux d'intérêt modulés, proposés par un réseau diversifié de banques et d'institutions financières et sous le contrôle de la Banque centrale. Il faut créer les conditions favorables de création de nouvelles entreprises, y compris par une clarification des règles de développement et de protection du secteur privé. Enfin, s'assurer la participation de la population par des réformes politiques garantissant la représentation des intérêts de tous les groupes sociaux et permettant l'élaboration d'objectifs conformes à une communauté d'intérêts.

Des leçons ?

Les débats, rencontres et recherches se multiplient entre les économistes hongrois et soviétiques. Mais il faut remarquer, outre l'originalité des environnements nationaux (géographie et taille, contrainte extérieure, etc.), que la démarche entreprise en URSS aujourd'hui a des références d'abord internes.

M. Gorbatchev insiste : « En entreprenant une réforme radicale de l'économie, il était important d'éviter la répétition des erreurs passées ». Toutes les tentatives menées jusque là en URSS étaient en effet passées « à côté de l'essentiel du problème ». A l'encontre de la logique théorique qui voudrait qu'on commence par restructurer les fonctions du centre, l'expérience impose de commencer par l'entreprise, tant pour ne pas se méprendre sur l'identification des problèmes réels

que pour impliquer la population, à partir de son lieu de travail. M. Gorbatchev insiste sur un point qui s'inscrit complètement dans le nouveau mode de réflexion encouragé en URSS aujourd'hui, qui entend se prémunir sinon contre l'erreur du moins contre le dogmatisme traditionnel : « Bien entendu, il restera bien des choses à compléter ou peut-être à reprendre (...). Le principal danger ici serait de s'en tenir à l'idée que, puisque des décisions ont été prises, elles garderont toujours leur pertinence, sous la même forme. » Enfin il identifie deux difficultés à vaincre dans la période de transition : gérer l'activité dans un système économique qui n'est pas encore mixte, mais qui a un double système de contraintes non encore harmonisées ; s'investir dans le nouveau système sans disposer de toutes les données, puisque nombre de décisions pratiques restent à prendre.