

LA LETTRE DU CEPII

CENTRE D'ETUDES PROSPECTIVES ET D' INFORMATIONS INTERNATIONALES

■ EX-URSS : l'heure des compromis ?

Chacun convient aujourd'hui de ce que les tendances qui s'observaient en URSS au cours des derniers mois de l'année 1991 -récession accélérée, hyperinflation menaçante, tensions exacerbées entre les républiques et ce qui restait de l'Union, émiettement du tissu économique et social- appelaient une action. On convient également qu'après l'échec de la tentative de compromis inter-républicain de G. Yavlinsky, une rupture était inévitable. On convient enfin de ce que l'action souhaitée ne pouvait pas prendre la forme d'un recours à la violence d'état : aucun Etat résultant de la décomposition, à commencer par la Russie, ne disposait en effet de la capacité directe à imposer son ordre aux autres, voire à ses propres agents, par la contrainte directe. Mais le consensus s'arrête là. L'action finalement entreprise par la Russie -un programme de stabilisation et de libéralisation économique- a dès l'origine fait l'objet d'un procès en pertinence. Et ce procès, instruit en Russie même mais aussi à l'extérieur, n'a fait que gagner en intensité au cours des premiers mois de l'année 1992. Après un rappel des grandes lignes du programme de réforme russe seront présentés les éléments essentiels de ce débat central. Puis seront analysées deux autres questions, liées à la précédente : celle de la séparation des espaces monétaires et celle de l'aide occidentale qui sera, comme on le sait, au centre du prochain sommet du G7, les 6, 7 et 8 juillet à Munich. Dans chacun de ces domaines, l'intensité des oppositions (entre macro-économistes et "industriels", entre Russes et Ukrainiens, entre le FMI et les politiques) pourrait bien occulter l'élaboration de compromis.

1

Le programme Gaïdar

Annoncé par Boris Eltsine le 28 octobre 1991, le plan russe de stabilisation a été introduit à partir du 2 janvier 1992. Ce décalage reflète assez bien l'ampleur des oppositions qu'il rencontra dès l'origine, au nom des effets dépressifs qu'il aurait sur l'activité des entreprises (insuffisamment préparées), sur les nouveaux Etats souverains (fortement dépendants), sur la population enfin (déjà lasse de tant de réformes). Mieux valait tenir compte, selon les opposants, de la spécificité de la société et de la pesanteur des structures économiques en procédant graduellement et en créant dès l'abord les conditions minimales de fonctionnement d'un marché (système bancaire, démonopolisation, formation...). En effet, le programme Gaïdar comportait une série de mesures dont on savait -sur la base des observations faites en Europe centrale et orientale - qu'elles allaient inévitablement révéler l'ampleur des déséquilibres accumulés au fil des ans, et déstabiliser ainsi, dans un premier temps, les entreprises et les ménages.

Parmi ces mesures, la plus visible a consisté à libérer, dès le 2 janvier, la majeure partie des prix de gros et de détail à l'exclusion notable des prix de l'énergie et de certains produits de première nécessité (respectivement 80 % et 90 % de ces catégories de prix). D'autres libérations ont accompagné celle des prix : celle du commerce (notamment du commerce extérieur), celle des activités (lancement d'un programme de privatisation). Enfin, le rouble a fait l'objet d'une forte dévaluation, sans pour autant que des progrès sensibles aient été accomplis vers l'unification des taux de change.

Quant aux mesures contraignantes inspirées par le souci d'un guidage macro-économique de l'activité, l'Etat s'est fixé tout d'abord un objectif de réduction drastique du déficit budgétaire (de plus de 20 % fin 1991 à environ 1 % dès la fin du premier trimestre 1992). La réduction de ses dépenses (défense, investissements, subventions) de même que l'augmentation de ses revenus (création d'une TVA de 28 %, unification des taxes sur le profit à 32 %, hausse des taxes sur les salaires) en furent les instruments. Il s'est proposé enfin de guider les entreprises en incitant la banque centrale à conduire une politique monétaire restrictive caractérisée par la hausse des taux d'intérêt, l'élévation du seuil de réserves obligatoires dans les banques commerciales (de 2 à 20 %) et un accès plus difficile aux crédits bancaires.

Thérapie de choc, a-t-on dit, opinion qui doit être fortement nuancée. Il y manquait deux mesures figurant dans les thérapies est-européennes : la convertibilité interne de la monnaie et l'unification des taux de change, ainsi qu'une politique de revenus restrictive explicite et cohérente, qui limite les risques d'entrée dans la spirale de l'hyperinflation après l'explosion initiale des prix : sur ce point, l'Etat laissait aux entreprises une grande liberté. Tout au plus renforçait-il le poids des impôts directs sur les ménages.

L'absence de ces éléments "stabilisateurs" s'expliquait en partie par deux incertitudes : sur le niveau réaliste du taux de change du rouble et l'ampleur du soutien extérieur à la convertibilité d'une part, le

potentiel de réactions sociales d'autre part. Mais elle allait justifier un second volet de mesures, élaboré à la mi-mars, soumis au Fonds monétaire international qui comportait notamment, outre une confirmation des objectifs macro-économiques de janvier, un ajustement des prix de l'énergie en prélude à leur libération, l'annonce de la convertibilité et de l'unification des taux de change, ainsi que la mise en place d'une politique des revenus en principe plus contraignante, inspirée une nouvelle fois de l'expérience polonaise (forte taxation des hausses excessives). C'est ce "deuxième pas" dans la stabilisation qui allait, en avril, exacerber la contestation du programme Gaïdar.

La levée de boucliers provoquée par le mémorandum de mars 1992 ne manque pas il est vrai d'arguments puisés dans l'observation des réalités. Certaines données, publiées par le Comité d'état aux statistiques de Russie lui-même, peuvent inciter à infléchir la politique suivie depuis janvier : à preuve, la chute de la production industrielle (-13 % au premier trimestre 1992 par rapport au premier trimestre 1991), celle des investissements (-44 %), de la mise en service de logements (-31 %), du commerce de détail (-51 %), des exportations (-20 %) (1). En fait, tous les secteurs sont atteints par le mal, en particulier, ceux où se situent les morceaux les plus compétitifs du tissu industriel. A terme, la Russie se priverait ainsi de toute chance de redressement industriel et d'accès à la compétitivité internationale. Une hausse inconsiderée des prix de l'énergie accélérerait la chute, de même qu'une convertibilité prématurée du rouble. Considérée comme étant la principale responsable de la situation, la politique de réduction du déficit budgétaire et de restriction monétaire devrait être pour le moins assouplie, faute de quoi la relance de la production par les "meilleures" entreprises ne se ferait pas.

L'inadéquation de la politique macro-économique se manifesterait aussi dans le comportement des entreprises qui, face à la rigueur, se sont accordées des facilités de paiement : le crédit inter-entreprises est ainsi passé de 39,4 milliards de roubles en janvier à 750 milliards en avril et, dit-on, 1 400 milliards en mai. Cette crise des paiements, disent les opposants, annonce pour bientôt un effondrement financier et productif. La mise en faillite des entreprises dont la production dégage une valeur ajoutée négative ou qui n'est pas utile au pays, est nécessaire, mais c'est surtout l'injection de crédit, sélective, en direction des autres qui l'est.

Par ailleurs, les espoirs en matière de contrôle de l'inflation ont été déçus : l'explosion initiale des prix aurait été de 450 % contre 250 % attendus ; la hausse mensuelle des prix au cours des mois suivants qui ne devait pas dépasser 5-7 % aurait été largement supérieure : 38 % en février, 38 % en mars, 42 % en avril. Si l'on ajoute à cela que le déficit budgétaire pourrait bien avoir été au premier trimestre de 10 %, voire de 15 % (2), il est clair pour les opposants que la politique de stabilisation a échoué et qu'il serait diabolique de persévérer : le krach économique est au bout de la stratégie Gaïdar, avec son corollaire l'explosion sociale. Ainsi se confirmerait l'inadaptation aux conditions spécifiques de la Russie d'un programme d'ajustement de type classique, inspiré par l'Occident.

Cette réaction est celle de nombreux parlementaires russes, de cercles académiques ou encore de forces carrément anti-réformatrices, virulentes bien que réduites à la discrétion. Pour l'essentiel cependant, la critique provient des milieux industriels qui sont on ne peut plus mal préparés à supporter des contraintes budgétaires et qui dispensent en outre à leurs employés la plupart des avantages sociaux dont peuvent encore bénéficier les Russes.

Devant cette opposition, le gouvernement Eltsine-Gaïdar s'efforce encore de prouver le bien-fondé de son programme. Certes il ne nie pas la chute de la production, mais il se refuse à en attribuer la responsabilité principale à son programme : il s'agirait là d'une perpétuation des effets de la désorganisation accélérée de 1991 qui se poursuivrait en 1992 notamment sous l'impact des politiques de protection des ex-républiques. De même, le gouvernement reconnaît l'existence d'un hiatus entre sa politique macro-économique et le tissu micro-économique : à preuve un niveau faible du chômage et l'explosion du crédit inter-entreprises qui reflèterait la capacité d'esquive propre aux agents économiques de l'ex-URSS. Mais, pour Gaïdar et son équipe, ce sont des raisons de plus pour maintenir la pression et laisser se développer la logique du marché. La raréfaction du crédit et la réduction des dépenses de l'Etat sont les instruments essentiels de cette pédagogie, d'autant que "dans la sphère de production, il n'y a pas de catastrophe". Pour ce qui est du déficit budgétaire, il est aisé au gouvernement de rappeler qu'il a considérablement baissé : il serait même de 1,6 % du PNB, au pire de 4,8 % (3). De la même façon, l'hyperinflation n'est pas inévitable. Sans doute, la hausse des prix a-t-elle été supérieure à ce qui était prévu (moins de 10 % pour les mois de février, mars et avril disait-on), mais si l'on en croit d'autres évaluations, les tendances ne sont pas totalement décevantes (4). La hausse des prix de l'énergie

(1) On notera que ces données n'offrent pas une cohérence parfaite, mais les informations permettant de jauger les performances par rapport à décembre 1991 ne sont pas disponibles.

(2) Les estimations de hausse des prix pour l'ensemble du premier trimestre par rapport à décembre 1991 varient de 600-700 % à 1000%. Le chiffre de 10 % du PIB pour le déficit budgétaire est suggéré par les *Izvestija* du 24 mars. Celui de 15 % figure dans l'article de G. Iavlinski publié par les *Nouvelles de Moscou* (numéro 21, 24 mai 1992).

(3) Respectivement *Izvestija*, 10 avril 1992 et *Nezavisimaja Gazeta*, 25 avril 1992. Le chiffre de 8-10 %, le plus fréquemment cité, correspond aux méthodes internationales de comptabilité.

(4) Un indice des prix à la consommation -basé sur la méthode du panier de la ménagère- donne la séquence suivante : janvier : 233 % ; février : 23 % ; mars : 21 % ; avril : 15 %. *Izvetija*, 8 juin 1992.

pousserait l'indice vers le haut, à coup sûr, mais le ralentissement à nouveau, s'installerait. Au titre des signes positifs sur l'évolution depuis janvier, il faut ajouter encore la hausse du cours du rouble (par rapport à décembre 1991), la réduction des pénuries de biens de consommation, l'absence de l'explosion sociale prévue par certains. De façon plus générale encore, l'irréversible pourrait avoir été créé, après tant d'indécision : la signification de la marchandise et de l'argent ne s'accroît-elle pas, le rôle du rouble dans la régulation des relations économiques ne s'est-il pas rehaussé par rapport à l'année 1991 ? Pour les architectes de la réforme, le cap doit être maintenu et renforcé sur certains points. Dans cette perspective, la convertibilité est cruciale, -d'autant que d'elle dépendent une partie de l'aide occidentale, la stabilisation du rouble, et par là la crédibilité interne et externe de la politique gouvernementale.

En vérité, entre les Cassandre qui comptent les signes de la catastrophe imminente tout en soulignant les mérites de la réforme, et les docteurs Coué qui témoignent de leur satisfaction tout en rappelant combien le moment est difficile, l'écart n'est pas si grand qu'il y paraît, d'où les compromis finalement atteints : augmentation des crédits à l'industrie et à l'agriculture, mais maintien de l'objectif de réduction du déficit budgétaire ; augmentation limitée du prix de l'énergie et marche à pas mesurés vers la convertibilité, mais nomination de ministres "industriels", pour mieux gérer l'octroi de crédits... L'équilibre ainsi trouvé entre nécessités économiques et réalités sociologiques n'est pas sans risques. Mais n'est-il pas révélateur d'une certaine maturité politique ?

3

Le problème des espaces monétaires

C'est peut-être à un autre compromis permettant de résoudre sans drame excessif la contradiction née de la logique de l'éclatement d'une part, de la nécessaire prise en compte des solidarités acquises d'autre part, qu'aboutira, d'ici la fin de l'année, le débat sur la séparation des espaces monétaires.

Déjà présent au cours du dernier trimestre 1991, ce débat est devenu de plus en plus aigu au fur et à mesure que le programme Gaïdar déroulait ses effets, qui n'ont pas manqué d'accentuer les tendances à l'éclatement. Bien entendu, l'inévitable affirmation des identités nationales -surtout l'ukrainienne- face au "coup de force économique" de B. Eltsine en a été un moteur décisif à travers l'expression économique la plus claire de la souveraineté, la monnaie. Mais il faut dire aussi que la logique même de la politique de stabilisation ne pouvait que conduire les Etats souverains à amorcer la création de monnaies nationales. Le souci de protection à l'égard des populations locales d'une part pousse à verser une partie des rémunérations sous la forme de coupons, qui garantissent une priorité pour l'achat de biens de consommation dans les magasins nationaux. La crise de liquidités d'autre part, conséquence à la fois de la hausse des prix et de la politique d'émission restrictive de la Russie, constitue une autre incitation à l'émission de quasi-monnaies nationales. L'utilisation de ces "faux roubles" appelés coupons s'est ainsi largement répandue, touchant aujourd'hui la plupart des ex-républiques soviétiques. Mais l'émission de coupons érode le contrôle qu'exerce la Banque d'Etat de Russie sur l'émission de billets. Si l'on ajoute que les Etats souverains continuent d'octroyer des crédits hors du contrôle de la Banque de Russie, il n'est pas excessif de dire que l'espace de circulation du rouble est caractérisé par la coexistence d'une monnaie et de quinze centres d'émissions indépendants.

Une telle situation représente un obstacle incompatible avec la stabilisation dès lors que le contrôle de l'émission monétaire en est une des clés. Il paraît donc inévitable -et indispensable- que les Etats qui ne sont pas prêts à accepter la discipline fixée par un centre d'émission unique se séparent clairement de l'espace rouble : sans doute la réussite de la stabilisation en Russie -et dans les Etats qui la suivront- n'en sera-t-elle pas garantie pour autant. Du moins les conditions en deviendront plus claires, de même que sera mieux assurée l'efficacité d'un des éléments essentiels de l'intervention occidentale : le fonds de stabilisation, gage de la convertibilité.

Face à ces arguments en faveur de la séparation des monnaies, ceux qui prèchent pour le maintien d'un espace unique et d'une coopération maximale entre les ex-républiques avancent des arguments à bien des égards pertinents. Associant dislocation monétaire et commerciale, ils soulignent les risques de rupture profonde et prolongée des liens mutuels entre les républiques. A cet égard, l'exemple du Comecon, où les flux mutuels se sont réduits de moitié environ en 1991, est resté quelque temps un repoussoir convaincant. La plupart des Etats occidentaux pour leur part, soucieux de n'avoir pour leur négociations sur l'aide comme pour le règlement de la dette qu'un seul interlocuteur, ont longtemps insisté sur la nécessité du maintien d'un espace monétaire unique et d'un seul centre de décision, gages -semblait-il- d'un espace commercial cohérent.

En fait, les partisans de l'Union -notamment en Russie- ont dû se rendre à l'évidence. L'évolution réelle a montré en effet que les inconvénients attendus de la séparation des espaces monétaires n'ont pas été évités : la chute des livraisons inter-républicaines intervenue au premier trimestre sous l'impact de la désorganisation, de la politique de stabilisation et des politiques de protection régionales mises en place ici et là, aurait été de 30 à 50 %. Les tensions politiques ne s'en sont évidemment pas trouvées réduites. Et pour inefficace qu'elle soit, seule la multiplication des accords bilatéraux de clearing laisse espérer qu'une base minimale d'échanges puisse être maintenue. En somme, on débouche sur la situation redoutée sans en avoir les avantages, c'est-à-dire la clarté en matière de politique monétaire. Et beaucoup d'Etats, à commencer par la Russie, se sont convaincus progressivement de l'intérêt, en fin de compte, d'une progression vers la séparation des espaces monétaires. Ainsi, Ukraine et Russie mettent au point un accord permettant d'y parvenir prochainement. Un accord de même type se négocie par ailleurs avec les républiques baltes ; des conversations sont engagées avec l'Arménie... Reste à régler l'impression des

La question de l'aide internationale



Rédaction :

Centre
d'études prospectives
et d'informations
internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. (1) 48.42.64.64
Télécopie : (1) 48.42.59.12

Rédacteur en chef :
Jean Pisani-Ferry.

Réalisation :
Annick Hutteau.

Diffusion :
La Documentation Française.

Abonnement d'un an
(8 numéros) : 190 F (France),
220 F (Etranger),
28 F (suppl. pour envoi
par avion).

Commande adressée à :
La Documentation Française,
124, rue Henri-Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex.

Règlement à réception
de la facture.

Directeur de la publication :
Jean Pisani-Ferry.

ISSN 0243-1947

CPPP numéro 1462 AD
3ème trimestre 1992
Juillet 1992

Imp. SNLIR - IVRY

Imprimé en France

billets nouveaux, l'échange et la distribution des anciens, la prise en compte des dettes entre entreprises d'Etats différents, la formation des hommes... Reste surtout à résoudre les questions relatives à la convertibilité croisée des monnaies et à la création éventuelle d'une Union de paiements. Mais en ce domaine comme en celui de la politique économique d'ensemble, le compromis positif -celui qui autorise la progression dans la voie de la réforme et évite l'impasse- chemine en dépit des conflits.

Les changements qu'a connus l'URSS depuis 1985 n'ont que tardivement conduit les grands pays industriels à poser le problème de l'aide économique. Lorsque celle-ci est apparue nécessaire -en 1990- elle a pris pour l'essentiel la forme d'un crédit quasi automatique : la prise en charge, par les Etats occidentaux, des "trous" du compte de capital de la balance des paiements du pays, qui a conduit à substituer des crédits officiels aux crédits bancaires sans donner lieu à un transfert net significatif de ressources vers la Russie. Mais à partir de 1992, l'octroi de l'aide a été confié principalement au Fonds monétaire international et, de ce fait, est classiquement conditionné par le respect d'engagements dans la conduite de la politique économique. Dès lors, les considérations techniques ont pris le pas sur les considérations politiques et "projeté" à l'extérieur le débat interne.

Si l'on s'en tient, en effet, aux pratiques normales du FMI, la situation à l'intérieur de l'ex-Union soviétique reste incertaine et les acquis obtenus dans la stabilisation sont insuffisants. Le choc inflationniste n'a pas été amorti : même en occultant la hausse des prix de janvier, la pente annuelle n'est pas encore celle d'une inflation à deux chiffres. En outre, le déficit budgétaire reste élevé et menace de l'être plus encore à la fin de l'année. La politique monétaire s'est relâchée, du fait de l'octroi de crédits supplémentaires aux entreprises industrielles (200 milliards de roubles annoncés en mai). Enfin, une crise financière interne grave peut advenir, cependant que les échanges extérieurs se dégradent (hausse de 15 % des importations et baisse de 20 % des exportations au premier trimestre). Dans ces conditions d'ailleurs, les investissements étrangers susceptibles de favoriser la relance de l'économie ne peuvent être qu'insignifiants. Ni les Etats, ni les entreprises ne parviennent à identifier avec un minimum de certitude les avantages comparatifs, les lieux de demande réelle solvable, les priorités d'investissement, y compris dans les infrastructures productives.

Les chefs d'Etats du G7 ne sauraient avoir le même regard que les "techniciens" de la stabilisation. Pour eux l'octroi de l'aide doit être -aussi- guidé par des considérations politiques et, en particulier, par la prise en compte de la sécurité mondiale. Ainsi l'aide humanitaire apporte-t-elle un allègement aux difficultés sociales de la transition : mais on voit bien qu'elle a pour vocation de contrecarrer les éventuels risques de réaction sociale, notamment dans les capitales. De la même façon, l'assistance pour la sécurité des installations nucléaires comme pour le règlement des problèmes posés par la dissémination des armes de destruction massive présente un intérêt essentiel pour l'Occident. Cas extrême, le Japon subordonne une assistance autre que symbolique au règlement du contentieux territorial sur les îles Kouriles. Enfin, si on ne peut nier que l'aide à la balance des paiements ait une utilité pour la Russie et les Etats souverains, il apparaît également qu'elle a servi les institutions financières occidentales et qu'elle les servira demain, dans la perspective de l'ouverture du marché. En un mot, une des conditions de l'intervention occidentale est son utilité pour les grands pays industriels eux-mêmes. Elle limite les risques internationaux d'éventuels dérapages internes. Pour ce qui est de l'aide à la restructuration, elle bute certes sur l'incertitude quant à son rendement réel, mais elle participe de la légitimation externe des gouvernements réformateurs vis-à-vis de la société. Elle peut enfin, sous la forme d'un fonds de stabilisation du rouble, favoriser un retour de la confiance en la monnaie, préalable indispensable à toute remise en ordre inscrite dans un cadre libéral.

Ce débat est doublement important par ses enjeux : les volumes d'aide en cause sont d'ores et déjà considérables (24 milliards de dollars) (5) ; le règlement "civilisé" des problèmes de l'ex-URSS en dépend pour partie. Aussi ne doit-on pas exclure qu'il ne débouche lui aussi sur un compromis entre logique technique et logique politique.

Certes, l'état de l'ex-Union soviétique ne prête pas à l'optimisme, mais progressivement des compromis acceptables s'amorcent, à l'intérieur et, de façon liée, à l'extérieur. L'avenir dira si ces compromis enclenchent véritablement et durablement des dynamiques positives. En tout état de cause, les mesures déjà mises en oeuvre ne manqueront pas de poser de nouveaux problèmes : montée du chômage, atonie prolongée de la production, exacerbation des tensions ethniques intra-républicaines. Ce sont ces urgences et ces débats de demain qu'il faut anticiper.

Gérard WILD

(5) Parmi les 24 milliards de dollars annoncés, 6 ne sont pas en réalité un flux de balance des paiements (pour le fonds de stabilisation du rouble). Une bonne partie des autres avaient déjà été annoncés au cours des mois précédents.