

Les enseignements d'une décennie de transition dans les pays Baltes

Des Républiques soviétiques à l'intégration dans l'Europe

Après avoir recouvré l'indépendance au début des années 90, les pays Baltes ont accompli des progrès remarquables durant une décennie de transition. Ils ont libéralisé et ouvert leur économie au marché international et ont mis en œuvre dans cette optique bon nombre de réformes structurelles difficiles et complexes. L'effondrement de la production dans les premières années de la décennie a mis en lumière l'ampleur des distorsions économiques qui existaient avant la transition et le degré de restructuration nécessaire. Dès 1994-95, la croissance dans les pays Baltes était redevenue positive et en 1997 elle était l'une des plus rapides parmi les économies en transition. La crise russe de la mi-1998 a brisé cet élan, mais n'a pas pour autant inversé la tendance. Les pays Baltes sont sur la voie d'une croissance durable, encore que la dégradation des indicateurs macroéconomiques ait suscité des inquiétudes et laisse supposer que le processus de transformation, même s'il est relativement avancé, n'a pas encore pris fin.

Les pays Baltes avaient des positions de départ similaires, mais ils ont adopté des stratégies différentes pour gérer la transition. Il en est résulté une certaine divergence des situations économiques jusqu'au milieu des années 90. Toutefois, les perspectives d'élargissement de l'UE ont stimulé la convergence, voire une certaine émulation, entre les trois pays, en créant un cadre d'action et des objectifs communs. Le redressement conjoncturel a facilité la convergence des politiques macroéconomiques et de quelques aspects importants de la réforme structurelle. Mais l'impact de la crise russe a fait réapparaître un décalage dans le

rythme d'ajustement structurel que la convergence apparente avait occulté. La façon dont chaque économie balte a réagi à cette crise est révélatrice à cet égard.

La présente Étude est une évaluation économique régionale, axée sur le processus de transformation dans l'ensemble des pays Baltes et non sur une suite d'évolutions au niveau national. Dans cette optique, les différentes stratégies de réforme adoptées durant la première décennie de transition en Estonie, en Lettonie et en Lituanie ont constitué un véritable champ d'expérimentation des politiques. Plusieurs enseignements utiles peuvent être tirés de cette comparaison des politiques et de leurs résultats.

La transition est un ensemble de réformes interdépendantes

Les pays Baltes se sont vu proposer à peu près le même programme d'action que les autres pays en transition au début des années 90 : une approche libérale de la politique économique s'inscrivant dans un cadre macroéconomique rigoureux. Compte tenu des enseignements d'une décennie de transition, les recommandations initiales de ce programme demandent à être affinées dans plusieurs domaines. Non seulement chaque pays est confronté à des conditions spécifiques qui doivent être prises en compte, mais en outre le processus de transition lui-même s'est révélé tout à fait unique. Les recommandations de l'OCDE à l'intention des pays en transition visaient précisément à élaborer des programmes cohérents de stabilisation macroéconomique et de réforme structurelle adaptés aux besoins de chaque pays. Rétrospectivement, il apparaît que l'avantage crucial d'un programme d'action libéral réside dans sa forte cohérence interne. De fait, la plupart des prescriptions sont orientées vers le même objectif : l'*utilisation* des mécanismes de marché pour obtenir la meilleure allocation possible des ressources, qui elle-même instaure les conditions d'une croissance durable et d'une amélioration du niveau de vie. La gestion de la transition exige donc à l'évidence un ensemble de réformes interdépendantes. L'expérience des pays Baltes le confirme : dans la pratique, la difficulté en la matière tient à la nécessité de mettre en place un cadre cohérent de politiques macroéconomiques et de réformes structurelles se renfor-

çant mutuellement, sans perdre de vue la dynamique d'ensemble.

On peut trouver bien des exemples de ces liens entre les politiques. L'analyse d'une décennie de transition dans les pays Baltes et dans d'autres pays en transition présentée dans plusieurs Études de l'OCDE démontre clairement que la stabilisation macroéconomique n'est pas une fin en soi. C'est une condition nécessaire pour amorcer le processus de réforme. Mais la stabilisation ne saurait être durable et déboucher sur la reprise économique que si des progrès substantiels et continus sont réalisés sur le front de la réforme structurelle. Toutes les réformes structurelles doivent elles-mêmes être dûment coordonnées. Ainsi, aussi bien conçus soient-ils, les plans de restructuration des grandes entreprises ne pourront porter tous leurs fruits que si le secteur bancaire a un comportement qui reflète des incitations de marché appropriées assurant la discipline financière. De même, si les banques ont été restructurées mais que les procédures de faillite ne sont pas efficaces, les établissements bancaires ne peuvent pas à la fois octroyer des crédits et imposer la discipline financière. La discipline budgétaire ne pourra pas être maintenue tant que le secteur des grandes entreprises d'État ne sera pas restructuré. Il est difficile d'attirer les capitaux étrangers lorsque la privatisation a un rythme insuffisant ou que les cadres et les salariés des entreprises sont privilégiés.

Dans les pays Baltes, les différences dans la gestion de la transition ont porté essentiellement sur l'approche de la réforme structurelle, qu'il s'agisse de sa portée ou de son calendrier. Le plus souvent, les pays en transition doivent non seulement résoudre les problèmes de *stocks* liés à l'héritage du régime antérieur, par exemple les créances douteuses et les entreprises à restructurer, mais aussi faire en sorte que les politiques organisent correctement les *flux*, à savoir les sorties et entrées d'entreprises, de nouveaux financements et d'investissement. Si les problèmes de flux n'ont pas été réglés, les problèmes de stocks tendent à réapparaître et leur solution devient parfois plus coûteuse. Il est souvent difficile de démêler les liens de causalité. Étant donné que toutes les variables sont interdépen-

dantes, il n'y a pas en principe d'enchaînement optimal des mesures : les réformes doivent être menées en parallèle. S'il n'est pas possible, pour quelque raison que ce soit, de mettre en œuvre un programme de réforme libéral bien défini et complet, un pis-aller consiste à détecter et classer par ordre de priorité les goulets d'étranglement du processus d'ajustement. Mais les responsables des politiques doivent agir prudemment. Si les liens entre les politiques ne sont pas en place, il existe un danger accru de voir des initiatives isolées provoquer par inadvertance des situations de crise, avec toutes les répercussions sociales et politiques qui peuvent s'ensuivre.

On ne s'est pas assez préoccupé du délai requis pour mettre en place les institutions

L'utilisation efficace des mécanismes de marché suppose que les pays Baltes créent de nouvelles institutions, sans lesquelles les réformes de transition seront retardées ou entravées. L'appareil institutionnel est nécessaire pour la gestion macroéconomique et la politique structurelle, mais au-delà de la gestion économique il s'agit de mettre en place un système efficace et transparent de justice civile et d'instaurer un ensemble clair de relations fonctionnelles entre l'administration centrale et les collectivités locales. Dans nombre de cas, les analystes ont sous-estimé le temps et les efforts nécessaires pour développer le capital humain amené à gérer les nouvelles institutions, mais aussi la complexité des procédures administratives qu'implique leur mise en place. Des choix judicieux minimisent les délais requis pour édifier les institutions indispensables à une économie de marché, mais ces délais ne peuvent pas être réduits au-delà d'une certaine limite.

Parmi les institutions susceptibles d'être créées très rapidement figurent un système bancaire à deux niveaux et de nouvelles structures fiscales. Cela n'est pas suffisant en soi. Des autorités doivent être en place pour assurer une surveillance appropriée des banques et recouvrer les impôts exigibles. Des fonctionnaires et des entrepreneurs doivent être formés. Même en présence d'un contrôle bancaire satisfaisant, la santé à moyen terme du secteur industriel dépend d'une gestion transparente et responsable et d'une politique de la concurrence efficace. Cela suppose notamment la mise en place de structures de gouvernement

d'entreprise. Bon nombre de ces institutions tirent leur autorité de la législation officielle et leurs actions doivent être fondées en droit. Pour être performantes, elles doivent fonctionner dans un environnement où la justice civile est rendue promptement et en toute transparence. Mais il faut du temps pour former des juges et pour que ceux-ci acquièrent l'expérience d'affaires civiles complexes.

Un régime donné de taux de change ne saurait constituer une option permanente

Dans les pays Baltes le rattachement de la monnaie nationale à une monnaie de référence a engendré la stabilité monétaire et permis des progrès sensibles sur la voie de la désinflation. Dans l'ensemble, les gouvernements ont pris en compte les contraintes que cette option imposait, ce qui s'est traduit par une convergence des politiques budgétaires. Mais les régimes de change existants ne devraient pas être considérés comme des choix permanents. La préférence pour un régime de change fixe ou un régime flexible dépend du contexte économique à un moment donné et de la nature des évolutions économiques attendues. Un taux de change fixe crédible renforce certainement la confiance dans la qualité de la monnaie nationale. Ce renforcement de la confiance a produit de bons résultats dans le cas des monnaies baltes et répondait bien à la nécessité d'établir des institutions et d'améliorer leur crédibilité.

Cependant, lorsque le taux de change est fixe, la charge de l'ajustement face à des chocs exogènes, ou à des fluctuations de la compétitivité relative, retombe sur d'autres secteurs de l'économie. Dans la mesure où les prix ou les salaires ne sont pas suffisamment flexibles, l'économie réelle doit s'ajuster. Lorsque coexistent des taux de change fixes et flexibles, un régime de change fixe peut en fait provoquer des fortes variations des prix relatifs parmi les partenaires commerciaux. Jusqu'à présent, les pays Baltes, comme les autres pays en transition, ont bénéficié de coûts unitaires de main-d'œuvre et de salaires moyens comparativement bas. En raison d'une libération incomplète des prix, ils tirent encore profit des coûts plus faibles des services publics. Néanmoins, il est probable que la poursuite de l'ajustement des salaires et des prix commencera à éroder ces avantages initiaux dans le moyen terme. Pour compenser cet effet, l'offre devra être plus diversifiée et moins

sensible aux prix. Un certain délai s'écoulera avant que ces conditions n'apparaissent, car il faut pour cela que l'entreprenariat privé se développe, avec des taux de création et de survie d'entreprises beaucoup plus élevés. L'évaluation des risques et des avantages comparés d'un régime de change fixe et d'un régime de change flexible exigera donc une réflexion approfondie. Jusqu'ici, les gouvernements des pays Baltes sont déterminés à maintenir leurs dispositifs de change. Une certaine flexibilité du taux de change permettrait d'absorber les chocs ou les pressions externes, par exemple une tendance des importations à croître fortement. Une flexibilité excessive pourrait compromettre la stabilisation et l'effort de restructuration en permettant la survie artificielle des secteurs non restructurés ou en rendant plus difficiles les plans d'investissement à long terme.

***Un meilleur
contrôle
des dépenses
publiques passe
par
l'établissement
d'un ordre
de priorités***

Les pays Baltes ont tous adopté une orientation budgétaire restrictive pour soutenir leur régime de changes fixes. Les déficits budgétaires ont ainsi été sensiblement réduits, même si cette réduction a été obtenue principalement par le maintien voire l'accroissement des rentrées fiscales. La prudence budgétaire a été mise à rude épreuve au lendemain de la crise économique russe qui a éclaté en août 1998. La croissance s'est ralentie dans tous les pays Baltes, les positions budgétaires se sont dégradées et le processus de réforme budgétaire s'est heurté à un environnement moins favorable. La crise russe a révélé le niveau variable des progrès réalisés dans les trois pays. Dans deux d'entre eux, les dépenses publiques ont augmenté sensiblement en pourcentage du PIB, remettant en cause la viabilité du cadre macroéconomique.

Les gouvernements ont dû déployer beaucoup d'efforts pour restaurer la crédibilité budgétaire. Tous les pays Baltes mettent en œuvre des systèmes améliorés de surveillance des dépenses et de gestion du budget. Le principal aspect de l'élaboration de plans budgétaires crédibles consiste, dans le cadre de la procédure budgétaire, à choisir de façon transparente les priorités de dépenses, puis à vérifier que les crédits ont été répartis comme convenu et qu'ils ont atteint les objectifs fixés. Les progrès dans ce sens sont freinés par l'existence d'importants fonds extra-

budgétaires et par l'opacité des liens financiers entre l'administration centrale et les collectivités locales ou les entreprises d'État. Ils sont aussi compliqués par la présence de fortes recettes exceptionnelles liées aux privatisations. La nécessité d'opérer des choix importants et durables ne pourra que s'amplifier lorsque les pays Baltes s'efforceront de réformer leurs régimes publics de retraite, actuellement non viables. La confiance ne saurait régner au sein de l'opinion publique que si les décisions difficiles sont prises en toute transparence.

La surveillance bancaire est essentielle pour libérer l'esprit d'entreprise

Le secteur bancaire joue un rôle central dans la transition. L'accès au financement est une importante contrainte pour bon nombre d'entrepreneurs, et la nature des liens entre les banques et l'industrie est un puissant déterminant de la rapidité et de l'issue de la restructuration industrielle. La privatisation des banques est une première étape, mais il faut aller plus loin pour élaborer une solution durable. L'expérience du secteur bancaire balte souligne l'importance d'une coordination des mesures de réforme. La libéralisation rapide de la balance des mouvements de capitaux et l'assouplissement des règles d'ouverture de nouvelles banques ont abouti, faute d'une surveillance bancaire appropriée, à une crise financière dans les trois pays Baltes. L'augmentation exponentielle, au début des années 90, du nombre des établissements sous-capitalisés et mal gérés, dépourvus des mécanismes les plus rudimentaires de contrôle du crédit ou de gestion du risque financier, n'était pas étrangère à ces difficultés. En l'occurrence, la crise a assaini la situation, les autorités nationales ont durci la surveillance et le secteur bancaire a connu une vague de regroupements. Mais il a fallu un certain temps pour restaurer la confiance du public et l'impact d'une éventuelle crise future serait beaucoup plus lourd, du fait de l'approfondissement considérable des marchés financiers intervenu depuis lors.

La réaction à la crise bancaire dans les pays Baltes a consisté à encourager un comportement prudent en durcissant les normes de fonds propres et en empêchant une nouvelle augmentation incontrôlable du nombre des banques. La contrainte imposée par le dispositif de stabilisa-

tion de la monnaie a renforcé la détermination des gouvernements de ne pas intervenir pour renflouer les banques en difficulté. La politique prudente en matière de prêts doit être tempérée par la nécessité d'instaurer une concurrence pour les ressources et la clientèle, afin d'éviter que les entrepreneurs dynamiques, confrontés à un accès difficile au crédit, ne soient dissuadés de tirer le meilleur parti de la restructuration. Par ailleurs, une concentration excessive, surtout si elle s'accompagne d'une interdiction des participations étrangères, risque de porter préjudice à la concurrence. Il est d'une importance vitale que le système bancaire collecte et alloue le crédit avec efficacité. Une bonne surveillance maintient en place les incitations appropriées mais son rôle ne se limite pas à éliminer l'aléa moral en imposant des procédures de faillite rigoureuses aux banques et aux institutions financières ; le contrôle doit devenir plus élaboré pour contrer efficacement les risques systémiques et appuyer les autres réformes dans le contexte du processus de transition.

L'actionnariat dispersé ne favorise pas la restructuration industrielle

Les trois pays Baltes ont adopté initialement des stratégies très différentes pour gérer la transition de leurs secteurs industriels d'État. Mais en fin de compte ils ont tous opté pour le modèle de privatisation de la Treuhand, qui consiste généralement à vendre les entreprises à un investisseur stratégique à l'issue d'un appel d'offres international. Fait intéressant, les entreprises qui avaient au départ un large actionnariat salarié évoluent aujourd'hui vers un actionnariat davantage concentré sur les dirigeants. De fait, la principale modification de la dynamique de l'actionnariat dans les pays Baltes a été la reprise par les équipes dirigeantes d'entreprises jusque-là contrôlées par les salariés, surtout dans le secteur des PME. Cette forme d'actionnariat restera donc une composante importante dans l'avenir proche.

La dilution de l'actionnariat résultant du système des fonds d'investissement en coupons n'a pas non plus favorisé la restructuration nécessaire des entreprises. Toutefois, l'examen comparé du processus de privatisation dans les pays Baltes permet de tirer un enseignement utile, à savoir que les inconvénients de la privatisation par coupons peuvent être neutralisés si le marché des coupons est ouvert aux

acteurs extérieurs à l'entreprise, notamment les investisseurs étrangers. La concentration de l'actionnariat par l'accumulation de coupons dans des fonds d'investissement s'est avérée une option moins satisfaisante, car ces fonds n'ont pas souvent les moyens d'exercer un contrôle efficace sur leurs placements, ce qui accentue la faiblesse du gouvernement d'entreprise.

L'actionnariat étranger peut être un moyen de remédier à la faiblesse des structures de gouvernement d'entreprise

Une étude comparée des performances relatives des entreprises dans les pays Baltes donne à penser que les sociétés étrangères tendent à pratiquer une restructuration active, alors que les entreprises contrôlées par leurs dirigeants et leurs salariés tendent à se restructurer d'une manière plus défensive. Par conséquent, il ne s'agit pas seulement de développer la coopération avec les investisseurs étrangers, mais aussi d'améliorer les conditions en place pour permettre aux entreprises à capitaux nationaux de rivaliser avec les avantages et les normes offerts par les participations étrangères, notamment en ce qui concerne l'accès au capital, la formation des équipes dirigeantes ou la création de réseaux à l'exportation. Le développement des entreprises nationales serait sans nul doute stimulé par l'expansion des marchés financiers, qui bénéficieraient eux-mêmes de l'ouverture de l'économie. Par ailleurs, la création d'institutions pour la formation et le conseil en gestion et la mise en place de réseaux internationaux pour les PME pourraient constituer des ingrédients importants dans la restructuration des économies baltes. Les entreprises contrôlées par leurs salariés ont aussi la possibilité de se développer dans certains cas, si elles sont clairement tournées vers le profit. Un environnement concurrentiel renforce la motivation et fait coïncider les intérêts des propriétaires et ceux des salariés.

Afin d'améliorer les structures nationales de gouvernement d'entreprise, les pays Baltes ont adopté une bonne partie de la législation économique indispensable en un laps de temps relativement court. Mais il reste d'importants travaux à réaliser. Dans plusieurs domaines, de nouveaux efforts seront vraisemblablement nécessaires. En particulier, il faut renforcer la capacité institutionnelle des autorités réglementaires et judiciaires de mettre en œuvre la législation et de faire respecter les droits de propriété. Encourager

l'apparition d'intermédiaires tels que les courtiers et les dépositaires de titres aiderait aussi les actionnaires à s'informer et à exercer leurs droits de contrôle. Enfin, il convient d'améliorer les compétences professionnelles dans les secteurs de la comptabilité, de la vérification des comptes et des services juridiques par un enseignement et une formation appropriés.

Les marchés du travail se sont ajustés en faisant preuve de flexibilité, mais les politiques sociales doivent être mieux ciblées pour appuyer la restructuration économique

La dispersion croissante des salaires témoigne de l'ajustement des marchés du travail, de même que les chiffres des pertes d'emploi par branche d'activité et l'expansion du secteur des services. La main-d'œuvre n'a pas représenté une contrainte pour la restructuration ou le potentiel de croissance, même si l'ajustement de transition n'a entraîné jusqu'ici qu'un redressement partiel du niveau de vie. A moyen terme, les perspectives d'une nouvelle amélioration sont satisfaisantes, car la restructuration permet à des travailleurs dotés pour la plupart d'un bon niveau d'instruction d'obtenir des emplois mieux rémunérés. Mais, pour l'heure, dans les trois pays, de larges couches de la population sont encore défavorisées. Les retraites et les autres transferts publics sont souvent trop bas pour maintenir les bénéficiaires au-dessus des seuils de pauvreté conventionnels. Pour beaucoup de ménages à faible revenu, le niveau de vie effectif dépend en grande partie des productions alimentaires familiales et de diverses activités économiques informelles. Si ces palliatifs ont pu aider de nombreux individus à supporter la période de transition, ils semblent associés à une mobilité réduite des chômeurs, ce qui amoindrit leurs chances de trouver des emplois plus productifs dans l'économie formelle.

Dans cette situation, un accroissement important des dépenses sociales financé par l'impôt ou des prélèvements obligatoires risque d'aller à l'encontre du but recherché, car les individus seront moins incités financièrement à travailler dans l'économie formelle plutôt que dans le secteur informel. Un certain relèvement des indemnités de chômage peut néanmoins être justifié, si celles-ci sont actuellement très basses, de manière à faciliter l'acceptation par le public des ajustements économiques dans les entreprises qui aboutissent à des compressions d'effectifs. De plus, les

personnes sans travail seraient de la sorte amenées à rester en contact avec le service public pour l'emploi, et la recherche d'un emploi deviendrait ainsi plus efficace. Dans les pays Baltes, cette recherche doit se faire à l'échelle nationale de manière à surmonter les contraintes inhérentes à des marchés locaux du travail relativement étroits.

A plus longue échéance, les pensions minimums et les prestations sociales sous condition de ressources devraient être progressivement relevées jusqu'au niveau d'un seuil de pauvreté défini selon des critères objectifs. Mais cela ne peut se faire qu'au rythme des progrès économiques, afin de ne pas compromettre le potentiel de croissance. Pour réduire la pauvreté, les pays en transition dépendent plus particulièrement d'une modernisation et d'une croissance rapides de l'économie dans son ensemble. Si les situations de très grande détresse matérielle ont généralement disparu, nombre d'habitants de ces pays souffrent encore de taux modérés de pauvreté, car une grande partie de la restructuration économique reste à faire.

Cinquante ans de planification centralisée n'ont pas altéré l'avantage comparatif des pays Baltes

L'adoption de politiques de libre-échange a engendré des changements spectaculaires dans la structure géographique et sectorielle des échanges baltes. Si certains liens commerciaux de la période précédant la transition ont subsisté, en 1998 les pays de l'UE représentaient entre 38 et 57 pour cent des exportations des pays Baltes et entre 50 et 60 pour cent de leurs importations. Il y a eu de fortes interactions entre la libéralisation des échanges, l'ajustement intersectoriel et la restructuration économique. L'emploi et les avantages comparatifs révélés ont diminué dans la plupart des industries lourdes ou capitalistiques, notamment les machines, les textiles ou l'électronique, alors que l'industrie légère et les secteurs fondés sur les dotations en ressources des pays Baltes, par exemple l'industrie du bois et l'habillement, ont refait surface. Autrement dit, les structures commerciales ont retrouvé en partie le profil observé à l'époque de l'indépendance balte, avant la seconde guerre mondiale. Il faudra du temps pour créer d'autres avantages comparatifs dynamiques, sur la base de nouveaux investissements, de la création de nouvelles entreprises et de la diversification des productions. On

notera que les nouvelles activités à prendre désormais en compte dans la spécialisation commerciale, notamment les secteurs des équipements de télécommunications ou du meuble, sont largement liées à l'investissement direct étranger. Malgré l'incidence de ces nouveaux facteurs, l'expérience des pays Baltes illustre de manière éloquente la loi de l'avantage comparatif et démontre clairement que ses effets ont résisté à 50 ans de planification centralisée.

***L'intégration
régionale
a favorisé la
transition balte***

Les économies baltes ont traditionnellement joué un rôle de passerelle entre l'est et l'ouest. Toutefois, l'espoir de voir l'économie russe se redresser rapidement et donner une impulsion à la production, au commerce et aux services dans la région pourrait être remis en cause, étant donné l'incertitude entourant les évolutions politiques et économiques dans la Fédération de Russie. Le rôle des pays Baltes en tant qu'intermédiaires dans les flux commerciaux avec l'est n'est pas davantage assuré. La perspective de l'adhésion à l'UE et les avantages éventuels de l'accès à un plus grand marché ne sauraient faire oublier les écueils auxquels se heurteront des appareils de production comparativement plus faibles. On citera notamment à cet égard la combativité et la compétitivité des entreprises d'Europe occidentale et les coûts liés au cadre réglementaire de l'UE.

Le pourtour de la mer Baltique peut constituer un niveau d'intégration intermédiaire permettant d'exploiter de nombreuses synergies économiques. Ainsi, les villes baltes jouissent d'une situation géographique avantageuse et ont bénéficié d'importantes entrées d'investissement direct étranger, notamment en provenance de leurs voisins nordiques. L'IDE a apporté dans son sillage de nouvelles compétences techniques et de gestion, libérant le potentiel d'une main-d'œuvre instruite, et a ouvert de plus larges débouchés aux produits fabriqués dans les pays Baltes. Ces conditions favorisent les externalités de réseau dans la production et la spécialisation verticale qui peuvent être une source importante de gains d'efficacité statiques et dynamiques. Conjugée à une coopération intergouvernementale continue au niveau régional, cette relation a utilement contribué à soutenir les pays Baltes dans leur progression vers l'intégration européenne.