



HAL
open science

L'économie de la transition à l'Est (1989-2009) : transformer le politique en technique ?

Julien Vercueil

► To cite this version:

Julien Vercueil. L'économie de la transition à l'Est (1989-2009) : transformer le politique en technique ?
. La technique: l'impensé du politique, INSA de Lyon, Apr 2009, Lyon, France. halshs-01419877

HAL Id: halshs-01419877

<https://shs.hal.science/halshs-01419877>

Submitted on 20 Dec 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

**L'économie de la transition à l'Est (1989-2009) :
transformer le politique en technique ?
Julien Vercueil, Université de Lyon, CEMI-EHESS**

**Communication au Colloque « La technique : l'impensé du politique »
INSA
29-30 avril 2009**

Version préliminaire / commentaires bienvenus

Les politiques de transition qui ont été menées dans les pays d'Europe centrale et orientale dans les années 1990 ont subi l'influence de ce qui a été appelé par John Williamson le « Consensus de Washington » (Williamson, 1990). Dans le cas des pays ex-communistes, nous avons qualifié la forme prise par ce consensus par le terme Paradigme Standard de la Transition (PST) pour signifier la filiation entre les modèles de réforme proposés et la Théorie Standard (Favereau, 1989). Selon ces approches, la politique devait se limiter à suivre une voie standardisée, comparable à une technique universelle applicable, avec des variantes mineures, quels que soient les contextes.

Cette communication vise à montrer en quoi le politique s'est, sous l'influence du PST, progressivement dessaisi de ses attributs - la discussion, le jugement, l'adaptation aux circonstances, la prise de risque et la responsabilité - sous l'influence d'une « technicisation » du discours dont l'un des effets a été de limiter les possibilités de débat contradictoire. Cette entreprise de normalisation du politique a été rendue possible par une stratégie qu'il convient ici d'analyser.

Cette communication vise ainsi à montrer comment le politique, initialement évacué du discours économique, s'est progressivement réinvité dans la conduite des réformes de la « transition ». Le cas de la Russie sera pris comme exemple, mais on tentera quelques comparaisons avec des pays ayant plus longtemps subi l'influence des préconisations standardisées des organisations internationales : la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie par exemple.

En définitive, la tentative de transformer la politique de transition en une simple technique, au sens de mode opératoire systématique obtenu par optimisation, illustre les efforts que les économistes de la théorie standard déploient pour faire reconnaître à leur discipline un statut aussi proche que possible de celui des sciences de la nature : si l'économie est une science dure, les économistes en sont les savants et la politique économique est assimilable à une technique dont les responsables politiques sont les ingénieurs (Mankiw (2006)), et la société, une simple exécutante.

Cette vision mécaniciste de la société ne peut manquer de rappeler, par la dichotomie qu'elle impose entre la conception des réformes et leur réception par la populations, les conceptions tayloriennes de l'organisation scientifique du travail à l'échelle des entreprises. De la même manière, les difficultés rencontrées sur le terrain par les tenants du PST rappellent, sans s'y confondre, celles de l'ingénieur de la Bethlehem Steel. Plus largement, cette vision de la politique signale l'insuffisante prise en compte des ressorts fondamentaux du changement social que sont la délibération et le conflit, les conditions de la répartition des gains et des pertes dans la société, l'acceptation de la nouveauté et la résistance au changement, l'incertitude et la complexité qui sont inhérentes aux phénomènes sociaux.

C'est pourquoi nous viserons aussi à montrer comment le projet du PST a buté sur deux réalités concrètes : la première est le rythme de vie des institutions démocratiques elles-mêmes, qui a imposé une justification des choix d'un côté, et sanctionné ceux des responsables politiques qui

n'ont pas montré suffisamment de persuasion dans ce processus de justification. La deuxième concerne les résultats économiques et sociaux, qui ont contribué à modifier l'acceptation des politiques menées par les populations.

Le Paradigme Standard de la Transition (PST)

Le modèle de réformes proposé par les institutions de Bretton Woods aux économies de l'Est s'est construit rapidement, sous l'impulsion du G7, qui a donné mandat au FMI d'assurer la coordination de l'assistance technique et des financements internationaux aux démocraties populaires engagées alors dans des transformations politiques profondes, annonçant un changement de cap économique radical. Il a également institué la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD), dont le cahier des charges consistait à stimuler l'investissement dans la région en participant au financement de projets portés par des acteurs privés. La Banque Mondiale, la BERD et, surtout, le FMI ont ainsi été les trois principales institutions internationales d'assistance et de conseil aux pays d'Europe centrale et orientale. La Commission européenne, dans le cadre du suivi des candidatures de certains pays à l'Union européenne, a également participé à certains programmes de financement et d'assistance.

Les analyses et préconisations de politique économique qui sont issues de ces organismes, mais aussi celles qui ont été publiées dans les principales revues académiques par des auteurs s'inspirant des résultats de la théorie Standard, ont dessiné le « Paradigme Standard de la Transition » (Vercueil, 2002, p. 13), au sens classique donné par Thomas Kuhn d'«ensemble de croyances, valeurs et techniques communes aux membres d'un groupe donné » (Kuhn, 1962:1983, p. 238). Ce paradigme comprend une vision commune des objectifs assignés à la transition, un accord sur les expériences passées jugées pertinentes pour concevoir les réformes à venir, un ensemble de priorités communes justifiées par le même argumentaire, la production d'indicateurs communs permettant de juger les progrès réalisés par les économies, un même mode de traitement des anomalies de la transition.

Première étape : éluder la question des objectifs de la transition

Une fois posé le principe de la transition systémique, il faut établir les objectifs à atteindre via cette transition. La question ne peut pas être tranchée sans une discussion des formes organisationnelles et institutionnelles caractéristiques des différentes formes d'économie de marché, voire des formes de capitalisme. Certaines variantes de l'institutionnalisme français – en particulier l'école de la régulation – ont précisément fait de l'étude de la variété des capitalismes leur programme de recherche (Amable, Boyer). Leurs travaux mettent l'accent sur l'hétérogénéité des formes concrètes d'économie de marché qui co-existent dans le monde occidental. C'est dire si la question de la transformation de l'économie planifiée en économie de marché n'est pas séparable de celle du type d'économie de marché visée par les réformateurs : que ce soit en terme d'organisation de la puissance publique, du poids des dépenses sociales dans la richesse nationale, des rapports entre secteur privé et secteur public, ou du rôle de la politique gouvernementale dans la stabilisation de la conjoncture, les différences sont incontestables entre des économies comme celle de l'Irlande et celle de la Suède, pour ne rien dire des formes d'économies de marché extra-européennes. D'autres auteurs, qui ne relèvent pas de la mouvance régulationniste, ont insisté sur la difficulté de définir à l'avance le modèle d'économie de marché à atteindre pour les pays en transition. Pour Jean-Paul Fitoussi, en 1990,

" Il n'est que de voir, à l'Ouest, la diversité des solutions organisationnelles retenues pour en être convaincu : [...] les différences culturelles entre pays occidentaux ont imprimé leur marque profonde sur les systèmes de marché qui y sont pratiqués. C'est dire qu'il n'existe pas de modèle unique, que tous, à des degrés divers, sont mixtes et

que cette diversité de résultats est normale chaque fois que les processus réels interfèrent avec des processus intellectuels d'organisation. Économie de marché, certes, mais quelle économie de marché ?"¹

Cette question n'a pas été traitée explicitement par le PST : il n'est pas conçu pour examiner les questions de variété et de complémentarité institutionnelles. Son mode de traitement de ces questions consiste à évoquer en remarques préliminaires la nécessaire prise en compte des différences entre les cas rencontrés, puis à proposer des modèles réduisant ces différences à des variations de variables non significatives. Comme on le verra par la suite, cette stratégie de présentation a pour but de conserver l'analyse dans le cadre du PST tout en répondant aux critiques du caractère monolithique de ses analyses et préconisations.

Deuxième étape : légitimer le programme de réformes par des références à l'ajustement structurel

Dans le climat d'urgence issu de la chute du mur de Berlin, les politiques proposées par le PST se sont directement inspirées des programmes d'ajustement structurel mis en oeuvre dans les années 1980 en Amérique Latine sous la direction du FMI. La justification de ce « modèle » est fondée sur une apparente analogie de problèmes posés en Europe centrale et en Amérique Latine, mais reste très expéditive :

« Dans quelle mesure ce que nous avons appris [des politiques d'ajustement structurel précédentes] est pertinent pour l'Europe de l'Est ? Clairement, le propos n'est pas de réparer les dommages causés à une économie de marché existante, mais d'en créer une de toute pièce. Les conditions initiales ne sont-elles pas si différentes qu'elles requièrent une approche radicalement différente ? Nous ne le pensons pas. L'essentiel du paquet standard s'applique à l'Europe de l'Est tout aussi bien » (Blanchard et alii, 1991, p. 2).

Si le terme de « Consensus de Washington » a été initialement forgé pour qualifier les politiques d'ajustement structurel du FMI en Amérique latine, il a été repris par la suite par Joseph Stiglitz pour qualifier celles que cette même institution a souhaité mener en Afrique, Asie et Europe de l'Est dans les années 1990. Les modèles utilisés reposaient sur la croyance en la supériorité du marché sur tout autre mode d'allocation des ressources. Cette croyance semblait trouver dans les difficultés économiques des pays communistes et l'abandon de la planification une démonstration irréfutable. Les nouveaux responsables de ces économies anciennement planifiées, souvent portés au pouvoir par leur rejet affiché de l'ancien système, étaient de leur côté tout à fait prêts à réduire autant que possible le rôle des institutions publiques dans la régulation de l'économie. L'importance de ce climat idéologique hostile au rôle des institutions publiques dans la régulation de l'économie a été souligné par de nombreux auteurs (Alexashenko, 1992, Stiglitz 2002), dont certains ont décelé très tôt l'opportunité qu'il constituait de faire passer le maximum de réformes libérales en un minimum de temps (Sachs, 1996, Aslund, 1996).

Troisième étape : standardiser le programme de réforme

Le programme de réforme proposé par le PST consistait en trois axes principaux, explicités publiquement par la suite par Michel Camdessus, alors directeur général du FMI (Camdessus, 1992 et 1994) :

- un axe libéralisation, consistant à établir la liberté d'entreprendre, de commercer et de déterminer des prix pour les agents économiques privés

1 J-P. Fitoussi, "Introduction", in *A l'Est, en Europe. Des économies en transition*. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1990.

- un axe restructuration, consistant à privatiser des organismes publics et revoir en conséquence le système de protection sociale de la populations
- un axe stabilisation, consistant à contrôler les équilibres macro-monétaires et financiers durant la phase de transformation de l'économie.

La combinaison de ces trois familles de réformes permet d'accroître l'efficacité productive (augmentation de la productivité globale des facteurs), de garantir la soutenabilité financière des transformations (les organismes publics et privés doivent parvenir à financer leur transformation durant le processus) et d'assurer la soutenabilité sociale du processus (la population doit bénéficier d'un revenu réel suffisant pour qu'il n'y ait pas de risque qu'elle retire son soutien, très fort dans la période initiale des réformes, aux politiques menées).

Il reste la question de la profondeur et du rythme des réformes à accomplir. Vaut-il mieux choisir une progression par étape ou préférer la simultanéité ? Vaut-il mieux chercher à avancer lentement pour laisser le temps aux acteurs d'évaluer les résultats obtenus ou chercher au contraire à transformer le plus rapidement possible ces économies ? Ces questions ont opposé les tenants du « gradualisme », partisans d'une progression contrôlée, quitte à ce qu'elle apparaisse lente à certains, et ceux de la « thérapie de choc », qui souhaitaient une action tous azimuts. Ces débats ont pu s'exprimer dans le cadre des revues d'analyse économique internationale, mais le PST a rapidement imposé son analyse, qui privilégiait la thérapie de choc comme « one bes way » de la transition.

L'argument le plus souvent développé a consisté à présenter la simultanéité des réformes comme le moyen de tirer parti de leur complémentarité : les mesures de libéralisation, de stabilisation et de restructuration doivent débiter en même temps et progresser au même rythme pour acquérir toute leur efficacité. Dans le cas contraire, leurs interactions risquent d'avoir des effets contre-productifs :

"l'approche graduelle tend à négliger les interactions étroites qui existent entre la libéralisation des prix, la décentralisation de la prise de décision, la discipline financière et la gestion économique indirecte²".

C'est en particulier le cas pour les équilibres macro-économiques. En cas de réforme partielle et/ou graduelle, les déséquilibres importants hérités de la période socialiste ne pourraient pas être résorbés. L'inflation et la pénurie, les déficits de la balance des paiements et l'endettement international, par exemple, seraient aggravés. Pour y remédier, le programme à mettre en oeuvre devait être aussi étendu et rapide que possible.

Un deuxième argument fait intervenir le risque politique, matérialisé par la possibilité d'un retour de régimes communistes en cas de réformes partielles. La transition générant des perdants et des gagnants et le niveau de vie de certaines catégories sociales (ouvriers par exemple) étant susceptible de baisser au moins dans un premier temps, les réformes pourraient soulever progressivement une opposition de la part des franges de la population les plus vulnérables aux restructurations. Inversement, certains groupes d'intérêt pourraient avoir intérêt à bloquer le processus de réformes au moment où celui-ci les place dans une position avantageuse (par exemple, en leur faisant bénéficier d'une rente de situation) et empêcher toute progression des réformes susceptible de les désavantager dans le futur.

S'agissant de la Russie, le rapport conjoint du FMI, de la Banque Mondiale, de la BERD et de l'OCDE mobilise ce type d'arguments :

"La situation serait encore pire si les autorités, non contentes de freiner les réformes structurelles, se refusaient à appliquer des politiques budgétaires et monétaires suffisamment rigoureuses. Cette situation paraît tout à fait vraisemblable selon le scénario conservateur car le contrôle des prix supprimerait le signal d'alarme que constitue une inflation galopante. Cela ne ferait qu'accentuer les déséquilibres macro-

2 Banque des Règlements Internationaux (BRI), *Soixantième rapport annuel*. Bâle : 1990.

économiques, aggraver les pénuries et entraîner des hausses de prix sur le marché noir. Dans ces conditions, la libéralisation et la restructuration de l'économie seraient impossibles et, faute de voir se réaliser les promesses faites, l'attachement aux objectifs ultimes même ne tarderait pas à perdre toute crédibilité"³.

A posteriori, Anders Aslund, conseiller économique du gouvernement d'Egor Gaïdar, justifie ainsi son engagement pour la thérapie de choc en 1992 :

"L'implication réelle du compromis [avec les tenants du gradualisme] aurait été l'abandon du pouvoir à l'ancien establishment antidémocratique"⁴.

Le travail de normalisation des réformes s'accomplit également dans l'alignement des préconisations faites aux différents gouvernements. La question est de savoir dans quelle mesure la thérapie de choc doit s'adapter aux circonstances locales qu'elle rencontre. Curieusement, les publications standard évoquent souvent à cette époque la nécessité de s'adapter aux situations rencontrées dans chaque pays en transition. Mais lorsqu'on en vient aux recommandations concrètes, on doit constater que cette adaptation n'a pas lieu. Un exemple du caractère monolithique des mesures préconisées peuvent être trouvé dans la comparaison entre deux comptes-rendus réalisés par le FMI sur les programmes engagés en Pologne et en Fédération Yougoslave.

Ainsi pour la Pologne, en février 1990 :

« Le rythme soutenu de la libéralisation vient de ce que les autorités [polonaises] sont conscientes que l'économie est dans une situation critique, que *les approches partielles et graduelles ne sont pas satisfaisantes*, que *la période d'ajustement inévitablement difficile et pénible doit être aussi courte que possible* et que, surtout, *il existe dans le pays un large soutien politique en faveur d'une action rapide et décisive* » (Bulletin du FMI, 26 février 1990).

Pour la Fédération Yougoslave, en avril de la même année :

«Le principal objectif du programme yougoslave, la résorption rapide de l'inflation, est un objectif ambitieux et la stratégie qui a été conçue à cette fin est audacieuse. Cette approche audacieuse découle des *expériences insatisfaisantes que le gouvernement a eues des démarches partielles et progressives*, de *la nécessité d'abrèger la période d'ajustement* et du *large appui politique dans le pays en faveur d'une action rapide et décisive*" (Bulletin du FMI, 23 avril 1990).

Quatrième étape : construire des indicateurs de suivi des réformes

Cette quatrième étape est essentielle dans le processus de normalisation de la transition. Elle consiste en la construction d'un espace de comparabilité des trajectoires de transition (Vercueil, 2002, p 16), qui permet de proposer un cadre d'analyse unique et homogène pour tous les pays en transition. Cet espace est jalonné d'indicateurs qui permettront d'évaluer le degré de transformation auquel chaque pays est parvenu dans la dimension considérée. L'entreprise est clairement téléologique : pour chaque critère, la note maximale est attribuée, soit par référence à une économie industrialisée considérée comme la plus avancée dans le domaine considéré (EBRD (1996)), soit par comparaison à la moyenne des notes attribuées aux économies évaluées⁵. L'idéal à atteindre est donc celui de la plus libéralisée des économies de marché, sans que cela soit jamais explicité. La comparaison est aussi possible pays par pays, ouvrant la voie à une comparaison des mérites relatifs de chaque stratégie qui présente ceux qui ont avancé le plus vite comme les plus méritants.

3 FMI, Banque mondiale, OCDE, BERD, *L'économie de l'URSS*. Paris : éditions de l'OCDE, 1991, pp. 44-45.

4 A. Aslund, *How Russia became a market economy*. London : The Brookings Institution, 1995.

5 C'est le cas de certains composants de l'indicateur de liberté économique publié par The Heritage Foundation.

La réussite d'une telle entreprise de normalisation doit avoir un double effet positif sur le PST : d'une part, imposer son cadre d'analyse comme le seul pertinent ; d'autre part, exercer une pression accrue sur les gouvernements dans le sens de la mise en oeuvre la plus rapide possible des réformes souhaitées. Sa diffusion et son acceptation par un nombre croissant d'observateurs et d'acteurs (les investisseurs internationaux, par exemple) peut produire une norme d'évaluation qui met en forme les jugements ultérieurs. Elle présente aussi l'avantage d'imposer les « objectifs ultimes » de la transition comme hors du champ de l'évaluation, ce qui les rend, par définition, incontestables.

Le premier espace de comparabilité cohérent a été produit en 1994 par la BERD. Il a été progressivement retouché et s'est stabilisé en 1996 autour de 10 dimensions (EBRD [1996], pp.11-14) : la grande privatisation, la petite privatisation, la restructuration des entreprises, la libéralisation des prix, le système de commerce et de changes extérieurs, la politique de concurrence, les structures bancaires et la libéralisation des taux d'intérêts, les institutions financières non bancaires et les marchés financiers, le système légal encadrant l'investissement. Dans un article célèbre, M. de Melo, C. Denizet et A. Gelb [1996] ont défini un deuxième espace de comparabilité, organisé autour de trois dimensions, elles mêmes décomposées en plusieurs critères : marchés intérieurs, marchés extérieurs et développement du secteur privé⁶. Une troisième version, intitulée « indice de liberté économique » a été développée à partir de 1995 par *The Heritage Foundation* et le *Wall Street Journal*, puis repris dans certains travaux de la Banque Mondiale⁷. Il comporte lui aussi dix critères : le commerce, le système de taxes, le degré d'intervention gouvernementale, la politique monétaire, les investissements étrangers, le système bancaire, les salaires et les prix, les droits de propriété, la réglementation, le marché noir. On peut rapprocher les indicateurs présentés ci-dessus de l'exposition par John Williamson de ce qu'il a appelé le « Consensus de Washington » : il s'agit de dix grands principes de politique économique également partagés par la Banque Mondiale, le FMI et le secrétariat au trésor Américain : discipline fiscale, réorientation des dépenses publiques, réforme fiscale, libéralisation financière, taux de change unique et compétitif, libéralisation du commerce extérieur, suppression des obstacles aux investissements directs étrangers, privatisation des entreprises publiques, déréglementation de la concurrence, sécurisation des droits de propriété (Williamson, 1990) (cf Tableau 1).

Une comparaison systématique de ces espaces permettrait de montrer que, s'ils se ressemblent, ils ne permettent pas de dégager une vision homogène des critères suivant lesquels la transition devrait être suivie par les observateurs. Dans de nombreux cas, les justifications des choix des critères sont sommaires, quand elles ne font pas totalement défaut. De même, si la manière dont chaque critère est utilisé pour la notation est le plus souvent détaillée, le caractère arbitraire des méthodes d'attribution d'une note ou d'un coefficient donné pour ce critère n'est jamais mentionné comme une limitant la portée de l'analyse.

6 Cet indicateur est construit en tenant compte des résultats de l'indice de la BERD (de Melo et alii [1996], p. 403).

7 Comme la revue bimestrielle "*Transition*".

Tableau 1. Les espaces de comparabilité du Paradigme Standard de la Transition

Williamson (1990) : « Consensus de Washington »	BERD (1994) : « Indice de transition »⁸	Heritage Foundation : « Indice de liberté économique » (1995)⁹	De Melo et alii (1996) : « Indice de libéralisation »
discipline fiscale		Marché noir Réglementation (1)	marchés intérieurs (1)
réorientation des dépenses publiques		degré d'intervention gouvernementale (1)	marchés intérieurs (2)
réforme fiscale		le système de taxes	marchés intérieurs (3)
libéralisation financière	la libéralisation des taux d'intérêts la libéralisation des prix les institutions financières non bancaires et les marchés financiers les structures bancaires	politique monétaire (1) système bancaire	développement du secteur privé (intègre l'indice de transition de la BERD)
taux de change unique et compétitif	Le système de changes extérieurs	Politique monétaire (2)	marchés extérieurs (1)
libéralisation du commerce extérieur	le système de commerce extérieur	le commerce	marchés extérieurs (2)
suppression des obstacles aux investissements directs étrangers	Le système légal encadrant l'investissement (1)	investissements étrangers	marchés extérieurs (3)
privatisation des entreprises publiques	grande privatisation petite privatisation	degré d'intervention gouvernementale (3)	Marchés extérieurs (4)
déréglementation de la concurrence	politique de concurrence restructuration des entreprises	degré d'intervention gouvernementale (2) salaires et les prix	marchés intérieurs (4)
sécurisation des droits de propriété	Le système légal encadrant l'investissement (2)	droits de propriété	marchés intérieurs (5)

Une fois l'espace de comparabilité construit et les pays comparés les uns aux autres dans cet espace, les auteurs du PST tentent d'établir des corrélations avec le PIB par habitant ou d'autres indicateurs et agrégats usuels. Ils visent à montrer par les régressions réalisées qu'une progression dans les réformes est toujours associée à un succès économique, mesuré par le taux de croissance du PIB ou la réduction du taux d'inflation. Ils en arrivent ainsi à proposer des conclusions sur les chances de succès de telle ou telle politique de transition, même si ces conclusions ne sont pas les mêmes suivant les auteurs du PST. Ainsi, contrairement à d'autres auteurs qui insistent davantage sur la stabilisation (*cf. infra*), De Melo et alii affirment, au terme de leur étude, que :

8 Pour des précisions sur la méthodologie de notation de la BERD en 2009, consulter <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/timeth.htm>

9 En un raccourci illustratif de l'utilisation qui peut être faite de tels indicateurs, The Heritage Foundation présente son indice comme « la mesure et la preuve de la théorie d'Adam Smith » <http://www.heritage.org/index/About.aspx>. En 2008, la présentation des composants de l'indice avait changé ; on distinguait désormais la liberté d'entreprendre, la liberté de commercer avec l'étranger, la « liberté fiscale », la taille du gouvernement, la « liberté monétaire », la liberté d'investir, la « liberté financière », les droits de propriété, la liberté vis-à-vis de la corruption. aucun critère n'échappant aux problèmes de consistance et de cohérence posés évoquée précédemment (http://www.heritage.org/index/PDF/Index09_Methodology.pdf)

1. Le processus essentiel de la transition est la libéralisation ;
2. La libéralisation mène à la croissance (De Melo et alii [1996], p. 402.).

Cinquième étape : évaluer les succès et les échecs de la transition

L'ampleur de la crise consécutive à la transition en Europe centrale et orientale a surpris l'ensemble des observateurs. Entre 1989 et 1995, la chute de la production a varié entre 20 et 40 %, davantage dans certains pays. Dans le même temps, l'inégalité des revenus et des patrimoines a connu une envolée dans la plupart des pays. En termes sociaux, les conséquences en ont été une aggravation de l'incidence de la pauvreté, une dégradation de l'ensemble des indicateurs de santé publique, un effondrement de la natalité et un tassement, voire une baisse de l'espérance de vie (ex-URSS).

Les prévisions des travaux du PST tablaient sur une courte période de récession, suivi d'un rebond rapide et décisif permettant aux pays concernés de rattraper à terme le niveau de vie des pays d'Europe occidentale. Cette anomalie aurait pu conduire les auteurs à s'interroger sur leur modèle. Il n'en a rien été. Le PST a développé plusieurs stratégies d'immunisation face aux critiques des programmes de réformes qui ont commencé à se développer dans la deuxième moitié des années 1990 :

Une première stratégie a consisté à relativiser la baisse de la production et son impact sur la population. Ainsi, la surestimation systématique des données de production par les régimes communistes aurait mécaniquement conduit à surévaluer la chute de la production dans la période de transition, ainsi que son impact sur le revenu réel des ménages (Koen et Gavrilencov, 1994).

Une deuxième stratégie a consisté à ignorer délibérément certains indicateurs pour en privilégier d'autres. Pour le cas de la Russie, l'augmentation des suicides (+43 % durant les deux premières années de la transition), des homicides (+100 %), des décès dus à l'alcool (+183%) sont qualifiés d'effets secondaires de la transition par l'étude qui est consacrée à la Russie par l'OCDE en 1995. Globalement, « la suppression des files d'attente compense l'impression (sic) de baisse du niveau de vie » (OCDE, 1995, p. 136)

Une troisième stratégie consiste à attribuer au caractère incomplet des réformes certains échecs constatés. En Russie, les auteurs du PST considèrent ainsi qu'en dépit des apparences (libération totale des prix, ouverture totale des marchés avec droits de douane nuls, programme de privatisation, objectif de réduction du déficit budgétaire à 0%), la thérapie de choc nécessaire n'a pas eu lieu (OCDE 1995 p. 37, Sachs 1995 p. 53, Mau et alii 1996 p. 299). Ceci permet de placer la responsabilité ultime des résultats dans le domaine politique, marqué par l'insuffisante volonté des réformateurs alors que le modèle proposé est le bon. Ainsi, pour B. Fedorov (ancien ministre des finances de Russie), « Les faillites et le chômage ne seront pas le problème majeur [...] Le problème majeur sera de savoir si les politiques seront assez fermes pour accélérer l'ajustement de l'économie » (Fedorov, 1995, p. 8)

L'argument qui a connu le succès le plus grand dans ce cadre a été celui de la captation de rente. Les opposants aux réformes sont assimilés aux principaux bénéficiaires de rentes de situation créées par l'ancien système ou par une mise en oeuvre incomplète des réformes du PST. Si l'analyse politique fait retour dans le débat, c'est donc pour montrer en quoi certains groupes d'intérêt ont freiné ou bloqué la technique irréprochable du PST (Aslund 1995a, Treisman et Shleifer, 1998 ; OCDE, 1995 ; Sachs 1996a) .

Dans une analyse comparative de la réforme du secteur financier dans les pays de l'Est, C. Denizer, R. Desai et N. Gueorguiev définissent la notion de « répression financière » comme l'imposition au

secteur financier de « réserves excessives », de plafonds d'intérêts, de réglementation des opérations de commerce extérieur, de réglementations prudentielles qualifiées de « contraignantes » et d'un système de taxation jugé « lourd ». La libéralisation financière permettrait de mettre un terme à cette répression financière et, par là même, de supprimer les occasions de recherche de rente qui y sont associées (Denizer et alii (1998)). La réglementation, qui sanctionne le surplomb du politique vis-à-vis de l'économique, est ici traitée comme un frottement préjudiciable à l'efficacité de la technique proposée, dont la principale qualité attendue est de libérer les forces du marché, gage d'efficacité dans le modèle standard.

L'exemple de la stabilisation en Russie

Enfin, de manière quelque peu contradictoire avec l'argument précédent, certains auteurs du PST appuient leurs analyses des échecs de la transition en Russie sur l'incomplétude de la stabilisation financière.

Dès 1993, S. Fischer indiquait qu'une cause majeure des difficultés rencontrées par les réformateurs russes est l'attention insuffisante accordée aux questions de stabilisation monétaire :

« les réformes russes auraient probablement connu plus de succès si l'accent avait été mis davantage sur la stabilisation des prix avant le *big bang* des prix » (Fischer (1993), p. 391.

C'est sur ce terrain que le FMI concentrera ses efforts vis-à-vis de la Russie, ainsi qu'une analyse systématique des rapports publiés par le Conseil d'Administration de l'institution permet d'en attester (Encadré 1)

Encadré : la stabilisation russe vue par le FMI

Dès 1993, les administrateurs du FMI font état de leurs préoccupations face aux faiblesses de la politique de stabilisation Russe : le recours aux crédits subventionnés au système financier et aux entreprises est jugé incompatible avec la transition. Les mesures budgétaires à prendre sont orientées vers la réduction de certaines dépenses et l'accroissement des recettes (IMF [1993]). En 1994, la stabilisation n'est toujours pas considérée comme complète; l'instauration d'un filet de protection sociale est vue comme le moyen d'alléger les pressions que subit le gouvernement en faveur d'un assouplissement des réformes (IMF [1994]). Dans leur rapport de 1995, les administrateurs du FMI imputent le "mardi noir"¹⁰ au relâchement de la politique monétaire et financière du deuxième semestre 1994. Les mesures internes demandées sont la suppression du financement monétaire du déficit budgétaire et du crédit net aux banques de second rang, et l'amélioration de la collecte fiscale. Les privatisations et la libéralisation sont toujours jugées insuffisantes (IMF [1995]). En 1996, les administrateurs réaffirment que l'objectif prioritaire des réformes doit être la maîtrise de l'inflation. Ils observent que la réduction du déficit budgétaire n'a été rendue possible que par une contraction supplémentaire des dépenses, les recettes fiscales n'ayant pas augmenté. L'accord du 29 mars 1996 (au titre du mécanisme élargi de crédit, *EFF*) prévoit un taux d'inflation limité à 10% annuel (objectif 1998 : 6,9%) et un déficit des administrations publiques de 4% (objectif 1998 : 2%), pour un taux de croissance de 2,6% en 1996 (objectif 1998 : 5%). Les mesures structurelles internes visent toujours la réforme de la protection sociale, la libéralisation des monopoles naturels et l'accélération des privatisations (IMF [1996]).

Source : Vercueil (2002), pp. 227-228

Les travaux académiques émanant du PST rejoignent les analyses du FMI : J. Sachs préconise

¹⁰ Le mardi 11 octobre 1994, les marchés financiers russes connaissent une crise sans précédent. Le taux de change du rouble chute en un jour de 20% par rapport au dollar.

d'accélérer le passage à un financement du déficit budgétaire par titres financiers (Sachs 1996a, p. 133). La confiance affichée par le PST dans les effets de la stabilisation atteint alors son point maximal : S. Fischer, R. Sahay et C. Végh proposent en 1996 une analyse comparative des réformes. Pour eux, le facteur clef expliquant les différences de trajectoires entre les pays est le délai de mise en place d'un programme de stabilisation : en moyenne, selon leurs estimations, la chute du PIB ralentit à T+1 et le PIB reprend à T+2, T étant l'année de mise en place du programme de réformes (Fischer et alii, 1996a, p. 230). Dans un deuxième article de la même année, les mêmes auteurs insistent sur le rôle déterminant de l'assistance technique et la conditionnalité des bailleurs de fonds internationaux (au premier rang desquels le FMI et la Banque Mondiale) dans la production de la croissance, davantage que les montants prêtés. La conclusion des auteurs est claire : la stabilisation est une « condition nécessaire et suffisante pour la croissance » (Fischer et alii, 1996b, p. 63).

La convergence de ces points de vue n'est pas surprenante : Stanley Fischer est alors économiste en chef du FMI. Ce qui l'est davantage est le raccourci que prend l'analyse précédente, qui interprète abusivement des relations statistiques entre deux variables comme des relations de causalité. En 1997, le même auteur reconnaîtra d'ailleurs que les analyses et recommandations du FMI en matière de transition relèvent non plus de la « one best way » mais d'un « art imprécis »¹¹.

L'examen des relations entre le FMI entre 1996 et 1998 et la Russie est éclairant. Presque tous les financements alloués à la Russie par le Fonds sont débloqués dans les délais prévus, alors que jusqu'en mai 1997, ils s'accompagne d'un contrôle mensuel des conditionnalités plus contraignant que les contrôles trimestriels ou annuels habituellement pratiqués. La position adoptée par le Fonds vis-à-vis de la politique de change russe renforce ce diagnostic: le soutien de la politique de rouble fort est explicite, l'adoption par la Russie de l'article VIII des statuts fondateurs du FMI (en juin 1996) permettant le déblocage immédiat d'une tranche du Mécanisme de Financement Élargi (IMF [1996]).

Toutefois, la stabilisation de la Russie, qui est saluée rapidement par les observateurs notamment par sa traduction en matière d'inflation et de taux de change (OCDE (1997), Alexashenko et Lopez-Claros (1998), Bush (1998), Desai (1998b), Fischer (1998)), n'est que virtuelle. Ses modalités (en particulier la titrisation du déficit budgétaire) génèrent des déséquilibres croissants, tandis que les restrictions monétaires accélèrent les impayés, la dollarisation de l'économie, le troc et le recours aux substituts monétaires, tout en empêchant toute reprise de l'investissement productif. Le FMI feint d'ignorer les conséquences potentielles de ces déséquilibres, les indicateurs classiques de pilotage monétaire (taux d'intérêts, taux d'inflation, taux de change) ne traduisant pas ces dégradations. Le FMI continue donc de prêter à la Russie, jusqu'au dernier moment, alors qu'il est clair pour tous les opérateurs que ces prêts ne servent qu'à alimenter la fuite des capitaux (Stiglitz, 2002).

L'épistémologie explicative du modèle standard

La science économique standard est fondée sur une épistémologie explicative (ou déductive) : à partir de lois universelles posées par hypothèse ou démontrées dans le cadre du modèle, il est possible, si l'on dispose de conditions initiales dûment explicitées, de prédire *a priori* (ou d'expliquer *a posteriori*) les phénomènes économiques observables. Cette épistémologie déductive présente l'avantage de reproduire l'épistémologie de la science physique et de conférer par là le statut de scientifiques aux économistes qui l'adoptent, ainsi que le « prix Nobel » d'économie (puisque l'on désigne ainsi un prix décerné par la banque de Suède en même temps que les autres prix Nobel) l'atteste.

11 S. Fisher, conférence annuelle de l'American Economic Association (janvier 2007), cité in *IMF Survey*, Vol. 27, n°3, 25/01/1997.

C'est ce qui permet à des auteurs importants du courant néoclassique tels Gregory Mankiw, de prolonger le voeu de Léon Walras (la science économique comme « physique sociale ») et d'élaborer un parallèle entre les économistes et les scientifiques des sciences de la nature, même si c'est pour illustrer le fait que les modèles développés par la théorie standard dans les années 1980 n'ont pas été utilisés par les économistes praticiens pour leurs préconisations appliquées de politique économique, en particulier pour ce qui concerne la macroéconomie monétaire :

« le fait que la recherche moderne en macroéconomie est peu utilisée dans la mise en oeuvre concrète des politiques macroéconomiques est la preuve la plus flagrante qu'elle est peu utile pour cela » (Mankiw, 2006, cité in Guerrien, 2007, p. 142).

Mais comme le note Bernard Guerrien, cette observation éloigne l'économie du modèle des sciences physiques qu'elle s'est donnée :

« Il y aurait selon lui, d'un côté, les « scientifiques » qui se livrent à des calculs mathématiques compliqués sur le choix de l'agent représentatif et, de l'autre, les « ingénieurs » qui bricolent comme ils peuvent avec des modèles pas toujours cohérents mais qui ont l'avantage d'exister. Ce qui est évidemment absurde : qui peut imaginer que de vrais ingénieurs puissent établir les plans des machines, des immeubles ou des ponts qu'ils comptent fabriquer sans tenir compte des résultats de la physique ? » (Guerrien, 2007, pp. 142-143).

En réalité, le problème n'est pas tant de savoir si on peut utiliser les modèles existants en économie, mais quel degré de précision on est en droit d'en attendre. Vu sous cet angle, l'espace séparant la science économique des sciences de la nature paraît infranchissable.

I

L'inversion de la prescription de conformité

L'opération consistant à présenter les préconisations de politique de transition comme les conséquences d'une approche scientifique indiscutable pose d'autres problèmes. Un modèle physique n'a pour objet que de permettre des prévisions correctes. Le modèle standard, qui sert de base à la construction de modèles appliqués adaptés aux situations rencontrées, a d'autres fonctions. L'une d'elles découle des deux « théorèmes de l'économie du bien-être » qui ont établi l'équivalence entre équilibre général et optimum de Pareto. De cette équivalence entre deux sous-ensembles (la théorie des préférences et la théorie des prix), les auteurs de la théorie standard ont déduit une transformation d'un modèle prédictif en modèle descriptif. Si le modèle ne décrit pas correctement la réalité, alors la réalité doit être transformée pour être rendue ressemblante au modèle. Cette procédure de retournement du modèle contre la réalité présente l'avantage non négligeable de transformer toute question politique en une question technique : la politique préconisée sert-elle la transformation de la réalité en direction d'une meilleure conformité au modèle ? Il s'agit d'une inversion de la prescription de conformité par rapport à ce qu'elle est dans le modèle des sciences naturelles : dans celles-ci, la prescription est de faire en sorte que le modèle traduise correctement les phénomènes observés ; dans celui-là, la prescription est de faire en sorte que le phénomène observé traduise correctement le modèle.

Dans ce schéma, le théoricien prend sur soi l'entière responsabilité du politique puisqu'il détermine le bien commun. Il ne lui reste plus qu'à attribuer des notes aux gouvernements dans la conduite de leur politique, plus ou moins proches de ce qui a été défini une fois pour toutes comme le bien commun.

Ainsi que l'écrit Pierre Bourdieu,

« ce n'est peut-être pas par hasard si tant de gens de ma génération sont passés sans peine d'un fatalisme marxiste à un fatalisme néolibéral : dans les deux cas, l'économisme déresponsabilise et démobilise en annulant le politique et en imposant toute une série de fins indiscutées, la croissance maximum, l'impératif de compétitivité, l'impératif de productivité, et du même coup un idéal humain, que l'on pourrait appeler l'idéal FMI » (Bourdieu P., 1996)

Il s'agit de passer d'une science économique hégémonique se voulant universelle à une science modeste et flexible, acceptant son encastrement dans les relations sociales et les contraintes politiques du moment. Une analyse institutionnelle de l'économie et le sens commun montrent que les politiques économiques ne sont pas réductibles à de simples techniques. Elles nécessitent une appropriation par les acteurs (ménages institutions et organisations) qui n'est pas donnée a priori. L'économiste étant lui-même pris dans un tissu d'intérêts et de stratégies ne peut prétendre à l'objectivité qui reste l'idéal des sciences de la nature. En reconnaissant sa position particulière, il accepte la responsabilité de prendre des risques dans ses choix et joue son rôle en explicitant les hypothèses qui fondent son analyse et le conduisent à proposer des politiques appropriées. Compte tenu du nombre de variables présentes dans les phénomènes sociaux, l'analyse de l'économiste consiste le plus souvent à se donner de bonnes raisons d'en négliger certaines, pour donner la priorité à d'autres. La transition est un bon exemple de ces décisions où l'ampleur des conséquences d'une politique économique donnée a démultiplié la dimension politique du choix de l'économiste.

L'exemple de la transition nous semble plaider pour l'idée que le passage d'une approche descriptive à une approche normative ne peut se faire que sous certaines conditions :

- condition de pertinence : le modèle doit présenter un degré suffisant d'adéquation aux faits sociaux et économiques étudiés
- condition d'amélioration continue : les propositions de politique économique issues du modèle devraient être locales et limitées, préférant l'amélioration continue à la politique de la table rase.

Références bibliographiques

Alexashenko S. [1992] : "General Remarks on the Speed of Transformation in the Socialist Countries", in *Review of Economies in Transition (Bank Of Finland Institute of Transition)*, N°3, 1992, pp. 23-47.

Alexashenko et Lopez-Claros (1998),

Aslund A. [1995a] : " *How Russia Became a Market Economy* ". Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1995, 378 p.

Blanchard O., Dornbush R., Krugman P., Layard R., Summers L., « Reforms in Eastern Europe ». Cambridge, Mass. : MIT Press, 1991

Denizer et alii 1998

Desai (1998b),

Bourdieu P. (1996), communication aux « rencontres culturelles de Fribourg, 1996 », repris in « Dans la tête d'un banquier », Manière de voir, décembre2008 -janvier 2009, pp. 20-21

Bush (1998),

Camdessus M. [1992] : "Economic Transformation in the Fifteen republics of the Former USSR : a Challenge or an Opportunity for the World?", *Conférence, School of Foreign Office, University of Georgetown*. Washington, D. C. : IMF, 15 April 1992.

Camdessus M. [1994] : "Supporting Transition in Central and Eastern Europe : An Assessment and Lessons from the IMF's Five Years Experience", *Second Annual Francisco Fernandez Ordóñez Address*. Madrid, 21 décembre 1994.

Favereau O. [1989] : " Marchés Internes, Marchés Externes ", in *Revue Economique*, N°spécial : " L'Economie des Conventions ", mars 1989, pp. 121-182.

Fedorov B. 1995,

Fischer S., Sahay R., Vegh C. A. [1996a] : " Economies in Transition : The Begining of Growth ", in *The American Economic Review*, Vol. 86, N°2, pp. 229-233.

Fischer S., Sahay R., Vegh C. [1996b] : "Stabilization and Growth in Transition Economies : the Early Experience", in *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, N°2, Spring 1996, pp. 55-70.

Fischer (1998);

Guerrien, 2007, « L'illusion économique ». Sophia antipolis : Omnisciences, 2007, 220 p.

Koen V., Gavrilencov E., 1995 "How Large Was the Output Collapse in Russia? Alternative Estimates and Welfare Implications", IMF Working Paper No. 94/154

Kuhn T. (1962:1983) : La structure des révolutions scientifiques (trad. fr. de *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, Ill. : The University of Chicago Press, 1962) Paris : Flammarion, 1983.

N. Gregory Mankiw, The Macroeconomist as Scientist and Engineer, NBER Working Paper No. 12349, Issued in July 2006

Mau et alii 1996

OCDE, 1995

OCDE (1997),

Sachs 1995

Sachs 1996a,

Treisman et Shleifer, 1998

Stiglitz 2002 « La grande désillusion ». Paris : Fayard, 2002.

Vercueil, J. : « Transition et ouverture de l'économie russe (1992-2002). Pour une économie institutionnelle du changement ». Paris : L'Harmattan, 2002.

Williamson, 1990 : « Latin American Adjustment : How Much has Happened ? » Washington, D.C. : Institute for International Economics, 1990.