



# LES RÉFORMES DES FINANCES PUBLIQUES EN DIX ANNÉES DE TRANSITION

VITO TANZI \*

GEORGE TSIBOURIS \*\*

**N**ous avons assisté pendant la dernière décennie à ce qui constitue certainement la plus importante expérience économique de ce siècle. La plupart des pays socialistes dotés d'une économie à planification centrale ont entamé un processus de changement visant à les transformer en économies de marché. Cette transformation a entraîné de profonds changements dans de nombreuses politiques, institutions et pratiques économiques.

Après environ une décennie de transition, comment évaluons-nous ce qui s'est passé jusqu'à présent<sup>1</sup> ? Qu'avons-nous appris des développements de la dernière décennie ? Dans certains pays et dans certains domaines, le processus de transition a considérablement progressé. Ailleurs, il reste beaucoup de chemin à parcourir. Pour quelques pays, on a l'impression que l'ancien système est largement révolu, mais que le nouveau système est loin de prendre le relais. Dans certains cas, une sorte de vide institutionnel s'est donc développée.

Pour que le processus de transition aboutisse, les pays vont devoir développer les institutions nécessaires au bon fonctionnement des marchés privés et établir un rôle gouvernemental complémentaire et non contraire à l'économie de marché. Le présent document s'intéresse au rôle joué par les finances publiques dans le processus de transition et aux progrès réalisés dans la création des institutions essentielles au bon fonctionnement de l'économie de marché.

\* Directeur du Département des finances publiques au FMI.

\*\* Chef de division adjoint du Département Afrique et travaillait auparavant au Département des finances publiques au FMI.

Les auteurs tiennent à remercier Steven Barnett et William Riordan pour l'aide apportée à la collecte des données nécessaires au présent document ainsi que Calvin McDonald et Luc Leruth pour leurs conseils.



### *Conditions initiales*

Pour fixer le cadre du débat qui suit, certaines des caractéristiques essentielles de l'environnement économique du début de la transition sont présentées. À cette époque, la part du PIB tirée des activités du secteur privé était très réduite dans tous les pays en transition. Elle était inférieure à 1 % dans des pays comme la Tchécoslovaquie et la Russie et atteignait presque 20 % en Pologne, pays qui, à l'époque, possédait le secteur privé le plus important. Par contraste, la part du PIB issue du secteur privé est d'environ 80 % aux États-Unis. La production économique dans les économies à planification centralisée concernait donc essentiellement le secteur public, car peu d'actifs productifs pouvaient être contrôlés par le privé et peu d'activités privées étaient autorisées. Le gouvernement était omniprésent dans l'économie.

Les prix et les bénéfices économiques véritables ne jouaient pas un très grand rôle dans l'allocation des ressources car l'utilisation de ces ressources était déterminée par des décisions politiques prises au sein du bureau de planification. Des plans détaillés fournissaient des cibles quantitatives pour les moyens de production et la production même des entreprises, ainsi que pour les échanges extérieurs. Les prix étaient fixés principalement pour faciliter la mise en œuvre et l'exécution du plan. Dans les économies de marché, les décisions politiques ont une influence majeure sur l'utilisation des ressources publiques, mais bien moindre sur le reste de l'économie. Dans l'environnement existant avant le début de la transition, parler de « finances publiques » n'avait pas beaucoup de sens, car l'existence de finances publiques présuppose celle de finances privées. Les pays n'avaient pas besoin de systèmes fiscaux fondés sur le marché pour accroître les recettes publiques, car le gouvernement pouvait simplement s'approprier la part de la production totale - publique en grande partie - pour ses propres besoins. Comme il possédait pratiquement tout, le gouvernement décidait la manière dont il voulait effectuer la division et utiliser la totalité de la production. Les entreprises publiques n'étaient autorisées à détenir qu'un seul compte à la monobanque et toutes les transactions (y compris les paiements fiscaux) devaient passer par ce compte unique. Dans cet environnement, les impôts étaient principalement des transferts d'une activité à une autre, particulièrement compte tenu des distorsions introduites par le régime des prix et du taux de change fixe imposés par le plan. Il n'y avait donc pas véritablement besoin d'une administration fiscale dans le sens de celles que nous connaissons dans les économies de marché. Le rôle des administrateurs fiscaux consistait principalement à faire en sorte que les fonds soient transférés sur le compte de l'État et que la comptabilité en soit correctement effectuée.



De manière plus surprenante, il n'existait pas de service du budget, de lois budgétaires ni de trésor dans ces économies. Les allocations budgétaires aux différentes fonctions et programmes s'effectuaient par l'intermédiaire du plan. La fonction de trésorerie jouait principalement un rôle d'attribution de fonds et était assurée par la monobanque. Dans cet environnement, il n'existait pas de règles fixes bien définies auxquelles un individu ou une entreprise pouvait faire appel s'il était en désaccord avec les actions du gouvernement.

De nombreuses activités budgétaires généralement du ressort du gouvernement dans les économies de marché n'étaient pas assurées par l'État mais plutôt par les entreprises publiques. Celles-ci offraient toute une gamme de services aux travailleurs et à leurs familles : logement, scolarisation, formation professionnelle, services médicaux et retraites. En outre, les entreprises embauchaient des travailleurs parce qu'on leur demandait de le faire et non pas nécessairement parce qu'elles en avaient besoin. En conséquence, il n'existait pas - officiellement - de chômage et pas non plus de programmes développés de protection sociale visant à protéger les travailleurs sans emploi.

### *Première phase de la réforme*

On a beaucoup écrit sur les changements économiques qui doivent se produire pour que ses pays deviennent des économies de marché. Dans l'approche radicale prônée par de nombreux économistes, dont Jeffrey Sachs, la première phase de la transition devait être principalement marquée par la privatisation, la libéralisation des prix et la stabilisation macroéconomique. Si les tenants de cette thérapie de choc ne le disaient pas clairement, ils donnaient pourtant l'impression que ces éléments suffiraient à mener ces économies au point voulu par les décideurs, c'est-à-dire au stade de l'économie de marché.

Lorsqu'on s'intéresse uniquement à l'aspect « thérapie de choc » de la transition, on a l'impression que de nombreux progrès ont été accomplis (BERD, 1998). La part du secteur privé dans le PIB - pratiquement insignifiante il y a dix ans - s'est considérablement accrue dans de nombreux pays (voir tableau n° 1). En particulier elle a atteint et parfois dépassé 70 % dans des pays tels que l'Albanie, l'Estonie, la Fédération de Russie, la Hongrie, la Lituanie, la République slovaque et la République tchèque. Seuls le Bélarus, le Tadjikistan et le Turkménistan ont vu la part du secteur privé dans le PIB rester en-dessous de 35 %. On notera toutefois qu'on se réfère ici à la privatisation du contrôle et non pas nécessairement à celle de la direction. Dans de nombreux cas, malgré l'avancée de la privatisation, la direction est restée inchangée ou a continué à agir comme si les entreprises étaient toujours contrôlées par l'État.

L'un des aspects intéressants de l'expérience de privatisation est la faible corrélation entre l'évolution des entreprises d'État (voir paragraphe précédent et tableau n° 1) et le produit budgétaire de la privatisation. Comme nous l'avons vu, l'État contrôlait pratiquement tout avant la transition et ce tout représentait probablement un multiple du PIB en valeur totale<sup>2</sup>. Pourtant, les revenus que l'État a tirés de la vente des biens publics étaient insignifiants (voir tableau n° 2). Par rapport au PIB, les recettes de la privatisation dans les économies en transition étaient en fait bien moindres que dans de nombreuses économies de marché développées ou en développement ayant privatisé leurs entreprises publiques (à l'exception notable du Kazakhstan où la privatisation s'était focalisée sur le secteur primaire).

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation mais les résultats ne varient pas. Un petit nombre d'individus ont utilisé leur position d'initiés ou leurs contacts pour accumuler d'énormes richesses<sup>3</sup>. C'était une braderie à laquelle seuls quelques privilégiés étaient invités. En Russie par exemple, on a établi que des actifs d'une valeur de 50 à 60 Md\$ EU avaient été acquis à 1,5 Md\$. Bien souvent, les fonds utilisés pour acquérir ces actifs avaient été obtenus de banques contrôlées par les acquéreurs. Comme Frye et Shleifer (1998) l'ont indiqué, lorsque des individus s'enrichissent à ce point en pillant les finances publiques, une société peut-elle être disposée à promulguer des lois protégeant la propriété privée ? En conséquence, la privatisation - censée être une étape fondamentale dans l'économie de marché - devient elle-même un obstacle au respect d'une condition fondamentale de cette même économie : la protection de la propriété privée.

La privatisation par la *nomenklatura* et d'autres développements de cet ordre ont radicalement modifié la distribution des ressources dans ces pays. Avant la transition, ils bénéficiaient d'une des meilleures distributions des revenus dans le monde. La première colonne du tableau n°3 montre les coefficients de Gini pour la période 1987-1988. Dans la plupart des pays, ils se situaient juste au-dessus de 20, d'excellents résultats au regard des normes internationales. Au milieu des années 1990, les coefficients de Gini avaient sensiblement augmenté et atteignaient en Russie, en Ukraine et au Kirghizistan des valeurs observées seulement dans certains pays en développement<sup>4</sup>. Les coefficients se sont probablement encore accrus récemment. Le plus inquiétant est que cette augmentation des inégalités s'est produite, non parce que des richesses ont été créées par ceux qui ont bénéficié davantage de la distribution des ressources, mais parce que ces richesses ont été soustraites aux États parfois avec la complicité implicite des gouvernants<sup>5</sup>.

**Tableau n° 1**  
**Progrès de la transition en Europe Centrale et Orientale, dans les États baltes et la CEI<sup>a</sup>**

Pays	Part du secteur privé dans le PIB en %, mi 1998 (estimation de la BERD)	Privatisation à grande échelle	Privatisation à petite échelle	Gouvernance et restructuration des entreprises	Libéralisation des prix	Système de taux de change	Politique commerciale et de concurrence	Réformes bancaires et libéralisation des taux d'intérêt	Marchés boursiers et institutions financières non-bancaires
Albanie	75	2	4	2	3	4	2	2	2-
Arménie	60	3	3	2	3	4	2	2+	2
Azerbaïdjan	45	2	3	2	3	3	1	2	2-
Bélarus	20	1	2	1	2	1	2	1	2
Bosnie-Herzégovine	35	2	2	2+	3	2	1	2	1
Bulgarie	50	3	3	2+	3	4	2	3-	2
Croatie	55	3	4+	3-	3	4	2	3-	2+
ERY de Macédoine	55	3	4	2	3	4	1	3	2-
Estonie	70	4	4+	3	3	4	3-	3+	3
Géorgie	60	3+	4	2	3	4	2	2+	1
Hongrie	80	4	4+	3+	3+	4+	3	4	3+
Kazakhstan	55	3	4	2	3	4	2	2+	2
Lettonie	60	3	4	3-	3	4	3-	3-	2+
Lituanie	70	3	4	3-	3	4	2+	3	2+
Moldavie	45	3	3+	2	3	4	2	2+	2
Ouzbékistan	45	3-	3	2	2	2-	2	2-	2
Pologne	65	3+	4+	3	3+	4+	3	3+	3+
République kirghize	60	3	4	2	3	4	2	3-	2
République slovaque	75	4	4+	3-	3	4+	3	3-	2+
République tchèque	75	4	4+	3	3	4+	3	3	3
Roumanie	60	3-	3+	2	3	4	2	2+	2-
Russie	70	3+	4	2	3-	2+	2	2	2-
Slovénie	55	3+	4+	3-	3	4+	2	3	3
Tadjikistan	30	2	2+	2-	2	3-	1	1	1
Turkménistan	25	2-	2	2-	2	1	1	1	1
Ukraine	55	2+	3+	2	3	3-	2	2	2

Source : Transition Report, 1998 de la BERD. a/ Les pays sont classés de 1 (progrès faibles) à 4 (progrès importants).

**Tableau n°2**  
**Produit de la privatisation**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	(En pourcentage du PIB)											
Moyenne (non-pondérée ; tous pays)	...	...	...	..	...	0,4	0,6	0,5	0,7	0,8	1,1	1,0
Moyenne (non-pondérée ; États baltes, Russie, et autres pays de l'ex-Union soviétique)	...	...	...	...	...	0,5	0,7	0,5	0,5	0,6	0,8	1,2
Arménie	...	...	...	...	...	...	...	0,0	0,0	0,0	0,0	...
Azerbaïdjan	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bélarus	...	...	...	...	...	...	0,1	0,3	0,3	0,0	0,1	...
Estonie	...	...	...	..	...	...	...	...	...	...	...	...
Géorgie	...	...	...	...	...	...	...	...	0,1	0,3	0,2	0,5
Kazakhstan	...	...	...	...	...	...	4,5	1,7	3,1	3,8	3,1	...
Lettonie	...	...	...	...	...	...	0,1	0,3	0,4	0,3	1,3	1,0
Lituanie	...	...	...	...	...	0,8	0,9	0,4	0,2	0,1	0,3	5,3
Moldavie	...	...	...	...	...	...	...	0,4	0,3	0,4	2,4	0,8
Ouzbékistan	...	...	...	...	...	...	0,2	0,7	0,8	0,8	0,5	...
République kirghize	...	...	...	...	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,1	0,2
Russie	...	...	...	...	...	0,5	0,4	0,8	0,2	1,1	...	...
Tadjikistan	...	...	...	...	...	0,7	0,2	0,3	0,5	0,2	0,6	0,5
Turkménistan	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Ukraine	...	...	...	...	...	...	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,4
Moyenne (non-pondérée ; Europe de l'Est)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,4	0,5	0,8	0,9	1,4	0,7
Albanie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,7	1,2	0,1	0,2	0,3	0,2
Bulgarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,2	0,9
Croatie	...	...	...	...	...	...	...	0,4	0,8	1,2	1,3	1,7
ERY de Macédoine	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1,2
Hongrie	...	...	...	0,0	0,1	0,8	0,4	0,8	3,1	3,9	3,1	0,4
Pologne	...	...	...	0,0	0,2	0,4	0,8	0,3	0,3	0,5	1,5	...
République slovaque	...	...	...	...	...	0,0	0,0	0,2	...	...	...	...
République tchèque	...	...	...	...	...	0,0	0,7	1,6	1,1	0,2	0,4	0,4
Roumanie	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1,0	1,0
Slovénie	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4	0,5	0,0

Source : Données fournies par les autorités et estimations du FMI.

**Tableau n°3**  
**Évolution des inégalités de revenus pendant la transition**

	Coefficient de Gini (revenu par pays)	
	1987-1988	1993-1995
République slovaque	20	19
Hongrie	21	23
Slovénie	22	25
République tchèque	19	27 <sup>b/</sup>
Bélarus	23	28 <sup>c/</sup>
Pologne	26	28 <sup>d/</sup>
Roumanie	23 <sup>a/</sup>	29 <sup>b/</sup>
Lettonie	23	31
Ouzbékistan	28 <sup>a/</sup>	33
Kazakstan	26	33
Bulgarie	23 <sup>a/</sup>	34
Estonie	23	35 <sup>c/</sup>
Turkménistan	26	36
Moldova	24	36
Lituanie	23	37
Ukraine	23	47 <sup>b/</sup>
Russie	24	48 <sup>c/</sup>
République kirghize	26	55 <sup>c/</sup>

Sources : Programme de développement des Nations-Unies (1996) ; Milanovic (1998). Adopté par Kolodko (1998).

Remarque : Pour la plupart des pays la catégorie de revenus pour 1993-1995 est le revenu disponible. En 1987-1988, il s'agit du revenu brut puisqu'à l'époque l'imposition sur les revenus personnels était faible, comme l'était la différence entre les revenus nets et bruts. Le revenu inclut la consommation en nature, sauf pour la Hongrie et la Lituanie en 1993-1995.

a/ 1989.

b/ mensuel

c/ trimestriel

d/ bi-annuel

Des pays où les différences de revenus avaient été largement maîtrisées dans le passé se retrouvèrent en quelques années avec des hommes et des femmes comptant parmi les plus riches du monde et menant une vie de consommation ostentatoire. Certains de ces nouveaux riches acquièrent également un pouvoir politique substantiel. Il est facile de deviner la réaction des populations des pays envers les changements économiques ayant provoqué une telle situation. Il est également facile de comprendre pourquoi le développement de l'économie de marché associé à ces changements a été blâmé pour ces abus. Dans un tel contexte, la plupart des mesures nécessaires pour rendre l'économie de marché dynamique et efficace seront perçues par la majeure partie de

la population comme des mesures prises pour protéger la fortune mal acquise des nouveaux riches. Il n'est donc pas surprenant que ces mesures n'aient pas rencontré d'écho favorable dans le processus politique. En conclusion, on ne s'étonnera pas que la privatisation ne soit pas perçue comme un signe de progrès positif vers l'économie de marché<sup>6</sup>. Il faudra, tôt ou tard, que les gouvernements de ces pays prennent au sérieux leur rôle de promotion de l'équité<sup>7</sup>. Il reste à voir quelle forme prendra ce rôle ; il est toutefois peu probable que ce rôle soit favorable à l'économie de marché.

Des progrès importants ont été accomplis en matière de libéralisation des prix et dans certaines autres réformes. Le tableau n° 1 (extrait du *Transition Report 1998* de la BERD) fournit quelques informations utiles. Il classe les pays sur la base d'un indice de 1 (progrès faible) à 4 (progrès important). Si certains pays ont peu progressé (Biélorus, Ouzbékistan, Tadjikistan), la plupart ont connu une certaine évolution et certains ont accompli des progrès significatifs (Hongrie, Pologne). Bien entendu, si une évolution de 1 à 4 est bienvenue et indique un progrès vers une complète libéralisation des prix, on notera que la suppression d'une restriction et le maintien de plusieurs autres ne constituent pas la garantie d'une meilleure efficacité. Si les contrôles des prix maintenus concernent des secteurs importants et vitaux tels que l'énergie, ils peuvent entraîner d'importantes distorsions. Ce point n'est généralement pas compris.

Le graphique n° 1 également extraite du *Transition Report 1998*, décrit utilement le programme de réformes radicales résumé dans le tableau n° 1. On pourrait en conclure que beaucoup a été fait mais qu'il reste beaucoup de chemin à parcourir.

Dans un article intéressant, Shleifer (1997) écrit que, si la libéralisation des prix élimine le contrôle gouvernemental sur ces prix, la stabilisation impose aux gouvernements des contraintes budgétaires plus sévères, et la privatisation les prive du contrôle direct qu'ils avaient auparavant sur les entreprises. Ces changements peuvent suffire à abolir une économie à planification centralisée mais pas à la transformer en économie de marché. Pour cela, de nombreux autres changements plus profonds devront être mis en œuvre. Et il est clair que la « thérapie de choc » est muette quant au rôle que le gouvernement et en particulier les organes financiers devraient jouer dans le nouvel environnement économique<sup>8</sup>.

### *Autres réformes*

Le processus de transition ne peut être considéré comme abouti une fois les prix libéralisés, les entreprises d'État privatisées et la macroéconomie stabilisée. Pour être complet, ce processus requiert

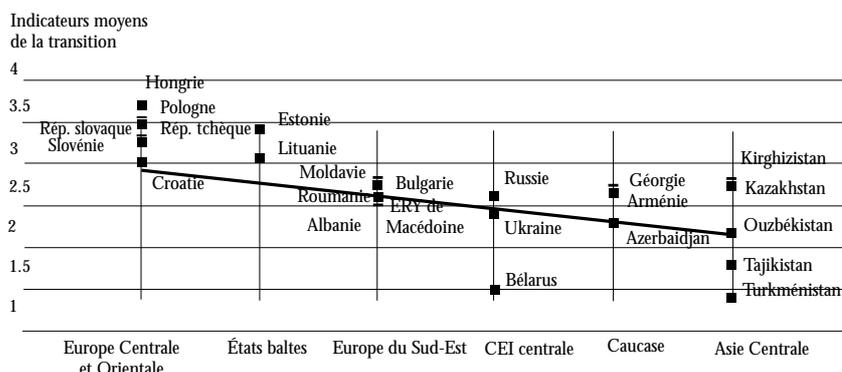


une transformation beaucoup plus profonde de l'économie des institutions et des processus. La « thérapie de choc » concerne la partie facile ou superficielle de la transition. Une transition aboutie exige que la plupart des prix soient libéralisés, que les entreprises publiques ne soient pas seulement privatisées mais le soient de manière transparente et aussi juste que possible. Par ailleurs, non seulement le contrôle des entreprises mais également leur direction doivent être dégagés des interférences politiques. Dans ce contexte, la rentabilité devient le critère essentiel pour la plupart des décisions d'investissement. Des activités considérées comme socialement souhaitables sont financées par l'État et non par les entreprises, qu'elles soient publiques ou privées. Les fonctions économiques essentielles de l'État doivent continuer à être correctement assumées au moment même où il se retire ou réduit considérablement son rôle dans de nombreuses activités secondaires. Ce point est particulièrement important pour ce qui concerne sa fonction de réglementation.

Les économies, comme la circulation automobile, doivent être réglementées. À l'instar des règles de circulation, les règles qui régissent l'économie doivent être peu nombreuses, claires et laisser peu de place à l'interprétation ou au bon vouloir des citoyens ou des agents chargés de les appliquer. Si le principe directeur de la planification centralisée était que tout était interdit à moins d'être explicitement autorisé, le principe directeur de l'économie de marché devrait être que tout est autorisé à moins d'être expressément interdit. Si ce principe était suivi, il permettrait d'éliminer une part importante des interférences inutiles de l'État dans l'économie et de limiter la corruption.

Pour accomplir leur tâche, les États ont besoin d'institutions bien développées dirigées par des individus compétents guidés par des motivations justes. En d'autres termes, les objectifs des personnes qui dirigent les institutions ne doivent pas différer des objectifs de ces mêmes institutions, qui doivent elles-mêmes être compatibles avec l'intérêt général. Il est clair que ces institutions n'existeront pas par magie. Elles doivent être créées et sans cesse réformées. Dans les pays industriels, la création de ces institutions a pris des siècles et dans certains cas, elles sont toujours en voie de développement et d'amélioration. Dans les économies en transition, leur création a dû s'effectuer dans un laps de temps beaucoup plus court et dans des circonstances beaucoup moins favorables. Comme certaines des compétences requises par ces institutions n'étaient pas faciles à trouver sur place, des erreurs étaient inévitables.

## Graphique n°1 Tendances régionales des réformes



Source: *Transition Report* 1998 de la BERD.

Pour bien fonctionner, les économies de marché requièrent des administrations publiques capables d'établir et d'appliquer les principales règles du jeu (par exemple sur la concurrence), de promouvoir les objectifs sociaux communs, de réunir les fonds nécessaires au financement des activités du secteur public, de dépenser lesdites recettes de manière rationnelle, d'apporter les corrections requises au fonctionnement du secteur privé, de faire respecter les contrats, de protéger la propriété, de produire des biens collectifs... Sans contrôle efficace, le secteur privé peut s'apparenter à une jungle.

Lorsque les institutions publiques nécessaires n'existent pas ou, si elles existent, lorsque les motivations de ceux qui les dirigent sont perverties, l'État peut facilement devenir un obstacle à l'activité économique car il finit par être utilisé par ceux qui le contrôlent pour leur bénéfice personnel (voir Nagy, 2000). C'est ce qui se produit généralement avec la corruption (voir Tanzi, 1998). La corruption est l'appropriation de certains secteurs de l'appareil gouvernemental au bénéfice de groupes d'intérêt particulier ou d'individus. Dans ce cas, la réalisation des objectifs sociaux devient difficile et certaines des actions du gouvernement deviennent nuisibles. Les administrations publiques cessent d'être favorables au marché et deviennent un obstacle à leur bon fonctionnement. Dans ce contexte, et pour illustrer les limites de « la thérapie de choc », on notera que les autorités disposent de plusieurs méthodes, autres que la régulation des prix, le contrôle des entreprises et les déséquilibres macroéconomiques, pour influencer les activités économiques.



Pour qu'un processus de transition réussisse dans le domaine des finances publiques, il importe de créer des institutions fiables ainsi que des programmes de dépenses publiques raisonnables, comprenant des filets sociaux contre des risques fondamentaux tels que le chômage, la vieillesse ou la maladie. Ces filets sociaux et programmes de dépenses publiques doivent ressembler à certains de ceux mis en œuvre dans les économies de marché plutôt qu'à ceux hérités du passé. Le fardeau des engagements passés doit être réduit. C'est un point particulièrement important dans le domaine des retraites et du chômage. Une économie de marché ne peut garantir un travail à tous et un dispositif social contre le chômage est donc nécessaires. Les engagements publics en matière de retraite doivent être compatibles avec la nouvelle réalité fiscale. On notera également que dans un environnement où le PIB réel est en diminution - comme c'est le cas pour beaucoup de ces pays - les prévisions budgétaires deviennent extrêmement difficiles. C'est tout particulièrement dans ce contexte que l'État doit se concentrer sur les besoins sociaux essentiels et réduire ses engagements à des niveaux réalistes. Des réformes majeures seront pour cela nécessaires.

La destination finale de la transition doit inclure des programmes de dépenses qui peuvent être financés à partir de recettes publiques produites sans créer de fardeaux excessifs pour le secteur privé<sup>9</sup>. Parce que les dépenses publiques sont financées principalement par les recettes fiscales et que le niveau de taxation d'un pays dépend de son développement économique et de l'évolution du système et des services fiscaux, cette contrainte de revenus doit être prise en compte pour déterminer le niveau programmé de dépenses publiques. Une fois les plans de dépenses établis, il peut être difficile de les modifier, particulièrement à la baisse. C'est particulièrement vrai pour des dépenses (pensions, prestations maladie et emplois publics) qui impliquent des obligations à long terme et un grand nombre de bénéficiaires. Les pays en voie de développement ont des niveaux fiscaux généralement inférieurs de moitié à ceux des pays industriels. En termes de revenu par habitant et de structure économique, la plupart des pays en transition sont, en général, beaucoup plus proches des pays en voie de développement que des pays industrialisés. On pourrait donc s'attendre à ce que les impôts aient tendance à baisser vers les 15 à 25 % du PIB constatés dans les pays en voie de développement plus favorisés même si, dans certaines des économies en transition, les ratios impôts-PIB pourraient être encore bien supérieurs à l'heure actuelle. Les pays doivent donc rester réalistes s'agissant des programmes de dépenses publiques dans lesquels ils s'engagent<sup>10</sup>.

Enfin, comme l'État doit jouer son rôle non seulement en fonction de considérations économiques, mais aussi de l'interaction des forces



politiques et économiques, il est important - dans la définition de ce rôle - que les points de vue de la branche exécutive et ceux de la branche législative s'accordent. Le processus politique qui engendre le corps législatif et la branche exécutive du gouvernement influence bien sûr ce résultat. Si les branches législative et exécutive ne s'entendent pas sur l'action de l'État, comme ce fut le cas en Russie et dans quelques autres pays, il est peu probable que cet État puisse bien jouer son rôle ou qu'une politique rationnelle soit mise en œuvre. Dans le même esprit, des règles claires doivent établir les responsabilités budgétaires des administrations nationales et locales, car le rôle de l'État ne peut se définir seulement en termes nationaux<sup>11</sup>. Ces règles ne peuvent pas être trop souples et doivent être assez précises pour déterminer le moment où un niveau d'autorité outrepassa ses limites. Dans plusieurs pays, les dispositions budgétaires entre les échelons nationaux et locaux sont vagues et les activités des administrations locales ont souvent échappé à tout contrôle. Pour certains de ces pays, malgré l'importance des administrations locales dans le secteur budgétaire, le principe de l'iceberg s'est développé, toute l'attention s'étant portée sur la partie visible (l'administration nationale) tandis que le rôle et les activités des échelons locaux ont été largement ignorés. En Russie, par exemple, on a tant parlé des difficultés rencontrées par l'administration nationale pour collecter ses recettes que beaucoup ont fini par penser que les impôts russes étaient peu élevés et que la solution du problème budgétaire du pays était nécessairement une augmentation des recettes fiscales plutôt qu'une rationalisation des dépenses totales ou une redistribution des recettes entre les administrations nationales et locales (voir Craig, Norregaard et Tsibouris, 1997, pour une description du système de relations fiscales intergouvernementales en Russie)<sup>12</sup>.

12

### *LES RÉFORMES DES FINANCES PUBLIQUES DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE*

Des réformes majeures se sont déroulées pendant les années 1990 dans la plupart des pays en transition. Certaines de ces réformes se sont beaucoup mieux déroulées que d'autres. En conséquence, comme l'indique le graphique n° 1, il existe de nombreuses différences entre les pays en termes de rythme de réforme. En général, les États baltes et d'Europe de l'Est ont réalisé de rapides progrès, tandis que d'autres pays ont eu plus de mal à créer des institutions budgétaires, à contrôler les déséquilibres financiers et à redéfinir le rôle de l'État. Mais, même au sein de ces larges groupes de pays, il existe des différences importantes à ne pas ignorer. Les pages qui suivent offrent une vue d'ensemble de certains de ces changements, laissant de côté certains points de détail.



### *Politique fiscale et administration*

Avant la transition, la majeure partie des recettes fiscales provenait de trois sources : impôt sur le chiffre d'affaires, impôt sur les entreprises et charges sociales. Les caractéristiques particulières des économies à planification centralisée rendaient la collecte de ces impôts relativement simple. Parmi ces caractéristiques : (1) la connaissance par les autorités des quantités produites par les entreprises d'État et des prix de vente de la production (le plan fournissait ces données) ; (2) le rôle de la monobanque dans le traitement des paiements et les restrictions qu'elle imposait sur la manière dont les paiements étaient réglés et (3) la concentration élevée d'activités économiques dans quelques très grandes entreprises, ce qui facilitait grandement les contrôles et le recouvrement des impôts. Ces bases fiscales fiables généraient des recettes très importantes (parfois jusqu'à 50 % du PIB) sans nécessiter d'administrations fiscales particulièrement complexes. Dans le cas particulier de l'Union soviétique, les recettes générales du gouvernement s'élevaient en 1989 à environ 41 % du PIB (voir JSSE, 1991).

Dans la période de pré-transition, les impôts n'étaient pas recouverts sur la base de lois fiscales détaillées et codifiées définissant précisément l'assiette fiscale et établissant la taxation en fonction de taux paramétriques tout en respectant les droits des contribuables. Particulièrement, s'agissant de l'impôt sur les entreprises, ils étaient souvent collectés en fonction de négociations entre ces entreprises et les agents gouvernementaux. L'État était toujours libre de modifier les taux et, de fait, les modifiait souvent (voir Tanzi, 1994)<sup>13</sup>. Dans cet environnement, l'imposition avait tendance à être laxiste et ne constituait pas véritablement une obligation rigide et bien définie. Des négociations pouvaient permettre de la réduire ou de l'augmenter. Lorsqu'une entreprise était en difficulté, les impôts étaient négociés à la baisse ; lorsque l'État avait besoin de recettes complémentaires, ils étaient à la hausse. Beaucoup pensaient donc qu'on n'échappait pas à la mort, mais qu'on pouvait échapper aux impôts.

En même temps, dans ce contexte, la plupart des individus n'avaient jamais de contact direct avec les autorités fiscales. Comme la plupart des impôts étaient dissimulés à ceux qui, en fin de compte, les payaient, très peu de gens étaient conscients que, indirectement, ils payaient des sommes importantes au fisc. Ainsi, le développement d'une « conscience fiscale » ou d'une culture fiscale est toujours resté lettre morte. Cette tradition a créé une attitude hostile envers le paiement d'impôts explicites induit par la transition (voir Kornai, 1997). Ainsi, l'instauration d'un système fiscal transparent a été plus difficile.



La transition a affecté de manière radicale le système traditionnel de recettes et lui a été préjudiciable. Un déclin significatif de la perception des recettes fiscales s'en est suivi. Le processus de transition :

1. a éliminé le plan et avec lui les informations (bonnes ou mauvaises) qu'il permettait d'obtenir sur les quantités produites et les prix de vente de la production. L'administration a dû ainsi s'appuyer sur d'autres sources (déclarations des contribuables...) pour obtenir ces informations. Le risque d'évasion fiscale s'est ainsi accru ;
2. a attaqué les fondations de la fiscalité, autrefois stables, à la suite des baisses de la production, de la rentabilité des entreprises d'État et des salaires réels ;
3. a accru de manière radicale le nombre de producteurs et donc le nombre de contribuables potentiels, avec l'apparition de nombreuses activités du secteur privé. Les administrations fiscales habituées à travailler avec un nombre relativement restreint d'entreprises amies ont dû traiter avec des centaines de milliers, voire des millions de contribuables hostiles<sup>14</sup>. Certaines de ces administrations n'étaient pas prêtes pour ce changement et ont mis du temps à s'adapter. La croissance a en grande partie été le fait des nouveaux producteurs privés - de taille modeste et difficiles à taxer - auxquels les autorités fiscales ont dû prêter particulièrement attention compte tenu de leur tendance marquée à l'évasion fiscale. En même temps, ces petits producteurs demandaient à être protégés de certains agents fiscaux sans scrupules<sup>15</sup> ;
4. a supprimé les restrictions sur les méthodes de paiement pour les entreprises et les contribuables en général, restrictions qui existaient lorsque tous les paiements transitaient sur des comptes tenus par la monobanque. Malheureusement, dans le nouveau contexte, les paiements sous forme de troc et d'arriérés d'impôts ont augmenté et créé des difficultés majeures pour le nouveau système fiscal ;
5. a créé une production, des revenus et des bénéfices dans des domaines qui ont connu une croissance proportionnellement plus rapide que d'autres mais étaient peu taxés, tels que l'agriculture, les services et l'exportation, ou dans des secteurs qui n'existaient pas dans l'ancien système, comme les marchés financiers.

Les changements mentionnés ci-dessus, et d'autres dont nous ne parlons pas, permettent de comprendre pourquoi les anciens systèmes ne pouvaient être simplement réformés de manière superficielle. Des systèmes fiscaux totalement nouveaux, capables de fonctionner dans le nouvel environnement, étaient requis. Toutefois, ces nouveaux dispositifs exigeaient non seulement de nouvelles lois fiscales mais aussi de nouvelles institutions et de nouvelles compétences. Les lois fiscales pouvaient être importées ou même copiées sur celles d'autres pays.

Les nouvelles institutions budgétaires devaient toutefois être créées de



toutes pièces dans des circonstances qui étaient loin d'être idéales. Ces nouvelles institutions (administrations fiscales...) exigeaient des ressources financières (ordinateurs, nouveau personnel...) et des compétences spécialisées (comptables, juristes, informaticiens, auditeurs...). En même temps, elles réclamaient des stratégies et objectifs clairs, et des pouvoirs et obligations juridiques bien définis vis-à-vis des contribuables. Des règles du jeu claires pouvaient ainsi être établies qui, selon le principe du cloisonnement, les mettraient à l'abri des inévitables pressions émanant des responsables politiques au niveau législatif ou exécutif ou des administrations locales, visant à réduire l'imposition de certains contribuables ou à fermer les yeux sur des arriérés d'impôts. Toutes ces règles sont nécessaires pour créer un système d'économie de marché fondé sur le respect des lois. Elles sont toutefois très exigeantes en termes de temps, de ressources, de compétences, de connaissances techniques et de capital politique. Ces critères ne pouvaient être respectés que par de rares pays en transition<sup>16</sup>. Dans la plupart d'entre eux, il manquait les ressources financières, les compétences spécialisées, une véritable compréhension de la tâche à accomplir ou la capacité/volonté d'isoler l'aspect administratif quotidien du système fiscal des interférences politiques.

On a tenté dans de nombreux pays de rapiécer les anciennes institutions pour les faire agir comme de nouvelles. Mais, comme le dit le proverbe, on ne fait pas du neuf avec du vieux. Le personnel, mal payé, formé à l'ancienne, fut bien souvent le principal obstacle au changement et les responsables de ces institutions avaient souvent une faible connaissance de la manière dont fonctionnent les administrations fiscales dans les économies de marché. La motivation de ces personnes consistait à préserver l'ancien système. Il aurait été bien préférable de créer dès le départ de nouvelles institutions.

De nombreux gouvernements ne pouvaient accepter que, dans une économie de marché, un système fiscal doit être un outil paramétrique doté d'un seul objectif, celui d'accroître les recettes de manière aussi efficace et équitable que possible. Le système fiscal a fini par être considéré comme un outil capable de faire beaucoup de choses : maintenir en vie des entreprises non rentables, soutenir l'emploi en permettant à des entreprises déficitaires de payer les salaires plutôt que d'acquitter leurs impôts et stimuler l'activité économique. Par certains côtés, le système fiscal a remplacé le plan comme instrument principal de la politique économique et sociale. Dans certains de ces pays, les impôts ont donc continué à être laxistes ou non paramétriques, particulièrement pour les grandes entreprises, et les ministres ont continué à passer beaucoup de temps à gérer les problèmes fiscaux de certains contribuables plutôt qu'à réformer le système fiscal (voir Tanzi, 1998)<sup>17</sup>. Il se peut que la pression fiscale sur la partie de l'économie qui ne pouvait

pas bénéficier de ces traitements préférentiels s'en soit trouvé alourdi.

Les progrès des réformes fiscales ont varié dans les différents pays en transition. Le tableau n° 4, extrait d'une étude menée par une équipe du FMI dirigée par Ebrill et Havrylyshyn (1999), évalue les progrès des réformes fiscales pour les pays baltes, la Russie et les autres pays de l'ex-Union soviétique de 1992 à mi-1998. L'index classe ces pays de 1 (peu de progrès des réformes) à 5 (progrès significatifs des réformes). Ce classement, inévitablement subjectif, reflète toutefois certains des éléments fondamentaux de la réforme de la politique fiscale, y compris l'adoption d'un code fiscal complet ou de lois complètement nouvelles pour les principaux impôts, l'établissement de la TVA, la mise en place d'un impôt sur les bénéfices fondé sur les profits au sens de l'économie de marché et l'élimination des exemptions et des traitements préférentiels.

On pourrait s'attendre à une corrélation entre les progrès des réformes fiscales et les résultats en matière de recettes. On notera toutefois que la plupart des réformes de la politique fiscale ont eu lieu relativement récemment, et qu'elles ne se font pas encore totalement sentir tandis que certaines réformes (comme l'élimination de l'impôt sur les exportations et de l'impôt sur les salaires) entraînent à court terme une diminution des recettes. Par ailleurs, nombre des réformes de la politique fiscale ont été ralenties par des difficultés administratives.

16

**Tableau n°4**  
**Progrès de la politique de réforme fiscale<sup>a/</sup>**

Pays	Évaluation du degré de réforme de 1992 à mi-1998
Arménie	4
Azerbaïdjan	3
Bélarus	2
Estonie	5
Géorgie	4
Kazakhstan	4
Lettonie	5
Lituanie	5
Moldavie	4
Ouzbékistan	2
République kirghize	3
Russie	2
Tadjikistan	3
Turkménistan	1
Ukraine	3

Source: équipe dirigée par L. Ebrill et O. Havrylyshyn (1999)

a/ échelle de 1 (très peu de réformes appropriées vers l'économie de marché) à 5 (degré élevé de réformes).

À la suite des changements structurels intervenus pendant la transition et des difficultés rencontrées dans la mise en place d'institutions fiscales modernes, on a assisté à une nette diminution du recouvrement des impôts dans presque toutes les économies en transition. Les tableaux n° 5 et n° 6 donnent des indications sur les recettes fiscales et sur l'ensemble des recettes générales de l'État (y compris les dons) par rapport au PIB depuis 1992 ou, dans le cas de certains pays d'Europe Orientale, depuis la fin des années 1980.

Si la chute importante des revenus fiscaux depuis la fin des années 1980 est évidente pour de nombreux pays, les données montrent également le large éventail de charges fiscales entre les différents pays. Les pays accusant un retard en termes de réformes (par ex. Bélarus, Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan, voir graphique n° 1) ont eu la possibilité de réduire ou de retarder le déclin des recettes fiscales, principalement en continuant à s'appuyer sur l'assiette d'imposition traditionnelle, y compris pour ce qui concerne le secteur encore important des entreprises d'État. Des pays ayant subi des guerres ou des désordres intérieurs/frontaliers (par exemple l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie et le Tadjikistan) ont connu, on le comprend, un déclin spectaculaire du recouvrement des impôts, dont ils ont eu du mal à se relever. Ces pays se trouvent maintenant dans la position la moins enviable, avec un rapport impôts-PIB compris en 1998 entre 12 % (Tadjikistan) et environ 15 % (Azerbaïdjan). En haut de l'échelle, on trouve la République tchèque, la République slovaque et la Pologne avec une charge fiscale dépassant 37 % du PIB, la Hongrie et la Slovaquie présentant le taux le plus élevé, avec 41,2 % en 1998. Ces pays sont ceux qui ont le plus progressé en termes de réformes vers l'économie de marché (voir graphique n° 1) ; cette pression fiscale élevée devrait difficilement se maintenir à moyen et long terme.

La situation est très similaire lorsque l'on considère l'ensemble du recouvrement des impôts, dons compris (tableau n° 6). On constate dans la plupart des pays une diminution des recettes. Les pays peu avancés sur le chemin de la transition ont connu une diminution des revenus plus modeste que d'autres. En même temps, les pays à l'avant-garde de la transition, en termes de calendrier et de réformes, ont vu la part des recettes dans le PIB se maintenir ou, dans le cas des États baltes, s'accroître.

**Tableau n°5**  
**Évolution des recettes fiscales, 1989-1998**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	(en pourcentage du PIB)									
Moyenne (non-pondérée ; tous pays)	...	...	...	28,7	29,2	29,2	26,8	26,8	27,4	27,5
Moyenne (non-pondérée ; États baltes, Russie et autres pays de l'ex-URSS)	...	...	...	25,1	26,4	25,3	21,6	22,3	23,8	23,9
Arménie	...	...	...	20,5	13,1	13,1	12,7	12,9	16,3	16,9
Azerbaïdjan	...	...	...	31,1	33,2	16,9	10,4	14,2	17,0	15,0
Bélarus	...	...	...	...	44,4	32,5	23,7	23,9	28,0	27,8
Estonie	...	...	...	30,8	36,5	38,8	37,8	37,1	37,1	37,1
Géorgie	...	...	...	8,2	2,0	4,6	5,4	10,9	13,0	13,4
Kazakhstan	...	...	...	21,5	16,7	12,3	11,0	11,3	12,2	16,2
Lettonie	...	...	...	...	36,1	36,1	35,1	33,7	34,8	34,3
Lituanie	...	...	...	30,3	27,8	31,4	31,6	28,8	32,0	32,9
Moldavie	...	...	...	20,8	21,1	26,4	28,8	27,4	29,9	29,0
Ouzbékistan	...	...	...	26,4	28,4	23,3	27,7	32,3	27,7	29,4
République kirghize	...	...	...	14,6	14,8	13,6	15,0	13,2	12,5	14,4
Russie	...	...	...	35,9	31,7	30,9	28,3	28,3	29,3	29,2
Tadjikistan	...	...	...	34,2	35,4	53,7	12,8	11,7	13,3	11,7
Turkménistan	...	...	...	10,6	13,9	6,2	9,1	13,6	18,6	18,7
Ukraine	...	...	...	41,6	41,1	39,1	34,8	34,7	35,6	31,8
Moyenne (non-pondérée ; Europe de l'Est)	47,1	41,9	33,0	33,8	33,7	35,2	34,6	33,6	32,8	33,0
Albanie	44,2	42,2	26,7	16,4	18,1	19,1	17,7	15,3	13,5	15,9
Bulgarie	50,0	43,0	37,7	33,1	28,9	31,8	29,3	26,5	26,6	30,6
Croatie	...	...	14,3	18,5	20,2	26,7	26,9	26,6	26,3	31,0
ERY de Macédoine	...	...	...	...	...	41,9	38,8	37,9	36,1	34,4
Hongrie	...	46,6	47,9	45,6	45,2	42,9	41,9	43,5	42,9	41,2
Pologne	...	...	35,4	36,5	39,1	39,6	38,7	38,3	37,5	...
République slovaque	...	...	...	39,4	36,5	38,8	42,0	41,1	38,4	37,2
République tchèque	...	...	...	38,8	41,2	40,3	39,7	38,8	38,0	36,9
Roumanie	...	35,8	36,2	34,2	31,5	28,3	28,9	27,1	28,0	28,2
Slovénie	...	...	...	41,7	42,9	42,6	42,3	41,3	40,4	41,2

Source : données fournies par les autorités et estimations du FMI.

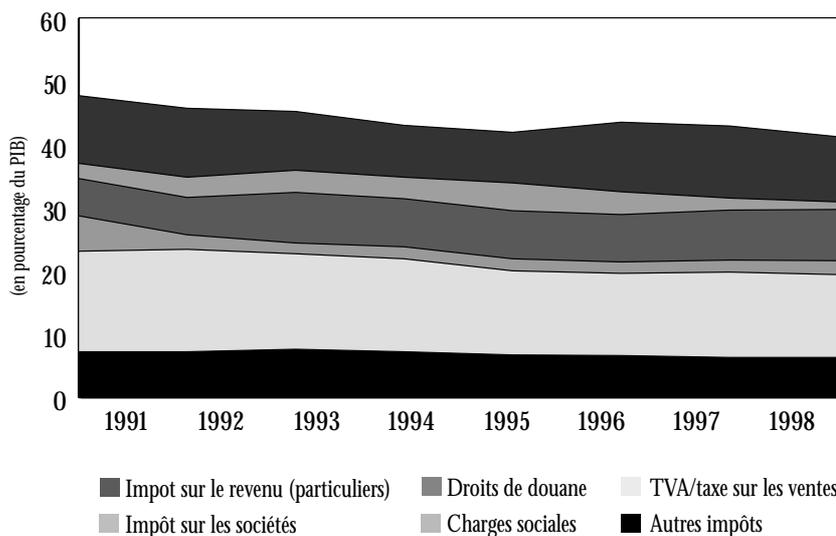
**Tableau n°6**  
**Évolution des recettes générales et des dons,**  
**1989-1998**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	(en pourcentage du PIB)									
Moyenne (non-pondérée ; tous pays)	...	...	...	35,1	34,9	35,4	32,1	31,5	31,6	31,4
Moyenne (non-pondérée ; États baltes, Russie et autres pays de l'ex-Union soviétique)	41,0	...	...	32,1	31,5	31,3	26,4	26,1	27,3	27,5
Arménie	...	...	...	26,7	28,9	27,7	19,9	17,6	19,7	20,6
Azerbaïdjan	...	...	...	51,0	40,5	33,8	17,6	17,6	19,7	17,1
Bélarus	...	...	...	46,0	54,3	47,5	42,7	40,9	31,4	39,0
Estonie	...	...	...	33,3	38,6	41,1	39,9	39,0	39,3	39,5
Géorgie	...	...	...	10,2	9,7	7,7	10,7	14,2	17,8	16,4
Kazakhstan	...	...	...	24,5	21,1	18,5	16,9	13,2	13,6	18,2
Lettonie	...	...	...	28,1	36,4	36,5	37,6	38,3	40,6	43,9
Lituanie	...	...	...	32,0	30,2	31,7	32,3	29,6	32,6	33,8
Moldavie	...	...	...	30,3	22,8	31,3	33,9	32,1	36,3	34,6
Ouzbékistan	...	...	...	31,5	35,3	32,3	34,6	34,2	30,1	31,1
République kirghize	...	...	...	16,7	25,1	20,8	16,7	16,6	16,2	18,1
Russie	...	...	...	39,5	36,2	34,6	33,5	33,0	36,4	31,5
Tadjikistan	...	...	...	35,2	37,3	56,0	10,8	12,1	12,2	12,0
Turkménistan	...	...	...	42,2	12,8	8,1	10,7	16,6	25,4	23,1
Ukraine	...	...	...	34,2	42,7	41,9	37,8	36,7	38,0	34,0
Moyenne (non-pondérée ; Europe de l'Est)	51,5	48,3	43,2	39,7	40,1	41,5	40,7	39,6	38,0	37,3
Albanie	48,2	46,8	31,4	22,5	24,9	23,3	23,9	18,3	16,9	20,3
Bulgarie	57,4	52,8	40,4	38,4	37,2	39,9	36,1	32,6	31,6	34,8
Croatie	...	...	31,5	32,2	34,2	45,6	47,4	49,5	43,7	...
ERY de Macédoine	...	...	...	39,3	40,2	46,4	42,0	41,0	38,9	37,2
Hongrie	...	47,1	48,5	46,2	45,7	43,5	42,5	44,4	43,7	42,1
Pologne	...	45,3	42,0	43,8	47,6	46,8	45,7	45,0	44,4	42,9
République slovaque	48,3	46,7	50,7	46,1	44,3	46,4	48,7	47,7	44,9	42,8
République tchèque	62,4	58,9	59,1	45,0	45,9	44,7	43,5	42,5	41,3	40,3
Roumanie	50,9	39,8	41,9	37,4	33,9	32,1	32,7	30,1	30,7	30,1
Slovénie	42,0	48,7	43,7	45,9	47,0	45,9	45,3	44,8	44,0	45,3

Source : données fournies par les autorités et estimations du FMI. Également JSSE (1991).

Il est également révélateur d'examiner les différents éléments des recettes fiscales pendant la période de transition. À titre d'illustration, l'évolution des recettes fiscales pour deux pays (Hongrie et Russie) est présentée aux graphiques n° 2 et n° 3.

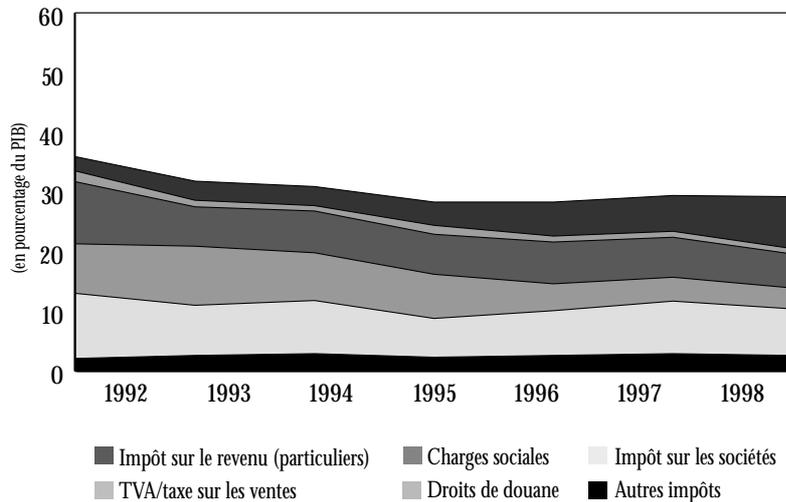
**Graphique n°2**  
**Hongrie : évolution des recettes fiscales, 1991-1998**



20

Pour les deux pays, l'impôt sur le revenu des particuliers est resté pratiquement inchangé par rapport au PIB pendant la période 1992-1998, alors que les charges sociales ont très peu baissé. L'ensemble de ces impôts représente une part significative (un peu moins de la moitié) de l'ensemble des recettes fiscales. L'impôt sur les bénéfices des sociétés, quant à lui, a largement baissé (particulièrement en Russie), en grande partie pour les raisons mentionnées au chapitre précédent. Dans l'ensemble, les impôts directs ont baissé par rapport au PIB, non seulement pour ces deux pays, mais pour la plupart des pays en transition. Contrairement à ce qui s'est produit en Hongrie, la collecte des recettes de la TVA a diminué en Russie par rapport au PIB, ce qui est probablement dû en partie à l'usage très répandu du troc et à des problèmes administratifs. Dans le cas de la Hongrie, de la Russie et de nombreux autres pays en transition, l'impôt sur les bénéfices industriels a perdu de son importance, les pays ayant entamé une libéralisation des échanges, tandis que les droits d'exportation ont été réduits au minimum et que les tarifs d'importation ont diminué.

**Graphique n°3**  
**Russie : évolution des recettes fiscales, 1992-1998**



### *Politique et gestion des dépenses*

21

Malgré la pression fiscale élevée que connaissent encore nombre de ces pays, il n'a pas été possible de résorber entièrement les déficits budgétaires. Particulièrement dans les grands pays, les niveaux de dépenses publiques sont restés très élevés par rapport au PIB. Cela est dû en partie au fait que beaucoup ont connu une chute de leur production qui aurait requis des coupes exceptionnelles dans les dépenses réelles pour réduire le rapport entre les dépenses et le PIB, opération des plus malaisées quand on sait que la plupart des grandes catégories de dépenses, comme les salaires et les retraites, sont difficilement compressibles à court terme. Par ailleurs, aucune politique réfléchie visant à diminuer le rôle de l'État n'a encore été mise en œuvre. Il reste engagé dans des activités, beaucoup trop nombreuses<sup>18</sup>.

Le tableau n° 7 présente des données sur la part dans le PIB des dépenses publiques générales et du montant net des prêts pour 1989-1998. Si, dans l'ensemble, les dépenses ont chuté pendant la dernière décennie, les expériences ont été très différentes selon les pays. Jusqu'à un certain point, leur disponibilité financière s'étant améliorée suite à un relatif renforcement de leurs recettes, les pays leaders du processus de transition et les pays retardataires ont fini par réaliser des coupes très faibles dans leurs dépenses. Les pays ayant connu les plus grandes chutes de recettes (particulièrement les pays en guerre) ont subi les plus importantes diminutions de dépenses. Entre 1992 et 1998, par

exemple, le Tadjikistan a connu une diminution de ses dépenses équivalant à 50 % du PIB<sup>19</sup>.

**Tableau n°7**  
**Évolution des dépenses générales de l'État et du montant net des prêts, 1989-1998**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	(en pourcentage du PIB)									
Moyenne (non-pondérée ; tous pays)	...	...	...	47,2	44,9	41,4	36,8	35,9	35,4	35,0
Moyenne (non-pondérée ; États baltes, Russie et autres pays de l'ex-Union soviétique)	49,5	...	...	47,5	44,2	39,0	32,0	31,0	31,5	31,9
Arménie	...	...	...	64,3	68,6	37,8	31,0	26,9	25,5	24,8
Azerbaïdjan	...	...	...	80,0	55,8	45,9	22,4	20,4	22,5	18,8
Bélarus	...	...	...	46,0	56,1	50,0	44,6	42,6	32,1	41,7
Estonie	...	...	...	33,6	39,2	40,0	41,7	37,4	39,7	43,3
Géorgie	...	...	...	55,7	50,0	33,2	17,6	20,9	23,4	21,5
Kazakhstan	...	...	...	31,9	25,2	26,2	20,1	18,5	20,7	25,8
Lettonie	...	...	...	28,9	35,8	40,5	41,1	39,7	39,2	43,9
Lituanie	...	...	...	31,5	35,4	36,5	36,8	34,1	34,4	39,6
Moldavie	...	...	...	56,0	30,4	40,8	39,7	38,7	43,1	37,6
Ouzbékistan	...	...	...	42,8	54,9	36,4	38,1	39,8	32,5	34,5
République kirghize	...	...	...	31,4	39,8	32,4	34,0	26,5	25,1	28,1
Russie	...	...	...	57,9	43,6	45,0	39,6	41,7	44,3	39,5
Tadjikistan	...	...	...	65,7	60,7	61,0	18,7	17,9	15,3	15,8
Turkménistan	...	...	...	28,9	13,1	9,2	12,1	16,9	25,4	25,8
Ukraine	...	...	...	57,4	54,5	50,6	42,7	39,9	43,6	36,7
Moyenne (non-pondérée ; Europe de l'Est)	53,6	53,3	49,7	46,9	46,0	45,0	43,9	43,5	41,9	40,3
Albanie	56,8	62,1	61,9	44,3	40,2	36,3	34,3	30,3	29,4	31,0
Bulgarie	58,8	65,6	55,0	43,6	48,1	45,7	42,4	45,2	34,1	33,3
Croatie	...	...	36,3	36,1	35,0	44,1	48,9	51,1	46,3	...
ERY de Macédoine	...	...	...	49,1	53,6	49,3	43,1	41,4	39,4	38,6
Hongrie	...	46,0	52,1	53,7	54,6	52,1	48,7	47,5	48,5	46,4
Pologne	...	42,1	49,1	49,5	50,5	49,2	48,0	47,5	47,5	45,7
République slovaque	60,3	61,7	59,3	58,0	51,3	47,8	48,3	49,0	50,1	48,2
République tchèque	61,1	61,1	54,2	47,1	45,4	45,8	45,3	43,6	43,4	39,4
Roumanie	42,8	38,7	38,7	42,0	34,2	33,9	34,7	34,1	34,3	33,7
Slovénie	41,7	49,1	41,0	45,6	46,7	46,1	45,7	44,9	45,7	46,3

Source : données fournies par les autorités et estimations du FMI ; également JSSE (1991).

Compte tenu du fait que certains pays d'Europe Orientale sont parvenus à maintenir des niveaux de dépenses très élevés, il n'est pas surprenant que la plupart d'entre eux continuent à connaître d'impor-

tants déficits budgétaires (voir tableau n° 8). Ils ne perçoivent pas que, devenus des économies de marché, leur capacité à maintenir des niveaux de dépenses identiques à ceux des pays riches sera limitée. Il ne serait pas prudent de continuer à viser ces niveaux de dépenses. Certaines économies ont été réalisées grâce à une politique explicite du gouvernement. Par exemple, la libéralisation des prix et des taux de change a eu pour résultat une diminution (significative, dans certains cas) des subventions publiques à l'économie<sup>20</sup>. Par ailleurs, on a assisté à une baisse importante des dépenses militaires dans de nombreux pays en transition<sup>21</sup>. Malgré les besoins importants de ces économies en termes d'infrastructures, les gouvernements ont choisi de ne pas donner la priorité aux dépenses d'investissement, en grande partie à cause d'un financement inadéquat. En même temps, d'autres catégories de dépenses ont placé une demande accrue sur le budget. Les paiements d'intérêts ont augmenté en réponse à l'augmentation de la dette publique, à la libéralisation et à l'émergence de taux d'intérêt positifs et au passage des prêts directs à taux préférentiel vers des instruments de financement plus axés sur le marché.

Les dépenses budgétaires en aide sociale ont augmenté, l'État ayant dû assumer un rôle social autrefois joué par les entreprises (écoles, hôpitaux...). Il est intéressant de constater que la masse salariale de l'État est restée globalement inchangée par rapport au PIB pendant la période de transition, la monétarisation partielle des avantages en nature étant généralement compensée par une réduction de l'ensemble de l'administration<sup>22</sup>.

Les diminutions de dépenses effectuées dans les pays en transition n'ont, pour la plupart d'entre elles, pas été provoquées par une réévaluation systématique des priorités gouvernementales. Dans de nombreux cas, l'ajustement est venu des coupes dans le budget, des rationnements monétaires et des défauts de paiement. L'ensemble des ressources étant limité par une baisse des revenus et par un accès limité au financement non inflationniste, de nombreux pays ont jugé politiquement impossible de s'engager dans un processus d'ajustement des dépenses fondé sur des budgets réalistes soutenus par le Parlement. Au lieu de cela, les budgets étaient souvent votés par les parlements, avec des hypothèses irréalistes quant aux recettes et, en conséquence, des dépenses budgétaires dépassant largement les ressources financières. Conséquence : de multiples vagues de réduction des dépenses en cours d'année fiscale, en partie par l'intermédiaire de budgets complémentaires, mais aussi via les coupes budgétaires et l'accumulation d'arriérés. Dans de nombreux cas, les trésors (établis dans tous les pays en transition) ont renoué avec le rationnement des prêts aux organismes publics, méthode qui ne s'est pas révélée particulièrement efficace,

compte tenu des pressions politiques et a entraîné des arriérés de dépenses. Si ce processus de rationnement a peut-être contribué à préserver l'équilibre macroéconomique, il a eu pour résultat de corrompre le processus budgétaire. Cela pose une question importante : si le gouvernement ne respecte pas ses obligations juridiques, comment espérer que d'autres le fassent ?

**Tableau n°8**  
**Balance générale des comptes (en termes monétaires)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	(en pourcentage du PIB)									
Moyenne (non pondérée ; tous pays)	...	...	...	-12,0	-10,5	-6,0	-4,6	-4,4	-3,7	-3,7
Moyenne (non pondérée ; États baltes, Russie et autres pays de l'ex-Union soviétique)	-8,5	...	...	-15,4	-12,7	-7,7	-5,6	-4,7	-3,8	-4,3
Arménie	...	...	...	-37,6	-39,7	-10,1	-11,1	-9,3	-5,8	-4,2
Azerbaïdjan	...	...	...	-29,0	-15,3	-12,1	-4,8	-2,8	-2,8	-1,7
Bélarus	...	...	...	0,0	-1,8	-2,5	-1,9	-1,7	-0,7	-2,7
Estonie	...	...	...	-0,3	-0,6	1,3	-1,2	1,6	-0,1	-3,9
Géorgie	...	...	...	-45,5	-40,3	-25,5	-6,9	-6,7	-5,6	-5,1
Kazakhstan	...	...	...	-7,4	-4,1	-7,7	-3,2	-5,3	-7,1	-7,6
Lettonie	...	...	...	-0,8	0,6	-4,0	-3,5	-1,4	1,4	0,0
Lituanie	...	...	...	0,5	-5,2	-4,8	-4,5	-4,5	-1,8	-5,8
Moldavie	...	...	...	-25,7	-7,6	-9,5	-5,8	-6,6	-6,8	-3,0
Ouzbékistan	...	...	...	-11,3	-19,6	-4,1	-3,5	-5,6	-2,4	-3,4
République kirghize	...	...	...	-14,7	-14,7	-11,6	-17,3	-9,9	-8,9	-10,0
Russie	...	...	...	-18,4	-7,4	-10,4	-6,1	-8,9	-7,9	-8,0
Tadjikistan	...	...	...	-30,5	-23,4	-5,0	-7,9	-5,8	-3,1	-3,8
Turkménistan	...	...	...	13,3	-0,3	-1,1	-1,4	-0,3	0,0	-2,7
Ukraine	...	...	...	-23,2	-11,8	-8,7	-4,9	-3,2	-5,6	-2,7
Moyenne (non pondérée ; Europe de l'Est)	-2,1	-5,0	-6,5	-6,9	-5,0	-3,6	-3,2	-3,9	-3,9	-2,8
Albanie	-8,6	-15,3	-30,5	-21,8	-15,3	-13,0	-10,4	-12,0	-12,5	-10,7
Bulgarie	-1,4	-12,8	-14,6	-5,2	-10,9	-5,8	-6,3	-12,6	-2,5	1,5
Croatie	...	...	-4,8	-3,9	-0,8	1,5	-1,5	-1,6	-2,6	-0,8
ERY de Macédoine	...	...	...	...	...	-2,9	-1,1	-0,4	-0,5	-1,4
Hongrie	...	1,1	-3,6	-7,5	-8,9	-8,6	-6,2	-3,1	-4,8	-4,3
Pologne	...	3,2	-7,1	-5,7	-2,9	-2,4	-2,3	-2,5	-3,1	-2,8
République slovaque	-12,0	-15,0	-8,6	-11,9	-7,0	-1,4	0,4	-1,3	-5,2	-5,4
République tchèque	1,3	-2,2	4,9	-2,1	0,5	-1,1	-1,8	-1,1	-2,1	0,9
Roumanie	8,1	1,1	3,2	-4,6	-0,3	-1,8	-2,6	-4,0	-3,6	-3,6
Slovénie	0,3	-0,4	2,7	0,3	0,3	-0,2	-0,4	-0,1	-1,7	-1,0

Source : données fournies par les autorités et estimations du FMI ; également, JSSE (1991).



Des systèmes de trésorerie sont en cours de développement dans tous les pays en transition, même si dans certains d'entre eux (par exemple en Russie) leur portée reste beaucoup trop limitée<sup>23</sup>. Ces systèmes visent à offrir un système d'information global et souvent centralisé sur le paiement, la comptabilité et la gestion financière pour l'administration centrale. Dans certains cas, la couverture du système de trésorerie a été étendue à certains fonds extrabudgétaires et aux niveaux inférieurs de l'administration. Une réforme fondamentale des institutions, processus et structures existants a été pour cela nécessaire. Dans de nombreux pays, des progrès ont été accomplis sur les trois éléments essentiels du système de trésorerie : (1) meilleur financement de l'État ; (2) meilleure comptabilité de ces opérations et (3) gestion et planification financière du secteur public. Le tableau n° 9 présente un indice conçu par une équipe du FMI (Potter et Diamond, 1999), montrant un relatif progrès dans la réforme du trésor dans les États baltes, la Russie et les pays de l'ex-URSS (sauf le Tadjikistan, pour lequel il n'existe pas encore de données) jusqu'à fin 1998. Ces données sont bien entendu subjectives mais indiquent un progrès relatif dans les domaines suivants : (1) contrôle de financement sur le processus de paiement et de délivrance de reçus ; (2) centralisation des comptes bancaires ; (3) comptabilité et rapports ; (4) opérations financières et planification. Comme on peut le voir, les États baltes et quelques autres (notamment le Kazakhstan et le Turkménistan) ont davantage progressé que d'autres en termes de réformes du trésor.

La plupart des systèmes de retraite dans les pays en transition ont également été placés sous pression, avec un déclin soutenu du civisme fiscal et de la base contributive et un usage accru des allocations pour réduire le coût social de la transition<sup>24</sup>. Des facteurs démographiques et un âge de la retraite précoce (dans la période antérieure et postérieure à la transition) ont également alourdi le fardeau en accroissant le rapport de dépendance du système dans certains pays. Les mesures visant à soulager la pression sur le système de retraite se sont focalisées sur l'accroissement de l'âge de la retraite, la diminution des prestations (par exemple en allongeant la période minimale de contribution) et le renforcement de la collecte des cotisations. Dans de nombreux pays en transition, l'âge de la retraite a été repoussé, progressivement dans certain cas, de manière à ne pas pénaliser les personnes sur le point de faire valoir leurs droits. Dans plusieurs pays, l'indexation des prestations de retraite est passée des salaires bruts aux prix - décision politique difficile à prendre une fois le processus de transition engagé au-delà de la phase initiale, les salaires augmentant plus vite que les prix. Un élargissement de la base contributive et la fiscalisation des cotisations ou des prestations de retraite ont été inclus dans les réformes de certains pays,

dont la Bulgarie, la Hongrie et la Lettonie. Dans la mesure où l'on a assisté à des déséquilibres financiers à court terme, malgré, ou en l'absence, desdites réformes, les pays ont généralement réagi en diminuant les prestations en termes réels, en accroissant les taux de cotisation et en accumulant les arriérés. Des réformes plus fondamentales du système de retraite sont en cours en Hongrie, au Kazakhstan et en Lettonie, par l'introduction de systèmes multi-piliers avec un élément financé. La Pologne a également commencé en 1999 à mettre en place un système de pension à trois piliers ; des dispositions législatives majeures ont récemment été prises à cet effet. Une législation visant une profonde réforme des systèmes de retraite est actuellement en cours d'étude en Lituanie et en Slovaquie<sup>25</sup>.

**Tableau n°9**  
**Progrès de la réforme du trésor<sup>a/</sup>**

Pays	Contrôle de financement sur le processus de paiement et de délivrance de reçus	Centralisation des comptes bancaires	Comptabilité et rapports	Opérations financières et planification
Arménie	2,7	2,8	2,0	2,5
Azerbaïdjan	3,1	3,2	3,2	2,5
Géorgie	2,6	2,8	3,0	2,2
Kazakhstan	2,9	3,2	3,5	3,0
Lettonie	3,5	3,5	3,2	3,5
Lituanie	2,9	3,2	3,2	3,0
Moldavie	2,1	2,2	2,8	1,8
Ouzbékistan	1,2	1,0	1,2	1,2
République kirghize	3,2	3,2	3,2	2,5
Russie	1,4	2,2	1,8	1,5
Turkménistan	3,2	3,2	3,5	3,0
Ukraine	1,4	1,5	2,8	1,2

Source : Potter et Diamond (1999).

a/ L'indice représente la moyenne non pondérée des estimations reçues en sous-catégories dans chacun des quatre domaines. Les progrès se mesurent sur l'échelle suivante : 1 (aucun progrès), 2 (progrès partiel), 3 (progrès satisfaisants) et 4 (progrès importants).

Les premières pages du présent document ont évoqué les difficultés initiales rencontrées par la plupart des pays en transition. Dans l'ancien système, l'État jouait un rôle décisif. Nous avons tenté de démontrer que la stabilisation macroéconomique, la libéralisation des prix et la privatisation - réformes essentielles prônées dans le cadre de la « thérapie de choc » - sont des conditions nécessaires mais non suffisantes pour assurer une transition complète vers l'économie de

marché. De nouveaux changements profonds - création de nouvelles institutions, modifications des incitations, des processus, du rôle du gouvernement... - sont nécessaires. Tous ces changements sont bien plus longs et difficiles, car ils impliquent des réformes structurelles profondes et appellent une véritable évolution des attitudes, des incitations et des relations.

Dans le nouveau monde de l'économie de marché, le rôle de l'État doit changer radicalement ; de nouvelles institutions doivent être créées pour affronter l'économie de marché tout en l'encourageant. L'accent ne sera plus placé sur les contrôles directs, mais il s'agira plutôt d'établir des règles du jeu, qui seront déterminées par le système fiscal, le budget et quelques règles essentielles. Le système fiscal sera totalement réformé pour devenir efficace et équitable et offrir un niveau de taxation raisonnable. Les politiques de dépenses seront modifiées pour être davantage en conformité avec des ressources publiques plus restreintes.

En même temps, la réglementation sera fondamentalement modifiée, afin de définir les règles du jeu, de réguler les retraites du secteur privé, de renforcer la concurrence... La plupart des permis, autorisations et autres pratiques se prêtant à la délivrance de pots-de-vin doivent disparaître. Chacun sait qu'elles favorisent la corruption, qui reste très élevée dans de nombreux pays (tableau n° 10). Il existe des variations substantielles dans la fréquence et le volume des pots-de-vin dans les économies

27

**Tableau n°10**  
**Indice de perception de la corruption (IPC), 1997**

Pays	IPC	Variation
Albanie	1,02	2,89
Russie	2,27	0,87
Bélarus	2,38	1,15
Ukraine	2,61	0,78
Chine	2,88	0,82
Roumanie	3,44	0,07
Cuba	3,45	0,46
Yougoslavie	3,46	0,01
République slovaque	3,65	0,12
Bulgarie	3,94	1,78
Pologne	5,08	2,13
Lettonie	5,11	0,05
Hongrie	5,18	1,66
République tchèque	5,20	0,22
Estonie	6,16	0,10

Remarque : le chiffre 10 indique l'absence de toute corruption, le chiffre 0 une corruption maximale.  
Source : moyenne de plusieurs indices (données réunies par M. Johann Graf Lambsdorff, Université de Göttingen).

en transition. Toutefois, l'État semble encore souvent exercer - directement ou indirectement - une influence significative sur les activités des entreprises (au-delà de l'échange biens collectifs-impôts). Il permet, par exemple, aux fonctionnaires d'obtenir de celles-ci d'importants pots-de-vin, comme l'indique le tableau n°11 (BERD, 1999).

**Tableau n°11**  
**Fréquence et volume des pots-de-vin**

Pays	Pourcentage des entreprises distribuant fréquemment des pots-de-vin	Moyenne des sommes versées à titre de pots-de-vin, exprimée en pourcentage des recettes annuelles des entreprises
Arménie	40,3	6,8
Azerbaïdjan	59,3	6,6
Bélarus	14,2	3,1
Bulgarie	23,9	3,5
Croatie	17,7	2,1
Estonie	12,9	2,8
Géorgie	36,8	8,1
Hongrie	31,3	3,5
Kazakhstan	23,7	4,7
Lituanie	23,2	4,2
Moldavie	33,3	6,1
Ouzbékistan	46,6	5,7
Pologne	32,7	2,5
République kirghize	26,9	5,5
République slovaque	34,6	3,7
République tchèque	26,3	4,5
Roumanie	50,9	4,0
Russie	29,2	4,1
Slovénie	7,7	3,4
Ukraine	35,3	6,5

Source : étude de la BERD sur l'environnement des affaires et les performances des entreprises (1999).

Compte tenu de l'accroissement des inégalités en matière de revenus (tableau n° 3) et de l'expérience réunie pendant la dernière décennie en matière de privatisation dans les économies en transition, il n'est pas déraisonnable de penser que les pouvoirs publics seront appelés à jouer un rôle plus positif dans la redistribution des ressources. On peut imaginer que ceux qui ont connu une fortune rapide en pillant le trésor public feront l'objet d'une attention accrue dans les années à venir. Il se peut que ces individus perçoivent ce danger potentiel et soient incités, à court terme, à sortir un maximum d'argent du pays. La fuite des

capitaux, en fait, a constitué un problème majeur pour certains de ces pays, et particulièrement pour la Russie.

Les décideurs doivent s'efforcer d'harmoniser la vision du rôle de l'État (et la taille de l'administration publique qui en découle) existant dans de nombreux systèmes avec une perspective viable, compte tenu des conditions macroéconomiques et du niveau de développement institutionnel et économique de ces pays. Il serait utile de lancer une campagne visant à éduquer le public et les législateurs sur ce que l'État est censé faire dans une économie de marché et sur les limites de son action. Cela demandera toutefois une grande crédibilité de la part de ceux qui s'y engageront.

L'importance des déficits budgétaires est souvent un problème à caractère macroéconomique ; toutefois, ce problème s'aggrave lorsqu'il force les pouvoirs publics à renier leurs obligations juridiques en imposant des coupes générales dans le budget et en encourageant des arriérés de dépenses. Ces actions représentent une forme de corruption de l'ensemble du processus budgétaire et, plus généralement, de l'économie de marché. Lorsqu'un employé du secteur public donne une journée de son travail et n'est pas payé ou lorsque des retraités ne perçoivent pas la pension à laquelle ils ont droit, c'est l'ensemble du processus politique qui est fondamentalement vicié<sup>26</sup>. Le processus de transition n'aboutira que lorsque les obligations juridiques de l'État seront respectées.

## NOTES

1. Le présent document décrit les développements intervenus pendant la décennie précédant l'année 1998. Les nombreux événements et réformes qui ont lieu depuis dans le contexte du processus de transition ne peuvent tous y être illustrés.
2. En fait, étant donné que les ressources n'étaient pas utilisées de manière productive, le rapport entre la richesse totale et le PIB était probablement particulièrement élevé.
3. Filotochev, Wright et Bleaney (1999) donnent des indications sur la conduite des dirigeants à l'occasion de la restructuration des entreprises russes après leur privatisation. Ledeneva (1998) aborde le rôle que les *Blat* (c'est-à-dire les connexions) ont joué dans le processus de privatisation (voir page 184-192).
4. Aghion et Commender (1999) décrivent l'accroissement des inégalités dans différents pays en transition et les moyens par lesquels cet accroissement s'est manifesté.
5. La nette diminution des revenus de certains groupes (par exemple les retraités) a contribué à la détérioration de coefficients de Gini.
6. Djankor (1999) estime que la motivation des propriétaires ou dirigeants envers la restructuration des entreprises privatisées décroît lorsqu'ils comprennent l'avantage monétaire exceptionnel que constituent leurs nouveaux biens.
7. On notera que la recherche d'une distribution des ressources socialement acceptable est considérée comme l'un des rôles fondamentaux des gouvernements.

8. L'ouvrage suivant donne un aperçu de ce que pourrait être une réforme approfondie : *Public Finance Reform during the Transition : the Experience of Hungary*, publié par L. Bokros a,d J.J. Dethier (1998).

9. Par exemple, certains économistes affirment que dans les pays aux systèmes de prestations déterminées, des engagements élevés en matière de pensions requièrent des charges sociales élevées. Ces charges, quant à elles, décourageraient l'emploi ou forceraient les entreprises à entrer dans l'économie souterraine, échappant ainsi aux impôts et réduisant les recettes publiques. La pertinence de cette observation n'est pas démontrée.

10. Il est évident que dans certains pays en transition comme la Hongrie, le niveau des dépenses publiques est trop élevé. Voir Bokros et Dethier, (1998).

11. Il est clair que l'attribution des recettes doit être clairement liée à l'attribution des dépenses. Les administrations locales doivent obtenir les ressources adéquates pour respecter leurs engagements ; en même temps, leurs budgets ne peuvent pas être laxistes. Il est également nécessaire de réformer les dépenses car : (a) dans le passé, les dépenses sociales de ces pays étaient fort mal ciblées et se résumaient bien souvent à des privilèges catégoriels plutôt que des filets sociaux visant à garantir contre des circonstances imprévues ; et (b) dans les nouvelles économies orientées vers le marché, il est important que le processus de réforme des filets sociaux laisse un rôle à l'assurance individuelle.

12. Le niveau des recettes fiscales en Russie, qui s'élève à 29 % du PIB, n'est pas faible. Les recettes générales de l'État sont encore plus élevées. Par ailleurs, dans la mesure où d'importants secteurs de l'économie échappent à la fiscalité, le secteur entièrement taxé de l'économie est susceptible de connaître une pression fiscale particulièrement forte.

13. Par exemple, les taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires n'étaient même pas publiés et étaient souvent modifiés.

14. Par exemple, le nombre de contribuables enregistrés pour l'impôt sur les entreprises en Russie a été multiplié par sept entre 1990 et 1995.

15. L'évasion fiscale et la corruption de la part des responsables fiscaux étaient des phénomènes pratiquement inexistantes dans l'ancien système.

16. Même les pays à l'avant-garde de la transition tels que la Hongrie et la Pologne n'ont pas encore achevé le processus de création de nouvelles administrations et de nouveaux systèmes fiscaux.

17. Dans les pays où les administrations locales étaient puissantes, le personnel de l'administration fiscale avait du mal à déterminer si sa loyauté devait aller aux autorités nationales ou aux autorités locales qui leur fournissaient souvent leur logement, leurs bureaux... Voir aussi Mokhtari et Grafova (Mimeo : non daté).

18. Par exemple, dans de nombreux pays, l'État est encore largement engagé dans la distribution des logements et continue à subventionner la consommation d'énergie. Le prix de l'énergie dans la plupart des économies en transition reste bien inférieur à celui constaté dans les économies de marché.

19. Dans l'hypothèse où les estimations en matière de PIB sont exactes.

20. Les subventions budgétaires à l'économie russe sont passées d'environ 14 % du PIB en 1992 à environ 4-5 % en 1998 ; voir Lopez-Claros et Alexashenko (1998).

21. La base de données du FMI indique que les dépenses militaires dans les pays en transition ont baissé en moyenne d'environ 6 % du PIB en 1990 à environ 2 % en 1997, l'essentiel de cette baisse concernant les pays de l'ex-Union soviétique.

22. Le Kazakhstan et la Moldavie, contrairement aux autres économies en transition, ont entrepris une diminution significative de leurs administrations respectives.

23. En Russie, par exemple, le trésor ne couvre pas les ministères de la Défense et de l'Intérieur et les ressources générées par les ministères eux-mêmes (par exemple ressources propres) ; il ne couvre pas non plus les dépenses locales et les comptes hors budget.

24. Voir Cangiano, Cottarelli et Cubeddu (1998) pour un aperçu de l'évolution des systèmes de retraite dans 11 pays en transition dans le courant des années 1990.

25. Voir BERD (1999).

26. Lorsque les difficultés macroéconomiques mènent à l'inflation et que cela réduit la valeur réelle de ce que reçoivent les individus, les obligations juridiques - au moins - doivent être maintenues.

**BIBLIOGRAPHIE**

- AGHION P. and S. COMMANDER, (1999), « On the Dynamics of Inequality, » *Economics of Transition*, Volume 7, 2, pp. 275-298.
- BOKROS L. and J-J. DETHIER, editors, (1998), *Public Finance Reform During the Transition : The Experience of Hungary*; Washington : The World Bank.
- CANGIANO M., C. COTTARELLI and L. CUBEDDU, (1998), « Pension Developments and Reforms in Transition Economies, » *IMF Working Paper 98/151*, Washington: International Monetary Fund.
- CHEASTY A. and J. DAVIS, (1997), « Fiscal Transition in Countries of the Former Soviet Union : An Interim Assessment, » in MOCT/MOST.
- CRAIG J., J. NOREGAARD and G. TSIBOURIS, (1997), « Russian Federation, » in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, edited by Teresa Ter-Minassian, Washington : International Monetary Fund.
- DE CASTELLO BRANCO, M., (1998), « Pension Reform in the Baltics, Russia, and other Countries of the Former Soviet Union (BRO), » *IMF Working Paper 98/11*, Washington : International Monetary Fund.
- DJONKOV S., (1999), « The Restructuring of Insider-Dominated Firms, » *Economics of Transition*, Volume 7, 2, pp. 467-479.
- FILOTOCHEV I., M. WRIGHT and M. BLEANEY, (1999), « Privatization, Inside Control, and Managerial Entrenchment in Russia, » *Economics of Transition*, Volume 7, 2, pp. 481-504.
- FRYE T. and A. SHLEIFER, (1998), « The Invisible Hand and the Grabbing Hand, » *American Economic Review* : Papers and Proceedings, May.
- EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, (1998), *Transition Report*, London: EBRD.
- EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, (1999), *Transition Report*, London : EBRD.
- EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, (1999), *Transition Report Update*, April, London : EBRD.
- HAVRYLLYSHYN O., I. IZVORSKI and R. VAN ROODEN, (1998), « Recovery and Growth in Transition Economies 1990-1997 : A Stylized Regression Analysis, » *IMF Working Paper 98/141*, Washington : International Monetary Fund.
- JSSE, (1991), *A Study of the Soviet Economy*, Paris : IMF, World Bank, OECD, and EBRD.
- KOLODKO G. W., (1999), « Equity Issues in Policymaking in Transition Economies, » *Economic Policy & Equity*, edited by V. Tanzi, K. Chu, and S. Gupta, Washington : International Monetary Fund.
- KORNAY J., (1997), *Struggle and Hope, Essays on Stabilization and Reform in a Post-Socialist Economy*, Edward Elgar Publishing Limited, Northampton: Massachusetts pp. 239-254.
- LEDENEVA A. V., (1998), *Russia's Economy of Favors*, Cambridge University Press.
- LOPES-CLAROS A., and S. ALEXASHENKO, (1998), « Fiscal Policy Issues During the Transition in Russia », *IMF Occasional Paper 155*, Washington: International Monetary Fund.
- MOKHTARI M. and I. GRAFOVA, « The Russian Federation at Crossroads: Tax Collection, Transfers, and Corruption, » Mimeo, no date.
- NAGY P. M., (2000), *The Meltdown of the Russian State*, Cheltenham, United Kingdom : Edward Elgar Publishing Limited.
- POTTER B., and J. DIAMOND, (1999), « Evaluation of BRO Treasuries, » Mimeo, June.
- SHLEIFER A., (1997), « Government in Transition, » *European Economic Review*, 41, pp. 385-410.
- Staff team led by L. EBRILL and O. HAVRYLLYSHYN (1999), *Reforms of Tax Policy and Tax Administration in the CIS Countries and the Baltics*, Washington : International Monetary Fund.
- TANZI V. (1992), *Fiscal Policies in Economies in Transition*, Washington : International Monetary Fund.
- \_\_\_, (1994), « Reforming Public Finances in Economies in Transition, » in *International Tax and Public Finance*, pp. 149-163.



\_\_\_, (1998), « Essential Fiscal Institutions in Selected Economies in Transition, » Collegium Budapest, Institute for Advanced Study, *Discussion Paper* N° 53 (November).

TANZI V., and G. TSIBOURIS (1999), « Transition and the Changing Role of Government, » IMF Conference on A Decade of Transition : Achievements and Challenges, February 1-3, Washington, D.C.

