

Le financement de l'économie soviétique

Marie Lavigne,

Professeur, Université Paris I

On peut se demander si une étude sur l'économie soviétique a sa place dans une revue d'économie financière, catégorie encore inconnue dans le système soviétique actuel. Les concepts usuels de financement sont biaisés ou ignorés dans l'économie centralement planifiée classique, et à peine esquissés dans l'économie en transition. Le désordre politique qui caractérise le système soviétique à la fin de 1990 interdit toute projection significative. Nous allons donc procéder du plus (relativement) certain au plus hypothétique, en examinant successivement les besoins de financement en provenance de l'étranger (en devises), et les besoins internes, compte tenu d'hypothèses politiques sur la réussite du plan de sauvetage de l'URSS élaboré par le groupe d'experts qu'a coordonné l'académicien Shatalin (*Transition 1990*), et sur l'avenir possible d'une Union soviétique désagrégée.

De fait le plan Shatalin largement commenté ci-après n'a pas été adopté par le Soviet Suprême de l'URSS. Celui-ci a entériné, le 18 octobre 1990, le programme présidentiel de M. Gorbatchev, lui-même un compromis entre la lettre du plan Shatalin et l'esprit du programme gouvernemental du Premier ministre, N. Ryzhkov. Cela n'invalide pas notre estimation des besoins de financement de l'économie soviétique. De toute façon le programme présidentiel ne contredit pas les chiffres du plan Shatalin, pour la simple raison qu'il n'en comprend presque pas ; il ne comprend pas non plus de dates butoir pour la réalisation du plan, bien que la séquence des réformes soit en gros la même. Comme le plan Shatalin, il donne de nombreuses attributions aux Républiques, mais en même temps son principal instrument d'application est l'ordonnance présidentielle sur la base des pleins pouvoirs votés au Président en septembre 1990.

FAUT-IL AIDER L'URSS ?

L'URSS a-t-elle besoin d'une aide extérieure ? La question a été posée depuis 1988, à une époque où l'URSS ne demandait officiellement aucune aide, sinon une assistance assez vague à la formation. De fait, l'endettement de l'URSS en devises convertibles s'est longtemps situé, et se situe encore fin 1990, à des niveaux gérables (voir *tableau 1*) d'après les critères classiques d'évaluation des risques sur des Etats. En 1989 le ratio du service de la dette (rapport des intérêts et du remboursement du principal aux exportations) atteignait 23 %, et le ratio de vulnérabilité (rapport des besoins de financement extérieur nets aux importations de l'année précédente) se montait à 0,15, plaçant l'URSS parmi les meilleurs risques ¹.

En 1990, la situation a changé sous différents aspects. Les créanciers commerciaux de partenaires soviétiques (entreprises d'Etat, centrales de commerce extérieur) ont commencé à se plaindre de non-paiements, contrastant avec la pratique antérieure où la Banque de commerce extérieure exécutait les paiements dus par les centrales avec une ponctualité rigoureuse. La Banque pour les relations économiques extérieures (VEB), qui en 1988 avait succédé à la Banque de commerce extérieur, demanda et obtint des facilités de paiement et des crédits garantis de certains gouvernements (en commençant par la République fédérale, en juin 1990). Enfin le Président de l'URSS lui-même en appela plus ou moins officieusement à l'aide occidentale auprès de diverses instances (en juin 1990, certains pays de la Communauté Economique Européenne ; peu après, en juillet 1990, le groupe des grands pays industrialisés, à l'occasion du Sommet de Houston). On peut également interpréter le rapprochement avec le Fonds Monétaire International aboutissant à une participation soviétique à la réunion annuelle du Fonds, en septembre 1990, comme un appel à l'aide. Ces demandes variées ont amené les bienfaiteurs potentiels de l'URSS à s'interroger sur les raisons de prêter à l'URSS compte tenu de la situation économique et financière du pays. En même temps un débat s'est développé en URSS sur le bien-fondé de l'appel à l'aide, dans un contexte de plus en plus politisé ². Alors que l'Ouest pose

¹ (OCDE 1990), p. 31, et calculs personnels. La vulnérabilité est définie comme la différence entre les besoins de financement totaux (balance des opérations courantes + échéances à court et à long termes) et les ressources totales (avoirs dans les banques recensées par la Banque des Règlements Internationaux + crédits non utilisés).

² Citons quelques titres et extraits de la presse soviétique. « Il est indispensable de réaliser en URSS un solide consensus en politique intérieure tant à l'égard des réformes intérieures que des conditions de l'aide extérieure », Alexandre Bevez et Andreï Kortounov, « Les pays étrangers nous aideront-ils ? », Temps Nouveaux, n° 30, juillet 1990 ; Guenrich Bajenov, « Une des rames a été laissée sur le rivage : faut-il ou non aider l'Union soviétique ? », Temps Nouveaux, n° 32, juillet 1990 ; Leonid Artsichevski, « Les ressources extérieures : L'Occident est-il prêt à investir chez nous et serons-nous capables d'en tirer profit efficacement ? », Temps Nouveaux, n° 37, septembre 1990. Voir aussi (Shabaline — à ne pas confondre avec Shatalin —, 1990) : « Les milliards occidentaux nous attirent comme une bouée de sauvetage ; mais toute notre expérience antérieure nous dit que nous ne saurons pas les utiliser rationnellement » ; et, dans le sens opposé (Dzharasov, 1990) : « Nous avons besoin de 20 à 30 milliards de crédits en même temps que d'une place au soleil du marché mondial » ; (Gavrilov, 1990).

FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE SOVIÉTIQUE

TABLEAU 1

INDICATEURS D'ENDETTEMENT EXTÉRIEUR DE L'URSS

	1985	1986	1987	1988	1989 (2)
Solde de la balance commerciale dans les échanges avec l'Ouest (en millions de dollars)	- 850	- 3 900	490	- 2 725	- 6 520
Endettement en devises en fin d'année (en millions de dollars)					
brut	28 000	33 100	36 500	40 900	49 500
net (1)	14 900	18 300	22 400	25 600	33 000
dont (en pourcentage du total de la dette brute)					
crédits à soutien public	60	47	38	32	22
crédits bancaires non garantis	38	50	58	62	
autres (3)	3	4	4	7	
Ratio dette nette/exportations en devises	58	79	82	90	113
Ratio intérêts versés/exportations en devises	4	5	5	6	7
Ratio du service de la dette	20	24	23	23	23
Réserves en % des importations	50	60	58	54	48
Financements obtenus sur le marché monétaire international (4) (millions de dollars)	1 508	1 821	1 003	2 679	1 679

(1) L'endettement net est égal à l'endettement brut moins les réserves dans les banques déclarantes à la Banque des Règlements Internationaux.

(2) Estimations.

(3) Dettes envers les pays non membres de l'OCDE.

(4) Crédits bancaires et émissions d'obligations à moyen et long terme, rendus publics. L'URSS recourt principalement, pour ses crédits bancaires, à des crédits à court terme, souvent non publicisés.

Source : OCDE, *Tendances des marchés des capitaux*, février 1990, n° 45.

Commission Economique pour l'Europe, *Etude sur la situation économique de l'Europe en 1989-1990*, Nations unies, 1990.

Statistiques soviétiques officielles.

encore la question, fin 1990, « Faut-il aider Gorbatchev ? », la réponse de l'opposition en URSS même est négative, ou alors assortie d'une conditionnalité beaucoup plus forte que celle définie habituellement à l'Ouest.

Selon une partie de cette opposition, il faudra aider l'URSS (ou la Russie, ou les Républiques de l'[ex] Union soviétique), quand une nouvelle équipe gouvernementale aura défini les conditions de la transition vers le marché et mis en place un programme radical de réformes.

Les raisons pour lesquelles l'URSS pourrait avoir besoin d'une aide financière extérieure sont multiples. Nous n'examinerons pas ici l'aide à la formation (accueil de stagiaires soviétiques dans les pays occidentaux, financement de missions d'experts, d'enseignements assurés en URSS à différents niveaux pour la formation technique et la formation à la gestion). Bien que cette forme d'assistance ait longtemps été déclarée par l'URSS comme la

seule effectivement indispensable, et soit assez libéralement accordée par l'Ouest, son montant total devrait rester marginal par rapport aux besoins d'ensemble du pays. En outre on peut se demander s'il s'agit de porter ces dépenses au chapitre de l'aide en totalité : les gouvernements et firmes qui les financent espèrent bien une rémunération de cet investissement intellectuel sous forme de bonnes dispositions économiques et commerciales dans l'avenir, de la part du pays assisté. Nous examinerons les rubriques suivantes : aide de trésorerie à la balance des paiements ; aide de stabilisation interne ; apport de capital étranger ; crédits commerciaux pour l'importation d'équipements ; aide d'urgence ; aide en substitution de rentrées en devises.

Aide de trésorerie pour payer des dettes venues à échéance

Ce fut le cas du crédit garanti de 5 milliards de DM obtenu des banques allemandes en juin 1990. D'où venaient les difficultés de paiement qui ont motivé cette demande ? L'interprétation occidentale accréditée par l'URSS était la suivante. Par le passé, lorsque les centrales de commerce extérieur concluait des contrats d'importation, elles ne pouvaient s'engager auprès de leurs partenaires étrangers sans un financement préalable assuré, qu'il s'agisse de lignes de crédit obtenues au niveau intergouvernemental ou interbancaire et garantissant le paiement aux exportateurs, ou de financements au comptant planifiés à l'avance et obligatoires pour la Banque de commerce extérieur (elle-même toujours associée aux négociations). Les règlements au comptant provenaient du produit des exportations (pétrole et gaz essentiellement) ou, en cas de besoin, du produit des ventes d'or, ainsi que des crédits financiers sur le marché des eurodevises. Mais cette dernière source n'a jamais été aussi importante pour l'URSS que pour les pays d'Europe centrale. L'URSS n'en avait pas besoin dans les années de forte croissance du prix du pétrole (1973-1982). Ensuite (1982-1984) elle s'est trouvée écartée des marchés financiers par les restrictions politiques de fait à ses possibilités d'emprunt, à la suite des tensions internationales liées à l'occupation de l'Afghanistan et à la loi martiale en Pologne. L'arrivée au pouvoir de M. Gorbatchev et la détente internationale subséquente ont permis le retour de l'URSS sur les marchés financiers, mais à la politique de grands emprunts ponctuels sur le marché des euro-devises, typique de la Hongrie par exemple, l'URSS a toujours préféré celle du coup par coup, sous la forme de crédits de trésorerie de banque à banque, plus discrets et correspondant mieux à ses besoins. Ceci explique aussi le montant élevé des avoirs soviétiques dans les banques occidentales, autant que le désir de s'assurer d'un « trésor de guerre » en cas de tension inopinée.

La fiabilité traditionnelle de l'URSS comme débiteur explique la surprise, pour ne pas dire le désarroi, des créanciers occidentaux quand l'URSS s'est trouvée en difficulté de paiement. L'explication alors donnée par les autorités soviétiques et promptement acceptée par l'opinion internationale sinon par les créanciers directs fut liée à la réforme du commerce extérieur. Celle-ci donne depuis 1989 à toutes les entreprises soviétiques (d'Etat et coopératives) la possibilité de sortir sur le marché international, sous réserve d'enregistrement

auprès de la Commission d'Etat pour les Relations Economiques Extérieures (GVK, en sigle russe). Il paraissait logique que ces entreprises, au nombre de 10 000 environ fin 1989, inexpérimentées et avides d'importations, se soient laissées entraîner à prendre des engagements inconsidérés. Cette explication est démentie par les faits. D'une part, on voit mal comment les partenaires occidentaux auraient été massivement abusés par des débiteurs inconnus d'eux jusque-là. D'autre part, les droits effectifs accordés aux entreprises en question sont très limités, ainsi que leurs ressources en devises, et la plupart ont couvert leurs importations par le recours à la compensation (souvent d'ailleurs illégale, en vendant des biens qu'elles n'avaient pas le droit de commercialiser, comme de la ferraille, des matières premières de récupération, etc.). Enfin et surtout, ce sont les anciennes centrales de commerce extérieur qui apparurent comme les principaux débiteurs, c'est-à-dire précisément les organismes qui par le passé inspiraient toute confiance aux vendeurs occidentaux et paraissaient représenter un risque souverain d'Etat. A travers leurs défaillances, la crédibilité de l'Etat soviétique était donc à bon droit ébranlée.

On peut donc se demander pourquoi la VEB qui a toujours à ce jour le monopole des devises en URSS, et derrière elle le gouvernement soviétique, ont laissé l'image de l'URSS se dégrader à ce point. Le désordre économique et financier en URSS est certes une explication. On peut aussi suggérer que la VEB, hostile à la décentralisation du commerce extérieur, a délibérément laissé s'« enfoncer » un certain nombre d'organismes, pour bien montrer qu'une libéralisation du commerce et des finances extérieures était prématurée³. Pourquoi alors demander des crédits sous forme de lignes de crédit garanties par des gouvernements ? Sans doute parce qu'il s'agit de la solution la moins chère pour obtenir des moyens de trésorerie massifs destinés au paiement de dettes commerciales aux exportateurs des pays considérés. Le crédit allemand a été utilisé ainsi en trois mois, et des moyens analogues ont été demandés à d'autres gouvernements, notamment l'Italie qui s'est engagée à ouvrir à l'URSS un crédit garanti à court terme de 2,5 milliards de dollars, dont 1 milliard constituerait une contribution non liée pour le programme de stabilisation⁴. Les Etats-Unis ont été sollicités dans la même logique pour financer les achats de céréales aux *farmers* américains⁵.

Le programme Shatalin est à cet égard beaucoup plus modeste que les propositions occidentales favorables à des crédits d'assistance à la balance des paiements en URSS. Les chiffres cités à l'Ouest au cours de l'été 1990, dans cette perspective, tournaient autour de 10-15 milliards de dollars. Le programme Shatalin prévoit de négocier avec les pays occidentaux « un

3 B. Sergeev, R. Borisov, « Bank vprave govorit 'net' » (La Banque a le droit de dire non », *Ekonomika i Zhizn'*, n° 15, avril 1990, p. 20.

4 *Financial Times*, 17 septembre 1990. A ces engagements, se sont ajoutées les 2 lignes de crédit ouvertes par les gouvernements espagnol (1,5 milliard \$) et français (1 milliard \$) fin octobre 1990 (*Le Monde*, 30 octobre 1990).

5 Notamment en septembre 1990, à l'occasion de la rencontre habituelle entre des délégations soviétique et américaine sur le fonctionnement de l'accord céréalier entre les deux pays. *Dépêche NCA*, 25 septembre 1990.

nouveau plan Marshall » (*Transition, 1990, p. 120*), sans préciser son montant ni son emploi. Dans l'immédiat, il envisage une politique de réduction de la dette en devises, une restructuration de celle-ci par report des échéances, et une demande de crédits commerciaux garantis de 2 à 3 milliards de dollars à la fin des 100 premiers jours c'est-à-dire fin 1990 ou début 1991 (*ibid, p. 122*).

Aide de stabilisation interne

Nous entrons ici dans le domaine de l'aide potentielle à l'URSS liée à un programme de stabilisation. A quoi devrait-elle être affectée ? Des économistes soviétiques (*Shmelev, 1989*) ont relevé l'importance de la « surliquidité » de l'économie soviétique et notamment des encaisses liquides de la population, estimées mi-1990 à 200 milliards de roubles soit la moitié des ventes annuelles au détail, sous forme de dépôts d'épargne forcée (ceux-ci représentant environ les deux tiers des dépôts en caisse d'épargne, le reste étant considéré comme une épargne de précaution), et d'encaisses thésaurisées en espèces. L'idée sous-jacente est que des importations de biens de consommation à crédit, financées par l'aide occidentale, permettraient de résorber la grande masse de ces encaisses. Si on part du principe qu'un dollar d'importation représente, au niveau actuel des prix internes des produits manufacturés, 10 roubles de ventes au détail au moins, l'achat d'une sélection convenable de biens — chaussures, habillement, équipement électroménager, électronique grand public — pour 20 milliards de dollars résulterait en effet en 200 milliards de roubles de ventes⁶. Lorsque cette suggestion fut émise pour la première fois, une objection massive lui opposait que de telles importations ne créent pas de flux d'exportation en retour. Aujourd'hui, considérant de tels crédits comme une assistance à un programme macro-économique de stabilisation, on admet qu'ils puissent être justifiés, mais à certaines conditions. Il faut au minimum pouvoir s'assurer qu'une telle injection de biens épongerait en effet les encaisses liquides, et cela suppose des études sur l'élasticité de la demande qui ne sont pas effectuées ni même sans doute réalisables. Il faut ensuite pouvoir garantir que les encaisses ne seront pas rapidement reconstituées, et cela suppose qu'une politique monétaire et financière de rigueur sera effectivement appliquée, de manière à éviter une dérive des revenus nominaux par suite d'une politique laxiste de crédit envers les entreprises, ou d'une politique budgétaire comportant un financement inflationniste, par création monétaire, de dépenses sociales et d'investissements. Enfin il existe d'autres moyens de résorber la sur-liquidité de la population. L'exemple polonais a montré que ce résultat pouvait être obtenu par une hyper-inflation (740 % de hausse des prix en 1989) suivie d'une politique de rigueur fortement déflationniste avec baisse des salaires réels (dans le cas polonais, de 30 % sur les neuf premiers mois de 1990) et forte réduction du déficit budgétaire. Une variante non encore opérationnelle mais

⁶ Certains auteurs, tel Artsishevski cité en note 1, suggèrent même qu'avec l'importation de magnétoscopes et ordinateurs pour 2 milliards de dollars on résorberait le déficit budgétaire de 100 milliards de dollars ! De fait, en 1989 un ordinateur acheté aux États-Unis 2 000 dollars pouvait être commercialisé en URSS pour 100 000 roubles ! (information personnelle).

en cours d'expérimentation dans d'autres pays de l'Est (Hongrie, Tchécoslovaquie) consiste à absorber la surliquidité à travers la mise en œuvre de la privatisation (ventes d'avoirs d'Etat, d'actions et obligations d'entreprises publiques, de terres). On ne sait malheureusement pas encore, dans aucun de ces pays, dans quelles proportions la population réagira à une telle offre d'avoirs réels. Dans le cas de l'URSS, il n'est nullement certain que la privatisation de la terre puisse être réalisée en raison des oppositions politiques à une telle opération. Le programme Shatalin discute ces options comme on le verra *infra*. Sans rejeter l'importation accrue de biens de consommation il lui préfère l'importation de biens d'équipement pour les petites et moyennes entreprises privatisées produisant des biens de consommation, sans spécifier où ces entreprises pourront prendre les devises nécessaires.

Une aide à la convertibilité éventuelle du rouble serait possible dans le même esprit. Elle se comparerait au Fonds de stabilisation mis en place en Pologne avec le soutien occidental, d'un milliard de dollars, avec la participation de plusieurs pays occidentaux, et que le gouvernement polonais n'a jamais utilisé car le cours du zloty, initialement très sous-évalué, n'a pas eu à être soutenu au cours des neuf premiers mois suivant la convertibilité. Le programme de réforme prévoit la convertibilité mais sans préciser les modalités de son soutien ⁷.

Un décret présidentiel du 26 octobre 1990 a introduit un nouveau taux de change « commercial » du rouble, de 1,8 rouble pour 1 dollar, sans supprimer le taux officiel (0,6 rouble pour un dollar) qui continue à être utilisé à des fins statistiques, et sans lier formellement ce changement à la préparation de la convertibilité.

121

Apport de capital étranger

L'URSS possède une législation sur les *joint ventures* depuis 1987. Déjà 1 830 entreprises mixtes ont été constituées (à la date de fin juin 1990). Mais outre que la plupart ne sont pas opérationnelles, cela ne représente pas un apport considérable de capital : 3 milliards de dollars au plus ⁸. Les entreprises mixtes qui sont principalement concentrées dans le secteur des services, demeurent de petite taille pour la plupart. Des apports plus élevés pourraient être constitués sous d'autres formes, par exemple celle de concessions dont le premier exemple a été le contrat conclu avec Elf Aquitaine pour l'exploration de champs pétrolifères au Kazakhstan, en mai 1990. Surtout, une législation appropriée sur l'investissement direct étranger pourrait induire des apports de capital importants, mais à condition que des garanties effectives soient données aux investisseurs sur le rapatriement de leurs avoirs, ce qui suppose soit la convertibilité du rouble (soutenue elle-même par une

⁷ Là encore le programme est plus modeste que les propositions occidentales, qui en septembre 1990 s'orientaient vers la constitution d'un fonds de soutien à la convertibilité de 5 milliards de dollars, Financial Times, 17 septembre 1990.

⁸ Données fournies par PlanEcon, vol. VI, n° 27-28, 13 juillet 1990, p. 28 (« Soviet Economic Performance During the First Half of 1990 »).

aide étrangère, voir section précédente) soit des arrangements spécifiques. Ceux-ci pourraient prendre la forme d'accords intergouvernementaux, ou d'une législation particulière sur les rapatriements d'avoirs étrangers, et dans les deux cas impliqueraient la constitution de fonds de garantie (par exemple sous la forme d'une mise en gage de l'or soviétique, ou d'autres avoirs réels), éventuellement une assistance extérieure. L'élaboration d'une telle législation est en cours. Un décret présidentiel du 26 octobre 1990 prévoit la possibilité d'investissements directs étrangers à concurrence de 100 % du capital, ainsi que, dans des conditions jugées très obscures par les professionnels, le rapatriement des bénéfices des capitalistes étrangers réalisés en roubles. Le rapport Shatalin envisage la création, dans le cadre des Républiques, d'un *Glavkontseskom*, ou Comité des concessions, analogue à ce qui existait en URSS dans les années 20.

Les Soviétiques lient le développement de l'investissement direct étranger en URSS à la privatisation. La propriété d'Etat représente, en actifs réels, selon les données officielles, environ 1 000 milliards de roubles fin 1989 en fonds « productifs », compte tenu de l'obsolescence⁹ (hors la valeur des terres et des ressources du sous-sol). Il ne paraît pas réaliste d'envisager une privatisation à plus de 10 % sous forme d'investissement direct, ce qui mettrait les besoins en capitaux à 100 milliards de roubles. A un taux de change « réaliste » de 10 roubles pour 1 dollar, le besoin de financement serait de 10 milliards de dollars. Mais un tel taux, qui équivaut à deux cinquièmes du taux du marché noir mi-1990 (de 25 roubles pour un dollar) est-il vraiment réaliste s'agissant d'évaluer des actifs réels ? Surtout si la vente d'actifs aux capitalistes étrangers doit concerner « avant tout des entreprises en situation difficile »¹⁰ ? Il n'est guère envisageable d'imaginer que les capitalistes étrangers rachèteront précisément de telles entreprises, dont la valeur a donc toutes chances de tomber à zéro. Mais si les investisseurs cherchent, comme il est logique à « écrémer » les meilleures entreprises, la valeur des actifs de celle-ci devrait sans doute être estimée par application d'un taux de change moins « dévalué ». De tels calculs sont en tout cas tout à fait approximatifs eu égard aux méthodes soviétiques d'évaluation des actifs réels, et notre propos n'est ici que de donner des ordres de grandeur.

Pourrait-on envisager des investissements étrangers dans l'infrastructure ? Le programme Shatalin l'évoque d'un mot. Comment concevoir la modernisation du réseau routier, ferroviaire, du système des transmissions ? La vétusté des transports et leur insuffisante capacité coûte à l'économie, selon le rapport Shatalin, 30 à 40 milliards de roubles par an (*Transition*, p. 152) ; celle des télécommunications est un obstacle majeur à l'investissement étranger. Le

9 Pravitel'stvennyi Vestnik (*Le Moniteur du gouvernement*), n° 40, octobre 1990, p. 15 ; (*Transition 1990*), p. 65.

10 Interview de Victor Yarochenko, ministre des Relations économiques extérieures de Russie, par Les nouvelles de Moscou, 30 septembre 1990.

11 Journal of Commerce, Washington, 11 septembre 1990. L'économiste citée est Guzel Anulova de l'Institut d'Économie Mondiale de l'Académie des Sciences, qui a récemment obtenu le premier prix d'un concours international organisé conjointement par les États-Unis et l'URSS pour suggérer des solutions en vue de la convertibilité du rouble...

financement extérieur n'est pourtant pas une solution simple : le public français se rappelle encore les emprunts russes de la Russie impériale, qui avaient financé l'expansion des chemins de fer. Une économiste soviétique a suggéré qu'un tel programme devrait être organisé et financé par l'aide multilatérale de l'Ouest.

Les crédits commerciaux pour l'importation d'équipements constituaient pour l'Union soviétique la forme traditionnelle d'appel au financement extérieur jusque vers le milieu des années quatre-vingt. Ils semblent exclus actuellement. Certes l'économie soviétique a des besoins d'équipement moderne. Mais en premier lieu on ignore aujourd'hui qui en a besoin : l'URSS comme Etat ? Les Républiques fédérées ? Les futurs propriétaires des entreprises privatisées ? Au surplus les programmes publics d'investissement sont de plus en plus réduits dans les schémas de réforme ; le « plan Shatalin » envisage de les diminuer de 20 à 30 %. Enfin, par le passé, nombre d'équipements occidentaux n'ont jamais été installés, et c'est un argument de plus contre la reprise d'achats importants ¹².

Aide d'urgence

Dans l'état de désorganisation de l'économie soviétique fin 1990, nombre de commentateurs insistent sur le besoin éventuel d'une aide de survie « contre la faim et le froid ». Cela ne semble plus une hypothèse catastrophiste d'école. A l'automne 1990, alors que la récolte soviétique de céréales semblait devoir atteindre un niveau record de 230 millions de tonnes selon des estimations américaines, on s'attendait à ce qu'une large proportion soit perdue ou, en tout cas, indisponible pour l'Etat, pour des raisons traditionnelles (manque d'équipements pour la moisson, le transport, le stockage) et nouvelles (non-livraison par les exploitations et les paysans individuels, dans l'attente de hausses de prix). Le besoin d'importation fin 1990 était chiffré à 40-45 millions de tonnes pour l'année suivante, autant que dans les années de mauvaises récoltes au cours de la décennie écoulée. Les récoltes de pommes de terre se sont révélées compromises, en octobre 1990, par les pluies persistantes du mois précédent. Le Gosplan a annoncé début octobre 1990 que les menaces de famine devaient être prises au sérieux, et malgré l'aspect politique de cette annonce faite par une administration « conservatrice » dans un journal dit « réactionnaire » de telles prévisions pourraient se réaliser ¹³. Quant au « froid », le chaos de l'industrie pétrolière et pétrochimique soviétique ne rend plus absurde l'hypothèse selon laquelle l'URSS pourrait avoir à importer, pour ses besoins propres et non plus seulement pour réexportation, du pétrole et des produits raffinés ¹⁴.

123

¹² (Dzharasov, 1990) estime la valeur initiale de ces équipements non installés à 6 milliards de dollars.

¹³ Cité dans Financial Times, 4 octobre 1990. Le journal qui a publié cette annonce est Sovetskaïa Rossia, la publication officielle du parti communiste de Russie.

¹⁴ Sur la démission du ministre de l'Industrie pétrochimique en octobre 1990, voir Financial Times, 3 octobre 1990. L'URSS aurait sensiblement augmenté, en septembre 1990, ses importations traditionnellement modestes de produits raffinés.

Aide en substitution de rentrées ou de réserves

Cette rubrique peut paraître paradoxale, car l'URSS est considérée comme l'un des bénéficiaires potentiels de la crise du Golfe et du « troisième choc pétrolier » en 1990 ; au surplus les changements en cours au sein du CAEM (Conseil d'Assistance Economique Mutuelle) sont supposés se traduire en gains en devises. Ces deux éléments conjugués conduisent certains experts à suggérer que l'URSS a moins que jamais besoin d'aide, et qu'il faudrait au contraire concentrer l'assistance sur l'Europe de l'Est, importatrice de pétrole, qui devra en 1991 payer ses achats à l'URSS en devises.

Longtemps excédentaire, l'URSS est débitrice vis-à-vis de ses partenaires du CAEM depuis 1988. A partir de 1991, les règlements entre les pays membres de cet ensemble se feront en devises convertibles. Il a été décidé en janvier 1990 que les balances existant fin 1990 en roubles transférables, la monnaie inconvertible de règlement du CAEM, seraient apurées en devises convertibles. La dette de l'URSS, principal débiteur, est estimée à 5 milliards de roubles transférables¹⁵. Les négociations avec ses créanciers étaient encore en cours en septembre 1990. Le principal point de litige était le cours de conversion du rouble transférable. Ici apparaît un paradoxe intéressant. Les différents pays de l'Est ont soutenu depuis plusieurs années que le cours officiel du rouble transférable, très proche de celui du « rouble-devise » (unité statistique appliquée aux comptes extérieurs) de l'URSS, était fortement surévalué. Dans les définitions du cours du change des devises de l'Est, le taux implicite (*cross-rate*) du rouble par rapport au dollar « dévalue » fortement le rouble par rapport à son taux officiel. Alors qu'au début de 1990 le cours officiel du rouble était de 0,62 rouble pour 1 dollar, le cours implicite à partir des taux de change des monnaies de l'Est s'établissait entre 1,8 et 3 roubles pour 1 dollar. A partir de là, l'URSS et ses partenaires avaient chacun avantage à négocier du point de vue des positions de l'autre partie. Par exemple, la dette de l'URSS vis-à-vis de la Hongrie s'établissant à 800 millions de roubles transférables, la conversion au taux officiel de l'URSS eût donné à la Hongrie un montant de 1,3 milliard ; au taux hongrois, la Hongrie aurait obtenu moins de 400 millions. On s'est accordé sur un taux « intermédiaire » de 0,92 dollar pour 1 rouble, qui procurera à la Hongrie un « à-valoir » de 736 millions...

Les flux d'exportation soviétique en devises vers l'Est vont-ils augmenter ou diminuer ? L'URSS tire l'essentiel de ses rentrées (plus de 40 % en 1989) de ses ventes de combustibles. Selon les estimations faites en 1990, le nouveau régime de règlements en devises qui sera applicable à partir de 1991 dans les relations avec l'Europe de l'Est devrait procurer à l'URSS entre 10 et 12 milliards de dollars supplémentaires¹⁶, mais il faudrait en déduire la

¹⁵ Selon (Shabalín, 1990). Le déficit accumulé sur les années 1988-1990 s'élèvera selon les statistiques de commerce extérieur et les prévisions pour le second semestre de 1990 à 10 milliards de roubles transférables ; peut-être Shabalín dispose-t-il de données plus complètes sur la balance des paiements de l'URSS. Je ne suis personnellement jamais parvenue à comprendre comment l'excédent commercial accumulé par l'URSS sur les années 1975-1987 — soit 18 milliards de roubles transférables selon les statistiques soviétiques, et 11 milliards selon les statistiques de ses partenaires, a pu se trouver totalement épongé au début de 1988. Les explications données font intervenir un déficit soviétique permanent sur les invisibles.

¹⁶ Ces estimations prennent pour hypothèse des flux inchangés de marchandises. Le gain en

première année les montants dus par l'URSS à ses partenaires et résultant de la conversion en devises de sa dette en roubles transférables.

A ces estimations antérieures à la crise du Golfe, s'ajoutent 10 à 15 milliards de gains résultant de la hausse du prix du pétrole, selon les hypothèses faites sur le prix du pétrole en 1991. Mais tout dépend de l'aptitude de l'URSS à commercialiser ses ressources naturelles. Quelles que pessimistes que soient les hypothèses sur la production pétrolière de l'URSS, le pays devrait rester exportateur, sans parler de la marge considérable pour des économies d'énergie en URSS, qui libéreraient des quantités exportables additionnelles — de telles économies ne pourraient être mises en œuvre que dans un contexte plus « normal ». En 1989, le pays a produit 607 millions de tonnes de pétrole et en a exporté 127 millions. Même avec l'hypothèse d'une production diminuée, estimée en septembre 1990 à 560-565 millions de tonnes pour l'année, il resterait des possibilités d'exportation : la contraction générale des investissements et de la production industrielle réduirait les besoins internes, même en évaluant ceux-ci au niveau actuel de l'intensité de la consommation énergétique. De fait, l'exportation possible était évaluée à 100 millions de tonnes pour l'année¹⁷. Mais dans la situation politique présente, on ne sait plus qui sera exportateur. La Russie, sur le territoire de laquelle se trouvent la plupart des gisements de pétrole et gaz, a déclaré en 1990 sa souveraineté sur ces ressources. Mais les autorités russes sont en voie d'en perdre le contrôle à leur tour. Les travailleurs de l'industrie pétrolière prétendent désormais exporter directement, et déjà des négociations ont été engagées par les syndicats tchécoslovaques ou polonais pour des accords de troc aux termes desquels les syndicats pétroliers soviétiques fourniraient du pétrole contre des produits de consommation¹⁸. Ces estimations risquent d'être aggravées si la situation se détériore en URSS. Des prévisions officielles présentées fin octobre 1990 au Soviet Suprême tablent sur baisse de 50 % des exportations de pétrole soviétique, hypothèse qu'aucun expert occidental ne s'était hasardé à émettre jusqu'ici (*Financial Times*, 5 novembre 1990).

Même si on n'envisage pas l'hypothèse d'une chute dramatique des exportations soviétiques de pétrole et gaz, il reste que l'URSS semble durablement installée dans le déficit extérieur : – 2,7 milliards de dollars en 1988, – 6,5 en 1989, et – 5,7 les six premiers mois de 1990. L'impact de la hausse du prix du brut pourrait réduire le déficit sur l'année seulement si l'URSS

devises résulterait du fait que les prix relatifs mondiaux du pétrole et autres matières premières en termes de produits manufacturés, appliqués à partir de 1991, seraient plus élevés que les prix relatifs exprimés en roubles transférables. Autrement dit, les machines et biens de consommation achetés par l'URSS à ses partenaires, une fois estimés aux prix « mondiaux » compte tenu de leur qualité, seraient beaucoup plus bas qu'actuellement. Mais ce calcul suppose que l'URSS maintiendrait ses achats de marchandises est-européennes, ainsi que ses livraisons de produits de base, au niveau de 1989. Or, au cours des neuf premiers mois de 1990, les ventes de pétrole de l'URSS ont baissé sensiblement, et devraient être inférieures, sur l'année, au niveau de 1989 de 20 à 30 %. Il est aussi probable que l'URSS réorientera ses achats de biens manufacturés vers des fournisseurs occidentaux.

¹⁷ Ces estimations de production et exportations pour l'année sont dues à des experts soviétiques, et rapportées par le *Financial Times*, 20 septembre 1990.

¹⁸ Pour la Tchécoslovaquie, dépêche NCA du 30 août 1990 ; pour la Pologne, dépêche Reuter de Varsovie, 12 septembre 1990.

réussit à augmenter ses livraisons. Le rapport Shatalin table sur un déficit pour l'année 1990 de 10 milliards de dollars (*Transition*, p. 120).

Si l'on se tourne vers les actifs soviétiques, en premier lieu on doit mentionner les réserves d'or. Leur montant est toujours inconnu. Le rapport Shatalin contenant le programme des 500 jours signale que cette grandeur a été demandée par les auteurs du rapport au ministère des Finances et n'a pu être obtenue. Les articles de presse soviétique l'estiment à 28 milliards de dollars (*Shabalín 1990*), reprenant le chiffre occidental le plus souvent cité, qui correspondrait approximativement à 2 000 tonnes à un prix de 450 dollars l'once. De toute façon l'estimation est conventionnelle. L'or soviétique ne pourrait être commercialisé à ce prix sans faire baisser les cours; et c'est donc plutôt comme gage de prêts qu'il pourrait être utilisé, pour des montants bien inférieurs.

L'URSS a également révisé en baisse ses avoirs correspondant à la dette des pays en développement. Cette dette représente, si on se limite aux pays en développement non membres du Comecon (donc hors Cuba, la Mongolie et le Vietnam) à 64 milliards de dollars¹⁹. Mais sur ce total moins de 20 milliards sont récupérables, et encore ne le sont-ils qu'à long terme. L'URSS veut certes couper l'aide extérieure, qui dès 1990 passe de 12,5 milliards de roubles à 9,7 milliards dans le budget voté en 1989 par le Soviet Suprême (la représentation en dollars est difficile du fait de la non-précision du type de « roubles » — roubles-devises ou roubles internes). Il est clair dès aujourd'hui que les avoirs soviétiques sur les pays en développement ne doivent plus être pris en compte pour l'appréciation des actifs soviétiques. En réalité, ils ne l'étaient généralement pas dans les estimations occidentales : autant parce qu'on les considérait comme aléatoires, que parce que les statistiques précises sur leurs montants faisaient défaut.

Au terme de cet examen on voit que les besoins de l'URSS en financements extérieurs sont faibles si l'on retient des critères objectifs sur l'endettement et le potentiel du pays, mais considérables si l'on introduit des hypothèses alarmistes sur l'effondrement progressif de l'économie et sur l'aptitude politique des dirigeants à contrôler ce processus.

LES BESOINS INTERNES DE FINANCEMENT

Ces besoins sont étroitement associés au programme de transition vers le marché adopté en septembre par la Russie et en octobre par l'URSS. Le programme est attribué à l'académicien Shatalin, mais il s'agit d'une œuvre collective, émanant d'un groupe d'économistes plus proches des conceptions du Président de la Russie, Boris Eltsin, que du Président de l'URSS, Mikhail Gorbatchev, et en tout cas opposés à l'idée de « marché régulé » défendue par le Premier ministre Nikolai Ryzhkov.

¹⁹ Izvestia, 1^{er} mars 1990.

FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE SOVIÉTIQUE

Le rapport des réformateurs s'ouvre sur un constat de la situation financière de l'URSS :

- une dette publique interne de 400 milliards de roubles fin 1989, soit l'équivalent de 4/5 des dépenses budgétaires pour 1990 ;
- une émission de monnaie croissante par rapport au PNB (pour une base 100 en 1979, le PNB atteint en 1990 l'indice 140 et l'émission de monnaie, l'indice 275) ;
- une augmentation considérable depuis 1985 des « fonds de stimulation » des entreprises, c'est-à-dire des profits dont elles peuvent disposer librement, ceci traduisant une contrainte budgétaire « lâche », sous la forme d'un laxisme généralisé du crédit ; ces fonds passent de 25 milliards de roubles en 1985 à 110 milliards en 1990 (état du 1^{er} janvier) ;
- un déficit budgétaire de 100 milliards de roubles en 1989, soit plus de 10 % du PNB (voir tableau 2).

La séquence des réformes

Le programme de 500 jours élaboré par l'équipe Shatalin est divisé en quatre étapes qui associent stabilisation économique et réformes de structure.

La première étape (100 jours commençant au 1^{er} octobre) met en place des réformes institutionnelles (début de la désétatisation et de la privatisation) et commence la stabilisation. Le déficit budgétaire est ramené à 5 milliards de roubles pour le 4^e trimestre de 1990 ; l'émission de monnaie est bloquée. A compter du 1^{er} janvier 1991 toutes les subventions à des entreprises d'Etat sont supprimées (sauf très rares exceptions) ; les investissements d'Etat sont bloqués ; l'aide publique aux pays en voie de développement est réduite de 75 % ; les dépenses militaires et de sécurité (dont l'entretien du KGB) sont réduites de 10 à 20 %. 100 à 200 entreprises « particulièrement inefficaces » sont fermées. Le financement de l'économie par émission de monnaie est contrôlé, et complété par d'autres procédures :

- une ligne de crédit est ouverte au Président de l'URSS en cas de « circonstances exceptionnelles » par le Système de Réserve de l'URSS (lui-même à créer, sur le modèle américain), pour 12 mois au plus, et d'un montant de 5 milliards de roubles ;
- un emprunt spécial est émis sur 3 ans à hauteur de 10 à 15 milliards de roubles, et placé dans le public ainsi qu'à l'étranger (ce dernier point semble obscur) ;
- toutes les banques, sauf la Banque centrale, deviennent des sociétés par actions, et un encadrement rigoureux du crédit est mis en place ; « l'argent devient cher » ;
- les entreprises sont autorisées à émettre des obligations pour financer leurs fonds de roulement.

La seconde étape (du 100^e au 250^e jour) prévoit la libéralisation partielle des prix (qui a été précédée par un début de privatisation), en même temps que la poursuite de la désétatisation et la réforme agraire. La rigueur budgétaire est poursuivie et au 1^{er} mars 1991 le déficit du budget fédéral doit être liquidé. Mais à ce point, on note que le pouvoir fédéral se « défait » sur

TABLEAU 2

INDICATEURS ÉCONOMIQUES DE L'ÉVOLUTION DE L'URSS

(depuis l'arrivée au pouvoir de M.S. Gorbatchev, données en milliards de roubles, prix courants)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (plan)
PNB	777	799	825	875	924	
PMN (produit matériel net) produit	579	587	600	631	657	
PMN utilisé	569	576	586	619	652	
Recettes budgétaires (a)	391	420	436	469	458	430
dont emprunts d'Etat (b)	18	48	57	90	63	5
Dépenses budgétaires (c)	387	417	431	460	495	490
dont subventions de soutien des prix	58	66	70	90	101	
Déficit budgétaire (c+b-a)	14	46	52	81	100	65
Ratio déficit/PNB	2 %	6 %	6 %	9 %	11 %	
Dette publique (fin d'année)	142	162	164	312	398	
Ratio dette/PNB	18 %	20 %	20 %	36 %	43 %	
Endettement des entreprises (non remboursé à l'échéance, en fin d'année)	31	30	13	22	22	
dont :						
auprès des banques	18	15	9	6	4	
auprès d'autres entreprises	13	15	4	16	18	
Dépôts d'épargne de la population (en fin d'année)	221	243	267	297	338	
Encaisses « surliquides » (part des dépôts + espèces)				165	200	
					à 300	

Note : Le PMN est la somme des valeurs ajoutées produites par les branches de la production matérielle, à l'exclusion des services. Ceux-ci sont incorporés dans le PNB (catégorie statistique récente dans la pratique soviétique). Par opposition le PMN utilisé (optique de la dépense, ou des emplois) est la valeur du PMN consacrée à la consommation et à l'investissement, qui est donc égale à la valeur du PMN produit, moins le solde du commerce extérieur, et les pertes. Si on fait abstraction de celles-ci on a l'égalité classique : Y (produit) = $C + I + X$ (exports) - M (imports). Ce que les Soviétiques appellent « emprunts d'Etat », ou plus précisément « fonds spécial d'emprunts d'Etat » est tout simplement le financement du budget par l'émission de monnaie, inscrite au budget du côté des recettes. Les économistes soviétiques considèrent que comme le solde du déficit est de toute façon financé par l'émission de monnaie, ce « fonds spécial » doit être traité comme une partie du déficit total.

Sources : Borozdin (1990) : *Transition* (1990), cités dans le texte ; Goskomstat (1990), *SSSR v tsifrakh* (L'URSS en chiffres), annuaire statistique ; Mikhailov L. (1990), *Natsionalnyi dokhod : proizvedennyi i ispolzovannyi* (Le revenu national produit et utilisé), *Ekonomika i Zhi zn'*, n° 40, p. 16.

les autorités républicaines et (à la diligence de celles-ci) sur les autorités locales. Une grande part des recettes budgétaires fédérales est transmise aux budgets républicains, à charge pour les autorités concernées de décider de leur politique — subventions aux entreprises, « compensation » des effets de la hausse des prix par l'indexation des revenus, etc.

La troisième étape (250^e au 400^e jour) est marquée par une politique de stabilisation, en même temps que se poursuit la privatisation, qui doit s'appliquer à la fin de la période à 30-40 % des actifs de l'industrie, 50 % de ceux du bâtiment et du transport routier, 60 % de ceux du commerce et des services. La « démonopolisation » (démembrement des grandes entreprises

d'Etat) accompagne ce processus. Les auteurs du programme s'attendent à une réponse de l'offre surtout dans l'industrie de consommation, et simultanément à une baisse de la production dans les secteurs lourds, en même temps qu'à un chômage important²⁰. A la fin de la période doit également être réalisée la convertibilité interne du rouble (pour les résidents, incluant les sociétés mixtes et étrangères) ; le coût n'en est pas chiffré. La convertibilité doit s'accompagner de la création d'un marché des changes, et d'une politique tarifaire (sur les exportations et importations) destinée à assurer « une correspondance approximative des prix relatifs internes et externes » pour éviter la spéculation sur le change.

La dernière étape doit voir la consolidation du marché et de la privatisation. Sur le plan financier, on peut envisager un certain relâchement de la pression : baisse des taux d'intérêt, des taux de réserves obligatoires des banques, réduction des taux d'impôt sur les bénéfices. Ce relâchement ne sera possible que si, toutefois, le marché commence à fonctionner et si l'on observe une reprise de la production.

Nous avons indiqué ici les éléments fondamentaux du programme. Il convient d'ajouter qu'à la différence du programme polonais de stabilisation qui a partiellement servi de modèle, il comporte un volet social important : indexation des revenus sur la hausse des prix au moins pendant la première moitié de 1991, contrôle des prix pour les produits essentiels à l'existence (produits alimentaires de base, médicaments, transports collectifs, services communaux). En même temps seront introduites des prestations sociales nouvelles, pour chômage notamment, et un revenu minimum sera assuré aux « pauvres ».

129

On remarquera que le programme est peu tourné vers les mécanismes du commerce extérieur. Les problèmes de la convertibilité du rouble et de la stabilisation de la dette extérieure sont certes analysés, mais en ce qui concerne les mécanismes réels du commerce le programme prévoit pour un certain temps le *statu quo* : monopole d'Etat à l'exportation pour les matières premières (mais le titulaire du monopole ne sera plus l'Etat fédéral), conservation d'une structure d'exportation dominée par les produits de base. Les importations par contre doivent être décentralisées « de force » (*sic* !), avec une forte contraction des achats centralisés de céréales et d'équipements (*Transition*, p. 115).

Les mécanismes financiers

Le programme définit pour la première fois une politique financière et monétaire. Comme on l'a déjà noté, ces mécanismes s'appuient sur un nouveau système bancaire calqué sur la Réserve Fédérale américaine. Le programme prévoit une Union des Banques centrales des Républiques, dont le président sera nommé par le Président de l'URSS. Les banques centrales

²⁰ Les pertes d'emploi résultant de ce programme ont été estimées par le Comité d'Etat au travail à 35 millions de personnes, et les créations d'emploi à 20-25 millions, ce qui laisse un chômage « net » de 10-15 millions, soit dans l'hypothèse la plus élevée plus de 10 % de la population active.

républicaines mèneront une politique monétaire coordonnée et seront responsables uniquement devant leurs Soviets Suprêmes. Les banques étatisées spécialisées existant actuellement seront « commercialisées » sous forme de sociétés par actions, et toute une série d'institutions financières nouvelles seront créées. Ici encore le modèle américain est suivi, avec des fonds de pension, des banques d'affaires, des institutions d'épargne et de crédit — on espère que le modèle ne sera pas suivi jusqu'au bout quant à cette dernière catégorie d'établissements. Des sociétés d'assurance seront également constituées, et les ressources de ces sociétés cesseront d'être automatiquement versées au budget. Pour le financement des grands investissements on constituera à l'échelon républicain des banques de développement centralisant les ressources budgétaires affectées aux grands projets:

La politique monétaire s'inspire de principes classiques: réserves obligatoires, encadrement du crédit, politique de taux d'intérêt, refinancement des banques commerciales à la Banque centrale. Pour rétablir le rouble comme monnaie interne unique on supprime les magasins en devises (sauf les *duty free* d'aéroport), en attendant la convertibilité interne du rouble. Le programme décide de mettre fin à la dichotomie entre monnaie fiduciaire et monnaie scripturale qui constituait jusqu'ici l'une des bases du système monétaire soviétique. L'usage de la monnaie scripturale par les particuliers est encouragé, notamment par « des campagnes incitant les gens à garder leur argent dans les banques ».

Une nouvelle politique fiscale est introduite, appuyée sur une distinction entre le niveau fédéral et le niveau républicain. Les budgets républicains sont essentiellement alimentés par trois types d'impôts: impôt sur le chiffre d'affaires et autres droits indirects; impôt sur les bénéfices des sociétés; impôt sur le revenu des personnes physiques. L'impôt devient « dur », i.e. non négociable avec les autorités fiscales.

La liquidation de la dette publique donne une fois de plus l'impression d'une adroite manipulation reportant sur les républiques la charge de l'opération. Le document précise que sur les 400 milliards de roubles de la dette, 20 milliards sont dus au titre des emprunts d'Etat placés dans le public. Le reste représente l'endettement envers le système bancaire (350 milliards), dont plus de la moitié sans intérêt ni échéance de remboursement, et 22 milliards auprès du système des assurances d'Etat. Le programme propose de consolider la dette sous forme de bons d'Etat, répartis entre les banques républicaines d'épargne et les sociétés d'assurance, à titre d'avoirs. Le service de la dette est assuré par les budgets républicains.

Les sources de financement de l'économie

Le programme table sur une reprise décisive de l'offre. A cette fin, à la phase déflationniste doit succéder le plus rapidement possible une politique stimulant l'accroissement de production, avec une restructuration des activités. Les investissements d'Etat doivent être réduits de 20 à 30 % en un an. La plus grande partie des « investissements inachevés » (projets lancés et arrêtés)

doit être stoppée. Les moyens dégagés doivent financer en premier lieu des fonds de développement régional ainsi que la « conversion » des usines du complexe militaro-industriel. Les investissements d'Etat doivent dans l'avenir représenter au maximum 30 à 50 % des ressources d'investissement (ils en représentaient en fait la quasi-totalité, par-delà la fiction du financement à crédit et de l'autofinancement, qui n'étaient en réalité que du financement public planifié déguisé ²¹). Ce financement public doit se répartir à concurrence de 15 % du total des investissements pour le budget de l'Etat, et 15 à 35 % pour les budgets républicains.

Pour la partie des investissements non financée par le budget de l'Etat, la représentation donnée dans le programme demeure floue. La dynamique des investissements industriels est incertaine et dépend des restructurations en cours. Celle des investissements dans l'agriculture est perçue comme un processus à long terme — d'autant plus que les possibilités institutionnelles de la privatisation ne sont pas encore définies, et que la remise à « bail » des terres n'a pas suscité l'enthousiasme depuis 1987, date à laquelle cède son institution. La contribution de la population au financement de ce secteur est appréciée avec optimisme.

Le processus de privatisation est censé attirer une grande part des encaisses liquides. Le programme escompte que 100 à 120 milliards de roubles pourraient s'investir en 1991-1992 dans des actifs réels (logement surtout, et petites entreprises commerciales et industrielles) ou financiers (actions et obligations). La « petite » privatisation doit s'effectuer pour l'essentiel dans les 500 jours du programme. La « grande » privatisation sera un processus plus long ; elle est supposée attirer des « capitaux » privés mais se faire surtout par la voie de prises de participations croisées dans des sociétés de holding, et le programme ne défend pas particulièrement l'idée d'une attribution préférentielle des actions aux salariés des entreprises concernées. Quelques mois auparavant, Boris Fedorov, futur membre du groupe Shatalin et futur ministre des Finances de Russie, écrivait : « L'actionariat est une invention géniale de l'homme, comparable à l'invention de la roue » ²² et plaidait pour l'adoption d'une législation sur l'actionariat, ce qui fut fait quelques mois plus tard ²³. Mais d'autres auteurs sont moins certains de l'engouement de la population ²⁴. Le détail des besoins de financement tels qu'ils sont chiffrés dans le programme Shatalin sont donnés tableau 3.

Les grandes faiblesses de ce programme très « capitaliste » résident dans deux domaines : le traitement des entreprises publiques ; celui du secteur non

21 « En 1989 moins de 1 % des investissements étaient financés par un véritable crédit » (Raevskii, 1990, p. 64).

22 Boris Fedorov, « Lois et spécificités du marché des capitaux », Les Nouvelles de Moscou, n° 5, 2-8 février 1990, p. 14.

23 Décret sur les sociétés par actions et les sociétés à responsabilité limitée, 19 juin 1990, Ekonomika i Zhizn', n° 27, juillet 1990.

24 « Comme le montrent les calculs, le potentiel du "portefeuille financier" de la population pour l'achat d'actions n'est pas tellement élevé, 30 à 40 milliards de roubles au plus, et encore étalés sur plusieurs années » (Raevskii, 1990, p. 65). Un autre auteur estime que les titulaires d'encaisses liquides veulent des produits de consommation, non des actifs financiers, et ne seront pas attirés par un taux d'intérêt élevé (Borozdin, 1990, p. 120).

LE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE MONDIALE

TABLEAU 3

BESOINS DE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE SOVIÉTIQUE

(en milliards d'unités monétaires : roubles R, dollar \$)

Objectifs du plan de stabilisation	Echéance	Coût	Moyens	Recs en 1
Élimination du déficit budgétaire — plafonnement pour le 4 ^e trimestre de 1990 à 5 milliards R	fin 90	10,6 R (budget initial = 15,6 R)	Élimination des subventions Réduction des investissements d'Etat (de 20-30 %) Réduction des dépenses militaires (de 10 à 20 %) Réduction des dépenses d'administration (de 5 à 10 %)	
— élimination totale du déficit	mars 1991	100 R	Vente de créances de l'URSS sur des pays étrangers (Tiers Monde) Réduction de l'aide extérieure (de 75 %) Financements exceptionnels emprunt du Président sur 12 mois emprunt spécial pour la réforme sur 3 ans (10-15 R)	5
Élimination de la surliquidité par notamment : — Achats en devises de biens de consommation		3-5 \$	Ventes d'actifs productifs (magasins, petites entreprises, év. terre), ou remise à bail Ventes de devises et d'or Ventes de logements Ventes de voitures de fonctions, divers Récupération de propriété d'Etat utilisée par des organisations (syndical, Parti) et vente aux citoyens Développement des assurances Accroissement limité de l'importation de biens de consommation Libération des prix (hausse annuelle : 53-55 %)	
Convertibilité interne du rouble	fin 91	3-5 R	Aide des pays développés	10-
Privatisation des entreprises d'Etat 50 % des entreprises petites et moyennes environ 50 % des entreprises d'Etat 70 % industrie, 80-90 % transports routiers, commerce, services d'Etat	mai 91 fin 1991 fin 1991		Recettes de la privatisation des entreprises d'Etat	
Libéralisation des prix à 70-80 %	fin 1991		Coûts de la compensation (programmes sociaux : Fonds de pension et Fonds d'emploi)	
Total		110-115 R 3 à 5 \$	Total rentrées	1 ¹ à 2 ² 10-

Source : Transition (1990) et calculs personnels. Les calculs présentés donnent l'impression que le programme de stabilisation « rapporte » beaucoup plus qu'il ne coûte. En fait nous n'avons pas chiffré le volet social de la réforme, ou les coûts spécifiques de la privatisation (par exemple la conversion des industries militaires en industries civiles).

marchand. Sur le premier point, tout en admettant que le secteur public devra rester quelque temps majoritaire, le programme ne traite celui-ci qu'en termes de démantèlement, et un mécanisme de gestion efficace de celui-ci n'est pas proposé. Au surplus, les auteurs semblent avoir du mal à comprendre l'articulation entre secteur « privé » et « étatique » : où se place, par exemple, la propriété sociétaire ? N'est-ce pas de la propriété d'Etat si les actions sont détenues principalement par des entreprises publiques ou des sociétés de holding constituées de telles entreprises ? Le programme semble croire aux vertus magiques de l'« actionariat » sans apercevoir nettement que si l'Etat

FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE SOVIÉTIQUE

ou l'un de ses démembrements est le principal actionnaire, il faut considérer l'entité en question comme une entreprise publique. La combinaison entre gestion privée et propriété publique devenue familière en France est encore inconnue en URSS, fût-ce conceptuellement. Quant au secteur non marchand, la difficulté tient à la délimitation entre les services (de santé, culture, formation, recherche, environnement) susceptibles d'être privatisés, et ce qui doit rester public, avec un financement non marchand — l'appel au mécénat, par exemple, est sans doute un vœu pieux (*Transition*, p. 175).

Répétons encore que notre discussion des besoins de financement de l'URSS et de leur couverture se fonde sur l'application d'un programme de réforme, quel qu'il soit, et sur l'exclusion d'un scénario catastrophe. Cette dernière hypothèse ne peut cependant être rejetée. Les 13 auteurs du plan Shatalin la développent dans une lettre ouverte au gouvernement où ils critiquent l'indécision du Président et promettent désormais au pays une inflation à trois chiffres et une désorganisation totale de l'économie (*Financial Times*, 5 novembre 1990).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

133

- Borozdin Iu. V. (1990), « Somnitel'nyi prok chrezvychainykh mer » (« L'utilité douteuse des mesures exceptionnelles »), *Eko*, n° 8, pp. 111-122.
- Dzharasov Soltan (1990), « Kogda kredit ne vredit » (« Quand le crédit ne gêne rien »), *Pravitel'stvennyi Vestnik*, n° 37, septembre, p. 10.
- Gavrilov Ju. (1990), « Mozhno li kupit' Sovetskii Soiuz za dollary ? » (« Peut-on acheter l'URSS contre des dollars ? »), *Ekonomika i Zhizn'*, n° 38, p. 5.
- OCDE (1990), « Le commerce extérieur et la situation financière de l'Europe de l'Est en 1988-1989 », n° spécial de *Tendances des marchés des capitaux*, n° 45, février.
- Raevskii V. (1990), « Strategii i taktika finansovogo ozdorovleniia » (« La stratégie et la tactique de l'assainissement financier »), *Voprosy Ekonomiki*, n° 7, pp. 60-66.
- Shabalin A. (1990), « Vziat' vzaimy ? O nashei vneshnei zadolzhennosti, vozmozhnosti eksporta i novykh zapadnykh kreditakh » (« Emprunter ? A propos de notre dette extérieure, de nos possibilités d'exportation et des nouveaux crédits occidentaux »), *Pravitel'stvennyi Vestnik*, n° 33, août, pp. 10-11.
- Shmelev (1989), « Libo sila, libo rubl' » (« La force ou le rouble »), *Znamia*, n° 1, pp. 128-147.
- Transition (1990), *Perekhod k rynku, kontseptsii i programma* (La transition vers le marché, conception et programme), Moscou, 224 p. Texte du « plan Shatalin » tel qu'il a été imprimé et distribué aux députés de Russie et d'URSS en septembre 1990.