

Les réformes des relations économiques extérieures

Georges Sokoloff*

Avec l'arrivée au pouvoir de Gorbatchev, plusieurs facteurs ont été officiellement admis pour expliquer le marasme de l'économie soviétique : une politique d'investissements qui s'était trop appuyée sur l'importation d'équipements étrangers, puis le ralentissement de la croissance, deux éléments qui ont largement contribué à la montée de l'endettement. La perestroïka s'est donc fixé pour objectif de réduire l'économie administrée mais aussi d'alléger la dépendance face à l'étranger. Corriger les déséquilibres nécessitait une réforme des mécanismes des relations économiques extérieures dont les principes ont été posés par les décrets d'août 1986 et de janvier 1987 et dont les dispositions essentielles sont présentées ici. Ces mesures sont bien sûr trop récentes pour dresser un bilan mais leur application a déjà fait surgir des difficultés qui ont justifié les réformes complémentaires énoncées par le décret de décembre 1988. Des travaux récents réalisés sur les échanges extérieurs de l'URSS ne laissent pas présager avant 1995 les effets positifs de ces aménagements et des réformes internes.

Une maison de commerce italienne achète 30 000 tonnes de riz en Autriche, où elles avaient été vendues par une firme yougoslave. Laquelle les avait elle-même obtenues, en compensation, d'une entreprise soviétique d'Odessa. Au terme de ce circuit, le même riz se trouve finalement proposé à la centrale soviétique *Exportkhleb*, et cela, à un prix toujours très compétitif. Quel gâchis, se lamente l'auteur d'un article paru l'été dernier dans la *Pravda* : voilà bien le type de pagaïe qu'on peut plus généralement attendre de réformes à l'inspiration mercantile.

* Georges Sokoloff est conseiller scientifique au CEPII et professeur à l'Institut national des langues et civilisations orientales.

Ce censeur vertueux a au moins raison sur un point. Il y a un lien entre l'aspect interne et l'aspect externe de la perestroïka. Le second occupe même, vis-à-vis du premier, une position en pointe. Dans l'historique des mesures réformatrices, le décret du 19 août 1986 sur l'administration des relations économiques extérieures annonce les grandes décisions de principe de la fin juin 1987. Il recèle déjà une conception de l'économie réformée où celle-ci tirera une force nouvelle de l'émancipation des entreprises : en dehors du champ couvert par les commandes publiques, les entreprises passeront contrat avec des partenaires librement choisis à l'intérieur comme à l'extérieur de l'URSS ; pourront dès lors être vraiment considérées comme responsables de leur gestion courante et de leur développement futur ; puiseront dans cette responsabilité le sens perdu de l'efficacité...¹.

Les nouvelles idées en matière de relations économiques extérieures sont à l'avant-garde de la réforme générale non seulement dans le temps, mais dans l'esprit. Tout comme les décisions visant à restaurer un « secteur privé » dans l'économie, ce sont elles qui vont le plus loin dans le sens du marché. Les unes et les autres semblent avoir été conçues comme des éléments sur-actifs, destinés à dégeler plus vite le cœur de l'économie administrée.

Pris encore une fois comme un tout, les aspects externe et domestique de la perestroïka sont enfin porteurs d'une ambition patriotique : avec de nouveaux ressorts, il n'y a rien que « les nôtres » ne puissent faire aussi bien que l'étranger. Ainsi exprimée, cette ambition paraît certes très vague. Or, elle est au contraire fort précise. Mais pour s'en convaincre, il devient nécessaire de dissocier les différents aspects de la perestroïka. On voit alors que son volet « externe » trouve sa justification *principale* dans l'atténuation de la dépendance vis-à-vis de l'étranger. Cette problématique servira donc tout naturellement de fil conducteur au long des pages qui suivent.

Dépendance et stagnation

Au cours de la période 1958-1975, le développement économique de l'URSS s'était largement appuyé sur une politique d'investissement de plus en plus ouverte à l'importation d'équipements étrangers. En fin de période, le quart des équipements investis provenait de l'importation². En raison des ambitions modernistes du gouvernement, cette ouverture avait particulièrement profité aux fournisseurs d'équipements occidentaux. De 1965 à 1975, leur part du marché soviétique était passée de 19 % à 40 %. L'endettement de l'URSS en devises convertibles (7,5 milliards de dollars en 1975) prend ses origines dans cette période d'ouverture.

1. Ce passage est directement inspiré des commentaires faits sur le décret du 19/8/1986 par des représentants de l'IMEMO, lors d'une rencontre avec le CEPII en octobre 1986. A cette époque, les Français avaient été quelque peu éberlués !

2. G. Sokoloff : *The Economy of Detente, the Soviet Union and Western Capital*, Berg Publishers, Leamington spa, Hamburg, New-York, 1987.

Même coûteuse, une telle stratégie pouvait se justifier par le maintien de performances économiques honorables. Or, à partir du milieu des années soixante-dix, rien ne va plus.

La croissance économique se ralentit puis s'arrête pratiquement, sans doute en raison du coup de frein brutal imposé à l'investissement³.

L'importation d'équipements est également freinée, mais probablement *moins* que l'investissement. Du moins est-ce ainsi qu'on pourrait comprendre l'empilage dans les entrepôts soviétiques, au début des années quatre-vingts de 5 milliards de roubles d'équipements importés mais inutilisés⁴ ; de même, la renversante progression du contenu en importation de l'investissement ; en 1986, plus de la moitié (51 %) des équipements investis sont importés ; 15 % des équipements investis proviennent de l'Ouest⁵.

Les achats en devises fortes se sont trouvés alourdis par l'acquisition des demi-produits indispensables au fonctionnement des installations industrielles précédemment acquises à l'Ouest ; et, surtout, par les importations élevées de céréales dues à une longue succession de contre-performances agricoles.

Les ventes d'hydrocarbures ont envahi la structure de l'exportation en devises fortes lorsqu'elles présentaient l'attrait de cours élevés ; l'effondrement des cours à partir de 1986 n'en a que mieux entraîné celui de toute l'exportation vers l'Ouest.

Finalement, l'endettement net en devises fortes a plus que triplé depuis 1975, pour atteindre 24,5 milliards de dollars en 1987.

L'économie soviétique des douze dernières années accuse ainsi une caractéristique rare dans l'histoire du pays (du moins en temps de paix) : l'association entre stagnation et accroissement de la dépendance extérieure. A la faveur de la dégradation des relations politiques Est-Ouest dans les premières années quatre-vingts, cette situation a surtout provoqué une réaction de xénophobie économique. Ainsi, Anatole Alexandrov, qui présidait à l'époque l'Académie des Sciences, mettait tous les malheurs de son pays sur le compte de la « peste d'importation ».

Après l'installation de Gorbatchev au pouvoir, le diagnostic se déplace. Il met en cause le système d'allocation administrative des biens de production. Effectivement, lui aussi a périclité et semble même être définitivement tombé en panne. Fin 1984, un haut responsable de la planification soviétique déclarait à ses interlocuteurs français que « l'appareil du Gosplan ne peut plus maîtriser la conduite de l'activité économique ». Cependant, la volonté nouvelle d'abandonner l'économie administrée n'exclut nullement celle, antérieure, de se débarrasser d'une dépendance excessive vis-à-vis de l'étranger. Au contraire, les deux maux se trouvent associés dans une même critique du bilan brejnevien, et volontiers expliqués l'un par l'autre ;

3. Parmi les premières des nombreuses études dues à cet analyste du phénomène, voir K. Val'tukh « Investicionnyj kompleks i intensifikacija proizvodstva ». *Eko*, 1982, 3.

4. A. Ivascenko : « Cto mesaet Merkuriju », *Pravda*, 16/6/1988.

5. B. Djakin : « Napravlenija korennoj perestroïki vnesneekonomiceskogo kompleksa », *Planovoe khozjajstvo*, 1988, 1.

donc jugés guérissables par leurs contraires. La nécessité de secouer les structures et les coutumes se trouve accrue, on le sent parfois, par une sorte d'angoisse millénariste : que deviendra le pays lorsqu'il n'aura plus d'or et d'hydrocarbures à vendre ? Ces préoccupations diverses apparaissent dans la réforme des relations économiques extérieures⁶. On se propose de l'examiner d'abord telle qu'elle a figuré dans trois trains de mesures : les décrets du 19 août 1986 ; ceux du 13 janvier 1987 (exclusivement sur les sociétés mixtes) ; celui, enfin, du 17 janvier 1987.

Réforme et recherche d'équilibre

Que le sens de ces décrets ait bien été de rétablir les équilibres extérieurs apparaît clairement dans un article de l'ex-président de l'ex-*Vnechtorgbank*, Youri Ivanov⁷. Les trois principes qu'il met en avant — réveil de l'esprit exportateur des entreprises soviétiques, encouragement à la compétitivité dans les « créneaux » d'exportation retenus (principalement le secteur des constructions mécaniques), usage plus économique des importations — peuvent servir de guide à une visite rapide du contenu des décrets.

Le principal instrument *d'incitation à l'exportation* consiste à faire revivre, en l'amplifiant considérablement, la pratique déjà ancienne⁸ permettant aux entreprises de disposer de « fonds de devises ». Ces fonds sont formés à partir des « recettes en devises » que les entreprises s'engagent à obtenir, dans des proportions variables suivant le degré d'élaboration des produits : de 2 à 50 % ou, le plus couramment, de 10 à 30 %⁹. Des indications fournies sur les résultats du premier trimestre 1988 permettent d'estimer la proportion des recettes allant aux fonds à 25 % pour les opérations en roubles transférables et à un minimum de 17 % pour les opérations en devises fortes¹⁰. Les entreprises n'ont pas un accès direct aux devises de leurs « fonds ». Ces avoirs sont inscrits sur leurs comptes en roubles, après une opération de conversion utilisant des « coefficients-devises » — *DVK* —, différenciés par produits, pays et types de devises¹¹. Cette pratique est surtout rendue nécessaire par les écarts considérables qui existent entre prix relatifs soviétiques et internationaux (d'où des *DVK* variant de 0,3 à 6,0). En définitive, le résultat comptable diffère peu de celui qu'on obtenait auparavant en créditant le compte des entreprises en prix

6. Pour une vue d'ensemble, voir G. Sagalov « Novyj mekhanizm vnesneekonomiceskikh svjazej i mezunarodnogo sotrudnicestva », *Voprosy ekonomiki*, 1988, 5.

7. Ju. Ivanov : « Vnestorgbank SSSR i perestrojka mekhanizma vnesneekonomiceskoj dejatel'nosti », *Vnesnjaja trgovlja*, 1987, 11.

8. « Commerce extérieur et planification en URSS », *Le courrier des pays de l'Est*, 1969, Paris, La Documentation française, n° 121.

9. A. Ivascenko, *op. cit.*

10. I. Ivanov « Gosudarstvennaja monopolija vnesnej trgovli, formy i problemy na 70-letnem rubeze », *Vnesnjaja trgovlja*, 1988, 4.

11. Parmi les très nombreux articles consacrés aux *DVK* voir plus particulièrement A. Surkalin « Vnesneekonomiceskie aspekty soversenstvovanija cenobrazovanija », *Voprosy ekonomiki*, 1988, 5.

internes, augmentés d'une majoration d'exportation. Par contre, le résultat économique est différent. Les entreprises peuvent réaccéder à leurs « fonds en devises » pour acquérir principalement des équipements (quand les fonds proviennent de ventes en devises convertibles) et, en outre, des produits destinés au mieux-être du personnel (fonds en roubles transférables). De plus, la nouvelle pratique a des vertus pédagogiques. Elle habitue les entreprises à l'usage d'un taux de change, si imparfait soit-il actuellement. Elle leur apprend également l'« autofinancement en devises » : on n'importe pas tant qu'on n'a pas gagné les ressources nécessaires.

Une déconcentration du monopole du commerce extérieur vise à renforcer la *compétitivité* dans les secteurs déjà considérés comme capables de bons résultats à l'exportation. A compter du 1^{er} janvier 1987, 22 administrations et 77 grands groupes industriels ont accédé au droit de commercer directement avec l'étranger : 8 des administrations et 49 des groupements relèvent du secteur des constructions mécaniques ; parmi les autres ayants droit, on relève des administrations et des entreprises déjà connues pour leur tradition exportatrice (ministères de la Marine marchande, de la Pêche, etc.). Cette délégation de droits de commerce extérieur s'est accompagnée d'une transformation du système des Grands Intermédiaires du commerce extérieur. Les anciennes « centrales » subsistent, sous la forme d'Unions de commerce extérieur du ministère des Relations économiques extérieures ; s'y ajoutent désormais les organisations de commerce extérieur de ministères sectoriels et de républiques fédérées ; ainsi que les firmes de commerce extérieur des groupements industriels habilités à commercer directement. Ainsi l'exportation est-elle encouragée par la perspective d'obtenir non seulement des ressources en devises, mais également une autonomie d'action.

Dans la recherche d'un rééquilibrage des comptes extérieurs, *l'usage économe de l'importation* est le complément naturel des mesures précédemment examinées.

Les nouvelles règles régissant l'activité extérieure comportent un certain nombre de dispositions techniques susceptibles de décourager les entreprises d'importer. A cet égard, il n'est certes pas sûr que les *DVK* permettant aux entreprises d'accéder à leurs « fonds de devises » pour importer soient plus défavorables que ceux qu'elles avaient obtenus en exportant¹². En revanche, il est certain que les « fonds » sont très inférieurs aux recettes d'exportation et qu'ils n'offrent pas des ressources suffisantes. Pour tenir compte de cette situation, il a été décidé d'augmenter ces ressources par des crédits spéciaux de la *Vnechekonombank*. Mais les conditions d'accès à ces crédits sont à ce point draconiennes¹³ qu'on imagine mal comment les entreprises pourraient se risquer à les demander.

L'accent contre-importateur se trouve surtout porté sur un aspect beaucoup plus général des réformes. Tout y est désormais placé sous le signe des « relations économiques extérieures ». L'expression figure dans la nouvelle appellation des grandes institutions centrales : nouvelle Commission d'État du Conseil des ministres

12. I. Doronin « Problemy soversenstvovaniya valjutno-finansovykh instrumentov, cast' 1 », *Vnesnjaja trgovlja*, 1988, 4.

13. Cf. Ju. Ivanov, *op. cit.*

de l'URSS, apparue en 1986, et chargée de coordonner les travaux des diverses administrations concernées, de formuler une stratégie et de veiller à l'application des réformes ; ministère né en janvier 1988 de la fusion du ministère du Commerce extérieur et du *GKES* ; *Vnechekonombank*, remplaçant au même moment la *Vnechtorgbank*. Bien évidemment, ce signe extérieur correspond à une réalité en profondeur : une diversification des formes de relations économiques avec l'étranger au détriment des opérations strictement commerciales. Le déploiement s'effectue principalement au profit des sociétés mixtes et des novations postérieures (consortiums, zones franches) destinées à faciliter le fonctionnement de ces sociétés. Or leur implantation sur le territoire soviétique procède dans une large mesure du désir de trouver un substitut moins coûteux à l'importation d'installations clés en main. Les économies espérées se situent notamment au niveau du financement ; de la non-interruption des transferts de technologie ; et de promesses de gains en devises à l'exportation.

Signalons enfin que pratiquement toutes les dispositions de réforme favorable aux entreprises leur sont plus favorables encore lorsqu'il s'agit de nouer ou d'entretenir des relations avec des partenaires de pays socialistes. Or, ce régime de préférence représente lui aussi un dispositif de rééquilibrage. En effet, il vise à substituer, partout où c'est possible, une dépendance « faible » à une dépendance « forte » (ces qualificatifs étant employés dans le sens où ils s'appliquent aux devises).

Au total, ces réformes ne visent certainement pas à l'autarcie ; au contraire, la multiplication d'acteurs potentiels des relations économiques extérieures — autorités locales, sociétés et banques par actions, coopératives, institutions académiques, etc.¹⁴ — laisse présager une économie soviétique beaucoup plus ouverte. En revanche, le souci de faire de cette ouverture un instrument de restauration des équilibres extérieurs est on ne peut plus clair.

Déceptions et correctifs

Lorsqu'on évalue ces réformes à la fin de l'automne 1988, la véritable question qui se pose n'est malheureusement pas de savoir si elles vont ou non produire les résultats escomptés. Elle est plutôt de se demander si les changements qu'on a voulu apporter ne sont pas surtout une source de difficultés supplémentaires.

Tout comme la perestroïka générale, la réforme des relations économiques extérieures est un champ de bataille où s'affrontent principes traditionnels et nouveaux. Et franchement, on n'a pas l'impression que le duel tourne à l'avantage de ces derniers. Parfois, ils sont réduits à l'état d'enveloppes formelles pour les

14. A. Tiraspolski : « Coopération URSS-Ouest : les nouveaux partenaires des firmes occidentales », *Le courrier des pays de l'Est*, novembre 1988, n° 334.

pratiques anciennes : ainsi appelle-t-on « commandes publiques », à l'exportation comme pour la production à usage domestique, l'instrument le plus classique de l'économie administrée : des ordres de livraison appuyés sur des approvisionnements assurés par l'État¹⁵. Parfois, les principes nouveaux sont détournés de leurs objectifs réels. Ainsi, les ministères sectoriels nantis du droit d'accès aux marchés extérieurs transforment-ils cet avantage en moyen de tutelle supplémentaire sur « leurs » entreprises. Le plus souvent, le « choc des principes » débouche sur une prolifération accrue d'instruments administratifs. Tel est notamment le cas des *DVK*. En plus des prix internationaux et intérieurs, ils forment une catégorie nouvelle d'évaluations, dont le nombre atteint plusieurs milliers actuellement, et où se combinent des éléments de calcul pur, d'encouragement, de négociation et d'arbitraire¹⁶. Bref, ils offrent un créneau de production neuf à la bureaucratie. De plus, le divorce qui subsiste entre le mode effectif des règlements internationaux et leur enregistrement au niveau des entreprises entretient une comptabilité extrêmement complexe et artificielle entre le Budget, la *Vnechekonombank*, les Intermédiaires de commerce extérieur et les producteurs¹⁷. L'articulation entre finances publiques et comptes extérieurs ne s'en trouve évidemment pas éclaircie, ni favorisée la préparation des responsables à la régulation macro-économique.

Face à cette mêlée incertaine, on voit alors se dégager assez clairement deux ordres de propositions. Le premier, exprimé encore récemment par A. Ivascenko dans la *Pravda*, considère que la réforme donne lieu au désordre et prône le retour à la discipline centralisée. Le second pousse au dépassement des difficultés actuelles par la fuite en avant. Le problème des *DVK* ne se posera plus, dit-on, après une bonne réforme des prix et une dévaluation du rouble¹⁸. Il se posera encore moins après, certes, une dévaluation mais surtout, la mise en place du marché des biens de production, rendant inutile une réforme décrétée des prix¹⁹. L'inconvénient principal de telles propositions, où commence également à figurer la convertibilité du rouble, est d'escompter la solution de problèmes plus vastes que ceux qu'on entend traiter.

Sur ces entrefaites, le Conseil des ministres de l'URSS adopte, le 2 décembre 1988, un nouveau décret²⁰, qui introduit d'importants correctifs aux pratiques antérieures.

L'autonomie d'import-export était jusque-là un privilège exceptionnel. Désormais, ce droit est étendu à toutes les entreprises, coopératives et autres entités économiques, considérées comme compétitives²¹. La procédure d'habilitation est

15. La mobilisation des exportations sous la forme de commandes publiques fait l'objet de textes réglementaires, dont le dernier en date est le décret du Conseil des ministres du 25 juillet 1988, n° 889.

16. Les *DVK* sont l'aspect le plus discuté de la perestroïka des relations économiques extérieures. En plus des articles déjà cités de Surkalin et de Doronin, voir S. Lavrov et T. Teodorovic « Problemy perestroïki vnesnikh ekonomiceskikh svjazej », *Voprosy ekonomiki*, 1988, 2.

17. A. Zverev : « Valjutnyj mekhanizm vo vnesnetorgovoj rabote promyslennosti », *Vnesnjaja trgovlja*, 1988, 8.

18. G. Vojtolovskij, P. Zavjalov : « Perelomnyj etap », *Pravda*, 20/10/1988.

19. N. Astrakhanceva, V. Kuznecov : « Ot koefficientov k real'nomu kursu », *Ekonomiceskaja gazeta*, 1988, n° 35.

20. « O dal'nejšem razvitii vnesneekonomiceskoj dejatel'nosti gosudarstvennykh, kooperativnykh i inykh obscestvennykh predprijatij, ob'edinenij i organizacij », *Ekonomiceskaja gazeta*, 1988, n° 51.

21. Dans le domaine particulier du bâtiment et des travaux publics, les constructeurs soviétiques pourront participer aux appels d'offres pour les chantiers bénéficiant d'un financement en devises.

encore à l'étude. En revanche, on sait déjà que la Commission économique extérieure d'État pourra suspendre de leur droit les établissements coupables de « concurrence déloyale » ou d'avoir porté préjudice aux intérêts de l'État ; que le Conseil des ministres de l'URSS tiendra des listes de produits interdits d'exportation et d'importation ; que des licences et quotas viendront limiter les flux commerciaux par produits, pays et périodes suivant ce qu'exigeront la situation de la balance des paiements ainsi que « les conditions économiques et politiques » ; et qu'en attendant la mise au point d'un véritable système douanier, les administrations de tutelle devront appliquer, dès le 1^{er} janvier 1989, des restrictions non tarifaires à la libre circulation des produits. A ces réserves, s'ajoutent d'autres précautions encore. Ainsi, les établissements habilités à commercer pourront évidemment se servir des intermédiaires institutionnels existants ou former leur propre firme de commerce extérieur. Mais on les encourage vivement à se regrouper de diverses manières de façon à économiser sur les frais commerciaux, à ne pas se faire concurrence à l'exportation et à éviter les doubles-emplois à l'importation.

Le décret de décembre n'apporte pas de grande nouveauté sur le mode de constitution des « fonds de devises », sinon pour dire qu'ils seront alimentés plus vite, dès réception des paiements effectués par les clients étrangers. L'annonce de la vente aux enchères publiques de devises contre roubles, sous l'égide de la *Vnechekonombank*, est spectaculaire. Mais, dans la mesure où il sera peu alimenté par l'État, et en roubles transférables seulement, ce marché ne sera guère de nature à accroître les ressources totales en devises des entreprises. Du côté de l'emploi des fonds, certaines précisions apparaissent. 10 % des fonds en devises fortes pourront (à l'instar de ce qui peut déjà se faire à 100 % pour les avoirs en roubles transférables) servir à des achats intéressant directement le personnel²². L'essentiel sera comme auparavant utilisable à l'acquisition de produits intermédiaires, de biens d'équipement, de matériels de laboratoire et de procédés destinés à la protection de l'environnement. Les frais de mission à l'étranger seront également prélevés sur les « fonds », qui supporteront en outre certains prélèvements en faveur de l'État ainsi que des administrations de tutelle — sectorielles ou régionales — des exportateurs. Cette multiplication de parties prenantes fait ressortir, par contraste, une déclaration de principe du décret : « L'État ne répond pas des obligations des entreprises ».

Par ailleurs, le gouvernement a pris deux décisions fort importantes qui intéressent le mode d'enregistrement des rentrées et des sorties de devises dans les comptes des agents économiques. Il promet un abandon progressif mais « indispensable » des *DVK*. En outre, il annonce un nouveau taux de change du rouble à compter du 1^{er} janvier 1991 précédé, un an auparavant, d'une dévaluation de 50 % vis-à-vis des devises fortes. Combinés, les deux types de mesures devraient d'une part éliminer l'extrême dispersion des taux de conversion par produits, d'autre part faire tendre vers l'unité le rapport entre le montant des transactions économiques extérieures exprimé en roubles internes et le même montant calculé en roubles-devises. Néanmoins, cette double opération ne peut aboutir qu'après une forte modification

22. Biens de consommation, médicaments, équipements de santé, équipements socio-culturels ; dans la région économique d'Extrême-Orient (dont le statut spécial se précise), la proportion est de 15 %.

des prix intérieurs, dont il n'est toujours pas clair ni par quels moyens elle sera obtenue, ni avec quels résultats. De ce point de vue technique au moins (c'est-à-dire sans parler de ses aspects psychologiques), l'annonce de la dévaluation du rouble peut sembler pour le moins prématurée.

Relevons enfin que les principales novations décrétées en matière de sociétés mixtes — participation majoritaire au capital, présidence ou direction offerte au partenaire étranger, régime d'imposition privilégié en Extrême-Orient — ne sont pas nécessairement celles qu'on espérait le plus à l'Ouest. Là, en effet, on se préoccupe essentiellement du statut juridique imprécis de ce type de sociétés ainsi que du refus de la *Vnechekonombank* de garantir inconditionnellement les crédits étrangers nécessaires au financement des opérations développées par les sociétés à capital mixte.

Au total, le décret de décembre 1988 maintient le cap « stratégique » des textes antérieurs. Egalement, il en corrige (ou promet de corriger) les défauts les plus criants. Mais il laisse sans solution un certain nombre de problèmes ou en crée de nouveaux. Tout sera-t-il réglé dans le projet de loi dont on annonce la préparation en 1990 ? C'est peu probable. La réforme des relations économiques extérieures est bien partie pour être, comme la perestroïka en général, une longue « réforme de réformes ».

Perestroïka et progrès futurs

Pour cette raison, il serait peu pertinent de juger cette réforme — notamment ses intentions rééquilibrantes — non seulement sur les résultats des échanges extérieurs de l'URSS au cours des deux dernières années, mais encore sur des prévisions portant sur les années immédiatement suivantes.

Cela ne signifie pas pour autant que toute exercice prospectif soit interdit. A titre indicatif, trois étapes futures pourraient être distinguées.

A court-moyen terme, le paysage est dominé par les difficultés que le pouvoir éprouve à imposer les réformes économiques *intérieures*. Ces difficultés sont plutôt une source d'aggravation (que de rétablissement) des équilibres extérieurs de l'URSS. L'aggravation prévisible n'est vraisemblablement pas à la mesure des très abondantes lignes de crédit mises en place par divers gouvernements ouest-européens dans le but d'aider Mikhaïl Gorbatchev à surmonter le « problème du saucisson ». En général, ces offres financières reflètent une conception occidentale encore peu imaginative du type de coopération requis pour pousser à la perestroïka de l'extérieur. Il n'en reste pas moins que certains programmes d'urgence à forte participation occidentale sont sans doute nécessaires pour assurer aux réformes une meilleure cote de popularité intérieure. De façon plus que probable, la réforme des

relations économiques extérieures n'affectera en rien ce pronostic. Sa caractéristique actuelle peut-être la plus importante est, après tout, de réserver aux autorités centrales les trois quarts des ressources en devises totales, donc de la capacité d'importer, s'il a de bonnes raisons de le faire.

A moyen-long terme, on pourrait assister à une phase de rééquilibrage des comptes extérieurs de l'URSS, d'autant mieux venue que la victoire de la perestroïka aura été coûteuse en devises. A cet horizon, les aspects externe et interne de la réforme pourront avoir fusionné, essentiellement par l'entremise d'un important réajustement des prix domestiques. Néanmoins, les apports réciproques de chacun de ces deux aspects seront sans doute encore discernables. On pourra certes avoir assisté à un début de diversification des exportations et de réorientation des transferts de technologie vers les sociétés à capital mixte. Mais le rééquilibrage, s'il se produit, tiendra surtout à une caractéristique essentielle du mécanisme économique interne introduit par la perestroïka. On peut en attendre une meilleure régulation de l'économie. Mais, de lui-même, ce mécanisme ne créera pas de croissance, par conséquent pas de nouveaux besoins d'importation. C'est d'ailleurs une idée analogue (quoique justifiée par d'autres raisons, également valables) qu'on rencontre dans les rares études soviétiques sur l'évolution à long terme des échanges extérieurs de l'URSS²³. Ceux-ci ne pourraient s'activer réellement qu'à partir de 1995.

Mikhaïl Gorbatchev a fait preuve d'un sens de l'opportunité très louable en mettant de côté son projet initial d'« accélération » de la croissance, car il a compris qu'il était incompatible avec la réforme. Du coup, la critique de la « stagnation » a pris chez lui un sens plus institutionnel — l'immobilisme — qu'économique. Cependant, à long terme, la relance de la modernisation de l'économie finira par s'imposer inéluctablement. L'histoire économique du pays suggère que ses phases de modernisation se sont produites sous des régimes économiques très différents : libéral puis dirigiste de 1857 à 1877 ; technocratique de 1891 à 1902 ; despotique de 1929 à 1932 ; post-despotique de 1958 à 1975. Ce qui est cependant commun à toutes ces phases, c'est une forte activité d'investissement intérieur ; et, vu le décalage persistant de niveaux de développement par rapport à l'Ouest, l'acceptation nécessaire d'une dépendance économique extérieure. Aujourd'hui encore, cette dépendance reste une donnée de fait et la future relance ne sera évidemment pas faite pour l'atténuer. Même si — aspect du problème important bien que non évoqué ici — on pouvait assister à une reconversion spectaculaire des activités militaro-industrielles au profit du secteur civil.

Ainsi, le dilemme qui finira par se réimposer à l'URSS n'est pas réforme ou dépendance mais dépendance ou stagnation. Le rôle des réformes est d'éviter que ne se produisent de nouveau, et en même temps, dépendance et stagnation. Les réformes peuvent effectivement écarter la réapparition de ce détestable syndrome, d'une part par une gestion plus souple de la dépendance, d'autre part, et surtout, par

23. Ju. Samraj : « O tempakh razvitiia vnesnej torgovli SSSR v usloviakh perestrojki vnesneekonomiceskikh svjazej », *Vnesnjaja torgovlja*, 1987, 7. L'étude de B. Djakin (op. cit.) évoque aussi la préparation d'une « conception à long terme du développement des relations économiques de l'URSS pour les années 1991-1995 et jusqu'en l'an 2000 » mais ne fournit, quant à son contenu, que des indications d'ordre qualitatif.

une meilleure transformation de la dépendance extérieure en progrès intérieur. Pour jouer à plein ce rôle, les réformes doivent —condition élémentaire, mais qu'on ne peut encore perdre de vue— pouvoir politiquement être menées à bien. Elles doivent également pouvoir créer en Occident une perception durable de l'URSS comme pays avant tout soucieux de son développement. Or, dans l'état présent des choses, les réformateurs soviétiques ne savent pas encore au nom de quoi — sauvetage du léninisme, création d'un socialisme nouveau, salut de la Russie éternelle — ils sont en train d'œuvrer. Ils ne « reconstruisent » pas. Ils en sont encore à démanteler l'Ancien Régime.

