

Perspectives à cinq ans de l'ouverture du marché soviétique

Gérard Wild*

Six ans après la mise en route de la perestroïka et compte tenu de la situation présente de l'URSS, trois possibilités d'évolution doivent être aujourd'hui envisagées : le passage rapide à l'économie de marché, qui semble cependant de plus en plus hypothétique ; le retour à l'économie de commandement que les évolutions récentes du pays rendraient plausibles ; ou une situation qualifiée ici de « perestroïka réduite aux acquis » qui éviterait les écueils des deux précédentes. A chaque scénario correspond une évolution différente des relations économiques de l'Union soviétique avec ses partenaires étrangers, tant au niveau du volume d'échanges escomptés, qu'à celui de leur nature ; quelles filières privilégiées, entre les biens de production, de consommation ou les exportations ? Avec quel partenaire faudra-t-il traiter et selon quelles modalités ?

En ces temps d'incertitude générale, il est risqué de se livrer au moindre pronostic économique de moyen terme. Lorsque la tentation prospective concerne l'URSS, zone particulièrement troublée d'un monde agité, elle relève apparemment de l'inconscience. Et s'il faut, en plus, traduire l'évaluation globale en termes opérationnels, on court à coup sûr au suicide professionnel.

Heureusement, l'analyste dispose de la technique des scénarios. Elle lui permet, sinon de répondre précisément aux questions, du moins de baliser la réflexion ; sinon de proposer des lignes d'action claires, du moins de réduire l'étendue de l'incertain.

C'est l'approche qui a été retenue dans la présente note : partir des scénarios d'avenir que l'évolution récente du pays incite à formuler et montrer qu'à chacun d'eux correspondent des hypothèses différenciées d'ouverture globale ; réfléchir ensuite, à propos de trois caractéristiques structurelles de toute relation économique (les produits, les partenaires, les modalités) sur les implications des trois scénarios proposés.

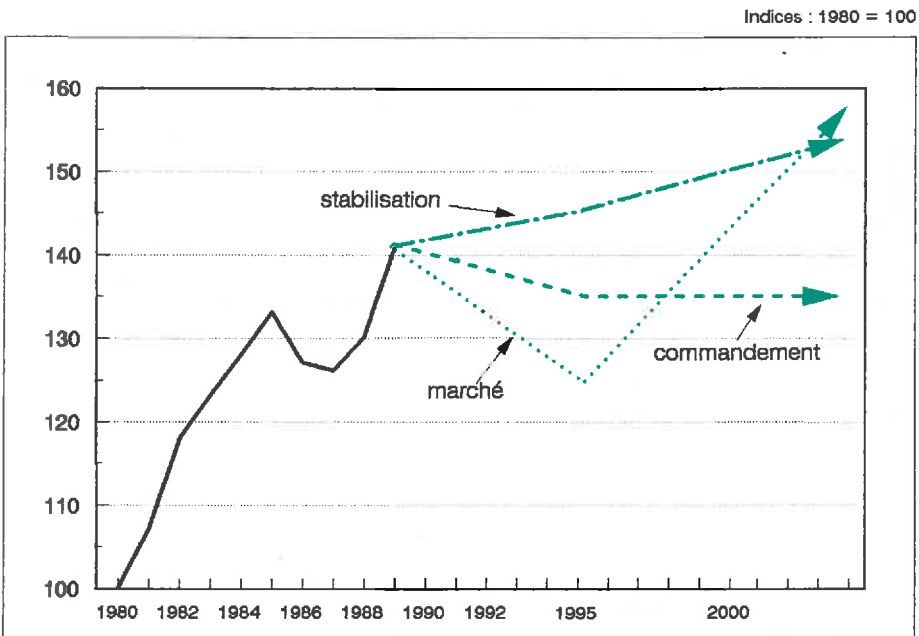
* Gérard Wild est chef du département « Pays de l'Est » au CEPII.

Trois scénarios d'évolution et leurs implications en termes d'ouverture globale

Le cortège d'évènements qui se déroulent en URSS depuis qu'en 1985 on y a pris officiellement conscience de la nécessité de réveiller la société et de relancer l'économie, a mis en évidence des jeux de forces, d'intensité inégale et de direction variable, qui peuvent être classées selon trois lignes de référence. Chacun d'entre eux se caractérise par l'association cohérente d'éléments qui relèvent des champs politique et économique. Chacun d'entre eux conduit à des évolutions spécifiques en matière d'ouverture économique extérieure (graphique 1).

GRAPHIQUE 1

Evolution en volume * des achats soviétiques au monde



* On a considéré pour la projection que le prix relatif des exportations (composées pour moitié d'énergie) était stable, contrairement à la période 1980-1985, où la hausse du prix moyen des exportations est équivalente à l'accroissement en volume des importations.

Source : Vneshnjaja torqovlja SSSRv 1989g Finansy i statistika Moscou 1990 (pour les données 1980-1989)

Le passage rapide à l'économie de marché

Donné comme le plus probable il y a peu encore, le scénario du passage rapide au marché a aujourd'hui perdu le statut privilégié qu'il avait acquis au fil de l'année 1990. A cela il est plusieurs raisons qui, cumulées, permettent de comprendre que l'éventuelle réalisation de ce scénario est peu probable. Parmi ces raisons, il faut rappeler bien entendu que la revendication du marché a été un instrument de la revendication séparatiste : dès lors que le tabou de l'unité ne paraît pas pouvoir être transgressé, la reprise en main centrale s'accompagne d'un recul du réformisme radical.

Au demeurant, même un accord collectif sur le passage rapide de l'ensemble soviétique aux règles du marché eût débouché, du fait des effets sociaux d'une telle transition, sur un ébranlement sérieux des équilibres politiques du pays. Le développement du chômage et de l'inflation, celui des inégalités sociales, nécessairement variables dans l'espace, eussent creusé les multiples fissures qui traversent la société soviétique, notamment celles qui relèvent du caractère multinational de l'Etat soviétique.

Supposons cependant que la transition vigoureuse vers le marché se fasse sans menacer le pays d'éclatement ou de révolution sociale. Supposons même, contre toute évidence, que les républiques adoptent isolément le principe de la transition vers le marché. On est conduit alors à prévoir, par des enchaînements dont les expériences est-européennes nous donnent aujourd'hui une idée, une baisse du niveau général de la demande et, partant, de celle de la demande adressée à l'extérieur : tels sont les effets observés ailleurs, de la désorganisation et de la mise en place des politiques dites de « stabilisation ».

Certes, une fois la période d'assainissement passée, on peut imaginer, dans ce scénario, une relance de l'économie, en particulier du fait du rétablissement des équilibres extérieurs. Mais il ne faut pas s'exagérer la rapidité d'un tel processus. Dans un pays de la taille de l'URSS, le délai nécessaire à la clarification des conditions nouvelles de fonctionnement, ne saurait être que long. Pour les partenaires étrangers en tout cas, même rassurés sur les risques politiques, demeurent longtemps les incertitudes sur les lieux privilégiés de la demande, sur les avantages comparatifs réels. Seules les plus grandes entreprises, à la surface financière suffisante, sont en mesure, au nom d'espoirs à long terme, de tenter l'ouverture. L'aide des Etats occidentaux peut certes contribuer à rendre positives les anticipations, mais elle est sans commune mesure avec l'ampleur des besoins, et délicate à orienter. Au total donc, la courbe de la demande soviétique s'infléchit fortement vers le bas avant que lentement et tardivement, elle ne se redresse.

Le retour à l'économie de commandement

Plus favorable à moyen terme — du point de vue qui nous intéresse ici — apparaît l'hypothèse d'un retour à l'économie de commandement, que les événements les plus

récents tendent à faire passer désormais au premier plan. Elle est associée à un durcissement politique (une « normalisation ») face aux risques que fait courir au pays le développement des forces centrifuges.

La reprise en main, par le pouvoir central, des rênes de l'économie, le recours aux méthodes administratives et autoritaires (réforme monétaire, allocation physique des ressources, révision classique des prix) sont alors les solutions adoptées pour apporter, même partiellement et temporairement, une solution aux grands déséquilibres macro-économiques. Ce scénario renvoie le pays à une politique de type « pré-perestroïkiste », telle qu'elle s'annonçait à l'aube de l'« ère Gorbatchev », lors de l'adoption du XII^e plan quinquennal : hausse du taux d'investissement, remobilisation économique et sociale par le haut. Menée ou non sous la houlette de l'actuel Président, ce « retour au naturel » n'exclut pas, pour les cinq ans à venir, un certain sursaut dans les performances économiques du pays. L'effet de remise en ordre de l'économie et de la société, les changements opérés dans l'encadrement du pays, voire l'éventuelle amélioration de la gestion des stocks et des flux que le déroulement de la réforme aura permis, auraient ainsi comme conséquence réelle de moyen terme une certaine amélioration des grands indicateurs macro-économiques.

Du point de vue des relations économiques extérieures, un tel scénario suppose une gestion plus rigoureuse des importations, une utilisation des stocks d'équipements importés ainsi qu'une moindre dégradation du potentiel d'exportation des zones d'extraction de matières premières : au moins la part liée à la cessation des mouvements sociaux. On peut alors envisager un arrêt de la dégradation des soldes extérieurs et un maintien des achats au niveau d'une capacité d'exportation partiellement restaurée. Un profil plat, en somme, par rapport au scénario précédemment évoqué.

D'autant plus plat que la capacité de recours à l'aide ou au crédit garanti de l'étranger serait réduite. Pour le plus long terme d'ailleurs, on peut supposer que ce scénario de normalisation prolongée ferait de l'URSS un « marché » peu porteur, peu ouvert, caractérisé par un faible dynamisme commercial. Le pays serait renvoyé à l'endormissement et l'essoufflement qui caractérisaient la fin de l'ère Brejnev. C'est la raison pour laquelle, il est douteux qu'un tel scénario soit celui que préfèrent les dirigeants soviétiques, même les plus conservateurs. On peut gager qu'ils s'efforceront de maintenir, de la période de réformes qu'ils viennent de traverser, un certain nombre d'acquis.

La perestroïka réduite aux acquis

Tel est d'ailleurs la justification du troisième scénario imaginable pour l'URSS de demain : la perestroïka réduite aux acquis. Il suppose que la tentation normalisatrice ne débouche pas sur un enchaînement ramenant durablement le pays aux heures de la « stagnation » brejnevienne. Il suppose que l'ensemble des retours en arrière qui, dans les champs politique et économique, internes et externes se mettent en place aujourd'hui, seront stabilisés, pour atteindre un niveau « d'ouverture » jugé accepta-

ble il y a deux ans encore, mais inimaginable il y a cinq ans. Il n'exclut donc pas une période de « glaciation », mais dont l'intensité et la longueur resteraient limitées à ce qui est nécessaire pour stopper les pressions indépendantistes, contenir le mécontentement social, juguler les déséquilibres économiques, maintenir la voix de l'URSS sur la scène internationale.

Ayant atteint ces objectifs, les autorités en place peuvent alors plus aisément que par le passé gérer les risques de dérapage que toute volonté réformatrice engendre et qu'ils n'ont pu (ou voulu ?) maîtriser au cours des deux dernières années. Car la volonté réformatrice continue de se manifester. Sur le plan politique, la glasnost autorise l'expression des revendications sociales voire politiques mais dans le cadre de limites relativement bien balisées. Elle se maintient en particulier pour perpétuer la « purge » du passé stalinien. Dans le domaine des relations politiques extérieures, le « compromis historique » auquel la nouvelle pensée avait donné naissance permet de trouver la juste mesure entre l'assouplissement de la posture soviétique et l'affirmation d'une identité spécifique.

Pour ce qui est de l'économie, la perestroïka réduite aux acquis débouche sur une répartition nouvelle du pouvoir de gestion respectif du centre et de la périphérie sur les tissus locaux. Les républiques en particulier, à l'issue d'une négociation difficile, voient s'élargir leur champs d'action dans les secteurs desservant la consommation (biens et services) notamment grâce à la dévolution d'une partie de la fiscalité. Elles laissent se développer, en les contrôlant et en coordonnant leurs actions, des structures de marché sur le territoire de leur compétence. Coopératives, activités individuelles, petites entreprises, fermes familiales peuvent aussi se maintenir, voire croître, en fonction des dispositions spécifiques prises par les autorités locales. Celles-ci, en outre, disposent d'un pouvoir accru dans le champ des relations économiques extérieures.

Le Centre, pour sa part continue de jouer un rôle non négligeable d'orientation et de régulation macro-économique, par les commandes d'état, par le contrôle direct des industries lourdes, par la maîtrise des prix et une contrainte financière et budgétaire désormais plus ferme, par une gestion plus rigoureuse également des sources du déséquilibre extérieur. En un mot, une logique amorcée par les textes de 1987 et 1988, mais qui n'avait pu être stabilisée ; une logique également présente dans les mesures récentes.

Les répercussions de cette évolution sur la demande soviétique adressée à l'extérieur sont sans aucun doute plus favorables que celles du scénario précédent. Certes, dans un premier temps, ce scénario ne se différencie guère des précédents : effets de la rigueur et du contrôle central se conjuguent pour limiter les achats. Mais une détente peut ensuite se manifester, du fait de la mobilisation de ressources dans les républiques, du fait aussi d'une attitude plus conciliante des Etats occidentaux et de leurs firmes, désormais mieux assurés du devenir de leurs projets. A plus long terme d'ailleurs, la pente des échanges demeure relativement dynamique, jusqu'au moment où cette perestroïka réduite aux acquis aura épuisé ses effets, rendant peut-être nécessaire un nouvel élan réformateur.

Produits, partenaires, modalités

Outre par son impact sur la propension globale à l'ouverture et par conséquent sur la progression potentielle des achats à l'étranger, chaque scénario peut être caractérisé par ses répercussions sur les structures mêmes de la relation économique extérieure. Que ce soit du point de vue de la demande par catégories de produits, du point de vue de l'identité des partenaires avec lesquels les hommes d'affaires occidentaux auront à nouer des liens, du point de vue enfin des modalités de relation qui devront être adoptées, les diverses hypothèses d'évolution se traduisent par des déplacements de centres de gravité qu'il convient de prendre en considération (tableaux 1, 2 et 3).

TABLEAU 1

Analyse par filières

Filières \ Scénarios	Marché	Commandement	Stabilisation
	Biens de consommation	+	++
Biens de production	++	+++	+
Biens d'exportation	+++	+	++

TABLEAU 2

Analyse par partenaires

Partenaires \ Scénarios	Marché	Commandement	Stabilisation
	Centre	+	+++
Républiques	++	+	+++
Entreprises	+++	++	+

TABLEAU 3

Analyse par modalités

Modalités \ Scénarios	Marché	Commandement	Stabilisation
	Commerce	++	+++
Coopération	+	++	+++
Investissement direct	+++	+	++

Quels produits ?

Ainsi en est-il pour ce qui est des produits qui seront privilégiés dans la demande soviétique. Certes, le pays a besoin de tout et il devra, dans tous les cas de figure, importer sur les trois principales filières que la demande finale comporte : la filière des biens de consommation (produits finals ou biens d'équipements), celle des biens de production, celle enfin des biens destinés à être exportés pour anticiper le financement des achats. Néanmoins, les scénarios retenus se distinguent par le rôle différencié qu'y jouent les filières en question.

Prenons le scénario du passage au marché. Il implique, on l'a souligné précédemment, une forte baisse de la demande soviétique. L'équilibrage macro-économique par l'inflation et la rigueur monétaire font peser principalement sur les ménages et donc sur les biens de consommation courants, la chute de la demande. En outre, on peut supposer que d'une certaine façon, la satisfaction liée à l'évolution politique compensera les sacrifices consentis dans le domaine de la consommation. Par contre, dans le scénario de la perestroïka réduite aux acquis la volonté de calmer une opinion publique déçue et le souci de redonner de la crédibilité à l'esprit de réforme modérée poussera à accorder une certaine priorité à la filière consommation.

La filière « biens de production » semble quant à elle devoir bénéficier de façon plus privilégiée du retour d'une politique « pré-perestroïkiste » de hausse du taux d'investissement dans les industries lourdes telle qu'elle s'inscrit dans la logique du retour au commandement. A l'inverse, elle est peu favorisée dans la perspective de la stabilisation qui caractérise la perestroïka réduite aux acquis, ne serait ce que parce que cette stabilisation s'accompagne de prudence à l'égard de ce type d'investissement, source de déficit budgétaire et de création monétaire sans contrepartie réelle rapide.

Quant à la filière « exportation », c'est semble-t-il dans le cadre de la transition vers le marché qu'elle semble devoir se porter le mieux. On peut penser en effet que dans ce cas le rôle attribué à l'Ouest par les agents périphériques (républiques et entreprises) sera particulièrement prononcé. C'est à lui en effet que serait en partie confié le guidage des modifications des structures de production internes. C'est vers lui qu'on se tournerait pour valoriser les avantages comparatifs (main-d'œuvre ici, ressources naturelles là). Le refroidissement des relations Est-Ouest, le souci de ne pas renouveler les erreurs du passé, l'utilisation du potentiel d'économie à l'importation qu'autorise pour un temps l'autoritarisme, prêchent au contraire pour une moindre priorité à la filière exportation dans le cas où le retour à l'économie de commandement serait durable.

Quels partenaires ?

Le découpage par partenaires est sans surprise : la perestroïka a fait émerger progressivement, à côté du Centre, décideur unique en matière de relations économiques extérieures jusqu'à 1986, les entreprises et les républiques.

Il va de soi que dans le cas d'une normalisation durable, c'est vers le Centre que se déplacera le centre de gravité de la relation. Gossplan, Gosstrib, Ministère du Commerce extérieur et autres ministères sectoriels ou fonctionnels disposeraient à nouveau d'un pouvoir de décision privilégié. Le rôle des républiques serait alors négligeable, plus réduit même que celui de certaines grandes entreprises, mieux contrôlables par le Centre.

Il semble aller de soi également que les entreprises (grandes et petites) devraient pour leur part être les partenaires privilégiés de l'extérieur pour le cas où l'URSS s'orienterait franchement vers le marché. Dans cette hypothèse, Centre et pouvoirs locaux ne se verraient sans doute pas privés de toute capacité d'intervention mais l'identification des marchés et le montage des opérations se feraient principalement par la filière des entreprises, relayées et contrôlées par les autorités locales de tutelle.

Ces autorités locales — principalement les républiques — seraient par contre les acteurs privilégiés du scénario de la perestroïka réduite aux acquis. Disposant du pouvoir de décision sur une partie de leur tissu économique, tout en veillant — en liaison avec le Centre — aux risques de dérapages des comptes extérieurs, elles peuvent faire preuve d'un certain dynamisme pour favoriser la modernisation et la valorisation de leur patrimoine productif. L'intervention du Centre pour les secteurs dont il a principalement la charge et pour assurer le contrôle des équilibres ne laisse donc en réalité aux entreprises qu'un pouvoir et un rôle réduit dans la décision. Cette conclusion est d'une certaine façon contre-intuitive mais elle s'impose logiquement.

Quelles modalités ?

Trois modalités de relations économiques extérieures sont retenues ici, dont on peut supposer qu'elles coexisteront dans le futur. Mais, là aussi, leur pondération sera variable selon le scénario retenu.

Pour ce qui est de la modalité « commerce », c'est-à-dire des transferts classiques de biens et de services non liés de façon contractuelle à des transferts préalables de facteurs de production, elle bénéficie d'un coefficient de pondération plus élevé dans le cas du scénario de retour à l'économie de commandement. Cette caractéristique est attribuable pour une part au fait que la dégradation du contexte politique international place en première ligne à nouveau le problème des transferts de technologie et des risques de dépendance mutuelle. D'autre part, ce scénario suppose une concen-

tration de l'attention des autorités centrales sur les flux courants, l'expérience passée ayant montré que le développement de liens productifs plus poussés avec l'étranger n'avait qu'un impact limité sur la productivité globale de l'économie. L'assainissement des comptes extérieurs passe donc, pour un temps, par le contrôle direct de ces flux. A l'inverse, le scénario de retour à l'économie de commandement fait à l'investissement direct, pour des raisons politiques et économiques bien compréhensibles, une place réduite.

Cette modalité de la relation est par contre privilégiée dès lors que l'introduction des règles du jeu de marché (prix reflétant les raretés relatives et convertibilité amorcée) permet aux partenaires étrangers d'identifier avec une précision améliorée la demande solvable réelle et les avantages comparatifs des diverses composantes de l'ensemble soviétique. Favorisé en outre par la mise en place, aux niveaux multinational et bilatéral, de procédures d'aide et de garantie, l'investissement direct prépare logiquement la relance future des productions et des exportations du pays.

Quant aux formules de coopération, devenues traditionnelles dans les années soixante-dix, celles qui impliquent un lien, prévu à l'avance, entre l'apport occidental et l'exportation soviétique, et qui visent donc à compenser et à équilibrer dans le temps les échanges, elles paraissent devoir être dominantes dans le cadre du scénario de la perestroïka réduite aux acquis. Cette modalité correspond en effet à une logique intermédiaire, où se développent, sous contrôle des autorités centrales et républicaines, des structures limitées de marché. Les républiques s'efforcent dans cette perspective de favoriser, sous la forme d'entreprises conjointes de taille variable, le développement du patrimoine productif et naturel dont elles ont obtenu la gestion. Le Centre fait de même pour les secteurs de son ressort. Le commerce courant, du coup, est la modalité la moins favorisée.

L'exercice qui vient d'être proposé souffre sans doute d'un grand nombre de défauts. En particulier, il ne débouche pas sur une évaluation solide des perspectives d'achat. Les tendances mentionnées sur le graphique 1 ne doivent être prises que comme une première tentative. En outre, pour ce qui concerne les structures de la demande, on se heurte encore à nombre d'insuffisances sur les données de bases. A cet égard, les informations en provenance de l'URSS, telles qu'elles figurent dans les annexes ne peuvent permettre de déboucher sur une prospective satisfaisante de la structure sectorielle des achats.

Il peut néanmoins fonder l'élaboration de stratégies, au fur et à mesure que les incertitudes qui pèsent sur l'avenir politique du pays se réduirait. A cet égard, il faut souligner que le scénario considéré ici comme le plus probable — la perestroïka réduite aux acquis — est celui qui offre aux échanges la perspective de moyen terme la moins grisée : non seulement du point de vue de la taille du marché mais aussi du point de vue du nombre d'opportunités d'insertion qu'il présente. C'est dans ce cas en effet que les contrastes entre les différentes caractéristiques structurelles de la relation sont les moins marquées. Même si les centre de gravité de cette relation se déplacent en direction des républiques, la filière biens de consommation et des formes de coopération classiques, il laisse aux autres partenaires, produits et modalités d'action, un espace d'intervention qui n'est pas négligeable.

ANNEXE 1

Évolution du volume et des prix moyens des importations soviétiques par grandes catégories de produits

1985 = 100

	Prix courants		Prix constants		Indice des prix moyens	
	1988	1989	1988	1989	1988	1989
Machines, équipements, moyens de transport	93,7	103,9	97,5	106,3	96,1	97,7
Énergie	77,7	59,5	133,3	103,2	58,3	57,7
Minerais et concentrés, métaux et articles en métal	89,8	90,6	88,9	83,2	101,0	108,9
Produits chimiques, engrais, caoutchouc	92,9	104,9	95,9	111,3	96,9	94,2
Bois, cellulose, papier	90,4	103,1	84,6	90,6	106,9	113,8
Matières premières et demi-produits textiles	86,9	97,1	60,8	68,8	143,0	141,1
Matières premières et produits alimentaires	70,1	81,7	81,3	92,7	86,2	88,1
Biens de consommation industrielle	95,1	118,9	98,9	124,5	96,1	95,5
Total	93,7	103,9	97,5	106,3	96,1	97,7

Source : *Vnechnye ekonomicheskie svjazi SSSR v 1989 g, Finansy y statistika, Moscou, 1990.*

ANNEXE 2

Valeur et structure des achats soviétiques par catégories de partenaires et de produits en 1989

	Total		Pays socialistes		Pays non socialistes	
	Milliards de roubles	%	Milliards de roubles	%	Milliards de roubles	%
Machines, équipements, moyens de transport	27,8	38,5	20,3	45,4	7,5	27,3
Énergie	2,2	3,0	0,9	1,9	1,3	4,7
Minerais et concentrés, métaux et articles en métal	5,3	7,3	2,2	5,0	3,1	11,3
Produits chimiques, engrais, caoutchouc	3,7	5,1	1,3	2,8	2,4	8,8
Bois, cellulose, papier	0,9	1,2	0,1	0,3	0,8	2,9
Matières premières et demi-produits textiles	1,1	1,6	0,1	0,3	1,0	3,7
Matières premières et produits alimentaires	12,0	16,6	6,5	14,5	5,5	20,0
Biens de consommation industriels	10,4	14,4	7,2	16,2	3,2	11,8
Autres produits	8,7	12,3	6,1	13,6	2,6	9,5
Total	72,1	100,0	44,7	100,0	27,4	100,0

Source : *Unechnye ekonomicheskie svjazi SSSR v 1989 g, Finansy y statistika, Moscou, 1990.*