

GÉRARD DUCHÊNE

*Les deux réformes économiques
de M. Gorbatchev*

Les défauts de fonctionnement du modèle économique soviétique sont bien connus : sans tomber dans le catastrophisme et voir dans l'URSS un pays sous-développé, il est patent que la planification centralisée et l'hypertrophie du secteur d'Etat conduisent à un gaspillage des ressources, à une pénurie généralisée des biens de consommation et de production ainsi que du travail et du capital, à une insuffisance des incitations à l'innovation et à l'effort productif ; ces phénomènes se sont exprimés par une baisse permanente des taux de croissance (pour parvenir finalement à une quasi-stagnation au début des années 80) et par une perte de contrôle de la direction politique du pays sur les activités économiques.

Certes les structures politiques de l'URSS — le régime « totalitaire » de Parti unique — ne sont pas étrangères au type d'organisation économique en cause¹ ; mais les expériences de plusieurs pays communistes (Yougoslavie, Hongrie, Chine) montrent qu'il existe une marge de manœuvre dans le domaine économique, le système politique restant peu ou prou inchangé en dépit d'une exacerbation temporaire des conflits motivés par les réformes. De fait, la *perestroïka* se heurte déjà, et se heurtera de plus en plus au fur et à mesure de son application, à des obstacles et à des résistances politiques majeures. L'issue de la lutte qui en résultera inévitablement — thème sur lequel l'économiste s'efface pour céder la place aux politologues — déterminera la forme à venir du fonctionnement de l'économie soviétique et ses performances.

1. G. Duchêne, *L'Economie de l'URSS*, La Découverte, coll. « Repères », 1987, 128 p.

Néanmoins, les mesures économiques ont leur dynamique propre que l'on peut essayer de discerner. Ainsi, les réformes entreprises par M. Gorbatchev depuis deux ans environ conduisent-elles, comme il l'a affirmé, au démantèlement de l'économie de commandement ? De quelle manière, à quel point, et dans quel délai ? Telles sont les questions auxquelles cette contribution tente de répondre.

Deux angles d'attaque sont possibles pour atténuer les défauts du système économique hérité de Staline : d'un côté la réorganisation profonde du gigantesque domaine de propriété étatique, et le passage de ce que l'économiste hongrois J. Kornai² a appelé la « coordination bureaucratique » des activités à travers une hiérarchie administrative complexe, à une « coordination par le marché » beaucoup plus souple ; de l'autre côté, la libéralisation de l'activité productive et commerciale de la population, par l'ouverture de nouveaux droits de propriété, ou plus généralement de nouveaux droits économiques (par un élargissement de la liberté d'entreprise). Ces deux options, ces deux réformes indépendantes l'une de l'autre, sont présentes à un degré ou à un autre dans toutes les expériences de changement économique déjà entreprises ; elles sont développées ou envisagées en URSS avec des perspectives de succès qui seront analysées dans chacune des parties qui suivent.

I. — LA RÉORGANISATION DU SECTEUR ÉTATIQUE

Nous disposons maintenant d'un tableau complet, qui a figuré pour la première fois en termes assez clairs dans la résolution du Comité central à son Plenum de juin 1987³, du système économique qui devrait progressivement être mis en place. Le projet rappelle par de nombreux aspects le « nouveau mécanisme économique » qui a fait la prospérité de la Hongrie pendant une quinzaine d'années. Pourtant sur un point, il y a une différence essentielle entre les réformes soviétique et hongroise : cette dernière, préparée pendant trois ans, a été appliquée d'un seul bloc au 1^{er} janvier 1968, alors que la réforme soviétique prévoit une mise en œuvre graduelle pendant près de cinq ans. Ceci pose un problème dans la mesure où plusieurs principes d'organisation vont « cohabiter » pendant une période relativement longue.

2. J. Kornai, *The Hungarian Reform Process : Visions, Hopes, and Reality*, *Journal of Economic Literature*, décembre 1986, p. 1687-1737.

3. G. Duchêne, *Un socialisme de marché en URSS ?*, *L'Autre Europe*, n° 14, 1987, p. 45-52.

Il est donc opportun de distinguer l'architecture du système « réformé » idéal qu'il est prévu d'aménager graduellement dans le secteur d'Etat, mais qui ne fonctionnera complètement que quand la clé de voûte de tout l'ensemble — le nouveau système de prix et la libération des échanges entre entreprises — aura été mise en place, c'est-à-dire en 1992 ; d'ici là, l'application partielle du nouveau mécanisme économique pourra avoir, dans l'environnement du système ancien qui subsiste, des effets perturbateurs et contre-productifs. Des mesures spéciales de transition, qui servent en quelque sorte de « béquilles » au grand projet, doivent donc assurer temporairement la perpétuation du système traditionnel voire son renforcement, et deviendront en principe — mais en principe seulement — caduques dès lors que les nouvelles institutions fonctionneront.

Tout cela rendra évidemment très complexe la période des quelques années à venir en ce qui concerne l'appréciation des transformations en cours, à la fois parce que le changement de régime éventuel juxtaposera des mesures dissonantes et se traduira par un coût temporaire en termes de performances, et du fait des attitudes politiques des divers groupes dirigeants qui ne manqueront pas d'exploiter les contradictions apparentes et inévitables de la réforme.

Le nouveau mécanisme économique

La loi sur l'entreprise d'Etat qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1988 (avec une période de « rodage » de deux ans) constitue l'élément de base de ce nouveau mécanisme, dans lequel on retrouve un écho des autres transformations envisagées. Dès la fin de 1986 et le début de 1987, deux arrêtés ont assoupli les modalités du commerce international en autorisant certains ministères et grandes entreprises à importer et exporter sans passer par les instances spécialisées compétentes, et en favorisant la constitution de firmes mixtes soviéto-occidentales. Au cours du second semestre 1987 sont parus une série d'arrêtés⁴ annonçant : la réorganisation de l'administration économique (les ministères industriels et le Gosplan ne doivent plus intervenir dans le détail de la gestion des entreprises) ; de nouveaux principes de fonctionnement des marchés (fixation des prix, organisation des banques, réforme du financement

4. M. A. Crosnier, Chronique de la *perestroïka*, *Le Courrier des pays de l'Est*, nos 322, p. 67-74 ; 323, p. 71-74 ; 324, p. 41-46, octobre, novembre et décembre 1987, Paris, La Documentation française.

et de la fiscalité) ; et une politique de régionalisation et de reconversion des emplois (le Comité d'Etat au Travail devient une sorte d'ANPE organisant le réemploi et la formation des personnels « libérés » de leurs activités). Toutes ces mesures dessinent un projet cohérent d'un secteur étatique fortement décentralisé.

La loi sur l'entreprise a indéniablement un aspect « politique » : l'élection du directeur et le rôle attribué à l'Assemblée générale du personnel et à son émanation le Conseil (toutes ces instances sont le pendant de l'Assemblée générale des actionnaires, du Conseil d'Administration, et du PDG de nos entreprises), sont le reflet de la volonté de la nouvelle direction de renouveler les cadres économiques et de casser le système des solidarités bureaucratiques ronronnantes constituées tout au long de la période précédente. Mais cette nouvelle organisation a aussi un aspect économique dans la mesure où les salariés acquièrent un poids plus important dans la décision de gestion ; il y a donc dans la loi une certaine « dérive yougoslave » qui pourrait cependant avoir dans le contexte soviétique des conséquences économiques positives. On sait en effet que le propre des firmes autogérées est que la hausse du prix de leur produit sur le marché conduit paradoxalement à une réduction de leur production et de leur personnel⁵. La tolérance d'une légère inflation pourrait donc être bénéfique pour l'équilibre de l'emploi (compte tenu de la situation actuelle de suremploi).

Mais ce sont les aspects proprement économiques de la loi sur l'entreprise qui en font l'originalité. Dénonçant « le *diktat* du producteur sur l'utilisateur » comme le mal principal dont souffre l'économie soviétique, M. Gorbatchev propose de fonder au moins partiellement la réforme sur une plus grande vérité des prix. Concrètement, le cœur du nouveau mécanisme économique réside dans le mode de fixation des prix de gros. Le projet prévoit que ceux qui seront fixés par l'Etat (en principe les produits de base) seront révisés tous les cinq ans, à partir de 1990. Quant aux autres prix, ils devraient devenir libres, au moins sur les marchés où la concurrence interentreprises est suffisamment forte. Or, l'industrie soviétique est fortement concentrée, ce qui augure mal des conséquences de la libération des prix — si toutefois elle a lieu.

L'entreprise elle-même voit affirmée sa complète autonomie par rapport à l'administration et au parti ; il est spécifié qu'il est interdit à ces instances d'intervenir dans la gestion. En même temps, les

5. H. Miyazaki et H. Neary, *The Illyrian Firm Revisited*, *Bell Journal of Economics*, vol. 14, 1983, p. 259-270.

entreprises doivent autofinancer leurs investissements ou faire appel au crédit, et le financement budgétaire deviendra l'exception. Les entreprises devront acquitter des taxes (il s'agit en fait de prix) sur l'utilisation du capital, du travail et des ressources naturelles (terrains, matières premières non reproductibles, eau, etc.), ce qui est très positif — à condition que les normes soient les mêmes pour tous — car cela correspond à une incitation à économiser ces ressources en situation de pénurie.

Une fois ces taxes acquittées, ainsi que les intérêts des crédits et les achats des matières premières, le revenu brut restant se répartit en trois parts (fixées sur cinq ans par une clé de répartition stable) : la masse salariale, les impôts, et le bénéfice brut, lequel se subdivise en primes et autofinancement. S'il est tout à fait admissible que la clé de répartition fixe la part des impôts — ce qui revient à taxer la valeur ajoutée brute selon un taux constant —, il est plus difficilement compréhensible que les salaires représentent une proportion fixée administrativement de la valeur ajoutée ; qui plus est cette proportion devrait naturellement être différenciée selon les secteurs et selon les entreprises, ce qui laisse penser que le taux d'imposition sera « à la tête du client ». En tout état de cause, ce que l'entreprise devra viser dans ce système, c'est la maximisation de sa valeur ajoutée actualisée.

On peut ici évoquer un problème tout à fait évident : une entreprise mal gérée pourrait s'endetter et se surendetter, distribuer des salaires et des primes sans jamais rien produire, tout en faisant miroiter des gains futurs importants mais imaginaires. Disons un comportement de type « brésilien ». Il faudrait un « parapet » pour bloquer cette pratique, mais on ne voit guère lequel. Certes la faillite peut être déclarée, comme le prévoit la loi et comme le souligne M. Gorbatchev, mais sur quel critère ? Le créancier bancaire est pour le moment incapable d'apprécier le risque de défaut de ses débiteurs, et la réforme bancaire qui est proposée reste bien trop timide pour penser que le problème évoqué ci-dessus ne se présentera pas ; la réforme bancaire se limite à un redécoupage des institutions de ce secteur isolant la Banque centrale des banques orientées vers le financement de l'industrie, de l'agriculture, du commerce extérieur, ou du secteur social, mais cette mimique des systèmes bancaires occidentaux à deux niveaux (banque centrale et banque de second rang) ne s'accompagne d'aucune évocation d'un marché monétaire sous quelque forme que ce soit.

Rien n'est encore très clair sur la politique monétaire qui sera appliquée. Au demeurant, il est peu probable, pour des raisons

sociales, que les entreprises en difficulté soient réellement fermées, et il subsiste donc ici un assez grand risque de dérapage inflationniste du système. Le comportement typique des économies de l'Est, que J. Kornai a popularisé sous le terme de « contrainte budgétaire molle », et qui signifie que les entreprises d'Etat bénéficient d'un argent facile, ce qui implique la contrepartie d'un contrôle bureaucratique direct sur les décisions des firmes (ainsi qu'un blocage des prix plus ou moins strict), n'est donc probablement pas près de disparaître. Ajoutons que les entreprises élaboreront et « confirmeront » elles-mêmes leur plan sur la base de « chiffres de contrôle » non impératifs envoyés par le Gosplan. Aucune liaison n'est prévue entre plan et primes (les primes ne dépendent que du revenu brut réel et de la décision souveraine des entreprises d'affecter leur bénéfice net entre investissements et primes) : la planification deviendrait donc « indicative ». De même, les ministères sont privés de leur privilège d'intervention intempestive au jour le jour dans la gestion des firmes ; enfin, le Gosnab — un organisme pléthorique qui gère la majeure partie des approvisionnements des firmes — se voit privé de son rôle de rationnement : les entreprises procéderont à des échanges directs, grâce à un marché de gros des biens de production.

On retrouve dans cette dernière mesure un des points sur lequel a échoué la réforme de 1965 en URSS. On se souvient de la tentative d'introduction des « liens directs » entre entreprises et de l'autorisation de choisir son fournisseur ; cette mesure devait être de fait abandonnée assez rapidement pour raison d'incompatibilité économique avec l'environnement de pénurie de produits et pour raison politico-bureaucratique de menace sur les fonctionnaires chargés de la répartition des produits. Dans la réforme actuelle, on prévoit un passage progressif au commerce de gros des biens de production : dès 1988, 20 % des échanges interindustriels se feront sous cette forme, et on devra arriver à 80 % progressivement en 1992, le solde correspondant aux affectations qui resteront centralisées. Tout cela n'est évidemment concevable sur le plan économique que si les causes profondes de la pénurie généralisée sont effectivement éradiquées, et on a vu que la politique envisagée pour l'attribution des crédits et la création monétaire est encore bien trop floue pour que cette perspective soit crédible.

Pourtant des économies incontestablement plus en avance que l'URSS pour l'introduction des mécanismes de marché, telles que la Hongrie ou la Chine⁶, fonctionnent toujours sous un régime de

6. Y. Citoleux, Le rôle des prix dans l'allocation des ressources, *Tiers Monde*, octobre-décembre 1986, p. 795-812.

contrainte budgétaire molle, au moins partiellement. Il semble que ces pays se soient accommodés d'un système de rationnement quantitatif et pour ainsi dire bureaucratique des crédits, et que l'automatisme dans le financement des entreprises ait en fait disparu, même si le coût du crédit — pour les entreprises qui en bénéficient — reste extrêmement faible. Peut-être l'économie soviétique pourrait-elle suivre une voie analogue. Il y a ici un point de la réforme (parmi beaucoup d'autres !) qui reste obscur.

Les « béquilles » de la « perestroïka »

Tant que l'ensemble des mesures évoquées ci-dessus n'est pas encore appliqué complètement, l'économie soviétique continue à fonctionner selon les principes traditionnels, mais avec des « morceaux de réforme » coupés de leur contexte logique. Il y a donc lieu, pendant la période de transition, de prévoir des mesures de soutien qui devraient en principe être abandonnées progressivement. Ces mesures sont de trois types : le maintien des ordres de production et de livraison centralisés (« Goszakaz » ou commandes d'Etat), le maintien de l'administration ministérielle, et le renforcement des contrôles sur la qualité des produits (« Gospriomka »).

1 - Les commandes d'Etat

On peut se demander quel sera, dans le système esquissé par la loi sur l'entreprise et les décrets attenants, le statut de l'importante production soviétique d'armements. Apparemment le principe des priorités d'approvisionnement pour les finalités militaires n'est pas abandonné : l'Etat passe « commande » des biens qu'il souhaite acquérir et ces commandes doivent être « obligatoirement incluses dans le plan de l'entreprise » ; même si une procédure d'appel d'offre est prévue dans le texte de loi, on sent bien qu'il reste ici une sorte de clause de sauvegarde qui permettrait au système administratif de subsister si le « nouveau mécanisme » tournait à la déroute. Le principe des « commandes d'Etat » concerne en effet les programmes militaires et les grands investissements, mais aussi les programmes sociaux et les approvisionnements alimentaires.

Tout ce qui précède concerne l'économie « postréforme ». Mais dès aujourd'hui, le principe des commandes d'Etat est utilisé de façon extensive afin de ne pas laisser les entreprises maximiser leur valeur ajoutée brute dans un système de prix administrés qui est très loin d'être optimal. Si une telle pratique avait été autorisée, on aurait observé des mutations de la production qui auraient

conduit certaines entreprises à ne plus pouvoir s'approvisionner du tout et donc à interrompre leur activité, ce qui aurait eu des répercussions en chaîne sur leurs clients, etc. Certaines entreprises fonctionnent donc sous un régime de « Goszakaz » à 100 %, c'est-à-dire que la totalité de leur production reste « commandée » par l'Etat (ou en tout cas soumise à des ordres de livraison traditionnels), et on ne saurait bien sûr s'en étonner. Symétriquement, d'autres entreprises (ou les mêmes) bénéficient d'un approvisionnement garanti et à bas prix, ce qui équivaut à leur attribuer une sorte de priorité par rapport aux autres.

Le maintien d'un principe de priorités au moyen des commandes d'Etat laisse ouvertes des possibilités d'application très diverses de la loi sur l'entreprise. Il peut y avoir une utilisation « raisonnable » du Goszakaz, comme cela avait été annoncé, avec une diminution progressive jusqu'au niveau de 20 % qui avait été projeté initialement. Il peut aussi y avoir une interprétation extensive de ce principe, qui se traduirait par le maintien du système traditionnel. Mais on ne voit guère comment les commandes d'Etat pourraient être réduites significativement tant que les prix resteront administrés, et ceci ne changera en principe que d'un seul coup et dans plusieurs années. Beaucoup dépendra ici de l'aptitude des entreprises à « vivre » le nouveau système (et elles n'y ont guère été préparées), de l'efficacité de l'autre « béquille » de la phase pré-réforme qu'est la « Gospriomka » (voir ci-dessous), et surtout des rapports de force internes au parti dans la détermination du niveau, du contenu, et de l'exécution des commandes d'Etat.

2 - *La persistance des ministères industriels*

Les mesures de réorganisation administrative du conseil des ministres (création des super-ministères pour les constructions mécaniques civiles, et pour l'énergie et les combustibles, sur le modèle de la Commission militaro-industrielle) ont figuré parmi les premières mesures prises par M. Gorbatchev après son accession au pouvoir. Dans le cas du Gosagroprom (Comité d'Etat chargé du secteur agro-alimentaire), qui a un statut équivalent, il y a eu suppression des ministères correspondants, et de fait un Comité d'Etat unique est largement capable de remplir les nouvelles fonctions « d'état-major stratégique » pour un secteur tel que l'agro-alimentaire. On attendait donc une suppression symétrique des ministères industriels, qui n'est pas venue. Ceci peut être interprété comme le signe que les partisans de l'administration ministérielle (et traditionnelle) de l'économie ont conservé leur puissance.

Mais il y a également une explication plus économique à cette non-suppression : comme on le verra ci-dessous, l'industrie, à la différence de l'agriculture a un système de prix très peu incitatif ; la présence des ministères est donc nécessaire tant que les entreprises ne peuvent pas voler de leurs propres ailes. Le paradoxe inquiétant de la situation est que l'on demande à ces mêmes ministères de préparer les entreprises à se rendre plus autonomes, ce qui ne correspond pas exactement à l'intérêt des personnels de ces institutions. Il y a eu en effet un certain nombre de suppressions d'emploi dans l'administration économique ministérielle (19 000 personnes en 1986, soit 1,2 % du total employé par les ministères et leurs antennes).

3 - La « *Gospriomka* »

Le système de la « *Gospriomka* » consiste à faire effectuer par des équipes dépendant du Comité d'Etat aux Standards des vérifications dans les entreprises concernant la qualité (respect des normes techniques définies pour chaque produit et justifiant du prix officiel de ce produit) de la production livrée à la clientèle industrielle. Ces commissions, qui ont fonctionné à partir de janvier 1987 et ont au début provoqué bien des frayeurs et des récriminations, figurent aussi dans la loi sur l'entreprise. Leur intervention se traduit par une sorte de « validation » (ou d'invalidation) de ce qui a été produit par l'entreprise. En cas d'invalidation (production ne correspondant pas aux normes), l'entreprise est considérée comme n'ayant pas rempli son contrat vis-à-vis de ses clients et elle est sanctionnée par l'interdiction de distribuer au personnel les primes sur les profits. Ceci se traduit parfois par des baisses de salaires de 30 %, accueillies fraîchement par les salariés.

Il est tout à fait évident que cette procédure est en totale contradiction avec l'esprit de la réforme économique, qui tend à privilégier les « méthodes économiques » au détriment des « méthodes administratives » dans la gestion. Logiquement, la qualité de la production fait partie des variables que l'entreprise tente d'ajuster afin de maximiser son profit ou sa valeur ajoutée, et ceci quel que soit le système économique en cause. Ce n'est que dans le cas où il y a excès de demande et prix fixés que les entreprises vont affaiblir la qualité pour tenter d'exploiter l'avantage de marché dont elles disposent et qu'elles ne peuvent traduire dans des hausses de prix. Et ce n'est évidemment que si l'on exclut la liberté des prix que l'administration doit intervenir pour vérifier que les entreprises ont agi d'une façon qui n'est pas conforme à leurs intérêts.

On peut comprendre dès lors que la « Gospriomka » fasse partie de l'arsenal des mesures utilisées dans la phase pré-réforme pour restaurer la productivité du système administratif et permettre un passage un peu artificiel au commerce de gros des biens de production : la « Gospriomka » est un substitut temporaire à la concurrence du marché. Mais on ne peut symétriquement que s'étonner de voir sa présence réaffirmée dans la loi sur l'entreprise qui est destinée à servir de cadre réglementaire pendant de nombreuses années après les réformes.

II. — DE NOUVEAUX DROITS ÉCONOMIQUES POUR LA POPULATION

Avant de transformer en profondeur l'économie de commandement qui fait la trame du secteur d'État, ce qui représente une tâche de longue haleine compte tenu des soixante années d'existence de ce régime, il est possible d'opérer des transformations assez rapides et efficaces en dehors de ce secteur. L'intérêt mis par M. Gorbatchev au développement du secteur privé s'explique par deux arguments : il s'agit de transformations assez spectaculaires et « radicales » dont on pourrait percevoir les effets rapidement ; dans ce sens, ces transformations sont politiques, ont un effet discriminant sur les attitudes des dirigeants (on verra qui est pour la *perestroïka* et qui est contre) et un effet pédagogique sur l'opinion publique ; le thème du développement d'un secteur privé est relativement peu risqué, puisque tous les pays socialistes en ont un relativement plus important qu'en URSS. L'autre avantage de ce que l'on pourrait appeler « la privatisation » est plus réel : si elle se révèle un succès, elle peut opportunément contribuer au soutien de la croissance et surtout du niveau de vie en offrant des produits ou des services « déficitaires » désirés par la population et en servant de stimulant au travail dans le secteur étatique.

Deux types d'activités se prêtent bien au développement d'une activité privée : les services et l'agriculture. On peut ranger dans la même catégorie la réforme de la législation des salaires, toutes ces mesures ayant été prises assez rapidement après l'arrivée au pouvoir de M. Gorbatchev, en tout cas avant que ne prenne forme le projet de « réforme radicale » du secteur d'État.

Les services : la loi sur les activités privées

Les activités privées ouvertes par la loi sur le travail individuel de novembre 1986 (appliquée depuis mai 1987) concernant la restauration et l'hôtellerie, les réparations, la petite production industrielle et l'artisanat, les transports... Deux formes d'organisation sont prévues, le « travail individuel » et surtout les coopératives (d'au moins trois personnes, sans limite maximale). Les personnes qui optent pour ces activités sont autorisées à quitter leur emploi salarié, et le régime fiscal, s'il est relativement lourd pour le statut d'« individuel » (patente plus cotisations « patronales » de Sécurité sociale), est tout à fait incitatif pour les coopérateurs⁷.

Certes la relative incertitude sur le développement ultérieur de la *perestroïka* et la crainte bien légitime d'une nouvelle *dékoulakisation* réduisent l'incitation à cette forme de création d'entreprise, mais il semble néanmoins que le système démarre correctement. En six mois d'application, 250 000 personnes se sont enregistrées comme travailleur individuel et 8 000 coopératives se sont ouvertes, regroupant 80 000 personnes. C'est à la fois peu et beaucoup. Peu parce que compte tenu des opportunités de profit dans les secteurs concernés, on pouvait s'attendre à un raz de marée des entreprises privées ; beaucoup, parce que l'entreprise est un concept profondément étranger à la mentalité soviétique.

Tout semble dépendre du comportement effectif des autorités locales par exemple en ce qui concerne l'approvisionnement de ces coopératives auprès des entreprises d'Etat ou l'octroi des patentes, des locaux, etc. Mais deux problèmes économiques sont également à prendre en considération. Tout d'abord, les entreprises privées nouvelle formule sont très fortement concurrencées par l'économie parallèle traditionnelle. Il semble que les entreprises qui se sont créées ou les travailleurs individuels qui se sont enregistrés ne soient pas d'anciens travailleurs au noir qui se seraient mis en règle ; au contraire, ceux-ci, bien intégrés dans des réseaux de clientèle fidèle, peu menacés par la police économique, et profitant souvent des avantages (matériaux volés) de leur travail principal officiel, ne se sont pas déclarés pour échapper aux contraintes fiscales. Le climat de développement de l'activité privée s'accorderait mal avec une répression des activités illégales qui représentent pourtant une concurrence déloyale.

7. M. A. Crosnier, Le secteur privé aux avant-postes de la *perestroïka*, Contribution présentée au Colloque *L'URSS en transition* du Centre d'Etudes des Modes d'Industrialisation, Paris, 26 et 27 novembre 1987, 23 p., reprographié.

Autre problème soulevé par les activités privées : elles bénéficient principalement aux classes aisées de la population, celles qui acceptent de payer à la fois le prix de la disponibilité sans délai des services qu'elles désirent et la prime d'assurance correspondant à la sécurité de leur approvisionnement, ces deux éléments constituant le différentiel de prix entre le marché officiel et le marché libre ; le secteur privé apparaît donc, au moins à ses débuts, comme un facteur d'aggravation des inégalités pécuniaires (au détriment d'autres inégalités plus traditionnelles, telles que l'accès à des réseaux commerciaux « spéciaux », les relations, ou la disponibilité de temps pour la prospection des marchés). Ceci pourrait être exploité à son encontre.

Le problème agro-alimentaire

Le terme de « privatisation » évoqué ci-dessus se prête mieux aux transformations en cours dans l'agriculture. L'agriculture privée existe depuis toujours en URSS grâce aux lopins individuels et au marché kolkhozien. Trente-cinq millions de petites exploitations microscopiques (2 500 m²) produisent 25 % de la production agricole en vendant leur production soit sur les marchés libres, soit à l'Etat ou aux organismes officiels de collecte (à un prix négocié), ou en autoconsommant. Pourtant, c'est à une étape plus avancée de privatisation que M. Gorbatchev a fait appel dans son discours de juin 1987.

Jamais en effet n'a été aussi clairement affirmée par un dirigeant communiste sa foi dans les solutions individuelles : c'est par le lopin et par « l'organisation familiale » que l'agro-alimentaire soviétique sortira de l'ornière. A l'appui de cette affirmation, plusieurs exemples de familles, qui exploitent 40 ou 60 ha laissés à bail par le kolkhoz, obtiennent des rendements significatifs, récupèrent du matériel déclassé, gagnent beaucoup d'argent, et surtout « s'épanouissent dans leur travail ». Et par ailleurs, les lopins sont reconnus comme nécessaires et les fermes d'Etat ou coopératives sont fermement incitées à louer des parcelles à tous les citoyens qui le souhaitent. M. Gorbatchev chante les louanges du faire-valoir direct.

Cette libéralisation semble accessible car l'agriculture, si souvent décriée comme le « boulet » de l'économie soviétique, est en fait le seul secteur où les prix, à leur niveau actuel, peuvent jouer un rôle incitatif sur la production. C'est le mérite de L. Brejnev d'avoir constamment recherché avec la paysannerie un *modus vivendi* par une hausse importante des prix agricoles, qui est parvenue à mettre

les livraisons de produits à l'Etat sur un pied de quasi-égalité avec le marché libre.

En contrepartie, les prix de détail urbains des produits alimentaires sont pour leur part restés bloqués à leur niveau de 1962, et ceci pose le grave problème des subventions (60 milliards de roubles en 1985). Non que le coût budgétaire en soit insupportable (cela représente quand même un sixième du budget) mais parce que les conséquences économiques d'une subvention sont catastrophiques : il suffit de rappeler que les paysans (qui ont un lopin) peuvent par exemple acheter du pain (subventionné) pour nourrir les porcs qu'ils vendront (à un prix négocié) à l'Etat, qui lui-même en revendra la viande aux consommateurs à bas prix.

La politique agro-alimentaire qui se dessine consisterait alors à rechercher un abaissement des coûts et une augmentation de la production (par l'organisation familiale), à développer l'autoconsommation (par l'extension des lopins), mais il semble inévitable de relever les prix de détail de l'alimentation. On pense immédiatement au spectre des révoltes polonaises ; mais un économiste soviétique a suggéré récemment⁸ une mesure tout à fait intéressante pour résoudre ce problème : il s'agit de verser la subvention non pas aux organismes commerciaux intercalés entre l'industrie alimentaire et les consommateurs, mais directement aux ménages, sous forme de revenus supplémentaires, et simultanément de relever très fortement les prix alimentaires ; ceux-ci retrouveraient immédiatement le niveau des prix libres et pourraient y rester « accrochés » si le système de fixation des prix était simultanément assoupli. Cette mesure pourrait être prise indépendamment de la modification générale des prix de gros industriels et il n'est pas exclu que la proposition fasse l'objet de la Conférence du Parti prévue en juin 1988. Ce sera en tout cas un des « points chauds » de la politique économique dans les années à venir.

La nouvelle réglementation des rémunérations

Une des mesures d'accompagnement de la réforme les plus significatives concerne le recul du principe d'égalitarisme, en particulier dans la fixation des salaires. Certes les salaires ont toujours été différenciés, même si statistiquement on a pu observer une tendance forte depuis le milieu des années 50 à la compression de

8. D. M. Kazakievitch, *Le perfectionnement des prix à la consommation*, *Eko*, 1986, n° 1, p. 33-43.

l'échelle des salaires officiels. L'économiste américain D. Granick considère même que les entreprises sont obligées, compte tenu de la concurrence pour l'acquisition du travail, d'offrir des salaires motivants (et donc différenciés assez fortement) pour stabiliser la main-d'œuvre dont elles ont besoin ; elles le font en attribuant des primes et des avantages en nature, et surtout en surqualifiant les personnels dont elles ont réellement besoin.

Il n'en reste pas moins que les grilles de salaires représentent une contrainte administrative qui est exploitée par les travailleurs les moins performants pour obtenir des rémunérations supérieures à leur productivité marginale. La modification des principes de fixation des salaires qui a été apportée par un arrêté de septembre 1986 permet officiellement une différenciation beaucoup plus nette des rémunérations : la différence peut aller de 1 à 1,5 pour un même type d'emploi selon les performances individuelles (sans compter les primes du fonds de stimulation).

La différenciation des salaires est un élément indispensable de la restauration d'une incitation réelle au travail, et peut fort bien s'accommoder de l'état de suremploi typique des économies de l'Est. Les propositions de l'économiste réformateur « radical » de l'Université de Moscou G. Popov d'instaurer un « volant de chômage » peuvent ne pas être suivies si l'on considère que le salaire minimal constitue une sorte d'allocation chômage déguisée fournie aux travailleurs insuffisamment performants (volontairement ou involontairement), une sorte de « minimum social », et si les travailleurs performants reçoivent une rémunération nettement supérieure. De ce point de vue l'écart proposé dans l'arrêté sur les salaires de septembre 1986 paraît un peu insuffisant, mais complété par les méthodes classiques de différenciation, il renforce indéniablement — et surtout il légitime — la liaison entre rémunération et efficacité individuelle.

En tout état de cause, la dimension incitative des salaires dépend aussi des possibilités effectives de consommation. Et celles-ci dépendront à leur tour — au moins à court terme — du succès du développement des activités privées individuelles et coopératives dans le domaine des services ainsi que de la relance des mécanismes de marché dans l'agro-alimentaire. Les trois volets des nouveaux droits économiques de la population forment donc ainsi un tout, une seconde réforme en marge de la transformation du secteur étatique, à laquelle elle peut néanmoins servir d'amorce ou d'adjuvant à la fois sur le plan économique et sur le plan de la psychologie sociale.

Finalement, les textes qui mettent en place la grande réforme du secteur d'Etat sont d'une interprétation ambivalente. Comme à l'accoutumée, c'est dans leur application au jour le jour, susceptible de bien des variations conjoncturelles, que l'on pourra mesurer les transformations réelles accomplies. Les chances de voir émerger un système économique « radicalement » nouveau dans le secteur d'Etat sont faibles et dépendront essentiellement de la volonté politique au sommet et des résistances aux niveaux intermédiaires de la hiérarchie ; au demeurant, le degré de radicalité du projet, si celui-ci est effectivement mené à son terme, n'est pas extraordinaire : même si du point de vue soviétique, tout changement dans le domaine économique apparaît comme un événement exceptionnel, le grand rival socialiste chinois a accompli en moins de temps des transformations autrement plus radicales.

Si l'on se tourne vers cette expérience, on constate que le changement n'est pas tant venu de l'intérieur du secteur d'Etat que de « l'ouverture » de secteurs non étatiques (y compris finalement à l'intérieur même du secteur étatique). Bien que les structures économiques et politiques de la Chine ne soient guère comparables — au-delà des généralités — à celles de l'URSS, on peut cependant penser (ou souhaiter ?) que les nouveaux droits économiques de la population auront davantage d'effet que la « grande réforme ».

C'est peut-être par une nouvelle progression du marché dans l'agriculture, un secteur qui a eu l'avantage malgré toutes ses vicissitudes de maintenir un certain rapport de force avec l'Etat, et qui s'est situé par rapport à lui dans des conditions d'un échange marchand presque équilibré, que l'économie soviétique s'amendera. La caractéristique technico-économique de ce secteur, qui est la possibilité d'une production efficace dans des unités de petite taille, se retrouve dans le secteur des services ouvert à l'entreprise coopérative libre. Certes la poursuite de ces expériences de libéralisation dépend aussi de facteurs politiques. Mais un succès — même mitigé — dans ces domaines semble porter plus d'espoir de changement réel que la trop complexe machine dessinée dans la loi sur l'entreprise.

RÉSUMÉ. — *L'article présente le projet économique de Gorbatchev : le développement des activités privées dans l'agriculture et les services, la réforme du secteur d'Etat, tendent vers une plus grande libéralisation du système économique. Mais les mesures de soutien prises pendant la période de transition par la bureaucratie pourraient bien prendre racine.*