

Texte pour le Forum 2003 de la Régulation, le 9-10 octobre 2003 à Paris

Complexité et trajectoire bélarusse de transformation économique post-socialiste: économie entre le passé soviétique et les aléas du jeu politique contemporain

Résumé

Beaucoup d'observateurs occidentaux présente le Bélarus comme cas unique dans l'Europe post-communiste, le "canard boiteux" de la région. Le système actuel dans ce pays est un assemblage d'éléments disparates empruntés à l'histoire locale et adaptés aux nécessités régionales et internationales. Comme tous les pays en transition, le Bélarus subit une terrible pression de l'extérieur pour accomplir la transformation systémique de son économie dans un laps de temps limité. La question fondamentale pour l'heure est donc de savoir dans quelle mesure les progrès constatés du « socialisme de marché à la bélarusse » ne sont pas l'arbre qui cache la forêt. Le modèle bélorusse est-il soutenable à moyen terme ? Beaucoup d'observateurs éprouvent des doutes sur les capacités de ce système politique, économique et social à répondre à la longue aux défis d'une économie capitaliste mondialisée et à l'intégration à la Russie.

Complexity and the Belarusian trajectory of Post-Socialist Economic Transformation : An Economy Between its Soviet Past and the Risks of Contemporary Politics.

Abstract

Many western observers present Belarus as a unique case in Post-Communist Europe, the 'lame duck' of the region. The actual system in this country is an assemblage of incongruous elements taken from local history and adapted to regional and international needs. At the same time, Belarus is under extreme external pressure to accomplish a systemic transformation of its economy in a short time. The fundamental question is to which extent the claim of the 'socialism of the Belarusian market' is evident. Is the Belarusian model sustainable in the medium term ? Many observers doubt that the capacity of the political, economic, and social systems is adequate in the long term to withstand the challenges of a global capitalist economy and integration with Russia.

JEL : F15, 052, P 21

Beaucoup d'observateurs occidentaux présente le Bélarus comme cas unique dans l'Europe post-communiste, le "canard boiteux" de la région. Cependant l'exemple bélorusse confirme ce que beaucoup des hommes de science et des acteurs politiques occidentaux ont de la difficulté à admettre, à savoir qu'à la diversité des économies capitalistes occidentales répond désormais celle des économies post-socialistes.

En effet, tous pays en « transition » n'attribuent pas forcément le même sens à cette notion et ne poursuivent pas le même idéal pour leur avenir post-communiste. Même si nous jugeons que les instruments de la théorie économique standard ne sont qu'en partie pertinents

¹ denysyukv@yahoo.fr

pour juger de l'état économique du Bélarus, ceux-ci constituent une base de départ qui peut nous conduire à des interrogations plus fines.

Contrairement aux autres pays en transition qui ont opté pour un changement rapide ou une thérapie de choc, le Bélarus a adopté une réforme évolutive et progressive. L'Etat a continué d'élaborer et d'appliquer des réformes et maintenu les dépenses de protection sociale. Cet article cherche avant tout à donner aux lecteurs des points de repère sur la voie bélarusse de la « transition ». Comment se situe la transition du Bélarus par rapport aux autres économies en transition ? Le modèle bélorusse est-il soutenable à moyen terme ?

Dans un deuxième temps, l'accord signé avec la Russie sera un élément d'analyse sur la capacité des autorités bélorusses à accepter des évolutions. L'expérience de l'Europe centrale montre que la perspective d'adhérer à l'UE constitue un stimulant puissant pour la mise en œuvre de réformes économiques (et pour l'adoption de positions politiques respectables). La question fondamentale pour l'heure est donc de savoir si la perspective du rapprochement avec la Russie paraît en mesure d'inciter les autorités à s'engager dans un processus de réforme politique et économique.

Les principaux éléments du capitalisme « à la bélarusse »

La « transition » est le processus d'insertion des Etats ex-communistes dans un système économique globalisé. Cependant, la « transition » ne se borne pas à la mise en place des mécanismes du marché dans un pays. Il s'agit d'un changement de régime en profondeur, qui touche l'ensemble des normes sociales et institutionnelles, implicites et explicites², informelles et formelles³. En d'autres termes, il implique une triple transformation, démocratique, économique et sociale. L'expérience des pays en transition montre cependant que les objectifs de ces trois sphères sont difficilement conciliables. Ils s'opposent en particulier dans les domaines de l'économie et du social.

Les éléments du capitalisme « à la bélarusse » peuvent être décrits à partir de quatre sous-systèmes caractéristiques d'un système économique, l'Etat, le compromis socio-économique, le système productif, le système financier⁴.

La transformation des structures, des fonctions et de l'intervention de l'Etat est au cœur des problèmes et des processus de changement systémique. Le secteur d'Etat reste très important dans le modèle bélarusse. Environ 80% de l'industrie appartient toujours à l'Etat et 60% des petites entreprises commerciales et de services dépendent des municipalités, cette part est supérieure à la plupart des pays en transition⁵. La part du secteur privé demeure minime, même si les institutions financières internationales mettent en œuvre des programmes de développement des micro ou petites entreprises. Outre le fait qu'elles manquent de moyens financiers, il leur faudrait changer leur gestion et réduire leurs effectifs, ce qui créerait certainement des problèmes sociaux. L'emploi dans le secteur public est également important et l'appareil administratif surdimensionné, en particulier dans

² Autrement dit, le changement de régime implique la mutation des règles communément admises qui déterminent la structure des institutions gouvernementales, qui réglementent le processus de décision et prescrivent les conditions d'accès à ses instances, et qui définissent les modalités de la participation de la population au processus de décision. GUILHOT Nicolas & SCHMITTER Philippe, « De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des *democratization studies* », *Revue française de science politique* 4-5, vol. 50, août-octobre 2000, p. 616.

³ Des groupes d'institutions informelles englobent les sanctions, les tabous, les us et coutumes, les traditions, les codes de conduite, etc., tandis que les groupes d'institutions formelles comprennent les constitutions, les lois, les droits de propriété et autres mécanismes similaires. NORTH D. C., "Institutions", *Journal of Economic perspectives* 1, Vol. 5, 1991, pp. 10-18.

⁴ Selon la grille de lecture de Magnin, 2001.

⁵ BERD, *Transition report 2001*, p. 12, « Belarus » in BERD, *Transition report 2002*, pp. 118- 121.

<www.ebrd.org>

l'administration présidentielle⁶. L'administration reste lourde et non réformée et applique les réglementations de telle façon que l'activité ne s'en trouve pas favorisée.

La toute-puissance du pouvoir présidentiel est bien sûr camouflée. Toutefois, le président biélorussien contrôle personnellement le gouvernement, l'administration, les principaux leviers économiques, la gestion des entreprises et des grandes banques. Il est le chef suprême des armées, de la sécurité d'Etat et de la garde présidentielle, dont les effectifs dépassent ceux de l'armée. Il peut prendre des décrets ayant force de lois et le Parlement ne fait guère montre d'indépendance. Enfin l'administration présidentielle est une structure dépendant directement de la présidence de la République qui double les administrations gouvernementales et locales. Structurée et hiérarchisée jusqu'à l'échelon local sous le nom de « verticale », elle constitue la véritable colonne vertébrale de l'Etat biélorusse sous le contrôle direct de Loukachenko et de son entourage. Ce qui caractérise également le fonctionnement du régime de Loukachenko, c'est son dirigisme économique au jour le jour.

Il convient également de remarquer que la nouvelle conception de la pensée néo-libérale, née après la crise russe de 1998, inclut maintenant à la fois un aspect économique et un aspect politico-institutionnel. Ce dernier peut être démocratique ou non, mais quoi qu'il en soit il insiste sur le respect de la loi⁷.

L'Etat reste fort et interventionniste, principal régulateur de l'activité économique en Biélorus. L'appareil de production demeure largement, voire quasi exclusivement, aux mains de l'Etat qui ne le fait pas évoluer, la politique industrielle d'Etat développée. Le Biélorus détenait du temps de l'Union soviétique des spécialités industrielles qui ont fait la force de son économie et qui demeurent, mais sous la forme de grands conglomerats qui ne se sont pas modernisés. La capacité administrative et fiscale de l'Etat est plutôt forte à la différence de la plupart des pays de la CEI, nonobstant la corruption, ce qui rappelle le modèle chinois. Ses interventions dans la sphère productive sont multiples et le processus de privatisation progresse souvent lentement. Ces relations de propriété facilitent l'accès des grandes entreprises au crédit bancaire, avec le soutien de l'Etat, ralentissant ainsi le durcissement de leur contrainte budgétaire et leur restructuration, comme en témoigne le faible niveau du chômage.

Le modèle biélorusse reste marqué, comme par exemple en Hongrie ou en Slovaquie, par la persistance du paternalisme d'Etat à tendance redistributive envers les ménages et les organisations, héritage de l'économie socialiste. Envers les entreprises, il se traduit par diverses formes d'aides accordées aux grandes entreprises (garanties de crédit, subventions, annulation des dettes, préférences fiscales, mesures protectionnistes, centralisation du passif des entreprises, pression fiscale importante). Le gouvernement biélorusse intervient également pour réguler les marchés sectoriels. Les prix de l'énergie, des loyers, des médicaments, des transports publics sont sévèrement contrôlés même si la tendance est au relâchement graduel de ces contrôles.

Les interférences entre le pouvoir politique et les milieux industriels ne sont pas non plus sans rappeler le capitalisme étatique. Toutefois, cette proximité entre pouvoir politique et économique existe de manière plus atténuée qu'en Russie ou en Ukraine.

La présence de l'Etat apparaît également dans le niveau élevé de redistribution du revenu, qui contribue sans doute à expliquer la popularité du président Loukachenko⁸. La couverture du régime de protection sociale, type « social-libéral » est universelle mais le niveau des prestations individuelles reste faible. En conséquence, le taux de pauvreté absolu

⁶ Economist Intelligence Unit, *Belarus. EIU Country Report*, 2001.

⁷ SAPIR Jacques, « La voie du succès économique. Concurrence entre diverses approches et leurs implications normatives », in November András, *Du socialisme à l'économie de marché. Errances de la transition*, Paris, PUF, Genève, 2001, p. 158.

⁸ Alexandre Loukachenko a été réélu le 9 septembre 2001 avec 75,6% de voix.

est réduit en Bélarus (10,4% contre 29,4% en Ukraine). Mais, en contrepartie, le niveau des cotisations sociales est élevé et les transferts sociaux pèsent sur les finances publiques. Le PIB par habitant, exprimé en parité de pouvoir d'achat, est de \$ 8200 en 2001 (\$ 8300 en Russie)⁹. Le Bélarus reçoit peu d'assistance extérieure- l'aide publique au développement qu'elle reçoit est d'environ 0,1% du PIB en 1999¹⁰.

Ainsi, le rôle de l'Etat se révèle déterminant dans la trajectoire bélarusse.

La légitimité de l'Etat est reliée à la notion de contrat social¹¹, qui assure la cohésion de la communauté nationale.

Les valeurs auxquelles sont traditionnellement attachées les sociétés post-socialistes entrent en résonance avec celles qui sont mises en avant dans le capitalisme étatique, solidarité et égalité. Egalement une récente étude française a montré que dans le contexte européen, le niveau de développement d'un pays, exprimé soit par le PIB par habitant, soit par le taux de chômage, est relié de manière significative aux tendances libérales, d'une part, et redistributives, d'autre part, de la population¹². Ce résultat peut s'interpréter de deux manières selon le sens supposé de la relation : une première interprétation est de considérer que l'adhésion de la population au libéralisme favorise le développement économique d'un pays ; une deuxième interprétation, plus pragmatique, est que la population d'un pays adapterait sa vision de l'économie à la situation effective courante : les jugements économiques exprimeraient des raisons d'opportunité¹³.

En choisissant une voie médiane entre libéralisme et continuation de l'économie centralisée, le Président Loukachenko a réussi à protéger son pays des pires dérives économiques qu'ont connues d'autres pays de l'ancien bloc communiste. Si le Bélarus est un des pays de la CEI qui a effectué le moins de réformes structurelles, c'est aussi l'un de ceux où le niveau de vie a le moins baissé depuis 10 ans. La politique économique du régime Loukachenko (dite officiellement de "libéralisme non chaotique" ou de "libéralisme contrôlé" voire de "libéralisme social") a permis le maintien de certains équilibres sociaux mieux qu'ailleurs en ex-URSS (santé, éducation). Le cas non typique pour les pays en transition, par exemple, le nombre de personnes éduquées qui a augmenté, quel que soit le niveau d'instruction, y compris dans les campagnes, il y a moins de 5% d'analphabètes. Si l'on se réfère à l'indicateur du développement humain qui donne une image plus fine et plus complète du niveau de bien-être, le Bélarus occupe, selon la Banque mondiale, le 53 place mondiale en 1999, devançant la Bulgarie, la Roumanie et tous les pays de la CEI.

Selon l'indice de Gini (21,7 en 2001), qui mesure les inégalités d'ensemble dans la répartition du revenu ou de la consommation, et le rapport de la part du revenu du groupe le plus riche sur celle du groupe le plus pauvre, le Bélarus se trouve dans le peloton de tête des pays en transition¹⁴. Contrairement à la Russie voisine, « il n'y a pas de phénomène d'exclusion sociale et pas de « nouveaux bélarusses » comme il y a des « nouveaux Russes » (les Russes qui se sont enrichis suite aux réformes économiques). La politique des salaires, des prix et de l'emploi, de même qu'un régime de protection sociale accommodant, ont

⁹ \$ 6800 en Roumanie, \$ 6200 en Bulgarie, \$5900 en Kazakhstan, \$ 4700 en Turkménistan, \$ 4200 en Ukraine. CIA- *The world factbook 2002*. <www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bo.htm#Econ>

¹⁰ Banque mondiale, *Rapport mondial sur le développement humain 2001*, 2001, p. 192.

¹¹ Justice sociale (politique distributive), meilleur accès aux opportunités (politiques économique et fiscale), lutte contre la corruption, construction d'un consensus par des compromis stratégiques. (Sapir, 2001).

¹² TCHERNIA Jean, « Les valeurs économiques des Européens face à la mondialisation », *Problèmes économiques* 2789, le 18 décembre 2002, pp. 6-12.

¹³ En période faste, les acteurs tireraient profit financièrement du développement économique et le discours libéral serait un moyen de maximiser leurs avantages dans les différentes situations de négociation (marché de l'emploi, marché des biens de consommation, etc.) ; en période moins heureuse, le retour à un discours redistributif serait un moyen de s'assurer une bonne protection sociale. *Idem*, p.10

¹⁴ Banque mondiale, *Rapport mondial sur le développement humain 2001*, p. 182- 185.

permis de soutenir, jusqu'en 2002, une forme de compromis socio-économique post-socialiste entre managers et salariés associant continuité dans l'emploi contre salaires faibles à court terme. Il est vrai que les traditions d'égalitarisme social sont fortement enracinées en Bélarus depuis au moins 1905, ce qui explique que les valeurs individualistes y soient peu populaires.

Le pouvoir d'achat a évolué très favorablement sous l'effet d'une politique délibérée des autorités. En glissement annuel, les salaires réels ont enregistré au Bélarus une progression de 11,8 % sur l'année 2000, après 7,3 % en 1999 et 18 % en 1998. Cette politique n'empêche pas 43% de la population de vivre en dessous du seuil de pauvreté fixé à l'équivalent de deux dollars par jour, selon les chiffres officiels. Le système socio-économique adopté en Bélarus n'est pas uniquement le prolongement du vieux système soviétique, le modèle bélarusse témoigne alors d'une certaine compatibilité entre institutions, dans le cadre d'une combinaison originale entre libéralisme et social-démocratie.

Le système productif bélarusse est caractérisé par un secteur public important, une propriété enchevêtrée quasi-publiques, par les holdings post-socialistes contrôlés par l'Etat à contrainte budgétaire plus ou moins lâche, par le sous-développement des PME. Les réseaux, en particulier les réseaux industriels, associant les unités de production au sein d'un holding et, parfois, des entreprises du secteur privé naissant et du secteur informel, jouent un rôle important dans l'organisation économique du Bélarus. L'économie informelle représente une part significative du PIB mais nettement moins qu'en Russie ou en Ukraine.

Aucun marché interne ne peut se développer sainement dans une autarcie complète. La promotion du commerce avec des partenaires naturels (dans le cas du Bélarus, les partenaires de la CEI et, en particulier la Russie) et le développement d'une zone de commerce régionale font partie d'un appui effectif au marché interne.

La tendance récente dans la littérature économique souligne que la libéralisation commerciale et une ouverture trop rapide risquent de détruire les institutions du marché ¹⁵.

Malgré la libéralisation commerciale tardive, l'économie bélarusse est relativement ouverte, le taux d'ouverture¹⁶ représente 69% du PIB en 2000, le plus élevé dans la CEI. Le commerce extérieur du Bélarus est massivement orienté vers les pays de la CEI, qui totalisent environ 65 % des échanges extérieurs du pays ¹⁷ (tabl. 2). Le troc est encore largement pratiqué, mais son importance diminue. De manière générale, les comptes extérieurs subissent les contrecoups des évolutions du prix des matières premières dont le Bélarus est importateur massif, même si la relation privilégiée avec le voisin russe permet au pays de bénéficier de tarifs plus favorables que ceux du marché international. L'insertion dans les échanges internationaux repose principalement sur les exportations de biens d'équipement, produits chimiques et textile (60% des exportations totales).

Les exportations à contenu technologique intermédiaire ou fort représentent 46,5% du total des exportations de marchandises en 1999 contre 16% pour la Russie, 25% pour la Roumanie, 30% pour la Bulgarie et 36,2% pour la Pologne¹⁸. Les grandes entreprises sont compétitives au moins à l'échelle de la CEI. Le pôle des constructions mécaniques est riche de nombreuses entreprises. Cette situation reflète la reconquête plus rapide de liens commerciaux avec les entreprises russes et post-soviétiques mais aussi un redéploiement des capacités de production existante, signe d'une restructuration plutôt défensive des entreprises mais en voie d'approfondissement. Les exportations de produits de haute technologie représentent 6% en 1999 contre 8% pour le Portugal, 10% pour la Pologne et la Grèce, 14%

¹⁵ STIGLITZ J., « Whither Reform ? ten Years of Transition », *Keynote Adress to the Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C.: World bank, 28-30 April 1999.

¹⁶ Exportations +importations/2

¹⁷ «Statistiques du Bélarus» <www.president.gov.by/Minstat/ru/indicators/fttrade.htm>

¹⁸ Banque mondiale, *Rapport mondial sur le développement humain 2001*, 2001, p. 48.

pour la Russie¹⁹. Les ventes d'armement, qui contribuent largement à alimenter le fonds de réserve présidentiel, soulignent le potentiel du complexe militaro-industriel bélarusse²⁰.

Tableau n 1

Structure des exportations des pays en transition avec le monde par filières de production en % du total et des avantages comparatifs révélés (1)²¹

Filières	Bulgarie		Bélarus		Kazakhstan		Roumanie		Russie		Ukraine	
	ACR	%	ACR	%	ACR	%	ACR	%	ACR	%	ACR	%
Energétique	-85,95	7,37	9,73	4,41	122,74	45,98	-22,25	11,71	48,24	46,73	-86,81	5,93
Agroalimentaire	18,01	12,61	-6,02	2,64	-7,28	7,35	4,05	7,06	-15,73	5,81	-2,33	10,42
Textile	37,41	20,32	6,53	5,31	-38,20	0,14	41,65	21,48	-7,44	0,84	-7,92	5,90
Bois papiers	-0,19	4,26	0,40	1,50	-21,15	0,02	9,57	4,52	-4,32	2,45	-9,04	2,19
Chimique	9,45	16,36	7,50	7,38	-41,23	2,90	-10,67	12,48	-7,54	7,35	3,67	14,32
Sidérurgique	24,09	8,68	1,64	2,88	55,19	21,14	18,23	3,68	3,42	7,15	123,73	40,16
Non ferreux	44,87	13,21	-0,05	0,85	69,90	20,17	9,70	1,48	11,84	14,40	15,95	7,71
Mécanique	-9,19	8,06	-8,59	2,45	-75,24	0,99	-10,37	12,17	-11,38	3,37	-10,90	7,52
Véhicules	-17,51	0,58	-3,79	1,06	-25,55	0,09	-11,98	5,68	-3,93	0,78	-9,08	1,41
Electrique	-0,75	3,26	-1,65	0,61	-16,12	0,19	-4,72	6,25	-3,76	0,46	-2,86	2,06
Electronique	-20,25	1,38	-5,71	0,84	-23,06	0,13	-23,21	11,79	-9,39	0,53	-14,42	0,99
N.D.A.	1,33	3,90	-18,32	70,07	-4,57	0,88	-3,01	1,71	-1,16	10,15	-15,34	1,40

Source : CEPIL, CHELEM 2002

Les IDE sont relativement limités. De plus, il convient de préciser qu'une bonne partie de ces investissements provient de Russie dans le secteur pétrolier ou pétrochimique. Ces IDE se portent sur des installations ciblées complémentaires des processus de production russes. Compte tenu de la qualité de la main d'oeuvre bélarusse, cette situation met un peu plus en relief le fait qu'un développement des IDE paraît difficile sans une réforme profonde de l'économie. En 2000, les IDE cumulés ont atteint 1,231 millions de dollars, c'est-à-dire 123 dollars par tête (contre 464 dollars pour l'Azerbaïdjan, 577 dollars pour le Kazakhstan, 69 dollars pour la Russie, 102 dollars pour la Moldavie, et 68 dollars pour l'Ukraine)²². Les évolutions de l'investissement sont inquiétantes pour un pays où l'appareil productif a besoin d'être renouvelé. Comme en Russie, l'appareil productif est souvent ancien, même s'il a été modernisé plus récemment au Bélarus que chez son voisin de l'est. En juin 2001 le parlement bélarusse a adopté un nouveau code d'investissement qui prévoit l'appui et garanties du gouvernement aux investisseurs. Un meilleur climat d'investissement doit avoir un impact positif sur l'investissement direct étranger qui permet une amélioration de la productivité industrielle et va ainsi promouvoir une croissance durable. Toutefois, il faut prendre le temps de l'adapter et de l'ajuster aux situations locales, et il ne peut donc se substituer complètement à l'investissement local.

Le Bélarus est le pays de la CEI qui, avec le Turkménistan, a le moins progressé dans la direction des réformes structurelles²³. Les autorités ont finalement modifié quelque peu le

¹⁹ *Idem*, p. 186.

²⁰ MAIN Steven J., *Belarus' & Russia Military Cooperation 1991-2002*, Conflict Studies Research Centre, April 2002. www.csrc.ac.uk. LALLEMAND J.J., « Biélorussie. Un président à l'heure des choix », *Le courrier des pays de l'Est* 1020, décembre 2001, p. 18.

²¹ L'indicateur évolue entre 100 (pour les exportations) et -100 (pour les importations). Plus haute est la valeur de l'indice, plus forte est la spécialisation commerciale. Voir « Indicateur du commerce extérieur » <www.cepii.fr/francgraph/bdd/chelem/indicateurs/indicspeit.htm>

²² UN/ECE, *Economic Survey of Europe I*, Geneva, 2001, p. 124. <www.unecce.org/ead/ead_h.htm>

²³ L'indice le mieux coté pour les pays en transition est sans nul doute celui de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD). La BERD calcule, depuis 1994, des indicateurs de transition permettant d'évaluer les progrès accomplis par les pays de l'Est dans leur transformation systémique. Cette

cap de leur politique économique en 2000. Selon le président du Bélarus, des mesures de libéralisation de l'économie devraient prochainement être annoncées. Ces réformes concernent, en particulier, la suppression des restrictions à la formation des prix des biens et services, le rejet de la pratique consistant à obliger les banques à attribuer des prêts à l'agriculture et à l'industrie et le contrôle de l'inflation. La priorité dans les privatisations sera donnée aux investisseurs bélarusses et aux investisseurs étrangers ayant déjà fait leur preuve dans ce pays.

L'une des principales insuffisances de l'économie bélarusse tient traditionnellement au financement de l'agriculture qui reste opaque et fortement dirigé, au détriment de l'efficacité économique. La rationalisation du mode de financement de l'agriculture est un élément central de l'assainissement financier du pays. Selon les autorités, les choses se seraient considérablement améliorées. 90 % du financement du secteur agricole proviendrait désormais de l'autofinancement ou bien de financements budgétaires; seuls 10 % seraient assurés par les banques. Le président du Bélarus, a récemment approuvé le projet de réforme de l'agriculture. Minsk aurait l'intention, à terme, d'intégrer complètement le marché russe de l'agriculture. Les prix devraient être libérés, l'Etat se gardant toutefois le droit de fixer des prix maxima pour certains produits.

Le secteur bancaire à deux niveaux joue un rôle central dans la transition. En Bélarus le système financier reste dominé par le poids des banques dans le financement de l'économie, les marchés financiers restant embryonnaires, peu transparents et instables. La taille du secteur bancaire est insuffisante pour assurer le financement du développement économique. Il est sous capitalisé, éclaté et manque de ressources dans la mesure où les épargnants locaux manifestent à son encontre une réticence certaine. Il n'est donc pas en mesure de mobiliser les 2 milliards de dollars de liquidités détenues que posséderait la population. Les banques sont plus enclines à financer les grandes entreprises (avec le soutien de l'Etat) au détriment des PME nouvellement créées, qui doivent se contenter de l'auto-financement et de l'évasion fiscale pour financer leur croissance. De nombreux secteurs de l'économie demeurent opaques. Cette opacité se retrouve dans la gestion des recettes issue du commerce parallèle qui résulte de cette opacité, recettes qui alimentent souvent des comptes servant à financer les actions de l'administration présidentielle et contribuant aux nombreux financements extra-budgétaires (tabl. 1).

Les grandes tendances macro-économiques

La trajectoire post-soviétique se caractérise par la dépression prolongée et cumulative (chute de moitié de la production nationale). Par contre la trajectoire asiatique se caractérise la croissance soutenue et durable, accompagnée de tensions inflationnistes. Depuis la partition de l'ex-URSS, Minsk a suivi une trajectoire relativement différente de celle des autres républiques européennes de la CEI. Le Bélarus présente aujourd'hui encore une économie largement administrée et non restructurée.

L'année de la séparation est effectivement très difficile pour la nouvelle république sur les plans économique et administratif. Mais depuis 1996, le Bélarus affiche de surprenantes performances macroéconomiques qui contrastent avec le faible progrès des réformes structurelles ce qui retarde l'effet récessif des réformes.

méthodologie consiste à apprécier le degré de libéralisation économique dans trois domaines: la libéralisation du marché intérieur (libéralisation des prix domestiques, abolition des monopoles d'Etat), la libéralisation des marchés extérieurs (élimination des taxes à l'exportation, niveau du tarif douanier, convertibilité de la monnaie en compte courant) et l'ouverture de l'économie au développement du secteur privé (privatisation petite et grande, réforme du secteur bancaire); pour chacun des éléments de chacun des domaines, l'expert met une note et on fait la somme des notes obtenues; la somme peut être pondérée. On obtient ainsi un indice de libéralisation cumulé, qui permet de regrouper les pays en "classe de réforme": réformateurs avancés, intermédiaires etc., la position d'un pays variant d'une année à l'autre. (BERD, *Transition report 2001*, ch.2).

Avec toutes les réserves que l'on peut avoir par rapport aux statistiques officielles²⁴, les chiffres indiquent qu'après douze ans de transition le PIB réel agrégé en 2001 ne représenterait plus que 90,4% de son niveau de 1989, alors que celui des pays d'Europe centrale a dépassé son niveau de référence d'environ 15%. Toutefois, avec le Turkménistan (107,7%) et l'Ouzbékistan (102%) son indice du PIB en 2001 représente l'un des meilleurs scores parmi les pays de la CEI (contre 67,4% du niveau pour la Russie et 45,4% pour l'Ukraine, 83,5% pour la Roumanie et 79,5% pour la Bulgarie)²⁵. Le PIB par habitant en 2001 représente \$ 1190 et le Bélarus fait partie d'un peloton de tête dans la CEI avec le Kazakhstan (\$1360) et la Russie (\$1750)²⁶.

La santé économique du pays est fortement liée aux performances de la Russie, dont le Bélarus demeure fortement dépendant au plan économique, puisque plus de 50% des exportations continuent d'être absorbées par le marché russe. Cela tient aussi à une politique délibérée des autorités de soutien au pouvoir d'achat de la population.

La chute de la production aurait été moins forte dans ce pays où les gouvernements ont continué à subventionner l'économie. Tous les secteurs affichent de bonnes performances. En 2001 la production industrielle a augmenté de 5,4%, l'agriculture de 1,8 %, les biens de consommation de 5,7 % et les services de 8,6 %. Cependant, dans ces conditions, les pressions inflationnistes persistent, de même que la pression fiscale, cette dernière encourageant le développement de l'économie informelle.

Officiellement, le taux de chômage n'atteint que 2,3 % de la population active totale (contre 3,7% en Ukraine et 8,7% en Russie)²⁷. Cependant, ces chiffres cachent en fait un chômage déguisé important, avec des effectifs sous-employés dans les entreprises ainsi que dans les services.

Le risque de défaillance reste non négligeable en raison des problèmes incessants qu'éprouve le gouvernement pour se procurer des devises en quantité suffisante afin d'assurer le service de sa dette. Même si, d'après les estimations, l'encours de la dette extérieure ne représente que 23 % du PIB en 2000, le gouvernement, toujours à court d'argent, a déjà dû réaménager des prêts disposant de la garantie de l'État et a continué à accumuler les arriérés de paiements sur les achats de gaz et d'électricité à la Russie et à la Lituanie.

L'inflation reste incontestablement le point noir de l'économie bélarusse due à un financement systématique des politiques budgétaires expansionnistes ainsi qu'à un mécanisme pervers d'indexation salariale²⁸. La libéralisation des prix, intervenue dans la région entre 1991 et 1993 était censée encourager le redressement économique en corrigeant la distorsion des prix relatifs et en résorbant les surliquidités monétaires. Cependant, dans le contexte de la CEI, cette mesure a provoqué au début de la transition une vague inflationniste sans précédent. En 1993, l'inflation a dépassé en Bélarus les 1191%, 2220% en 1994. En 1996-2000 Minsk a continué à soutenir son économie à grands coups de subventions et d'injections de liquidités, au prix cependant de forts déséquilibres budgétaires et monétaires. La limitation des crédits préférentiels accordés aux entreprises du secteur public en difficulté, une plus

²⁴ Il est possible que les niveaux de production antérieurs à la transition soient « gonflés » par les statistiques officielles. Les statistiques post-socialistes, imparfaites et peu fiables, ont probablement sous-estimé l'activité (souvent informelle) du niveau secteur privé.

²⁵ UN/ECE, *Economic Survey of Europe 2*, Geneva, 2002, p. 162. <www.unece.org/ead/ead_h.htm>

²⁶ *World Development Indicators*, database. <www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.htm>

²⁷ UN/ECE, *Economic Survey of Europe 2*, Geneva, 2002, p. 167. <www.unece.org/ead/ead_h.htm>

²⁸ IMF, "Republic of Belarus: 2001. Article IV", *IMF Staff Country Report 02/23*, February 2002; IMF, "Republic of Belarus: Recent Economic Developments and Selected Issues", *IMF Staff Country Report 00/153*, November 2000, ch. II. Economist Intelligence Unit, *Belarus. EIU Country Report*, 2001. ГНЕЗДОВСКИЙ Ю. Ю. «Темпы роста реальной заработной платы белорусской экономике как результат инфляционного перераспределения ресурсов», *Вопросы статистики* 5, 2002, стр. 23- 28. ТУРБАН Г. В.Б «Факторы, влияющие на тарифную политику в Республике Беларусь», *Финансы* 2, 2002, стр. 66-68.

grande rigueur en matière de politique monétaire ont permis de ramener l'inflation de 294% en 1999 à 61,4 % en 2001 ce qui représente cependant le plus mauvais résultat dans l'ensemble des pays de la CEI²⁹. Entre temps, les autorités ont unifié les cinq taux de change qui coexistaient, satisfaisant là à une des revendications des institutions financières internationales mais aussi de la Russie.

Tchernobyl est une autre « spécificité » nationale, le seul Bélarus a subi environ 70% des retombées radioactives. Environ 23% du territoire biélorusse ont été contaminés par les retombées de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl en 1986, ce qui a toujours un impact sur l'économie de ces territoires en particulier et sur l'économie nationale en général, du fait du déplacement forcé d'environ 335 000 personnes et du mauvais état de santé de la population dans les territoires contaminés. Les conséquences de Tchernobyl absorbent régulièrement plus de 20% du budget de l'Etat biélorusse.

La problématique de l'intégration avec la Russie

Le succès le plus remarquable du processus d'intégration sur l'espace de la CEI a été la création le 2 avril 1997 de « l'Union de deux », Russie et Bélarus³⁰.

Toutefois, il n'a pas répondu aux attentes de ses promoteurs, et aucune alliance économique ou politique de quelque importance n'a vu le jour jusqu'à présent. Si les biélorusses parlent en premier lieu de l'intégration politique, militaire et diplomatique tandis que la Russie met en avant les problèmes économiques³¹.

Le 5 décembre 2001 les parlementaires russes adoptent une nouvelle disposition constitutionnelle inattendue pour les parlementaires biélorusses : “ Sur les procédures de rattachement des Etats étrangers à la Fédération de Russie ”, selon laquelle “ un nouveau sujet de la Fédération de Russie ne pourra pas profiter d'un statut privilégié et sera intégré dans le système économique, financier, juridique de la Fédération de Russie ”.

En 2000, la volonté de rejoindre la Russie conduit à une inflexion de la trajectoire biélorusse. L'intégration économique a provoqué des discussions acharnées parmi les élites politiques et les économistes. Ils ont avancé les arguments montrant la non-viabilité de cette union et ont accusé Minsk dans le désir de devenir la région suivante subventionnée.

Cette volonté affichée par les autorités de construire une union économique, et monétaire avec la Russie, véritable « leader des réformes » en comparaison avec le Bélarus, pourrait cependant contribuer à lancer l'indispensable processus de réforme.

Les théories classiques des unions douanières et des zones monétaires optimales soulignent la nécessaire concordance entre zone commerciale et zone monétaire³². Certains frémissements actuellement perceptibles, notamment en matière de politique monétaire et fiscale, sont incontestablement à mettre au compte de la nécessité de faire converger les performances économiques et financières vers celles observées chez le voisin russe.

La théorie des zones monétaires optimales (ZMO), développée dans sa forme traditionnelle par Mundell (1961), McKinnon (1963) et Kenen (1969)³³, détermine les

²⁹ UN/ECE, *Economic Survey of Europe 2*, Geneva, 2002, p. 168. <www.unece.org/ead/ead_h.htm>

³⁰ Le 8 décembre 1999 a été signé l'Accord de la création de l'Etat fédéral. Ce traité, qui est entré en vigueur le 26 janvier 2000, avait des objectifs ambitieux et, à l'époque, il était considéré avec méfiance par l'Europe occidentale.

³¹ СОТНИКОВ А., «Обустройство таможенного союза России и Белоруссии как условие создания союзного государства», *Общество и экономика* 5, 2001, стр. 133- 141. КОХНО П., Мартысюк С., МОИСЕЕНКО А., «Белорусская экономика в контексте задач становления Союзного государства», *Российский экономический журнал* 1, 2002, стр. 72- 78. НИКИТЕНКО П., ВЕРТИНСКАЯ Т., «Механизм межрегионального экономического сотрудничества Беларуси и России», *Общество и экономика* 3-4, 2002, стр. 103-123.

³² GUERIN Jean-Louis & Lahreche-Revil Amina, « Integration commerciale, integration monetaire », *La lettre du CEPII* 204, septembre 2001. <www.cepii.fr>

³³ MUNDELL R., « A Theory of Optimum Currency Areas », *American Economic Review*, Septembre 1961, pp. 657- 665. MCKINNON P., “Optimum Currency Areas”, *American Economic Review* 53, 1963. KENEN P. B.,

conditions auxquelles deux pays ont intérêt à fixer leur taux de change nominal bilatéral : les gains en termes de suppression du risque doivent l'emporter sur les coûts en termes de stabilisation macroéconomique.

Tableau n 2
Place de certains blocs régionaux dans le commerce extérieur du Bélarus ³⁴

	<i>Exportations en % du total</i>						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
CEE-4	48,23	46,30	55,20	65,36	66,08	55,27	50,97
Russie seule	47,09	44,43	53,52	64,48	65,18	54,65	50,61
UE	12,81	12,48	8,09	6,90	7,38	8,92	9,38
Reste de la CEI	11,92	16,25	11,42	7,86	6,89	6,16	9,04
	<i>Importations en % du total</i>						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
CEE-4	64,24	57,24	51,71	54,45	55,31	56,86	66,05
Russie seule	62,93	56,11	50,76	53,61	54,75	56,44	65,38
UE	17,13	15,68	18,16	16,54	18,24	19,79	15,20
Reste de la CEI	5,98	11,93	14,14	12,40	9,81	7,37	4,83

Source : FMI³⁵

La théorie des ZMO s'intéresse essentiellement à déterminer les conditions auxquelles deux zones ont intérêt à unifier leurs monnaies, aux coûts qu'il s'agit de minimiser. On peut aussi l'utiliser pour déterminer la monnaie étrangère la mieux adaptée à une stratégie d'ancrage. Mais la direction du choix d'une monnaie de référence s'avère peu pertinent pour le cas de l'union monétaire russo-belarusse. Ainsi, deux pays ont intérêt à fixer leur taux de change nominal bilatéral lorsque les conditions suivantes sont remplies, qui rendent les ajustements de change soit inefficaces, soit inutiles, pour stabiliser la production :

1. Les deux économies subissent essentiellement des chocs symétriques.
2. Le commerce extérieur représente une part importante du PIB.
3. Les pays sont mutuellement des partenaires commerciaux importants.
4. Les chocs spécifiques peuvent être absorbés par la mobilité des facteurs, la flexibilité des salaires réels et/ou le fédéralisme budgétaire.

Depuis les années soixante, la théorie des ZMO a évolué principalement dans deux directions. La première met en avant d'autres déterminants des coûts et bénéfices de la zone monétaire, comme les gains de crédibilité, les coûts liés à la transition vers ce régime ou le coût des politiques d'accompagnement (Tavlas, 1993)³⁶. La seconde ligne de recherche porte sur le caractère endogène des critères de ZMO. Selon Krugman, la stabilité du taux de change accroît le coût de la fixité du change, car la spécialisation accrue des économies qu'elle

"The Theory of Optimum Currency Areas: an Eclectic View", dans *Monetary Problems of the International Economy*, Mundell R. et Swoboda A.K. (eds), Chicago, University of Chicago Press, 1969.

³⁴ CEE est la Communauté économique eurasiennne (sans le Bélarus). Union douanière, signée entre la Russie, le Bélarus et le kazakhstan, rejoints en 1996 par le Kirghiszstan, puis par le Tadjikistan en 1997. Transformée en CEE le 10 octobre 2000. UE est l'Union européenne. Le reste de la CEI est l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie, l'Ouzbékistan, le Turkménistan et l'Ukraine.

³⁵ IMF, *Direction of Trade Statistics. Yearbook*, Washington, 2001.

³⁶ TAVLAS G.S., « The « New » Theory of Optimum Currency Areas », *The World Economy* 16 (6), novembre 1993, pp. 663- 686.

entraîne rend les chocs plus asymétriques³⁷. Selon Fatàs³⁸, Fontagné et Freudenberg³⁹, au contraire, la stabilité du taux de change, en induisant une spécialisation régionale et/ou intra-branch, réduit l'asymétrie des chocs.

En fait, le caractère endogène des critères de ZMO semble pertinent ici. Dans le cas de la stabilisation de la monnaie biélorusse par rapport à la monnaie russe, il est crucial de savoir si leur spécialisation se rapprochera ou s'éloignera. En fait, cela déterminera la tendance des chocs asymétriques à se réduire ou à s'amplifier, et donc le renforcement ou l'affaiblissement de l'intégration régionale.

L'unification monétaire est un objectif majeur de la politique économique conduite par les autorités. L'accord d'unification monétaire avec la Russie, signé à la fin de l'année dernière, prévoit qu'à partir de janvier 2005 seul le rouble russe sera en circulation entre les deux pays, et qu'à partir de 2008 une "devise commune" sera mise en place. L'accord était également accompagné de la promesse des autorités russes de verser à leurs partenaires des crédits de soutien à la balance des paiements, de type FMI, pour un montant de 100 millions de dollars. Le versement de ces crédits, prévu en 2000, a été retardé le temps de régler le différend lié au centre d'émission monétaire (le Biélorus, qui souhaitait l'instauration de plusieurs établissements décentralisés, à l'image de l'Union européenne, a finalement dû céder à la Russie favorable à l'option d'un centre unique).

Après les nouvelles propositions du Président Loukachenko en 2002 concernant la mise en place d'une monnaie commune, au terme d'une période initiale d'utilisation du rouble russe dans les deux pays, les relations se sont nettement dégradées. Moscou est devenu sceptique au sujet de la mise en œuvre des accords, craignant que les avantages ne soient réduits à néant par les problèmes économiques chroniques du Biélorus. En outre, les Présidents Poutine et Loukachenko ont des avis très différents sur les réformes économiques au Biélorus ou sur la responsabilité de l'émission d'une monnaie commune. En juin 2002, le Président Poutine a critiqué assez sévèrement les tentatives du Président Loukachenko visant à réformer une direction qui porte la marque d'un style soviétique. Il a déclaré que cette démarche serait «... préjudiciable aux intérêts économiques de la Russie et aggraverait les tendances centrifuges»⁴⁰.

En septembre-août 2002 le président russe avait présenté trois modèles pour lier les deux pays : un Etat unique, une association du même type que l'Union européenne, ou une union souple, comme envisagée dans un accord de 1999. Le président biélorusse a rejeté les nouvelles propositions de Moscou sur une absorption du Biélorus par la Russie, préférant les termes souples de l'accord d'union existant entre les deux pays.

Il serait prématuré de penser que les deux parties pourraient renoncer à l'idée d'une union. Malgré tout, l'impasse dans laquelle se trouvent les relations bilatérales est sans doute appelée à durer un certain temps, peut-être jusqu'à ce qu'une nouvelle donne survienne dans la politique intérieure du Biélorus.

Les récentes hésitations de la Russie vis-à-vis du processus d'intégration témoignent, semble-t-il, d'une prise de conscience des risques que comporterait une large intégration avec le régime du Biélorus, qui offre une telle résistance aux réformes. Le Kremlin déclare une poursuite de la libéralisation de son économie tandis que Minsk renforce la planification de son économie.

³⁷ KRUGMAN P., « Lessons from the Massachusetts for the EMU » dans *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Torres F. & Giavazzi F. (eds), Cambridge, Cambridge University Press, pp. 241-260.

³⁸ FATAS A., « EMU : Countries or Regions ? Lessons from the EMS Experience », *European Economic Review* 41, 1997, pp. 743- 751.

³⁹ FONTAGNE L., FREUDENBERG M., „Endogenous (A)Symmetric Shocks in the Monetary Union“, colloque CEPR, Lund, août 1998. <www.cepr.org>

⁴⁰ Agence France Presse: International News, 22 juin 2002 .

Le processus d'intégration en cours au Bélarus répond plutôt aux développements récents de la théorie des unions monétaires, selon laquelle l'adoption d'une monnaie internationale par de petits pays est un facteur puissant de renforcement du commerce et de la croissance.

Conclusion

En matière de transition, chaque pays a procédé différemment, en choisissant sa stratégie, sa voie, ses aspirations. D'où la grande multiplicité des itinéraires et des options, déterminés en fonction des héritages historiques et culturels propres à chaque pays. Cela explique la difficulté d'identifier les différents modèles et d'établir une typologie.

La sortie du socialisme implique l'entrée dans la famille capitaliste. Un tel passage se traduit notamment par des transformations majeures des institutions et des modes de coordination. Une comparaison entre les pays en transition nous permet de situer le Bélarus par rapport à ses partenaires de la CEI, à partir de la grille de lecture proposée par Chavance⁴¹ et Magnin⁴².

Trois trajectoires stylisées de transformation, regroupant elles-mêmes différentes expériences nationales, peuvent être ainsi distinguées : les voies centre-européenne, post-soviétique et asiatique (Chine, Vietnam) (Chavance, 1999). Différents systèmes nationaux peuvent être considérés comme suivant des trajectoires intermédiaires, tel, à notre avis, le Bélarus qui illustre un mixte de type post-soviétique et asiatique.

Trois éléments distinguent les trois voies : premièrement, les modalités de sortie du système socialiste, deuxièmement, le rôle économique et les formes d'intervention de l'Etat dans le processus de changement ; troisièmement, les grandes tendances macro-économiques.

La trajectoire post-soviétique se caractérise par une rupture du régime politique accompagnée par une continuité des élites politiques et une démocratisation tronquée ou de façade, une faible légitimité et une crise administrative et budgétaire de l'Etat, une dépression cumulative et durable. La trajectoire asiatique se présente comme un changement graduel et endogène du système économique avec continuité formelle du régime politique, un Etat qui reste fort et relativement légitime malgré une grandissante corruption, et enfin, une croissance élevée et prolongée (Chavance, 1999).

L'évolution bélarusse rappelle plutôt la trajectoire asiatique et se caractérise par une rupture du régime politique accompagnée par une continuité des élites politiques, un régime politique autoritaire avec des éléments de pluralisation informelle, un Etat qui reste interventionniste, fort et relativement légitime. Le système socio-politique en vigueur depuis 1994 présente simultanément un caractère de non-droit et une façade de droit démocratique. Ce caractère de non-droit n'est pas une faille du système, il en est le fondement même. Tout est fondé sur les contradictions entre les lois théoriques inapplicables et la vie réelle qui se met hors la loi.

Le Bélarus est l'un des moins corrompus parmi les pays en transition⁴³. Comme dans la trajectoire asiatique la différenciation régionale élevée mais aucune fragmentation, à la différence de la plupart des pays de la CEI. Il n'est pas étonnant que A. Loukachenko a longtemps été partisan du modèle de « socialisme de marché » à la chinoise.

⁴¹ CHAVANCE Bernard, "The historical conflict of socialism and capitalism, and the post-socialist transformation", UNCTAD, TD(X)/RT.1/3, 13 December 1999 ; CHAVANCE B., "Grand-route et chemins de traverse de la transformation post-socialiste", *Economies et Sociétés* 36, janvier 1998, pp. 141-149.

⁴² MAGNIN Eric, « La contribution des économies post-socialistes à la diversité du capitalisme », dans *La Transformation économique post-socialiste. Dilemmes et décisions*, Kornai János, Paris, Edition de la Maison des sciences de l'homme, 2001, pp. 349- 371.

⁴³ « Measures of corruption and governance in the CEECs and the CIS », *Economic Survey of Europe* 2, 2001, table 5.2.1, p. 122.

En même temps, le capitalisme post-socialiste émergent « à la biélorusse » dénote une lointaine parenté avec le capitalisme étatique, bien représenté en France des années cinquante et en Espagne dans les années soixante-dix ⁴⁴.

Enfin, le constat de divergence des trajectoires nous invite à considérer la diversité des processus de transition. Elle rend compte, a posteriori, de l'absence de déterminisme de ce processus, à savoir de son caractère ouvert et polymorphe qui renvoie à la logique générique du capitalisme.

⁴⁴ Le **capitalisme étatique** des pays du sud-ouest européen privilégie le rôle de l'Etat et des interventions publiques pour réguler l'organisation de l'activité économique, du système productif au « marché » du travail. Egalité et solidarité sont les valeurs portées par le modèle. Celui-ci souffre d'une relative rigidité à court terme mais témoigne d'un avantage relatif dans le développement des secteurs liés aux infrastructures collectives (transport, aéronautique, armement, etc.) sous la houlette de l'Etat. (Magnin, 2001)