RESUME DU PRESIDENT

Daniel George

Directeur, Direction Economique, OTAN

Déclarations de haut niveau

M. Marjan Senjur, Ministre slovène des relations économiques et du développement, a prononcé un discours introductif, au cours duquel il a souhaité la bienvenue aux orateurs, aux participants aux panels, et aux délégués au Colloque, et surtout à la Slovénie. M. Senjur a souligné l'état du développement et des réformes en Slovénie, relevant cinq domaines principaux dans lesquels la Slovénie "construit actuellement son avenir". Il s'agit de l'instauration de la liberté politique, de la liberté économique, du développement économique, de la stabilité économique, et de la sécurité intérieure et nationale. La Slovénie s'efforce d'atteindre tous ces objectifs simultanément, tâche difficile compte tenu des inévitables décisions de compromis que doit prendre le gouvernement. M. Senjur a espéré que son pays et lui-même seraient éclairés par les discussions du colloque.

En l'absence du Secrétaire général délégué de l'OTAN, **l'Ambassadeur Sergio Balanzino**, ses propos de bienvenue ont été lus par le Président du Colloque. M. Balanzino a qualifié de "partie intégrante de nos activités de coopération" le colloque économique annuel de l'OTAN et a défini ensuite le nouveau concept stratégique de l'OTAN, qui contient une définition plus large de la sécurité englobant des éléments politiques, économiques, sociaux et environnementaux, ainsi que, bien entendu, la défense. La politique économique et la sécurité sont indissociables. L'absence de politique économique efficace a des conséquences négatives sur la sécurité, de même que l'absence d'environnement de sécurité sain sur les investissements et la croissance.

Discours Introductif: "le rôle de l'Etat dans l'établissement d'un cadre de stabilité, de croissance et de sécurité économiques"

Le discours introductif a été prononcé par **M. Daniel Daianu**, Ministre roumain des finances, qui a souligné qu'il fallait vaincre les préjugés concernant les voies de la transformation et se libérer de différents tabous, stéréotypes et clichés. Par exemple, au début de la transition, les partisans de la suprématie de la macroéconomie, notamment de la stabilité financière, avaient le vent en poupe. La nature structurelle des problèmes économiques des économies en

transition était par contre négligée et c'est seulement maintenant que l'on reconnaît enfin pleinement le rôle essentiel que jouent les *institutions* en favorisant le développement économique. Ce qui ne veut pas dire pour autant qu'il n'est pas important d'avoir une bonne politique macroéconomique - bien au contraire -, mais le fait de privilégier à l'excès les questions financières dans un monde en voie de mondialisation, où les mouvements de capitaux et de ressources sont trop importants pour que les Etats puissent les gérer, met une pression considérable injustifiée sur le FMI. Malheureusement, le FMI ne peut pas faire autrement que de traiter tous les arrivants de la même manière et de leur demander à tous de respecter les mêmes règles.

Deux problèmes essentiels sont ici minimisés. Le premier est celui du *retard relatif* de certaines parties de l'Europe en transition, par rapport à d'autres, qui influe considérablement sur les possibilités qu'ont les Etats de surmonter leur déficit de performance. L'absence de connaissances institutionnelles spécifiques entrave toute possibilité de changement. Les institutions existantes sont trop fragiles et ne permettent pas de maîtriser la dynamique de changement. Le second problème est celui de l'ampleur des ressources nécessaires qui *met à rude épreuve les systèmes politico-économiques* des Etats en transition, comme en témoignent l'instabilité économique et la faible capacité d'aborder les chocs. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de constater l'absence de restructuration en profondeur.

M. Daianu a exposé le concept de *capital institutionnel*, dont l'accumulation permet la reprise de la croissance dans les économies en transition, et vice-versa. Un taux élevé d'épargne et l'accumulation de capital humain sont également essentiels, comme semble l'indiquer la théorie de la croissance classique, mais les principaux facteurs déterminants de la croissance et de la modernisation doivent actuellement être recherchés ailleurs. Le capital institutionnel a quatre composantes essentielles, à savoir le *capital social* (dont les normes régissent l'interaction entre individus, groupes et organisations), le *capital civique* (équilibre des pouvoirs), le *capital de décision* (qui donne une orientation et qui ne pose un problème que lorsqu'il se fait rare), et le *capital de cohésion sociale* (qui tient compte de l'importance de la stabilité sociale pour l'évolution à long terme de la société). L'essentiel dépend donc du choix des concepts institutionnels, qui "confèrent une certaine régularité et qui permettent la création de normes" dans le fonctionnement global de l'Etat et de la société.

Panel I: le rôle de l'Etat dans la restructuration industrielle

Le Panel I a porté sur *l'interface Etat/marché* dans la performance microéconomique au niveau de l'entreprise. La première observation est que ni l'Etat ni le marché n'a ou ne devrait avoir de monopole. Les marchés sont des concepts sociaux qui ne se concrétisent pas par magie. Les gouvernements ont une fonction de régulation et de stabilisation qu'ils ne peuvent exercer qu'en

opérant des prélèvements fiscaux. Mais la tentation est grande de surréglementer, de surtaxer, de tenter d'en faire trop, notamment dans les pays où l'intervention massive de l'Etat dans l'économie était encore récemment la norme. Les marchés ne font des miracles que lorsque les gouvernements leur permettent de fonctionner.

L'exposé introductif a été fait par le **Professeur Wally Struys**, de l'Ecole royale militaire de Bruxelles, qui a déclaré qu'il n'existait pas, et qu'il n'existerait jamais, d'économies de marché pures, sans aucune intervention de l'Etat. Sans vouloir dénigrer le pouvoir de la "main invisible" d'Adam Smith, il a défini trois types d'intervention du gouvernement qui lui paraissent essentiels: les *interventions supplétives* (là où l'initiative privée est inexistante ou insuffisante pour répondre aux besoins collectifs, tels que la défense), les *interventions régulatrices et préventives* (création d'un cadre institutionnel et légal dans lequel le marché peut opérer de façon à prévenir ou du moins à délimiter les abus de pouvoir économique), et enfin les *interventions dirigées* (destinées à atteindre des objectifs économiques de l'Etat qui ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux des entreprises privées). Les deux premiers types d'intervention des pouvoirs publics sont largement acceptés et bien compris. Le troisième est en revanche très contesté et concerne directement la question de la modernisation des industries de défense pour traduire la réalité de l'après-guerre froide, où l'on assiste à une réduction des budgets d'équipement militaire et à un déclin du marché mondial de l'armement. Selon le Professeur Struys, la privatisation et la commercialisation du secteur de la défense ne peuvent pas fonctionner car le marché de l'armement est différent, en substance, du marché civil. Dans le premier cas, l'Etat joue le rôle de client, de banquier et de superviseur, ce qui limite le choix et la marge d'innovation qu'offre la concurrence sur le marché de consommation. A cet égard, les industriels de l'armement ne sont pas de taille à lutter contre les concurrents expérimentés du marché civil et ont donc besoin de la "main visible" de l'Etat pour engager la coopération et pour encourager la rationalisation au sein même des Etats nations et entre ceux-ci. Dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), l'Etat a un rôle historique à jouer dans le fonctionnement des industries de l'armement et il ne faudrait pas qu'il laisse ce rôle s'étioler.

En réponse, **Mme Elena Leontjeva**, Présidente de l'Institut du marché libre, à Vilnius (Lituanie), a fait valoir que seules les entreprises produisant un matériel militaire spécifique devaient rester sous le contrôle de l'Etat. Dans les autres cas, la privatisation en tant qu'entité est la seule option, car s'il est décidé de sauver une entreprise, il faut le faire à tout prix, quels qu'en soient les coûts d'opportunité. Mme Leontjeva a demandé aux participants de "penser à ceux chez qui les ressources ont été prélevées", ajoutant que si l'Etat intervient dans la restructuration industrielle, il provoque ensuite la nécessité persistante de nouvelles interventions (coûteuses). Les entreprises placées sous le contrôle de l'Etat attendent l'aide de celui-ci et ne sont donc pas incitées à se restructurer. Mme Leontjeva a conclu en mettant en garde contre le fait qu'en dehors du

marché, *"la main invisible devient impuissante"*, leçon qu'ignorent à leurs risques et périls ceux qui se détournent de la planification socialiste.

M. Marco Simoneti, de la Faculté de droit de l'Université de Ljubljana, a fait observer qu'en Slovénie les entreprises privatisées et les entreprises à capitaux étrangers enregistrent des performances largement supérieures aux autres. Les économies en transition ne peuvent pas s'offrir le luxe de laisser de grosses entreprises perdre longtemps de l'argent, mais s'il est vrai que le gouvernement a obtenu des résultats relativement bons en ce qui concerne l'élimination des moins performantes, il s'est en revanche montré incapable d'améliorer les performances des entreprises survivantes. En Slovénie, le secteur d'Etat de l'économie est encore trop important et enregistre des pertes depuis trop longtemps. Il est temps "d'en sortir". **M. Youri Khromov**, de l'Institut russe des études stratégiques de Moscou, s'est déclaré en général d'accord avec M. Struys pour reconnaître que l'approche libérale seule ne peut pas fonctionner. L'expérience russe a montré que le fait de mettre trop l'accent sur la stabilisation financière a épuisé toutes les ressources naturelles et étrangères de l'Etat, ne laissant rien pour l'investissement. S'il est admis qu'il faut compter avec l'échec de certaines industries, la restructuration "spontanée" imposée par la main invisible, qui peut-être positive à très long terme, entraînerait un coût social considérable et une instabilité que l'Etat ne peut pas se permettre et à laquelle il risque de ne pas survivre. Les grèves de mineurs auxquelles on a assisté au printemps donnent un aperçu de ce qui pourrait encore arriver. M. Khromov a conclu que les réformes institutionnelles sont essentielles pour permettre à l'Etat d'intervenir plus efficacement, mais que cette main visible devrait être le plus invisible possible.

Le dernier orateur du Panel I, **M. Thomas Nowotny** (Conseiller politique auprès de l'Economiste principal de la BERD à Londres) a expliqué que le principal objectif des économies en transition est de *rattraper* l'Occident, mais qu'il faudrait pour cela qu'elles enregistrent des taux de croissance du PIB très élevés et soutenus. Cependant, malgré le potentiel de croissance rapide que possèdent ces économies, il leur faudrait encore un niveau de complexité institutionnelle, qui actuellement leur fait largement défaut**.** M. Nowotny a démontré empiriquement que, bien que la stabilité gouvernementale et la présence d'un gouvernement libéral favorable aux affaires puissent être utiles pour favoriser la croissance, aucun de ces deux éléments n'est essentiel. Les éléments qui distinguent les meilleurs élèves de la transition sont la *démocratie* (plus le régime est démocratique, meilleurs sont les résultats), la *distance de Bruxelles* (ce sont les pays les plus proches qui ont les meilleurs résultats), une *absence de corruption* relative, et, élément peut-être lié à ce qui précède, une large base de *culture économique et politique civique* (dont font partie intégrante des institutions d'Etat efficaces), soutenue par ce que M. Nowotny a qualifié de *"capital social"*. Les Etats en transition sont inégalement pourvus de ce capital social — d'où de larges différences de performances et de potentiel. Il s'agit

actuellement de savoir si les aspects positifs de l'accumulation de capital social atteignent une masse critique et se renforcent mutuellement, ce qui pourrait permettre un "rattrapage", ou si l'on demeure dans un cercle vicieux où des développements négatifs (tels que le copinage, la corruption, la criminalité, les crises financières, etc.) se renforcent mutuellement, ce qui entraîne un nouvel épuisement du capital social déjà rare et, par voie de conséquence, une croissance lente ou négative. Nul ne sait ce qu'il en sera exactement, bien qu'on ait fait remarquer qu'il n'existe aucune "loi" décrétant que toutes les économies doivent être riches. L'Europe est une région multicolore, multiculturelle et demeurera vraisemblablement (faut-il le souhaiter?) ainsi. Certains Etats ne rattraperont jamais leur retard et ne souhaitent d'ailleurs peut-être pas le faire.

Panel III: le budget de l'Etat dans un environnement économique et de sécurité en évolution

Les Etats élaborent-ils des budgets pour accroître au maximum le bien-être social en corrigeant les erreurs du marché et en procurant des biens publics, ou sont-ils seulement des outils étatiques chargés de promulguer la politique d'acquisition de l'Etat? Ou bien, les budgets pourraient-ils également être considérés comme un reflet de l'*analyse des choix politiques*, en ce sens que de nombreux lobbies et groupes d'intérêts influent sur les dépenses en proportion de leur poids relatif? Le résultat final d'une telle adjudication serait-il rationnel? Si les débats du Panel II ont semblé indiquer qu'il n'y a peut-être pas de réponses spécifiques à ces questions, les participants ont néanmoins reconnu que les Etats coopèrent avec le secteur privé pour trouver des solutions à des problèmes budgétaires spécifiques.

Le principal orateur, le **Professeur Keith Hartley**, Directeur du Centre de l'économie de défense de l'Université de York, a fait le point sur les dépenses militaires de l'OTAN sous l'angle de la théorie des choix politiques. La réduction des budgets de la défense des Etats de l'OTAN se situe dans une fourchette entre 4% et 30%, mais aucune évaluation critique n'a été faite concernant l'opportunité ou la bonne exécution des missions menées par l'OTAN. Les forces armées demeurent des forces nationales qui achètent leur matériel auprès des fleurons de l'industrie nationale. On constate une répétition des efforts considérable et une très faible spécialisation en fonction des *avantages comparatifs*. Il faudrait considérer le désarmement et la réduction des effectifs militaires comme un *processus d'investissement*, comportant des coûts à court terme destinés à obtenir des avantages à long terme sous forme d'un accroissement de la production de biens et services civils — ce que l'on qualifie, en bref, de "dividendes de la paix". Cette tâche de réaffectation des ressources offre des possibilités pour la politique d'Etat (telle qu'elle figure dans le budget fédéral) destinées à aider et à minimiser la période d'adaptation. Il existe une gamme d'options politiques visant les *effectifs* (reconversion, aide à la mobilité), le

capital (rééquipement des usines), la *technologie* (investissements en R&D civiles, telles que les applications aérospatiales et la santé) et les *régions* (investissements d'infrastructure).

Le **Professeur Silvana Malle**, Chef de division à l'OCDE à Paris, a reconnu que les décisions de choix politiques sont prises dans un marché politique, mais a fait valoir qu'il faut pour cela une démocratie qui fonctionne, avec des partis politiques qui fonctionnent. La démocratie fonctionne dans les pays où l'économie en transition est florissante (en fait, cette relation de cause à effet a également été mise en évidence lors des débats du Panel I), mais elle ne fonctionne que par à-coups en Russie et pas du tout dans certaines autres économies en transition de la CEI. Dans les pays de la CEI, le processus de prise de décision n'est pas transparent, si bien que les dépenses militaires ont été déplacées, la moitié au moins d'entre elles étant effectuées hors du budget officiel et, plus ou moins, hors du contrôle du gouvernement. Dans le secteur civil, les services publics jouent actuellement le rôle d'organismes semi-financiers par la tolérance dont ils font preuve vis-à-vis des arriérés de paiement. Lorsque le prélèvement fiscal des autorités fédérales atteint à peine 10% du PIB et que l'essentiel de l'économie est souterraine (comme dans une grande partie de la CEI), il devient impossible de procéder à une *évaluation rationnelle des risques* et de prévoir la réponse à adopter.

Le **Professeur Katarzyna Żukrowska**, de l'Institut du développement et des études stratégiques de Varsovie, a décrit la transition en douceur qu'a opérée la Pologne, qui est passée de la politique budgétaire de l'ère communiste (promulgation des marchés publics et de tout le reste) au modèle des choix politiques d'aujourd'hui, dans lequel les dépenses de défense ont chuté de 50% environ. Les principales caractéristiques de cette transition sont *la réduction massive et immédiate des subsides économiques octroyés par l'Etat* et la *continuité de la politique budgétaire*, indépendamment des changements politiques. Un autre élément important est le changement intervenu dans le système de taxation, qui ne frappe plus les producteurs, mais les consommateurs sous forme de TVA. Le **Professeur Ivo Paparela,** du Bureau de consultants Apis s.a.r.l. de Paris, a expliqué que le capitalisme était actuellement introduit dans des économies en transition *qui ne possèdent pas de capitaux*. Ce qui revient à obliger l'Etat à apporter les capitaux nécessaires à la modernisation du secteur des entreprises et les infrastructures jusqu'à un niveau suffisant pour attirer les investissements du secteur privé — tâche colossale qui nécessite que des parts importantes du PIB soient redistribuées par le budget. Il est évident qu'un Etat corrompu et inefficace ne serait pas à la hauteur de cette tâche, d'où l'importance de la consolidation des institutions et de la création d'une administration moderne. D'aucuns pourraient néanmoins considérer comme déplacé un tel optimisme dans l'efficacité de l'Etat. Même l'Etat japonais, qui connaît pourtant des niveaux de corruption minimums, a échoué dans sa politique d'allocation des ressources.

Session spéciale sur: “le rôle de l’Etat face aux risques associés à l’économie parallèle et à la criminalité économique

M. Joel Turkewitz,[1] du Centre international pour les études politiques de Kyiv, a pris soin de distinguer les activités de l’économie *“parallèle”*, qui sont liées à la survie quotidienne des individus et des petites entreprises (activités non seulement inoffensives à un niveau peu élevé, mais également nécessaires parfois comme soupape de sécurité sociale en période de fort chômage et de sous-emploi), et les activités *“illégales”* (trafic de drogue, prostitution) ou *“criminelles”* (fraude, détournement de fonds, corruption). Ces deux dernières catégories d’activités concernent la police, mais les Etats qui considèrent également la première catégorie comme un problème intéressant la police n’ont pas réussi, et ne réussiront pas, à freiner la croissance des activités économiques non déclarées et non imposées. Ce type d’activité est vital en soi car c’est du secteur des petites entreprises que partira la croissance tôt ou tard et que la consolidation des institutions au niveau local doit débuter. Une économie parallèle accumule en fait des capitaux — l’important est d’utiliser ces capitaux au niveau intérieur et d’empêcher leur fuite à l’étranger.

M. Turkewitz a évoqué plusieurs fois, dans son intervention, le cas de l’Ukraine, qui, d’une part, s’est embourbée dans la bureaucratie, la corruption et un excès de réglementations, mais, d’autre part, ne possède pas les structures et institutions permettant de réguler le marché. Plus de 90% des entreprises se livrent à des activités économiques non officielles, qui leur sont indispensables pour survivre — essentiellement parce que le niveau d’imposition officiel est incroyablement élevé. Les conséquences sont multiples: on assiste à une diminution des recettes fiscales, à l’apparition de transactions sous forme de troc qui paralysent la croissance, on voit fleurir de coûteux organismes d’exécution étatiques (et non étatiques!), l’argent est détourné sur des places extraterritoriales, tandis que les capitaux qui restent dans le pays ne sont pas redistribués par le système bancaire, lequel à son tour ne joue pas de rôle d’investissement dans l’économie réelle; c’est enfin un terrain fertile pour les gangs criminels, qui peuvent étendre leur influence sur d’autres secteurs de l’économie, voire dans certains pays comme la Colombie, sur l’Etat lui-même. Dans ce type de scénario, les investissements “propres” cessent pratiquement d’exister.

Que peuvent faire les Etats dans une situation pareille? M. Turkewitz a conclu sur une note plus positive, en indiquant que les activités économiques criminelles dans l’ex-Union soviétique avaient amorcé leur décrue et que les gouvernements commençaient à agir en améliorant, par exemple, le régime fiscal pour aider les petites entreprises, en encourageant les entreprises à entrer dans le circuit de l’économie officielle par le biais de politiques de marchés publics sélectives, en réduisant d’inutiles réglementations et formalités administratives concernant les opérations commerciales et bancaires, en améliorant l’administration et en orientant les opérations de police vers le crime organisé et non vers les petites entreprises.

Panel III: l'Etat et la sécurité sociale

L'orateur principal du Panel III était **M. Lajos Héthy,** Secrétaire d'Etat au Ministère hongrois du travail, à Budapest. Il a décrit la *double pression* qui s'exerce sur les économies en transition dans le domaine de la politique sociale: les effets secondaires indésirés du passage à l'économie de marché (augmentation du chômage et de la pauvreté) accroissent la pression sur les systèmes existants au moment même où les ressources destinées aux prestations sociales s'effondrent en raison de la baisse du PIB et des recettes du gouvernement. En d'autres termes, l'Etat n'est plus capable d'assurer la protection sociale — même modeste — de tous, comme il le faisait dans le passé. Mais l'image de l'Etat comme dispensateur traditionnel de tous les services a changé plus lentement que la réalité économique, ce qui explique peut-être pourquoi les relations professionnelles en Hongrie se détériorent, au lieu de s'améliorer, avec la hausse des revenus réels. *L'évolution démographique* entraîne également une charge accrue sur les régimes de santé et de pension alimentés par l'impôt. Si l'on se tourne vers l'avenir, le "chapitre social" de l'UE sera difficile à mettre en application pour la Hongrie et pour d'autres pays membres potentiels. L'idée selon laquelle l'Etat doit se décharger de toutes ses responsabilités concernant la sécurité du citoyen est donc en train de changer en Hongrie comme ailleurs car la réalité financière et démographique l'impose.

Le **Professeur Genc Ruli**, Directeur de l'Institut des études contemporaines de Tirana, a expliqué qu'il existe certes un système de sécurité sociale en Albanie, mais que l'Etat n'a pas d'argent et qu'il appartient donc aux employeurs d'assumer la totalité de la charge. Il en résulte une pression sur le secteur privé naissant qui, et cela n'est guère surprenant, n'a pas encore compensé — et n'est pas en mesure de le faire — la contraction massive du secteur public. Actuellement, l'aide sociale en Albanie provient essentiellement des *travailleurs expatriés*, qui envoient au pays une partie de leur salaire. **M. Rostislav Kapeliouchnikov**, chercheur principal à l'Institut de l'économie mondiale et des relations internationales à Moscou, a expliqué que l'économie russe offre une base de plus en plus réduite au financement de ce qui, — sur le papier du moins — demeure un régime de sécurité sociale maximum. Cette situation, qualifiée d'"*Etat providence prématuré*", se caractérise par une multiplication du nombre d'allocations et de demandeurs, des retards de paiement considérables, une indexation anarchique, un ciblage ou un contrôle des paiements minimums, l'absence de contrôle des ressources avant l'octroi de prestations ou le recours à des systèmes privés pour pallier les insuffisances, une multiplication des prestations spéciales (on enregistre actuellement plus d'anciens combattants de la guerre de Leningrad prétendant à une indemnité qu'il n'y avait de citoyens dans cette ville pendant la guerre!), une corruption massive, et l'absence de transparence entre les budgets fédéral, régional et local. L'Etat providence prématuré de la Russie est donc incompétent, inefficace

et coûteux, et cette situation ne risque pas de changer de sitôt dans le climat politique actuel.

M. Tine Stanovnik, de l'Institut pour la recherche économique à Ljubljana, a souligné qu'une réforme radicale (telle que la privatisation) du système de prestations sociales, notamment du régime de pension, n'était pas la seule solution. La Slovénie a décidé d'adopter pour la réforme de la sécurité sociale *une approche incrémentale* qui, bien que n'étant pas financièrement viable à long terme, constitue un système plus équitable car il demeure un élément de redistribution qui garantit son acceptation et son approbation par l'opinion publique. La réforme incrémentale permet également d'éliminer du système les privilèges et avantages accessoires tout en établissant un lien plus étroit entre les cotisations et les prestations. Etant donné qu'il faut peut-être 30 ans pour constituer les réserves de capital nécessaires au financement d'un régime privé de santé et de pension, un délégué a laissé entendre qu'une réforme radicale des prestations sociales (comme celle qui a été introduite en Hongrie et en Pologne) pourrait "sacrifier une génération".

Les exposés du Panel III se sont achevés avec l'intervention du **Professeur Hans-Hermann Höhmann,** de l'Institut fédéral pour les études russes, est-européennes et internationales de Cologne, qui a exposé la *redéfinition de la sécurité nationale* dans des Etats comme la Russie: il ne s'agit plus de se préoccuper de menaces militaires extérieures mais des problèmes économiques et sociaux qui constituent un risque pour la stabilité intérieure. A cet égard, il s'est déclaré d'accord avec M. Stanovnik pour reconnaître que la politique de sécurité sociale ne peut se développer que progressivement (elle est en fait "condamnée au gradualisme") au sein d'une société où l'on assiste à l'émergence et au développement organique de nouvelles formes de contrats sociaux. Le Professeur Höhmann a parlé à ce sujet de *"capital de cohésion sociale"*. Les prestations sociales ne peuvent être efficaces que s'il existe ce type de capital social, ce qui ne peut advenir que dans un Etat fort, dont l'économie est en expansion et qui est en mesure de mettre en oeuvre réellement cette politique. La Russie, avec la confusion politique qui y règne et l'immensité géographique qui la caractérise, constitue un bon exemple d'Etat où n'existe pas de capital de cohésion sociale, avec comme conséquence le risque de ne pas pouvoir mener de politique sociale, ainsi que l'a confirmé M. Kapeliouchnikov.

Panel IV: le rôle de l'Etat dans la promotion du progrès technique

L'exposé introductif du Panel IV a été fait par le **Professeur Julian Cooper**, Directeur du Centre pour les Etudes russes et est-européennes à l'Université de Birmingham. Selon M. Cooper, la R&D est une question politique qui semble connaître une évolution plus rapide que d'autres, à mesure que la reprise de la croissance renouvelle l'intérêt pour ce sujet. En Union soviétique, le progrès technique était considéré comme le moteur de la croissance dans le cadre d'un *programme linéaire* conduisant directement de la recherche scientifique à la fabrication en passant par le développement du produit. En Russie, cette théorie vaut toujours, la politique de développement industriel et technique demeurant, pour l'essentiel, sous contrôle de l'Etat. Il en résulte que les ingénieurs sont généralement trop spécialisés et incapables de s'adapter, et que les entreprises et les centres techniques connexes attendent le soutien de l'Etat et font preuve de passivité vis-à-vis de la restructuration; on peut parler ici de *"risque moral"*. Dans les pays occidentaux, en revanche, on s'accorde maintenant à reconnaître que l'*innovation* est plus importante que les capacités techniques. Les nouvelles théories de la croissance endogène mettent l'accent sur l'adaptabilité, la flexibilité, l'assimilation et le développement humain, et non sur l'investissement et l'accumulation de capital. La commercialisation et la conception sont désormais au moins aussi importantes que la production. Il faut toujours que le produit soit efficace, mais il faut aussi qu'il présente bien pour pouvoir se vendre. De ce point de vue, les économies en transition doivent être axées sur l'innovation et non sur la science; sur les services et la consommation et non sur la production industrielle.

M. Cooper a conclu en décrivant certains *développements positifs* en Russie — chez la jeune génération du moins. La Russie s'ouvre: les informations sont largement disponibles, les voyages à l'étranger sont courants, l'importation de biens manufacturés de qualité entraîne une lente amélioration des normes de fabrication intérieures, tandis que l'utilisation d'Internet et du téléphone mobile a connu une expansion rapide. Dans le secteur de la défense, des réductions d'effectifs massives et spontanées ont permis de libérer des personnes qui sont utilisées de manière fructueuse dans l'économie civile, tandis que de nouvelles restructurations (et la création de nouvelles entreprises) ont eu lieu aux alentours d'instituts scientifiques d'Etat eux-mêmes dégraissés. La Russie ne peut pas encore vraiment prétendre posséder une "Siliconski Valley", mais le capital humain se développe et il existe un potentiel. Cette forme de conversion, extrêmement précieuse, a été organique et non dirigée par l'Etat, et n'apparaît pas dans les statistiques officielles. L'Etat a désormais pour tâche principale de permettre le développement de ce potentiel en instaurant les conditions générales permettant à l'économie d'être ouverte, souple et novatrice.

M. Jean-Paul Panié, Directeur adjoint des relations internationales à la Délégation générale pour l'armement (DGA), à Paris, a décrit l'organisation de la recherche et de la technologie dans le secteur de la défense en France. Malgré l'existence de plans à moyen et à plus long terme pour l'investissement et pour la mise au point des armes, les principes essentiels qui sous-tendent actuellement la R&D sont l'importance croissante des technologies *duales* et l'accent mis sur le *partenariat avec l'industrie*, notamment sur l'externalisation des activités. L'Etat conserve un rôle de coordination qui englobe l'évaluation des résultats et la planification des orientations futures. **M. Todor Dimitrov,** Conseiller principal à l'Institut "Dynamique humaine — consultation et recherche" de Vienne, a conclu les exposés du Panel IV en faisant observer que c'était le *secteur privé* qui domine la R&D dans les pays hautement industrialisés. En Russie et dans la plupart des PECO, les scientifiques travaillent surtout dans le secteur d'Etat sur des projets très généralisés. Ils possèdent peu de compétences applicables et finissent souvent par travailler comme commerçants ou comme chauffeurs de taxi — ce qui ne représente guère une amélioration du capital humain. Par contre, la R&D du secteur privé tend à être axée sur les affaires et donc sur un secteur ou un produit spécifique. Les IED commencent à représenter le canal par lequel les économies en transition opèrent ce changement capital. L'important n'est pas le montant des investissements, mais l'introduction d'une nouvelle *culture de la gestion et de l'entreprise, englobant innovation et risque*.

Panel V: le rôle de l'Etat dans les relations économiques avec l'extérieur

En cette période de progression de la *mondialisation* et de croissance rapide des mouvements de capitaux internationaux, la souveraineté nationale est quelque peu compromise à mesure que les politiques économiques font l'objet d'un examen accru. En particulier, le brusque renversement de la conjoncture qui a frappé des économies qualifiées encore récemment de miraculeuses a remis en question la croyance dans la vertu de la liberté des mouvements de capitaux. En ouvrant leurs économies, les Etats d'Asie orientale ont eu accès à l'épargne mondiale, ce qui a permis le décollage des investissements et de la croissance économique. Mais les investisseurs ont une attitude parfois déconcertante, réagissant sur le champ à des vagues successives d'optimisme ou de pessimisme. Selon le Président de la Réserve fédérale américaine, M. Alan Greenspan, "il est évident que ces pays ont dû faire face à un afflux de capitaux supérieur à ce que leurs économies pouvaient absorber et mettre à profit avec des risques raisonnables". Le Premier ministre de Malaisie, M. Mahathir Mohamad, a comparé les marchés internationaux des capitaux à "une jungle où rugissent les fauves".[2] Ces deux citations, en particulier la seconde, résument le fond du débat de ce Panel. Faut-il apprivoiser les fauves, peut-être en instaurant une taxe sur les opérations de change internationales (la "Tobin tax"), ou faut-il

retourner à un régime des taux de change fixes du type de celui qu'instauraient les accords de Bretton Woods, ou encore les hommes politiques et les économistes tentent-ils de détourner l'attention et les critiques de leurs erreurs politiques? La plupart des participants au colloque ont penché pour cette dernière hypothèse, constatant que les systèmes financiers intérieurs libéraux appuyés par un contrôle bancaire strict et par une libération des taux de change (éléments qui font défaut aux pays d'Asie orientale) permettent aux Etats de bénéficier des avantages de la liberté des mouvements de capitaux sans toutefois être victimes de leurs coûts.

L'exposé introductif a été fait par **M. Franz-Lothar Altmann,** Directeur adjoint du Südost-Institut de Munich. Celui-ci a décrit le nouveau type de cadre légal que doivent créer les Etats en transition dans le domaine des relations économiques avec l'étranger. L'élément clé est en gros la *liberté*. Les entreprises privées doivent pouvoir faire des transactions avec les entreprises étrangères sans se heurter à des obstacles tels que les tarifs, les quotas, les restrictions monétaires et la préférence nationale (listes d'entreprises ou de biens "approuvés", par exemple). Dans ce cadre libéral de base, les Etats ont également des *devoirs*: ils doivent, par exemple, respecter les obligations fixées par des traités internationaux (pour adhérer, par exemple, à l'OCM), pour garantir la transparence du fonctionnement des marchés de capitaux, pour gérer ou du moins pour atténuer les effets des mouvements de capitaux excessifs ou spéculatifs (dans la mesure du possible[3]) et, à l'occasion, pour protéger les "industries naissantes". A cet égard, les Etats que M. Altmann a qualifiés d'Etats en transition "de premier plan" ont très largement fourni ces "éléments de base", ce qui n'est pas le cas de la plupart des autres. Les dangers d'une *privatisation inachevée* ou partielle sont particulièrement graves, car la corruption peut prospérer et les Etats peuvent utiliser l'excuse du "secteur sensible" pour influer sur les activités d'entreprises semi-commerciales afin de poursuivre des objectifs non commerciaux, politiques et/ou de politique étrangère. M. Altmann a utilisé à ce sujet l'expression: "Gazprompolitik". En conclusion, il a appelé à plus de *flexibilité* dans la gestion par l'Etat des relations économiques internationales. L'Etat a encore beaucoup de chemin à parcourir, mais dans les économies en transition il doit commencer à s'effacer. Donner un nouvel élan aux privatisations constituerait un bon départ.

En l'absence de **M. Gerhard Burian**, Chef des relations politiques économiques internationales au Ministère fédéral autrichien des affaires économiques, empêché d'assister à la session V du colloque, son document sur la stimulation par les IED et la coopération économique régionale a été présenté par M. Thomas Nowotny. Bien que le commerce mondial et les IED progressent plus vite que la croissance mondiale, l'essentiel des échanges s'effectue entre économies développées. L'afflux des IED dans les économies en transition des PECO représentait à peine 4% du total en 1996, mais ce chiffre, bien que modeste au total, était et demeure d'une importance capitale car il peut représenter une part importante de la constitution de capitaux fixes, de la création d'emplois et du

PIB. Dans l'ensemble, l'expérience montre que les investisseurs étrangers sont davantage séduits par la *stabilité politique et économique* et par la *transparence juridique* que par l'octroi de pots-de-vin et de primes à l'investissement, bien que ce dernier élément puisse se révéler utile en attirant des investissements en installations nouvelles qui pourraient sinon se diriger ailleurs (jeu à somme nulle?) **Mme Vojka Ravbar**, Secrétaire d'Etat pour les relations économiques au Ministère slovène des relations économiques et du développement, a fait le point sur les relations économiques internationales de la Slovénie, qu'elle a qualifiées d'extrêmement ouvertes, son pays ayant été le premier des PECO à être admis au sein de l'OCM. Plus de 60% du PIB est actuellement lié au commerce international; une part analogue est basée sur les services. Pour des raisons d'ordre social, le secteur de l'agriculture demeure protégé, comme c'est le cas en fait dans l'UE, mais ce secteur ne représente que 5% environ du PIB.

M. Leon Podkaminer, Economiste principal à l'Institut de Vienne pour les études économiques comparatives, a beaucoup critiqué certains aspects de la mondialisation des marchés, en particulier le libre mouvement des capitaux qui peut déstabiliser, voire "ruiner", une économie saine et limiter les choix politiques. Il a indiqué qu'il serait peut-être nécessaire d'élaborer de *nouvelles dispositions internationales* afin de limiter les effets négatifs de la libération des mouvements de capitaux, fondant en partie son argument sur le succès historique des économies des pays de l'OCDE sous le régime des taux de change fixes, instauré par les accords de Bretton Woods, bien que, à l'époque, l'accroissement de la demande globale dans le monde ait également pu s'expliquer par d'autres facteurs, tels que la reconstruction de l'après-guerre, la guerre du Vietnam et les effets de la politique prévoyante des Etats-Unis en ce qui concerne les transferts de capitaux (Plan Marshall, par exemple). **M. Roman Czerwiński**, Directeur du Centre d'optique industrielle S.A. à Varsovie, a présenté un document sur le rôle du gouvernement dans les *compensations* industrielles en Pologne décrivant bien jusqu'où le gouvernement est prêt à aller pour assurer un degré significatif de participation de la Pologne à des projets industriels civils et militaires, où le contractant ou le fournisseur principal est étranger. En réponse à une demande du Président du colloque, M. Czerwiński a également commenté l'effondrement massif de la demande de matériel militaire en provenance des entreprises de défense des pays ECO après la fin de la Guerre froide. L'espoir des entreprises survivantes est que l'adhésion à l'OTAN et des plans de compensation industrielle complémentaires contribuent au redressement de ce secteur.

M. Michel Crochet, Directeur des Programmes systèmes à l'Aérospatiale Espace et défense, a fait le point sur la coopération internationale dans les industries de défense. La coopération en Europe occidentale est en fait une réalité depuis les années 60 et cette coopération va se poursuivre car la complexité et le coût croissants des nouveaux systèmes d'armes incitent à en partager le développement. La coopération entre l'Est et l'Ouest ne se situe pas au même niveau pour des raisons historiques, mais également à cause du retard technologique

relatif de la plupart des PECO. Il existe néanmoins des exemples de coopération et de transfert de technologies qui devraient s'accroître à mesure que ces pays modernisent leurs forces armées pour les rendre interopérables avec celles des pays de l'OTAN. Par contre, la coopération transatlantique a été minime en raison de la compétition des industries dans tous les domaines de haute technologie, militaires ou civils. Le flux d'achats européens aux Etats-Unis a été considérable, mais l'inverse n'est pas vrai, ce qui pose la question de savoir si les entreprises européennes sont en mesure de rivaliser dans un large éventail de technologies militaires/civiles ou, à la rigueur, si elles peuvent représenter davantage qu'un sous-traitant pour les entreprises américaines. Toutes les grandes technologies qui sous-tendent les concepts de défense ont également des applications civiles et commerciales qui prennent de plus en plus le dessus. A ce sujet, la défense est devenue consommatrice de technologies qu'elle n'oriente plus. Il faudrait donc parler peut-être maintenant d'"industries duales" et non d'"industries de défense". Et peut-être qu'un jour on ne fera plus de distinction entre programmes d'armement et contrats civils.

Notes

1 La contribution écrite de M. Turkewitz n'a pas été diffusée.
2 Ces deux citations sont tirées de l'article "Keeping the hot money out". The Economist, 24.01.98. p.75.
3 Parmi les exemples cités, celui du modèle chilien dans lequel les investisseurs étrangers déposaient pour un an 30% des investissements totaux sous forme d'"obligations" auprès de la Banque centrale, ce qui a contribué à améliorer la qualité des IED et à éloigner les capitaux fébriles. Ce modèle était porté aux nues à l'époque où les investissements sur les marchés émergents faisaient fureur - le Chili a récemment été contraint de ramener ce taux critique à 10%.