

"Les privatisations à l'Est : une question de marchandage politico-économique", *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol .33, n° 1, 2002, pp. 205-226.

Daniel LABARONNE¹

Résumé

Dans cet article, nous proposons une économie politique de la privatisation dans les économies de l'Est en transition. Nous opposons à l'hypothèse normative standard de l'Etat bienveillant une conception plus réaliste qui repose sur l'hypothèse de l'Etat imparfait. Cette hypothèse nous permet de conduire une analyse positive du comportement des acteurs politiques engagés dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques de privatisation. Nous endogénéisons les stratégies nationales de privatisation en les faisant dépendre des interactions existantes entre les acteurs politiques et les groupes de pression. Nous défendons l'idée que les choix politiques initiaux en matière de privatisations ont affecté la poursuite des réformes économiques, la nouvelle élite issue des privatisations accélérant ou bloquant les réformes en fonction de ses intérêts particuliers. Nous nous interrogeons sur les facteurs susceptibles de limiter à la fois l'espace discrétionnaire des élus et l'influence des groupes de pression dans la définition des politiques publiques de transition.

Abstract

The aim of this article is to propose a political economy of privatisation in transition countries. We shall oppose to the standard normative hypothesis of the Welfare State a more realistic notion based on the hypothesis of the imperfect State. Such hypothesis leads us to conduct a positive analysis on the behaviour of political actors involved in the definition and performance of public policies of privatisation. We shall then endogenize the national strategies of privatisation making them depend on the existing interactions between political actors and pressure groups. We shall defend the idea according to which initial political choices concerning privatizations affected the carrying on of economical reforms, the new elite stemming from privatizations accelerating or blocking the reforms in accordance with its particular interests. To finish with, we shall wonder about factors likely to limit both the discretionary space of elected members and the influence of pressure groups within the definition of transitional public policies.

JEL : D23 K42 L33 P26

¹ Membre du Laboratoire d'Analyse et de Recherche Economiques, Economie et Finance Internationales (LAREFF, Université Montesquieu Bordeaux IV, Avenue Léon Duguit, 33608 Pessac cedex) et membre associé du laboratoire Réformes et Ouverture des Systèmes Economiques post-Socialistes, (ROSES, Université Paris I, 106-112 boulevard de l'Hôpital, 75647 Paris Cedex 13), danielabaronne@yahoo.fr.

Introduction

Au terme de dix années de politique de privatisation à l'Est, le bilan du transfert des actifs publics au secteur privé montre l'écart existant entre les résultats actuels et les objectifs initiaux assignés à cette politique au début de la transition. Cinq objectifs essentiels avaient été fixés dans les programmes de privatisation standard inspirés par la théorie néolibérale de la transition (Sachs [1990, 1992], Lipton et Sachs [1990], Blanchard et al. [1991], Frydman et al. [1993]). Aucun de ces objectifs n'a véritablement été atteint dans l'ensemble des économies de l'Est en transition.

Un objectif politique. La privatisation des actifs publics devait entraîner une dépolitisation des firmes par l'élimination du contrôle direct ou indirect de l'Etat dans la gestion des entreprises. En fait, comme le montre une étude conjointe de la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement et de la Banque Mondiale, conduite dans plus de 3000 entreprises publiques et privées de 20 pays en transition [Hellman et al, 2000 a], l'intervention de l'Etat, même réduite par rapport à la période pré-transition, reste encore prédominante dans les décisions des firmes privatisées.

Un objectif de rapidité. La privatisation devait permettre de transférer sans délai et à grande échelle, notamment au moyen de la privatisation de masse, les actifs publics au secteur privé. Il s'avère que le rythme des privatisations a été beaucoup plus lent que prévu en raison de nombreuses difficultés économiques et politiques auxquelles se sont heurtés les programmes nationaux de privatisation. Le transfert des actifs par la méthode des vouchers ou des bons de privatisation, méthode qui avait été présentée comme la modalité la plus rapide et la plus simple pour transférer massivement les actifs publics, est apparu comme une modalité technique longue et complexe à mettre en œuvre. En dehors de la Russie ou de la République tchèque, qui ont instauré rapidement cette méthode, elle n'est vraiment rentrée en application qu'à la fin de la décennie 90 dans la plupart des économies en transition.

Un objectif d'équité. La privatisation devait permettre, dans un souci de justice sociale, de donner des titres de propriété à deux catégories d'ayants droits potentiels : les anciens propriétaires des actifs qui ont été spoliés par l'Etat (privatisation sous forme de restitution); la population tout entière, légitimement dépositaire de l'ancienne propriété publique (privatisation de masse). Dans les faits, la restitution n'a jamais été une méthode principale de privatisation. Quant à la privatisation de masse, sa mise en œuvre est intervenue après celle du rachat des entreprises par leurs salariés. Cette méthode, la plus couramment employée à l'Est, a permis aux employés ou cadres dirigeants des firmes privatisables de s'approprier, de façon souvent avantageuse, les actifs des anciennes entreprises publiques. Les "insiders", "actionnaires-salariés" des firmes, ont été les grands gagnants des politiques de privatisation au détriment de l'ensemble de la population et des "outsiders", actionnaires extérieurs aux firmes.

Un objectif d'efficacité. La privatisation devait conduire à une amélioration significative des performances des firmes privatisées grâce à l'instauration de mécanismes efficaces de gouvernement d'entreprise. Or, les études empiriques appliquées aux firmes de l'Est qui ont cherché à comparer les performances respectives des firmes privées selon leur structure de propriété (privée *versus* publique, insiders *versus* outsiders) n'ont apporté que des résultats partiels et souvent contradictoires [Labaronne, 2000]. En présence de marchés imparfaits, de

contrats incomplets et d'une méthode de privatisation favorisant largement les *insiders*, les mécanismes traditionnels de gouvernement d'entreprise ont été généralement inopérants.

Un objectif institutionnel. La privatisation devait permettre l'émergence d'une classe moyenne d'entrepreneurs privés favorables aux réformes. La mobilisation de ces acteurs, et de la société civile tout entière, devait exercer une pression politique conduisant à la mise en œuvre d'une politique d'intérêt général. En fait, la privatisation a largement été "capturée" par des groupes de pression soucieux avant tout de défendre leurs avantages acquis. La coalition de ces acteurs (*insiders*, oligarques) s'est traduite le plus souvent par des politiques publiques "sous influence" servant moins l'intérêt général que des intérêts privés.

Comment interpréter l'origine des écarts existants entre les objectifs initiaux et les résultats concrets de la privatisation dans les économies de l'Est ? La privatisation n'a-t-elle pas été associée à une lutte pour la conquête et le maintien du pouvoir politique et économique, lutte dont l'ampleur aurait été initialement négligée et qui expliquerait, aujourd'hui, les résultats inattendus, les "surprises", du transfert des actifs publics au secteur privé ?

L'objectif de cet article est de proposer une économie politique positive de la privatisation à l'Est en tenant compte du comportement réel des acteurs politiques et des interactions entre ces acteurs et des groupes d'intérêt. Nous montrons que les politiques publiques de privatisation mises en œuvre, loin de répondre aux recommandations standard initiales, ont été, bien souvent, le résultat d'un marchandage politico-économique entre des acteurs politiques soucieux de leurs "agendas privés" et des groupes de pression préoccupés par la défense de leurs intérêts acquis. La corruption qui en a résulté a affecté la poursuite des réformes, la nouvelle élite issue des privatisations accélérant ou bloquant les réformes en fonction de ses intérêts particuliers.

Dans cet article, les privatisations à l'Est sont envisagées moins sous l'angle de leur contribution économique nécessaire au passage à l'économie de marché et davantage dans leur dimension politique, en tant que formidable enjeux de redistribution des pouvoirs et source majeure d'interdépendances politico-économiques. Notre travail s'inscrit dans le prolongement de la nouvelle économie politique de la transition. Cette nouvelle économie s'est développée en réaction contre les approches standard de la transition qui, pour la plupart, ont eu tendance soit à ignorer soit à négliger la dimension politique de la privatisation et les multiples interférences politico-économiques qu'elle a suscitées.

Cet article s'organise de la façon suivante. Dans une première partie, nous opposons à l'approche standard initiale, de nature normative, la démarche positive de la nouvelle économie politique, démarche qui s'intéresse, de façon explicite, aux comportements réels des acteurs politiques engagés dans les politiques publiques de transition. Ce cadre d'analyse nous permet, dans une deuxième partie, d'endogénéiser les stratégies nationales de privatisation en les faisant dépendre des interactions existantes entre les acteurs politiques et les groupes de pression. Dans une troisième et dernière partie, nous envisageons les moyens de rendre les Etats plus autonomes par rapport aux groupes de pression et plus actifs dans la lutte contre la corruption associée aux privatisations à l'Est.

1 D'abord négligée, la dimension politico-économique devient une composante essentielle des travaux sur la transition

Les recommandations standard initiales en matière de privatisation, et plus généralement de passage à l'économie de marché, se sont inscrites, généralement, dans le cadre d'une approche normative de la transition. Cette approche a consisté à fixer les buts souhaitables des transformations économiques indépendamment d'une prise en compte du comportement réel des acteurs publics et des contraintes politiques initiales qui pouvaient éventuellement bloquer le processus de réforme (1.1.). L'économie politique de la transition a réhabilité une démarche positive du comportement des acteurs publics en s'interrogeant sur les conséquences des contraintes politiques initiales sur la définition et la mise en oeuvre des politiques publiques de transition (1.2.).

1.1. Des politiques de transition sans "politique"

Les premiers experts de la transition se sont peu intéressés à la faisabilité politique de leurs recommandations. Cette démarche s'observe notamment dans leurs prescriptions en matière de privatisation ou de politiques de stabilisation macro-économique.

Concernant la privatisation, Sachs [1990] ou Frydman et Rapaczynski [1994] ont très tôt souligné, sur le plan économique, l'absence de prérequis d'une privatisation réussie (manque de capital domestique, difficultés d'évaluation des entreprises et d'identification précise de leurs propriétaires, aversion au risque de la population, etc.). Pour autant, ils n'ont pas évoqué les conditions politiques initiales qui pouvaient contrarier la poursuite des objectifs qu'ils avaient assignés à la privatisation. De même, en matière de politique économique, Lipton et Sachs [1990], Fischer et Gelb [1991], Balcerowicz et Gelb [1994], Åslund [1994], ont démontré, dès le début de la transition, l'influence décisive sur la croissance de facteurs économiques tels que la stabilisation macro-économique (la lutte contre l'inflation par une politique de rigueur salariale, budgétaire, monétaire et cambiaire), l'instauration de réformes structurelles (la libéralisation des prix et des échanges, le développement du secteur privé) la rapidité des mesures prises (le big bang). En revanche, ils ont délaissé l'impact des variables politiques sur l'évolution de l'activité économique de chacun des pays de l'Est. Dans le prolongement de cette conception standard, de nombreux travaux économétriques ont expliqué les profils de croissance à l'Est dans la décennie 90 en retenant des facteurs économiques comme les conditions économiques initiales (de Melo, Denizer et Gelb [1996]); la stabilisation macro-économique (Åslund et al [1996], Fischer Sahay et Végh [1996 a et b, 1998], Denizer [1997]), la libéralisation de l'activité économique (de Melo, Denizer et Gelb [1997], Hernandez-Cata [1997]), ou encore une combinaison de ces trois facteurs (Havrylyshyn et al. [1998], Havrylyshyn et von Rooder [2000], Berg et al. [1999], Fischer et Sahay [2000]). Dans ces travaux, les conditions politiques initiales sont absentes d'une interprétation des trajectoires différenciées de croissance à l'Est.

Négligée, la dimension politico-économique n'a cependant pas été totalement ignorée dans les premiers travaux théoriques sur la transition. Ainsi, la justification du "big bang" reposait sur trois série d'arguments de nature politique (Rodrik [1995]) : i) Un argument constructiviste : il fallait engager immédiatement des politiques irréversibles de passage à l'économie de marché afin d'éviter tout retour en arrière vers l'ancien système d'économie planifiée. ii) Un argument

lié aux anticipations rationnelles. La mise en oeuvre d'une politique de rigueur d'inspiration monétariste n'était pas une condition suffisante d'efficacité. Il fallait en plus que les agents économiques accordent une certaine crédibilité à cette politique. Celle-ci devait être engagée par les autorités politiques de façon résolue, lisible et rapide. iii) Un argument lié aux «fenêtres d'opportunités» qui s'offraient aux équipes libérales élues immédiatement après la chute du communisme [Balcerowicz, 1994]. Durant la période "d'état de grâce", la population était prête à accepter de profondes réformes économiques et politiques, d'autant que les groupes de pression qui pouvaient s'opposer à ces réformes n'étaient pas encore reconstitués après l'éclatement de l'ancien système.

Concernant ce dernier argument, des travaux économétriques standard ont tenté d'établir un lien entre la libéralisation politique et l'intensité des réformes (Åslund [1995], de Melo et al [1997, 2001], Dethier et al [1999]). Ces travaux montrent que dans les pays où de nouvelles équipes politiques ont remplacé les anciennes, dès la transition démocratique, des "politiques extraordinaires" ont été mises en oeuvre, politiques qui se sont avérées favorables aux réformes structurelles et à la croissance économique.

Observons, cependant, que les arguments en faveur du "big bang", en particulier celui des fenêtres d'opportunité, paraissent assez éloignés d'une véritable prise en compte du comportement réel des acteurs publics engagés dans le processus de transition. Ces arguments reposent en partie sur une approche normative du comportement de ces acteurs, approche qui s'inscrit dans le cadre d'une conception wébérienne de l'Etat bienveillant (Weber [1947]). Cette conception défend l'idée que le comportement des pouvoirs publics est inspiré par le souci de l'intérêt général et la volonté de rendre maximum le bien-être collectif. Les arguments "politiques" en faveur du "big bang" supposaient donc, au préalable à la mise en oeuvre de la thérapie de choc, que les pouvoirs publics étaient à la fois désireux de maximiser le bien être social et soucieux de défendre l'intérêt national en engageant rapidement des "politiques extraordinaires". Cette conception d'un Etat bienveillant a conduit certains experts de la transition, Sachs [1990] par exemple, à préconiser, au début de la transition, de concentrer le pouvoir décisionnel au sein d'équipes gouvernementales constituées de "techniciens" compétents, dévoués aux biens publics et conseillés par des experts internationaux. Cette concentration du pouvoir devait permettre de "forcer" l'application d'une thérapie de choc. Elle était censée imposer "par le haut", de façon technocratique, "bienveillante", les recommandations des programmes standard de privatisation.

En présence de comportements manifestement non bienveillants de la part des acteurs publics, face à de très nombreux scandales liés à la vente d'actifs publics bradés, devant les multiples cas de collusion et de corruption associés aux privatisations, et mettant en jeu de puissants groupes de pression, il est apparu nécessaire de conduire une analyse spécifique du comportement des acteurs politiques responsables des programmes publics de transition. Rejetant le postulat général de bienveillance, des travaux ont proposé une conception positive du comportement de ces acteurs, conception qui a ouvert la voie à une nouvelle économie politique de la transition.

1.2. La nouvelle économie politique de la transition

Dewatripont et Roland [1992 a et b, 1996] apportent une contribution essentielle à cette économie politique positive de la transition. A partir d'arguments de nature politique, ils contestent les arguments en faveur du "big bang" et défendent les mérites du gradualisme.

Selon eux, l'existence de contraintes politiques *ex ante* (la faisabilité des réformes, c'est-à-dire leur acceptabilité par la population) et *ex post* (le danger d'un retour en arrière après l'adoption des mesures) justifie une approche gradualiste. Pour éviter un blocage des réformes, il faut que celles-ci soient admises et acceptées par la population. Pour que les réformes soient irréversibles, il faut qu'elles profitent à un nombre croissant de personnes qui apportent progressivement leur soutien politique au processus de transition. Boycko, Shleifer et Vishny [1993, 1994, 1996], Shleifer et Vishny [1993, 1994] contestent le postulat de bienveillance des acteurs publics. Ils justifient l'inefficacité des firmes publiques, notamment à l'Est, par le fait que les politiques, qui ont des préoccupations électorales, assignent à ces firmes des objectifs politiques (maintien de l'emploi et des salaires, absence de restructuration) et non des objectifs de performances économiques. Selon ces auteurs, le but essentiel des privatisations à l'Est est alors de "dépolitiser" les entreprises, c'est-à-dire d'éliminer le contrôle direct ou indirect des politiques ou des bureaucrates dans la gestion des firmes. Kaufmann et Siegelbaum [1996.] montrent que les programmes nationaux de privatisation à l'Est ont bien souvent été le résultat de compromis politiques assez éloignés des schémas standard initiaux. Ils soulignent les liens étroits entre privatisation et corruption à l'Est. Roland [1991, 1993, 1997] s'intéresse au comportement des acteurs publics engagés dans le processus de transition. Il oppose deux types de réformateurs. Ceux pour qui la probabilité de (re) élection est exogène (les partisans du "big bang") et ceux pour qui elle est endogène (les gradualistes). Les premiers sont tentés d'instituer immédiatement des réformes importantes afin que la réversibilité de ces réformes soit coûteuse pour leurs successeurs. Les seconds vont engager progressivement des réformes afin de se constituer une base électorale qui les soutiendra dans leurs actions réformatrices. Commander et Frye [1999] soulignent que les conditions politiques initiales et le comportement des acteurs politiques sont aussi importantes que les conditions économiques de départ dans l'explication de la croissance à l'Est. L'alternance électorale et la cohésion sociale, au début de la transition, permettent de neutraliser l'action des groupes d'intérêt, de faciliter la mise en oeuvre des plans de stabilisation, de favoriser l'adoption précoce des réformes structurelles. Hellman et Schankerman [2000], Hellman et al [2000 a et b], la Banque Mondiale (World Bank [2000]) analysent la corruption dans les pays de l'Est. Les auteurs montrent que de nombreux Etats de ces pays sont "capturés", c'est-à-dire sensibles aux sollicitations des chercheurs de rentes et dominés dans la conduite de leur politique économique par les intérêts des groupes de pression.

L'intérêt de ces travaux est à la fois de récuser la notion d'Etat bienveillant, d'endogénéiser le comportement des acteurs publics et de tenir compte des contraintes politiques et économiques initiales à la mise en oeuvre des politiques publiques de transition. La nouvelle économie politique de la transition rejoint ainsi les préoccupations de l'économie institutionnelle pour qui la dynamique économique dépend du cadre institutionnel, lui-même déterminé de façon endogène par des facteurs économiques, politiques, comportementaux (North [1991], Stiglitz [1999]). Cependant, ces travaux n'intègrent pas suffisamment, selon nous, les apports de l'économie politique moderne qui tentent, également à partir d'une démarche positive, de décrire les politiques publiques comme le résultat d'interactions entre les acteurs publics et les groupes d'intérêt (Grossman et Helpman [1994], Dixit [1996], Laffont [2000]). Or, il nous semble que les privatisations à l'Est ont été le terrain privilégié de ces interactions et qu'elles constituent un champ d'application particulièrement intéressant de cette économie politique moderne.

Dans ce cadre d'analyse, l'activité politique, à l'origine des politiques publiques de privatisation, est analysée comme une délégation de pouvoir de nature décisionnelle avec des mandants ou principaux (le peuple) et des mandataires ou agents (les élus du peuple). Dans le

prolongement de la théorie de l'agence (Jensen et Meckling [1976], Fama [1980], Fama et Jensen [1983 a et b], appliquée ici au management public, des problèmes d'agence se posent dès lors que les élus, qui ont mandat d'entreprendre toute action conforme à l'intérêt général (hypothèse de l'Etat bienveillant) recherchent en fait leur intérêt propre et non celui de la nation (hypothèse de l'Etat non bienveillant, hypothèse développée, par ailleurs, dans la théorie des choix publics -Buchanan et Tullock, [1962]-). Ces problèmes d'agence sont en partie résolus s'il existe des procédures efficaces de contrôle démocratique et social de l'action des élus. Si ce n'est pas le cas, situation que l'on a observée dans la plupart des économies en transition, les politiques de privatisation apparaissent comme la résultante d'un marchandage politico-économique entre les acteurs politiques et les groupes d'intérêt. Ce marchandage s'accompagne d'un échange de ressources entre les premiers qui poursuivent des "agendas privés" et les seconds en quête de rentes. Privatisation et corruption sont alors intimement liées, cette dernière se définissant comme une transaction correspondant à la trahison d'un mandant (le peuple) et opérant par échange illégal entre un mandataire (les élus) et un tiers, dont les gains et les pertes dépendent de l'action du mandataire (Cartier-Bresson, [2000]).

2 Une économie politique positive de la privatisation à l'Est

Les privatisations dans les économies en transition ont entraîné une vaste redistribution des richesses au moyen de la cession des actifs publics au secteur privé. Par l'ampleur et la complexification de leur mise en œuvre, elles ont créé des plages de discrétion pour les acteurs politiques sans que, dans le même temps, des structures de contrôle efficaces soient instituées permettant d'éviter l'utilisation de cette discrétion à des fins personnelles. Il a résulté de cette situation des formes variées de concussion, de corruption ou de détournement d'actifs publics (privatisations "spontanées", actifs publics bradés, privatisation en faveur "d'initiés", privatisations oligarchiques).

Dans toute forme de corruption il existe un échange illégal qui suppose une interaction entre une demande (les hommes politiques bénéficiaires de la corruption sous forme d'avantages privés) et une offre (le corrupteur dont les intérêts dépendent de l'action des politiques). Dans cette partie, nous examinons, côté demande, le rôle qu'ont pu jouer les privatisations dans la poursuite des "agendas privés" des acteurs politiques non bienveillants (2.1), côté offre, l'action de la nouvelle élite issue des privatisations qui, profitant du comportement "imparfait" de l'Etat, a pu mener une activité de recherche de rente et de lobbying dans la conduite de la politique économique (2.2.). Nous montrons que cet échange de ressources, favorisé par les opportunités exceptionnelles offertes par l'ampleur des privatisations à l'Est, se traduit par une "capture" de l'Etat dans un grand nombre de pays en transition (2.3).

2.1. Privatisation et plages de discrétion des acteurs politiques

La transition peut être définie comme un processus par lequel, dans un ancien Etat socialiste, un gouvernement issu d'élections démocratiques s'engage dans l'établissement de l'économie de marché. C'est une délégation de pouvoir qui donne mandat à des élus d'entreprendre les réformes nécessaires au changement systémique. En privilégiant l'hypothèse de l'Etat "imparfait", nous supposons que ces élus n'ont pas tous été bienveillants. La complexité des privatisations et les imperfections initiales du contrôle social de leur action leur ont offert, selon nous, des marges de discrétion plus ou moins grandes ouvrant la porte à l'influence plus ou moins décisive des groupes d'intérêt.

Les défaillances des structures de contrôle social ont été nombreuses au moment où se mettaient en place les premières réformes liées à la privatisation : difficultés de l'instauration ou de la réhabilitation des institutions démocratiques, relance délicate des processus électoraux, absence d'un renouvellement des élites politiques, multiplication des consultations politiques rapprochées dans le temps et de nature différente (référendum constitutionnel, élections présidentielles, législatives, municipales), information politique imparfaite et culture économique insuffisante des citoyens, complexité des problèmes liés à la transition, indépendance mesurée des médias et de la justice à l'égard du pouvoir en place, faible cohésion sociale autour des objectifs prioritaires de la réforme. Tous ces éléments ont façonné un contexte politique initial peu favorable à un contrôle social des élus poursuivant des "agendas privés". L'incomplétude des structures démocratiques au début de la transition a favorisé toutes les formes de collusion en laissant une marge de discrétion plus ou moins grande aux acteurs politiques et donc une place plus ou moins forte à l'influence des groupes d'intérêt.

Compte tenu de leur position privilégiée dans le dispositif initial de la privatisation, les acteurs politiques, toute tendance politique confondue, ont bénéficié d'avantages informationnels qui leur ont conféré une source de pouvoir, donc de discrétion, d'autant plus importante que les procédures démocratiques, médiatiques, judiciaires ou économiques de contrôle de leur action étaient balbutiantes ou inefficaces. Ces avantages ont été monnayés auprès de groupes d'intérêt en échange d'un soutien électoral ou d'un financement de la toute nouvelle activité politique de conquête ou de maintien au pouvoir.

Les premiers intéressés par ce marchandage ont été les salariés des firmes qui avaient obtenu, avant la transition, sinon l'*abusus* du moins l'*usus* et l'*usus fructus* de leur firme. Ils ont fait pression très tôt pour que soient reconnues leurs revendications à obtenir l'intégralité des droits de propriété sur leur firme. Compte tenu de leur poids électoral, ils ont facilement obtenu satisfaction, ce qui explique, dans les économies en transition, la vitesse d'instauration de la privatisation au profit des *insiders* au regard de la lenteur d'application des procédures de privatisation de masse ou de vente des actifs aux *outsiders*. Les anciens membres de l'élite communistes ont également été intéressés par ce marchandage. Ils ont su tirer profit des privatisations en se recyclant dans les affaires grâce à leur "proximité" avec le pouvoir politique. Le maintien de subventions généreuses dans les entreprises, même privatisées, appartenant au secteur de l'énergie ou de l'exploitation de matières premières, par exemple, a généré une source de rentes considérables dont une partie est venue alimenter les caisses des formations politiques.

Les privatisations à l'Est ont ainsi offert aux premiers dirigeants politiques, mais également à leurs successeurs, la possibilité de poursuivre des objectifs redistributifs, donc éminemment politiques, en organisant le jeu social autour de groupes d'intérêt privilégiés, clairement identifiés par leurs anciens statuts ou relations au sein de la nomenklatura. Ces privatisations ont permis de minimiser la violence des protestations anticipées en satisfaisant les revendications politiques de ceux qui s'estimaient les plus menacés par la privatisation dans leurs intérêts économiques. Elles ont permis aux équipes gouvernementales de se ménager des soutiens politiques, une "base électorale socio-économique", en facilitant la reconstruction d'un nouveau socle politico-économique, après l'effondrement de celui en vigueur sous l'ancien système - le régime du parti unique et de la propriété étatique - Ces privatisations ont, dès lors, été instituées sans grande concertation avec les corps intermédiaires de la société, corps censés représenter l'ensemble de la population et agir en son nom pour contrôler l'action publique mais qui, absents ou désorganisés au moment de la mise en oeuvre des premières

réformes, n'ont pu participer à leur élaboration ni les infléchir au profit de leurs mandants (syndicats ouvriers, branches professionnelles, corporations de métiers, associations patronales, groupement d'usagers, ONG). Dans ce contexte, les acteurs politiques ont sans doute été sensibles au bénéfice politique qu'ils pouvaient retirer du principe de "l'illusion budgétaire", c'est à dire de la concentration des avantages de la privatisation sur un petit nombre de gagnants dont ils voulaient s'assurer le soutien (les *insiders* ou les oligarques) et de la répartition des coûts de cette politique sur un grand nombre de perdants, la population dans son ensemble. Cette analyse suggère que les objectifs réels de la privatisation étaient peut être moins des objectifs économiques de production, avec le souci d'une meilleure allocation des ressources rares, que des objectifs politiques de nature redistributive, avec des préoccupations de captation de rente.

2.2. Conséquences des privatisations sur l'activité de recherche de rente et sur le blocage des réformes par les groupes de pression

Côté offre de corruption, les choix initiaux en matière de privatisation ont permis l'émergence d'une nouvelle élite économique qui, une fois ses privilèges obtenus ou ses prérogatives maintenues, s'est organisée en "coalitions à vocation redistributive". (Olson, 1965, 1982). A la suite des premières réformes prises en sa faveur, cette élite a agité dans une double direction. Informée que les pouvoirs politiques acceptaient de prendre des mesures distributives favorables, elle a été incitée, en retour, à dépenser des ressources dans des activités non de production mais de recherche de rente auprès du secteur public (2.1.). Influente dans la sphère du pouvoir politique et administratif, elle a soutenu les réformes qui allaient dans le sens de ses intérêts et elle a bloqué celles qui ne lui étaient pas favorables (2.2.).

2.2.1. Arbitrage coûts-bénéfices de l'activité de recherche de rente

Concernant les dépenses liées à des activités directement improductives de recherche de profit, les "chercheurs de rente" entament une action politique quand les bénéfices potentiels qu'ils peuvent obtenir de leur action dépassent les coûts de leurs dépenses de lobbying (Bhagwati [1982]). La politique de privatisation à l'Est a donné lieu, ainsi, à une "nouvelle" corruption, à un nouveau champ d'intervention des groupes d'intérêt, après "l'ancienne corruption" mise en évidence par la théorie économique dans les domaines de la politique douanière (Krueger [1974]) de la politique fiscale (Brennan et Buchanan [1980], Hettich et Winer [1988]) ou de la politique commerciale stratégique (Brander et Spencer [1984]).

Précisons, tout d'abord, que si la transition s'est accompagnée d'une réduction du poids de l'Etat, l'action des pouvoirs publics reste encore significative dans le management des firmes, y compris dans les pays les mieux notés pour leurs réformes. Ainsi, l'indice d'intervention de l'Etat, calculé comme une moyenne du pourcentage des managers reconnaissant une intervention de l'Etat dans l'investissement, l'emploi, les ventes, les acquisitions-fusions, les dividendes, les prix et les salaires de leur firme, s'élève à 41,8% en Hongrie et 43,4 % en République slovaque (15 % en Pologne et 20 % en République tchèque). Cet indice est de 42,5 % en Biélorussie, 29, % en Ouzbékistan, 18,2 % en Russie (EBRD [1999]).

Avec les privatisations, et dans un système marqué par l'interventionnisme persistant de l'Etat, les détenteurs d'intérêts acquis ont anticipé que la poursuite de leurs intérêts passait davantage par la recherche de subventions publiques directes ou indirectes et par l'obtention de faveurs que par une politique risquée de restructuration d'entreprises anciennes ou de création de sociétés nouvelles. Aujourd'hui, cette activité présente un coût et les chercheurs de rente

doivent arbitrer entre les bénéfices qu'ils en retirent et les coûts ou obligations qu'elle entraîne. Une enquête conduite par la BERD et la Banque Mondiale auprès de 3000 chefs d'entreprise du secteur public et privé dans 20 pays en transition [Hellman et al , 2000 a] permet d'avoir une vision comparative de cet arbitrage, même si la quantification en ce domaine reste un exercice difficile et subjectif.

Deux types de coûts sont identifiés : la "taxe temporelle", c'est-à-dire le temps que les managers détournent de leur activité pour entretenir des relations avec les pouvoirs publics, la "taxe de corruption", c'est-à-dire les pots de vin qu'ils versent aux autorités.

La taxe temporelle, très variables selon les pays, représente néanmoins près de 12 % du temps de travail moyen des managers des entreprises publiques de l'Est, 10 % dans le cas des firmes privatisées ou créées *ex-nihilo*. La taxe de corruption correspond au prix à payer pour obtenir un certain nombre de faveurs : une exonération ou une réduction du paiement d'une taxe fiscale ou sociale, une autorisation de découverts ou d'arriérés de paiements bancaires ou inter-entreprises, un emprunt à taux privilégié, une dérogation, une concession, un passe droit juridique, une licence d'exploitation économique, une information confidentielle, une sécurisation des droits de propriété, une prolongation du bénéfice de contrats publics, une limitation du caractère prédateur de certains agents publics, une préemption sur l'achat d'actifs publics, une influence sur l'élaboration des lois votées au parlement ou des décrets pris par l'administration présidentielle, etc. Le pourcentage de managers déclarant devoir payer "fréquemment" une "taxe de corruption" est égal à 50,9 % en Roumanie, 34,6 % en République slovaque, 32,7 % en Pologne, 31,3 % en Hongrie. Ce pourcentage est généralement plus élevé dans les pays de la Communauté des Etats Indépendants (CEI) : 59,3 % en Azerbaïdjan, 46,6 % en Ouzbékistan, 36,9 % en Géorgie, 35,3% en Ukraine. Le montant moyen de cette taxe représente 5,7 % par rapport au revenu annuel des entreprises des pays de la CEI, 3,3 % dans le cas des pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Les travaux théoriques récents sur la corruption (Shleifer et Vishny, [1993]) pourraient laisser penser que la taxe de corruption payée par les managers est un substitut à l'intervention de l'Etat dans la gestion de leur firme : les managers accepteraient de payer cette taxe en échange d'une liberté d'action dans leur entreprise. Cette idée doit être revisitée dans les pays de l'Est où l'on observe, au contraire, une relation positive et forte entre la taxe temporelle, la taxe de corruption et l'intervention de l'Etat. Plus l'interventionnisme de l'Etat est important, plus les taxes apparaissent élevées.

Dans l'étude de la BERD, les deux types de coût évoqués débouchent sur deux types de bénéfices "mesurables" : des subventions publiques directes, des subsides implicites sous formes d'arriérés de paiements. Concernant les subventions, 15 % en moyenne des managers déclarent recevoir des subventions publiques, la Biélorussie (27 %) et la Hongrie (24 %) étant les pays en pointe dans ce domaine. Pour les arriérés de paiements des firmes à l'égard de l'administration centrale, des collectivités territoriales ou des entreprises publiques, les pourcentages sont généralement plus élevés. Ils atteignent ou dépassent les 20 % dans un grand nombre de pays, la Géorgie (28 %) et la Moldavie (24 %) obtenant les ratios les plus importants. Si les entreprises privées reçoivent relativement moins de subventions que les firmes publiques (15 % en moyenne contre 26 %), elles compensent cette situation par un pourcentage plus élevé d'arriérés de paiements (24 % en moyenne contre 21 % pour les firmes publiques). L'importance des arriérés de paiement, et l'incapacité de les solder, permettent d'établir un indicateur de "contrainte budgétaire molle" par pays. Cet indicateur reflète la proportion de firmes qui "négligent" de payer leurs arriérés. Il est en moyenne supérieur à 40

% dans les pays de la CEI (60 % en Géorgie et Azerbaïdjan), proche de 30 % dans les PECO (40 % en République slovaque, 38 % en Croatie et République tchèque, 23 % en Pologne).

Ces chiffres témoignent que l'objectif assigné aux privatisations de "dépolitiser" les firmes par l'élimination du contrôle direct ou indirect de l'Etat dans la gestion des entreprises et par la suppression des liens financiers entre le secteur public et le secteur privé est loin d'avoir été atteint. La privatisation a certes été associée à une modification de l'intervention de l'Etat dans le contrôle des entreprises. Elle ne s'est pas accompagnée, pour autant, d'une réduction du niveau général d'intervention, du temps prélevé ou du cash flow détourné des firmes au profit de l'administration, du montant des aides accordées par l'Etat aux entreprises sous forme de subventions ou d'autorisations d'arriérés de paiement. Ces chiffres confirment bien, sur le plan empirique, l'hypothèse théorique avancée d'un "marchandage", légal ou illégal, entre des agents publics et des acteurs privés à l'Est. Ce marchandage se traduirait par un échange de ressources qui permettrait aux premiers d'avoir accès à des moyens financiers nécessaires à leur activité politique et aux seconds de bénéficier de subventions directes ou indirectes qu'ils peuvent réinvestir dans une stratégie d'accumulation privée de capital.

2.2.2. Blocage des réformes de la part des groupes de pression

L'activité de recherche de rente de l'élite économique, bénéficiaire des premières privatisations, n'a pas manqué d'avoir des incidences sur la conduite des réformes ultérieures dans les économies en transition. Cet impact peut être analysé à travers les deux orientations majeures recommandées dans les programmes standards de la transition, au début des années 90 : la stabilisation macro-économique, avec la lutte contre l'inflation; les réformes structurelles, avec la libéralisation de l'activité.

Au début de la transition, les détenteurs d'intérêt acquis avaient tout à gagner dans la poursuite d'une politique laxiste en matière de prix. Les subventions et les arriérés d'impôts étaient financés par la "planche à billets" et les crédits accordés étaient remboursés avec des taux d'intérêt réels négatifs. Quand la nouvelle élite économique est devenue propriétaire des firmes ou a pris le contrôle des grandes banques, aidée en cela par une politique de subventions et de crédits faciles accordés par des autorités complaisantes, elle a vu tout le parti qu'elle pouvait tirer, à partir de la mi-90, dans l'application des programmes standard de stabilisation (Shleifer et Treisman [2000]). Ces programmes recommandaient de lutter contre l'inflation en instaurant une politique de rigueur salariale et de resserrement monétaire. Les nouveaux propriétaires d'entreprises privées issus de la nomenklatura ont encouragé la première politique qui les avantageait dans une répartition de la valeur ajoutée favorable aux revenus du capital. Les nouveaux banquiers privés ont soutenu la seconde qui leur permettait de dégager des profits importants en prêtant à l'Etat à des taux d'intérêt élevés. La stabilité macro-économique est devenue pour ces acteurs une garantie de la pérennité de leurs avantages acquis, à la suite des privatisations prises en leur faveur, et une assurance pour leurs bénéfices à venir. Dès lors, ils ont soutenu cette politique moins parce qu'elle servait l'intérêt général, dans une logique standard, qu'en raison des avantages privés qu'ils pouvaient en retirer.

Les réformes structurelles ne leur étaient pas aussi favorables. Les groupes d'intérêt ont alors fait jouer leurs réseaux d'influences politico-économiques pour les bloquer ou ralentir leur mise en œuvre. Les programmes standards préconisaient de libérer les marchés en agissant à un double niveau. Celui des échanges domestiques. Il s'agissait de libéraliser les prix en abandonnant la réglementation administrative des prix, en supprimant les subventions

étatiques, en démantelant les protections du marché intérieur. Il fallait également développer le secteur privé en introduisant la concurrence (la démonopolisation de l'économie), en transférant les actifs publics au secteur privé (la privatisation), en abandonnant l'intervention de l'Etat dans la gestion des entreprises (la dépolitisation des firmes). Le deuxième niveau était celui des échanges internationaux. Il convenait de favoriser l'ouverture des frontières, avec la libéralisation des échanges, l'uniformisation et l'abaissement des droits de douane, la suppression des restrictions quantitatives.

Pour les détenteurs d'intérêt acquis, la libération des prix risquait de réduire leurs rentes, le développement du secteur privé, une fois les privatisations réalisées en leur faveur, était de nature à entamer leurs positions monopolistiques, l'ouverture internationale représentait une menace pour leurs parts de marché intérieur. On comprend qu'ils n'aient pas été favorables à ces réformes et qu'ils aient soutenu une politique du *statut quo*. Pour ces groupes d'intérêt, une économie réglementée, subventionnée, protégée était plus favorable à la poursuite de leurs profits, un marché entravé et un interventionnisme de l'Etat étaient plus propices à une concentration monopolistique rapide de leurs actifs et à une augmentation significative de leur influence politico-économique, une politique protectionniste était plus à même de protéger leurs activités nationales derrière des barrières tarifaires et non tarifaires.

Favorables à la stabilisation macro-économique mais hostiles aux réformes structurelles, les chercheurs de rente ont réussi à imposer une transition partielle, incomplète. Cette transition se situe à mi chemin entre une véritable économie de marché et l'ancien système d'économie planifiée. Elle comprend des éléments de stabilisation macro-économique et de privatisation des actifs publics, caractéristiques du nouveau système. Elle conserve, pour le plus grand profit d'une minorité issue de la nomenklatura, des éléments adverses au fonctionnement libre, ouvert et concurrentiel des marchés, révélateur d'une permanence des comportements et des institutions hérités de l'ancien système.

La privatisation devait porter un coup sévère aux intérêts de la nomenklatura, en remettant en cause le fondement même de l'ancien système, la propriété publique et le parti unique. On s'attendait à ce que l'ancienne élite soit la grande perdante des privatisations et qu'à ce titre elle s'oppose à l'ensemble du processus de réforme. En fait, il s'avère que la nomenklatura a instrumentalisé la privatisation au service de ses intérêts. Elite de l'ancien système, elle a su opérer sa reconversion, à la faveur des privatisations, et maintenir son statut dans le nouveau système. Dès lors, elle a sapé la poursuite des réformes non pas en raison de son statut de perdant mais bien au contraire parce qu'elle était la grande gagnante d'une transition partielle, d'un équilibre "figé" (Havrylyshyn et Odling-Smee [2000]). Cette situation lui a permis de bénéficier largement d'une économie comprenant des éléments de propriété privée mais dépourvue des conditions d'un marché libre et concurrentiel. Elle lui a permis d'accélérer ou de bloquer les réformes en fonction de ses intérêts particuliers dans le cadre d'un marchandage avec des élus poursuivant, de leur côté, des "agendas privés".

2.3. Privatisation et capture de l'Etat

L'activité de recherche de rente de cette élite et sa résistance à l'égard des réformes mettant en cause ses avantages acquis à la suite des privatisations se sont traduites par une "capture de l'Etat" dans un grand nombre d'économies en transition. Un Etat capturé correspond à un Etat qui dispose d'une autonomie faible et d'une capacité administrative limitée dans la préparation, la formulation et l'application d'une politique économique (Krueger [1993]).

L'autonomie d'un Etat s'interprète comme l'aptitude du gouvernement à décider ou à formuler des politiques sans être soumis à des demandes "excessives" de la part d'intérêts particuliers. La capacité d'un l'Etat se présente comme la faculté d'un gouvernement à mettre en oeuvre les décisions politiques et à lever l'inertie des organisations, groupes et individus afin de changer leur comportement. Ces deux composantes définissent la marge de manœuvre d'un gouvernement, elles précisent la faisabilité politique des réformes à engager, elles se mesurent par l'écart existant entre les résultats et les objectifs assignés à la politique publique. Si l'on en juge par la distance qui sépare les objectifs initiaux de la privatisation standard et le bilan qui s'en dégage aujourd'hui à l'Est, il semble difficile d'admettre l'hypothèse normative de l'Etat "bienveillant" .

En revanche, si l'on retient l'hypothèse positive d'un Etat sensible aux sollicitations des chercheurs de rentes et dominé dans la conduite de sa politique économique par les intérêts des groupes de pression, on saisit mieux l'origine et l'ampleur du degré de capture de l'Etat. Cette capture requiert deux conditions (Hellman et Schankerman, [2000]) : i) Les firmes ou les agents privés doivent être capables d'influencer les choix publics en "achetant" les politiques qui poursuivent des agendas privés. ii) Cette influence doit être concentrée dans les mains d'un petit nombre d'acteurs.

Pour tenter d'évaluer le degré de capture de l'Est, l'étude de la BERD et de la Banque Mondiale, déjà évoquée, fournit des informations intéressantes. Il ressort de cette étude que de nombreux pays de l'Est se caractérisent par un haut degré de capture de l'Etat. En Moldavie, Russie, Ukraine plus de 40 % des managers interrogés estiment l'Etat soumis à des intérêts privés dans la définition de sa politique publique. Le pourcentage s'élève à près de 60 % en Azerbaïdjan. Il tombe à 10 % en Slovénie et Ouzbékistan. Bien que la capture de l'Etat soit reconnue par un grand nombre de chefs d'entreprise, seulement 5 % d'entre eux déclarent être en mesure d'influencer les décisions gouvernementales de leur pays. Cela suggère une concentration du pouvoir d'influence dans les mains de quelques groupes d'intérêt peu nombreux mais très puissants.

Les pays ayant le plus haut niveau de capture de l'Etat : Roumanie, Géorgie, République slovaque, Croatie, Bulgarie, Kirghizistan, Russie, Ukraine, Moldavie et Azerbaïdjan, sont également ceux dont les progrès dans les réformes économiques et dans le gouvernement d'entreprise, mesurés par les indicateurs de la BERD, sont les plus faibles. Cette double relation statistique suggère que la capture d'un Etat au profit d'une minorité conduit bien à des réformes partielles, inachevées, qui débouchent généralement sur une faible croissance. Elle montre que les privatisations, dès lors qu'elles sont "confisquées" par une élite, ne s'accompagnent pas d'une amélioration systématique du *corporate governance*, contrairement aux présupposés théoriques du modèle standard. Cette double relation souligne l'intérêt analytique de prendre en compte des variables politiques dans l'interprétation des trajectoires différenciées de croissance macro-économique ou de performances micro-économiques des firmes à l'Est. En creux, elle montre le caractère inadapté de la démarche standard excluant d'emblée la dimension politico-économique de son analyse théorique de la transition.

3 Comment triompher des intérêts acquis ?

Le cercle vicieux : privatisation, corruption, croissance faible, inefficacité des mécanismes de *corporate governance*, corruption à nouveau, peut-il être rompu à l'Est ? Sur la question du rôle de la corruption dans les évolutions économiques des pays en voie de développement,

deux thèses anciennes s'opposent [Cartier-Bresson, 1992]. Les fonctionnalistes libéraux envisagent la corruption comme un accélérateur amoral, mais efficace, des transitions vers l'économie de marché. Les structuralistes voient dans cet échange illégal le moyen d'enrichir les initiés et préconisaient, dans une logique keynésienne et wébérienne, l'instauration d'un Etat fort. Cependant, cette question ne se pose plus dans les économies en transition, compte tenu de l'ampleur de la corruption qui donne à ce phénomène sa dimension institutionnelle et systémique.

La Banque Mondiale ne s'y trompe pas. Après avoir négligé ce phénomène politico-économique dans la première partie de la transition, elle fait de la lutte contre la corruption à l'Est son nouveau crédo. Toutefois, ses recommandations dans les pays en transition (World Bank [2000]), comme en développement (World Bank [1997.a, 1997.b]), relèvent encore d'un volontarisme normatif dont il convient de souligner les limites (3.1.), avant de suggérer des pistes de réflexions complémentaires (3.2.).

3.1. Les limites des recommandations standard en matière de lutte contre la corruption dans les économies en transition

En présence d'un Etat non bienveillant, les experts de cette organisation préconisent de repenser l'Etat en termes de contre-pouvoirs. Les "checks and balances" doivent permettre de garantir une autonomie suffisante des responsables politiques tout en limitant la discrétion dont ils disposent pour servir leurs agendas privés dans leurs échanges de ressources avec des acteurs privés. Trois types de contre-pouvoirs sont alors envisagés.

Economique. Il s'agit de libéraliser les marchés en déréglementant et en privatisant. La déréglementation doit permettre de réduire les rentes à capter, donc les tentations de corruption. Pour Laffont [2000, page 141] : «La privatisation d'activités peut se justifier par les obstacles qu'elle met à la poursuite d'agendas privés par des gouvernements non bienveillants». Cependant, dans le cas des économies en transition, on voit bien que ces mesures n'ont pas conduit à une réduction du pouvoir discrétionnaire des élus ni à une diminution de l'influence des groupes de pression. Bien au contraire, elles ont favorisé l'un et l'autre du fait des asymétries informationnelles dont les acteurs publics ont pu profiter, du caractère incomplet du contrôle social de leur action publique, du caractère fonctionnel de leurs échanges de ressources avec des groupes d'intérêt.

Politique. Des élections libres et la décentralisation peuvent être : «un moyen de lutter contre la capture des décideurs par des groupes d'intérêt.» [Laffont, 2000, page 142]. Or, si l'on prend le cas emblématique de la Russie, on sait bien que l'affaiblissement du pouvoir central par une très large décentralisation est à l'origine d'une atomisation de la demande et de l'offre de corruption. En présence d'un Etat russe parcellisé, de multiples responsables politiques, régionaux ou locaux, poursuivent leurs objectifs privés, tandis que de nombreux corrupteurs se font concurrence pour influencer en leur faveur les politiques redistributives.

Institutionnel. Les réformes des institutions publiques, centrées principalement sur la police, la justice, les douanes, le fisc, le Trésor public, le contrôle de la concurrence ou encore la supervision bancaire doivent consolider l'économie de marché en offrant des structures de contrôle et de sanctions. Ces structures sont censées limiter l'espace discrétionnaire des élus et restreindre le champ d'action des groupes de pression. Dans les économies en transition, ces réformes risquent cependant de se heurter soit au manque d'engagement ou de crédibilité des acteurs publics, soit à l'hostilité ouverte des détenteurs d'intérêts acquis, soit enfin à la

méfiance de la société civile. Celle-ci peut voir dans ces réformes le moyen de sanctionner des cas marginaux de corruption sans s'attaquer à la grande corruption qui implique des réseaux politico-économiques puissants et bien organisés.

3.2. Des pistes complémentaires

Dans les économies de l'Est, les moyens de limiter la discrétion des acteurs publics et l'action des groupes de pression peuvent être de nature exogène - la pression bruxelloise, l'assistance financière internationale - ou endogène - le comportement de ces agents eux-mêmes.

Parmi les pays de l'Est qui vont adhérer à l'Union européenne (UE), certains, très avancés dans leur transition économique et démocratique, essentiellement les pays d'Europe centrale et les Etats baltes, ont un niveau de capture de l'Etat très faible. Pour les autres, les pays d'Europe orientale, la perspective de leur adhésion les contraint à adopter des politiques internes favorisant la cohésion sociale et luttant contre la corruption. La proximité de l'UE est ainsi de nature à jouer un rôle décisif en faveur d'une réduction de l'espace discrétionnaire des élus et d'une limitation de l'action des groupes d'intérêt dans la définition des politiques publiques (Roland et Verdier [1999]).

Le financement extérieur d'institutions internationales peut permettre, notamment dans les pays de la Communauté des Etats Indépendants, la relance des réformes bloquées à mi-parcours en offrant des compensations financières aux acteurs publics et privés afin de briser leur résistance au processus de réforme. C'est un nouvel échange de ressources qui, à la différence de celui qui accompagne la corruption, peut prendre des formes officielles, légales et transparentes. Les acteurs publics et privés seront alors conduits à arbitrer entre les avantages électoraux et redistributifs qu'ils retirent de cet échange et les inconvénients qui en découlent pour leurs portefeuilles d'activités.

Dans le cas des agents publics, un leader charismatique, des réformateurs avisés, des acteurs publics en quête de reconnaissance nationale ou de prestige international, des anciens hauts fonctionnaires internationaux de retour dans leur pays, une nouvelle génération d'hommes et de femmes politiques mus par des idéaux de réformes peuvent bénéficier de cet échange de ressources afin d'asseoir leur autorité politique et engager la poursuite des réformes dans leur pays.

S'agissant des prédateurs privés, leur attitude peut évoluer s'ils admettent que leurs intérêts économiques seront mieux défendus à long terme dans un système où les droits de propriété sont protégés et l'état de droit respecté plutôt que dans une économie où la loi de la jungle s'impose. Ils peuvent vouloir consolider leurs avantages acquis en renonçant à des gains de court terme (maintien de subventions, arriérés de paiement) et en optant pour une stratégie de création de richesses pérennes dans un environnement macro-économique stabilisé. Ces acteurs privés peuvent alors vouloir rechercher une diversification du financement de leur accumulation de capital et accepter de collaborer avec les institutions internationales dans la poursuite des réformes.

Conclusion

Dans cet article, nous avons proposé une économie politique des privatisations à l'Est qui s'inscrit dans le prolongement de la nouvelle économie politique de la transition. Dans un contexte de libéralisation de l'activité économique, et donc de réduction des rentes mercantilistes associées aux protections douanières ou aux politiques industrielles, nous avons suggéré que les politiques publiques de privatisations étaient devenues le nouvel enjeu d'un vaste marchandage entre acteurs publics et privés. Une "nouvelle" corruption en a résulté, favorisée par un désengagement de l'Etat dans les entreprises ou bien par son «mime rusé» [Hibou, 1999] qui a permis à la nouvelle élite politico-économique de détourner, à des fins opportunistes, les objectifs standard initiaux assignés aux privatisations.

Sur la question de savoir si la transition politique (la démocratisation) et économique (la libéralisation) ont encouragé ou à l'inverse réduit les opportunités de corruption à l'Est, soulignons, pour finir, que les Etats qui ont pu ou su mettre en place rapidement des structures institutionnelles de contrôle social de l'action publique ont limité les phénomènes de corruption associés à cette double transition. C'est le cas des pays d'Europe centrale et des Etats baltes. En revanche, les Etats qui ont été défaillants dans l'institutionnalisation de contre-pouvoirs n'ont pas pu échapper à une forte corruption politico-économique fécondée par ces deux évolutions. C'est le cas d'un grand nombre de pays de la Communauté des Etats Indépendants ou d'Europe orientale. De la capacité des Etats à mettre en place des structures efficaces de gouvernance publique dépend ainsi la limitation des marges discrétionnaires et des comportements opportunistes des acteurs publics, la réduction des phénomènes de corruption et l'accélération du processus de réformes engagées au profit du plus grand nombre.

Bibliographie

- ÅSLUND A. [1994], «Lessons of the First Four Years of Systemic Change in Eastern Europe», *Journal of Comparative Economics*, vol 19, pp. 22-39.
- ÅSLUND A. [1995], «The Political Economy of Post-Communist Transformation», *paper prepared for the World Background Development Report 1996*, Washington : The World Bank.
- ÅSLUND A., BOONE P., JOHNSON S. [1996], «How to Stabilise : Lessons from Post-Communist Countries», *Brookings Papers on Economic Activity*, n°1, pp.217-313.
- BALCEROWICZ L. [1994], «Fallacies and other Lessons», *Economic Policy*, décembre, pp.17-50.
- BALCEROWICZ L., GELB A. [1994], «Macropolicies in Transition to a Market Economy», in *Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington : the World Bank, pp. 21-56.
- BERG A., BORENSZTEIN E., SAHAY R., ZETTELMEYER J. [1999], «The Evolution of Output in Transition Economies : Explaining the Differences», *IMF, Working Paper*, n° WP/99/73, Washington : International Monetary Fund, mai, 81 pages.
- BHAGWATI J.N. [1982], «Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities», *Journal of Political Economy*, vol 99, numéro 5, pp 988-1002.
- BLANCHARD O., DORNBUSCH R., KRUGMAN P., LAYARD R., SUMMERS L. [1991], *Reform in Eastern Europe*. Cambridge, MA : MIT Press, pp. 31-58.
- BOYCKO M., SHLEIFER A., VISHNY R. [1993], «Privatizing Russia», *Brookings Papers on Economic Activity*, n°2, pp.139-192.

- BOYCKO M., SHLEIFER A., VISHNY R.** [1994], «Voucher Privatization», *Journal Finance Economic*, 35, pp. 249-266.
- BOYCKO M., SHLEIFER A., VISHNY R.** [1996], «A Theory of Privatization», *Economic Journal*, 106, pp.309-419.
- BRANDER J., SPENSER B.** [1984], «Tariff Protection and Imperfect Competition», in Kierzkowski.H ed., *Monopolistic Competition and International Trade*, Clarendon Press, Oxford.
- BRENNAN G., BUCHANAN J.M.** [1980], *The Power to Tax : Analytical Foundation of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press.
- BUCHANAN J., TULLOCK G.** [1962], *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- CARTIER-BRESSON J.** [1992], «Eléments d'analyse pour une économie de la corruption», *Revue Tiers Monde*, n° 131, pp. 581-609.
- CARTIER-BRESSON J.** [2000], «Corruption, libéralisation et démocratisation», *Revue Tiers Monde*, n° 161, pp. 9-22.
- COMMANDER S., FRYE T.**[1999], «The Politics of Economic Reform», *Transition Report, 1999, Ten Years of Transition*, London, European Bank for Reconstruction and Development, novembre, pp 102-114.
- DE MELO M., DENIZER C., GELB A.** [1996], «From Plan to Market : Patterns of Transition», *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 1564, Washington : the World Bank, 63 pages.
- DE MELO M., DENIZER C., GELB A., TENET S.** [1997], «Circumstances and Choice : the Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies», *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 1866, Washington : the World Bank, 80 pages.
- DE MELO M., DENIZER C., GELB A., TENET S.** [2001], «Circumstances and Choice : the Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies», *World Bank Economic Review*, vol 15, n° 1, pp 1-31.
- DENIZER C.** [1997], «Stabilisation Adjustment and Growth Prospects in Transition Economies», *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 1855, Washington : the World Bank, 37 pages.
- DETHIEZ J.J., GHANEM H., ZOLI E.** [1999], «Does Democracy Facilitate the Economic Transition ? An Empirical Study of Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union», *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2194, Washington : The World Bank, 30 pages.
- DEWATRIPONT M., ROLAND G.** [1992 a], «Economic Reform and Dynamic Political Constraints», *Rewiew of Economic Studies*, (59), pp. 703-730.
- DEWATRIPONT M., ROLAND G.** [1992 b], «The Virtues of Gradualism and Legitimacy in Transition to a Market Economy», *Economic Journal*, 102, pp. 291-300.
- DEWATRIPONT M., ROLAND G.** [1996], «Transaction as a process of large-scale intititutional change» *Economics of Transition*, vol 4, n° 1, pp. 1-30.
- DIXIT A.** [1996], *The Making of Economic Policy : A Transational Cost Politics Perspective*, MIT Press, Cambridge.
- FAMA E.** [1980], «Agency Problems and the Theory of the Firm», *Journal of Political Economy*, Vol 88, n° 2, avril, pp 288-307.
- FAMA E., JENSEN M.** [1983 a], «Agency Problems and Residual Claims», *Journal of Law and Economics*, Vol.26, juin, pp 327-350.
- FAMA E., JENSEN M.** [1983 b], «Separation of Ownership and Control», *Journal of Law and Economics*, Vol.26, juin, pp 301-326.
- FISCHER S., GELB A.** [1991], «Process of Socialist Economic Transformation», *Journal of Economic Perspectives*, vol 5, [1], pp. 91-105.

FISCHER S., SAHAY R. [2000], «The Transition Economies After Ten Years», *IMF, Working Paper*, n° WP/00/30, Washington : International Monetary Fund, février, 44 pages.

FISCHER S., SAHAY R., VÈGH C.A. [1996.a], «Stabilization and Growth in Transition Economies : the Early Experience», *Journal of Economic Perspectives*, vol 10, n° 2, pp. 45-66.

FISCHER S., SAHAY R., VÈGH C.A. [1996.b], «Economies in Transition : the Beginnings of Growth», *American Economic Association Papers and Proceedings*, vol 86, n° 2, pp 229-233.

FISCHER S., SAHAY R., VÈGH C.A. [1998], «From Transition to Market : Evidence and Growth Prospects», *IMF, Working Paper*, n° WP/98/52, Washington : International Monetary Fund, avril, 36 pp.

FRYDMAN R., EARLE J.S., RAPACZYNSKI A., EARLE J.S [1993], *The Privatization Process in Central Europe*. Budapest : Central European University Press CUE

FRYDMAN R., GRAY C., RAPACZYNSKI A. (eds), [1996], *Corporate Governance in Central Europe and Russia*. Volume 1 : Banks, Funds and Foreign Investor. Volume 2 : Insiders and the State. Budapest : Central European University Press.

FRYDMAN R., RAPACZYNSKI A. [1994], *Privatization in Eastern Europe : Is the State Withering Away ?* Budapest : Central European University Press.

GROSSMAN H., HELPMAN E. [1994], «Protection for Sale», *American Economic Review*, 84, pp. 833-850.

HAVRYLYSHYN O., IZVORSKI I., VAN ROODER R. [1998], «Recovery in Transition Economies 1990-97 : A Stylized Regression Analysis», *IMF, Working Paper*, n° WP/98/141, Washington : International Monetary Fund, septembre, 37 pages.

HAVRYLYSHYN O., ODLING-SMEE J. [2000], «Réformes en panne», *Finances & Développement*, septembre, pp.7-10.

HAVRYLYSHYN O., VAN ROODER R. [2000], «Institutions Matter in Transition, but so do Policies», *IMF, Working Paper*, n° WP/00/70, Washington : International Monetary Fund, mars, 25 pages.

HELLMAN J., GERAINT J., KAUFMANN D. [2000 b], «An Empirical analysis of State Capture and Corruption in Transition», *paper prepared for the ABCDE 2000 Conférence*, Washington : The World Bank.

HELLMAN J., GERAINT J., KAUFMANN D., SCHANKERMAN M. [2000 a], «Measuring Governance, Corruption, and State Capture : How firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies», *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2312, Washington : The World Bank, 44 pages.

HELLMAN J., SCHANKERMAN M. [2000], «Intervention, Corruption and Capture : the Nexus between Enterprises and the State», *Economic of Transition*, vol 8, n° 3.

HERNADEZ-CATA E. [1997], «Liberalization and the Behavior of Output during the Transition from Plan to Market», *Staff Papers*, IMF, 44, pp. 405-429.

HETTICH W., WINER.S.[1988], «Economic and Polical Foundation of Tax Structure», *American Economic Review*,78, (4).

HIBOU B.[1988], *La privatisation des Etats*, Karthala, Paris.

JENSEN M.C., MECKLING W.H. [1976], «Theory of the Firm : Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure», *Journal of Financial Economics*, Vol 3,octobre, pp 305-360.

KAUFMANN D., SIEGELBAUM P. [1996], «Privatization and Corruption in Transition Economies», *Journal of International Affairs*, vol 50, (2), pp.419-458.

Krueger A.O. [1974], «The Political Economy of the Rent-Seeking Society», *American Economic Review*, 64, juin pp 291-303.

Krueger A.O. [1993], *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, MIT, Press.

LABARONNE D. [2000], «Privatisation et performances des firmes des économies de l'Est», *Communication au Congrès de l'AFSE*, 21-22 septembre 2000, publication à venir (2002) dans la *Revue Economique*.

LAFFONT J.J. [2000], «Etapes vers un Etat moderne, une analyse économique», in *Etat et gestion publique Rapport du Conseil d'Analyse Economique*, CAE n°24, pp.117-149.

LIPTON D., SACHS J. [1990], « Creating a Market Economy in Eastern Europe », *Brookings Papers on Economic Activity*, n°1, pp. 75-133.

NORTH D. [1991], *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, New York, Cambridge University Press.

OLSON M [1982], *The Rise and Decline of Nations : Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press.

OLSON M. [1965], *The logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.

RODRIK D. [1995], «The Dynamics of Political Support for Reform in Economies in Transition», *Journal of Japanese and International Economics*, pp.403-425.

ROLAND G. [1991], «The political Economy of Sequencing Tactics in the Transition», in Csaba L. (ed), *Systemic Change and Stabilisation in Eastern Europe*, Aldershot, Dartmouth, pp. 47-64.

ROLAND G. [1993], «The Political Economy of Restructuring and Privatization in Eastern Europe», *European Economic Review*, 37, pp. 533-540.

ROLAND G. [1997], «Political Constraints and the Transition Experience», in ZECCHINI S. editor. *Lessons from the Economic Transition*, OECD, Kluwer Academic Publishers, pp.169-187.

ROLAND G. [1997], «Political Constraints and the Transition Experience», in ZECCHINI S. editor. *Lessons from the Economic Transition*, OECD, Kluwer Academic Publishers, pp.169-187.

ROLAND G., VERDIER [1999], «Transition and the Output Fall», *Economic of Transition*, 7, pp. 1-28.

SACHS J. [1990], «Accelerating Privatization in Eastern Europe» *World Bank Conference on Development Economics*, Washington D.C., 25-26 avril.

SACHS J. [1992], «Privatization in Russia : Some Lessons from Eastern Europe», *American Economic Review*, Papers and Proceedings, vol 82, n°2, pp 43-48.

SHLEIFER A, TREISMAN D. [2000], *Without a Map : Polical Tactics and Economic Reform in Russia*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

SHLEIFER A., VISHNY R. [1993], «Corruption», *The Quarterly Journal of Economics*, 108,(3), pp. 599-617.

SHLEIFER A., VISHNY R. [1994], «Politicians and firm», *The Quarterly Journal of Economics*, 109, (4), pp. 995-1025.

STIGLITZ J. [1999], «Whither Reform ? Ten Years of the Transition», Paper prepared for *Annual Bank Conference on Development Economics*, World Bank, Washington D.C. The World Bank, 28-30 avril 1999, 32 pages.

WEBER M. [1947], *The Theory of Social and Economic Organisation*, Edimbourg.

WORLD BANK [1997.a], *Helping Countries Combat Corruption, The Role of the World Bank , PREM* (poverty reduction and economic management).

WORLD BANK [1997.b], *L'Etat dans un monde en mutation, Rapport sur le développement dans le monde*.

WORLD BANK [2000], *Anticorruption in Transition : A contribution to the Policy*, september, 136 pages.