

# Privatiser de manière juste des systèmes soviétisés

par

■ **Michel Sigaud** ■

Ancien expert auprès de la Commission européenne

## En bref

Michel Sigaud a travaillé sur des chantiers sensibles après la dissolution de l'Union soviétique : la privatisation des kolkhozes, des sovkhozes et de grands groupes publics, ainsi que la création d'un cadre législatif, jusqu'en Russie, pour réglementer le marché foncier. Quelles institutions mettre en place? Comment contenir la corruption et assurer une saine gestion des finances publiques? Sur ces sujets ont été développés des savoir-faire et des coopérations avec des acteurs locaux, souvent remarquables. Depuis 2005, les institutions internationales (FMI, Banque mondiale, Commission européenne) ont élaboré des outils d'évaluation tel le PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*), qui permet de jauger la crédibilité budgétaire, la qualité et la transparence de la gestion des finances publiques. Michel Sigaud est intervenu dans une quinzaine de pays francophones et anglophones pour passer au crible leur gestion des finances publiques.

Compte rendu rédigé par Pascal Lefebvre

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse les comptes rendus, les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs. Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

Parrains & partenaires de l'École de Paris du management :

Algoé<sup>1</sup> • Chaire etilab • Chaire Mines urbaines • Chaire Phénix – Grandes entreprises d'avenir • ENGIE • Groupe BPCE • Groupe CHD • GRTgaz • IdVectoR<sup>2</sup> • L'Oréal • La Fabrique de l'industrie • Mines Paris – PSL • RATP • Université Mohammed VI Polytechnique • UIMM • Ylios<sup>1</sup>

1. pour le séminaire Vie des affaires / 2. pour le séminaire Management de l'innovation

Pour le compte des Nations unies, de la Banque mondiale, de la Commission européenne et du Fonds monétaire international (FMI), je suis intervenu dans la quasi-totalité des pays africains – à l’exception du Soudan et du Kenya – dans le cadre de projets de développement économique, et ce, jusqu’en 1991. En tant que fonctionnaire des Nations unies, j’avais participé, en Afrique, à la privatisation de nombreuses entreprises publiques et de régies, qui avaient été créées, dans les années 1960 à 1980, avec l’aide de la Banque mondiale. Nous avons alors suivi le modèle ultralibéral de dérégulation de l’École de Chicago, sans atteindre les résultats escomptés. En effet, les gouvernements de ces pays nouvellement indépendants ont immédiatement recréé d’autres structures à la tête desquelles ils se sont empressés de placer leurs proches afin d’accumuler indûment des fortunes personnelles.

Nous étions quelques-uns à avoir cette expérience des privatisations, en Afrique ou en Asie. C’est pourquoi la Commission européenne nous a proposé, dès la fin de l’année 1991, après l’éclatement de l’URSS (Union des républiques socialistes soviétiques), d’intervenir dans les pays d’Europe de l’Est, dans le cadre de ses Instruments financiers – dénommés PHARE et CARDS pour l’Europe centrale et TACIS pour l’Europe orientale et l’Asie centrale – pour des missions d’assistance technique. Mes domaines d’intervention étaient l’agriculture, les finances publiques et la sécurité alimentaire.

### Possession ou droit d’usage ?

À partir de 1992, les pays du Caucase et d’Asie centrale se sont trouvés dans une situation très précaire en matière de sécurité alimentaire. À un degré moindre, il en a été de même en Bulgarie, où nous avons été sollicités pour une remise en ordre du ministère de l’Agriculture, l’intégralité de ses fonctionnaires ayant été démis de leurs fonctions par le nouveau pouvoir pro-européen en place. Dans ce pays, sous le régime communiste, les grandes coopératives de production agricole avaient permis des avancées indiscutables, en particulier avec un développement mécanique raisonné. Cependant, comme dans tous les autres pays communistes d’Europe centrale, le problème majeur portait sur l’inadéquation entre l’esprit du paysan traditionnel, attaché à sa terre, et la collectivisation des exploitations privées, violemment imposée par Staline. Cette mainmise brutale de l’État sur le secteur agricole s’est traduite, dès 1935, par un effondrement des rendements, en particulier en Ukraine, pays pourtant de grande tradition céréalière. Preuve était faite que l’on ne transforme pas un paysan en ouvrier et qu’il n’est pas possible d’appliquer une vision industrielle à l’un des secteurs les plus complexes qui soit pour un économiste, du fait des problématiques psychologiques et culturelles qui le traversent.

À partir de 1993, je me suis retrouvé en Géorgie, premier pays de l’ex-Union soviétique où je suis intervenu, juste à la fin d’une guerre civile d’un an qui opposa Zviad Gamsakhourdia, premier président démocratiquement élu d’une ex-république soviétique, à l’équipe d’Edouard Chevardnadze, artisan de la perestroïka, ancien ministre des Affaires étrangères sous Gorbatchev et qui sera président du pays de 1995 à 2003. À cette occasion, j’ai découvert chez les Géorgiens un sentiment très répandu d’amour/détestation envers les Russes et la Russie, en raison de la très ancienne colonisation sous le règne de Catherine II, et ce bien que le géorgien Staline ait dirigé l’URSS pendant trois décennies.

La perestroïka avait établi un système de péréquation dans la répartition des ressources financières allouées par Moscou à chacune des républiques de l’Union. Chaque république, à son tour, répartissait les ressources entre les diverses communes et entreprises publiques selon ce système de péréquation, au demeurant très inéquitable. Il y avait donc des républiques riches et d’autres, dont la Géorgie, qui étaient pauvres.

Avec le ministère de l’Agriculture, nous avons œuvré à la privatisation des kolkhozes et sovkhozes. Alors qu’il n’y avait plus rien à manger à Tbilissi, la capitale géorgienne, et que l’Union européenne fournissait du blé et de la farine à tous les pays du Caucase, dans ces kolkhozes, on ne manquait de rien. En effet, si toutes

ces exploitations collectives pratiquaient une rétention de leur production par crainte de l'avenir, de leur côté, leurs travailleurs s'étaient vu allouer une parcelle de terre dans le cadre des lois de restitution. Ils y produisaient, de façon intensive, de quoi subvenir à leurs propres besoins, mais aussi des surplus qu'ils vendaient au marché. Chacun avait bien compris que la rareté de ces produits faisait s'envoler les prix pour son plus grand profit.

Certains de ces kolkhozes étaient situés à la frontière arménienne et, lors des repas – moments politiques par excellence –, des Arméniens, installés depuis des siècles en Géorgie et tous sujets de l'empire russe puis de l'URSS, nous interrogeaient souvent sur ce que pouvait signifier le concept de souveraineté et la détention de passeports distincts pour les uns ou les autres. Faire accepter à ces Arméniens que, s'ils avaient un passeport géorgien, ils étaient désormais des Géorgiens, heurtait profondément leur sentiment d'appartenance à la communauté arménienne. Ainsi, avec les constitutionnalistes de l'université de Tbilissi, nous nous interrogeons sur la possibilité de créer un statut intermédiaire d'"étrangers privilégiés". Ce statut leur aurait permis d'être détenteurs d'un passeport arménien tout en disposant des droits acquis au fil du temps sur la terre qu'ils cultivaient depuis toujours, avec la possibilité notable d'obtenir un titre de propriété. Ils auraient de plus été soumis aux mêmes devoirs qu'un citoyen géorgien, sauf celui d'être mobilisable par la Géorgie. Or, être citoyens arméniens, en temps de guerre avec le Haut-Karabakh, impliquait pour eux le risque d'être envoyés au front par le gouvernement arménien, ce qui ne les poussait guère à souscrire à cette proposition. Nous avons finalement découvert qu'à l'époque du passeport impérial, ils étaient bien sujets du tsar, mais de nationalité arménienne, situation qui avait perduré sous l'URSS et les satisfaisait. Le concept d'étranger privilégié leur était donc incompréhensible, de même que ceux, en droit, de nationalité et de souveraineté.

Ce problème se pose toujours entre Arméniens et Azerbaïdjanais, les habitants du Haut-Karabakh souhaitant obtenir le passeport arménien tout en obtenant la pleine propriété, et non un simple droit d'usage, sur leurs terres enclavées en Azerbaïdjan, situation inacceptable pour les autorités de la capitale, Bakou, pour qui cette terre est inaliénable « *parce que c'est Dieu qui nous l'a donnée* », selon les termes du premier ministre azerbaïdjanais de l'époque. Les découpages territoriaux arbitraires, décidés en son temps par Staline dans le secret de son bureau, ont créé et font perdurer ces problématiques de guerre liées à la possession de la terre, qui n'a pourtant de valeur que si elle est cultivée, qu'importe qui la cultive. J'ai constaté partout, des Balkans aux républiques anciennement soviétiques, que cette conception de la propriété terrienne est en permanence source de conflits, ces derniers ne reposant sur rien de tangible.

## Entre incurie et corruption

À l'inverse de la Géorgie, largement dépourvue de ressources, mais bénéficiant des apports des touristes russes qui appréciaient beaucoup l'accueil des habitants et les charmes de leur pays, l'Azerbaïdjan était l'une des républiques qui, du fait de ses ressources pétrolières, contribuait le plus au système de péréquation soviétique. Néanmoins, faute pour Bakou d'avoir réalisé les investissements nécessaires, le pétrole et le gaz de ce pays sont rapidement tombés aux mains des grandes compagnies pétrolières internationales, qui ont aussitôt rénové les infrastructures et développé l'extraction offshore dans la mer Caspienne.

Les capacités financières des Azerbaïdjanais en ont alors été renforcées. Elles ont cependant davantage profité à l'armée qu'au secteur agricole, fort peu performant du fait d'un système d'irrigation, mis en place à l'époque soviétique, insuffisamment développé et peu soucieux des ressources en eau de ce pays, qui en manque pourtant. Face à une salinisation des terres les rendant impropres à la culture, les spécialistes des instituts d'agronomie locaux étaient impuissants. Nous leur avons donc fait part des solutions alternatives développées en France. C'est ainsi que nous les avons amenés au Mont Saint-Michel et convaincus de développer l'élevage de moutons de prés salés sur ces terres azerbaïdjanaises, afin de faire concurrence aux productions australiennes et néo-zélandaises.

La Banque mondiale m'a aussi envoyé en Ouzbékistan, afin de mettre en place un système moderne de traitement du coton. Le ministre en charge m'a alors fait part de son souhait d'obtenir les appareils de laboratoires nécessaires pour analyser quelle était la qualité, parmi les trois définies, du coton exporté par son pays sur le marché international. Nous nous sommes alors aperçus, en examinant leur façon de procéder, que, depuis l'époque