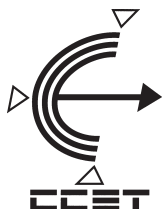


ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE

FÉDÉRATION DE RUSSIE

1997



THÈME SPÉCIAL

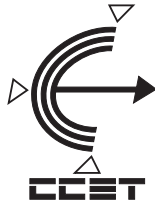
- STABILISATION
- BANQUES COMMERCIALES
- GOUVERNEMENT D'ENTREPRISE

© OCDE, 1997.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférant et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au : Chef du Service des Publications, Service des Publications de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France



CENTRE POUR LA COOPÉRATION AVEC LES ÉCONOMIES EN TRANSITION

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE

1996-1997

FÉDÉRATION DE RUSSIE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la République de Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Published also in English.

© OCDE 1997

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Table des matières

Préface	ix
Évaluation et recommandations	1
Introduction	27
I. Résultats macroéconomiques, politique économique et perspectives	30
Une contraction apparemment interminable	30
Ajustements sur le marché du travail	41
L'ère de forte inflation s'achève	44
Politique monétaire et de change	49
Les défis budgétaires	56
Intégration dans l'économie mondiale	70
Situation actuelle, perspectives à court terme et risques	79
II. Les banques commerciales	85
Introduction	85
Évolution des conditions de l'activité bancaire commerciale en Russie	87
L'état du secteur bancaire commercial : 1995-1997	93
Les grandes banques de Moscou	103
Les activités bancaires dans les régions	108
Les banques commerciales, l'investissement et le gouvernement d'entreprise : problèmes et perspectives	112
Les banques commerciales dans la Fédération de Russie : premiers signes de stabilité ou crise imminente ?	119
III. Entreprises	123
La restructuration et l'expansion des substituts de la monnaie	124
Insolvabilité et défaillance	131
Investissement	135

Obstacles à la restructuration et à l'investissement : gouvernement de l'entreprise, marchés financiers, système fiscal et protectionnisme régional	142
Petites entreprises et entrepreneuriat	148
Privatisation	151
Situation institutionnelle, concurrence et perspectives d'avenir	157
Notes	161
Bibliographie	176
<i>Annexes</i>	
I. Les grandes banques de Moscou	187
II. Substituts de la monnaie	194
III. Fédéralisme budgétaire	203
IV. Les rouages politiques	219
V. Chronologie économique	245
VI. Niveau de vie	256
VII. Tableaux statistiques	265
VIII. Le droit et la politique de la concurrence en Fédération de Russie : le rôle du Comité anti-monopoles	280
IX. Coopération entre l'OCDE et la Fédération de Russie	295

Encadrés

1. La révision des comptes nationaux en 1995	32
2. Moscou et la Russie	38
3. Quelle est l'ampleur réelle du déficit budgétaire ?	59
4. Cadre juridique et réglementaire des banques commerciales russes	90
5. Le succès d'une banque régionale : Solidarnost	111
6. Gazprom : une institution quasi budgétaire	134

Annexes

A1. Administration présidentielle	229
A2. Organes exécutifs de la Fédération de Russie	234

Tableaux

Texte

1. Un stock de capital vieillissant	41
2. Une nouvelle structure des prix à la consommation est apparue	47

3. Indicateurs budgétaires d'ensemble	57
4. Dette publique intérieure	67
5. Dette publique extérieure	78
6. Résultats et prévisions : résumé	82
7. Projet de budget fédéral pour 1998	83
8. Évolution des activités bancaires	87
9. Indicateurs de bilans consolidés	98
10. Les crédits de banques commerciales dans certains pays d'Europe centrale et orientale	101
11. Parts dans les totaux des bilans, 1 ^{er} janvier 1997	101
12. Principaux postes des bilans, 1 ^{er} janvier 1997	102
13. Crédits commerciaux et arriérés bancaires par région	109
14. L'industrie russe : quelques indicateurs	125
15. Ventilation des pertes et des entreprises déficitaires dans l'industrie, la construction et les transports	126
16. Les activités de l'Inspection d'État des impôts et de l'Agence fédérale des faillites, 1996	132
17. Sources d'investissement en capital fixe	138
18. Investissement étranger dans la Fédération de Russie	139
19. Plan d'investissement à moyen terme du gouvernement russe	141
20. Les petites entreprises	149
21. Résultats des privatisations	152
22. Principales ventes aux enchères réalisées dans le cadre d'échanges de prêts contre actions, 1995	154

Annexe

An.1. Principaux indicateurs de bilan des 23 plus grandes banques, au 1 ^{er} janvier 1997	189
An.2. Flux budgétaires non monétaires dans certaines régions en 1996	198
An.3. Répartition des recettes et des dépenses des administrations publiques	205
An.4. Composition des budgets fédéraux et régionaux	206
An.5. Transferts fédéraux aux régions en pourcentage du PIB	207
An.6. Zones économiques spéciales	211
An.7. Caractéristiques des principaux types de prestations sociales fédérales obligatoires, au 1 ^{er} janvier 1997	258

Annexe statistique

A1. Bilan énergétique	266
A2. Principales composantes du PIB	267
A3. Évolution à long terme de l'emploi par secteur	268
A4. Emploi et chômage	269
A5. Salaires et autres revenus moyens	270

A6.	Évolution des principaux déflateurs	271
A7.	Réserves obligatoires	273
A8.	Enquête monétaire	274
A9.	Budget fédéral	275
A10.	Arriérés de paiement	276
A11.	Balance des paiements	277
A12.	Structure sectorielle du commerce extérieur	279

Graphiques

Texte

1.	La Grande Contraction	31
2.	Production de certains biens	35
3.	Fortunes et infortunes industrielles régionales	36
4.	Les combustibles sont-ils un « amortisseur régional » ?	37
5.	Salaires réels versés	40
6.	Chômage déclaré	43
7.	Chômage et production	43
8.	Désinflation	45
9.	L'instabilité des prix relatifs à la production a diminué	47
10.	Prix à la consommation	48
11.	Évolution des taux de change	50
12.	Réserves de change brutes et utilisation des crédits du FMI	51
13.	Taux d'intérêt annualisés	53
14.	Le bond des arriérés	54
15.	Remonétisation	55
16.	La spirale naissante de la dette	68
17.	Exportations de combustibles	71
18.	Normes de fonds propres pour les nouvelles banques	88
19.	Évolution de la composition des actifs des banques commerciales	95
20.	Évolution de la composition des passifs des banques commerciales	96
21.	Part des banques de Moscou dans le total des actifs et du crédit des banques commerciales	104
22.	Part des cinq plus grandes banques dans le total des actifs bruts des banques commerciales	105
23.	Part du troc dans les ventes industrielles	127
24.	Substituts de la monnaie et arriérés d'impôts vis-à-vis des budgets fédéraux et régionaux, 1996	129
25.	Formation brute de capital fixe	136
26.	L'essor du cours des actions	143

STATISTIQUES DE BASE DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE
(1996, sauf indication contraire)

LE PAYS	Superficie (milliers de km ²)	17 075
	Superficie agricole (milliers de km ²)	2 220
LA POPULATION	Population (milliers, fin d'année)	147 976
	Habitants par km ² (fin d'année)	8,7
	Croissance annuelle moyenne de la population (pourcentage, 1992-96)	-0,5
	Emploi (millions, fin d'année)	65,9
	Par secteur (pourcentage du total)	
	Entreprises et organismes publics et municipaux	37
	Secteur privé	38
	Entreprises mixtes	24
	Par branche d'activité (pourcentage du total, 1995)	
	Industrie	26
	Agriculture et sylviculture	16
	Construction	10
	Taux de chômage (pourcentage de la population active, fin d'année)	9,3
	Habitants des grandes villes (milliers)	
	Moscou	8 664
	Saint-Petersbourg	4 801
	Nizhniï-Novgorod	1 376
	Novosibirsk	1 368
LE GOUVERNEMENT/ L'ADMINISTRATION	Système parlementaire bicaméral (l'Assemblée fédérale)	
	Conseil de la Fédération (chambre haute)	178 sièges
	Douma d'État (chambre basse)	450 sièges
	Nombre de factions politiques représentées à la Douma d'État	7
	Administrations régionales	
	Sujets de la Fédération, <i>dont</i> :	89
	Républiques	21
	<i>Kraïs</i> (territoires)	6
	<i>Oblasts</i> (régions)	49
	<i>Oblast</i> autonome	1
	<i>Okrougs</i> autonomes (régions)	10
	Ville de Moscou	
	Ville de Saint-Petersbourg	
LA PRODUCTION	PIB (milliers de milliards de roubles, prix courants)	2 256
	PIB par habitant (dollars EU, taux de change de marché)	2 977
LES FINANCES PUBLIQUES	Recettes des administrations publiques (pourcentage du PIB)	30
	Dépenses des administrations publiques (pourcentage du PIB)	39
	Dette publique intérieure (pourcentage du PIB, fin d'année)	20
LE COMMERCE ET LES FINANCES EXTÉRIEURS	Exportations de biens et de services (milliards de dollars EU)	102,4
	Importations de biens et de services (milliards de dollars EU)	86,0
	Réserves de change brutes de la Banque centrale (milliards de dollars EU, mi-1997)	20,4
	Dette publique extérieure brute (pourcentage du PIB, fin d'année)	28
LA MONNAIE	Unité monétaire : rouble	
	Unités monétaires par dollar EU :	
	Année 1996 (moyenne)	5 121
	Décembre 1996 (moyenne)	5 537
	Fin octobre 1997	5 900

Le projet de rapport sur lequel cette Étude est fondée a été préparé sous la supervision de Silvana Malle et a pour auteurs principaux Vincent Koen et John Litwack. Stephan Barisitz, Seija Lainela, et Donald Van Atta y ont également contribué. L'assistance technique a été assurée par Laura Garcia et le secrétariat par Hazel Rhodes, Valérie Luccioni et Anne Prioul. L'Étude s'inscrit dans le cadre du programme du CCET consacré à la Fédération de Russie, et a été présentée à une réunion spéciale du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement le 30 septembre 1997.

•

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Préface

La coopération entre l'OCDE et la Fédération de Russie a commencé en 1991 avant la désintégration de l'Union soviétique. Le 8 juin 1994, l'OCDE et la Fédération de Russie ont signé une Déclaration sur la coopération afin de développer le dialogue sur les politiques à suivre et d'aider la Russie à se doter d'une économie fondée sur les mécanismes du marché. L'un des principaux éléments de cette Déclaration concernait la réalisation d'études économiques périodiques par le Secrétariat de l'OCDE. Ces études et les examens auxquels procèdent ensuite les pays de l'OCDE dans le cadre du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement visent à présenter des évaluations objectives et à formuler des recommandations dans le domaine de la stabilisation macroéconomique et des réformes structurelles.

La première Étude économique consacrée à la Fédération de Russie a été publiée en septembre 1995. Elle concluait que les réformes orientées vers le marché s'étaient accélérées depuis la dissolution de l'Union soviétique. Le rôle de l'État dans la gestion de l'économie avait été très fortement réduit, tandis que les prix intérieurs et les échanges extérieurs avaient été largement libéralisés. Néanmoins, en 1995, le processus de transformation de la Russie était encore loin d'être achevé. En particulier, le cadre juridique et institutionnel nécessaire au fonctionnement d'une économie de marché n'était pas en place et il restait à assurer et à consolider la stabilisation macroéconomique.

La Russie a beaucoup avancé dans la voie de la transition économique et de l'intégration aux marchés mondiaux depuis 1995. Cette deuxième Étude économique conclut que la politique monétaire a permis des progrès très importants vers la stabilité des prix, condition indispensable à une croissance viable et à un développement durable. Par ailleurs, la longue et pénible contraction de la production semble finalement terminée, avec des signes de reprise dans

plusieurs secteurs de l'économie. Les progrès réalisés dans le domaine de la régulation des marchés financiers et des banques commerciales au cours des deux dernières années ont aussi été remarquables. En dépit de débats et de conflits persistants dans les milieux politiques au sujet de l'orientation que devraient prendre les réformes, un consensus semble commencer à se dégager en Russie sur le fait que l'achèvement de la transition vers une véritable économie de marché est la seule voie susceptible de mener à la croissance et la prospérité.

De nombreux obstacles devront encore être surmontés. Les progrès accomplis sur le plan de la politique monétaire contrastent vivement avec les difficultés persistantes auxquelles se heurte le processus d'assainissement budgétaire en raison d'un régime fiscal qui fonctionne mal et d'un processus budgétaire très problématique. La consolidation des efforts de stabilisation et la relance de l'activité d'investissement seront l'une et l'autre largement tributaires d'une réforme budgétaire, et notamment d'une réforme de la fiscalité. D'autres réformes structurelles seront indispensables dans des domaines comme les marchés financiers et la gouvernance dans les secteurs public et privé sur la base d'un État de droit. Le gouvernement russe est conscient de ces problèmes et a accéléré le rythme des réformes en 1997.

Ces dernières années, l'OCDE et le gouvernement de la Fédération de Russie ont forgé des liens plus étroits et ont développé leur coopération dans d'autres domaines que ceux qui sont couverts par les examens de la situation économique générale réalisés par l'Organisation. L'OCDE a étudié de façon approfondie un certain nombre de questions se rapportant à l'environnement, à l'agriculture et à l'éducation. Ces études permettront d'analyser l'évolution de la situation et de formuler des recommandations d'action. L'OCDE coopère également avec la Russie dans plusieurs autres domaines importants, dont il est question à l'annexe IX de la présente Étude. Cette coopération devrait aider la Fédération de Russie à se doter d'une véritable économie de marché dans le cadre d'institutions démocratiques et d'avancer vers l'objectif ultime de l'adhésion à l'Organisation.

Kumiharu Shigehara
Secrétaire général adjoint

Évaluation et recommandations

Introduction

La première Étude de l'OCDE décrivait un pays en crise

La première Étude consacrée par l'OCDE à l'économie russe portait sur les premières étapes de la transition (1992-94). Instabilité financière frisant l'hyperinflation, rapide contraction de la production, sorties massives de capitaux, progression lente mais régulière du chômage et difficultés sociales ont caractérisé cette période. Ce triste bilan tenait dans une certaine mesure au lourd héritage de sept décennies de pouvoir soviétique. Mais les déficiences de la politique économique et du processus décisionnel étaient aussi en cause.

Des progrès importants ont été réalisés depuis sur la voie de la transition économique...

Deux ans après la publication de la première Étude, des progrès ont été réalisés dans plusieurs domaines. La production a sans doute fini par se redresser, l'inflation est revenue aux alentours de 1 pour cent par mois, le taux de change est devenu l'une des variables macroéconomiques les plus prévisibles et les taux d'intérêt réels ont chuté considérablement depuis 1996. La situation macroéconomique a ainsi été largement stabilisée, grâce à des politiques financières plus restrictives. Les banques commerciales et les marchés de capitaux se sont développés assez rapidement au cours de cette période, à la faveur d'importantes nouvelles législations et réglementations concernant les banques et les entreprises, plus en ligne avec la pratique internationale. Quelques grandes banques moscovites et les groupes financiers-

industriels qui leur sont associés se sont rapidement imposés comme des acteurs importants sur les marchés de capitaux et sur le marché naissant du contrôle des entreprises, jouant également un rôle déterminant dans le développement de la gouvernance. Depuis la fin de 1996, les titres d'un petit nombre de sociétés, travaillant essentiellement dans le secteur de l'énergie et des combustibles, se sont appréciés et sont devenus de plus en plus «liquides». Le risque d'insolvabilité et de faillite est finalement devenu tangible pour la majorité des entreprises et des institutions financières non rentables, ce qui a eu un impact important sur les incitations au niveau microéconomique.

... mais de graves problèmes demeurent, en particulier pour ce qui est des réformes budgétaires et structurelles

Pourtant, l'économie russe continue de souffrir d'un grand nombre de problèmes, dont beaucoup étaient déjà signalés dans la première Étude. La situation budgétaire est particulièrement critique : les recettes ont diminué plus que ne le justifiait la transition vers un État moins hypertrophié et plus efficace, conduisant à des coupes sombres dans les dépenses et à l'accumulation d'une dette publique coûteuse. Les difficultés budgétaires sont elles-mêmes liées aux déficiences observées dans le gouvernement des entreprises et la gestion des affaires publiques. La diminution des bénéfices et des liquidités des entreprises, la prédominance de sociétés contrôlées par l'actionnariat interne, le développement insuffisant des marchés de capitaux et divers problèmes d'incitation au niveau microéconomique ont freiné la restructuration et entraîné de nouvelles baisses de l'investissement. Malgré certaines évolutions positives sur les marchés financiers, le secteur des banques commerciales reste assez problématique dans son ensemble, laissant présager de difficiles choix politiques. La tendance croissante à l'intégration d'entreprises, d'institutions financières et d'organismes gouvernementaux au sein de groupes financiers-industriels fait qu'il est de plus en plus difficile d'assurer les conditions

d'une concurrence loyale et la transparence de la politique économique. L'environnement reste peu favorable aux petites entreprises et à l'esprit d'entreprise. On attend toujours les importants textes de réforme nécessaires pour faire face à nombre de ces problèmes, y compris des législations fondamentales dans les domaines de la fiscalité, des marchés fonciers, de l'investissement étranger et des monopoles naturels.

***Les conflits
entre les divers
organes
gouvernementaux,
les législations
et les
réglementations
continuent
de nuire
au processus
de décision***

Les problèmes au niveau de la législation découlent en partie de l'antagonisme fondamental existant entre les branches exécutive et législative de l'administration fédérale. Cet antagonisme, ainsi que les importants tiraillements entre les autres organes de décision, ont nui à l'opportunité, la cohérence et l'efficacité de la politique économique tout au long de la période de transition (voir annexe IV). L'Étude précédente de l'OCDE soulignait déjà les problèmes posés par la multiplicité des niveaux de décision, et les conflits qui les opposaient, la surabondance des textes législatifs et réglementaires et l'incapacité concomitante de les mettre en œuvre. Dans ces conditions, il reste souvent difficile de mettre clairement en évidence les orientations de la politique gouvernementale. Même lorsque des directives sont formulées, des décisions contradictoires sont souvent prises et les politiques effectivement mises en œuvre peuvent aller dans un sens tout à fait différent. De ce fait, le développement d'un État de droit en matière économique a été très lent. Ces déficiences du processus décisionnel, conjuguées aux affrontements politiques et aux préoccupations qu'ont suscitées chez les pouvoirs publics les élections parlementaires (fin 1995), l'élection présidentielle (milieu de 1996) et la guerre en Tchétchénie, expliquent la lenteur du processus global de réforme structurelle dans l'économie russe en 1995 et 1996 (voir la chronologie de l'annexe V pour plus de précisions).

***Le nouveau
gouvernement
s'est déclaré
déterminé
à inverser
le ralentissement
de la réforme
structurelle
observé
en 1995-96***

Les élections présidentielles de 1996 l'ayant investi d'une importante mission de réforme, le nouveau gouvernement constitué au début de 1997 a déclaré qu'il était déterminé à aller de l'avant et a lancé plusieurs grandes initiatives. Il a soumis un budget révisé pour 1997 et un budget plus réaliste pour 1998. Un nouveau projet de code fiscal a été envoyé au Parlement, proposant une réduction sensible du nombre d'impôts ainsi que la rationalisation du régime fiscal. De nouveaux projets de loi ont aussi été soumis en vue de promouvoir l'investissement étranger. Le versement des arriérés au titre des pensions et des salaires du secteur public a aussi été promis. Une diminution progressive des subventions uniformes au logement devrait intervenir, celles-ci devant être accompagnées par des formes d'assistance sociale mieux ciblées. Le régime des pensions doit être réformé, de façon à réduire la portée des régimes spéciaux et à renforcer le lien entre contributions et pensions. Une autre initiative concerne la création d'organes fédéraux pour la réglementation et le contrôle des monopoles naturels, qui a été depuis longtemps différée, ainsi que des plans destinés à encourager la concurrence dans certaines parties au moins de ces secteurs. Les autorités insistent sur la nécessité d'éliminer la corruption, reconnaissant que celle-ci décourage l'investissement, fausse les priorités en matière de dépenses publiques et freine la croissance. Des règles sont formulées en vue d'une utilisation plus transparente des ressources publiques. Toutes ces réformes entraînent des coûts pour certains groupes, secteurs ou régions et un grand nombre d'entre elles se heurtent à une forte résistance ouverte ou masquée. D'une manière générale, elles vont toutefois dans le bon sens et devraient être poursuivies vigoureusement, bien que certains groupes au Parlement continuent de se montrer intraitables à l'égard de nombre de ces questions.

***Les relations
entre
l'administration
fédérale et les
administrations
régionales
restent difficiles***

Outre les conflits et les problèmes de coordination au sein de l'administration fédérale, les politiques au niveau régional et les relations entre les divers niveaux d'administration continuent d'influer de façon déterminante sur l'environnement économique. La première Étude soulignait les problèmes posés par le fédéralisme budgétaire et la variabilité de la politique économique au niveau régional. Les initiatives prises depuis lors dans ce domaine se sont révélées problématiques, alors que les disparités de développement économique entre Moscou et la plupart des autres régions se sont notablement accentuées. Les administrations régionales ont diversement réagi à cette tendance : certaines ont renforcé les mesures de protection en faveur des entreprises et des institutions financières locales alors que d'autres ont redoublé d'efforts pour attirer des capitaux de Moscou et de l'étranger.

La situation macroéconomique

***La croissance est
sans doute enfin
à portée de main***

La croissance pourrait avoir repris et la production est même en plein essor dans un certain nombre d'entreprises et de localités, surtout, mais pas seulement, dans le secteur des services à Moscou. Cependant, la production continue de se contracter dans un grand nombre de secteurs et régions, parfois de façon spectaculaire. La plupart des données macroéconomiques officielles étant très incertaines, il n'est pas possible d'évaluer de façon précise l'évolution de l'activité globale. Tout bien considéré, il semble néanmoins que l'économie dans son ensemble soit arrivée à un tournant, après sept années de déclin, même si la reprise qui s'amorce n'apparaît pas dans les moyennes annuelles pour 1997. Si une partie des entreprises ont été en mesure de survivre au choc de la libéralisation de 1992 sans véritablement s'ajuster, plus rares sont celles qui ont réussi à faire de même en 1995-96, lorsque la forte appréciation réelle du rouble, ainsi

que la rareté et la cherté du crédit, ont soumis à rude épreuve les producteurs nationaux. Des efforts considérables d'ajustement doivent néanmoins encore être réalisés. A mesure que la restructuration progresse, le chômage déclaré, proche aujourd'hui de 10 pour cent de la population active, continuera probablement d'augmenter.

***La rigueur
de la politique
monétaire
a permis
la désinflation***

Si la croissance mesurée s'est à plusieurs reprises avérée plus fuyante que ne l'impliquait le consensus des prévisionnistes, la désinflation a été plus rapide que ce que l'on anticipait. A moins de 15 pour cent, l'inflation annuelle des prix à la consommation était, au milieu de 1997, descendue au-dessous de l'inflation mensuelle de la fin de 1994. Ce résultat a été rendu possible par le maintien d'une politique monétaire rigoureuse, reposant notamment sur un ancrage nominal sous la forme d'une marge de variation du taux de change, l'élimination des crédits dirigés et la cessation du financement direct du déficit par la Banque centrale. Les taux d'intérêt réels ont grimpé à des niveaux extrêmement élevés, en raison du creusement du déficit budgétaire et, jusqu'à l'automne de 1996 au moins, d'une incertitude politique chronique. Le resserrement financier a aussi contribué à la prolifération des substituts de la monnaie. Des mesures ont été prises récemment pour contenir et mieux suivre l'émission de ces instruments. Les autorités craignent tout particulièrement que certaines administrations régionales aient émis ou assuré des instruments de ce type sous la forme de billets de change, tablant sur la garantie de leur propre solvabilité par le ministère des Finances. L'encours du stock de cette quasi-monnaie n'est pas connu, mais il est certainement considérable.

***La situation
budgétaire
reste très
problématique***

La situation budgétaire en Russie reste très problématique et exige une réforme d'ensemble, en particulier dans le domaine de la fiscalité. Les progrès vers la stabilisation financière ont été freinés par l'érosion des recettes fiscales. Les recettes des administrations publiques ont diminué de 3 points de pourcentage du PIB entre 1994 et 1996, alors même qu'une part croissante des sommes dues étaient acquittées au moyen d'instruments non monétaires. Les arriérés identifiés au titre des impôts et des cotisations sociales ont atteint un niveau sans précédent, approchant 10 pour cent du PIB annuel à la fin de 1996. En outre, les dépenses budgétisées ont été largement sous-financées, ce qui a abouti inévitablement à des décisions injustes donnant lieu à des récriminations sectorielles et régionales et à une agitation sociale, et portant atteinte à la crédibilité du processus budgétaire. L'impuissance récurrente de l'administration fédérale à honorer ses propres engagements budgétaires, en raison en partie des budgets irréalistes résultant des désaccords politiques entre le gouvernement et la Douma, n'a fait qu'aggraver les problèmes de non-paiement dans l'économie, contrecarrant implicitement les efforts engagés plus généralement pour encourager la primauté du droit et le respect des contrats.

Finances publiques

***Il faudra viser
à dégager
un excédent
primaire,
du moins
à moyen terme***

La réduction du déficit budgétaire primaire (c'est-à-dire le déficit avant les paiements d'intérêts) est devenue impérative car la charge des déficits budgétaires accumulés depuis le début de la transition a rapidement augmenté, du fait de taux d'intérêt réels élevés et d'un faible niveau d'activité : en 1996, le service de la dette a représenté à lui seul 30 pour cent de l'ensemble des dépenses du budget fédéral et est entré pour plus des deux tiers dans le déficit de 8 pour cent du PIB de ce budget. Un excédent primaire doit donc de

toute évidence être dégagé pour, du moins à moyen terme, éviter que la dette ne s'emballé et ne devienne incontrôlable. Dans ces conditions, l'objectif que s'est fixé le gouvernement, à savoir un déficit primaire limité en 1998, se transformant en excédent d'ici à l'an 2000, semble être un choix approprié.

***Les recettes
et les incitations
économiques
ont souffert
du mauvais
fonctionnement
du régime fiscal***

L'érosion des recettes fiscales a été due non seulement à une baisse des bénéfiques, mais aussi à un mauvais fonctionnement du régime fiscal. La période de transition a été marquée à la fois par une prolifération du nombre d'impôts, y compris ceux associés à divers fonds extrabudgétaires, et par des ajustements constants des règles fiscales visant à augmenter les recettes de l'État. Dans certains cas, ces changements ont été appliqués à titre rétroactif. En partie parce que la charge fiscale explicite était souvent élevée, les exonérations spécifiques se sont aussi multipliées. Les campagnes de recouvrement des impôts d'«urgence» ont impliqué à la fois de lourdes pénalités et une application très discrétionnaire de celles-ci. Ces politiques témoignent d'une conception gouvernementale assez étriquée de la réalisation des objectifs budgétaires de l'exercice, l'effet cumulé de ces mesures allant dans le sens inverse à celui souhaité. Du fait de la nature du régime fiscal existant ainsi que du nihilisme juridique qui a caractérisé l'époque soviétique, la population considère encore largement la fraude fiscale comme une condition nécessaire à la survie. Les nombreuses exonérations laissées à la discrétion des autorités ajoutent à la complexité et à l'arbitraire de la fiscalité, risquant aussi de nuire au libre jeu de la concurrence et ouvrant la porte à la corruption. La charge fiscale qui en résulte a été très inégale et très inéquitable. Encore plus que la charge fiscale moyenne elle-même, les changements continus des règles fiscales ont sensiblement découragé l'investissement et la restructuration au niveau microéconomique tout au

long de la période de transition. D'où le risque élevé d'incertitude quant à l'incidence des futures règles fiscales et, pire encore, le risque que les agents économiques anticipent que les succès qu'ils rencontreront à l'avenir ne soient en fait que l'occasion pour les autorités de ponctionner les profits supplémentaires au moyen de hausses d'impôts.

Une réforme radicale des impôts est à l'ordre du jour

Une réforme complète et de grande ampleur du régime fiscal aurait déjà dû être réalisée depuis longtemps. Cette réforme devrait sensiblement réduire le nombre et les taux des impôts et créer un cadre en vertu duquel les règles fiscales ne pourraient être modifiées que dans des circonstances exceptionnelles. En outre, les nombreuses exonérations et possibilités d'évasion fiscale devraient être éliminées et l'assiette d'imposition devrait être élargie. Les modifications rétroactives des règles fiscales devraient être évitées. Les versions successives du projet de code fiscal à l'examen depuis 1995 ont généralement été compatibles avec ces objectifs. Le projet de code fiscal soumis par le gouvernement au Parlement au printemps de 1997 propose une réduction du nombre d'impôts et l'élimination de la plupart des exonérations. Il prévoit également le passage de la comptabilité sur la base des paiements à la comptabilité sur la base du fait générateur, ce qui réduirait les incitations à constituer des arriérés et à recourir au troc et permettrait de déceler plus rapidement les entreprises non rentables. Ce projet rationalise la structure de certains des principaux impôts, unifiant les taux de la TVA et simplifiant le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Il définit les droits et obligations des contribuables ainsi que les pouvoirs et responsabilités des autorités fiscales, établissant un mécanisme administratif et judiciaire de recours. Son adoption contribuerait à réduire les possibilités d'improvisation – par exemple sous la forme de programmes d'urgence d'accroissement des recettes – ainsi que les incertitudes qui

en découlent et qui découragent les investisseurs potentiels. Conjointement avec le Code budgétaire également en cours de discussion, il devrait fournir le fondement légal d'une clarification durable des relations budgétaires entre les différents niveaux de l'administration.

Les controverses politiques ont retardé l'adoption d'un code fiscal

Malgré un consensus général au sein du gouvernement russe sur la nécessité d'une réforme fiscale, l'adoption de cette réforme a été retardée par d'importantes controverses au sein des milieux politiques sur la nature précise des réformes à entreprendre. Les deux points d'achoppement essentiels concernent la crainte qu'une réduction substantielle (et nécessaire) de la charge fiscale n'aggrave les problèmes budgétaires déjà critiques et l'opinion de plusieurs sujets de la Fédération selon laquelle les mesures envisagées pour limiter leur pouvoir en matière fiscale constituent une atteinte à leur souveraineté.

Des solutions existent pour ces problèmes

Même si, comme le gouvernement en a conscience, la mise en œuvre d'une bonne réforme fiscale d'ensemble pourrait à court terme avoir une incidence négative sur les recettes fiscales, l'incidence à moyen et à long terme devrait être positive, non seulement pour les recettes mais aussi pour les incitations, l'investissement et la mise en place d'un État de droit dans le domaine économique. De fait, une réforme fiscale d'ensemble est le seul moyen de sortir du cercle vicieux caractérisé par d'insuffisantes recettes, de médiocres incitations et une fraude généralisée. En tant que législation fédérale, le Code fiscal devrait viser en particulier à énoncer des règles claires et simples et prévoir également des dispositions rigoureuses pour la protection des droits des contribuables. Si la question de l'autorité réglementaire aux échelons inférieurs de l'administration menace de faire dérailler l'ensemble de la réforme fiscale, comme cela semble avoir été le cas en 1995, certains compromis dans ce domaine

devraient être possibles. En tout état de cause, l'influence des administrations régionales et locales sur les entités économiques relevant de leur juridiction s'étend déjà bien au-delà de la fiscalité. Pour encourager, dans les régions, des politiques fiscales et autres allant dans le sens de la réforme, il faudra un ensemble distinct de mesures, décrites ci-après.

Les dépenses devraient être rationalisées

Il sera difficile de réduire encore les dépenses autres que les paiements d'intérêts, car les engagements budgétaires, y compris les paiements de salaires garantis par la loi, n'ont déjà pas été honorés complètement ces dernières années. Même les dépenses budgétisées dans certains domaines importants, comme la sécurité nucléaire et la lutte contre la pollution, ont été notoirement insuffisantes. Néanmoins, des possibilités importantes d'économies existent, à commencer par un meilleur contrôle de l'utilisation des crédits budgétaires actuels. Le Code budgétaire actuellement en cours d'examen devrait y pourvoir. Le rééquilibrage de la composition des dépenses, notamment la réduction de diverses formes de subventions et un meilleur ciblage de l'aide sociale au sens large, peut aussi se traduire par une baisse des dépenses budgétaires.

Commerce extérieur, entrée de capitaux et investissements

Le commerce extérieur est en expansion

Contrairement à la production, qui s'est contractée, le commerce extérieur s'est fortement développé en 1995-96. Du côté des exportations, il a été encouragé par la suppression des restrictions, notamment dans le secteur pétrolier. L'augmentation des importations a été largement imputable à la forte appréciation du taux de change réel. Conformément à la volonté de la Russie d'adhérer à l'Organisation mondiale du commerce, les obstacles commerciaux à l'import, mesurés par les droits moyens, n'ont pas beaucoup

augmenté et les mesures non tarifaires ont été utilisées assez parcimonieusement, bien que l'introduction de telles mesures dans certains secteurs ait été régulièrement envisagée. Comme pour la fiscalité intérieure, toutefois, il faut de la stabilité dans les règles et de la prévisibilité dans leur mise en œuvre.

Les entrées de capitaux augmentent, mais l'IDE reste peu important

Les entrées de capitaux se sont sensiblement redressées, atteignant 2½ pour cent du PIB en 1996. Les investissements directs sont néanmoins restés très limités. Rapportés au nombre d'habitants, ils se situent même au-dessous des faibles niveaux enregistrés en Roumanie et en Bulgarie. Ceci s'explique par l'instabilité et le caractère arbitraire du régime fiscal, les incertitudes entourant les droits de propriété et, plus généralement, les aléas liés au manque de prévisibilité et de stabilité des lois et réglementations touchant l'IDE. On peut citer notamment ici les contradictions entre la législation et les règles établies pour l'IDE aux divers niveaux de l'administration. Les investissements de portefeuille, encouragés par une libéralisation progressive des contrôles de capitaux, jouent un rôle croissant dans le financement des déficits budgétaires, aux niveaux national et infranational. L'intérêt porté aux nouveaux titres de dettes russes a également été favorisé par la régularisation tardive, mais bienvenue, de la dette extérieure du pays. Un suivi attentif de l'émission de nouveaux titres de dettes est impératif, toutefois, pour éviter d'accumuler de nouveau une dette extérieure excessive.

La chute de l'investissement continue

La revitalisation de l'économie russe exige d'importants apports de nouveaux capitaux. Or, l'activité d'investissement a enregistré ces dernières années une baisse encore plus marquée que celle de la production et rien n'indique pour le moment que cette tendance est prête à s'inverser. La forte diminution du financement de l'investis-

sement par l'État depuis le début de la transition n'a encore été compensée ni par le réinvestissement des bénéfices, ni par les marchés de capitaux. Malgré des taux d'épargne raisonnablement élevés selon certaines mesures, la faiblesse de l'intermédiation financière, la réduction des bénéfices et des actifs liquides ainsi que les problèmes liés au gouvernement des entreprises et aux incitations ont entravé l'acheminement de l'épargne (envisagée) vers l'investissement intérieur. Les projets de loi visant à stimuler l'investissement étranger se sont constamment heurtés à une forte opposition du Parlement. Le gouvernement constitué en mars 1997 s'efforce de nouveau de faire adopter plusieurs nouveaux projets de loi dans ce domaine, y compris une nouvelle proposition visant à modifier les lois sur les accords de partage de la production et l'investissement étranger. Ces projets de loi ont à juste titre pour objectif de garantir aux investisseurs une certaine stabilité et comprennent des clauses de maintien des droits acquis. Outre cette législation, nécessaire au même titre qu'un nouveau code fiscal, la reprise de l'investissement dépend des politiques en faveur du développement des marchés de capitaux, comme on le verra ci-après. Un code foncier est également nécessaire pour clarifier et protéger les droits de propriété sur la terre.

Les banques et les marchés de capitaux

La réglementation des marchés de capitaux et des banques commerciales s'est améliorée...

Outre les progrès sur la voie de la stabilisation, des résultats notables ont été obtenus sur le front de la législation et de la réglementation des marchés de capitaux et des banques commerciales. Deux lois de 1995 sur les sociétés et les marchés de titres devraient offrir une protection accrue aux actionnaires grâce à des obligations plus strictes en matière de divulgation des informations et de responsabilité du personnel de direction et des conseils d'administration, mais la législation dans ce domaine demeure insuffisante. Si les

banques commerciales opéraient jusque-là dans un cadre réglementaire excessivement laxiste, administrant les subventions étatiques et attirant des ressources à des taux d'intérêt réels négatifs, des changements spectaculaires sont intervenus ces dernières années. Depuis 1995, la plupart des subventions transitant via les banques commerciales ont été supprimées, alors que les taux d'intérêt se sont sensiblement accrus et que les réglementations prudentielles continuent d'être progressivement et fortement durcies. La Banque centrale a saisi l'occasion de la crise interbancaire d'août 1995 pour durcir sa politique envers les banques en difficulté. Des plans de sauvetage n'ont plus été mis en place que sur une base limitée et très sélective, alors que les autorités ont initié la suppression de plus de 700 agréments bancaires entre la mi-1995 et la mi-1997.

*... se traduisant
par de meilleures
incitations dans
le secteur
des banques
commerciales*

Dans ces conditions, des changements positifs sont intervenus dans les incitations et le comportement de la plupart des banques commerciales. En témoignent la modification spectaculaire de la composition des actifs et passifs bancaires et la plus grande attention désormais portée au potentiel de remboursement des emprunteurs, qui explique la forte contraction des crédits commerciaux réels au secteur non financier. Quelques grandes banques moscovites en rapide expansion ont aussi cherché activement à asseoir leur influence au sein de leurs entreprises clientes, notamment en acquérant des participations de contrôle au capital et en remplaçant le personnel de direction. Malgré l'offre d'actifs liquides à très fort rendement et à faible risque sous la forme des GKO (titres d'État), nombre de ces grandes banques ont gardé un important portefeuille de crédits commerciaux, apparemment afin de développer, dans une optique concurrentielle, de véritables compétences bancaires, condition de leur survie et de leur rentabilité à moyen et à long terme.

*... mais
des signes
de fragilité
financière
demeurent*

Cependant, dans l'ensemble, le système bancaire continue de connaître des problèmes. Si plusieurs banques moscovites se sont fortement développées, la plupart des autres banques connaissent des difficultés financières croissantes. Bon nombre de banques existantes ne semblent pas pouvoir respecter le calendrier de mise en œuvre des réglementations prudentielles plus strictes annoncées pour 1999. Malgré leur croissance impressionnante sur le papier en 1996, la viabilité financière de certaines des grandes banques est aussi incertaine, en raison à la fois des problèmes d'interprétation de leurs bilans et du fait que certaines d'entre elles ont continué de bénéficier de relations spéciales avec les organes fédéraux et d'autres organismes gouvernementaux. Le fait qu'il n'y ait toujours pas d'assurance complète des dépôts (offerte aujourd'hui uniquement par la Caisse d'épargne de l'État qui représente plus de 70 pour cent des dépôts des ménages) de même que la succession de plusieurs faillites bancaires ont compromis la capacité de la plupart des banques d'attirer des dépôts, d'où la vulnérabilité persistante du passif de la plupart d'entre elles. Mais le grand nombre de banques en faillite rendrait la création d'un système global d'assurance des dépôts très coûteuse et très difficile dans un proche avenir. En raison des problèmes structurels qui continuent d'affecter le développement des banques commerciales, aucune tendance à l'augmentation des crédits à long terme (investissements) au secteur non financier ne se fait jour pour le moment.

*Soutenir
la stabilité et
la concurrence
dans le secteur
bancaire sera
une tâche
difficile*

Compte tenu des difficultés auxquelles sont actuellement confrontées les banques commerciales et du développement insuffisant des institutions d'intermédiation financière, la Banque centrale sera confrontée à un nombre inévitablement important de nouvelles faillites et fusions bancaires dans le proche avenir. Plusieurs des grandes banques moscovites, qui ont réussi à dominer le secteur bancaire ces

dernières années, devant désormais se passer des sources spéciales d'aide de l'État, les autorités pourraient aussi avoir à faire face à des décisions difficiles concernant leur insolvabilité potentielle ou leur redressement. Face à la concentration rapide et continue du secteur bancaire, les autorités réglementaires doivent continuer à encourager un degré élevé de concurrence entre les banques restantes, tout en orientant cette concurrence, dans toute la mesure du possible, vers la fourniture de services financiers aux entreprises et à la population, en opposition avec ceux qui réclament un soutien spécial de la Banque centrale ou d'organismes gouvernementaux. Comme en matière de politique monétaire, la Banque centrale a fait un travail remarquable pour accroître l'efficacité de la supervision bancaire dans des circonstances assez difficiles.

***Les privilèges
spéciaux dont
bénéficient
plusieurs
banques
devraient
être éliminés...***

Mais ces politiques de la Banque centrale doivent être complétées par d'autres textes législatifs. Le développement sain des banques commerciales, la mise en place de marchés du crédit et le renforcement du gouvernement d'entreprise peuvent être favorisés par une conjugaison de mesures. Premièrement, les privilèges spéciaux dont bénéficient plusieurs banques devraient être éliminés. Conformément à cet objectif, le nouveau gouvernement constitué en mars 1997 a annoncé rapidement des plans visant à réduire fortement les privilèges spéciaux dont bénéficiaient les banques commerciales « autorisées » à gérer divers programmes du gouvernement fédéral. Les autorités espèrent que ces mesures, ainsi que la suppression de la plupart des obstacles restants à la concurrence étrangère sur le marché des titres d'État, inciteront fortement les banques à réorienter leurs activités vers le financement de la restructuration et l'investissement dans l'industrie.

***... alors que
les droits
des banques
commerciales
en tant que
créanciers
devraient être
simultanément
renforcés***

Le développement des marchés de crédit en Russie et la bonne santé du secteur bancaire exigeront plus qu'une simple baisse des taux d'intérêt et la réduction des privilèges spéciaux accordés aux banques par l'État. Sur les marchés de crédit russes, l'information reste extrêmement aléatoire alors que la majorité des entreprises industrielles sont encore contrôlées par leurs dirigeants d'antan. Dans cet environnement difficile, les banques commerciales ont bien trop peu de pouvoir sur les entreprises en raison de la faible protection de leurs droits en tant que créanciers en cas de défaut de paiement, même dans le cas de prêts garantis. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour protéger ces droits, en donnant aux banques la possibilité de saisir les sûretés ou d'exiger des changements dans le personnel de direction en cas de défaut de paiement. Outre que la législation est insuffisante dans ce domaine, les campagnes de recouvrement des impôts d'urgence ont toujours fait passer les intérêts des autres créanciers après ceux de l'administration fédérale et des administrations régionales, souvent même en violation des dispositions du Code civil. Bien que la législation actuelle permette à une banque commerciale de s'adresser aux tribunaux pour demander l'établissement d'une «direction extérieure» dans le cas des entreprises défailtantes, les conditions particulières de cette législation, et des autres législations complémentaires, ont fortement découragé leur utilisation. Les problèmes posés par le respect des contrats de dette sont l'une des explications essentielles de la réticence des banques à financer la restructuration et l'investissement. Les banques russes sont quasi unanimes à considérer que la détention de blocs d'actions est le seul mécanisme de mise en œuvre potentiellement efficace.

Réformes des entreprises

Des contrats de dette efficaces peuvent aussi favoriser un meilleur gouvernement d'entreprise

Les politiques visant à encourager le respect des conditions stipulées dans les contrats de dette peuvent aussi se révéler vitales pour le développement du gouvernement d'entreprise dans l'économie russe. Au lendemain des privatisations de masse, la participation des salariés au capital de l'entreprise et à son contrôle était très importante. Il reste toujours à mettre en place un mécanisme efficace pour contrôler la gestion et procéder au remplacement sur une grande échelle des dirigeants inefficients. Les grandes banques commerciales russes, de même que les investisseurs étrangers, peuvent contribuer de façon déterminante aux apports d'investissement et à l'amélioration du gouvernement d'entreprise. Renforcer la capacité des banques commerciales de demander des changements dans le personnel de direction en cas de défaillance sur les prêts qu'elles ont consentis peut réduire les risques liés aux contrats de dette en général, améliorant l'accès des entreprises aux crédits de restructuration. Comme l'illustre l'expérience du Japon après la Seconde guerre mondiale, par exemple, cela peut aussi être un bon moyen de remplacer les dirigeants inefficients tant que les marchés boursiers restent sous-développés.

La menace de faillite s'est considérablement accrue...

Malgré les graves faiblesses de la législation sous-jacente, le nombre de cas d'insolvabilité examinés et de faillites déclarées par les tribunaux d'arbitrage russes s'est fortement accru en 1996. L'Agence fédérale des faillites et le Service fiscal de l'État, qui représentent les intérêts de l'État lorsque sont constatés des arriérés d'impôts, ont été les fers de lance de ce processus. La saisie par ces organismes des tribunaux d'arbitrage a apparemment eu d'importantes retombées, un nombre record de fournisseurs ayant aussi engagé des procédures de faillite contre des mauvais payeurs en 1996. La

nouvelle loi sur les faillites qui devrait être adoptée représente une amélioration majeure par rapport à la législation antérieure et devrait favoriser la mise en place d'incitations saines ainsi qu'une véritable restructuration.

*... mais les
procédures
de faillite doivent
reposer sur
des bases
juridiques solides*

Les procédures utilisées par l'Agence fédérale des faillites et le Service fiscal de l'État pour poursuivre les entreprises défaillantes ne sont pas toutefois sans poser de problèmes. En 1996, par exemple, figuraient parmi les mesures en question le contrôle des comptes bancaires des entreprises concernées et le transfert direct de fonds de ces comptes au budget de l'État, alors que les dispositions du Code civil indiquent que les salaires et les créanciers garantis sont prioritaires par rapport au remboursement des dettes à l'État. Deuxièmement, l'identification des entreprises en défaut de paiement, en particulier dans le cas des très gros groupes industriels, est compliquée par le fait que ces entreprises continuent souvent de s'acquitter de diverses fonctions quasi budgétaires, restant directement responsables des dépenses sociales et des subventions dans leurs localités. Pour cette raison et pour d'autres, les administrations régionales ont généralement défendu les grandes entreprises, venant parfois à leur secours en prenant des participations au capital. Pour que l'application de la loi sur les faillites soit efficace à l'avenir dans le cas de ces entreprises, il faut donc des procédures comptables qui identifient expressément un grand nombre d'obligations budgétaires et de subventions actuellement implicites. La poursuite des entreprises défaillantes par des organismes de l'État devrait avoir des bases juridiques solides, compatibles avec la protection des droits des travailleurs, des créanciers privés et des actionnaires.

Certains groupes financiers-industriels ont connu une croissance rapide...

L'intégration d'entreprises, d'institutions financières, et parfois d'organes d'État, au sein de groupes financiers-industriels est devenue une tendance dominante de l'économie russe. Les plus importants de ces groupes, qui sont associés aux grandes banques moscovites et aux monopoles naturels, ont connu une croissance impressionnante en 1995-96, devenant des acteurs importants sur le marché émergent du contrôle des entreprises. Dans certains cas, ils ont pris des mesures pour remplacer le personnel de direction et restructurer les entreprises dans leur sphère d'influence. Une loi de 1995 sur les groupes financiers-industriels a favorisé l'enregistrement officiel de ces groupes en leur offrant la possibilité de bénéficier d'avantages fiscaux et autres auprès de l'administration fédérale. Plusieurs groupes officiellement enregistrés ont été créés à l'initiative d'organes gouvernementaux régionaux et ministériels. A la mi-1997, toutefois, très peu des avantages envisagés dans la loi de 1995 avaient été accordés à des groupes financiers-industriels.

... ce qui rend encore plus difficile l'effort à faire pour assurer les conditions d'une concurrence loyale

L'intégration d'institutions financières et d'entreprises représente une pratique compréhensible dans l'environnement actuel de la Russie. Cependant, le choix d'un modèle de développement économique fondé sur des relations bilatérales spéciales entre des organismes gouvernementaux et des groupes financiers-industriels, tel qu'envisagé par plusieurs politiciens russes, pourrait retarder la restructuration, faire obstacle aux efforts consentis pour attirer les investissements étrangers et compromettre la compétitivité et la flexibilité de l'ensemble de l'économie. Bien que plusieurs banques commerciales associées aux groupes financiers-industriels semblent avoir le potentiel de contribuer de façon décisive au redressement de l'économie, cette tendance à l'intégration doit s'accompagner de mesures rigoureuses pour assurer les conditions d'une concurrence

loyale, combattre la corruption et encourager des règles du jeu équitables fondées sur la primauté du droit dans le domaine économique. Il faudrait accorder une attention particulière à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une loi sur la concurrence visant à empêcher les groupes financiers-industriels d'obtenir une position de monopole ou d'en abuser. Contrairement à l'esprit de la loi de 1995, ces groupes ne devraient pas faire l'objet de privilèges spéciaux de la part de l'État. Il importe aussi que la Banque centrale mette au point un système de comptabilité consolidée détaillée pour les banques appartenant à des groupes financiers-industriels afin d'évaluer leur situation financière de manière adéquate.

La mise en œuvre du droit de la concurrence et les activités de sensibilisation dans ce domaine devraient être renforcées

La concurrence est un aspect crucial de la protection des consommateurs et du développement économique futur de la Russie. La mise en œuvre du droit de la concurrence et les activités de sensibilisation dans ce domaine devraient donc être renforcées de manière générale. La législation de la Russie en matière de concurrence est moderne et efficace pour l'essentiel, mais sa mise en œuvre par le Comité antimonopole devrait être améliorée. A ce stade, le Comité devrait concentrer ses ressources sur un nombre plus limité de tâches prioritaires, en suivant plus étroitement les principales activités de ses bureaux territoriaux. Les priorités en matière de mise en œuvre restent l'adoption de mesures pour faire obstacle aux politiques anticoncurrentielles des organes exécutifs des administrations régionales et locales ainsi que l'étude des regroupements envisagés et des cas de pratiques anticoncurrentielles par des entreprises. Pour que le Comité antimonopole puisse s'acquitter de ces tâches, il doit pouvoir compter sur un appui du gouvernement au plus haut niveau.

La réglementation des monopoles naturels est finalement à l'ordre du jour

Une loi de la mi-1995 sur les monopoles naturels prévoyait la création d'organismes de réglementation fédéraux pour ces secteurs, mais nombre des mesures prescrites ont été différées par la suite. Le gouvernement constitué en mars 1997 a pris rapidement des mesures pour élaborer une nouvelle législation afin d'accélérer la création de ces organes, de renforcer le contrôle de l'État sur la gestion (par l'exercice du droit de vote sur les actions de l'État) et d'encourager une concurrence, même limitée, dans les secteurs concernés. Les mesures prises jusqu'ici ont surtout visé la réglementation de monopoles fédéraux comme le réseau de gazoducs et le système unifié de transport de l'électricité ainsi que la création d'organes autorisés à réglementer les prix et les tarifs. Il faudra aussi s'attacher à prévenir les abus exercés sur les consommateurs finals (entreprises et particuliers) par les monopoles de distribution locaux. Il importe aussi de commencer à démêler la relation compliquée entre les comptes de certains des monopoles naturels et le budget de l'État.

La relance de la privatisation exige des mesures propres à assurer une concurrence large et loyale

Après l'achèvement du programme historique de privatisation de masse par coupons en 1994, qui a en fait consisté à transférer la majorité des biens de l'État au secteur privé, les opérations de privatisation ont été essentiellement limitées à des ventes directes aux enchères. Ont été concernées plusieurs des entreprises les plus rentables dans le domaine de l'énergie, de la métallurgie et des transports. Les échanges prêts contre actions, qui ont abouti au transfert de blocs d'actions de plusieurs entreprises rentables à quelques grandes banques dans des conditions moins que transparentes à la fin de 1995 ont suscité des controverses qui, associées à l'incertitude politique entourant les élections, ont retardé le processus de privatisation en 1996. Le rythme des privatisations s'est accéléré en 1997, mais les ventes aux enchères des participations de l'État continuent de susciter

des controverses. Une relance de la privatisation exigera des mesures pour assurer une concurrence juste et large dans le cadre des grandes opérations de privatisation. Cela suppose notamment des mesures gouvernementales visant à attirer un groupe plus important de soumissionnaires et à réduire les possibilités de collusion et de trucage des offres. L'expérience des échanges d'actions contre des prêts témoigne qu'un tel environnement ne pourra s'établir sans un effort spécial de l'État. Pour que privatisation et restructuration aillent de pair à l'avenir, il faudra également des mesures favorisant le développement des marchés de capitaux, comme on l'a vu plus haut.

Relations entre les niveaux de l'administration

*Les politiques
des
administrations
régionales et
locales
déterminent dans
une large
mesure
l'environnement
économique*

Les niveaux régionaux et locaux d'administration exercent une autorité certaine, influant formellement et informellement sur l'activité économique dans le territoire relevant de leur juridiction. Cela est particulièrement vrai pour les administrations des sujets de la Fédération, qui ont pour beaucoup renforcé leur autonomie après les premières élections indépendantes de 1996. Outre une autorité explicite limitée dans le domaine de l'imposition et de l'octroi de licences, les administrations régionales et locales disposent généralement de tout un arsenal d'instruments pour influencer sur les organisations économiques, y compris la détermination des responsabilités pour diverses dépenses sociales, le traitement fiscal individualisé (implicite), l'allocation de fonds en provenance de Moscou ou de l'étranger et l'organisation de campagnes de recouvrement des impôts d'urgence, qui peuvent nuire à toute entreprise. Plusieurs administrations des sujets de la fédération ont eu recours à des restrictions et à des prélèvements sur diverses importations et exportations régionales. Dans certains cas, les administrations régionales ont aussi montré qu'elles pouvaient faire

obstacle aux plans des actionnaires extérieurs visant à remplacer le personnel de direction et à restructurer les entreprises. Le montant particulièrement élevé des subventions versées par les administrations régionales à un grand nombre de budgets locaux (municipaux) et la dépendance en conséquence faible des budgets locaux à l'égard des recettes des impôts locaux expliquent les distorsions introduites dans les incitations au niveau des fonctionnaires locaux. Les conditions de plus en plus difficiles dans lesquelles opèrent les petites entreprises, par exemple, semblent être associées aux divers moyens d'expropriation légaux, semi-légaux ou illégaux utilisés par les fonctionnaires locaux.

Pour encourager des politiques de réforme aux échelons inférieurs de l'administration, il faut une approche d'ensemble...

Le problème de la promotion de politiques de réforme aux niveaux régional et local appelle une approche d'ensemble. Il s'agit notamment de poursuivre les efforts pour clarifier, unifier et simplifier le partage des responsabilités en matière de recouvrement des impôts et de dépenses entre les divers niveaux de l'administration. Étant donné que les autorités fédérales n'ont actuellement que peu de moyens directs pour exercer un contrôle sur les politiques aux échelons inférieurs de l'administration et qu'elles risquent de susciter des conflits politiques si elles essaient de le faire, des mesures plus indirectes peuvent aussi être importantes.

... y compris des mesures pour défendre le libre-échange et la mobilité des facteurs entre les régions

Les instruments indirects peut-être les plus efficaces pour encourager des politiques de réforme aux échelons inférieurs de l'administration sont les mesures prises par l'administration fédérale pour défendre le statut juridique de la Fédération de Russie en tant que territoire économique unique et unifié et pour combattre les velléités protectionnistes de certaines administrations régionales. L'assurance du libre-échange et de la mobilité des facteurs entre les régions, en plus d'autres avantages économiques directs, peut avoir un effet disciplinaire important sur les politiques régionales

et locales. En effet, les régions impuissantes à établir des conditions favorables aux entreprises et à la croissance économique se trouveront dans l'incapacité de garder ou d'attirer les facteurs de production et les investissements. En 1995 et 1996, le Comité d'État anti-monopoles s'est efforcé d'abaisser les obstacles interrégionaux aux échanges et à la mobilité des facteurs, avec une certaine efficacité, et plusieurs administrations régionales ont réduit les obstacles commerciaux depuis le début de 1996.

En bref

L'économie ne décollera pas sans de nouvelles réformes en profondeur

Les perspectives macroéconomiques dépendent dans une large mesure de la détermination avec laquelle les réformes structurelles seront mises en œuvre. Si l'on tire le meilleur parti des possibilités offertes aujourd'hui, les fondements d'une croissance à moyen terme durable et solide peuvent être établis, compte tenu des richesses naturelles et humaines de la Russie. A court terme, il est urgent de consolider la stabilisation financière. Il faut pour cela persévérer sur la voie d'une politique monétaire ambitieuse, rationaliser le système fiscal et éliminer les larges subventions en faveur du logement et d'autres services, en les remplaçant par des formes d'aide plus ciblées. Le redressement et la croissance soutenue de l'économie devraient être encouragés par des efforts renouvelés pour mettre en place un État de droit, accroître la concurrence, améliorer le processus budgétaire, renforcer les marchés de capitaux, faciliter les faillites et les liquidations, réformer le système fiscal et attirer l'investissement étranger. Il s'agit sans nul doute d'objectifs ambitieux, mais le gouvernement russe en a lui-même reconnu la nécessité. Faute de ces mesures hardies et globales, la production et les conditions de vie continueront de stagner à leur faibles niveaux actuels.

Introduction

L'Étude précédente de l'économie russe par l'OCDE passait en revue les progrès accomplis durant la première moitié des années 90. Elle mettait aussi en évidence les causes de nombreux problèmes en souffrance et formulait un certain nombre de recommandations, concernant en particulier la stabilisation macroéconomique, la fiscalité, la suppression des contrôles de prix, un meilleur ciblage des subventions, l'efficacité des lois et procédures de faillite, le développement des marchés de capitaux et le gouvernement d'entreprise. Elle jugeait également souhaitables un meilleur accès aux informations économiques et une plus grande coopération entre les divers organismes gouvernementaux. La majorité de ces recommandations ont trouvé une traduction, au moins partielle, dans les politiques économiques et les initiatives de réforme engagées en 1995-97, bien que le ralentissement du rythme général des réformes structurelles jusqu'au printemps de 1997 ait souvent freiné leur mise en œuvre. Comme le souligne la partie Évaluation et Recommandations de cette Étude, des politiques macroéconomiques rigoureuses ont permis de réduire considérablement l'inflation. De nombreux prix se sont rapprochés des niveaux mondiaux. La suppression d'une large part des subventions au logement et aux services afférents ainsi qu'un meilleur ciblage des transferts sociaux ont été annoncés récemment. Néanmoins, la plupart des problèmes fiscaux soulignés dans l'Étude précédente restent entiers. Les problèmes concernant les marchés de capitaux, le gouvernement des entreprises et les procédures de faillite ont tous fait l'objet de nouvelles législations ou initiatives importantes. Cependant, beaucoup d'autres textes doivent encore être élaborés et mis en œuvre dans ces différents domaines. Si la transparence des informations économiques s'est nettement améliorée depuis deux ans, en particulier pour ce qui est des données de la Banque centrale¹, l'accès aux informations du ministère des Finances reste difficile, même pour les autres organes du gouvernement russe. Enfin, les conflits et le manque de coopération entre l'admi-

nistration fédérale, le Parlement, les administrations régionales et divers autres organismes d'État continuent de nuire à la cohérence et à l'efficacité des programmes et politiques de réforme.

La présente Étude porte sur les évolutions économiques depuis 1994 principalement, en se concentrant sur quelques domaines où les changements ont été les plus notables. Certains thèmes manifestement importants pour la politique et la performance économiques ne sont pas étudiés de façon approfondie, mais font l'objet d'une série de rapports de l'OCDE publiés récemment ou à venir, notamment sur la politique sociale, l'enseignement, l'environnement, l'énergie et l'agriculture (voir annexe IX).

Le premier chapitre passe en revue les évolutions macroéconomiques. Il pose la question de savoir si la contraction de la production a finalement cessé. Les ajustements correspondants du marché du travail sont analysés. Une annexe examine l'évolution des niveaux de vie. Le chapitre montre ensuite comment le durcissement de la politique monétaire a permis de faire baisser l'inflation, en soulignant, toutefois, que les déséquilibres budgétaires pourraient de nouveau s'emballer. La multiplication des substituts de la monnaie, résultant en partie du resserrement des politiques financières, est examinée en annexe. Le chapitre analyse également l'intégration de la Russie dans l'économie mondiale par le biais de l'expansion des flux commerciaux et de capitaux, et de la régularisation de la dette extérieure. Enfin, les perspectives et les risques macroéconomiques à court terme sont brièvement décrits.

Le deuxième chapitre est consacré aux évolutions cruciales intervenues dans le domaine de l'activité bancaire commerciale. Les principaux changements dans la politique de la Banque centrale à l'égard des banques commerciales sont mis en lumière ainsi que leurs effets sur la santé et le comportement de ces dernières. Le contraste est souligné entre, d'une part, les quelques banques moscovites en rapide expansion et leurs groupes financiers-industriels et, d'autre part, la plupart des autres banques, aux prises avec des difficultés financières croissantes. Les relations complexes entre les banques moscovites et régionales et les divers niveaux d'administration sont mises à nu. Le rôle des banques dans l'intermédiation financière, l'investissement et le développement du gouvernement d'entreprise est étudié et une évaluation des perspectives d'évolution dans ces domaines, et de leur dépendance à l'égard des politiques économiques et de la législation, est présentée.

Le chapitre III est axé sur plusieurs questions relatives aux incitations et performances des entreprises russes depuis la dernière Étude. Les tendances observées récemment dans la rentabilité, le comportement et le gouvernement des entreprises industrielles sont examinées. Les causes possibles de la forte augmentation du recours au troc et aux substituts de la monnaie dans les transactions entre entreprises sont analysées. On passe également en revue les importants progrès réalisés en ce qui concerne l'insolvabilité et la faillite des entreprises industrielles et les problèmes qui demeurent. Sont mis en exergue les causes de la chute ininterrompue de l'investissement ainsi que les solutions qui pourraient être apportées à ce problème. Le chapitre examine aussi les conséquences sur le plan de l'action des pouvoirs publics de la tendance au regroupement d'entreprises avec des institutions financières et des organismes gouvernementaux et les conditions encore très problématiques dans lesquelles doivent opérer les petites entreprises. L'influence des politiques des échelons inférieurs des administrations sur l'environnement économique est aussi soulignée.

I. Résultats macroéconomiques, politique économique et perspectives

La production globale mesurée par les statistiques officielles a continué de baisser considérablement en 1995-96, démentant l'annonce répétée d'une reprise longtemps attendue. Parallèlement, le chômage déclaré et le chômage latent n'ont cessé de croître. Le resserrement décisif de la politique financière à partir de 1995 a entraîné une forte désinflation, contrastant avec la quasi-hyperinflation qui régnait durant la période examinée dans la première Étude de l'OCDE (1992-94). Cependant, dans un contexte où les incitations ne favorisent pas toujours l'exécution des contrats, ce durcissement s'est également traduit par une accumulation spectaculaire d'arriérés de toutes sortes, notamment au titre des impôts. L'intégration de la Russie dans l'économie mondiale a bien progressé, avec une intensification des flux commerciaux et de capitaux au cours de cette période.

L'inflation a continué de décroître au premier semestre de 1997. Les signes d'une légère reprise du PIB réel sont apparus. Une impasse budgétaire de plus en plus accusée a nécessité une révision draconienne du budget. A court terme, on peut prévoir une poursuite de la stabilisation macroéconomique, sous réserve que des percées décisives soient réalisées sur le front des réformes structurelles, examinées dans les chapitres suivants.

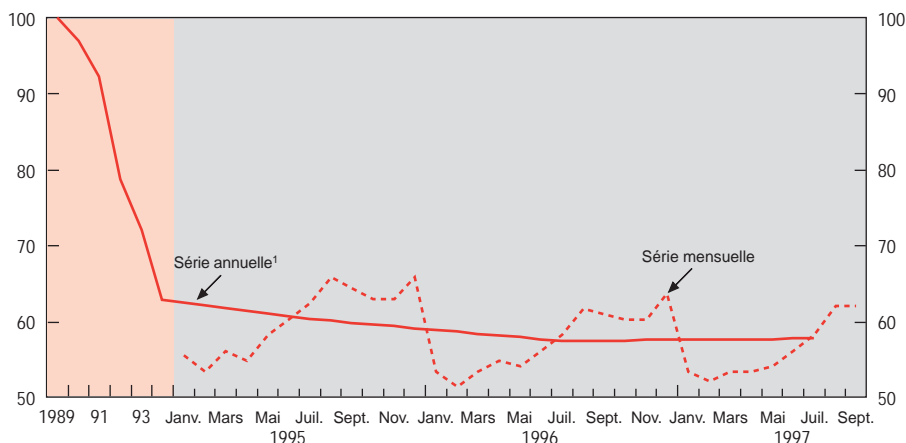
Une contraction apparemment interminable

Les indicateurs officiels de l'offre et de la demande mettent en évidence une nouvelle baisse de l'activité économique en 1995-96. Les statistiques globales masquent autant d'aspects qu'elles en révèlent, mais il est clair que le degré de dynamisme a varié considérablement suivant les secteurs, les régions et les entreprises.

Production

De par sa durée et sa profondeur, la baisse de la production qui s'est amorcée à la fin des années 80 a dépassé de loin les pronostics les plus pessimistes et se révèle proprement stupéfiante (graphique 1). L'ampleur de cette «Grande Contraction» est telle que certains observateurs se refusent tout simplement à croire les données publiées par l'office national des statistiques (le Goskomstat), en dépit des importantes révisions à la hausse effectuées en 1995 (encadré 1) et des efforts déployés par le Goskomstat dans un assez grand nombre de domaines pour prendre en compte de manière approximative les activités souterraines. D'après les estimations officielles, la part de ces dernières dans le PIB serait passée de 18 pour cent en 1995 à 20-22 pour cent en 1996 et 23-25 pour cent au début de 1997, suggérant que l'économie souterraine a connu une expansion vigoureuse². Sans doute, les agents économiques sont manifestement incités à sous-déclarer ou à dissimuler intégralement leurs activités aux autorités fiscales et statistiques. Mais les ajustements opérés par le Goskomstat

Graphique 1. **LA GRANDE CONTRACTION**
PIB réel, 1989 = 100 (chiffres non désaisonnalisés)



1. Chiffre annuel de 1997 : prévision du Secrétariat de l'OCDE.

Source : Goskomstat ; calculs de l'OCDE.

Encadré 1. La révision des comptes nationaux en 1995

Les séries du PIB réel publiées par le Goskomstat jusqu'en 1995 inclus indiquaient qu'au milieu des années 90 la production était tombée à la moitié environ du sommet atteint à la fin des années 80. Malgré l'effondrement manifeste de la production dans de nombreux secteurs (en particulier dans le complexe militaro-industriel), l'ampleur de la contraction mesurée était difficilement conciliable avec le comportement d'autres indicateurs macro-économiques, notamment la consommation des ménages, qui affichait une baisse bien moins prononcée. Il était clair en outre que le système d'incitations en matière de déclaration engendrait une importante distorsion à la baisse de la série officielle sur la production, toujours mesurée pour l'essentiel à l'aide de la méthode de planification centralisée, de plus en plus inadaptée.

Dans une première tentative de réestimation du PIB réel, Gavrilénkov et Koen (1995) ont compilé cet agrégat dans l'optique de la demande et en ont conclu que l'activité économique de la Russie ne s'était probablement pas contractée de plus d'un tiers entre 1989 et 1994 (tableau). Les autorités statistiques entreprirent un effort important pour recalculer le PIB dans l'optique de la production – en tenant compte si possible d'estimations approximatives des activités souterraines – pour aboutir à la même conclusion (Goskomstat et Banque mondiale, 1995)¹. Les séries du PIB nominal et du PIB réel ainsi obtenues officiellement ont remplacé les séries anciennes à partir de la fin de 1995.

Le PIB réel avant et après la révision de 1995

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ancienne série Goskomstat						
Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente		-3	-13	-19	-12	-15
Niveau	100	97	84	68	60	51
Estimations de Gavrilénkov et Koen (1995)						
Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente		-3	-6.4	-14.9	-7.7	-10.6
Niveau	100	97	91	77	71	64
Série Goskomstat révisée						
Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente		-3	-5.0	-14.5	-8.7	-12.7
Niveau	100	97	92	79	72	63

Source : Goskomstat; Gavrilénkov et Koen (1995).

1. Kuboniwa (1996), à partir d'une troisième méthode (fondée plus directement sur des indicateurs physiques) est parvenu à des résultats analogues. Voir aussi Kuboniwa et Gavrilénkov (1997).

sont pour leur part si nombreux et si opaques³ que même les analystes les plus chevronnés seraient bien en peine d'évaluer la distorsion nette qui en résulte. Dans la présente Étude, on utilisera les chiffres officiels du PIB réel et du PIB nominal, sans perdre de vue les marges d'erreur associées.

Balayant ces incertitudes, depuis 1995 un certain nombre d'analystes ont affirmé régulièrement que la reprise était imminente. Certes le PIB réel a augmenté au premier semestre de 1995 puis de nouveau au premier semestre de 1996, mais cette progression avait pour l'essentiel un caractère saisonnier : en effet, l'activité est normalement déprimée au premier trimestre, avec l'hibernation de l'agriculture, le gel des voies fluviales, le ralentissement de la construction et la réduction du nombre des journées de travail⁴. Les résultats annuels ont cependant démenti les attentes et les annonces prématurées d'un redressement : la production s'est contractée de 4 pour cent en 1995 puis de 5 pour cent en 1996⁵.

A un niveau plus désagrégé, apparaissent des contrastes frappants. La composition du PIB s'est modifiée au profit des services, qui ont connu un déclin plus limité et une hausse de leurs prix relatifs (Tabata, 1996). La valeur ajoutée dans la production de marchandises a chuté de quelque 50 pour cent entre 1990 et 1996. Les services ont eu des pertes beaucoup moins lourdes (-22 pour cent environ) et plusieurs activités, en particulier les services financiers, ont affiché une vive expansion. A vrai dire, la poussée de fièvre initiale est déjà retombée dans un certain nombre de secteurs de services. Sur le marché national, les simples kiosques cèdent la place à des points de vente plus perfectionnés. S'agissant du commerce extérieur, les opérations d'importation/exportation par des «porteurs de valises» cèdent le pas à un commerce «touristique» organisé sur une grande échelle (voir ci-après). L'entrée d'entreprises étrangères stimule la concurrence dans les secteurs de services aux entreprises, notamment le conseil, l'audit et la publicité. Simultanément, des services anciens comme le fret ont accusé une nouvelle et forte contraction en 1995-96.

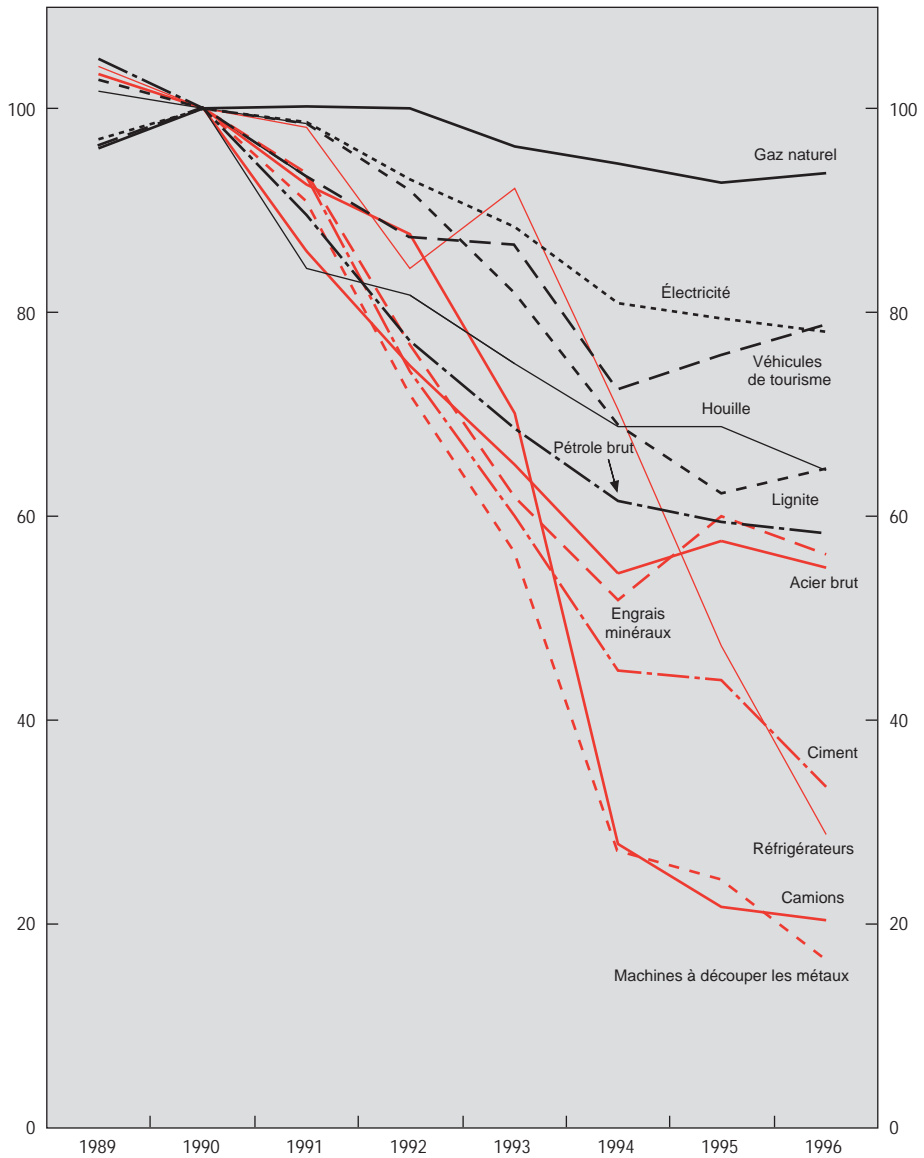
Dans l'industrie, entre 1991 et 1996 la production brute des grandes entreprises a chuté de plus de moitié, mais celle des petites entreprises et des coentreprises a augmenté de plus d'un tiers. La production manufacturière a également diminué de plus de moitié, tandis que dans les industries extractives la production a reculé d'un tiers. La production militaire s'est effondrée, pour

tomber à un septième de son niveau de 1991, et la production civile a été divisée par deux⁶. Dans le groupe des principaux produits industriels, des évolutions tout aussi diverses ont été observées (graphique 2). La production de gaz naturel a très bien résisté, puisqu'elle ne s'est réduite que de 2 pour cent entre 1989 et 1996 (tableau A1). Entre temps, la production de voitures de tourisme a baissé de moins de 20 pour cent. En revanche, la production de camions a chuté de plus de 80 pour cent, et celle de machines à découper le métal a accusé une baisse encore plus prononcée. La production de réfrigérateurs et de congélateurs s'est contractée de 70 pour cent. La concurrence des importations, surtout avec la forte appréciation du taux de change réel en 1994-95 (voir ci-après), a eu des effets dévastateurs, exposant au grand jour le retard de pans entiers de l'appareil industriel. La part des marchandises importées dans les ventes de détail a augmenté considérablement pour les appareils ménagers, les vêtements et chaussures, les tabacs, les parfums, les produits de beauté, la confiserie, les boissons alcooliques et les jus de fruits. Interrogés à ce sujet, les commerçants répondent en général que les substituts étrangers sont meilleur marché – notamment lorsqu'ils proviennent de la Chine ou de la Corée du Sud – ou de meilleure qualité – notamment lorsqu'ils proviennent de l'Europe occidentale, de l'Amérique du Nord ou du Japon (Goskomstat, 1996*b*).

Certains secteurs (charbon, acier, engrais minéraux, véhicules de tourisme) ont vu leur production se stabiliser ou reprendre en 1995, accréditant l'idée que même l'industrie lourde sortait enfin de l'ornière, mais la baisse a repris en 1996, excepté pour les automobiles. Si la production de gaz naturel, de lignite et d'aluminium a augmenté en 1996, des baisses importantes ont été enregistrées pour de nombreux autres produits, les industries légères, chimiques et des matériaux de construction accusant des taux de chute à deux chiffres⁷.

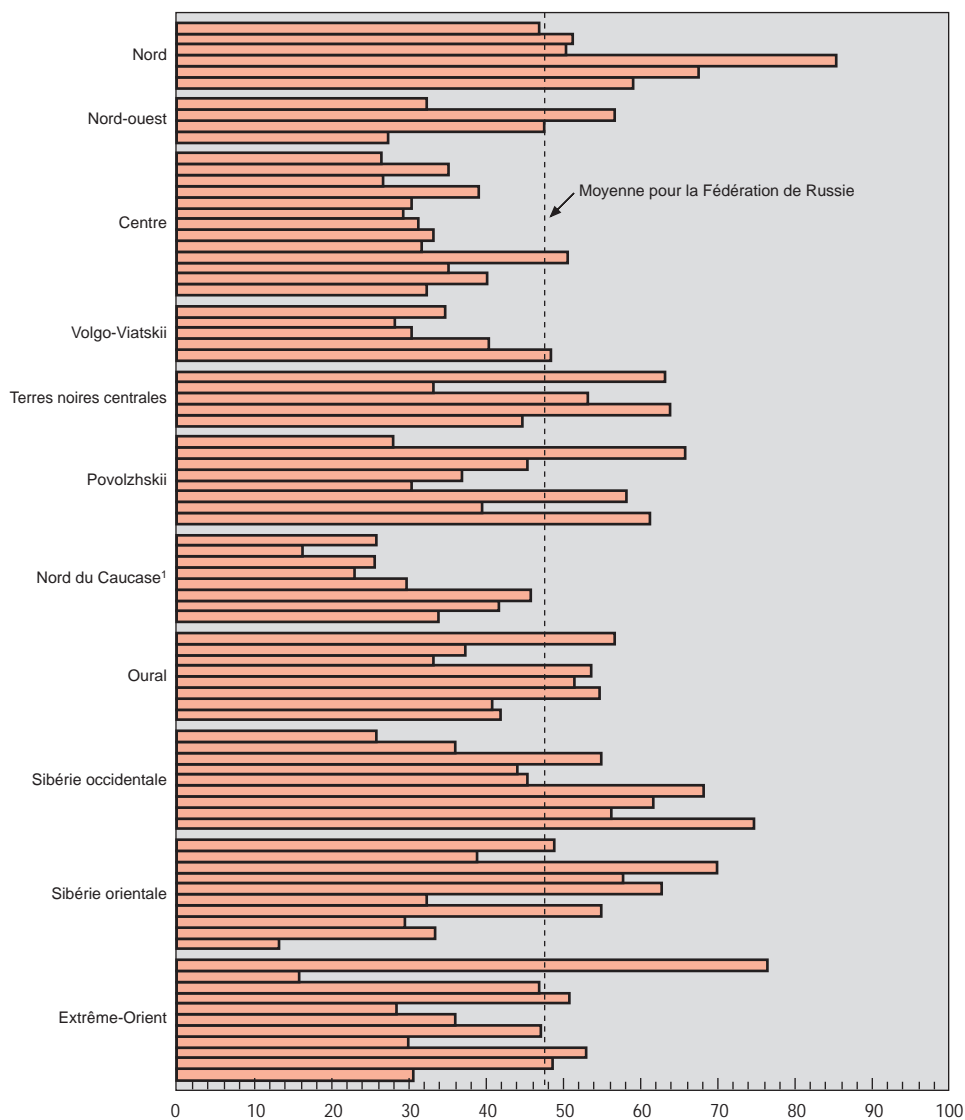
Les contrastes d'une région à l'autre sont presque aussi prononcés que les disparités sectorielles. L'ampleur de la contraction industrielle a varié considérablement au sein de la Fédération, de 15 à 87 pour cent en chiffres cumulés entre 1990 et 1996, pour une moyenne nationale de 52 pour cent (graphique 3). Dans une certaine mesure, la résistance de la production est liée à la présence ou à l'absence de combustibles (graphique 4), mais cette corrélation est assez faible, en partie parce que la production de charbon et de pétrole s'est contractée beaucoup plus fortement que celle de gaz naturel, mais

Graphique 2. **PRODUCTION DE CERTAINS BIENS**
 Indice 1990 = 100



Source : Goskomstat.

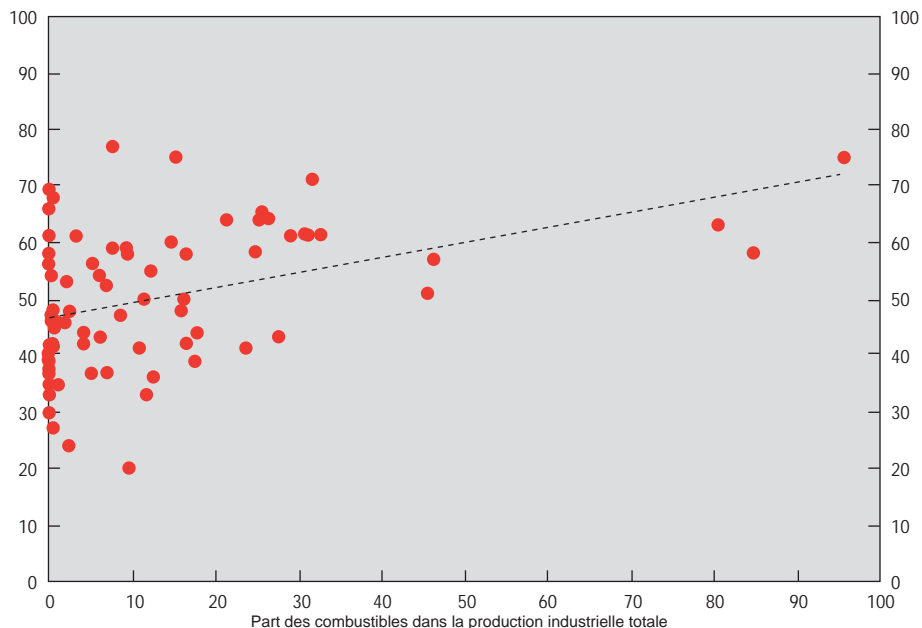
Graphique 3. **FORTUNES ET INFORTUNES INDUSTRIELLES RÉGIONALES**
 Niveau de la production industrielle en 1996, en pourcentage de celui de 1990



1. Pas de données concernant l'Ingouchie et la République tchétchène.
 Source : Goskomstat ; calculs de l'OCDE.

Graphique 4. LES COMBUSTIBLES SONT-ILS UN « AMORTISSEUR RÉGIONAL? »¹

Production industrielle totale en 1995, en pourcentage de celle de 1990



1. Observations concernant 78 sujets de la Fédération (11 manquantes sur les 89).

Source : Goskomstat ; OCDE.

aussi parce que d'autres facteurs sont manifestement à l'œuvre, comme en témoigne la grande dispersion des résultats dans les régions dépourvues de combustibles. Le déclin de certaines des productions plus traditionnelles a été partiellement compensé par l'émergence d'un secteur dynamique de nouveaux services, avec des taux de croissance spectaculaires en 1996 dans plusieurs régions (les services ont augmenté de 92 pour cent à Novossibirsk et de 17 pour cent à Moscou). La vitalité de certaines régions, particulièrement ostentatoire dans la ville de Moscou (encadré 2), a sans nul doute conduit certains voyageurs pressés à penser que le reste de la Russie avait avancé au même rythme. Mais pour le moment, les régions bénéficiant d'une reprise soutenue ne sont guère que des « îlots de croissance ».

Encadré 2. Moscou et la Russie

Toutes les capitales ont un caractère spécial, et Moscou n'échappe pas à la règle. En 1990, la ville de Moscou concentrait déjà une part des ressources et de l'activité nationale bien supérieure à son poids démographique. Durant la première moitié des années 90, toutefois, ce phénomène s'est dans l'ensemble accentué, comme l'indique le tableau ci-après¹. En 1996, les revenus monétaires en termes réels dans la ville de Moscou étaient 3.5 fois plus élevés que dans l'ensemble du pays, et les arriérés de salaire y étaient beaucoup plus réduits. La ville de Moscou enregistrait davantage d'offres

Ville de Moscou et *oblast* de Moscou

En pourcentage des moyennes ou totaux nationaux

	Ville de Moscou				<i>Oblast</i> de Moscou				Pour mémoire ⁴ :	
	1990	1994	1995	1996	1990	1994	1995	1996	Pékin	Varsovie
Produit régional brut par tête	..	173	175	187	..	82	76	60	232	225 ³
Production industrielle par tête	113	100	98	98	111	76	69	61	201	190
Formation de capital fixe par tête	99	189	183	172	75	96	92	63	419	413
Investissement direct étranger par tête	..	375	305	494	..	84	210	45	278	..
Co-entreprise par tête	780	690	778	856	39	21	17	16	588	792 ⁵
Chiffre d'affaires du commerce de détail par tête	196	339	389	435	80	76	76	56	389	..
Taux de chômage déclaré (fin d'année)	s.o.	18	16	23	s.o.	84	81	113	14 ¹	26
Taux de vacances d'emploi recensées (fin d'année)	s.o.	283	266	297	s.o.	161	175	186	..	..
Salaire nominal moyen dû	111	148	137	135	94	88	91	86	148	132
Arriérés de salaire par salarié (fin d'année)	..	5	9	24	..	16	16	39	..	..
Revenu monétaire nominal moyen par tête	..	335	320	402	..	90	69	54	146 ¹	..
Niveau des prix (fin d'année) ²	..	123	120	114	..	72	104	101	..	..
Devises dépensées par tête	..	634	597	869	..	7	7	37	..	..
Voitures par tête	120	164	166	..	99	106	110	..	854	307
Lignes téléphoniques par ménage urbain	258	231	223	215	95	101	102	102	420	336
Médecins/personnel médical par tête	212	172	174	176	85	82	71	73	266	..
<i>Pour mémoire</i>										
Population	6.1	5.9	5.9	5.9	4.5	4.5	4.5	4.5	1.0	4.2

s.o. : sans objet.

1. Ménages urbains.

2. Sur la base du prix d'un panier de 19 articles de première nécessité.

3. En 1994, et pour la voïvodie dans son ensemble.

4. Sauf mention contraire, ville de Pékin et ville de Varsovie, 1995.

5. Voïvodie et Varsovie, fin 1995.

Source : Comités des statistiques de la Fédération de Russie, de la ville de Moscou et de l'*oblast* de Moscou, Bureau statistique d'État de la Chine (1996); Office statistique central polonais; Saganowska et Smilowska (1996); estimations du Secrétariat de l'OCDE.

(voir page suivante)

(suite)

d'emploi que de chômeurs, en partie grâce à son réseau de petites entreprises privées, plus de trois fois plus dense que dans le reste du pays². Bien que l'effondrement de l'industrie ait été encore plus prononcé dans la ville Moscou que dans l'ensemble de la Russie (la production est tombée à 30 pour cent à peine de son niveau de 1990), le développement rapide des services et la concentration manifeste des investissements étrangers dans la capitale ont contribué à créer l'image d'une cité en pleine expansion (Hockstader, 1996). Ce dynamisme contraste fortement avec la dépression observée aux alentours immédiats de la capitale, dans l'*oblast* de Moscou, qui, à en juger par de nombreux indicateurs, a subi une relative dégradation par rapport au pays dans son ensemble et, *a fortiori*, vis-à-vis de la ville de Moscou.

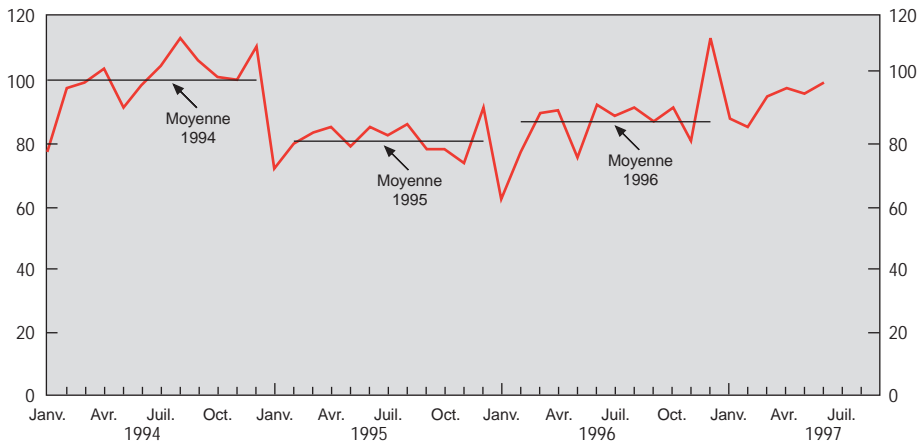
1. Certains des principaux indicateurs financiers sont omis, car ils font l'objet d'une analyse approfondie au chapitre II.
2. Toutefois, la mesure du chômage dans l'optique du BIT était relativement plus élevée que la mesure sur la base des inscriptions, et représentait environ les deux tiers de la moyenne nationale.

Demande globale

Si l'on considère les comptes nationaux du côté de la demande, la consommation s'est repliée plus fortement qu'en 1993-94, suivant en cela l'évolution des salaires. Le salaire réel a baissé considérablement en 1995, en partie à cause du resserrement de la politique financière⁸. Le salaire moyen pour l'ensemble de l'économie ajusté de l'IPC a baissé de 26 pour cent. Dans l'industrie, le salaire réel versé (correction faite des variations des arriérés)⁹ a diminué de 19 pour cent (graphique 5). Les salaires réels versés (ainsi que les salaires réels dus, mesurés de manière classique) ont rebondi quelque peu en 1996, notamment après la suppression de la taxe sur les salaires élevés à partir de janvier. L'encours des arriérés de salaires a fortement augmenté au second semestre de 1995 et en 1996 – à partir d'un niveau déjà élevé. Vers la fin de 1996, il dépassait la masse salariale mensuelle courante dans nombre de secteurs et régions. Lors d'un sondage national réalisé en novembre 1996, 62 pour cent des personnes interrogées ont affirmé ne pas être payées à temps, les retards étant plus fréquents dans les petites villes et dans les villages, et moins courants à Moscou, où seulement 18 pour cent des personnes interrogées étaient touchées¹⁰. Un cinquième environ des arriérés se concentrent dans la sphère budgée-

Graphique 5. SALAIRES RÉELS VERSÉS¹

Dans l'industrie, 1994 = 100



1. Salaire effectivement versé, déflaté par l'IPC.

Source : Goskomstat ; OCDE.

taire (essentiellement dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de la culture et des sciences). Nonobstant l'ampleur des arriérés sur les salaires et les autres revenus des ménages, certains indicateurs suggèrent que la dégradation du niveau de vie serait en voie de cesser (annexe VI).

L'investissement fixe a continué de décroître plus rapidement que le PIB, probablement à un rythme bien plus rapide que l'aurait exigé le renversement du processus de suraccumulation qui avait caractérisé l'économie soviétique. En 1996, le volume des investissements en capital ne représentait que 25 pour cent de son niveau de 1990. Aux prix courants, la part de la formation brute de capital fixe dans le PIB était encore de l'ordre de 21 pour cent en 1996 (tableau A2), mais il s'agit sans doute d'une surestimation, les dépenses en capital étant évaluées sur la base de prix à la production artificiellement gonflés¹¹, tandis que certaines dépenses de consommation (par exemple l'acquisition d'automobiles) sont classées à tort parmi les investissements. Avec la chute de l'investissement, le stock de capital a vieilli rapidement (tableau 1). Ainsi, dans le secteur pétrolier, la moitié des pipelines ont plus de 20 ans, et les fuites dues à la

Tableau 1. **Un stock de capital vieillissant**

Dans l'industrie et en années

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Âge moyen de l'installation et de l'outillage	9.5	10.1	10.8	11.3	12.0	12.7	13.4	14.1
Structure par âge des installations :								
Moins de 5 ans	35.5	33.1	29.4	26.6	22.8	19.0	14.7	10.0
De 6 à 10 ans	28.7	28.2	28.3	28.9	29.4	29.5	29.8	29.8
De 11 à 15 ans	15.6	15.5	16.5	17.1	18.2	19.5	20.7	22.2
Plus de 15 ans	20.2	23.2	25.8	27.4	29.6	32.0	34.8	38.0

Source : Goskomstat.

corrosion ou aux accidents représentent environ 2 pour cent de la production. Le vieillissement des installations et des équipements menace d'autant plus la reprise de la croissance qu'une grande partie des outils productifs relativement récents sont technologiquement dépassés (Pavlovitch, 1996)¹².

En 1995, la vigueur des exportations a suscité un rebond de la production dans quelques secteurs (métallurgie, produits chimiques). En 1996, la croissance des exportations s'est ralentie. L'absence d'infrastructures ou leur état déplorable pourraient entraver l'expansion des exportations à l'avenir, au moins dans certains secteurs (on peut citer le cas des oléoducs). La demande d'importations a été déprimée par l'évolution des revenus mais stimulée par l'appréciation du taux de change réel¹³.

Ajustements sur le marché du travail

Les variations du niveau et de la composition de la production se sont accompagnées de fluctuations considérables de l'emploi. Au total, l'emploi recensé a baissé d'environ 12 pour cent dans la première moitié des années 90, à un rythme annuel de 2 à 3 pour cent. En 1996, toutefois, sa contraction a été inférieure à 1 pour cent (tableaux A3 et A4)¹⁴. Tandis que la réduction cumulée de l'emploi a été beaucoup plus faible que celle du PIB réel, les changements dans la structure des effectifs ont reflété plus directement l'évolution de la composition de la production. L'emploi dans l'industrie a reculé de 25 pour cent durant la première moitié des années 90, puis de 8 pour cent en 1996, ce qui

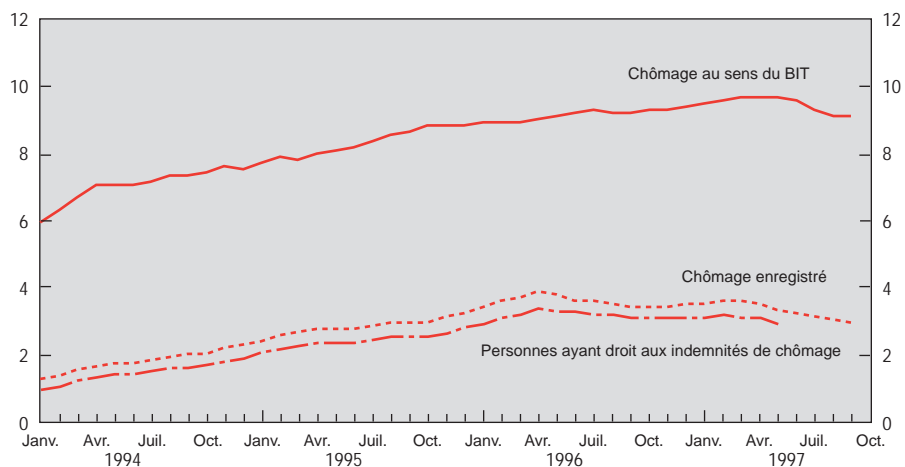
représente la plus grande partie des pertes totales. Les effectifs ont stagné dans l'agriculture, mais ils ont augmenté rapidement dans le commerce, la banque, les assurances et les administrations publiques. L'emploi a diminué de moitié dans le secteur des sciences, alors qu'il a progressé quelque peu dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des activités connexes. Reflétant aussi l'évolution de la production, les effectifs des grandes entreprises n'ont cessé de décroître, tandis que jusqu'à la fin de 1994 les petites entreprises ont affiché des gains substantiels (en partie, il est vrai, sous forme d'emplois secondaires). En 1995, les petits établissements représentaient 14 pour cent de l'emploi total, proportion encore très réduite au regard des moyennes internationales (voir au chapitre III)¹⁵.

Les retraits de l'emploi depuis 1992 se répartissent presque également entre des sorties de la population active et des sorties vers le chômage déclaré¹⁶. Le chômage recensé a très légèrement baissé à partir du deuxième trimestre de 1996, mais sans que cela ne se traduise par une amélioration réelle de la situation du marché du travail. Ce léger mieux s'explique par le durcissement des critères d'ouverture des droits (allongement de la période d'activité requise pour percevoir les prestations), l'application plus stricte des règles d'inscription, l'adoption de définitions plus étroites (exclusion des travailleurs embauchés pour des travaux d'utilité publique) et le «toiletage» des fichiers. De fait, le chômage au sens du BIT a continué d'augmenter régulièrement pour atteindre 9.3 pour cent à la fin de 1996 (graphique 6).

Les moyennes nationales masquent des disparités régionales considérables : en mars 1996, le taux de chômage au sens du BIT variait de moins de 5 pour cent dans la ville de Moscou à 23 pour cent dans la république du Daguestan, et à la fin de 1996 le chômage enregistré allait de moins de 1 pour cent dans la capitale à 12 pour cent dans l'*oblast* d'Ivanovo¹⁷. La dispersion régionale des taux de chômage ne s'est pas accentuée en 1994-96, mais elle est restée très élevée, atteignant près du double des niveaux observés en Pologne¹⁸. L'évolution de la production et le chômage sont négativement corrélés à l'échelle régionale, mais ce lien est statistiquement faible (graphique 7)¹⁹. A l'intérieur d'une même région, des contrastes marqués apparaissent également : ainsi, à la fin de 1996 le chômage recensé dans l'*oblast* de Samara était compris entre 2 et 15 pour cent selon les districts.

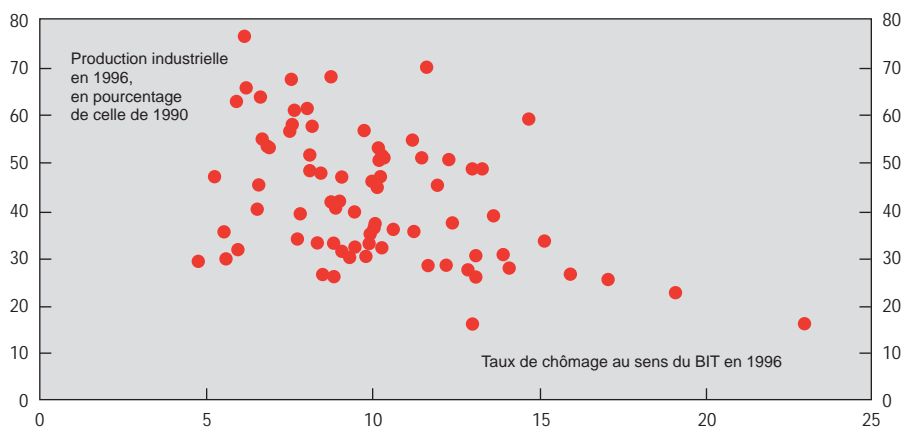
Parallèlement à la montée du chômage, la durée des périodes de chômage a augmenté pour passer de 6 mois en moyenne à la fin de 1993 à 8 mois au début

Graphique 6. **CHÔMAGE DÉCLARÉ**
En pourcentage de la population active



Source : Goskomstat.

Graphique 7. **CHÔMAGE ET PRODUCTION¹**
En pourcentage



1. Observations disponibles pour 78 sujets de la Fédération.

Source : Goskomstat; OCDE.

de 1996 (chômage au sens du BIT). La part des chômeurs de longue durée dans le total au sens du BIT a crû de 19 pour cent fin 1993 à 33 pour cent début 1996.

Le chômage latent – congés forcés et horaires réduits – a continué de s'étendre, pour atteindre environ 8 pour cent de la population active totale à la fin de 1996. Il s'est concentré sur l'industrie où, en décembre, un sixième de la main-d'œuvre était en congé forcé et un sixième en temps partiel involontaire, l'industrie légère étant particulièrement touchée, dans des proportions voisines d'un quart et un tiers respectivement.

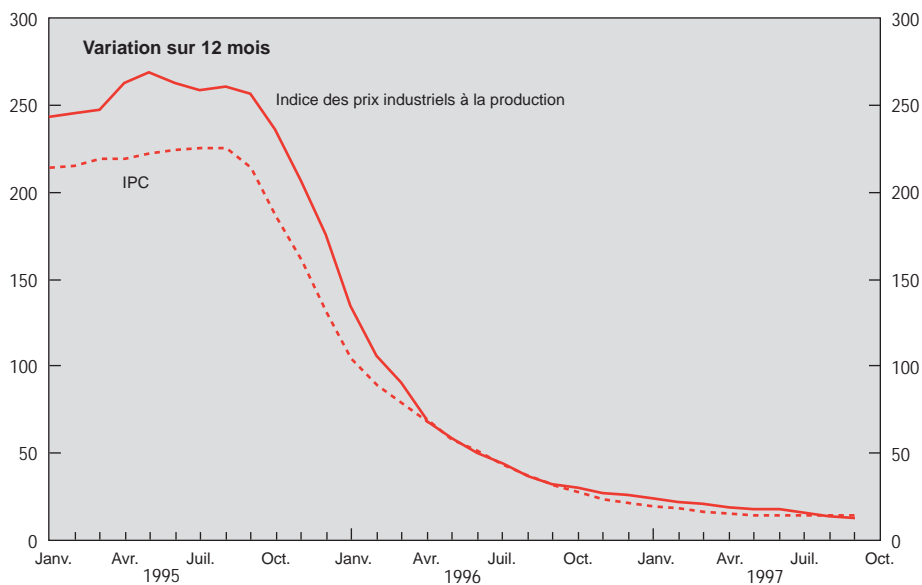
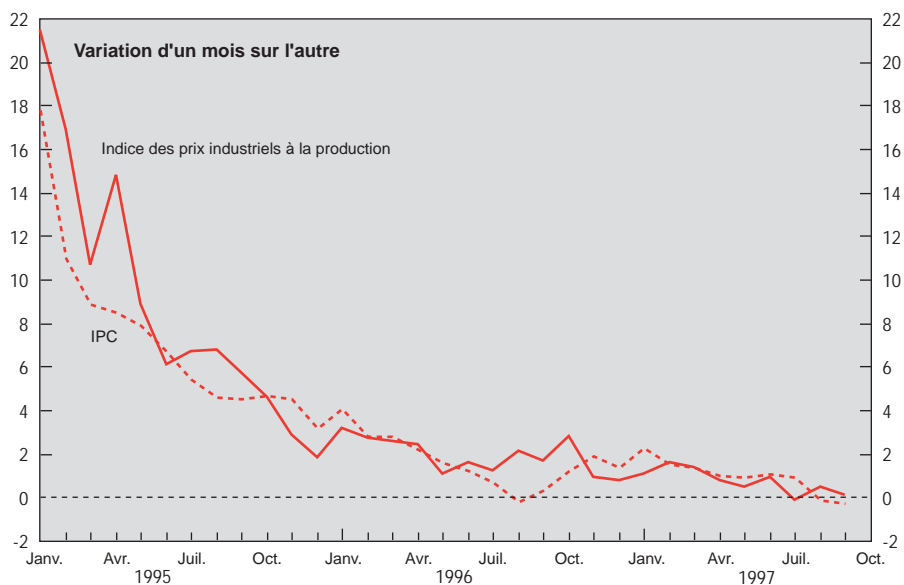
En ce qui concerne les flux sur le marché du travail, leur intensité a diminué en 1995-96 mais reste très élevée. Le taux de sortie des grandes et moyennes entreprises (défini par le nombre de départs durant l'année divisé par l'effectif) est revenu de 27 pour cent en 1994 à 24 pour cent en 1996. Comme les années précédentes, à peine un dixième environ de ces sorties ont pris la forme de licenciements (pour des raisons analysées dans la précédente Étude)²⁰. Le taux d'entrée est passé de 21 pour cent en 1994 à 23 pour cent en 1995, mais il est redescendu en 1996. Dans une certaine mesure, ces chiffres exagèrent le degré de fluidité du marché du travail, vu que certaines entreprises licencient et réembauchent les mêmes individus (voire des équipes entières) au cours d'une année donnée – c'est le cas notamment dans la construction, où les taux de rotation sont bien plus élevés.

La mobilité interrégionale de la main-d'œuvre continue sans aucun doute d'être entravée par les carences du marché du logement et par des obstacles administratifs, en particulier le montant parfois excessif des droits d'enregistrement perçus par les collectivités locales auprès des nouveaux arrivants. Pour autant qu'existe une inadéquation géographique entre l'offre et la demande de travail, ces rigidités contribuent à la hausse du chômage.

L'ère de forte inflation s'achève

A la suite de la libération totale des prix en janvier 1992, l'inflation (IPC) a atteint en moyenne 16 pour cent par mois au cours de la période 1992-94²¹. A diverses reprises, le dérapage vers l'hyperinflation a été perçu comme une menace très sérieuse²². Dans ce contexte, le ralentissement marqué des prix en 1995-96 est particulièrement remarquable (graphique 8). Au cours de

Graphique 8. **DÉSINFLATION**
En pourcentage



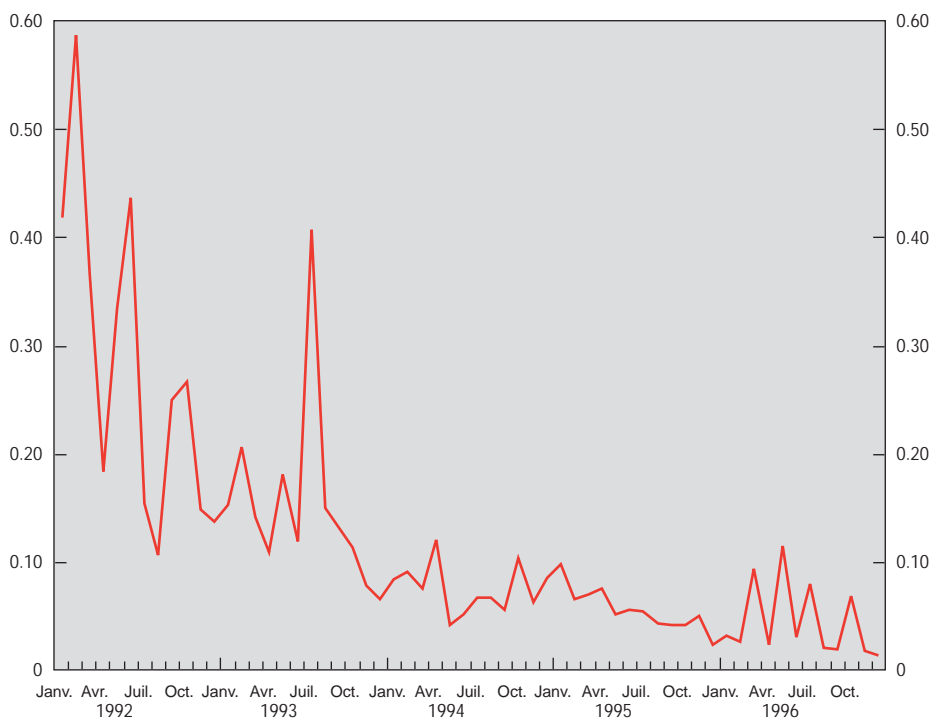
Source : Goskomstat ; OCDE.

l'année 1995, la croissance mensuelle des prix à la consommation est revenue d'un taux à deux chiffres aux alentours de 3 pour cent. Cette performance a été consolidée en 1996, la hausse mensuelle moyenne de l'IPC tombant à moins de 2 pour cent. Le niveau général des prix a même baissé au cours de l'été (en partie, toutefois, à cause du caractère saisonnier des prix des produits alimentaires). Début 1997, le taux d'inflation sur douze mois avait en fait convergé avec les niveaux observés en Pologne et en Hongrie²³. La désinflation a été jugée suffisamment décisive pour que la surveillance étroite de l'IPC hebdomadaire soit abandonnée au début de 1997²⁴.

A un niveau plus désagrégé, l'instabilité des prix relatifs a été bien plus faible en 1995-96 qu'au début de la transition. Dans l'ensemble, les prix à la production ont évolué de façon plus synchrone, en dépit d'importants ajustements ponctuels (graphique 9). S'agissant des prix à la consommation, l'instabilité qui a suivi la libération des prix s'est atténuée, comme en témoigne la corrélation croissante des structures de prix au fil du temps (tableau 2)²⁵. Malgré tout, la dispersion des niveaux de prix et des taux d'inflation est restée considérable. Dans le long terme, des écarts notables dans les niveaux de prix d'un endroit à l'autre persisteront nécessairement, étant donné l'importance des frais de transport, liée à l'immensité du pays et à la rudesse du climat. A court terme, ces différences traduisent aussi la disparité des politiques de prix régionales. Dans certaines régions, un dispositif généralisé de contrôle des prix est resté en place jusqu'à une date récente, l'exemple peut-être le plus marquant étant l'*oblast* d'Oulianovsk (ville natale de Lénine). Sur l'ensemble du territoire, à la mi-1996 quelque 18 pour cent des prix à la consommation étaient encore réglementés²⁶, pour la plupart à l'échelon local (18 pour cent des produits alimentaires, 9 pour cent des produits non alimentaires et 39 pour cent des services). Au fil du temps, toutefois, et compte tenu des pressions sur les ressources budgétaires locales, une large part des subventions et contrôles de prix locaux ont été supprimés. Tel fut aussi le cas à Oulianovsk, où les prix à la consommation augmentent depuis 1996 à un rythme bien plus rapide que dans l'ensemble de la Russie. Les différences dans les calendriers de libéralisation et d'ajustement des prix administratifs expliquent la persistance de fortes variations régionales du taux d'inflation : en 1996 celui-ci allait de moins de 10 pour cent dans l'enclave balte de Kaliningrad à près de 35 pour cent dans la République nord-caucasienne de Kabardino-Balkarie (en glissement).

**Graphique 9. L'INSTABILITÉ DES PRIX RELATIFS
A LA PRODUCTION A DIMINUÉ**

Dispersion des taux d'inflation mensuels par branche d'activité¹



1. Coefficient de variation (erreur type divisée par la moyenne) pour 126-135 branches d'activité.
Source : Goskomstat ; calculs de l'OCDE.

**Tableau 2. Une nouvelle structure des prix
à la consommation est apparue**

Corrélation des niveaux de prix en fin d'année, 155 biens et services

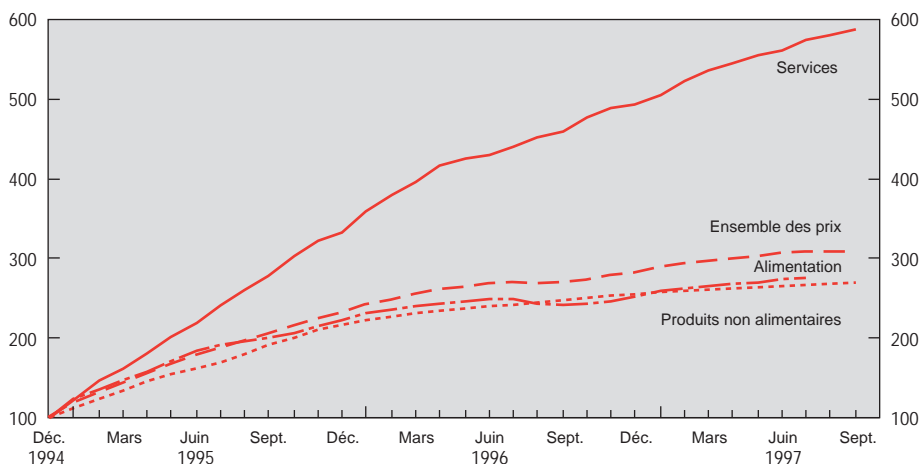
	1991	1992	1993	1994	1995
1991	1.00	0.88	0.86	0.87	0.83
1992		1.00	0.99	0.98	0.95
1993			1.00	0.99	0.98
1994				1.00	0.99
1995					1.00

Source : Goskomstat ; calculs de l'OCDE.

La libéralisation des prix intérieurs et du système de change a entraîné les prix des biens échangeables internationalement vers les niveaux du marché (De Masi et Koen, 1996). Dès 1995, plusieurs d'entre eux dépassaient même les prix correspondants dans les économies de marché avancées (Goskomstat, 1996c), du fait en partie des taxes aux frontières et des coûts et marges de distribution. Chaque année depuis 1992, les prix des services – pour l'essentiel non échangeables internationalement – ont augmenté encore plus rapidement que ceux des biens (tableau A6 et graphique 10). Ils restent néanmoins nettement inférieurs aux niveaux mondiaux, en accord avec un revenu par habitant relativement bas (Koen et De Masi, 1997). Plus précisément, le rattrapage du prix relatif des services s'explique par le fait qu'un certain nombre d'entre eux sont soumis progressivement aux conditions du marché. S'agissant du logement et des services publics, par exemple, les taux de couverture des dépenses par les recettes sont ajustés de manière à supprimer progressivement les subventions.

Dans l'ensemble, les prix industriels à la production ont augmenté plus rapidement que les prix à la consommation en 1995-96, en partie à cause d'une

Graphique 10. **PRIX A LA CONSOMMATION**
 Décembre 1994 = 100



Source : Goskomstat ; OCDE.

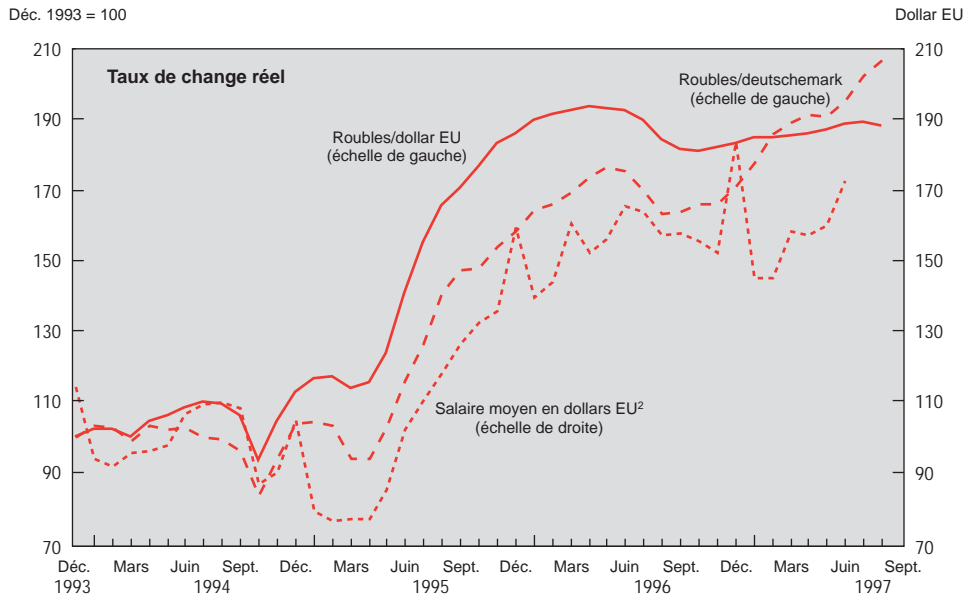
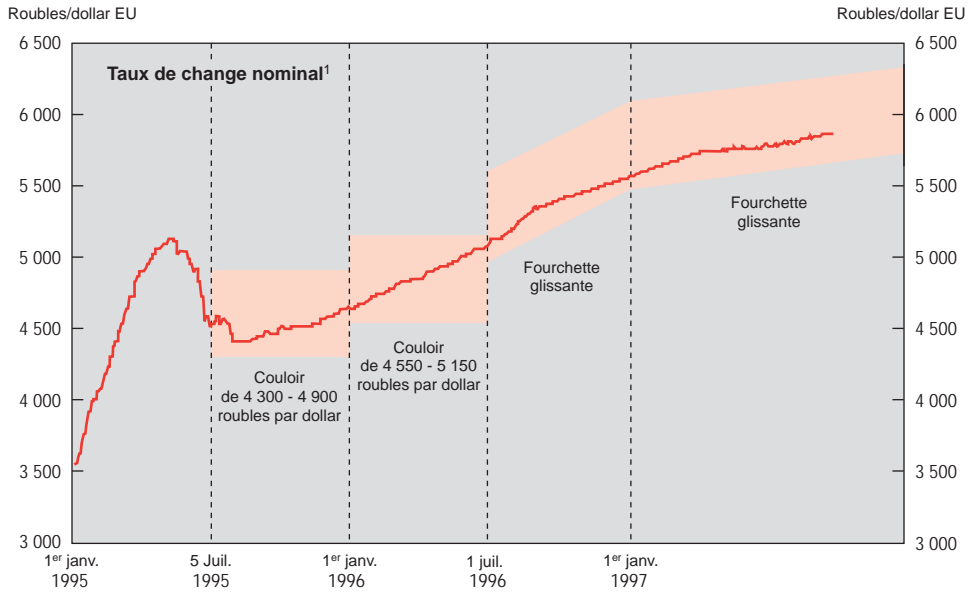
moindre sensibilité aux problèmes de liquidité des acheteurs (tableau A6) : à la différence des comportements observés pour le commerce de détail, de nombreux acheteurs au niveau du commerce de gros ont accumulé des arriérés grandissants, amenant les fournisseurs à relever de plus en plus les prix affichés. Dans un contexte de réduction générale de l'instabilité des prix relatifs à la production, certains contrastes frappants sont apparus parmi les grands secteurs industriels, plus particulièrement en 1996, lorsque les prix relatifs des produits énergétiques ont grimpé en flèche – de même que les arriérés de paiement sur les livraisons. Dans une certaine mesure, cette modification des prix relatifs a résulté d'une stratégie délibérée d'alignement des prix intérieurs sur les cours mondiaux, mais parfois elle a pu aussi refléter un pouvoir monopolistique incontrôlé.

Politique monétaire et de change

L'orientation de la politique monétaire a été durcie d'une manière décisive en 1995, parallèlement à la promulgation en avril d'une loi accordant un degré d'indépendance considérable à la Banque centrale (BCR). L'expansion des avoirs intérieurs nets des autorités monétaires a été limitée conformément aux objectifs fixés, notamment par une forte réduction des crédits dirigés. En outre il a été mis fin au financement direct du déficit budgétaire par la Banque centrale, et la part du déficit faisant l'objet d'un financement monétaire a diminué (voir ci-après). Les opérations d'*open market* et les modifications des coefficients de réserves obligatoires (tableau A7) ont été utilisées plus activement comme instruments de politique monétaire.

Au deuxième trimestre de 1995, toutefois, des entrées massives de capitaux ont commencé de provoquer des tensions sur le taux de change, qui depuis le début de 1994 se dépréciait à peu près au même rythme que l'IPC. Une intervention à grande échelle et partiellement neutralisée a entraîné une forte expansion de la monnaie centrale sans pour autant empêcher une appréciation nominale (graphique 11, partie supérieure). Au milieu de l'année, les autorités ont infléchi sérieusement leur politique en instaurant une fourchette fixe de change de 4 300-4 900 roubles pour 1 dollar²⁷. S'ajoutant à l'action de taux d'intérêt élevés, ce point d'ancrage nominal a eu manifestement un effet stabilisateur sur les anticipations, comme en témoignèrent les cours des marchés à terme. Le taux de change au comptant s'est maintenu facilement à l'intérieur de la fourchette de

Graphique 11. ÉVOLUTION DES TAUX DE CHANGE

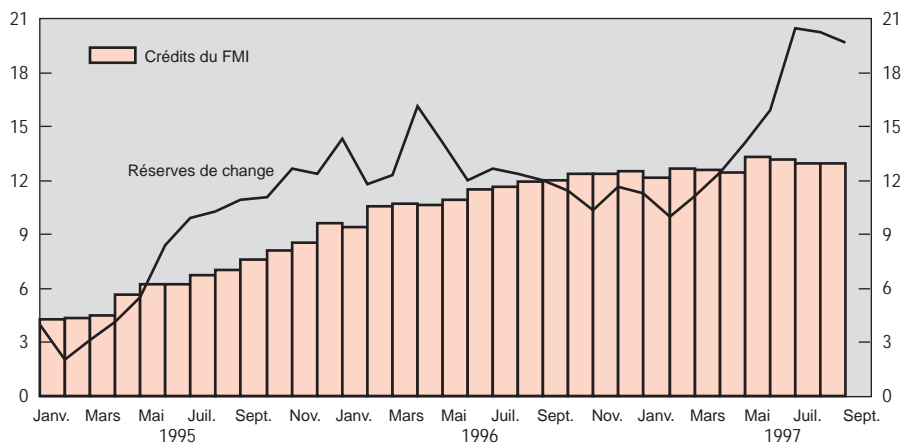


1. Taux de la Banque centrale ; observations journalières.
 2. Salaire moyen dû dans l'ensemble de l'économie.
- Source : Goskomstat ; OCDE.

variation au second semestre de 1995. L'inflation demeurant très élevée (quoique décroissante), il en est résulté une appréciation du taux de change réel de 25 pour cent par rapport au dollar, s'ajoutant à une appréciation réelle de 37 pour cent au premier semestre (graphique 11, partie inférieure)²⁸.

Reconnaissant qu'une appréciation réelle aussi rapide n'était pas soutenable, les autorités ont annoncé une fourchette de variation de 4 550-5 150 roubles par dollar pour le premier semestre de 1996, et elles ont orienté les taux d'intérêt et les interventions de change de façon que le taux se déprécie lentement pour passer de l'extrémité inférieure à l'extrémité supérieure de la fourchette. L'inflation continuant de décroître, le taux de change réel ne s'est apprécié que de 3 pour cent au cours du semestre. A la mi-1996, le salaire moyen en dollars pour l'ensemble de l'économie se situait aux alentours de 160 dollars par mois— soit à peu près la moitié du niveau mesuré en Pologne et le double du niveau de l'Ukraine et du Bélarus²⁹. A 12½ milliards de dollars, les réserves de change brutes représentaient encore moins de deux mois d'importations de biens et de services, niveau fort réduit au regard des sommes empruntées au FMI (graphique 12) et par rapport à d'autres pays ayant un régime de change analogue³⁰. Un

Graphique 12. **RÉSERVES DE CHANGE BRUTES
ET UTILISATION DES CRÉDITS DU FMI**
En fin de mois, milliards de dollars EU



Source : BCR.

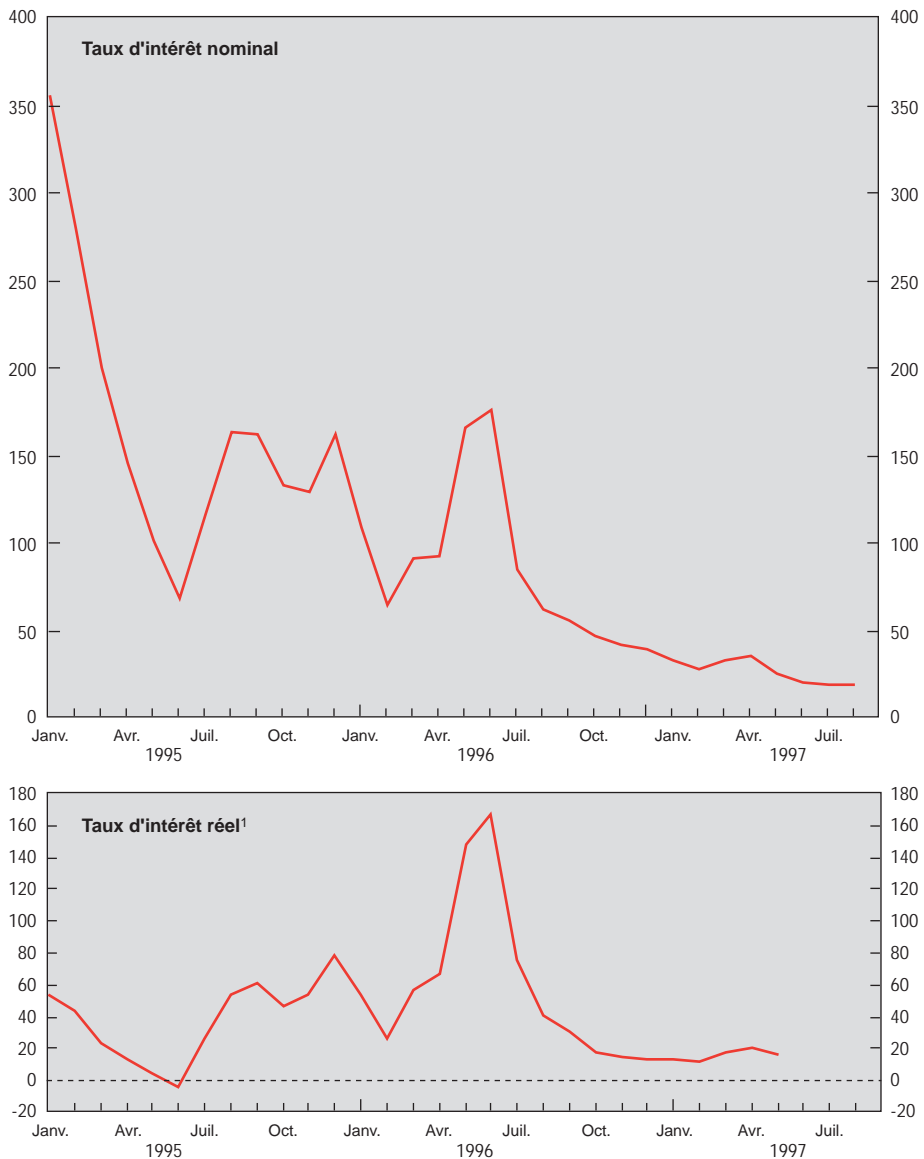
changement de régime a été décidé, qui permettait de sortir avec élégance du système de parité fixe, et les autorités se sont engagées sur une fourchette ajustable pour le second semestre de 1996³¹. Le taux de change a de nouveau évolué sans heurts entre les limites annoncées, au prix d'interventions parfois importantes de la BCR sur le marché des changes. Cette fois, le taux de change réel s'est déprécié de 5 pour cent. A la fin de l'année, les réserves de change brutes excédaient à peine 1½ mois d'importations.

L'orientation restrictive de la politique monétaire s'est traduite par des taux d'intérêt nominaux et réels très élevés sur le marché durant la plus grande partie de la période examinée (graphique 13), avec des taux réels mensuels bien supérieurs aux taux réels annuels des économies de marché avancées. Dans une certaine mesure, c'était le prix à payer pour instaurer durablement la stabilisation après plusieurs années de politique financière permissive et d'érosion de la crédibilité, et dans un contexte marqué par la persistance de déficits budgétaires massifs. Au premier semestre de 1996, la baisse tendancielle des taux d'intérêt nominaux s'est inversée sous l'effet des incertitudes entourant la santé du président Eltsine et ses chances de réélection. Par la suite, les taux d'intérêt se sont nettement repliés, pour finir l'année au-dessous de 40 pour cent par an en termes nominaux et de 15 pour cent par an en termes réels.

Dans un contexte de politique monétaire en voie de resserrement, le fait que l'infrastructure juridique ne garantisse pas l'exécution des contrats a contribué à une croissance débridée des arriérés de toutes sortes (graphique 14), à la prolifération de divers substituts de la monnaie tels que les lettres de change (« *veksels* ») et autres reconnaissances de dettes émises par les banques, les entreprises et les administrations à tous niveaux (appendice II), ainsi qu'à l'expansion du troc (chapitre III). Le volume exact du stock de substituts monétaires n'est pas connu, mais il est manifestement important. L'efficacité de la politique monétaire ne peut que pâtir de l'incertitude accrue qui en résulte et de l'expansion incontrôlée de ces formes de quasi-monnaie.

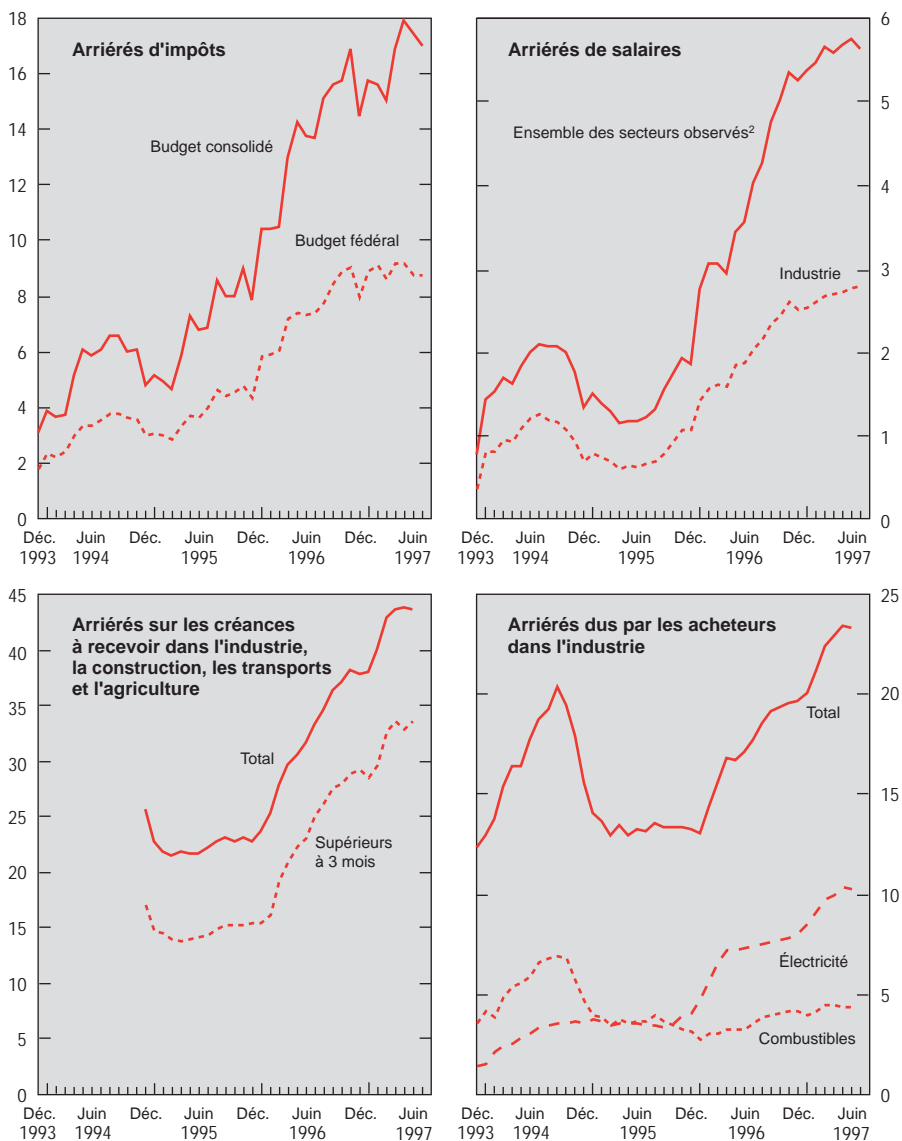
Le niveau élevé des taux d'intérêt réels a également contribué à l'augmentation du volume des dépôts et par là même à l'expansion de M2 en roubles depuis 1995 (graphique 15). Malgré tout, à la fin de 1996 le stock de monnaie libellée en roubles était à peine revenu à son niveau moyen de 1994, qui lui-même dépassait tout juste 10 pour cent du PIB annuel, c'est-à-dire moins de la moitié du taux correspondant observé en Pologne à la même date. Parallèlement, la dollarisation

Graphique 13. **TAUX D'INTÉRÊT ANNUALISÉS**
Bons du Trésor à 3 mois, en pourcentage



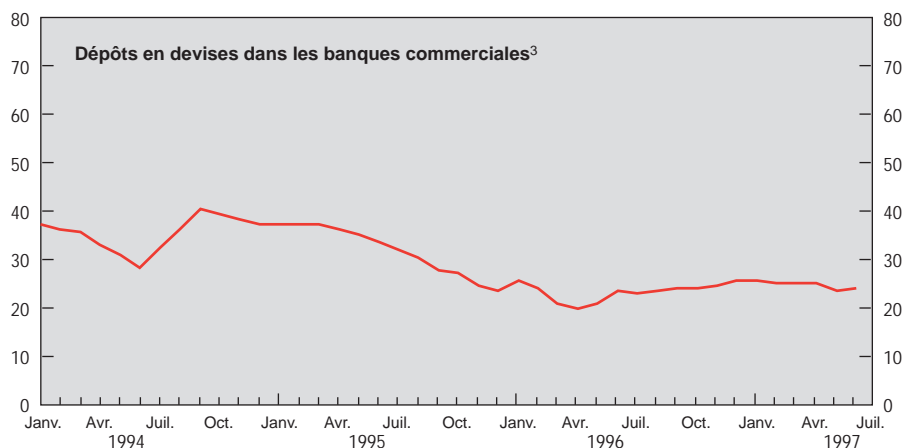
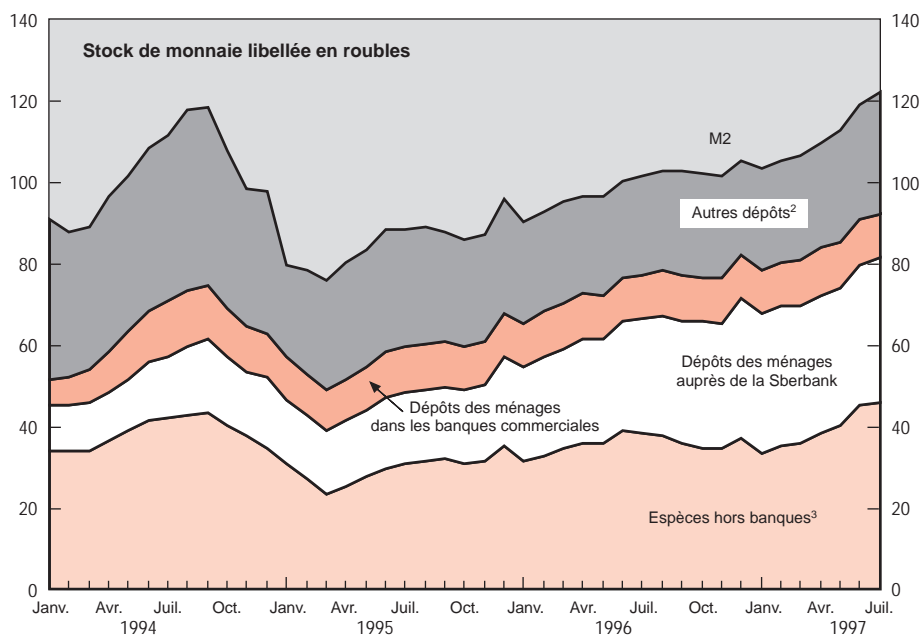
1. Corrigé de la hausse effective de l'IPC pendant la durée de vie des bons du Trésor.
Source : BCR ; Goskomstat ; OCDE.

Graphique 14. **LE BOND DES ARRIÉRÉS**
 En milliers de milliards de roubles de décembre 1993¹



1. L'IPC est utilisé comme déflateur.
 2. Comme indiqué dans le tableau A5, note 1.
 Source : Goskomstat ; calculs de l'OCDE.

Graphique 15. REMONÉTISATION
Milliers de milliards de roubles, prix de décembre 1994¹



1. L'IPC est utilisé comme déflateur. Les espèces étrangères en circulation ne sont pas prises en compte, tandis que les espèces en roubles comprennent les roubles en circulation à l'étranger.
 2. Y compris les dépôts des entreprises.
 3. Les séries sont trimestrielles jusqu'en juin 1995 ; les valeurs mensuelles ont été interpolées.
- Source : BCR ; Goskomstat ; OCDE.

est restée endémique (Brodsky, 1997). Le rapport entre les dépôts en devises dans les banques nationales et le montant de M2 en roubles s'est réduit notablement en 1995 et un peu plus en 1996, pour atteindre 24 pour cent en fin d'année (tableau A8), soit un taux voisin de celui observé récemment en Pologne (OCDE, 1996c)³². A cet égard, la convergence progressive des coefficients de réserves obligatoires applicables respectivement aux dépôts en devises et aux dépôts en roubles a contribué à réduire la part des premiers. Plus important peut-être, le volume des espèces étrangères en circulation, essentiellement des dollars, excède le montant des roubles en circulation et représente même, d'après les estimations les plus prudentes, plus de la moitié du total de M2 en roubles³³. En outre, on sait que les avoirs en devises de résidents russes dans des banques à l'étranger sont considérables. D'un point de vue fiscal, cela représente d'importantes pertes de recettes au titre du prélèvement régulier. Parallèlement, les achats nets de devises ont pesé sur les réserves de change officielles.

Les défis budgétaires

Élément clé du resserrement de la politique financière qui a permis d'abaisser l'inflation en 1995-96, un ajustement budgétaire draconien a été mis en œuvre, avec en particulier une forte réduction du déficit budgétaire entre 1994 et 1995. L'érosion des recettes a nécessité une compression massive des dépenses. Le déficit est néanmoins resté élevé, et il s'est de nouveau creusé en 1996, notamment à cause de l'alourdissement rapide du service de la dette.

Grandes tendances

Les recettes des administrations publiques se sont contractées de 3 points de PIB en 1995-96 (tableaux 3 et A9). Cette baisse quantitative s'est accompagnée d'une dégradation qualitative : au niveau du budget fédéral, la part des recettes fiscales non monétaires est passée de 3 pour cent en 1994 à 24 pour cent en 1996. Parallèlement, les arriérés identifiés d'impôts et des cotisations sociales ont grimpé en flèche tandis que la fraude était très répandue.

Face à la contraction des recettes réelles, une compression des dépenses s'imposait pour réduire le déficit. En 1995, l'inflation plus forte que prévu a favorisé les recettes nominales qui, à l'échelon fédéral, ont dépassé de 38 pour cent le montant inscrit au budget, tandis que les dépenses n'ont été que

Tableau 3. Indicateurs budgétaires d'ensemble

	Milliards de milliards de roubles				Pourcentage du PIB			
	1994	1995	1996	1997 Loi budgétaire ¹	1994	1995	1996	1997 Loi budgétaire ¹
Administration fédérale								
Recettes	72.5	196.5	251.3	420.0	11.9	12.1	11.1	15.4
Dépenses	137.4	283.2	426.8	593.5	22.5	17.4	18.9	21.8
<i>dont</i> : transferts : aux budgets des administrations infranationales à quatre fonds extrabudgétaires ²	22.0	29.2	46.3	52.9	3.6	1.8	2.1	1.9
paiements d'intérêts	0.7	7.4	7.5	..	0.1	0.5	0.3	..
Solde	-64.9	-86.7	-175.4	-173.5	-10.6	-5.3	-7.8	-6.4
Solde primaire	-53.8	-37.5	-45.5	-22.3	-8.8	-2.3	-2.0	-0.8
Sujets de la Fédération								
Recettes	93.9	204.7	274.8		15.4	12.6	12.2	
<i>dont</i> : transferts du budget fédéral	22.0	29.2	46.3		3.6	1.8	2.1	
Dépenses	91.1	211.9	296.5		14.9	13.0	13.1	
Solde	2.8	-7.1	-21.6		0.5	-0.4	-1.0	
Huit fonds extrabudgétaires³								
Recettes	60.4	144.9	213.2		9.9	8.9	9.4	
<i>dont</i> : transferts du budget fédéral ²	0.7	7.4	7.5		0.1	0.5	0.3	
Dépenses	57.7	148.5	214.8		9.4	9.1	9.5	
Solde	2.7	-3.5	-1.7		0.4	-0.2	-0.1	
Administrations publiques								
Recettes	204.0	509.6	685.5		33.4	31.3	30.4	
Dépenses	263.4	606.9	884.3		43.1	37.2	39.2	
Solde	-59.4	-97.3	-198.7		-9.7	-6.0	-8.8	
Financement ⁴								
Extérieur	0.1	-3.1	14.5		0.0	-0.2	0.6	
Décaissements	5.4	11.1	28.8		0.9	0.7	1.3	
Remboursements de principal	-5.3	-14.2	-14.3		-0.9	-0.9	-0.6	
Intérieur	59.3	100.4	184.2		9.7	6.2	8.2	
Autorités monétaires	49.4	25.6	48.4		8.1	1.6	2.1	
Banques	4.9	53.8	104.1		0.8	3.3	4.6	
Recettes de privatisation	0.7	4.7	1.6		0.1	0.3	0.1	
Recettes nettes des ventes d'or et de pierres et métaux précieux	3.9	10.4	18.3		0.6	0.6	0.8	
Autres ⁴	0.4	5.9	11.8		0.1	0.4	0.5	
Pour mémoire :								
PIB nominal	610.7	1 630.1	2 256.1	2 727.0				

1. Présentation du Secrétariat de l'OCDE. La loi budgétaire fait apparaître un déficit de 3.5 pour cent du PIB.

2. Caisse de retraite, Fonds pour l'emploi, Caisse d'assurance sociale, Caisse d'assurance-maladie.

3. Caisse de retraite, Fonds pour l'emploi, Caisse d'assurance sociale, Caisse d'assurance-maladie, Fonds d'aide sociale à la population, Fonds routier local, Fonds russe pour le développement technologique et Fonds pour le financement de la recherche et du développement.

4. Les financements identifiés proviennent du FMI (1997), qui fait apparaître des chiffres légèrement différents au-dessus de la ligne (et ne tient compte que de quatre des huit fonds extrabudgétaires). La ligne « autres » incorpore donc aussi l'écart statistique entre les chiffres du ministère des Finances et ceux du FMI.

Source: Ministère des Finances; Goskomstat; FMI (1997); OCDE.

partiellement ajustées, et ont dépassé de 17 pour cent seulement les prévisions budgétaires, les subventions de toutes sortes supportant pour l'essentiel le poids de l'ajustement. Avec un déficit nominal inférieur à l'objectif et un PIB nominal bien supérieur au chiffre prévu, le rapport du déficit au PIB a été réduit de moitié. A l'inverse, en 1996, l'inflation n'a pas dépassé les objectifs budgétaires, et la croissance prévue ne s'est pas concrétisée. Aussi, les recettes budgétaires fédérales ont été inférieures de 19 pour cent à l'objectif et les autorités ont encore eu recours à l'amputation des crédits pour contenir le déficit.

Certes, le déficit budgétaire tel que spécifié dans les lois de finances a été maintenu dans les limites prévues, mais l'évolution du déficit des administrations publiques défini de manière plus rigoureuse (encadré 3) a été bien plus préoccupante : de 6.0 pour cent du PIB en 1995, il est passé à 8.8 pour cent en 1996³⁴. Cet agrégat englobe le solde des budgets des sujets de la Fédération, qui s'est avéré négatif. Il inclut en outre le solde des principaux fonds sociaux extrabudgétaires, qui était positif en 1994 mais est devenu déficitaire en 1995-96, à cause des difficultés rencontrées par la Caisse de retraite.

La persistance d'importants déficits financés par l'émission d'instruments à taux d'intérêt de marché élevés a entraîné un gonflement rapide de la dette. Les versements d'intérêts (y compris les intérêts dus sur les bons du Trésor à coupon zéro) en proportion des dépenses budgétaires fédérales sont passés de 8 pour cent en 1994 à 30 pour cent en 1996 (ou de 1.8 pour cent du PIB en 1994 à 5.8 pour cent en 1996).

Les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration sont restées tendues en 1995-96. L'autorité de la loi, pour autant qu'elle soit définie sans ambiguïté, a été régulièrement bafouée de part et d'autre, les entités infranationales retenant souvent des recettes fiscales destinées à l'administration centrale tandis que des ressources engagées par l'administration centrale ne se sont pas concrétisées dans les régions. Les transferts fédéraux aux régions, après avoir augmenté sensiblement en 1992-94 avec l'affectation de certains postes de dépenses aux niveaux inférieurs d'administration, ont fondu de manière spectaculaire en 1995, alors même que les recettes propres des régions étaient en chute libre. En conséquence, les régions ont dû pratiquer des coupes draconiennes dans les crédits, concentrées sur l'éducation, la science et les subventions aux services publics, et beaucoup d'entre elles ont vu leurs comptes basculer dans le rouge. Un nombre croissant d'accords bilatéraux, prévoyant en général des règles

Encadré 3. Quelle est l'ampleur réelle du déficit budgétaire ?

En réponse à cette question, les médias ainsi que divers rapports sur les évolutions budgétaires en Russie avancent des chiffres d'une disparité déconcertante. Plusieurs raisons expliquent ces différences qui, comme on le verra ci-après, peuvent être considérables :

- **Différences dans la définition du secteur public.** En Russie, le déficit le plus couramment cité est celui de l'administration fédérale, qui est surveillé de très près. Mais l'échelon fédéral représente moins de la moitié des administrations publiques (en 1996, du point de vue des dépenses). Étant donné que le solde des autres composantes des administrations publiques est devenu déficitaire en 1996, le déficit dans sa définition étroite sous-estime l'ampleur de l'impasse budgétaire effective. On pourrait même soutenir que la délimitation du périmètre du secteur public associé à la notion d'administrations publiques est elle-même trop restrictive, et que les activités de la BCR ainsi qu'un certain nombre d'autres opérations quasi-budgétaires devraient être également incorporées (l'un des problèmes qui se pose à cet égard est la difficulté d'identifier et, *a fortiori*, de surveiller certains des fonds extrabudgétaires)^{1, 2}.

- **Traitement différent des paiements d'intérêts.** Comme indiqué dans le texte, les versements d'intérêts sur les bons du Trésor (GKO) ont grimpé en flèche en 1995-96. Cependant, jusqu'en 1997, le ministère des Finances ne les a pas inscrits au chapitre des dépenses, au motif que les instruments à coupon zéro ne rapportent pas d'«intérêts». Le Secrétariat de l'OCDE en revanche inclut ces paiements, conformément aux normes de comptabilité nationale reconnues sur le plan international. En 1996, cette seule rubrique a représenté 4.0 pour cent du PIB, ce qui représente le principal facteur d'écart entre la mesure du déficit affichée en Russie et celle qui est utilisée dans la présente Étude. Dans ce contexte, la notion de solde primaire, qui exclut tous les versements d'intérêts, est pertinente : en 1996, par exemple, l'orientation budgétaire mesurée par le déficit primaire a été plus restrictive que ne l'indique le déficit à l'inclusion des versements d'intérêts, puisque ces derniers ont fortement augmenté en raison du niveau très élevé des taux d'intérêt réels.

- **Traitement différent des ventes et achats d'actifs.** Le produit des privatisations est inscrit au chapitre des recettes dans la présentation établie par les autorités russes, mais devrait être classé parmi les sources de financement du déficit (cette composante a représenté 0.3 pour cent du PIB en 1995 et à peine 0.1 pour cent en 1996; elle ne constitue donc pas pour ces années une source d'écart importante). Les ventes d'or, de métaux précieux et de gemmes par l'État, y compris à la BCR (0.8 pour cent du PIB en 1996) sont également assimilées à des recettes, bien qu'il s'agisse de ventes de réserves publiques préexistantes (dans la mesure où elles excèdent la production courante). Le Secrétariat de l'OCDE exclut des recettes le produit des privatisations et les ventes de

(voir page suivante)

(suite)

métaux précieux et de gemmes, et des dépenses les achats de métaux précieux et de gemmes.

• **Traitement différent de l'inflation.** Une question régulièrement négligée est celle de l'agrégation des flux nominaux dans un contexte de forte inflation. Additionner les montants en roubles de mois successifs au numérateur d'un ratio budgétaire et diviser le total par la somme des flux de PIB durant l'année – comme on le fait traditionnellement – ne produit pas la même estimation que si l'on fait la moyenne des ratios de flux nominaux à plus grande fréquence (par exemple mensuels ou trimestriels). Cette seconde approche est plus satisfaisante du point de vue théorique (Hill, 1996). Quand l'inflation est forte et variable, les deux méthodes peuvent donner des résultats très différents, comme le montre le tableau ci-après pour le budget fédéral³. Les ratios budgétaires annuels présentés dans cette Étude ne corrigent pas cette distorsion liée à l'agrégation car seules certaines des données à plus grande fréquence nécessaires étaient disponibles. Dans ce contexte, un autre indicateur intéressant du déficit (qui n'est pas calculé ici) serait le solde corrigé de l'inflation, qui tient compte de l'érosion des dettes et des actifs publics due à l'inflation.

Différentes mesures du déficit

En pourcentage du PIB^a

	1995	1996
<i>Classification des recettes et des dépenses par le ministère des Finances</i>		
Budget fédéral		
Rapport des agrégats annuels nominaux au PIB	3.0	3.3
Moyenne des rapports trimestriels	2.5	3.4
<i>Classification des recettes et des dépenses par le Secrétariat de l'OCDE, rapports des agrégats annuels nominaux au PIB</i>		
Budget fédéral	5.3	7.8
Budget consolidé de l'État (budget fédéral plus sujets de la Fédération)	5.8	8.7
Administrations publiques	6.0	8.8

a) Toutes basées sur la série officielle du PIB établie par le Goskomstat.

Par ailleurs, toutes les estimations présentées dans le tableau ci-dessus excluent les éléments de passif potentiel, dont certains ont augmenté rapidement, en particulier pour tourner le dispositif de plafonnement des mesures plus conventionnelles des dépenses et du déficit. Ainsi, les garanties publiques de crédits octroyés par des banques commer-

(voir page suivante)

(suite)

ciales ont progressé considérablement pour atteindre 16 500 milliards de roubles (0.7 pour cent du PIB de 1996) à la fin de 1996, tandis que 80 000 milliards supplémentaires sont prévus dans la loi de finances de 1997 (au titre des crédits d'investissement)⁴.

1. Au début de 1997, il existait 8 fonds extrabudgétaires au niveau fédéral (au lieu d'une soixantaine en 1992-93) et un nombre inconnu de ces organismes aux niveaux infranationaux.
2. L'analyse des déficits au fil du temps est rendue plus complexe par l'incorporation dans le budget d'opérations précédemment exclues (par exemple les crédits aux territoires du Nord, incorporés à partir de 1995).
3. La différence reflète le fait qu'en 1995 le déficit s'est concentré tout particulièrement sur le dernier trimestre de l'année.
4. Une autre source de divergence entre estimations tient à l'utilisation de différentes estimations du PIB nominal au dénominateur des ratios budgétaires.

spéciales de partage des recettes fiscales, ont été conclus entre les sujets de la Fédération et l'administration fédérale³⁵.

La bataille des recettes

Au niveau du budget de l'État (budget fédéral consolidé avec les budgets des sujets des Fédérations), les recettes en pourcentage du PIB ont baissé de près de 4 points entre 1994 et 1996. En même temps, leur structure s'est considérablement modifiée. La part des impôts indirects est passée de 28 à 40 pour cent, la TVA atteignant un quart des recettes totales en 1996 (en dépit de la suppression d'une surtaxe de 3 pour cent) et les accises un dixième du total. À l'opposé, la contribution des impôts sur les bénéfiques est tombée de 27 à 17 pour cent, du fait surtout de la suppression de la taxe sur les salaires élevés³⁶, mais aussi en raison de la désinflation. La part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est restée de l'ordre d'un dixième, chiffre très inférieur aux niveaux enregistrés par les pays plus avancés dans la voie de la transition³⁷. Les droits de douane ont représenté 6 pour cent des recettes en 1995, et leur part est descendue à 4 pour cent en 1996 avec le remplacement de taxes à l'exportation par des accises (voir ci-après). La ventilation sectorielle des recettes fiscales révèle une forte diminution de la part des banques et du secteur des alcools. La contribution des banques est tombée de 12 pour cent en 1994 à 2½ pour cent en 1996, notamment à cause

du caractère défiscalisé de leurs portefeuilles de bons et obligations du Trésor en expansion rapide, mais aussi en raison du nombre grandissant d'établissements déficitaires (chapitre II). La part des accises sur les boissons alcooliques est revenue de 1.8 pour cent en 1994 à 1.4 pour cent en 1996³⁸.

Les rentrées fiscales ont été compromises par la prolifération des impôts et des exemptions. A l'heure actuelle on recense environ 200 impôts en Russie. En 1995, les sociétés établies à Moscou, par exemple, étaient tenues de soumettre 23 déclarations trimestrielles différentes (Morozov, 1996). De surcroît, les règles souvent complexes régissant ces impôts changent fréquemment, au point que le simple respect des obligations fiscales devient un véritable cauchemar administratif, et que certains inspecteurs des impôts peuvent donner libre cours à leur vénalité. Les exemptions sont accordées d'une manière très décentralisée, de sorte qu'aucun organisme n'en possède à lui seul la liste complète, et qu'il est extrêmement difficile d'estimer le montant total des dépenses fiscales associées³⁹. De fait, on aurait de la peine à trouver un impôt, une région ou un secteur pour lequel il n'existe absolument aucune exemption⁴⁰. Dans ces conditions, il est difficile de s'opposer aux pressions en faveur de nouvelles exemptions. Certaines exemptions sont parfois annulées⁴¹, mais de nouvelles tendent à apparaître par la suite.

Les versions successives du projet de Code fiscal qui ont été examinées depuis 1995 visent comme il se doit à réduire le nombre des impôts et les échappatoires. Dans sa version la plus récente, approuvée en première lecture par la Douma à la mi-1997, il est stipulé que le nombre des impôts sera limité à 31 (16 à l'échelon fédéral, 5 à l'échelon régional et 10 à l'échelon local), les autorités infranationales se voyant interdire d'en créer de nouveaux. Le projet prévoit l'unification des taux de TVA à 22 pour cent (contre 20 pour cent en règle générale, mais 10 pour cent pour certains articles) et du taux de l'impôt sur les bénéfices à 35 pour cent (au lieu de 35 pour cent au maximum, les régions ayant la possibilité d'appliquer des taux plus bas)⁴². Les cinq taux actuels de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (de 12 à 35 pour cent) ne seront plus que deux (12 et 30 pour cent), et les exemptions sont sensiblement réduites. Les dividendes sont imposés à 15 pour cent (avec toutefois des dispositions visant à limiter le risque de double imposition) et les intérêts à 12 pour cent⁴³. En outre, le projet de Code fiscal remplace la comptabilité sur la base des paiements par la comptabilité sur la base du fait générateur, de manière à décourager le troc

et les arriérés. Les possibilités de déduction des frais professionnels sont considérablement étendues et rapprochées des normes prévalant dans les pays de l'OCDE. Les régions ne seraient plus autorisées à prélever des impôts sur le chiffre d'affaires mais pourraient appliquer un impôt sur les ventes de détail d'articles autres que les biens de première nécessité, à un taux maximum de 5 pour cent en général et de 10 pour cent pour les articles de luxe. Par ailleurs, le gouvernement a proposé que le poids des cotisations sociales patronales soit ramené de 40.5 à 33.4 pour cent, dont 25 pour cent au profit de la caisse de retraite, le reste représentant la consolidation des autres cotisations sociales en un prélèvement unique sur les salaires. Simultanément, le taux des cotisations salariales à la caisse de retraite serait doublé pour atteindre 2 pour cent du salaire. La redistribution implicite des charges fiscales nettes laisse penser cependant que le projet de Code fiscal et les propositions connexes sont susceptibles d'engendrer de nouvelles discussions parlementaires très animées et peut-être longues. La mise en œuvre de ce dispositif réduirait les recettes fiscales globales, comme le reconnaissent ses partisans (Chatalov, 1997), aussi faut-il déployer des efforts concomitants pour réduire les dépenses totales (voir ci-après).

Dans ce contexte, la discipline fiscale a été particulièrement médiocre. Les arriérés identifiés d'impôts et de cotisations sociales ont grimpé en flèche en 1995-96 pour atteindre 10 pour cent du PIB de 1996 à la fin de la période (graphique 14 et tableau A10)⁴⁴. Les arriérés envers le budget de l'État ont atteint 128 000 milliards de roubles (5.7 pour cent du PIB de 1996), dont 71 000 milliards dus à l'administration fédérale. A ce moment-là, 73 grandes entreprises devaient chacune plus de 100 milliards de roubles au budget fédéral, soit au total 27 000 milliards (1.2 pour cent du PIB de 1996). L'accumulation des arriérés a été stimulée par la règle dite du 30/70, instaurée à la fin de 1994 et en vigueur jusqu'au début de 1996, qui autorisait les entreprises à mettre de côté 30 pour cent de leurs gains pour le règlement des salaires, même si ce devait être au détriment des impôts dus. Cette évolution s'explique aussi en grande partie par l'application de taux de pénalité très lourds sur les arriérés (0.7 pour cent par jour jusqu'en mai 1996 et 0.3 pour cent depuis)⁴⁵. Un décret présidentiel de 1996 accordant un différé sur les arriérés anciens sous réserve d'honorer les obligations courantes a pu aussi jouer un rôle à cet égard, dans la mesure où il a alimenté l'espoir d'amnisties fiscales futures. En outre, un certain nombre de

banques commerciales ont retardé délibérément le transfert des paiements d'impôts, ce qui a représenté une part non négligeable des arriérés accumulés⁴⁶.

De surcroît, la fraude fiscale proprement dite est généralisée. Sur les 2 625 000 entreprises immatriculées par le Service d'État des impôts à la fin de 1996, un tiers étaient considérées comme « mortes » (95 000 avaient été liquidées et 788 000 ne payaient pas d'impôts ou ne faisaient pas de déclarations). Moins de 17 pour cent des entreprises s'acquittaient de leurs obligations fiscales intégralement et dans les délais prescrits. L'une des raisons de l'augmentation inquiétante des opérations de troc ces dernières années réside précisément dans la volonté de dissimuler une partie de la base d'imposition (Hendley *et al.*, 1997).

Le recouvrement de l'impôt est devenu une activité de plus en plus périlleuse. En 1996, 26 inspecteurs des impôts ont été tués, et beaucoup ont été blessés ou menacés de violences physiques, tandis que 18 perceptions ont été plastiquées ou mitraillées. Le moral des 180 000 agents du Service d'État des impôts se ressent en outre des arriérés de salaire, qui entraînent le départ de certains des employés les plus qualifiés. L'apparition de faux agents de la police fiscale qui confisquent des biens ou perçoivent indûment des amendes complique également l'application des lois fiscales⁴⁷. Parmi les mesures largement commentées qui ont été prises pour améliorer le respect des obligations fiscales (et pour contrôler l'utilisation des fonds publics), il convient de citer la création en octobre 1996 d'une Commission temporaire extraordinaire pour l'amélioration de la discipline fiscale et budgétaire (Vetchéka)⁴⁸, chargée de coordonner les efforts des nombreux organismes intervenant dans le recouvrement de l'impôt, notamment le Service des impôts, la Police fiscale (armée), le Trésor, le Comité des douanes, l'Agence fédérale des faillites et l'Inspection chargée de la lutte contre l'alcoolisme (voir au chapitre III). Autre initiative remarquée : en février 1997, le contrôle de plusieurs de ces organismes a été transféré du vice-Premier ministre chargé des Finances au vice-Premier ministre chargé de l'Intérieur. Enfin, une campagne pour l'amélioration de la moralité fiscale a été lancée à la télévision⁴⁹.

En outre, des efforts plus énergiques ont été déployés pour améliorer l'administration fiscale proprement dite. Ainsi, depuis le début de 1997, des numéros d'identification personnels sont attribués aux citoyens russes de façon à informatiser le recouvrement des impôts et le règlement des pensions et à améliorer le paiement de l'impôt sur les salaires. Des progrès ont été réalisés avec l'uniformi-

sation des factures avec TVA. Par ailleurs, au premier semestre de 1997, l'utilisation des timbres d'accises a été étendue aux produits dérivés du tabac.

Redéploiement et réduction des dépenses

Une loi promulguée en août 1996 a instauré le cadre juridique pour la mise en place d'une classification budgétaire améliorée, mais les informations disponibles pour 1995-96 se limitent toujours à la présentation traditionnelle qui occulte la ventilation économique des dépenses (par exemple entre dépenses courantes et dépenses en capital). Il est souvent difficile d'évaluer le montant des crédits affectés à tel ou tel objectif. A titre d'exemple, la part des dépenses de soutien à l'agriculture spécifiées dans le budget fédéral est revenue de 12 pour cent en 1991 à 6 pour cent en 1994 et à moins de 4 pour cent en 1996, mais d'autres transferts de ressources ont sans doute compensé partiellement la baisse de ces subventions directes (aides financées sur les budgets régionaux, allègements fiscaux, rééchelonnement ou annulation de prêts anciens, etc.). Le manque de transparence qui en résulte constitue un sérieux obstacle à une analyse détaillée de l'allocation des ressources budgétaires.

Confronté à des pertes de recettes et à des dépenses supplémentaires inattendues (imputables notamment au niveau plus élevé que prévu des taux d'intérêt ou aux événements tragiques survenus dans la République tchétchène), le gouvernement a modifié à plusieurs reprises l'ordre de priorité des autres dépenses, des postes « non protégés » comme les transferts aux administrations régionales et les dépenses d'investissement étant différés ou annulés en premier. La structure des dépenses effectivement exécutées est donc très différente de ce qui était prévu dans la loi de finances. Le règlement des pensions a été massivement différé, les arriérés passant de 700 milliards de roubles à la fin de 1995 à 15 700 milliards à la fin de 1996 (soit un retard moyen largement supérieur à un mois). De même, les arriérés de salaire relevant de la sphère budgétaire ont atteint 9 300 milliards de roubles à la fin de 1996 (également plus d'un mois de retard). Les arriérés d'allocations familiales ont dépassé 9 000 milliards à la fin de mai 1997 (Sysuyev, 1997). A lui seul, le ministère de la Défense devait à ses fournisseurs et à ses salariés quelque 34 000 milliards de roubles à la fin de 1996 – dont 9 600 milliards pour l'entretien des logements, 5 000 milliards d'arriérés de salaire, 4 600 milliards pour des travaux de recherche et d'études, 4 300 milliards pour du matériel militaire, 2 800 milliards pour la nourriture, 2 500 milliards

pour le transport, 1 900 milliards pour des travaux de construction et 1 000 milliards pour des biens immobiliers et du carburant – et ce ministère revendiquait pour sa part 10 000 milliards de roubles dus au titre du budget fédéral⁵⁰. Un autre mécanisme largement utilisé est le paiement à l'aide de substituts de la monnaie (voir ci-après) ou en nature. L'amputation des crédits a été aussi activement pratiquée : de nombreux programmes ont obtenu des ressources très inférieures aux crédits votés. La loi a été également tournée par le biais de la non-indexation, surtout dans le cas des retraites, qui devraient normalement être ajustées tous les trimestres mais qui sont restées inchangées entre mai 1996 et septembre 1997.

Faute d'un contrôle de l'utilisation des crédits budgétaires décaissés, on a relevé de nombreux cas de détournement de fonds, les crédits débloqués n'étant jamais parvenus à destination⁵¹. Afin d'accroître la transparence et la concurrence, et dans l'attente d'une loi sur la passation des marchés publics, en avril 1997 le président a signé un décret «sur des mesures urgentes destinées à prévenir la corruption et à réduire les dépenses budgétaires en organisant l'achat de produits pour les besoins de l'État». Comme l'a souligné le nouveau premier vice-Premier ministre chargé de ce secteur, une économie de 10 pour cent sur les achats publics budgétisés pour 1997 grâce à un renforcement de la concurrence et des règles de déontologie permettrait de liquider tous les arriérés de pensions et salaires dus par l'État⁵². Un projet de Code budgétaire adopté en première lecture par la Douma au milieu de 1997 a pour but d'améliorer le processus budgétaire, avec notamment un contrôle des décaissements par le Trésor et une codification des mécanismes d'amputation des crédits.

Modification et coût du financement des déficits

Le financement des déficits a été modifié de manière spectaculaire en 1995-96, avec l'émission de bons (GKO) et d'obligations (OFZ) qui ont remplacé la création directe de monnaie par la Banque centrale (tableau 4). Les GKO, émis pour la première fois en 1993, sont des instruments à coupon zéro. Tandis que les GKO à trois mois ont prédominé jusqu'à la fin de 1995, en 1996 ils ont cédé le pas aux GKO à six mois. Les OFZ sont des obligations, lancées en juin 1995 afin d'allonger l'échéance moyenne de la dette publique négociable. Elles sont assorties de coupons trimestriels indexés sur les rendements des GKO. L'échéance moyenne de l'encours de la dette en GKO/OFZ est passée de

Tableau 4. **Dette publique intérieure**

Fin d'année

	1992	1993	1994	1995	1996
	Milliards de roubles				
Administration fédérale	6 787	45 029	115 447	230 180	426 680
Bons du Trésor	0	203	10 595	65 677	203 600
Obligations du Trésor	0	0	0	10 913	33 500
Obligations « taïga » ¹	3 272	9 833	27 047	35 352	61 766
Dettes envers la BCR accumulée en 1992-94	0	0	58 752	61 026	59 650
Crédits dirigés titrisés en 1992-96	0	0	19 053	25 000	29 480
Autres	3 515	34 994	0	32 212	38 684
Administrations infranationales	0	0	0	4 894	18 489
Caisse nationale de retraites	0	0	0	0	3 629
Total	6 787	45 029	115 447	235 074	448 798
	Pourcentage du PIB				
Administration fédérale	35.7	26.3	18.9	14.1	18.9
Bons du Trésor	0.0	0.1	1.7	4.0	9.0
Obligations du Trésor	0.0	0.0	0.0	0.7	1.5
Obligations « taïga » ¹	17.2	5.7	4.4	2.2	2.7
Dettes envers la BCR accumulée en 1992-94	0.0	0.0	9.6	3.7	2.6
Crédits dirigés titrisés en 1992-96	0.0	0.0	3.1	1.5	1.3
Autres	18.5	20.4	0.0	2.0	1.7
Administrations infranationales	0.0	0.0	0.0	0.3	0.8
Caisse nationale de retraites	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
Total	35.7	26.3	18.9	14.4	19.9

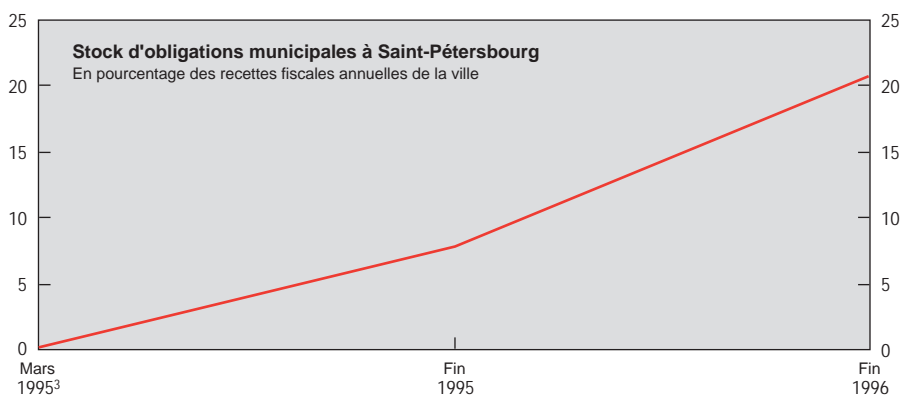
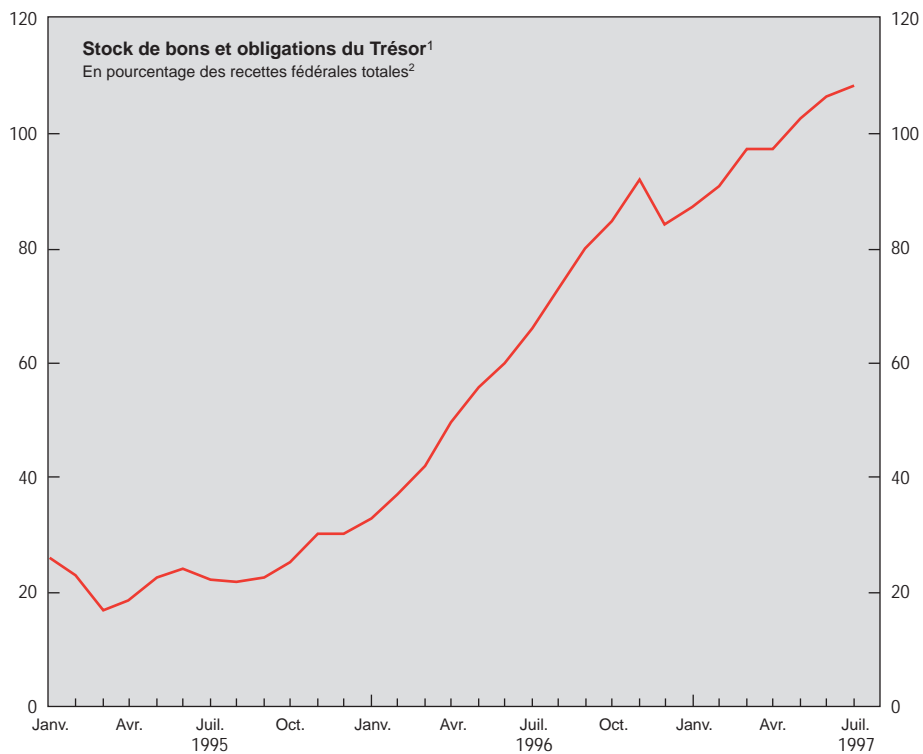
1. Obligations domestiques libellées en devises; connues également sous le nom de « MinFins ».

Source : Ministère des Finances; Goskomstat.

111 jours à la fin de 1995 à 149 jours à la fin de 1996 et 270 jours à la mi-1997. En 1996, le déficit fédéral (tel que défini au tableau 3) était financé à raison de 13 pour cent par des émissions nettes de GKO, et de 8 pour cent par des émissions d'OFZ. Ainsi qu'on l'a déjà noté, les taux d'intérêt réels ont été extrêmement élevés durant la plus grande partie de la période examinée, contribuant ainsi à une accumulation très rapide d'instruments d'emprunt coûteux (graphique 16). A la mi-1997, le stock de GKO et d'OFZ atteignait 12½ pour cent du PIB sur les douze mois précédents – niveau apparemment supportable – mais, ce qui est plus inquiétant, son montant était du même ordre que celui des recettes budgétaires fédérales totales au cours de la même période.

Aux niveaux infranationaux, l'émission de bons et d'obligations s'est également développée. Les obligations municipales, émises pour la première fois

Graphique 16. LA SPIRALE NAISSANTE DE LA DETTE



1. Dette en fin de mois, évaluée aux prix nominaux.
 2. Recettes sur les 12 derniers mois.
 3. Obligations municipales en mars 1995, divisées par les recettes fiscales de 1994.
- Source : BCR ; ministère des Finances ; OCDE.

en 1992, ont vu leur nombre et leur volume augmenter considérablement à partir de 1994 (Halligan, 1996). En 1995-96, 112 émissions ont été enregistrées par la Commission fédérale des valeurs mobilières (pour un montant brut de 6 500 milliards de roubles en 1995 et de 10 800 milliards en 1996). L'émetteur le plus actif a été la ville de Saint-Pétersbourg, avec un encours nominal de 1 800 milliards de roubles à la fin de 1996. Les administrations infranationales s'en tirent parfois mieux que l'administration fédérale dans le compartiment du long terme : le Tatarstan, par exemple, a pu placer des obligations de logement à 20 ans. Ce marché reste cependant étroit par rapport au marché des GKO/OFZ ou aux marchés obligataires municipaux aux États-Unis ou en Allemagne. Les emprunts directs auprès des banques, notamment pour couvrir des arriérés de salaire, se sont également développés.

Afin de réduire le poids de la dette à court terme, il a été fait appel aux financements étrangers qui, selon les conditions en vigueur depuis 1995 étaient moins coûteux et assortis d'échéances plus longues (voir ci-après). En 1995, les crédits du FMI ont représenté 28 pour cent du financement du déficit budgétaire fédéral ; en 1996, les crédits FMI plus l'emprunt euro-obligataire de novembre en ont couvert 11 pour cent.

En 1995-96, des dettes publiques ont été également contractées sur le marché intérieur sous des formes très diverses. Les obligations d'épargne au porteur (OGSZ) se sont élevées à 9 000 milliards de roubles au début de 1997. Fin 1994 et début 1995, le ministère des Finances a émis quelque 7 000 milliards de roubles de billets à ordre (KO), remboursables en un an, ou plus tôt ils avaient fait l'objet de négociations successives. Par la suite et jusqu'à fin juillet 1996 le ministère a émis des exemptions fiscales tenant lieu de décaissements budgétaires (KNO), utilisables à l'échéance pour régler des impôts exigibles, et dans l'intervalle comme quasi-monnaie, ce pour un montant de 54 000 milliards de roubles. Un certain nombre d'organismes fédéraux, notamment les ministères de la Défense et de l'Intérieur et certains fonds sociaux extrabudgétaires, ont obtenu auprès des banques des avances gagées sur les décaissements futurs, parfois avec la garantie du ministère des Finances. Selon des rumeurs, le ministère des Finances lui-même aurait eu parfois recours aux crédits bancaires pour faire face à des conditions difficiles sur le marché des GKO (Paquier et Rousselet, 1996). Sont également en circulation des obligations libellées en dollars, émises à l'origine pour dédommager les entreprises du gel de leurs dépôts en devises à la

Vneshekonombank (ces titres sont appelés « MinFins » ou « obligations taïga »). En outre, quelque 80 000 milliards de roubles de dettes publiques envers la BCR, correspondant pour l'essentiel à des crédits centralisés accordés en 1992-94 aux territoires du Nord et aux entreprises agricoles, ont été transformées en obligations à long terme au début de 1997. Si l'on ajoute à toutes ces exigibilités l'encours des obligations convertibles en produits⁵³, ainsi que les obligations étrangères décrites ci-après, et compte tenu du déficit et des taux d'intérêt prévus pour 1997, la dette publique totale pourrait dépasser 50 pour cent du PIB annuel à la fin de cette année.

Intégration dans l'économie mondiale

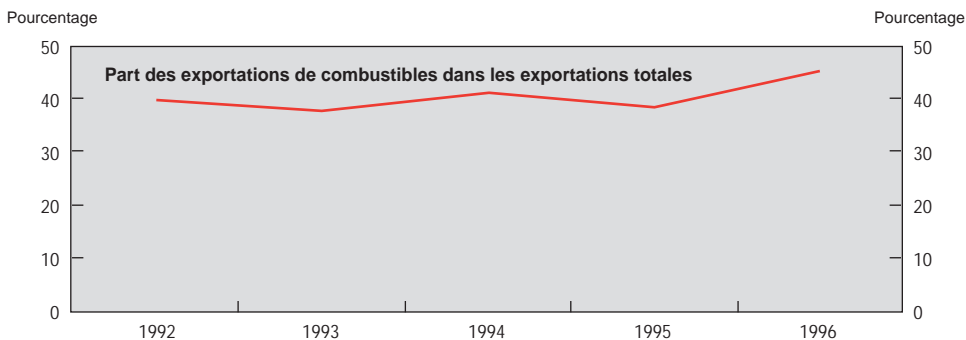
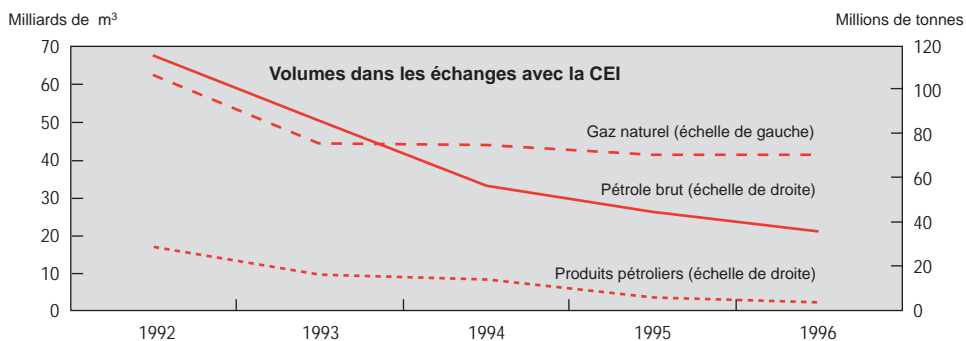
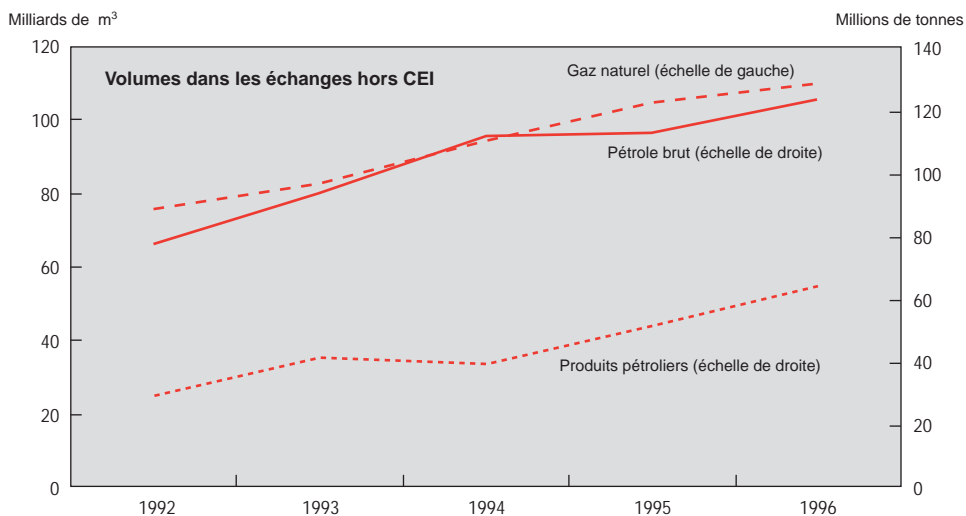
Par contraste avec le recul continu de la production intérieure, le commerce extérieur a affiché une vive expansion en 1995-96. Parallèlement, les entrées de capitaux se sont accrues, avec la suppression de diverses entraves réglementaires. De plus, des progrès décisifs ont été enfin réalisés concernant la restructuration de la dette extérieure de la Russie.

Échanges

Les exportations de marchandises ont augmenté en dollars de 22 pour cent en 1995 et de 9 pour cent en 1996, tandis que les importations ont progressé de 25 et 11 pour cent respectivement (tableau A11)⁵⁴. Côté exportations, l'amélioration des termes de l'échange dans le secteur de l'énergie a largement contribué à cette accélération : en 1996, sans la hausse des cours mondiaux des carburants, les exportations en dollars auraient stagné. Le dynamisme des importations doit beaucoup à la très forte appréciation du taux de change réel. Au total, l'excédent commercial substantiel enregistré en 1994 s'est accru en 1995 et a à peine diminué en 1996 pour s'établir à 5 pour cent du PIB, l'un des chiffres les plus élevés au monde.

La composition sectorielle des exportations se caractérise toujours par la prépondérance des produits énergétiques. Les exportations d'énergie comprennent principalement du pétrole brut, du gaz naturel et des produits pétroliers, qui en 1996 ont représenté 45 pour cent des exportations totales (graphique 17). Tandis que les exportations de brut sont restées *grosso modo* inchangées depuis 1993, les exportations de produits pétroliers à plus grande valeur ajoutée ont

Graphique 17. EXPORTATIONS DE COMBUSTIBLES
Pétrole, gaz naturel et produits dérivés



Source : Goskomstat ; OCDE.

progressé, de même que les ventes de gaz naturel. Les autres grands postes d'exportation sont les métaux (19 pour cent du total en 1996), les machines et l'outillage (9 pour cent) et les pierres gemmes et métaux précieux (4 pour cent) (tableau A12). A un niveau plus désagrégé, les produits à faible valeur ajoutée sont souvent prédominants. Ainsi, les exportations d'aluminium comprennent pour l'essentiel du métal brut de première ou deuxième fusion, et moins de 10 pour cent de produits finis ou semi-finis. Face à cette montée en puissance des produits à faible valeur ajoutée, le secteur de l'armement fait figure d'exception, puisqu'il a lui-même connu une très forte expansion vers le milieu des années 90. En 1996, les exportations d'armes et de services connexes se sont élevées à 3.5 milliards de dollars, contre 1.7 milliard en 1994⁵⁵. Autre exception notable : les services touristiques, dont les exportations ont doublé entre 1994 et 1996 pour avoisiner 5 milliards de dollars.

Côté importations, les machines ont représenté 32 pour cent des achats recensés en 1996, et les produits alimentaires (hors alcools et tabacs) 22 pour cent. En 1996, les importations de boissons alcooliques ont diminué de moitié, avec une contraction bien plus forte des achats hors CEI. Mais il s'agit là très probablement d'un effet statistique lié à un détournement d'échanges plutôt que d'un réel effondrement des importations (voir ci-après).

Indépendamment des importations comptabilisées, des pseudo-touristes introduisent d'énormes quantités de marchandises à des conditions tarifaires préférentielles, et même, pour une large part, en franchise⁵⁶, soit ouvertement, dans les sacs à provisions gargantuesques que les vols internationaux déversent régulièrement en Russie, soit, et de plus en plus, dans des bagages non accompagnés (textiles, articles de cuir, fourrures, appareils électroniques, pièces détachées de machines et même voitures en kit). A 40 millions de dollars, les importations comptabilisées en provenance de Turquie en 1995 ne représentaient, d'après des estimations officielles, qu'un vingtième des importations « touristiques », les ressortissants russes ayant effectué un million de visites en Turquie cette année-là (OCDE, 1997)⁵⁷. On estime que le commerce « touristique » aurait atteint près d'un quart des importations totales en 1996. De surcroît, les importations en contrebande, facilitées par la perméabilité de la plus longue frontière au monde, prennent des proportions considérables. Qui plus est, la création au début de 1995 d'une union douanière avec le Bélarus et le Kazakhstan et son extension un an plus tard à la République kirghize ont provoqué une forte expansion des flux

commerciaux non comptabilisés, motivée surtout par le souci d'arbitrer entre des droits à l'importation inégaux (voir ci-après). De fait, selon le Goskomstat, en 1996 la plupart des importations en provenance du Bélarus n'ont pas été enregistrées dans les statistiques officielles⁵⁸.

Comme l'indiquait la première Étude, durant la première moitié des années 90, les courants d'échanges ont subi une réorientation radicale au détriment des autres ex économies planifiées. En 1995-96, la proportion des échanges de marchandises (en valeur) avec les États de la CEI a cessé de diminuer, pour se stabiliser aux alentours de 25 pour cent. En 1996, la part de l'Ukraine était de l'ordre de 9 points et celle du Bélarus de quelque 5 points. L'augmentation de la valeur en dollars des échanges avec la CEI a reflété pour l'essentiel une modification des termes de l'échange, les prix de l'énergie en particulier étant relevés pour se rapprocher des cours mondiaux. De fait, le volume des livraisons de produits énergétiques aux autres États de la CEI a baissé en 1995-96, notamment parce que les nouvelles conditions tarifaires ont conduit certains clients à s'adresser aux fournisseurs d'autres pays. L'aptitude et le consentement à payer ont aussi posé problème : comme sur le marché intérieur, l'ajustement des prix s'est accompagné d'une montée en flèche des arriérés sur les livraisons énergétiques, de menaces de coupures et de renégociations répétées des obligations contractuelles. Enfin, et cet aspect n'est pas le moins important, une proportion notable du commerce avec la CEI consiste en réexportations (c'est le cas, par exemple, des importations d'alcools occidentaux via l'Ukraine et le Bélarus).

Dans l'ensemble, une politique commerciale relativement libérale a été maintenue en 1995-96, conformément à la volonté affichée de la Russie d'être traitée comme une économie de marché et d'intégrer l'Organisation mondiale du commerce, et ce malgré l'intensification des pressions protectionnistes associées au raffermissement du taux de change réel.

Côté exportations, la suppression des contingents au début de 1995 a constitué un changement décisif. En 1996, le droit à l'exportation sur le pétrole a été remplacé par une accise frappant à la fois les livraisons intérieures et les exportations, perçue par le Comité des douanes. Cet impôt d'accise est modulé d'un producteur à l'autre, en fonction du degré de facilité de l'extraction. Bien qu'on ait envisagé à plusieurs reprises d'instaurer des droits d'exportation sur le fioul domestique et le gaz naturel, et des contingents d'exportation pour la ferraille, aucun dispositif de ce type ne s'est concrétisé. Certaines exportations restent

toutefois soumises à des contrôles administratifs destinés à prévenir la fraude fiscale et la fuite des capitaux, tandis que les opérations de troc doivent être enregistrées. Parmi les autres restrictions visant les exportations russes figurent les contingents d'importation dans les pays partenaires (par exemple pour l'acier dans l'UE) et les menaces ou actions antidumping (exemples : les États-Unis pour l'uranium, l'UE pour certains produits ferreux, la Corée du Sud pour la soude et l'acier).

Côté importations, fin 1996 la principale fourchette de droits *ad valorem* allait de 0 à 30 pour cent (avec des paliers de 5 pour cent). Des droits exceptionnels de 40, 50 et 100 pour cent frappaient certains articles, mais en septembre 1996, ils ont été abolis, sauf pour les spiritueux. Mais les autorités appliquaient aussi des droits spécifiques, qui en 1996 frappaient quelque 19 pour cent des importations (sur la base des coefficients de pondération des échanges internationaux de 1994), apparemment dans le but de décourager la sous-facturation. En 1995-96, le droit de douane moyen a oscillé autour de 13-14 pour cent⁵⁹. Simultanément, la dispersion des droits a été atténuée. A la mi-1997, toutefois, le tarif douanier moyen avait augmenté quelque peu, pour avoisiner 15 pour cent. Cette hausse résulte pour partie de la suppression de quelques échappatoires, et notamment du droit dont bénéficiaient l'Église orthodoxe, la Fondation nationale des sports, certaines associations d'anciens combattants et d'autres entreprises «humanitaires», d'importer en franchise des cigarettes et certaines boissons alcooliques (ce privilège était accordé à la place d'une aide monétaire). Mais en même temps, de nouvelles exemptions – de fait, sinon de droit – apparaissent périodiquement : ainsi, les droits d'importation sur un certain nombre de composants de récepteurs de télévision ont été ramenés à zéro au début de 1997, dans le but, semble-t-il, d'aider les usines d'assemblage en Russie. En septembre 1996, la TVA a commencé d'être appliquée aux importations en provenance de l'Ukraine, celle-ci ayant instauré une TVA sur les importations en provenance de la Russie. Cependant, le Bélarus s'est refusé à faire de même, de sorte qu'une partie des exportations de biens de consommation ukrainiens ont été livrées à la Russie via le Bélarus⁶⁰. Dans une perspective à plus long terme, les autorités ont indiqué que d'ici l'an 2000 elles prévoyaient de réduire le droit d'importation moyen d'environ un cinquième par rapport à son niveau de 1996.

S'agissant des obstacles non tarifaires, en 1996 la Russie a décidé de recourir aux procédures de sauvegarde dans plusieurs secteurs et pour différents

pays : alcool (Ukraine, États-Unis, UE), sucre (Ukraine, UE), ampoules électriques (Hongrie, UE), caisses enregistreuses (Japon, Corée du Sud) et textiles (UE). Dans le cas du sucre, un contingentement était envisagé, surtout par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, mais il n'a pas été mis en œuvre. Pour la vodka et l'alcool éthylique, des contingents ont été annoncés mais un système de licences a été instauré à la place. Les ajustements discrétionnaires de politique commerciale sont limités formellement par l'Accord de partenariat et de coopération signé avec l'UE en 1994, dont les dispositions commerciales ont pris effet en février 1996 et prévoient l'octroi mutuel du régime de la nation la plus favorisée, l'absence de restrictions quantitatives (hormis quelques exceptions dans les secteurs sidérurgique, textile et nucléaire) et une procédure de consultation avant tout accroissement du niveau de protection.

Entrées de capitaux

Les entrées de capitaux se sont vivement accélérées en 1995-96. S'agissant des flux bruts, l'investissement direct étranger (IDE) est passé de 0.6 milliard de dollars en 1994 à 2.0 milliards en 1995 puis à 2.5 milliards en 1996, tandis que les investissements de portefeuille, pratiquement inexistantes en 1994-95, ont atteint 7.5 milliards de dollars en 1996. Parallèlement, les emprunts auprès du FMI ont grimpé en flèche, les nouveaux crédits passant de 1.5 milliard de dollars en 1994 (deuxième prêt au titre de la facilité pour la transformation systémique) à 5.5 milliards en 1995 (accord de confirmation) puis 2.9 milliards en 1996 (premières tranches du prêt de 10.1 milliards de dollars au titre du mécanisme élargi de crédit). En outre, la France et l'Allemagne ont fourni au total 2.4 milliards de dollars de prêts en mars 1996.

En dépit de l'expansion rapide des entrées d'IDE, le stock correspondant ne dépassait que de peu les 10 milliards de dollars à la mi-1997, soit moins de 70 dollars par habitant. C'est là un niveau bien faible comparé à la Pologne (140 dollars par habitant fin 1996) ou la Hongrie (plus de 1 300 dollars fin 1996), et au vu du vif intérêt manifesté par les investisseurs étrangers potentiels et du besoin urgent d'apports de capitaux et de compétences managériales dans certains secteurs et régions. A quelques exceptions près, les obstacles l'ont emporté jusqu'ici sur les opportunités : législation floue et parfois hostile (notamment en ce qui concerne la fiscalité et les droits de propriété), conflits potentiels entre les réglementations fédérales et régionales, discrimination occasionnelle à

l'encontre des entreprises étrangères, insuffisances de l'infrastructure intérieure et de l'approvisionnement en intrants, autant de facteurs qui ont fortement contrarié l'investissement étranger (voir au chapitre III). Comme le démontre la place de choix de la Suisse ou de Chypre parmi les principaux pays d'origine des investissements, une partie de l'IDE n'est pas véritablement étranger, mais représente en fait le rapatriement d'une (faible) fraction des capitaux qui s'étaient enfuis auparavant.

Les entrées d'investissements de portefeuille ont décollé de façon spectaculaire en 1996, les restrictions frappant les achats de titres publics par des non-résidents ayant commencé d'être progressivement assouplies, en particulier pour réduire le coût du service de la dette publique : les non-résidents ont été autorisés à ouvrir des comptes «S» en roubles dans des banques russes désignées afin d'acquérir des effets publics, mais les bénéfices devaient être rapatriés dans le cadre de contrats prévoyant un plafond pour les rendements en dollars (toutefois, cette dernière clause va être progressivement retirée, car la Russie s'est engagée en faveur d'une convertibilité plus totale du rouble). En 1996, les non-résidents ont acheté pour 5.6 milliards de dollars de GKO et d'OFZ, et investi un montant comparable sous la forme de contrats avec des institutions financières russes, répliquant les flux associés à ces titres. A la mi-1997, on estimait que les non-résidents détenaient 15 milliards de dollars en GKO, soit un quart de l'encours total⁶¹.

En octobre 1996, la Russie s'est vu attribuer une première série de notes de crédit par Standard and Poor's (BB-), Moody's (Ba2) et IBCA (BB+), soit une notation légèrement meilleure que celle du Brésil ou de l'Argentine, mais un peu inférieure à celle de la Pologne ou de la Hongrie. Quelques semaines plus tard, la Russie a lancé avec succès son premier emprunt euro-obligataire depuis 1917, une émission de 1 milliard de dollars sur cinq ans qui en juillet 1997 se négociait avec une marge de 250 points de base par rapport aux bons du Trésor américains correspondants. En mars 1997 a été lancé un emprunt de 2 milliards de deutschemarks à 7 ans. Une troisième émission de 2 milliards de dollars à 10 ans a eu lieu en juin, et une euro-émission en roubles est envisagée pour l'an prochain⁶². En mai, la ville de Moscou a lancé son premier emprunt euro-obligataire, d'un montant de 500 millions de dollars, et Saint-Pétersbourg lui a emboîté le pas en juin avec un emprunt de 300 millions de dollars. Plusieurs autres administrations

infranationales préparent leurs propres émissions : c'est le cas notamment du district autonome de Yamal-Nenets et de l'*oblast* de Nijnii-Novgorod⁶³.

Les entreprises russes ont également commencé à se présenter sur les marchés étrangers. En 1996, Lukoil a émis des titres américains ADR sur 200 millions de dollars d'obligations convertibles et Gazprom a fait de même (les ADR sont soumis à l'agrément de la Commission des opérations de bourse des États-Unis; ils permettent aux investisseurs non-résidents d'éviter les problèmes de règlement et de garde des titres). Au printemps de 1997, une quinzaine de sociétés avaient lancé des programmes ADR et elles étaient au moins autant à préparer des émissions d'euro-obligations ou de titres ADR.

Endettement et allégement de la dette

De 1992 à 1995, des rééchelonnements annuels de la dette extérieure ont été conclus entre la Russie et ses créanciers, si bien que la Russie n'a servi qu'une fraction des paiements dus (un tiers en 1995, soit 7 pour cent de ses exportations). En avril 1996, un accord a été finalement trouvé avec les créanciers officiels du Club de Paris pour un programme global de régularisation à long terme de 38 milliards de dollars qui couvrait à la fois la dette précédemment échelonnée et la quasi-totalité des paiements arrivant à échéance⁶⁴. Cette dette était remboursable sur une période de plus de 20 ans, les remboursements de principal commençant en 2002. Avec le Club de Londres, qui regroupe près de 600 créanciers privés, un accord préliminaire a été conclu en novembre 1995, et devrait être mis au point au second semestre de 1997. Cette restructuration porte sur 33 milliards de dollars, dans des conditions globalement similaires à celles du Club de Paris.

Outre les dettes de l'ex-Union soviétique envers les Clubs de Paris et de Londres, la Russie a dû prendre en charge le passif de l'ancienne URSS vis-à-vis d'autres pays de l'ex-Conseil d'assistance économique mutuelle, qui s'élevait à 31.5 milliards de dollars à la fin de 1991. Des accords avec la Bulgarie, la Pologne et la Hongrie ont permis de réduire de moitié environ cette dette à la fin de 1995. Les accords conclus avec les autres créanciers prévoient qu'un tiers environ de la dette restante sera remboursé en espèces et les deux tiers en nature. Les autres passifs de l'ex-URSS représentaient quelque 12 milliards de dollars à la fin de 1995, dont 4.5 milliards de crédits commerciaux non assurés sur lesquels un accord de principe a été trouvé en décembre 1996, selon des modalités

voisines de celles applicables aux opérations précitées des Clubs de Paris et de Londres. A peu près au même moment, des accords ont été conclus avec les créanciers français, notamment sur les anciens emprunts émis sous le régime tsariste.

Compte tenu des nouveaux emprunts contractés depuis 1992, la dette extérieure brute totale à la charge du gouvernement fédéral, soit comme débiteur, soit comme garant, s'élevait à 125 milliards de dollars à la fin de 1996, ce qui représentait 28 pour cent du PIB de 1996 (tableau 5)⁶⁵. Les accords de rééchelonnement précités ont permis de porter l'échéance moyenne de la dette de 4 ans environ en 1993 à plus de 20 ans en 1997. La charge de la dette semblerait donc tout à fait supportable, mais les obligations au titre du service de la dette augmenteront sensiblement vers la fin du siècle et représentent déjà un poste budgétaire important.

La Russie a aussi hérité de l'ex-URSS un gros portefeuille nominal de prêts totalisant 96.4 milliards d'anciens roubles (dont 18 pour cent sur Cuba, 11 pour cent sur la Mongolie, 11 pour cent sur le Viêt-nam, 9 pour cent sur l'Inde, 8 pour cent sur la Syrie, 6 pour cent sur l'Afghanistan et 4 pour cent sur l'Irak), ce qui lui a permis de revendiquer avec succès un siège parmi les créanciers du Club de Paris. A l'exception de l'Inde, tous les principaux débiteurs de la Russie accusent des arriérés, et les remboursements, quand ils ont lieu, sont souvent effectués en

Tableau 5. **Dettes publiques extérieures**
Fin d'année, en milliards de dollars EU

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Dettes de l'ex-URSS	96.8	104.9	103.7	108.6	103.0	100.8
Envers des créanciers publics ¹	62.2	69.2	68.1	69.9	62.6	61.9
Envers des créanciers commerciaux ²	32.9	34.0	34.0	37.0	39.3	38.8
Obligations	1.7	1.7	1.6	1.7	1.1	0.1
Dettes accumulées par la Fédération de Russie ³	0.0	2.8	9.0	11.3	17.4	24.2
Envers des créanciers multilatéraux	0.0	1.0	3.5	5.4	11.4	15.3
Envers des créanciers publics ¹	0.0	1.8	5.5	5.9	6.0	7.9
Obligations	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0
Total	96.8	107.7	112.7	119.9	120.4	125.0

1. Comprend crédits publics bilatéraux et crédits publics à l'exportation.
 2. Comprend créanciers du Club de Londres et crédits commerciaux non garantis.
 3. Compte non tenu de tous les engagements non décaissés, des emprunts non garantis par l'État et des obligations «taïga».
- Source : Ministère des Finances.

nature. La valeur en monnaie forte de ces créances, qui avaient été consenties en grande partie à des conditions favorables, demeure incertaine. Il est donc difficile de connaître avec précision l'ampleur de la dette extérieure nette de la Russie, d'autant plus que des fuites massives et durables de capitaux ont entraîné l'accumulation à l'étranger d'autres actifs plus performants (dont une faible partie sont réellement contrôlés par l'État)⁶⁶. Par ailleurs, les autres États issus de l'ex-URSS, à l'exception du Turkménistan, ont accumulé des dettes vis-à-vis de la Russie depuis 1992, principalement au titre de livraisons énergétiques. Certaines de ces exigibilités ont été converties en participations. Fin 1996-début 1997, le montant de ces créances oscillait entre 1 et 2 milliards de dollars.

Situation actuelle, perspectives à court terme et risques

En dépit de nouveaux progrès vers la stabilisation au sens étroit, certaines des faiblesses sous-jacentes, principalement dans le domaine budgétaire, sont apparues en pleine lumière au premier semestre de 1997. On peut prévoir une reprise progressive de la production et des efforts continus pour assainir les finances du pays.

Évolution récente

Les signes de la reprise longtemps attendue de la production globale se sont manifestés au début de 1997. Le Goskomstat a indiqué que le PIB réel était en hausse de 0.3 pour cent au premier trimestre par rapport à la même période de l'année précédente, à la faveur d'une progression de 0.7 pour cent de la production industrielle. À l'évidence, l'activité était en train de se redresser dans un certain nombre de secteurs et de régions. Des gains de production apparaissaient pour les véhicules de tourisme, les métaux non ferreux et les médicaments (16, 6 et 5 pour cent respectivement). La production industrielle totale était apparemment orientée à la hausse dans 16 des sujets de la Fédération, contre 8 seulement un an auparavant. Mais de fortes baisses étaient signalées pour les matériaux de construction, l'alimentation et les industries légères (-11, -8 et -6 pour cent respectivement). Même la production d'électricité, considérée par certains comme l'indicateur supplétif le moins infidèle de la production effective⁶⁷, accusait une baisse de 6 pour cent. De surcroît, l'investissement en capital s'était, semble-t-il, à nouveau contracté de 8 pour cent.

Au deuxième trimestre, l'évolution de la production a été un peu moins encourageante. Le PIB réel mesuré a diminué de 0.6 pour cent en rythme annuel, entraînant un recul de 0.2 pour cent pour le premier semestre de 1997. La production industrielle a toutefois mieux résisté, la progression des petites entreprises et des co-entreprises ayant plus que compensé le recul des grandes entreprises. Au total, la production industrielle était en hausse de 0.8 pour cent au premier semestre de l'année.

Le chômage déclaré n'a guère varié au premier semestre, oscillant aux alentours de 9½ pour cent de la population active. Le taux de chômage recensé a légèrement baissé pour revenir à 3.2 pour cent. Les exportations ont diminué de 2 pour cent au premier semestre, et les importations de 6 pour cent (données du Goskomstat, en dollars), avec une contraction sensible des échanges comptabilisés avec la CEI. En conséquence, l'excédent commercial a augmenté. L'inflation s'est encore ralentie pour revenir à 14.3 pour cent sur douze mois en juin (IPC).

La politique monétaire n'a pas connu d'infléchissement majeur dans la première moitié de 1997. Le principal point d'ancrage nominal est resté la fourchette mobile de variation du taux de change, pour laquelle la BCR a annoncé un objectif en fin d'année de 5 750-6 350 roubles pour un dollar, ce qui impliquait une dépréciation nominale annuelle comprise entre 3 et 14 pour cent, pour un objectif d'inflation de 11.8 pour cent. L'objectif déclaré dans le contexte de la fourchette est d'assurer une faible appréciation réelle, de l'ordre de 3 pour cent. Au cours du premier semestre, la dépréciation nominale a été inférieure à 4 pour cent. Selon les prévisions, la masse monétaire devait croître à un rythme à peu près double de celui de l'IPC, mais elle a progressé près de trois fois plus vite au premier semestre, en partie à cause d'un gonflement rapide des réserves de change. Celui-ci a reflété d'importants achats de titres GKO par des non-résidents, des emprunts extérieurs officiels auprès d'institutions financières internationales et sur l'euro-marché et le rapatriement de devises par Gazprom en vue de régler des arriérés d'impôts (voir ci-après). La BCR a vendu de grandes quantités de roubles, ses interventions étant partiellement stérilisées par des ventes de GKO sur l'*open market*. Le taux de référence (quelque peu symbolique) que constitue le taux de refinancement de la BCR a été ramené de 4 à 2 pour cent par mois durant le premier semestre de 1997, et à 1¾ pour cent en octobre. A la faveur des entrées de capitaux, les taux mensuels du marché sont revenus de 2½ pour cent en janvier à 1½ pour cent en juin (taux des bons du Trésor à trois mois)⁶⁸.

Le budget fédéral pour 1997 prévoyait une augmentation des recettes de plus de 4 pour cent du PIB et une légère réduction du déficit qui devait revenir à 6.4 pour cent du PIB (tableaux 3 et A9). Il n'est entré en vigueur qu'à la fin de février, au moment même où les premières estimations des rentrées fiscales indiquaient qu'il ne pourrait pas être exécuté comme prévu. De fait, au premier trimestre, les recettes fiscales fédérales, à l'inclusion des paiements sous forme d'annulation de dettes publiques, ont atteint à peine 57 pour cent de l'objectif. En avril, le nouveau gouvernement a donc proposé un programme de coupes draconiennes d'un total de 108 000 milliards de roubles, ou 4 pour cent du PIB annuel, qui a été soumis à la Douma sous la forme d'un projet de loi d'annulation de crédits⁶⁹. De plus, les autorités prévoyaient un objectif en hausse de 0.3 pour cent du PIB pour le produit des privatisations (comptabilisé au chapitre des recettes dans la présentation russe), envisageaient de réduire les subventions aux entreprises accusant des arriérés d'impôts et de restreindre l'accès aux oléoducs d'exportation pour les compagnies pétrolières endettées vis-à-vis du budget, et annonçaient un recours accru aux ventes de métaux précieux ainsi qu'aux emprunts sur le marché intérieur et à l'étranger. Le projet de loi d'annulation de crédits n'a pas été adopté par la Douma, mais le gouvernement a fait savoir qu'il appliquerait néanmoins son programme.

Parallèlement, les autorités ont entrepris de verser les arriérés de retraite, les ressources nécessaires étant transférées fin juin à la caisse de retraite, après le paiement par Gazprom de quelque 14 700 milliards de roubles d'arriérés d'impôts et l'émission euro-obligataire de 2 milliards de dollars mentionnée précédemment⁷⁰. Le gouvernement a également promis de régler les arriérés de salaire des militaires durant l'été et les arriérés de salaire relevant de la sphère budgétaire d'ici la fin de l'année, dans un effort concerté avec les régions (à chaque rouble versé par le budget fédéral correspondra un rouble versé par un budget infranational).

Prévisions à court terme

Au vu des résultats du premier semestre, le PIB réel semble devoir enregistrer au mieux une légère hausse en 1997 (tableau 6). La production industrielle devrait croître un peu plus. La production agricole, après avoir reculé de 8 et 7 pour cent respectivement en 1995 et 1996, risque de diminuer encore, malgré des récoltes qui s'annoncent relativement satisfaisantes⁷¹. Le projet de budget

Tableau 6. Résultats et prévisions : résumé
 Pourcentage de variation annuel moyen, sauf indication contraire

	1994	1995	1996	Prévisions du Secrétariat de l'OCDE	
				1997	1998
PIB réel	-13	-4	-5	0.5	3
Inflation de l'IPC (fin d'année)	215	131	22	12	10
Indice implicite des prix du PIB ¹	307	178	46	18	11
Taux de change réel (bilatéral, par rapport au dollar EU) ²	81	44	28	-1	1
Taux des bons du Trésor (GKO, fin de période, pourcentage annuel)	258	162	39	20 ³	..
Taux de chômage (au sens du BIT, fin d'année, en pourcentage de la population active)	7.5	8.9	9.3	9.5	10
Salaire réel (versé, dans l'industrie)	..	-19	7	15 ⁴	..
Exportations de marchandises (dollars EU) ⁵	14	22	9	0	3
Importations de marchandises (dollars EU) ⁵	14	25	11	-2	5
Balance des opérations courantes (niveau) : milliards de dollars EU ⁵	11	10	11	11	9
pourcentage du PIB ⁵	3.8	2.8	2.6	2	2
Solde budgétaire (administrations publiques, en pourcentage du PIB)	-9.7	-6.0	-8.8	-7	-5
Masse monétaire (M2 en roubles, fin d'année)	200	126	34	33	21
Réserves de change brutes de la BCR (fin de période) :					
Milliards de dollars EU	4.0	14.3	11.3	20.4 ³	..
Mois d'importations de marchandises et de services non facteurs	0.8	2.2	1.6	2.7 ³	..
Encours des crédits du FMI (fin de période, milliards de dollars EU)	4.2	9.6	12.5	13.2 ³	..
Pour mémoire:					
Taux de change nominal rouble/dollar EU (niveau, moyenne annuelle)	2 191	4 559	5 121	5 786	6 135
PIB nominal (milliards de roubles)	610 745	1 630 079	2 256 121	2 684 129	3 082 468

1. Le PIB est calculé ici dans l'optique de la production ; les déflateurs dans l'optique de l'utilisateur final sont légèrement différents.
 2. Sur la base des moyennes des indices mensuels du taux de change réel.
 3. A la mi-1997.
 4. Premier semestre 1997 sur premier semestre 1996.
 5. Compte tenu des ajustements au titre de la valeur estimée du commerce «touristique».
- Source : Goskomstat ; BCR ; ministère des Finances ; estimations et prévisions de l'OCDE.

Tableau 7. **Projet de budget fédéral pour 1998**

	Milliards de roubles ¹	Pourcentage du PIB
Recettes	340 048	12.4
TVA	147 902	5.4
Impôts sur les bénéfices des sociétés	38 510	1.4
Droits d'accise	65 957	2.4
Taxes sur les ressources naturelles	7 571	0.3
Recettes de l'activité économique étrangère	26 916	1.0
Autres recettes fiscales	2 495	0.1
Recettes non fiscales	25 826	0.9
Fonds budgétaires ²	24 872	0.9
Dépenses	472 046	17.2
Administrations publiques et collectivités locales	11 361	0.4
Justice	4 401	0.2
Défense	81 765	3.0
Ordre et sécurité publics	43 485	1.6
Activité internationale	21 124	0.8
Science	13 441	0.5
Industrie, énergie et construction	24 378	0.9
Agriculture et pêcheries	6 618	0.2
Conservation, hydrométéorologie, cartographie, géodésie	2 470	0.1
Transports, gestion des routes, communications, technologie informatique	1 476	0.1
Prévention des accidents et des catastrophes naturelles et secours	8 459	0.3
Système social (y compris certaines pensions)	37 184	1.4
Éducation	16 250	0.6
Culture, arts et média	4 830	0.2
Santé et éducation physique	8 480	0.3
Service de la dette publique	120 509	4.4
Formation des stocks	6 733	0.2
Transferts aux autres niveaux d'administration	38 542	1.4
Utilisation et destruction d'armes	1 922	0.1
Réserves pour cas d'urgence	772	0.03
Fonds de réserve	2 300	0.1
Fonds budgétaires ²	24 872	0.9
Autres	-9 323	-0.3
Solde	-131 998	-4.8
Solde primaire	-11 489	-0.4
Financement		
Intérieur	102 005	3.7
Extérieur	29 992	1.1
Pour mémoire: PIB nominal	2 750 000	

1. Ou millions de roubles de 1998.

2. Fonds fédéral pour les routes, Fonds fédéral pour la lutte contre la criminalité, Fonds écologique fédéral, Fonds budgétaire fédéral pour le développement du Service frontalier fédéral, Fonds fédéral pour l'exploration géologique des ressources minérales, Fonds du ministère de l'Énergie atomique.

Source : Ministère des Finances.

pour 1998 élaboré par le gouvernement table sur une hausse de 2 pour cent du PIB réel, prévision peut-être trop modeste, encore que le résultat dépende en partie des choix méthodologiques du Goskomstat. Le chômage déclaré devrait augmenter à mesure que la restructuration suit son cours. Sur le plan extérieur, les exportations stagneront probablement en 1997, en particulier à cause de la forte baisse du prix mondial des combustibles au premier semestre. Les importations devraient diminuer cette année, si bien que l'excédent commercial resterait très élevé. Toutefois, les flux d'échanges avec l'étranger paraissent devoir se redresser quelque peu en 1998, grâce au raffermissement de la demande étrangère et intérieure. On prévoit que l'objectif d'inflation pour 1997 ne sera que légèrement dépassé, nonobstant les tensions budgétaires. Alors que la loi de finances initiale prévoyait un déficit fédéral équivalent à 3½ pour cent du PIB, le déficit des administrations publiques tel que défini dans la présente Étude serait près de deux fois plus élevé.

Le gouvernement compte abaisser encore l'inflation en 1998 pour la ramener à 5 pour cent en fin d'année (indice IPC). Bien que la poursuite de la désinflation soit possible et souhaitable, il y a peu de chances qu'elle se fasse aussi rapidement. Un ajustement budgétaire supplémentaire a été annoncé, qui permettrait de ramener le déficit fédéral primaire à ½ pour cent du PIB. Le projet de budget pour 1998, qui suppose la mise en place du Code fiscal, table sur des recettes fédérales de 12.4 pour cent du PIB – niveau bien plus proche des résultats récents que le chiffre prévu dans la loi de finances initiale de 1997 (tableau 7)⁷². Il comporte des réductions nominales (même par rapport au budget révisé de 1997) des subventions à l'agriculture et à l'extrême nord du pays, mais aussi des transferts fédéraux aux régions. Cependant, en raison de la charge croissante du service de la dette, le déficit des administrations publiques risque de rester très élevé. L'orientation de la politique monétaire ne paraît pas devoir subir de changements majeurs en 1998. En conséquence, le Secrétariat de l'OCDE prévoit un taux de change réel presque constant. Comme annoncé en août 1997, un nouveau rouble remplacera l'unité monétaire existante à partir du début de 1998, au taux de 1 rouble (nouveau) pour 1 000 anciens. Au-delà de ses raisons pratiques, cette nouvelle dénomination, analogue à celle qui a été effectuée en Pologne en 1995 (OCDE, 1996c), signale que les autorités sont convaincues que la période de forte inflation a pris fin.

II. Les banques commerciales

Introduction

L'évolution de l'activité bancaire commerciale en Fédération de Russie dans les années 90 se caractérise par des changements institutionnels extraordinairement rapides et constitue une parfaite illustration à la fois des progrès de la transition économique et des problèmes structurels profondément enracinés restant à résoudre. Pendant les premières années de la réforme, le dynamisme, la croissance et la rentabilité des banques commerciales contrastaient fortement avec les performances de la plupart des autres secteurs de l'économie. Au milieu des années 90, le nombre de banques commerciales en activité dépassait largement les deux mille. Depuis 1994, la Banque centrale a considérablement renforcé ses activités de supervision et veille à l'application de réglementations prudentielles de plus en plus ambitieuses, resserrant progressivement des conditions jusque-là excessivement laxistes d'entrée et d'exploitation des banques. Plusieurs banques ayant leur siège à Moscou ont fait des progrès remarquables dans l'accumulation de capital physique et humain et leur situation financière s'est apparemment renforcée ces dernières années. Cependant, la stabilisation amorcée récemment et l'adoption de mesures réglementaires plus rigoureuses ont aussi révélé une fragilité chronique de l'ensemble du secteur. La Russie manque toujours manifestement d'un cadre institutionnel et réglementaire qui permette aux banques de tirer parti du rôle de premier plan qui leur incombe dans une économie de marché, à savoir assurer l'intermédiation de l'épargne et de l'investissement, notamment l'évaluation des projets, l'affectation des crédits et les activités de surveillance correspondantes. La Russie est confrontée à un véritable dilemme, le développement des banques commerciales ayant été bien plus rapide que celui des structures institutionnelles propres à soutenir la rentabilité des activités bancaires « normales ». Dans ce contexte, les autorités russes ont une marge de manœuvre extrêmement étroite. Il leur faut créer les conditions juridi-

ques et réglementaires indispensables au bon développement des banques commerciales, tout en gardant la maîtrise du processus de faillite au niveau des différentes banques.

La première partie de ce chapitre décrit comment le progrès de la stabilisation, conjugué à un durcissement notable de la politique monétaire et des réglementations prudentielles, a modifié les conditions d'exploitation et les principales sources de profits des banques commerciales. La crise des prêts interbancaires de 1995 est analysée dans ce contexte. La deuxième partie passe en revue les principaux changements de comportement que cette crise a induit chez les banques commerciales depuis 1995. Au niveau global, le bilan des banques commerciales tend nettement à converger vers celui des banques des pays de l'OCDE en termes d'actifs, mais reste vulnérable en termes de passifs. Cette fragilité s'explique par l'absence d'un système adéquat d'assurance des dépôts et par les faillites bancaires récurrentes. Suivent une discussion et l'interprétation d'un phénomène étonnant : le durcissement de la politique monétaire et un progrès dans la stabilisation n'ont point entraîné une augmentation de la part des arriérés déclarés, ni de celle des prêts à long terme dans l'ensemble des crédits commerciaux. Un examen plus approfondi, où une distinction est établie entre les différentes catégories de banques, révèle une grande diversité et des tendances contradictoires, plusieurs grandes banques de Moscou enregistrant une forte croissance, alors que pour la plupart des autres banques, les difficultés financières s'accumulent. Il est également fait mention de la participation croissante de plusieurs grandes banques à la restructuration d'entreprises et au gouvernement d'entreprise, ce qui implique souvent la constitution de groupes financiers-industriels et des relations complexes avec les différents niveaux de l'administration. Le reste du chapitre est essentiellement consacré aux problèmes qui ont empêché les banques commerciales russes d'intensifier leurs activités de financement des restructurations et d'investissement ces dernières années. Il apparaît en conclusion que parallèlement à d'autres problèmes d'envergure, les marchés du crédit sont pénalisés actuellement par la protection très insuffisante des droits des banques en tant que créanciers commerciaux. Il est avancé que l'avenir du secteur bancaire, de même que la contribution future des banques commerciales aux restructurations, sont sans doute subordonnés à l'adoption de mesures visant à renforcer les dispositions des accords de prêt. Dans une dernière partie, on évalue l'efficacité des mesures réglementaires récemment prises par la Banque

centrale, avant d'identifier les problèmes auxquels les autorités devront faire face pendant la prochaine phase de la période de transition.

Évolution des conditions de l'activité bancaire commerciale en Russie

Le tableau 8 donne une indication de l'impact considérable que les changements apportés aux politiques monétaire et réglementaire ont eu sur les conditions de fonctionnement des banques commerciales pendant la période de transition. Il y avait déjà en Russie 1 360 banques commerciales lorsque la transition s'est amorcée au début de l'année 1992. La croissance rapide du nombre de banques avant la mi-1994 s'explique par plusieurs facteurs. Premièrement, le cadre réglementaire était fort peu rigoureux et peu respecté, ce qui permettait à des banques très faiblement capitalisées de s'établir et d'exercer leurs activités sans contrainte (graphique 18). Les taux d'intérêt réels négatifs sur les dépôts et sur les crédits de refinancement permettaient aux banques de faire des bénéfices simplement en détenant des montants importants d'actifs en devises. L'inflation

Tableau 8. **Évolution des activités bancaires**

En fin d'année, sauf indication contraire

	1992	1993	1994	1995	1996
Nombre d'organismes de crédit en activité ¹	1 713	2 019	2 517	2 295	2 030
Retraits de licences (nombre, cumulé)		13	78	303	592
Normes de fonds propres pour les nouvelles banques (milliers de dollars EU)	214.4	70.6	1 244.7	1 291.5	3 648.9
Taux de refinancement mensuel réel de la BCR ²	-12.2	-6.9	4.4	7.6	6.5
	Part en pourcentage du PIB				
Crédit des autorités monétaires aux banques commerciales	15	5.1	2.4	1.1	0.6
Crédit bancaire au secteur non financier	33.6	20.4	19.6	12	10
Crédits interbancaires reçus		3.2	4.9	3.9	3.1
Actifs bruts du secteur bancaire	88	54	56	36	36
Dépôts des ménages	1.9	2.4	4.2	4.3	5.3
Dépôts des ménages hors de la Sberbank	0.3	0.9	1.7	1.5	1.4

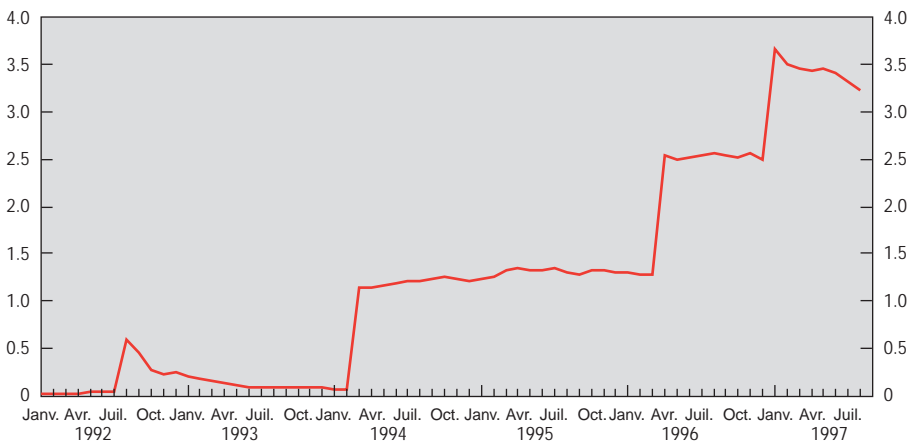
1. 1 360 à la fin de 1991.

2. Moyenne annuelle des taux mensuels réels ; pour 1992 : février-décembre (afin d'exclure le saut du niveau général des prix en janvier).

Source : BCR ; FMI ; OCDE.

Graphique 18. **NORMES DE FONDS PROPRES POUR LES NOUVELLES BANQUES**

Millions de dollars EU



Source : BCR, *Bulletin of Banking Statistics* (numéros divers) ; OCDE.

rapide et une discipline peu rigoureuse en matière de paiements étaient à l'origine d'une autre source importante de bénéfices : le report de divers paiements, en général aux dépens de l'État ou des entreprises publiques. L'importance et l'instabilité de l'inflation ont soutenu une demande importante pour les services de change. L'absence de réglementations efficaces sur les changes a permis aux banques d'assurer les sorties de capitaux en effectuant des paiements excessifs au titre d'importations (parfois fictives).

Pendant les premières années de la transition, on pouvait en général répartir la plupart des banques commerciales en deux catégories. Dans la première, les anciennes succursales des banques d'État et de nouvelles banques, dites « de poche », créées par des entreprises ou des organisations individuelles, avaient comme principale activité l'octroi de crédits dirigés émanant de l'État. Les banques appartenant à cette catégorie continuaient à financer l'industrie et l'agriculture grâce aux refinancements de la Banque centrale à des taux d'intérêt réels fortement négatifs et aux ressources du ministère des Finances et des administrations régionales. Le montant des subventions implicites fournies à titre d'intermédiaire ou directement (en escomptant un renflouement) par les banques commer-

ciales pendant cette période est illustré au tableau 8 par les volumes relativement importants de crédits commerciaux au secteur non financier et de facilités de refinancement accordées par les autorités monétaires. A la différence des activités de cette première catégorie de banques, un grand nombre de nouvelles banques privées, faiblement capitalisées et n'ayant qu'un accès limité aux ressources de l'État, ont tiré l'essentiel de leurs profits de leurs activités de change et dans certains cas d'opérations commerciales à court terme. En proposant des taux d'intérêt légèrement supérieurs à ceux de la Sberbank, plusieurs de ces banques ont également réussi à attirer une part croissante des dépôts des ménages pendant cette période.

Ces dernières années on a pu constater la baisse sensible, voire la disparition, de la quasi-totalité de ces sources initiales de profits pour les banques commerciales. L'orientation de la politique monétaire a été considérablement durcie (voir chapitre I) et les crédits dirigés ont été pour la plupart supprimés depuis 1994, comme en témoigne la contraction des crédits bancaires en proportion du PIB, qui sont passés de 34 pour cent à la fin de 1992 à 10 pour cent en 1997. La stabilisation, associée à une baisse importante de l'inflation et de l'instabilité du taux de change, a réduit les bénéfices que l'on pouvait tirer des rentes inflationnistes, des opérations de change et de la spéculation. Comme on le voit au tableau 8, les taux d'intérêt réels, fortement négatifs en 1992 et 1993, sont devenus fortement positifs à partir de la deuxième moitié de 1994 et jusqu'en 1996⁷³. Les normes de fonds propres et autres réglementations prudentielles ont été également nettement renforcées (graphique 18 et encadré 4). Les autorités ont également consacré davantage de ressources et pris des mesures pour surveiller les opérations de change et repérer les transactions de compte de capital maquillées en paiements bancaires de compte courant, bien que ces activités posent apparemment toujours un problème.

Le changement d'orientation de la politique monétaire et les premiers progrès durables vers la stabilisation en 1995 ont pris beaucoup de banques commerciales par surprise, ce qui a entraîné des problèmes croissants de liquidité. La baisse de l'inflation et la hausse des taux d'intérêt réels ont eu également une incidence initialement négative sur le service de la dette des entreprises. De nombreuses banques se sont tournées de plus en plus vers le marché des prêts interbancaires pour obtenir des liquidités, ce qui a entraîné une spirale d'emprunts et, dès l'été, certaines banques contractaient des emprunts très

Encadré 4. Cadre juridique et réglementaire des banques commerciales russes

Les lois bancaires fondamentales en Fédération de Russie sont la «Loi sur la Banque centrale de la Fédération de Russie» (loi sur la Banque centrale), la «Loi sur les banques et les activités bancaires» (loi bancaire) et certaines parties du Code civil. Les procédures d'agrément et les réglementations prudentielles relèvent de la seule juridiction de la Banque centrale. La loi sur la Banque centrale comme la loi bancaire datent d'avant la dissolution de l'Union soviétique (1990), mais elles ont été révisées et amendées plusieurs fois. La loi sur la Banque centrale a fait l'objet d'une révision importante en mai 1995, visant à renforcer l'indépendance de la Banque centrale par rapport au gouvernement et à renforcer sa fonction de responsable de la surveillance des banques commerciales et de prêteur en dernier recours.

La Banque centrale a le droit exclusif d'accorder et de révoquer les agréments bancaires. Elle peut accorder des agréments de plusieurs types, certains étant limités aux transactions nationales en roubles et d'autres étant des agréments de type général englobant toutes les activités de banque universelle et l'intégralité des opérations de change. Le négoce des métaux précieux est soumis à un agrément spécifique. Les grandes banques de Moscou, dont la position dominante est de plus en plus manifeste, ont des agréments de type général leur permettant d'exercer les activités d'une banque universelle. Les obligations de réserve pour les dépôts à vue libellés en roubles ont été rapidement relevées à 20 pour cent en 1992, puis diminuées depuis la mi-1996, et se situaient à 14 pour cent à la mi-1997. Parallèlement, les obligations de réserve pour les comptes en devises ont été relevées de 2 à 6 pour cent. L'objectif des autorités est d'obtenir une convergence de ces deux taux (voir tableau A7 à l'annexe).

Les autorités de la Banque centrale continuent à durcir des réglementations prudentielles auparavant fort libérales et accentuent également le suivi de leur application. En 1996, outre la création d'une division réglementaire spéciale chargée de la stricte surveillance des grandes banques susceptibles d'engendrer un risque systémique (OPERU-2), la Banque centrale a présenté un plan qui prévoit le durcissement progressif (jusqu'en 1999) de toute une gamme de normes prudentielles concernant les risques et la liquidité¹. La création d'une banque supposera désormais un capital minimum qui sera porté progressivement à 5 millions d'écus (1 à 5 millions pour les agréments uniquement nationaux). Les normes de fonds propres passeront de 5 pour cent en 1996 à 8 pour cent en 1999, et d'autres normes connexes concernant la liquidité, les prêts de gros montant, les prêts à risques et les prêts aux salariés seront soumises au même type de calendrier. Une disposition réglementaire distincte de 1996 fixe de nouvelles normes pour les positions de change ouvertes. Étant donné la prolifération des émissions et des souscriptions par les banques de lettres de change (*veksels*), la Banque centrale a adopté des réglementations spécifiques plus strictes à partir d'avril 1997, qui prévoient que la valeur de l'encours des lettres de change ne peut excéder 100 pour cent des fonds propres de la banque (la limite était de 200 pour cent en 1996). L'objectif global est de mettre avant la fin du siècle la plupart des normes bancaires en conformité avec les normes internationales de Bâle. Les

(voir page suivante)

(suite)

banques qui ne pourront respecter ces normes se verront retirer leur agrément. Les autorités espèrent que ce plan stimulera les opérations de fusion, favorisera la disparition des petites banques sous-capitalisées qui sont encore en activité et contribuera à l'assainissement et au bon développement de l'ensemble du secteur bancaire. Ce programme ambitieux devrait se traduire par des faillites bancaires et des fusions dans un proche avenir. En septembre 1997, la Banque centrale s'attend à ce que des 1 800 banques approximativement en activité, 1 400 environ survivent dans les prochaines années.

Plusieurs lacunes subsistent dans la législation et la réglementation des banques commerciales. A l'exception de la Sberbank, il n'existe toujours pas de système global d'assurance des dépôts, ce qui complique singulièrement la tâche des banques pour attirer des dépôts. Font aussi défaut des dispositions législatives adaptées aux faillites des banques commerciales. Des projets de loi dans chacun de ces domaines ont été examinés à la Douma en 1996 et 1997. La nouvelle législation devrait autoriser et exiger de la Banque centrale qu'elle engage des procédures de faillite pour les banques commerciales dont l'agrément a été retiré. Mais la charge fiscale implicite que représenterait la prise en charge du passif d'un nombre croissant de banques en voie de faillite et aussi la résistance de plusieurs grandes banques de Moscou solvables, rendrait difficile l'adoption d'un système global d'assurance des dépôts dans un proche avenir. Par ailleurs, comme nous l'évoquons plus loin dans ce chapitre, de nombreuses questions restent en suspens à propos d'autres dispositions législatives visant à protéger les droits des créanciers commerciaux en cas de défaillance.

La multiplication des groupes financiers-industriels pose des problèmes particuliers de surveillance et d'adaptation des réglementations bancaires. Les banques qui appartiennent à ces groupes ne sont toujours pas obligées de soumettre des états financiers consolidés et détaillés par rubrique, et il est donc possible de manipuler les bilans de banque en procédant à différents transferts d'actifs et de passifs vers ou en provenance de filiales. La Banque centrale doit également mettre au point des méthodes pour mieux évaluer et prendre en compte les montants élevés de créances douteuses qui figurent aux bilans des banques commerciales sous l'appellation trompeuse de prêts prolongés ou renégociés. Comme le calendrier d'application des normes prudentielles plus strictes ne pourra pas être respecté par de nombreuses banques russes, il faut s'attendre à une recrudescence d'habillages et autres manipulations des bilans dans un proche avenir.

1. Banque centrale de Russie (1996).

importants sur le marché interbancaire pour rembourser d'autres emprunts sur ce même marché. L'escalade des prêts et des taux d'intérêt a inquiété certaines banques, qui se sont retirées du marché. Les 23 et 24 août, les taux d'intérêt au jour le jour se sont envolés, le crédit a été rationné et le marché s'est effondré

sous l'effet d'une multiplication de défauts de paiements. La Banque centrale n'a apporté qu'un soutien très partiel, essentiellement sous forme d'opérations sur l'*open market* et de crédits Lombard. Cette crise a contribué à la faillite de plusieurs centaines de banques, notamment les grandes banques Tveruniversalbank et Natsionalnyi Kredit, qui n'ont pas pu récupérer des créances importantes sur le marché interbancaire. Depuis cette crise, le marché reste très fragmenté. Le crédit continue à être rationné, en général par le biais d'accords spéciaux entre les banques (essentiellement les grandes).

La crise du marché des prêts interbancaires a permis à la Banque centrale d'envoyer un signal fort aux banques commerciales pour qu'elles prennent au sérieux les mesures de durcissement qu'elle venait d'annoncer. Au lieu de l'attitude accommodante qui aurait prévalu auparavant, la Banque centrale a entamé un processus de révocation des agréments des établissements de crédit non performants, tout en offrant des facilités de trésorerie limitées à certaines grandes banques présentant un risque systémique. Comme l'indique le tableau 8, le nombre d'établissements de crédit (banques) en activité a commencé à baisser en 1994, et était inférieur à 1 800 en septembre 1997.

Ayant la possibilité de disposer d'un autre instrument d'épargne sous forme d'avoirs en devises, la population s'est détournée des dépôts à des taux d'intérêt réels négatifs ou excessivement faibles. Étant donné le nombre croissant de faillites de banques et autres faillites financières depuis 1995 et l'absence d'un mécanisme global d'assurance des dépôts, les banques commerciales, à l'exception de la caisse d'épargne d'état Sberbank, ont eu beaucoup de mal à attirer les dépôts des ménages. La part de l'épargne des ménages confiée aux banques autres que la Sberbank, qui avait augmenté rapidement pour s'établir à 41 pour cent à la fin de 1994, est retombée à 26 pour cent à la fin de 1996 et reste proche de ce chiffre au premier semestre 1997. Les dépôts des ménages ont augmenté en valeur réelle de 125 pour cent entre 1995 et 1996, mais la quasi-totalité de cette croissance ne concerne que les dépôts à la Sberbank. Le reste des dépôts des ménages se concentrant également dans un petit nombre de grosses banques, le montant de ces dépôts a donc baissé en termes réels dans la plupart des banques pendant ces deux années.

Les contraintes imposées aux banques commerciales du fait de ces changements ont été quelque peu compensées par deux sources de bénéfices. La première est le développement du marché des titres d'emprunt d'État (GKO, KO,

OFZ)⁷⁴, qui avec les déséquilibres budgétaires fédéraux, a fourni aux banques au moins un actif liquide à haut rendement et à faible risque. Le plafonnement des investissements étrangers en titres d'emprunt d'État russes, qui a eu pour effet de priver le marché d'une source supplémentaire de capitaux, a également contribué à la hausse des taux. Comme on l'a vu au chapitre I, les incertitudes et les déséquilibres budgétaires au moment des élections présidentielles de 1996 ont fait grimper les rendements des obligations d'État à des niveaux extrêmement élevés, à l'origine des bons résultats de certaines banques cette année-là. Les rendements ont toutefois considérablement baissé à la fin de 1996 et au début de l'année 1997, mais ils sont restés suffisamment élevés pour constituer une importante source de profits pour les banques commerciales. Deuxièmement, plusieurs banques continuent à exercer leurs activités grâce aux relations étroites qu'elles entretiennent avec différents niveaux de l'administration, ce qui peut leur valoir de détenir des comptes budgétaires non rémunérés ou avec des intérêts très faibles, d'octroyer des prêts garantis par l'État et de participer au financement de différents programmes gouvernementaux⁷⁵. Les ressources budgétaires des administrations régionales étant pour la plupart limitées, et de nombreux programmes fédéraux étant gérés par l'intermédiaire de grandes banques de Moscou, ce sont surtout ces dernières qui ont bénéficié de cette deuxième source de profits au détriment des banques régionales de taille plus modeste.

L'état du secteur bancaire commercial : 1995-1997

Une étude approfondie de Dmitriev *et al.* (1996), basée sur les bilans de 627 banques de Moscou, mettait en évidence plusieurs traits particuliers des banques commerciales russes au 1^{er} janvier 1995. Le plus étonnant est peut-être la très faible proportion de l'actif investi (créances et titres portant intérêt) dans les portefeuilles des banques commerciales en comparaison des banques des pays de l'OCDE. De fait, la majorité des actifs détenus par les banques commerciales à cette époque n'étaient pas investis mais se composaient essentiellement d'encaisses en devises et de dépôts libellés en devises auprès de banques (pour la plupart étrangères). Autre phénomène intéressant, la part très faible (moins de 1 pour cent) des actifs consacrés à des crédits à long terme, indiquait que les banques commerciales n'avaient pas encore étendu leurs activités dans le domaine de l'investissement⁷⁶. Troisième caractéristique des banques russes,

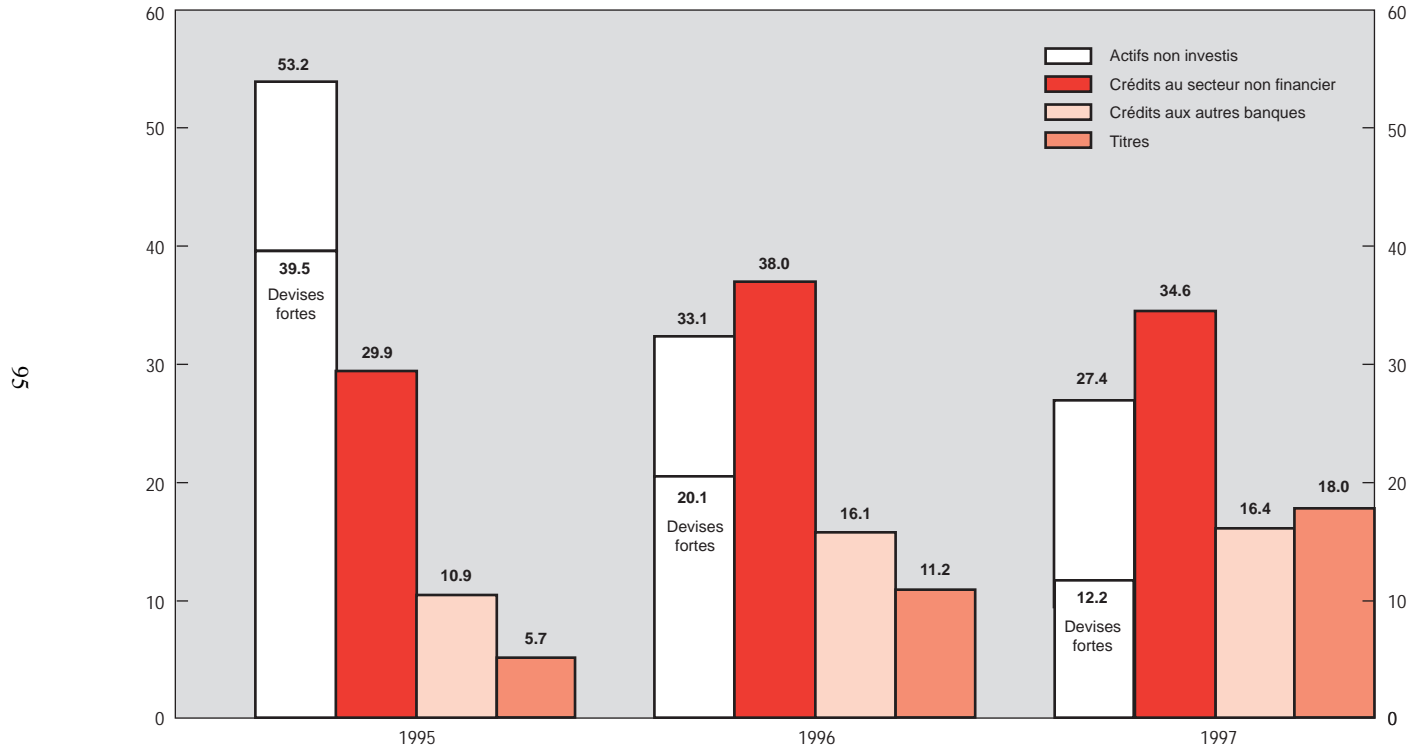
mise en lumière dans l'étude de Dmitriev *et al.*, la taille moyenne très faible des actifs, qui s'explique en partie par la prolifération des nouvelles petites banques au début des années 1990. D'après l'échantillon de données de l'étude, la taille moyenne des actifs des banques commerciales n'était que de 36.5 millions de dollars au 1^{er} janvier 1995, alors que dans la plupart des pays de l'OCDE elle dépasse largement 2 milliards de dollars.

La réorientation des politiques de la Banque centrale et des autres instances gouvernementales évoquée plus haut a entraîné des modifications très importantes de la composition des actifs et des passifs des banques commerciales en 1995 et 1996. Ce phénomène se reflète dans les graphiques 19 et 20, qui se basent sur les bilans consolidés de 503 des 627 banques de Moscou analysées dans l'étude de Dmitriev *et al.* La taille moyenne des actifs (nets) des banques dans cet échantillon était de 129.7 milliards de roubles (36.5 millions de dollars) au 1^{er} janvier 1995, de 232.3 milliards de roubles (50 millions de dollars) au 1^{er} janvier 1996 et de 333 milliards de roubles (59.9 millions de dollars) au 1^{er} janvier 1997. La hausse de la valeur en dollars des actifs en 1995 n'est due qu'à l'appréciation importante du rouble en termes réels.

Comme le montre le graphique 19, la part des actifs non investis a fortement baissé, de 53 à 27 pour cent, entre janvier 1995 et janvier 1997, ce qui semble indiquer que les banques russes se rapprochent rapidement des banques commerciales des pays de l'OCDE dans ce domaine. Vers la fin de 1995, la forte baisse de 20 pour cent de la part des actifs bancaires en devises a été essentiellement compensée par une augmentation des crédits commerciaux. En 1996, au contraire, l'augmentation de la part des actifs investis correspond à des placements en titres de valeurs mobilières, essentiellement des obligations d'État (GKO).

En parallèle, on observe une baisse du même ordre des exigibilités bancaires non rémunérées. Alors que les banques tiraient auparavant une grande part de leurs ressources à peu de frais sous forme de comptes à vue d'autres institutions financières (qui représentaient 21 pour cent des actifs en janvier 1995) et de comptes de compensation (15 pour cent), au début de 1997, leur seule source encore importante de fonds non rémunérés était les comptes à vue d'entreprises (clientes). Les dépôts ne représentant toujours qu'une faible part des exigibilités, des sources de financement telles que les lettres de change (*veksels*)⁷⁷, le crédit et les capitaux propres des banques ont pris une

Graphique 19. **ÉVOLUTION DE LA COMPOSITION DES ACTIFS DES BANQUES COMMERCIALES¹**
En pourcentage ; au 1^{er} janvier



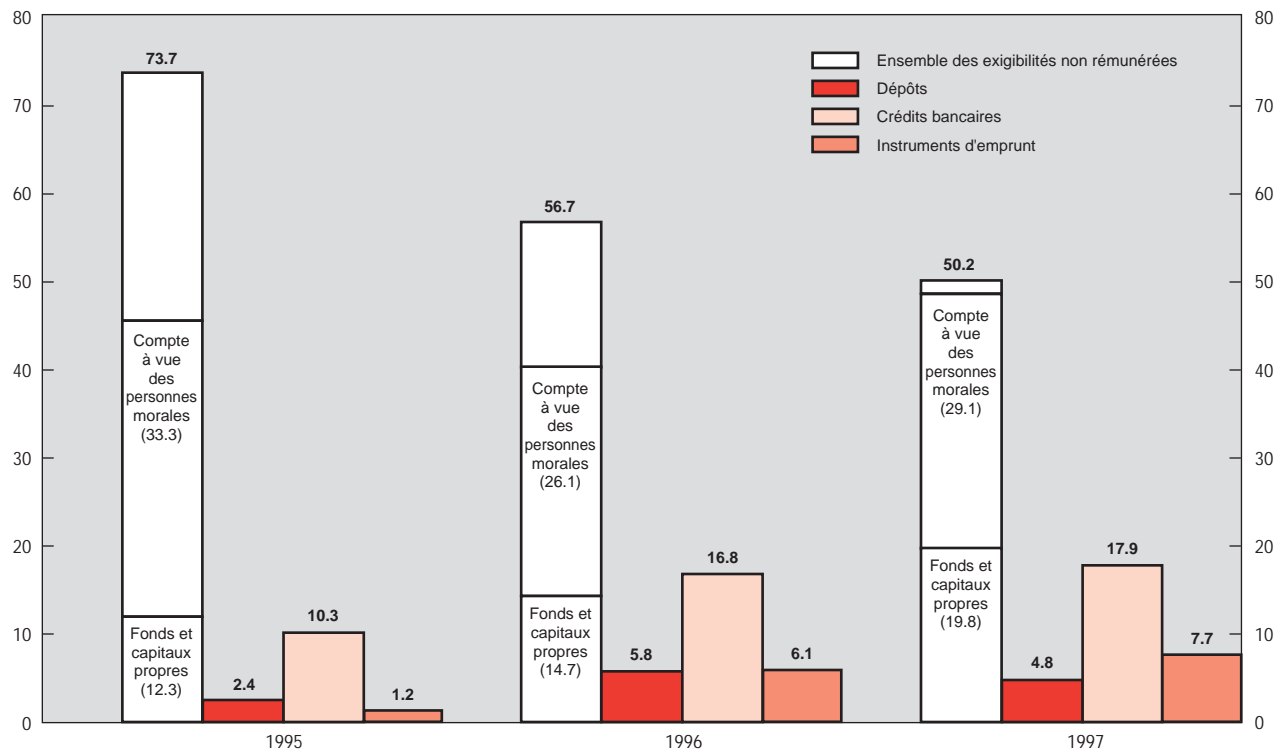
1. Sur la base d'un échantillon de 503 banques de Moscou, niveau moyen des actifs au début de 1995, 1996 et 1997 : 129.7, 232.3, 333 milliards de roubles respectivement ; à l'exclusion de la Sberbank et de la Vneshekonombank.

Source : Base de données du Laboratoriia Problem Finansovogo Sektora, TsEMI RAN Moscou.

Graphique 20. ÉVOLUTION DE LA COMPOSITION DES PASSIFS DES BANQUES COMMERCIALES¹

En pourcentage ; au 1^{er} janvier

96



1. Sur la base d'un échantillon de 503 banques de Moscou, niveau moyen des actifs au début de 1995, 1996 et 1997 : 129.7, 232.3, 333 milliards de roubles respectivement ; à l'exclusion de la Sberbank et de la Vneshekonombank.

Source : Base de données du Laboratoriia Problem Finansovogo Sektora, TsEMI RAN Moscou.

importance grandissante. Malgré l'amélioration apparente de leur capitalisation, les banques commerciales restent assez vulnérables au niveau de leur passif. L'endettement en tant que source de financement est devenu très coûteux et limité pour la plupart d'entre elles et les comptes à vue des entreprises sont potentiellement instables, surtout lorsque les banques ne disposent pas d'une clientèle d'entreprises diversifiée. Les banques commerciales russes ont donc réorienté la composition de leurs actifs, qui se rapproche désormais davantage de celle des banques des pays de l'OCDE, mais en y perdant toutefois un peu en liquidité. Toutefois, elles ont aujourd'hui davantage de risques du côté de leurs passifs.

Contrastant avec les grands changements intervenus dans la composition générale des actifs et des passifs, la part des crédits à long terme (plus d'un an) reste insignifiante dans les banques retenues dans l'échantillon, étant passée de 0.38 pour cent des actifs en janvier 1995 à 0.53 pour cent en 1996 et à 0.44 pour cent en 1997. Ces chiffres correspondent à une part constante de 1.3 pour cent du crédit commercial au secteur non financier pour chacune des trois années et témoignent de l'inactivité persistante des banques commerciales dans le domaine des crédits d'investissement. Mais on peut s'inquiéter davantage de l'absence persistante de toute tendance positive dans ce domaine. Les portefeuilles de crédit restent essentiellement composés de crédits à court terme, qui représentent en général le financement d'opérations commerciales à rotation très rapide. L'origine de ce phénomène est analysée en détail ci-après.

Les bilans consolidés de l'ensemble du secteur bancaire, à l'exception de la Banque du commerce extérieur, la Vneshekonombank, en janvier 1996 et en janvier 1997 illustrent la plupart des tendances décrites ci-dessus. Plusieurs indicateurs agrégés révèlent des tendances positives pour l'année 1996. La croissance réelle des actifs nets (7.5 pour cent) a été positive pour la première fois depuis le début de la réforme. Les taux de rentabilité ont progressé et la part des arriérés déclarés dans les crédits commerciaux a marqué une baisse de 15 à 13 pour cent. Les taux de rentabilité semblent avoir décliné brusquement au 1^{er} semestre 1997, en même temps que les taux d'intérêt des titres d'état, tandis que la tendance des arriérés déclarés était maintenue. La part nettement plus élevée des dépôts dans les passifs dans le tableau 9 par rapport au graphique 20 est due à la prise en compte de la Sberbank au tableau 9. Comme nous l'avons indiqué, la proportion plus importante de crédits à long terme dans le total des crédits commerciaux au tableau 9 est essentiellement imputable aux opérations d'investissement adminis-

Tableau 9. **Indicateurs de bilans consolidés**¹
 Au 1^{er} janvier; en pourcentage sauf indication contraire

	1996	1997	1 ^{er} juillet 1997
Total des actifs (en milliers de milliards de roubles)	490.1	643.1	686.7
<i>dont:</i>			
Crédit au secteur non financier	33.5	29.4	31.0
Crédit aux banques	10.2	8.9	7.6
Titres d'État	11.4	19.9	23.2
Autres titres	4.7	8.7	10.2
Passifs (en milliers de milliards de roubles)	490.1	643.1	686.7
<i>dont:</i>			
Fonds propres	11.7	15.4	16.9
Bénéfices	3.7	5.1	1.4
Dépôts des ménages	15.3	18.2	19.9
Autres dépôts	2.0	1.1	1.1
Comptes à vue des personnes morales	21.6	21.8	21.8
Crédits d'autres banques	12.8	10.9	11.4
Sommes à payer	17.6	12.0	7.9
Part des arriérés dans le crédit total ²	15.1	13.1	12.4
Part des provisions obligatoires constituées ³	59.6	72.4	..
Part du crédit à long terme dans le crédit total au secteur non financier	4.5	4.4	..
<i>dont:</i> Fonds d'État ⁴	2.1	2.3	..

1. A l'exclusion de la Vneshekonombank.

2. Arriérés de principal et intérêts.

3. Pour les prêts classés. Au 1/1/97, la classification était la suivante: «normal» (87 pour cent), «non normal» (5.5 pour cent), «douteux» (1.8 pour cent), «dangereux» (0.8 pour cent), «irrécouvrable» (4.6 pour cent).

4. Fonds du ministère des Finances et des budgets des collectivités locales.

Source : BCR.

trées par le ministère des Finances et les administrations régionales. Ces fonds, qui ne sont pas pris en compte dans les estimations relatives à l'échantillon des banques de Moscou visé plus haut, représentent environ la moitié du total des crédits à long terme en 1995 et 1996.

La baisse en valeur réelle des arriérés déclarés, qui ont augmenté en termes nominaux, passant de 35 000 à 38 000 milliards de roubles (soit de 2.1 à 1.7 pour cent du PIB) au cours de l'année 1996, est étonnante dans le contexte, décrit au chapitre I, d'une très forte progression des arriérés de paiements interentreprises et budgétaires (voir graphique 14). Avec la conjonction de la désinflation et des taux d'intérêt élevés, on aurait pu s'attendre à une accumulation de créances douteuses envers les banques, phénomène généralement observé dans d'autres économies en transition⁷⁸. Le contraste avec les années précédentes est encore

plus étonnant. Au premier semestre 1997, les créances classées dans la catégorie «non performantes» tombaient à moins de 13 pour cent de tous les crédits commerciaux, contre 43 pour cent en octobre 1994⁷⁹. On pourrait en conclure que le durcissement des réglementations et des politiques de refinancement de la Banque centrale, comprenant des menaces crédibles de retrait des agréments, a remarquablement réussi à contenir le problème des créances douteuses. Il convient toutefois d'observer que ces données relatives aux arriérés déclarés envers des banques masquent plusieurs problèmes. Le problème des arriérés dans le secteur bancaire est certainement beaucoup plus sérieux que ne semble l'indiquer le tableau 9, et pourrait même s'aggraver.

Premièrement, il convient de noter que la ventilation par région des arriérés de paiements dus aux banques est tout à fait inégale. Les arriérés déclarés n'auraient pas baissé si la part du marché du crédit détenue par les grandes banques de Moscou, qui ne déclarent que des arriérés très faibles, n'avait pas très fortement augmenté au cours de l'année. En effet, la part des arriérés dans les crédits bancaires a augmenté dans presque toutes les régions de la Fédération de Russie en 1996, parfois dans des proportions très importantes. Pourtant, à la fin de l'année, les crédits commerciaux étaient en majorité associés à plusieurs grandes banques de Moscou, dont la plupart n'avaient notifié que des arriérés bien inférieurs à 10 pour cent⁸⁰.

Deuxièmement, il y a plusieurs raisons de penser que les états financiers des banques commerciales sous-estiment sérieusement la part des actifs improductifs dans leurs bilans. Les banques commerciales peuvent maquiller les créances douteuses de plusieurs manières. Elles peuvent refinancer ou renégocier des prêts improductifs, en baissant les taux d'intérêt ou en convertissant les créances en prêts de façon à ce que l'intérêt et le principal soient remboursés *in fine* à une date future (et négociable). La conversion et le «remboursement» officiel de la dette par création de nouveaux prêts, souvent sous forme de lettres de change, passant par une chaîne d'entreprises débitrices pour revenir à la banque, est répandue. Certaines études qui ont essayé de mieux tenir compte des opérations de refinancement des prêts estiment que la part réelle des arriérés dans les crédits commerciaux se rapprocherait plutôt de 30 pour cent, voire plus⁸¹. Des inspections réalisées dans les banques elles-mêmes par la Banque centrale ont souvent fait également apparaître une proportion bien plus importante d'arriérés de dettes, ce qui correspond à ces estimations⁸². Il convient de noter que des mesures de

renforcement des contrôles et des réglementations de la Banque centrale ont un effet ambigu sur l'évolution des arriérés dissimulés. En effet, la peur d'être découvert en délit de déclaration frauduleuse peut inciter à davantage d'exactitude dans l'établissement des états financiers, mais la rigueur accrue des sanctions en cas de fausse déclaration peut avoir l'effet inverse et inciter encore davantage à déformer l'information et à dissimuler les créances douteuses⁸³. Il est donc possible que le durcissement des réglementations ait entraîné une recrudescence des distorsions dans ce domaine en Russie.

Néanmoins, compte tenu de la situation héritée du passé et des problèmes généraux d'augmentation des arriérés qui ont accompagné les progrès de la stabilisation, le fait que la Banque centrale ait réussi à inciter les banques commerciales à adopter des politiques de crédit plus prudentes ne devrait pas être sous-estimé. Cette réussite se reflète directement dans la part très faible des crédits bancaires en pourcentage du PIB en Fédération de Russie, même en comparaison avec la plupart des autres économies en transition. Certains détracteurs de la politique actuelle de la Banque centrale objectent souvent que le niveau des crédits au secteur non financier pendant les premières années de transition était en fait plus « normal » que le niveau très faible enregistré actuellement, si l'on se réfère aux normes internationales. Il convient toutefois de garder à l'esprit que pendant ces premières années de transition la situation de quasi-hyperinflation et les taux d'intérêt réels fortement négatifs se sont traduits par une dévaluation rapide de l'encours des crédits, ce qui laisse supposer que certains chiffres figurant au tableau 10 sont artificiellement faibles et ne se prêtent pas à des comparaisons internationales. Deuxièmement, le pays manquait (et manque toujours) des bases institutionnelles indispensables au soutien d'un rapport élevé de crédits commerciaux au PIB, sauf si ces crédits sont en fait des ressources de l'État. La stratégie adoptée par la Bulgarie, par exemple, qui a maintenu une part élevée de nouveaux crédits commerciaux au secteur non financier dans des conditions similaires, s'est soldée par une grave crise économique et financière en 1996⁸⁴.

L'interprétation des bilans agrégés des banques commerciales est rendue difficile par la très grande hétérogénéité des banques en activité. Les tableaux 11 et 12 ci-dessous se réfèrent à trois groupes de banques très différents. Le premier groupe se compose de la seule Sberbank, qui représente plus de 20 pour cent de tous les actifs dans le secteur bancaire. Au bilan de Sberbank figurent plusieurs

**Tableau 10. Les crédits de banques commerciales dans certains pays
d'Europe centrale et orientale**

Crédits au secteur non financier, en pourcentage du PIB

	1993	1994	1995	1996
Fédération de Russie	20.4	19.6	12.0	10.4
Pologne	21.3	19.8	19.7	22.1
Hongrie	28.4	26.5	23.0	22.9
République tchèque	73.1	72.9	63.8	61.1
Slovaquie	71.5	60.4	59.2	62.4
Roumanie	24.4	19.0	22.7	24.6
Slovénie	22.2	22.9	27.5	28.7
Bulgarie	67.8	51.0	41.3	69.5

Source : BCR ; Banques nationales de la Pologne, de la Hongrie, de la République tchèque, de la Bulgarie et de la Slovénie ; Office statistique de la République slovaque ; Commission nationale des statistiques de Roumanie ; FMI.

éléments particuliers qui témoignent des conditions très spéciales dans lesquelles cette banque exerce ses activités. Le deuxième groupe se compose des 22 banques les plus grandes après la Sberbank. Ces banques, qui ont toutes leur siège à Moscou, représentent plus de 30 pour cent des actifs bancaires, près de 45 pour cent de tous les crédits commerciaux, et, avec la Sberbank, elles occupent une position de plus en plus dominante dans le secteur bancaire russe depuis quelques années⁸⁵. Le troisième groupe se compose de toutes les autres banques. Ce dernier groupe est très hétérogène et rassemble des banques très rentables spécialisées dans le marché des obligations d'État, des banques régionales subventionnées de façon implicite, qui se spécialisent dans le crédit aux industries locales et

Tableau 11. Parts dans les totaux des bilans, 1^{er} janvier 1997

En pourcentage

	Actifs nets	Capital	Crédits	Titres d'État	Autres titres	Dépôts des ménages	Bénéfices	Arriérés totaux
Sberbank	23.5	20.6	11.7	62.1	14.9	76.2	42.2	20.6 ¹
22 plus grandes banques (à l'exclusion de la Sberbank)	30.7	35.4	44.7	12.3	36.0	10.4	25.5	9.9
Reste du secteur bancaire	45.8	44.1	43.6	25.6	49.1	13.4	32.3	69.6
Total ²	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1. Arriérés d'octobre 1996.

2. A l'exclusion de la Vneshekonombank.

Source : BCR ; *Kommersant-Reiting*, n° 6, 1997 ; *Ekonomika i Zhizn*, n° 16, 1997 ; *Izvestia*, 3 juin 1997 ; OCDE.

Tableau 12. **Principaux postes des bilans, 1^{er} janvier 1997**

En pourcentage des actifs, sauf indication contraire

	Actifs nets (milliards de roubles)	Capital	Crédits	Titres d'État	Autres titres	Bénéfices	Dépôts des ménages	Arriérés totaux/ crédits
Ensemble du secteur bancaire ¹	643.1	13.9	41.1	19.9	8.7	5.1	19.4	13.1
<i>dont</i> : Sberbank	151.0	12.1	20.5	52.5	5.5	9.2	63.9	21.4 ²
22 plus grandes banques (à l'exclusion de la Sberbank)	197.4	16.0	59.8	7.9	10.2	4.3	6.6	2.9
Reste du secteur bancaire	294.8	13.4	39.1	11.1	9.3	3.6	5.1	20.8

1. A l'exclusion de la Vneshekonombank.

2. Arriérés d'octobre 1996 en pourcentage des crédits d'octobre 1996.

Source : BCR; *Kommersant-Reiting*, n° 6, 1997; *Ekonomika i Zhizn*, n° 16, 1997; *Izvestiia*, 3 juin 1997; OCDE.

la gestion de divers comptes budgétaires, et des petites banques régionales au bord de la faillite. Les chiffres concernant ce troisième groupe de banques doivent être considérés comme des approximations⁸⁶.

La Sberbank et les 22 autres plus grandes banques (de Moscou) contrôlent la majorité des actifs, des crédits et des titres de valeurs mobilières et recueillaient également 87 pour cent des dépôts des ménages au 1^{er} janvier 1997. Le portefeuille de la Sberbank est dominé par les titres d'emprunt d'État et les portefeuilles de la plupart des autres grandes banques de Moscou sont essentiellement composés de crédits ; pour les autres banques, la répartition des actifs est un peu plus égale. Les grandes banques de Moscou (sauf la Sberbank) se caractérisent également par une proportion plus importante d'actifs portant intérêt en proportion du total des actifs : 78 pour cent contre 62 pour cent à la Sberbank et 64 pour cent pour le reste du secteur bancaire. Bien que l'information selon laquelle les grandes banques de Moscou auraient réalisé d'importants bénéfices sur le marché des titres d'emprunt d'État ait été largement répandue, la part globale de ces titres dans le total des actifs des 22 banques était de moins de 8 pour cent au 1^{er} janvier 1997. Malheureusement, nous ne possédons pas de détails sur la composition des portefeuilles de titres de valeurs mobilières autres que les titres d'emprunt d'État, mais il est très probable que là aussi les différences sont importantes. On peut estimer que les portefeuilles de valeurs mobilières autres que les titres d'emprunt d'État dans les grandes banques de Moscou se composent essentiellement de titres d'emprunt de sociétés, alors que la plupart des petites banques et des

banques régionales détiennent surtout des lettres de change (*veksels*) d'entreprises, de grandes banques de Moscou et d'administrations régionales. Ces *veksels* ont de plus forts taux de rendement, mais les risques sont également plus élevés que ceux des titres d'emprunt d'État. Sur un total de 51 600 milliards de roubles de titres autres que les titres d'emprunt d'État détenus dans les portefeuilles de l'ensemble des banques commerciales à la mi-1996, 23 900 milliards (43 pour cent) représentaient des *veksels*⁸⁷. Les dépôts des ménages ne représentent pas une part importante des ressources externes des «22 premières» banques ni de celles des autres banques, bien que la valeur absolue des dépôts dans le premier groupe soit presque aussi élevée que dans le deuxième. Bien que les «22 premières» banques soient plutôt tournées vers le crédit commercial, les arriérés déclarés sont concentrés à la Sberbank et dans «le reste du secteur bancaire», constatation intéressante qui sera développée plus loin et dans l'annexe I sur les grandes banques de Moscou.

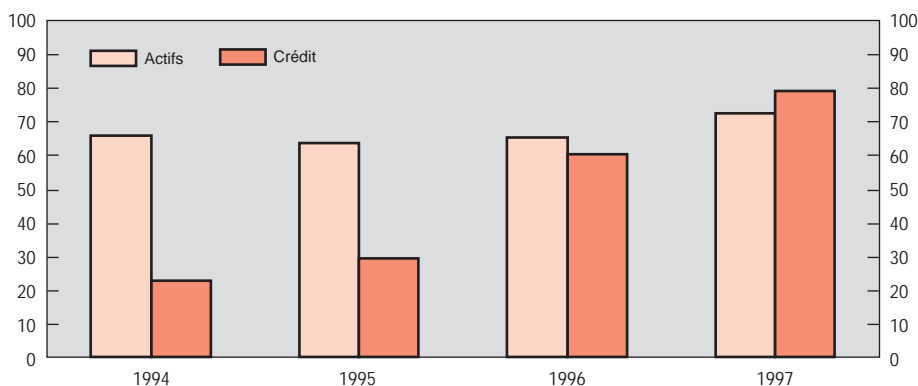
Les grandes banques de Moscou

Au début de la période de transition, les actifs du secteur bancaire jusque-là centralisés s'étaient dispersés dans de nombreuses régions de la Fédération de Russie. Depuis quelques années cette tendance s'est complètement inversée, les capitaux et des actifs bancaires se concentrant à nouveau dans un petit groupe de banques ayant leur siège à Moscou. Les capitaux des banques de Moscou auraient augmenté en termes nominaux de 86.3 pour cent pendant la seule année 1996⁸⁸. La croissance en termes réels de 7.5 pour cent des actifs des banques commerciales en 1996 se répartit comme suit : 23 pour cent de hausse pour les actifs des banques de Moscou et 20 pour cent de baisse pour les actifs des banques d'autres régions. La part des crédits octroyés par les banques de Moscou a accusé une croissance encore plus forte ; elle atteignait près de 80 pour cent en janvier 1997.

Le fait d'avoir son siège à Moscou n'est pourtant, pas, tant s'en faut, une garantie de bonne santé financière. Un petit nombre de grandes banques de Moscou sont certes en croissance rapide, mais plusieurs autres banques de la capitale connaissent des difficultés de plus en plus sérieuses. La division de la Banque centrale chargée de la surveillance des banques de Moscou considère à l'heure actuelle que, sur un total de plus de 800 banques de la capitale, 41 pour

Graphique 21. PART DES BANQUES DE MOSCOU
DANS LE TOTAL DES ACTIFS ET DU CRÉDIT DES BANQUES COMMERCIALES¹

En pourcentage de l'ensemble du secteur bancaire, au 1^{er} janvier



1. A l'exclusion de la Vneshekonombank ; pour les actifs, la ville et *oblast* de Moscou.

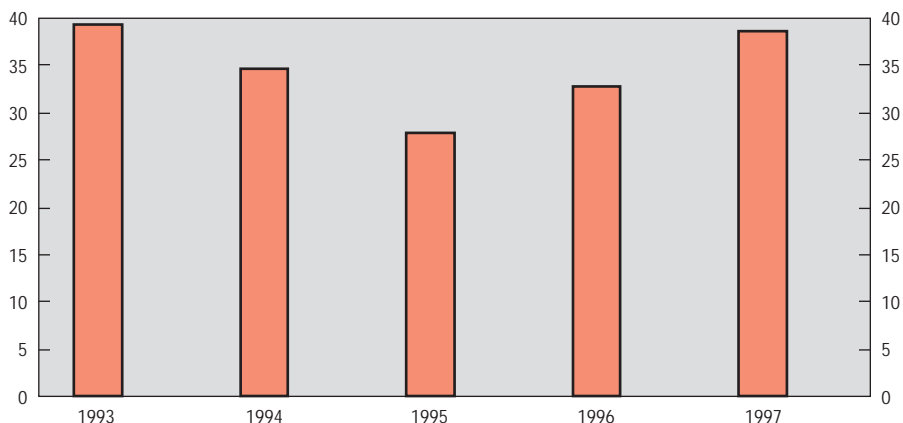
Source : Actifs : BCR, d'après Deliaquine (1997b) ; crédit : BCR, *Bulletin des statistiques bancaires* ; calculs de l'OCDE.

cent rencontrent des problèmes⁸⁹. Ce sont généralement les petites banques dont les difficultés s'aggravent partout dans le pays, ce qui se traduit par la concentration croissante des actifs dans les plus grandes banques, autre inversion de tendance.

Les grandes banques de Moscou, qui sont de loin les institutions financières les plus développées et les mieux capitalisées du pays, se sont mises aussi à jouer un rôle déterminant sur les marchés de capitaux émergents de la Russie et dans le développement du gouvernement d'entreprise. Presque toutes ces banques font partie de groupes financiers-industriels, qui ont des participations importantes au capital de nombreuses entreprises et, le plus souvent, de plusieurs institutions financières ou sociétés holdings affiliées⁹⁰. Sous l'effet des privatisations, des blocs d'actions de plusieurs grandes entreprises, notamment celles des secteurs pétrolier, de l'électricité et de la métallurgie, ont été transférés à plusieurs grandes banques de Moscou⁹¹. Il est intéressant de noter qu'en dépit de leur forte participation au capital de nombreuses entreprises clientes et de leur orientation plus accentuée que la moyenne vers les crédits commerciaux, ces banques ne

Graphique 22. **PART DES CINQ PLUS GRANDES BANQUES
DANS LE TOTAL DES ACTIFS BRUTS DES BANQUES COMMERCIALES**

En pourcentage de l'ensemble du secteur bancaire, au 1^{er} janvier



Source : BCR ; calculs de l'OCDE.

semblent pas accorder davantage de crédits à long terme en proportion du total de leurs crédits (sauf dans le cas des opérations d'investissement pour le compte de l'État)⁹².

Les grandes banques de Moscou se sont également efforcées de développer d'étroites relations avec les administrations fédérales et régionales, en gérant leurs comptes budgétaires, et en participant activement à de nombreux programmes publics. En 1995, 1996 et au début de l'année 1997, on a vu proliférer des « listes » spéciales de banques « mandatées » qui sont autorisées à exercer différentes activités liées au financement de l'État. Confrontés aux graves problèmes budgétaires évoqués au chapitre I, le ministère des Finances et les administrations régionales ont souvent eu recours aux banques commerciales pour financer leurs allocations budgétaires par le biais de crédits commerciaux assortis de garanties publiques. Au titre de l'année 1996, les estimations de l'ampleur réelle des garanties publiques accordées aux banques commerciales pour le paiement d'obligations fédérales varient au sein même du ministère des Finances, mais l'ordre de grandeur se situerait entre 30 000 et 55 000 milliards de rou-

bles (de 5 à 10 milliards de dollars), soit plus du double de la plupart des estimations (en termes nominaux) au titre de l'année 1995, ce qui représente plus de 10 pour cent des dépenses fédérales⁹³. Quelques banques choisies exercent une activité particulièrement lucrative, consistant à financer les obligations budgétaires de l'État en émettant leurs propres « *veksels* ». Elles n'ont donc pas besoin de ressources externes pour financer leurs prêts à l'État, tout en étant assurées de revenus d'intérêts. Vingt-six banques ont été autorisées par le gouvernement fédéral à émettre ce type de crédits *veksel* en 1996. D'après les chiffres communiqués par la Banque centrale, les crédits commerciaux sous forme de *veksels* garantis par le ministère des Finances ont atteint 18 000 milliards de roubles pendant l'année. Les dépôts non rémunérés de fonds budgétaires ont également constitué une source importante de ressources externes pour de nombreuses banques⁹⁴.

La prestation de services sur le marché russe pour le compte d'investisseurs et d'institutions financières étrangers est également devenue une activité importante pour de nombreuses banques. A partir du quatrième trimestre de l'année 1996, huit grandes banques de Moscou ont reçu des crédits consortiaux étrangers, dont le total serait de 350 millions de dollars⁹⁵. Les dix plus grandes banques de l'échantillon des 503 banques de Moscou évoqué plus haut détenaient en janvier 1997 plus de 9 pour cent de leurs actifs sous forme de crédits accordés à des organisations étrangères.

La concentration croissante de richesse dans les grandes banques de Moscou et leurs sociétés affiliées, ainsi que leurs relations privilégiées avec les administrations publiques, ont été une source majeure de controverses. Le nouveau gouvernement formé au printemps de 1997 a entrepris de réduire ou d'éliminer plusieurs privilèges spéciaux accordés à ces banques. L'une des premières propositions du nouveau gouvernement, s'appuyant sur un décret présidentiel, est de fermer la plupart des comptes gouvernementaux ouverts dans les banques commerciales et de les transférer à des succursales du Trésor. Les prêts garantis par le ministère des Finances devraient également être éliminés progressivement dans la plupart des secteurs⁹⁶. Un autre décret présidentiel pris à la mi-1997, qui a mécontenté plusieurs banques, prévoit de mettre un terme à la pratique de non rémunération des ressources externes provenant de l'État dans les portefeuilles des banques commerciales⁹⁷. L'application de ces mesures, néanmoins, pourrait prendre un certain temps⁹⁸. Le ministère des Finances a annoncé l'objectif à court

terme d'allouer des participations dans des programmes aux banques commerciales selon des critères d'une meilleure compétitivité.

Les pressions s'exerçant sur le gouvernement pour qu'il maintienne ses relations spéciales avec plusieurs grandes banques de Moscou n'émanent pas seulement des groupes financiers-industriels. Tout d'abord, certaines factions politiques à tendance nationaliste soutiennent ces groupes, car elles les considèrent comme la seule véritable alternative à l'investissement étranger pour assurer la privatisation et le développement de l'économie. Ce point de vue s'explique soit par le refus de vendre massivement des actifs russes à des étrangers, soit par la prise de conscience que ces ventes seraient de toute manière limitées étant donné la situation politique et économique dans laquelle se trouve la Russie. Un autre groupe de pression politique de même tendance souhaite que les pouvoirs publics s'impliquent beaucoup plus dans les activités des grandes entreprises et des banques en général, et notamment dans la définition d'une politique industrielle dynamique. Les grands groupes financiers-industriels sont considérés comme un cadre adapté pour mener à bien cette politique⁹⁹. En janvier 1996, le ministre de l'Intérieur a fait sensation en proposant de nationaliser un grand nombre d'entreprises et de banques en Russie.

Certains groupes politiques peuvent concevoir dans cet esprit le développement de relations fortes et complémentaires entre le gouvernement et ces groupes financiers-industriels, dont font partie les grandes banques de Moscou. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral a précisé à ses banques mandatées, au début de l'année 1997, que leurs relations spéciales avec les autorités de l'État impliquaient des coûts autant que des avantages. Une banque au moins est intervenue dans les plans de restructuration d'entreprises qu'elle avait acquises (voir ci-après), et plusieurs grandes banques ont été contraintes au début de l'année 1996 de faire l'acquisition d'un montant important d'obligations à long terme à des taux inférieurs à ceux du marché. Le gouvernement fédéral a également suggéré que plusieurs banques devraient aider à payer les arriérés de salaires des ouvriers des mines d'or en échange d'obligations à taux d'intérêt faible (négatif en termes réels). En fait, plusieurs banques commerciales se sont fait concurrence pour la participation à ce programme. A dire vrai, la concurrence entre les grandes banques pour participer aux programmes du gouvernement fédéral ou des administrations régionales a été rude.

Un troisième argument important milite en faveur d'un soutien spécial aux grandes banques de Moscou en raison du rôle essentiel que jouent ces dernières pour garantir la solidité globale des marchés de capitaux et du système bancaire en Russie. Comme nous l'avons évoqué ailleurs dans ce chapitre, l'évolution de l'environnement économique a mis les institutions financières de Russie dans une situation généralement difficile. L'un des objectifs explicites de la Banque centrale et du gouvernement a été de surveiller de très près la santé financière des grandes banques susceptibles de présenter un risque systémique. Parmi les retraits d'agrément auxquels a procédé la Banque centrale, il n'y a eu jusqu'à présent que deux cas de banques relativement importantes, Natsionalnyi Kredit et Tveruniversalbank, la première étant officiellement déclarée en faillite et la deuxième faisant l'objet d'un redressement¹⁰⁰. On peut donc considérer que l'octroi de privilèges spéciaux à ces banques par le gouvernement correspond dans une certaine mesure à son objectif.

Les activités bancaires dans les régions

La position dominante des grandes banques de Moscou dans le secteur financier s'accroissant, la situation de la plupart des banques régionales s'est détériorée, comme en témoigne la baisse de plus de 20 pour cent de la valeur réelle de leurs actifs nets en 1996. Les banques régionales sont confrontées à de nombreux problèmes. Leur capacité de mobilisation de ressources a diminué du fait de la crise de confiance des déposants, de la fragmentation du marché des crédits interbancaires, dominé par les grandes banques de Moscou depuis la crise d'août 1995, et de la concurrence croissante de ces mêmes banques pour leur clientèle d'entreprises. Les dépôts des ménages dans les banques n'ayant pas leur siège à Moscou ont semble-t-il baissé en termes réels en 1996, leur croissance n'atteignant que 17 pour cent en termes nominaux, alors que dans les banques de Moscou, même en ne tenant pas compte de la Sberbank, ils ont augmenté de 52 pour cent¹⁰¹. Du côté des actifs, les crédits aux entreprises régionales se caractérisent par des incertitudes et des problèmes de paiements, et les banques régionales n'ont pas en général les ressources suffisantes pour acquérir un contrôle partiel ou total de leurs entreprises clientes, pratique couramment adoptée par les grandes banques de Moscou pour promouvoir la confiance. Les banques de Moscou ont également l'avantage de disposer d'un capital humain

plus développé et d'un accès plus facile aux grands marchés de capitaux situés à Moscou. Dans plusieurs régions relativement déprimées de Russie, les banques régionales se sont fortement décapitalisées et se trouvent à peu près incapables de mobiliser la moindre ressource¹⁰². Comme l'indique le tableau 13, si l'on ne tient pas compte de Moscou et du nord-ouest (Saint-Pétersbourg), les banques de toutes les grandes régions ont enregistré une croissance réelle fortement négative de leurs crédits commerciaux en 1996. La diminution des crédits au secteur non financier et des crédits à d'autres banques est de la même ampleur dans la plupart des régions. Les problèmes d'arriérés se sont également aggravés dans la grande majorité des régions, parfois dans des proportions alarmantes.

Pendant depuis 1996, de nombreuses banques régionales ont obtenu l'accès au marché des titres d'emprunt d'État et ont réorienté une part significative de leurs actifs vers ce marché. Au quatrième trimestre de l'année 1996, alors que la valeur en roubles des titres d'emprunt d'État dans les portefeuilles des 50 plus grandes banques de Moscou augmentait d'environ 32 pour cent, ce chiffre a atteint 77 pour cent pour les 50 plus grandes banques n'ayant pas leur

Tableau 13. **Crédits commerciaux et arriérés bancaires par région**

Au 1^{er} janvier; en pourcentage

	1996		1997		Croissance réelle des crédits (janvier 97/ janvier 96)
	Part dans les crédits totaux	Arriérés ² / crédits	Part dans les crédits totaux	Arriérés ² / crédits	
Nord	2.0	36.1	0.9	51.5	-50.2
Nord-ouest	2.6	16.4	2.6	19.1	8.7
Moscou (ville)	60.1	7.9	79.1	9.6	42.8
Autres régions du centre	8.8	17.6	2.5	47.7	-69.8
Région de la Volga	4.8	26.7	2.3	35.0	-48.4
Volga-Viatskii	1.7	26.4	0.8	72.8	-49.6
Terres noires centrales	0.8	18.0	0.4	29.5	-47.8
Nord du Caucase	2.9	85.4	1.7	72.8	-35.6
Oural	6.1	20.1	3.0	30.6	-46.7
Sibérie occidentale	4.8	25.3	3.4	24.4	-24.3
Sibérie orientale	1.5	23.4	1.2	22.1	-13.3
Extrême-Orient	3.6	36.3	1.9	38.9	-41.8
Oblast de Kaliningrad	0.3	22.2	0.2	30.6	-24.6

1. Calculés selon la région du siège de chaque banque; à l'exclusion de la Vneshekonombank.

2. Arriérés sur principal et intérêts.

Source : BCR, *Bulletin des statistiques bancaires*, n° 2, 3, 1997; OCDE.

siège à Moscou. En général, les banques régionales sont également mieux capitalisées que les grandes banques de Moscou. Le coefficient d'adéquation des fonds propres des 50 plus grandes banques régionales est de 39 pour cent, contre 25 pour cent pour les 50 plus grandes banques de Moscou¹⁰³. Ceci est en partie révélateur des difficultés qu'éprouvent les banques régionales à mobiliser des ressources.

Les banques régionales qui survivent actuellement ont en général noué des relations étroites avec les administrations régionales. Comme pour le gouvernement fédéral, de nombreuses administrations régionales exercent leurs activités financières par le biais de banques mandatées, qui peuvent détenir des comptes budgétaires et appliquer diverses mesures financières pour le compte de l'administration. Mais même les banques régionales relativement fortes sont confrontées à la concurrence croissante d'un petit nombre de grandes banques de Moscou, qui s'implantent désormais dans les régions et concluent des accords spéciaux avec les administrations régionales. Les administrations ont réagi à ce phénomène de diverses manières, certaines prenant des mesures spéciales pour protéger leurs propres banques des « envahisseurs » de Moscou, d'autres les accueillant à bras ouverts et leur accordant un statut spécial dans la région. En fait, le mauvais état des marchés financiers dans la plupart des régions et la concentration des capitaux bancaires à Moscou plaident en faveur de la deuxième stratégie¹⁰⁴. En plus de la grande hiérarchie régionale de la Sberbank et de la banque agricole, Agroprombank, environ 1 000 succursales d'autres banques de Moscou sont en activité en dehors de Moscou en septembre 1997.¹⁰⁵ Dans les régions où l'administration n'a pas pris de mesures spéciales pour soutenir les banques locales, les banques de Moscou sont en général déjà en position dominante¹⁰⁶. On retrouve cette évolution même dans des régions relativement dynamiques comme celle d'Irkoutsk, où quatre banques de Moscou ont obtenu le statut de banque mandatée par l'*oblast*, contre seulement deux banques locales¹⁰⁷. Le mouvement en faveur des banques de Moscou est particulièrement net dans les *oblasts* de Novossibirsk, Nijnii-Novgorod, Tioumen et dans la république d'Oudmourtie, ces régions ayant toutes dans le passé soutenu et développé des banques régionales relativement fortes. Dans toutes ces régions, les banques de Moscou ont renforcé leurs positions par rapport aux banques régionales¹⁰⁸. Le Tatarstan, qui a adopté une approche relativement protectionniste en matière de développement des activités bancaires, en empêchant la plupart des banques de

Encadré 5. Le succès d'une banque régionale : Solidarnost¹

Peu de banques régionales ont connu le succès depuis 1995. La banque commerciale Solidarnost, qui a son siège dans l'oblast de Samara, fait partie des heureux élus. En 1996, Solidarnost a été sans doute l'institution financière la plus dynamique de la région, car elle a plus que doublé ses actifs et ses ressources externes, et elle est aujourd'hui l'une des deux banques les plus rentables de Samara². A la fin de 1996, Solidarnost était la 104ème banque de Russie, avec un actif net de 460.3 milliards de roubles. Elle avait également le coefficient le plus élevé de bénéfices par rapport au capital de toutes les banques de Russie : 84 pour cent.

Principaux indicateurs de bilan pour Solidarnost : 1^{er} janvier 1997

En pourcentage

	Crédits/ actifs	Titres d'emprunt d'État/ actifs	Autre titres de valeur immobilières/ actifs	Capital/ actifs	Bénéfices/ actifs	Adéquation des fonds propres
Actifs nets (en millions de roubles) 460 386.1	57.9	28.1	5.4	19.8	16.6	22.6

Source: *Kommersant-Reiting*, n° 6, 1997.

La réapparition de Solidarnost s'apparente à une métamorphose. La banque a démarré ses activités en 1990 en tant qu'institution spécialisée dans les crédits agricoles, et a survécu jusqu'en 1994 grâce aux conditions spéciales associées aux premières années de la période de transition. A partir de fin 1994, la banque a beaucoup souffert des brusques changements de l'environnement économique et réglementaire, accusant une perte de 2 millions de dollars en 1995, et se trouvant au bord d'une faillite qui semblait inévitable.

A cette époque, cependant, l'énorme conglomérat pétrolier Iukos cherchait une banque spécialisée dans la région pour gérer ses comptes. A la fin de 1995, il était assez difficile d'établir une nouvelle banque. La direction de Iukos a décidé qu'il serait plus facile d'acheter Solidarnost, en prenant en charge ses créances douteuses, que de créer une banque entièrement nouvelle. Dans cette transaction, Iukos et l'administration régionale de Samara ont pris chacun une participation d'un tiers au capital de Solidarnost. Solidarnost a obtenu le droit de gérer les grands comptes du complexe Iukos, et est également devenue l'une des banques mandatées les plus importantes de la région de Samara, avec le droit de gérer des comptes budgétaires et de participer aux programmes financiers de l'administration régionale. Iukos, dont le vice-président est aussi le président du conseil d'administration de Solidarnost, a également procédé à une restructura-

(voir page suivante)

(suite)

tion complète du personnel de la banque, embauchant essentiellement de jeunes professionnels âgés de moins de 30 ans.

Grâce à sa nouvelle richesse relative en ressources externes, Solidarnost a placé massivement ses actifs sur le marché des titres d'emprunt d'État en 1996. Ses avoirs en bons du Trésor sont passés de 0 à 28 pour cent des actifs de la banque à la fin de l'année. Les rendements très élevés des bons du Trésor en 1996 représentent la variable la plus importante qui explique la forte rentabilité et l'expansion de la banque.

Mais dans l'intervalle, la banque de Moscou Menatep, ayant acquis officiellement les 45 pour cent du capital du conglomérat pétrolier qui étaient aux mains de l'État et qu'elle détenait en sûreté, est devenue l'unique propriétaire du conglomérat pétrolier avec près de 80 pour cent du capital. Les spéculations sont donc allées bon train sur la manière dont Menatep, Solidarnost et l'administration régionale de Samara allaient résoudre les problèmes suivants : quelle serait l'institution qui gérerait les comptes Lukos, Menatep ouvrirait-elle ou non une succursale régionale à Samara, et ce type de succursale obtiendrait-elle, comme Inkombank, le statut de banque mandatée dans la région ?

1. Sauf indication contraire, les informations contenues dans cet encadré proviennent d'une interview avec Mikhail Pavlovich Kalmykov, Président de la banque Solidarnost, réalisée le 18 mars 1997, à Samara.
2. Mokshina (1996).

Moscou d'exercer leurs activités dans la république, est un autre exemple. Sur la base de données datant de 1995, une étude TACIS sur les régions russes classait le système bancaire du Tatarstan dans la catégorie des systèmes à très fort potentiel et dans un groupe des « leaders régionaux » avec les *oblasts* de Samara et de Volgograd, placé au deuxième rang juste derrière Moscou et Saint-Pétersbourg¹⁰⁹. Mais des problèmes sérieux sont apparus en 1996, qui ont conduit les autorités du Tatarstan à changer de stratégie et à attirer plusieurs banques de Moscou dans la région en 1997¹¹⁰.

Les banques commerciales, l'investissement et le gouvernement d'entreprise : problèmes et perspectives

L'industrie russe se caractérisant actuellement par des besoins élevés d'investissements en capital fixe, une prédominance des contrôles internes, un

faible développement des marchés boursiers et des obstacles à l'investissement étranger, les banques commerciales nationales pourraient jouer un rôle de premier plan dans la relance de l'investissement et le développement du gouvernement d'entreprise en Russie¹¹¹. Les banques commerciales, à l'heure actuelle, sont les seules institutions en Russie, avec quelques monopoles naturels qui également passent par les banques, à disposer de capitaux suffisants pour participer à ce processus. Outre les prises de participations directes, les contrats de dettes, ainsi que des dispositions permettant aux banques commerciales de prendre le contrôle des entreprises, de saisir les actifs et de remplacer les dirigeants en cas de défaillance, pourraient constituer un mécanisme efficace pour améliorer le gouvernement d'entreprise et dynamiser les crédits d'investissement.

Les activités de certaines grandes banques de Moscou dans ce domaine présentent un intérêt certain, en dépit de certaines contradictions. Premièrement, certaines banques se sont activement engagées dans le gouvernement d'entreprise, en prenant souvent l'initiative de remplacer les dirigeants et d'en embaucher d'autres, mais généralement après avoir acquis une participation de contrôle, et non sur la base de contrats d'endettement. Deuxièmement, en dépit de la tendance actuelle des grandes banques à multiplier leurs activités dans le domaine de l'acquisition d'entreprises et de la formation de groupes financiers-industriels, cette tendance ne s'est pas traduite par une augmentation correspondante des crédits d'investissement. Au contraire, les crédits d'investissement consentis à l'initiative des grandes banques de Moscou restent marginaux en comparaison de la gestion des fonds étatiques, et ne présentent aucune tendance visible de croissance, bien que certaines de ces banques semblent faire de sérieux efforts pour se doter des compétences nécessaires pour développer à l'avenir les politiques de crédits d'investissement.

A partir de ces observations, on peut soupçonner que la stratégie fondamentale de certaines de ces banques impliquées dans des acquisitions de grande envergure est la revente finale, et non l'investissement à grande échelle ou la restructuration des projets. Certaines de ces acquisitions ont porté sur de précieux gisements de ressources naturelles, et concernent souvent des entreprises dont les besoins en capitaux de restructuration sont supérieurs à ceux que ces banques peuvent leur apporter. Deux des banques les plus actives en matière d'acquisition d'entreprises sont Oneksimbank et Menatep¹¹². L'achat de Iukos, le deuxième plus grand complexe pétrolier de Russie, par Menatep, a été jusqu'à présent suivi

de quelques mesures de changement des dirigeants et par des investissements marginaux dans des filiales. Oneksimbank, après avoir acquis une autre grande entreprise pétrolière, Sidanko, a affecté 34 pour cent des actions de cette entreprise en garantie pour emprunter à un investisseur étranger¹¹³. Les études approfondies récentes de Dun et Bradstreet sur les groupes Oneksimbank et Menatep caractérisent les activités de ces derniers, en matière d'acquisition d'entreprises, par le projet prioritaire de se préparer à la revente¹¹⁴. Le Groupe Alpha, associé à la banque de Moscou Alpha Bank, déclare d'ailleurs publiquement que la revente est son principal objectif. On peut donc en conclure que plusieurs grands groupes financiers-industriels parmi les plus importants en Russie ne se voient pas du tout comme certaines factions politiques à tendance nationaliste voudraient les voir : un rempart contre les ventes massives à des étrangers.

Plusieurs grandes banques de Moscou ont néanmoins commencé à jouer un rôle de premier plan dans le développement du gouvernement d'entreprise dans l'économie russe, en se confrontant aux dirigeants d'entreprise incompetents et en les remplaçant, et en prenant au moins des mesures marginales pour améliorer l'efficacité. Dans certains cas, la résistance opposée par les administrations régionales et les dirigeants en place a été forte. Il s'agit notamment des entreprises dont l'«inefficience» est en partie imputable à l'octroi de subventions implicites ou explicites à la région. Les expériences difficiles de Oneksimbank avec l'équipe dirigeante de Norilsk Nickel et de Sidanko illustrent bien ce phénomène. Oneksimbank avait prévu de fermer une société auxiliaire déficitaire du complexe Sidanko, dont la fonction était de fournir des entrants peu coûteux (subventionnés) à d'autres entreprises de la région, mais elle n'a pu mener ce plan à son terme en raison d'une requête des autorités locales, relayée par le Premier ministre lui-même¹¹⁵. L'acquisition de Norilsk Nickel a débouché sur un long procès qui a confirmé le droit de la banque (nouveau propriétaire) de nommer de nouveaux dirigeants. Cependant, l'antagonisme persistant avec les autorités administratives de Krasnoïarsk, et la quasi-totalité de la ville de Norilsk étant dépendante de cette entreprise, la situation est devenue de plus en plus difficile. L'usine n'ayant pas réussi à assurer à temps la livraison de fournitures d'hiver suffisantes à la ville (ce qui faisait partie de ses nombreuses responsabilités sociales) la multiplication des mouvements sociaux dans la région a amené la Douma à envisager de renationaliser Norilsk Nickel. La banque de Moscou, Rossiiskii Kredit a également rencontré une forte résistance régionale, sous forme

de conflit avec l'administration de l'*oblast* de Kursk au sujet de ses plans de restructuration (ou plutôt de leur absence) de l'usine de transformation des minéraux Mikhaïlovsk, et s'est également heurtée à l'administration de l'*oblast* de Belgorod opposée à ses tentatives d'imposer de nouveaux dirigeants dans une autre usine de transformation des minéraux (Lebedinsk)¹¹⁶. D'autres banques ont obtenu la restructuration par des moyens plus indirects, qui se rapprochent de la politique de la carotte et du bâton. Au début de l'année 1997, par exemple, Inkombank a exigé de son usine d'aluminium Sameko le licenciement de 1 500 salariés comme condition préalable à l'obtention d'un crédit de 15 millions de dollars pour le financement de son fonds de roulement et le remboursement de ses dettes¹¹⁷.

En dépit de l'absence de crédits d'investissement, l'une des caractéristiques frappantes de plusieurs grandes banques de Moscou est leur forte orientation vers les services et le crédit aux entreprises russes. De fait, on peut se demander pourquoi, alors qu'elles disposent de titres d'emprunt d'État offrant un tel taux de rentabilité, une telle liquidité et quasiment pas de risque, ces banques n'ont pas réorienté leurs actifs et leurs activités plus directement vers ce marché. Les quelques banques qui se sont tournées vers le marché des titres d'emprunt d'État ont enregistré la plus forte rentabilité. Il existe au moins une réponse partielle à cette question, recueillie dans le cadre d'entretiens avec les présidents des grandes banques. Dans une perspective à moyen ou à long terme de la situation économique en Russie, de nombreuses banques sont convaincues que les institutions financières qui réussiront sont celles qui se dotent actuellement des compétences qui leur permettent d'être les plus compétitives en matière de distribution de crédit et de mobilisation de ressources. Le développement de relations étroites ou spéciales avec l'administration et les organisations étrangères joue également un rôle important à cet égard. Ce dernier objectif n'a pas que des avantages, mais il témoigne des véritables progrès accomplis ces dernières années dans la mise en place d'incitations saines dans le secteur bancaire. L'examen des activités des grandes banques de Moscou et de l'état de l'économie russe porte à conclure que l'absence prolongée d'activités d'investissement n'est pas seulement imputable au rendement élevé des titres d'emprunt d'État ou à l'incapacité de ces banques à tirer parti d'opportunités rentables.

Les véritables obstacles qui ont empêché les banques de s'impliquer davantage dans les activités d'investissement et de restructuration de l'économie russe

sont nombreux. Tout d'abord, de nombreux obstacles hérités du passé restent importants ; il s'agit notamment des difficultés à identifier les investissements potentiellement rentables, de l'absence de références des entreprises et de possibilités d'évaluer leurs antécédents de crédit, ainsi que de la prédominance durable du contrôle interne dans les entreprises (souvent avec des appuis politiques), du manque de rigueur dans l'application des contrats et du sous-développement du système juridique. Comme les autres pays dont les marchés de capitaux sont insuffisamment développés, les bénéfices non distribués représentent en général la principale source de financement de l'investissement dans de telles conditions. Pourtant, ces facteurs ne sont pas suffisants pour expliquer pourquoi la dynamique de l'investissement n'a pas joué. Les progrès de la stabilisation ont permis de réduire les problèmes de risques dus à une inflation élevée et instable, et, comme nous l'avons indiqué plus haut, de nombreuses banques ont contribué à assainir la situation en faisant l'acquisition d'entreprises et en remplaçant leurs dirigeants. De nombreuses entreprises ayant des besoins aigus d'injection de capitaux frais, la part des activités d'investissement des grandes banques de Moscou devrait augmenter, même si elle reste à des niveaux modestes en termes absolus.

L'une des explications de cette énigme est que les banques commerciales n'ont pas encore acquis les compétences pour maîtriser l'analyse préalable de projets et leur suivi, et elles ne sont guère incitées à consacrer des coûts fixes à l'obtention de ces compétences tant qu'il existe d'autres sources, moins onéreuses, de profits élevés. Il s'agit non seulement de la possibilité d'investir en titres d'emprunt d'État à haut rendement, mais aussi des nombreuses possibilités de participer à différents programmes financés par l'État, évoquées ci-dessus. Les objectifs déclarés du nouveau gouvernement en mars 1997 reposent sur ces considérations. Le gouvernement espère que la baisse des taux d'intérêt, obtenue en partie en libéralisant davantage le marché des titres d'emprunt d'État et en l'ouvrant aux étrangers, ainsi que l'élimination des privilèges spéciaux accordés aux banques qui travaillent avec l'administration publique, fourniront aux banques les incitations nécessaires pour redéployer leurs activités dans l'investissement. Juste après avoir été nommé Premier Ministre adjoint et ministre des Finances, Anatoly Chubaïa a annoncé, lors du Congrès de l'Association des banques russes en avril 1997, que les banques ne pourraient plus continuer à survivre grâce aux faveurs de l'État et au rendement élevé des titres d'emprunt d'État. « Pour les banques il ne reste plus qu'une voie : l'investissement dans le

secteur de l'économie réelle. Celles qui tardent à en prendre conscience seront perdantes, et celles qui n'en prennent pas conscience du tout iront à leur perte financière¹¹⁸. »

Pourtant, s'attendre à ce que la baisse des taux d'intérêt et la suppression des privilèges spéciaux entraînent une rapide réorientation des banques commerciales vers l'investissement dans le secteur réel, c'est sous-estimer les nombreux dangers des marchés du crédit russe. Outre les problèmes institutionnels et les problèmes d'ajustement évoqués plus haut, le cadre juridique du fonctionnement des banques commerciales est encore bien insuffisant pour assurer la rentabilité des crédits à long terme. Même si les prêts à long terme donnent lieu à la constitution de sûretés, les banques commerciales ont en général les pires difficultés à faire jouer les sûretés en cas de défaut de paiement. Le Code civil permet à une entreprise de rembourser certaines catégories de dettes initiales avant la mise en œuvre des sûretés constituées par les créanciers, et cela concerne notamment « tous les paiements aux personnes physiques relevant de conventions collectives (*po troudivomou dogovorou*) y compris par contrat »¹¹⁹. Le Code civil prévoit que les sûretés ont priorité sur les paiements budgétaires et extrabudgétaires à l'État, mais cette règle aurait été systématiquement violée dans le cadre des campagnes musclées de recouvrement de l'impôt ces dernières années (voir chapitre III). Une récente enquête portant sur 60 entreprises de Moscou et de Ekaterinbourg révèle que seulement 8 pour cent des directeurs généraux et seulement 9 pour cent des responsables des services juridiques considèrent que les créanciers munis de sûretés ont priorité sur l'État lorsqu'une entreprise est mise en liquidation¹²⁰. On comprend mieux la forte résistance opposée par le ministère des Finances à un projet de loi sur les sûretés préparé par la Banque centrale, dont l'objectif est de renforcer les garanties en cas de crédit. L'absence de législation efficace sur les sûretés n'est pas sans rapport avec d'autres problèmes importants. Les tentatives faites par les banques et les entreprises, par exemple, de choisir des véhicules ou des équipements comme garantie de prêts ont toujours posé problème, étant donné l'absence de recours juridique clair pour la banque en cas de dévalorisation de ces sûretés depuis l'inspection initiale¹²¹. Il en résulte que les banques exigent en général des sûretés présentant une liquidité très élevée, comme les titres d'emprunt d'État. Mais lorsque les entreprises possèdent des actifs de ce type, elles n'ont pas en général de besoins aigus de crédit bancaire. Les dispositions en vigueur regroupent les créances garanties, ce

qui ne permet pas d'identifier chaque créance et la sûreté qui lui correspond. Autre obstacle majeur au développement de crédits garantis : l'absence durable d'un code foncier. Et lorsque les crédits ne sont pas garantis, les droits des créanciers arrivent au dernier rang, ce qui est à peu près équivalent à un déni de droit dans le contexte de l'économie russe ces dernières années.

Autre mécanisme qui pourrait éventuellement améliorer les incitations à conclure des contrats de dettes, une disposition de la loi sur les faillites de 1992, qui permet aux créanciers de mettre en place «une administration externe» (*vneshnee upravlenie*) pour les entreprises défaillantes¹²². Ces dernières années, l'Agence fédérale sur les faillites (récemment renommé Service fédéral pour les faillites et la réhabilitation financière), qui représente les intérêts du gouvernement pour le recouvrement des arriérés d'impôt, a fait un large usage de cette disposition, qui n'intéresse pas beaucoup les banques commerciales pour la raison suivante : une fois l'administration externe mise en place, c'est le tribunal (et non la banque) qui nomme le directeur, toutes les opérations de crédit commercial de l'entreprise sont gelées, alors que les obligations courantes (et dans la pratique, souvent les arriérés de paiement) envers les salariés et les divers niveaux d'administration au titre des comptes budgétaires et extrabudgétaires restent exigibles. Cette situation perdure jusqu'à ce que la faillite soit officiellement déclarée, processus qui, en fin de compte, s'avère long et coûteux pour la banque. A ce stade il est probable qu'il ne reste guère d'actifs sur lesquels faire valoir des créances. Le faible degré de protection des banques commerciales en cas de défaut de paiement en Russie est aussi illustré par le fait qu'en dépit de la forte augmentation des défaillances et des faillites déclarées en 1996, très peu de requêtes en déclaration de faillite émanent de banques commerciales¹²³. En outre, l'absence de protection des créanciers commerciaux fait qu'il est difficile pour les banques commerciales de faire face aux problèmes de hasard moral en brandissant de façon crédible la menace d'introduire un contrôle externe ou une procédure faillite en cas de défaut de paiement. C'est sans doute pourquoi les banques commerciales attachent tellement d'importance aux participations majoritaires ou à la détention de blocs d'actions dans leurs relations de crédit. Il est également tout à fait possible que l'intensification des campagnes de recouvrement de l'impôt en 1995 et surtout en 1996, évoquées au chapitre III, ait découragé les banques d'augmenter leurs crédits d'investissement. Les intérêts

des actionnaires, comme ceux des créanciers commerciaux, ont souvent souffert de ces campagnes.

Les banques commerciales dans la Fédération de Russie : premiers signes de stabilité ou crise imminente ?

En dépit de nombreux problèmes encore non résolus, il faut conclure que les autorités monétaires ont fait des progrès importants depuis 1994 dans le domaine de la réglementation du secteur bancaire commercial. Les normes ont été durcies, le contrôle a été renforcé, les incitations dans les banques commerciales se sont améliorées, et l'effondrement de l'ensemble du secteur bancaire a été évité. De fait, en dépit des problèmes sur les marchés de crédits évoqués ci-dessus, plusieurs grandes banques de Moscou, qui se taillent la part du lion sur le marché, ont enregistré une croissance impressionnante et (en apparence) une amélioration de la stabilité pendant les années très difficiles qu'ont été 1996 et 1997. L'image répandue des grandes banques de Moscou parasitant le marché des titres de valeurs mobilières d'État est en grande partie fautive, à l'exception d'un petit nombre de cas. Les grandes banques de Moscou sont en majorité déjà orientées vers le crédit à l'économie, et participent également activement au marché du contrôle des entreprises. Elles ont assurément joué un rôle important dans l'offre, même limitée, de liquidités à un moment où les problèmes de trésorerie et de défauts de paiement sont nombreux. La contraction du crédit au secteur non financier en Russie est un bon indicateur de l'amélioration des incitations des banques et de la baisse sensible des subventions implicites de l'État gérées par le biais du système bancaire.

Certaines études ont critiqué la pratique actuellement répandue des banques commerciales consistant à octroyer des crédits sous forme de leurs propres lettres de change (*veksels*), accusant les banques d'utiliser cet instrument soit pour faire des bénéfices aux dépens de l'État (en facilitant la fraude fiscale, en se servant des garanties de l'État comme source « magique » de profits), soit pour dissimuler des créances douteuses qui devraient figurer aux bilans (conversion de créances douteuses en crédits *veksels*), soit pour éviter les réserves obligatoires, qui, dans le cadre des crédits *veksel*, ne sont que « recommandées ». Même si ces critiques sont souvent bien fondées, il convient d'observer que cet instrument comporte aussi des motivations positives. Les crédits *veksels*, outre le fait qu'ils constituent

un instrument de compensation simple mais utile, permettent de financer tout un cycle de production, ce qui est tout de même une innovation financière remarquable. Dans la situation dans laquelle se trouve l'économie russe actuellement, une banque qui ne fait que financer la production peut rapidement se trouver victime des défauts de paiement des clients de l'entreprise. En outre, si l'on tient compte des problèmes de hasard moral, une entreprise peut, sous prétexte de non paiement par ses clients (qui peuvent être ses propres associés), trouver le moyen de dévier des fonds ailleurs. La grande incertitude qui caractérise la situation des paiements dans l'économie russe empêche un contrôle efficace par les banques¹²⁴.

Lorsqu'elle utilise le crédit *veksel*, la banque peut financer l'ensemble du cycle de production jusqu'à la vente finale et couper court aux problèmes de paiements résultant de déséquilibres externes. Pour atteindre cet objectif, la banque octroie généralement deux crédits. Un premier crédit de trésorerie est accordé à l'entreprise productrice pour financer la production. Un deuxième crédit uniquement sous forme de lettres de change de la banque est accordé à l'entreprise commerciale chargée de la vente finale du produit. Il faut évidemment que la banque s'assure de la faisabilité de cette vente finale et de la solvabilité du client final. Les *veksels* sont ensuite transférés en amont dans le cycle de production en tant que paiements, et parviennent à l'entreprise productrice, qui les rétrocède à la banque en guise de remboursement de son crédit de trésorerie¹²⁵. Le deuxième prêt est remboursé juste après la vente du produit. La banque est à même de repérer toute défaillance au cours du cycle. De fait, contrairement aux avances de trésorerie, les lettres de change émises à n'importe quel titre peuvent être reconnues par la banque, et ne peuvent être rachetées par un tiers que sur présentation à la banque émettrice¹²⁶. En fait, certains crédits *veksels* sont accompagnés de contrats qui prévoient des pénalités en cas de transfert de *veksels* à des parties externes¹²⁷. Grâce à cette pratique, la banque réussit à économiser des liquidités et à contenir le hasard moral.

En dépit de ces progrès et innovations dans le secteur bancaire russe, plusieurs graves problèmes persistent, ce qui donne à penser que les autorités réglementaires devront peut-être à l'avenir faire face à des difficultés encore plus grandes. L'effondrement du marché des prêts interbancaires d'août 1995, évoquée plus haut, a mis en garde contre le risque d'une crise bancaire systémique. Rétrospectivement, cette crise a eu semble-t-il une incidence très positive sur le

développement du secteur bancaire en Fédération de Russie. Les mesures très partielles prises par la Banque centrale ont été suffisantes pour empêcher l'effondrement total des marchés de capitaux, mais assez strictes pour envoyer un signal très clair aux banques et leur indiquer qu'elles étaient désormais responsables de leur propre solvabilité, que les banques en difficulté pouvaient se voir retirer leur agrément et qu'elles ne devaient plus compter sur l'aide dont elles bénéficiaient par le passé. L'abondance du crédit sur le marché interbancaire avant le mois d'août 1995 tenait en partie au fait que les mesures de durcissement annoncées par la Banque centrale n'étaient pas encore prises au sérieux par de nombreuses banques. Les banques étaient en général convaincues d'obtenir de l'aide. Le comportement de la Banque centrale pendant la crise des prêts interbancaires a imprimé une nouvelle orientation à la politique de réglementation bancaire en Russie, et les incitations des banques s'en sont trouvées renforcées.

Beaucoup s'attendaient à ce que la crise de 1995 se renouvelle sous une forme encore plus grave, mais cette crainte ne s'est pas matérialisée. Cependant, pour la majorité des banques en Fédération de Russie, la crise continue. Comme nous l'avons décrit ci-dessus, la situation des banques régionales, exceptées celles de Moscou et, dans une certaine mesure, celles de Saint-Petersbourg, oscille entre le déclin et l'effondrement total. De nombreuses administrations régionales, qui avaient l'habitude de soutenir plusieurs de ces banques, ont abandonné ces pratiques en raison de la pénurie de capitaux et adopté des stratégies plus pragmatiques pour attirer les capitaux des banques de Moscou dont elles ont grand besoin. Étant donné le programme de durcissement des réglementations prudentielles jusqu'en 1999, décrit dans l'encadré 4, il est difficile d'imaginer que plus d'un petit nombre de banques régionales (fusionnées) vont s'en tirer au cours des prochaines années. Plus de 30 pour cent de toutes les banques commerciales de Russie avaient encore, au début de l'année 1997, un capital social déclaré allant de 1 à 4 milliards de roubles (ou de 180 000 à 720 000 dollars). En septembre 1997, la Banque centrale classait 58 pour cent des banques commerciales en activité comme «solide», 30.6 pour cent comme connaissant quelques problèmes, et 27.4 pour cent comme «critique».¹²⁸

Restent donc les grandes banques de Moscou, qui sont déjà devenues la pierre angulaire du système bancaire russe. Malheureusement, l'absence de comptes consolidés poste par poste au sein des groupes qui entourent ces banques ne permet pas de parvenir à des conclusions sur leur véritable situation financière,

même s'il est évident que ces banques ne sont pas aussi exemptes de problèmes que le ne semble l'indiquer le tableau An.1 de l'annexe consacrée aux grandes banques de Moscou¹²⁹. Il serait particulièrement intéressant de se demander dans quelle mesure la santé financière de ces banques dépend des ressources de l'État. Pour certaines d'entre elles, les financements et les programmes d'État semblent constituer une part importante des activités et des bénéfices. Il est aussi possible que les grandes entreprises d'extraction de ressources, les compagnies pétrolières et les entreprises métallurgiques, dans lesquelles ces banques ont pris des blocs de contrôle, soutirent, du moins pour le moment, davantage de ressources qu'elles n'en apportent aux banques. Le passif de ces banques se compose encore essentiellement de comptes à vue potentiellement instables d'entreprises clientes. Si le gouvernement formé au printemps 1997 s'attache à réaliser rapidement l'objectif qu'il s'est fixé de sortir les fonds d'État des banques commerciales et de diminuer fortement les garanties de prêts accordées par le ministère des Finances, plusieurs banques pourraient commencer à avoir de sérieux problèmes.

La Banque centrale a donc encore beaucoup à faire. Tout en gardant la maîtrise du processus de faillite des banques de petite taille et des banques régionales, elle pourrait bien avoir à faire des choix difficiles et à décider du renflouement ou de la faillite de certaines grandes banques, surtout si ces dernières se retrouvent privées d'autres sources de soutien public. Étant donné la concentration croissante du secteur bancaire, les autorités doivent également essayer de favoriser un degré élevé de compétitivité entre les banques qui survivent, et tirer parti de cette compétitivité pour imposer des pratiques bancaires saines, s'opposant ainsi aux groupes d'intérêt qui réclament des ressources de l'État ou de la Banque centrale. Par ailleurs, il faut élaborer des mesures et de nouveaux textes législatifs pour faciliter le développement de ces pratiques. On peut citer notamment l'amélioration de la protection juridique des droits des créanciers, l'adoption d'une nouvelle loi efficace sur les faillites, notamment celles des institutions financières, et la mise en place d'un système d'assurance des dépôts. Les autorités devront aussi repenser toute l'organisation des banques qui sont sous leur contrôle, notamment la Sberbank, qui ne pourra probablement pas rester aussi performante sans changer fondamentalement de stratégie. L'efficacité remarquable avec laquelle la Banque centrale a fait face aux énormes problèmes de réglementation bancaire ces dernières années laisse espérer qu'elle réussira à affronter les problèmes à venir avec la même détermination.

III. Entreprises

Comme les banques commerciales, la plupart des entreprises russes ont lutté pour s'ajuster à la décreue de l'inflation, à la hausse des taux d'intérêt et au durcissement de la politique financière. Les contraintes de liquidité se sont accentuées, les subventions ont diminué et le crédit bancaire a été supprimé ou est devenu beaucoup trop cher pour un grand nombre d'entreprises. Tandis que les indicateurs financiers se sont dégradés dans la majorité des établissements et que les arriérés de paiement se sont accumulés, le risque de défaillance au sein de l'économie russe a augmenté notablement, du fait surtout que l'Agence fédérale des faillites et le Service fédéral des impôts ont redoublé d'efforts pour recouvrer les arriérés d'impôts. Cette action a amélioré les incitations et réduit le coût économique lié au soutien de nombreuses entreprises inefficaces, mais les problèmes posés par le gouvernement de l'entreprise, le fonctionnement des marchés financiers et la nature de la fiscalité continuent d'entraver la restructuration et la reprise de l'investissement. En 1996 les investissements étrangers privés ont plus que doublé pour atteindre 6.5 milliards de dollars, mais la progression par rapport à 1995 a été due presque en totalité aux placements de portefeuille et non aux investissements directs, ce qui témoigne d'un environnement institutionnel et juridique encore difficile. Bien que les petites entreprises aient affiché une croissance soutenue durant les premières années de la transition, où elles ont comblé des lacunes importantes dans l'économie et absorbé les ressources excédentaires d'autres secteurs, en Russie le cadre d'activité des PME reste nettement plus défavorable que dans beaucoup d'autres économies en transition. La tendance à l'intégration des entreprises, des institutions financières et des organismes gouvernementaux dans des « groupes financiers-industriels » en partie en réaction aux problèmes ci-dessus, rend de plus en plus difficile la création par les décideurs d'un cadre juridique et institutionnel permettant d'instaurer une saine concurrence et de combattre la corruption. Les controverses récentes entourant le pro-

cessus de privatisation et la réglementation des monopoles naturels mettent en lumière ces difficultés.

Ce chapitre examine un certain nombre d'aspects concernant le fonctionnement des entreprises russes ces dernières années. La première section résume les tendances de la restructuration, de la rentabilité et de la liquidité dans l'industrie russe et analyse différentes explications de la forte extension du troc et des substituts de la monnaie dans les ventes industrielles. La section suivante passe en revue les évolutions récentes en matière d'insolvabilité et de défaillance, en mettant en lumière les progrès qui ont été accomplis et les problèmes qui subsistent. La troisième partie aborde une question urgente : les problèmes et les perspectives de la réactivation des investissements dans l'industrie russe. Les deux dernières sections sont consacrées aux évolutions récentes concernant les petites entreprises, la privatisation et l'intégration des banques et des entreprises. Un thème central du chapitre a trait à l'importance vitale des incitations et des politiques à l'échelon infranational pour la réussite de la réforme économique.

La restructuration et l'expansion des substituts de la monnaie

Comme l'indique le tableau 14, la situation de la plupart des entreprises industrielles de la Fédération de Russie reste très délicate. La proportion des entreprises industrielles déclarant des pertes nettes est passée de 27 pour cent en 1995 à 43 pour cent en 1996, la production a baissé de 4 pour cent, l'investissement et le taux d'utilisation des capacités se sont contractés de manière spectaculaire et les arriérés de paiement ont augmenté¹³⁰. La tendance de la production à décroître plus rapidement que l'emploi s'est finalement retournée en 1995 and 1996, la production estimée par travailleur dans l'industrie accusant une hausse de 6 pour cent.

Comme le soulignait la précédente Étude de l'OCDE sur l'économie russe, un degré substantiel de flexibilité des salaires et de rotation des emplois a facilité le transfert de main-d'œuvre aux secteurs plus rentables et permis de contenir le chômage déclaré à moins de 10 pour cent de la population active jusqu'en 1997. Tandis que les taux de départ dans l'industrie sont restés supérieurs à 25 pour cent, les taux d'embauche sont aussi sensiblement élevés, malgré une baisse perceptible en 1996. A l'intérieur des entreprises, il semble également y avoir eu un redéploiement notable de la main-d'œuvre des activités périphériques (secteur

Tableau 14. L'industrie russe : quelques indicateurs

	1994	1995	1996
	1994 = 100		
Indice de la production industrielle	100	97	93
Production réelle par travailleur	100	105	106
Salaires réels versés	100	81	85
Bénéfices réels	100	127	50
Arriérés de paiement réels aux fournisseurs et aux budgets	100	83	125
	Pourcentage		
Part du troc dans les ventes ¹	18	26	40
Taux d'utilisation des capacités ¹	61	60	54
Part des entreprises déficitaires	23	27	43
Taux de licenciement ²	32.0	28.4	27.0
Taux d'embauche ²	18.2	21.1	16.9
Travailleurs subissant des horaires réduits (fin d'année)	..	10.9	16.1
Travailleurs placés en congés administratif pendant l'année	36	..	37.2
Nombre de travailleurs en grève (milliers)	115	144	366

1. D'après les enquêtes mensuelles du *Russian Economic Barometer*.
2. Moyennes et grandes entreprises seulement.
Source : Goskomstat; *Russian Economic Barometer*.

social) vers les activités centrales de production¹³¹. En 1995, les salaires industriels réels (versés) ont baissé, mais c'est l'inverse qui s'est semble-t-il produit en 1996. Les employeurs ont sans doute compensé cette évolution en réduisant les embauches et en augmentant le nombre des travailleurs à horaires réduits ou en congé administratif. Les bénéfices réels déclarés dans l'industrie sont tombés à 50 pour cent seulement des niveaux de 1994, alors qu'ils avaient augmenté de 27 pour cent en 1995.

Comme l'indique le tableau 15, en 1996 la proportion des entreprises déficitaires a augmenté dans toutes les branches d'industrie hormis l'extraction pétrolière. Si l'on fait abstraction des difficultés des charbonnages, les combustibles et l'énergie connaissent une situation satisfaisante, à quelques réserves près. Il y a lieu de noter la forte augmentation du pourcentage d'entreprises déficitaires dans la métallurgie et les produits chimiques, augmentation liée à l'impact sur les exportateurs de la vive appréciation réelle du rouble en 1995 (voir au premier chapitre). Cet effet est également perceptible dans la forte baisse générale des bénéfices industriels. Fin 1996, les produits chimiques destinés à l'exportation

Tableau 15. **Ventilation des pertes et des entreprises déficitaires dans l'industrie, la construction et les transports**

En pourcentage

	Part des entreprises déficitaires		Part des pertes
	1995	1996	1996
Ensemble de l'industrie	27	43	73.4
<i>dont :</i>			
Électricité	11	22	2.3
Extraction du pétrole	22	21	2.5
Transformation du pétrole	–	17	0.6
Gaz	15	28	2.3
Charbon	49	60	7.3
Métaux ferreux	14	29	4.7
Métaux non ferreux	36	61	5.7
Produits pétrochimiques	14	39	9.8
Construction mécanique et transformation des métaux	23	40	15.1
Bois et papier	38	63	9.8
Matériaux de construction	29	47	2.8
Industrie légère	36	56	3.3
Alimentation	21	37	5.5
Construction	20	35	5.6
Transports	36	58	21.1

Source : Goskomstat.

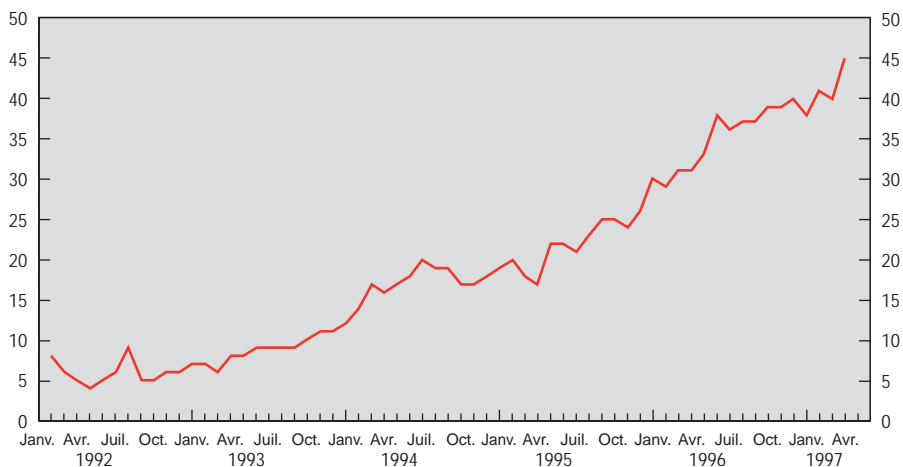
ont représenté 10 pour cent du total des pertes déclarées dans l'industrie, la construction et les transports. Les entreprises déficitaires sont réparties assez uniformément dans le pays. Parmi les cas exceptionnels il convient de citer le Tatarstan et la ville de Moscou, les seuls sujets de la Fédération à déclarer moins de 30 pour cent d'entreprises industrielles déficitaires en 1996 (27 et 29 pour cent respectivement), ainsi que les républiques de Bouriatie, de Touva-Tyva et le district autonome des Tchouktsches, où la proportion est supérieure à 70 pour cent. Un peu plus d'un quart de tous les sujets de la Fédération fait état de bénéficiaires totaux nets négatifs pour leurs industries respectives¹³².

Le premier chapitre a relaté l'accumulation rapide des divers arriérés de paiement et signalé un développement exponentiel du troc, des lettres de change (*veksels*) et d'autres instruments de la dette comme substituts de la monnaie lors des transactions¹³³. A partir d'enquêtes mensuelles auprès d'un échantillon représentatif d'entreprises industrielles nationales, le *Russian Economic Barometer* révèle une progression continue de la part du troc dans les ventes industrielles,

qui a atteint près de 40 pour cent à la fin de 1996¹³⁴, et qui a monté jusqu'à 45 pour cent en avril 1997. Une expansion analogue du troc en URSS au cours des années 80 avait été associée à une politique financière peu rigoureuse et à des contrôles de prix (inflation réprimée) qui affaiblissaient le rôle du rouble comme moyen d'échange. Paradoxalement, l'évolution actuelle s'accompagne d'une politique financière plus restrictive et d'un environnement économique relativement libéral.

De plus, une grande partie des transactions sont réalisées par le biais de *veksels* et de diverses compensations (*zachety*), si bien que les transferts en espèces ou sur comptes bancaires ne représentent plus qu'une fraction minoritaire des ventes. Il n'existe apparemment pas de données complètes sur ce point, mais les comptes de 32 sujets de la Fédération indiquent qu'en 1996 la part moyenne des instruments non monétaires dans l'impôt recouvré et les dépenses budgétaires des budgets consolidés des régions et des collectivités locales s'établit à 50 et 39 pour cent respectivement¹³⁵. La tendance à la démonétisation a de nombreuses causes, dont certaines sont examinées dans d'autres sections de la présente Étude. On mentionnera les problèmes croissants de trésorerie, dans le contexte d'une

Graphique 23. **PART DU TROC DANS LES VENTES INDUSTRIELLES**
En pourcentage



Source : *Russian Economic Barometer* (Internet Securities) « REB Indexes ».

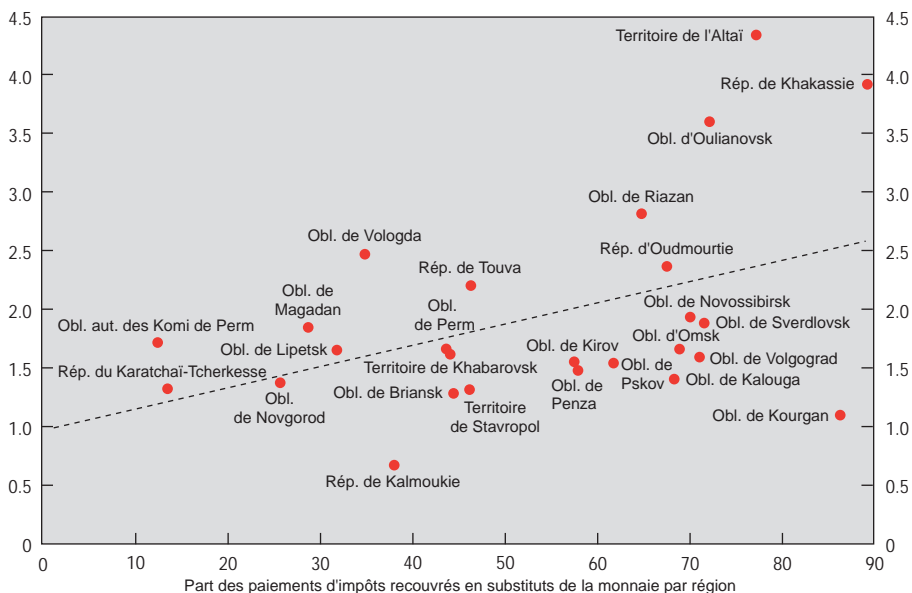
réduction du crédit bancaire réel au secteur non financier (voir au chapitre II) et d'une aggravation des difficultés budgétaires à tous les niveaux d'administration. De ce point de vue, le recours généralisé au troc et aux *veksels* pourrait bien dénoter des changements positifs dans les incitations au sein de l'économie depuis 1992. Dans les premières années de réforme, au cours desquelles les autorités monétaires n'ont guère accompagné la conjoncture, les entreprises se contentaient généralement d'accepter la dette d'autres entreprises sans se préoccuper de leur solvabilité. Aujourd'hui, nombre d'entreprises exigent au moins de recevoir des biens ou des effets émanant d'institutions gouvernementales, financières ou commerciales de bonne réputation. La hiérarchie des primes de risque sur les *veksels* reflète aussi les appréciations différentes de la solvabilité ou de la cote de crédit de divers établissements. Tandis que ces évaluations de la dette par le marché semblent aller de soi dans la plupart des pays, le fait que certaines entités économiques russes se préoccupent désormais de les faire traduire de réels progrès dans le développement d'incitations de marché et un souci inédit du risque d'insolvabilité.

En revanche, la montée du troc et du recours aux substituts de la monnaie pourrait aussi être liée à certaines tendances négatives des incitations économiques. Les campagnes pour le recouvrement de l'impôt, qui se sont intensifiées en 1995 et surtout en 1996, ont renforcé le contrôle de l'État sur les comptes bancaires des entreprises. En août 1996, une série de décrets présidentiels ont accentué cette emprise, les débiteurs défaillants vis-à-vis de budgets de l'État étant tenus de maintenir tous leurs comptes dans une seule banque, tandis que des transferts automatiques étaient mis en place de ces comptes vers les budgets en question¹³⁶. Ces mesures ont renforcé les contre-incitations existantes qui dissuadent les entreprises d'utiliser les comptes bancaires pour des paiements et des encaissements. Le troc et les *veksels*, de même que les espèces, permettent de court-circuiter entièrement le système bancaire. Certaines études font valoir que l'évasion fiscale constitue la principale explication de l'extension du troc et de la monnaie de substitution dans l'économie russe, ce qui rend compte également de la raréfaction croissante des recettes mise en évidence au premier chapitre¹³⁷. Un autre motif de préoccupation réside dans la possibilité de voir les administrations régionales émettre ou garantir des *veksels*, avec l'espoir d'être renflouées par le ministère des Finances si elles devenaient elles-mêmes insolubles¹³⁸.

Un autre aspect de ce problème tient aux procédures de partage des recettes entre le budget fédéral et les budgets régionaux. Tandis que le produit d'impôts tels que la TVA et l'impôt sur les bénéfices est réparti par la loi selon des proportions fixes entre le budget fédéral et les budgets régionaux, seules les régions acceptent les *veksels* en règlement de l'impôt. Par conséquent, en favorisant l'utilisation de *veksels* comme instrument de paiement, notamment parce qu'elles y recourent elles-mêmes pour une grande part de leurs règlements budgétaires, les administrations régionales peuvent s'arroger une proportion des recettes fiscales (sous-recouvrées) plus importante que ne l'autorise la loi. Ce phénomène est illustré par le graphique 24, qui inclut 26 sujets de la Fédération

Graphique 24. **SUBSTITUTS DE LA MONNAIE ET ARRIÉRÉS D'IMPÔTS
VIS-A-VIS DES BUDGETS FÉDÉRAUX ET RÉGIONAUX, 1996**

Parts relatives des arriérés d'impôts¹



1. Pour chaque région, selon la formule : $\frac{A^F/T^F}{A^R/TR}$

où A = arriérés d'impôts ; T = impôts effectivement payés ; F = au gouvernement fédéral ; R = aux budgets régionaux et locaux.

Source : Calculs de l'OCDE, effectués sur la base des données du ministère de l'Économie et du Service des impôts d'État.

pour lesquels des données étaient disponibles. Pour chaque région, l'axe vertical du graphique représente le rapport des arriérés d'impôts envers le budget fédéral (normalisé en part des recettes fiscales envers le budget fédéral) à la même variable concernant le budget régional consolidé. Par conséquent, une région qui figure à la partie supérieure de l'axe vertical affiche une part d'arriérés d'impôts envers le budget fédéral très élevée par rapport aux arriérés envers les budgets régionaux et locaux. L'axe horizontal représente la part des recettes fiscales fournies aux budgets régionaux sous la forme d'instruments non monétaires, essentiellement des *veksels* et des compensations mutuelles de créances (*vzaimozachety*). La relation entre ces deux variables est positive, c'est-à-dire que les régions qui collectent une plus grande proportion d'impôts sous forme d'instruments non monétaires conservent apparemment une fraction plus importante des recettes fiscales totales. Le graphique 24 révèle un autre aspect frappant : bien que le Service des impôts soit juridiquement un organisme fédéral, la part des arriérés envers le budget fédéral est constamment plus élevée que les parts correspondantes envers les budgets régionaux, autrement dit les observations sont concentrées sur la partie de l'axe vertical située au-dessus de 1.0.

La non-utilisation des comptes bancaires constitue de longue date un important mécanisme de fraude fiscale en Russie, mais on peut se demander dans quelle mesure l'aggravation de ce problème explique la forte expansion actuelle du troc et des substituts de la monnaie. Si tel était le cas, étant donné la baisse de la production et des bénéfices en 1996, on pourrait s'attendre aussi à une nette contraction du volume des dépôts à vue des entreprises dans les banques commerciales. Or, comme l'indique le tableau 9 (chapitre II), la valeur réelle des comptes à vue des entreprises dans les banques commerciales a augmenté en fait de 8.5 pour cent en 1996, et elle est restée stable en proportion des exigibilités des banques, à environ 21 pour cent¹³⁹. Il se peut même qu'avec l'intensification des mesures de contrôle fiscal en 1996 de nombreuses entreprises aient éprouvé plus de difficultés à se soustraire à l'impôt en court-circuitant les comptes bancaires¹⁴⁰. Bien que le bas niveau des comptes et dépôts d'entités économiques dans les banques commerciales reste étroitement lié à la fraude fiscale, la montée exponentielle du troc et des substituts de la monnaie en 1996 semble refléter plutôt l'aggravation des problèmes de liquidité et de paiement, l'accroissement des difficultés fiscales pour tous les budgets et les avantages particuliers du système non monétaire pour les administrations régionales (voir ci-dessus)¹⁴¹.

Insolvabilité et défaillance

Le souci accru de la solvabilité parmi les entreprises industrielles a été associé à une augmentation brutale du nombre des défaillances et des dépôts de bilan soumis aux tribunaux d'arbitrage. En 1996 on a recensé au total 2 168 affaires de cessation de paiement ou de faillite, contre 1 108 en 1995 et 240 en 1994. Dans le courant de l'année, 1 035 entreprises ont été déclarées officiellement en faillite¹⁴². Les promoteurs d'une véritable institution de faillite en Russie ont été l'Agence fédérale des faillites et le Service fédéral des impôts, qui ont multiplié les poursuites à l'encontre des entreprises redevables d'arriérés d'impôts, en particulier à partir du second semestre de 1996. Parmi les mesures employées, on peut citer les «raids» dans les entreprises débitrices, la saisie de biens, la nomination de représentants permanents du Service fédéral des impôts dans les entreprises, la privatisation forcée (vente d'actions), et le contrôle des comptes bancaires. Comme indiqué au premier chapitre, à partir de 1996 ces activités ont été partiellement coordonnées par un nouvel organisme, la Commission temporaire extraordinaire pour l'amélioration de la discipline fiscale et budgétaire (VChK). Depuis 1996, l'Agence fédérale des faillites (récemment renommé Service fédéral pour les faillites et la réhabilitation financière) publie régulièrement une liste des principales entreprises débitrices vis-à-vis de l'administration fédérale, et parfois les menace simultanément d'une mise en faillite. Dans les affaires de cessation de paiement, l'Agence, contrairement au Service fédéral des impôts, ne représente les intérêts du gouvernement fédéral que si l'État détient au moins 25 pour cent des actions de l'entreprise en cause. Bien que ces deux institutions soient des organes fédéraux, elles coopèrent souvent avec les autorités régionales pour représenter les intérêts de ces dernières. De fait, en ce qui concerne les catégories spéciales de recouvrement d'impôts énumérées au tableau 16, près de la moitié de tous les fonds collectés ont été reversés aux budgets régionaux et locaux.

Le tableau 16 met en évidence l'extension des méthodes exceptionnelles de recouvrement de l'impôt et des actions en faillite vers la fin de 1996. Certes, il existe une loi sur les faillites depuis 1992, mais l'ambiguïté et les carences de ce dispositif (voir ci-après), les pressions politiques de tous bords et d'autres difficultés avaient empêché son application généralisée au cours des années précédentes. Dans de nombreuses études, la faiblesse d'une menace d'une mise en faillite est apparue comme le principal obstacle à la création d'incitations saines

Tableau 16. **Les activités de l'Inspection d'État des impôts et de l'Agence fédérale des faillites, 1996**

	T1	T2	T3	T4	Année 1996
Milliards de roubles					
Inspection d'État des impôts					
Recouvrement des sommes dues :					
Prélèvement sur les comptes des entreprises débitrices	2 930.4	5 835.3	10 085.2	18 645.9	37 496.8
Prélèvement sur les comptes des débiteurs envers des contribuables	1 225.7	1 297.2	1 280.5	1 098.7	4 902.1
Confiscation d'espèces	77.5	134.5	277.3	326.3	815.9
Ventes de biens confisqués	109.3	248.0	498.8	1 674.6	2 530.7
Sans mesures extraordinaires	4 713.4	5 845.5	6 103.3	7 270.3	23 932.5
Autres	74.9	18.5	598.9	35.4	727.5
Nombre d'affaires					
Agence fédérale des faillites					
Actions en faillite devant les tribunaux d'arbitrage ¹	59	90	285	496	936
Ventes d'actifs des entreprises mises en liquidation	27	61	73	86	247

1. Nombre total d'actions en faillite depuis la création de l'Agence fédérale des faillites : 1 368.

Source : Agence fédérale des faillites; *Segodnia*; *Russian Economic Trends*, T1 1997.

et à la promotion d'une restructuration rapide de l'économie russe. Les activités récentes de l'Agence fédérale des faillites et du Service fédéral des impôts n'ont pas renforcé directement la menace de mise en faillite, mais semblent avoir joué un rôle catalyseur dans le recours accru aux tribunaux d'arbitrage par d'autres intervenants, essentiellement des fournisseurs, qui ont été nombreux à engager des actions en faillite contre des clients n'ayant pas réglé leurs commandes¹⁴³. L'un des objectifs importants du gouvernement pour 1997 est de faire adopter une nouvelle loi sur les faillites en remplacement de la loi de 1992. Parmi bien d'autres imperfections, celle-ci fait obligation au tribunal lui-même d'entreprendre une enquête indépendante de manière à confirmer si la valeur des actifs de l'entité économique est oui ou non inférieure à son passif. Non seulement cette enquête est généralement très longue, et l'évaluation des actifs est tout à fait subjective, mais en outre les tribunaux régionaux ont souvent interprété la loi dans l'optique du bilan et non du flux de trésorerie, refusant de déclarer en faillite des entités économiques qui n'assurent pas le service de leur dette, dès lors que la

valeur estimée de leurs biens y compris des créances qu'elles détiennent sur d'autres entités (peut-être insolvables) est supérieure à celle de leur passif¹⁴⁴. La nouvelle loi simplifierait ces conditions, en mettant en place des critères de flux de trésorerie plus appropriés et une procédure de déclaration de faillite plus aisée, qui devrait faciliter l'extension de ce régime.

Outre l'insuffisance de la loi sur les faillites de 1992, les mesures plus dures prises à l'encontre des entreprises en défaut de paiement ont souligné plusieurs problèmes qui subsistent dans l'économie russe. Les campagnes agressives contre les entreprises endettées vis-à-vis des administrations fédérale et régionales se sont souvent déroulées en dehors du cadre de la loi sur les faillites, généralement au détriment des intérêts d'autres créanciers, en particulier les salariés (qui n'ont pas été payés) et les banques commerciales. Le chapitre II examine les effets négatifs possibles de ces activités sur le développement des marchés du crédit commercial en 1996. De fait, les violations répétées de la loi fédérale ont conduit à la publication en juillet 1996 d'un décret présidentiel qui a clarifié et renforcé les prescriptions déjà présentes pour l'essentiel dans le Code civil, à savoir que les arriérés de salaire doivent être réglés avant les arriérés d'impôts¹⁴⁵. Cependant, comme tant d'autres déclarations publiées avant les élections, ce décret n'a pas été réellement mis en œuvre, faute de lettres ou d'instructions du ministère des Finances ou de la Banque centrale qui l'auraient rendu opérationnel¹⁴⁶. Un autre problème, sur lequel on reviendra plus loin, tient à ce que les mesures de recouvrement de l'impôt ont été généralement coordonnées par les administrations régionales, souvent par le biais d'une commission VChK à l'échelon régional. Les régions ont pu ainsi renforcer leur pouvoir discrétionnaire déjà considérable sur les entreprises opérant sur leur territoire. De surcroît, les entreprises le plus souvent visées étaient des débiteurs explicites, et non implicites, c'est-à-dire qu'elles déclaraient leurs ventes et leurs bénéfices, mais n'acquittaient pas tous leurs impôts. Il est très probable que ce ciblage a renforcé l'incitation à ne remplir aucune déclaration d'impôt.

La publication des listes des plus grandes entreprises débitrices vis-à-vis de l'administration fédérale a pu avoir un effet contraire à l'objectif recherché, à savoir démontrer qu'aucune entreprise ne pouvait se considérer comme étant au-dessus des lois dans ce domaine. Les listes initiales incluaient de grands constructeurs automobiles (Avtovaz, Kamaz, AZLK) et plusieurs grandes entreprises du secteur de l'énergie et des combustibles, dont un certain nombre sont associées à

Encadré 6. **Gazprom : une institution quasi budgétaire**

Gazprom, puissant monopole gazier, offre peut-être le meilleur exemple d'un établissement quasi budgétaire en Russie. Ses sociétés affiliées figuraient en très bonne place sur les listes des principaux redevables vis-à-vis du budget fédéral publiées par l'Agence fédérale des faillites. De fait, Gazprom était le plus gros débiteur vis-à-vis du budget fédéral, avec des impayés estimés à 15 000 milliards de roubles en septembre 1996. Mais le groupe gazier détenait lui-même des créances beaucoup plus importantes sur sa clientèle : 48 000 milliards de roubles¹. L'accumulation de ces dettes s'explique par un décret gouvernemental qui interdit à Gazprom ou à EES (le monopole de l'électricité) de cesser d'approvisionner bon nombre de régions ou de consommateurs en cas de non-paiement. Officiellement aboli en avril 1996, ce décret a continué d'être appliqué sous l'effet de pressions sociales et politiques. Ainsi, Gazprom a fini par financer sur son propre budget une fraction importante des subventions fédérales implicites en faveur de l'énergie. Gazprom fournit également d'autres aides importantes, car il conserve une vaste panoplie d'actifs sociaux et compte même à son bilan un certain nombre d'entreprises agricoles déficitaires².

En revanche, Gazprom a bénéficié d'accords bilatéraux spéciaux avec l'État concernant des impôts et des exemptions fiscales de toutes sortes. A vrai dire, il faudrait examiner bien d'autres aspects pour tirer au clair les relations financières complexes entre Gazprom et les pouvoirs publics. Ainsi, une banque commerciale contrôlée par Gazprom semble avoir bénéficié en 1996 de droits exclusifs sur le service d'une partie de l'ancienne dette de l'URSS. Il est donc bien difficile de déterminer où finit le budget fédéral et où commence le budget de Gazprom.

1. Rutland (1997).

2. Tsapelik (1997).

Gazprom et à d'autres groupes financiers-industriels moscovites. Au 1^{er} décembre 1996, 94 des entreprises inscrites représentaient 40 pour cent de tous les arriérés d'impôt vis-à-vis du budget fédéral, soit plus de 34 200 milliards de roubles¹⁴⁷. Des accords spéciaux ont été apparemment conclus avec un certain nombre de ces entreprises en vue du paiement des arriérés, principalement par l'émission d'actions¹⁴⁸, mais l'Agence fédérale des faillites n'est pas généralement parvenue à obtenir la nomination d'une administration extérieure ou l'ouverture d'une procédure en faillite pour les entreprises figurant sur ces listes. De fait, les administrations régionales ont pris la défense de bon nombre de ces sociétés qui représentent des éléments « stratégiques » de leurs économies qui

sont responsables d'un taux d'emploi élevé, et qui offrent des services sociaux, ou des biens intermédiaires à la région. Dans certains cas, notamment pour les constructeurs AZLT de Moscou (producteur de la «Moskvich») et Kamaz du Tatarstan, les autorités régionales ont obtenu explicitement le contrôle de blocs d'actions en guise de moyen défensif pour rétablir la «solvabilité».

Les poursuites engagées par l'Agence fédérale des faillites contre de grandes entreprises défailtantes ont également révélé à quel point les comptes de bon nombre de ces sociétés restent étroitement imbriqués avec les budgets gouvernementaux. A titre d'exemple, la charge du financement direct d'actifs sociaux tels que le logement, les hôpitaux et les écoles demeure un problème fondamental pour beaucoup d'entreprises¹⁴⁹. L'un des grands objectifs de la réforme dans la période de transition a été de transférer une grande partie de ces actifs aux autorités municipales, mais les municipalités (et les administrations régionales) s'y sont souvent opposées à cause des répercussions budgétaires implicites. Même le transfert formel d'actifs n'évite pas aux entreprises de devoir financer dans la pratique ces fonctions¹⁵⁰. Les programmes de redressement de l'Agence fédérale des faillites ont souvent consisté à alléger les charges financières des entreprises dans ce domaine. Mais cela a eu pour effet d'aggraver la distorsion des incitations au niveau de l'entreprise. En effet, le financement des dépenses semble incomber uniquement aux établissements qui possèdent les fonds nécessaires.

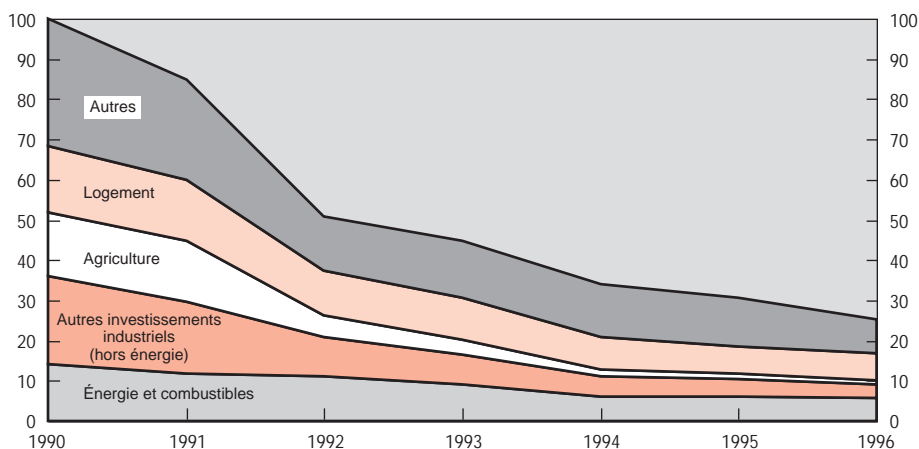
Investissement

Une restructuration réussie et une reprise durable de l'économie russe exigent un apport massif d'investissements nouveaux. La baisse de l'activité d'investissement demeure donc l'un des problèmes les plus critiques du point de vue de la politique économique. La contraction signalée de l'investissement en capital fixe est toujours plus rapide que celle de la production et ne montre encore aucun signe de stabilisation. Cela ne semble pas dû à un taux d'épargne anormalement bas dans la population. Tandis que les estimations du taux d'épargne sont très variables, la plupart des études l'évaluent à plus de 20 pour cent du revenu, ce qui dénote un réel potentiel pour l'investissement national. Mais une grande partie de cette épargne (escomptée) ne se traduit pas encore en investissements intérieurs, ce qui s'explique notamment par l'ampleur des avoirs en actifs étran-

gers (monnaie forte et fuite des capitaux) détenus par la population, le solde positif de la balance courante et le faible niveau de l'intermédiation financière. Néanmoins, la formation de capital fixe représente encore près de 20 pour cent du PIB selon les comptes nationaux du Goskomstat (voir au tableau A2 de l'annexe VII), même si 40 pour cent de ces investissements sont recensés hors de la sphère de la production (logement, par exemple)¹⁵¹.

La contraction spectaculaire de la formation de capital fixe (graphique 25) appelle quelques remarques. Non seulement le niveau de ces investissements était assez élevé par rapport à la moyenne internationale au début de la réforme (plus de 30 pour cent du PIB), mais leur rendement était notoirement faible, en particulier dans les dernières années du régime soviétique¹⁵². Ainsi, l'agriculture absorbait alors plus de 20 pour cent des investissements, mais les projets avaient un rendement moyen extrêmement faible, car ils visaient souvent des terres marginales, et ils n'ont pas empêché la dégradation continue de l'infrastructure rurale pendant toute cette période. La forte contraction des investissements agricoles (graphique 25) reflète très probablement un accroissement de l'efficacité

Graphique 25. **FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE**
1990 = 100



Source : Goskomstat.

des projets durant la période de transition. Une proportion plus importante de l'investissement a été affectée au logement, au transport et aux secteurs à plus forte valeur ajoutée (énergie et combustibles). En 1995 et 1996, 20 pour cent environ de l'investissement total se sont concentrés dans les trois grands monopoles naturels : Gazprom (gaz, 8.5 et 9 pour cent respectivement), EES (électricité, 6.3 et 6.5 pour cent) et MPS (transport ferroviaire, 4 et 5.1 pour cent). A partir de la fin de 1996 les deux premiers n'ont pas eu de difficulté à lever des fonds auprès des investisseurs et créanciers étrangers, aussi leur part devait continuer de s'accroître dans un proche avenir¹⁵³. La baisse accusée de la part des «autres branches d'activité» reflète en partie l'orientation passée des plans d'investissement au profit de l'industrie lourde et du complexe militaro-industriel.

La ventilation des investissements par source de financement révèle une continuité remarquable au cours de la période de transition, en dépit de la baisse rapide des fonds publics d'investissement, de l'achèvement de la privatisation de masse et de l'émergence des marchés de capitaux. Certaines études font état d'une diminution de la part du financement fédéral, mais on notera que, du moins jusqu'en 1996, cette réduction a été presque intégralement compensée par les fonds extrabudgétaires fédéraux. L'ensemble des ressources d'origine fédérale s'est maintenu aux alentours de 20 pour cent du total de l'investissement pendant toute la période de transition (tableau 17). Certes, d'après des estimations préliminaires, la part du financement fédéral aurait quelque peu diminué en 1996, mais ce recul lui-même a sans doute été compensé par une extension des garanties publiques de crédits commerciaux à l'investissement¹⁵⁴. La part des budgets régionaux est elle-même restée voisine de 10 pour cent. Ainsi, le recul de l'investissement (graphique 25) reflète non seulement une forte contraction des ressources allouées par les pouvoirs publics, mais aussi une baisse comparable des autres sources de financement : les bénéfices non distribués, pas plus que les marchés financiers, n'ont encore pris le relais après le désengagement rapide de l'État. Selon des données recueillies par le Goskomstat, en 1995 les crédits et les financements sur fonds propres n'ont représenté ensemble que 5 pour cent environ du total des ressources d'investissement¹⁵⁵.

Comme indiqué au premier chapitre, l'investissement étranger direct par habitant demeure faible en Russie par rapport aux pays d'Europe centrale et orientale. L'intérêt des investisseurs étrangers a augmenté en 1996, et il s'est

Tableau 17. **Sources d'investissement en capital fixe**

En pourcentage de l'investissement total

	1992	1993	1994	1995	1996
Budget fédéral	16.6	19.2	15.4	11.5	9.2 ¹
Fonds extrabudgétaires fédéraux	2.9	3.3	5.7	11.5	8.3 ¹
Budgets régionaux	10.3	15.1	10.6	10.3	9.6 ¹
Bénéfices non distribués et marchés de capitaux	69.3	57.4	64.2	62.8	66.3
Construction individuelle	0.9	2.6	2.3	2.5	3.2
Investisseurs étrangers et co-entreprises	0.0	2.4	1.7	2.7	2.5

1. Estimations provisoires de l'Institut chargé des problèmes de l'économie en transition.

Source : Goskomstat; Institut chargé des problèmes de l'économie en transition.

concentré surtout sur les placements de portefeuille, en particulier les fonds d'État. A l'inverse, la croissance de l'investissement étranger direct s'est considérablement ralentie (voir tableau 18). Après un bond de 242 pour cent en 1995, la valeur de l'IDE n'a progressé que de 11 pour cent (données préliminaires) en 1996, pour atteindre un peu plus de 2 milliards de dollars. De fait, dans certaines régions, surtout le Nord et la Sibérie, l'IDE est en recul. Par contre, à la faveur notamment de la libéralisation du marché des titres GKO, les investissements étrangers indirects (de portefeuille) ont affiché une hausse de 380 pour cent pour un montant estimé à 4.4 milliards de dollars en 1996¹⁵⁶. L'emprise économique grandissante de la région de Moscou, qui a été constatée dans beaucoup d'autres domaines au cours de cette Étude, est également visible ici. La région de Moscou a reçu 66 pour cent de tous les investissements étrangers en 1996 (40.4 pour cent des investissements directs et 78.1 pour cent des investissements indirects), contre 17.9 pour cent deux ans plus tôt (28.3 et 6.3 et 6.7 pour cent respectivement). Les problèmes qui entravent l'investissement direct étranger s'apparentent à ceux que connaissent les investisseurs nationaux : il s'agit notamment de la forte instabilité du régime fiscal et des autres réglementations et de l'absence de législation permettant de clarifier les droits de propriété sur la terre. De surcroît, un certain nombre d'investisseurs étrangers attendent sans doute une législation spécifique (voir ci-après) qui pour l'essentiel ne s'est pas encore concrétisée. Les données préliminaires de 1997 sont plus encourageantes, elles montrent un investissement directe étranger qui a augmenté jusqu'à 2.2 milliards de dollars pour le seul premier semestre de l'année¹⁵⁷. Une grande part de l'IDE attendu en 1997

Tableau 18. Investissement étranger dans la Fédération de Russie

	1994		1995		1996	
	Montant (en millions de dollars EU)	Part (en %)	Montant (en millions de dollars EU)	Part (en %)	Montant (en millions de dollars EU)	Part (en %)
Investissement direct étranger total	548.9	100.0	1 876.9	100.0	2 090.0	100.0
<i>dont :</i>						
Moscou (ville)	155.3	28.3	951.5	50.7	844.3	40.4
Autres régions du centre	20.8	3.8	237.5	12.7	461.5	22.1
Saint-Pétersbourg	30.5	5.6	143.1	7.6	98.2	4.7
Autres régions du Nord-Ouest	2.7	0.5	25.7	1.4	57.2	2.7
Région de la Volga	22.7	4.1	147.4	7.9	75.1	3.6
Volga-Viatskii	8.6	1.6	13.3	0.7	72.9	3.5
Terres noires centrales	16.0	2.9	3.8	0.2	23.7	1.1
Extrême-Nord	63.8	11.6	28.5	1.5	32.6	1.6
Nord du Caucase	18.1	3.3	38.1	2.0	62.7	3.0
Oural	16.0	2.9	48.7	2.6	59.0	2.8
Sibérie occidentale	116.2	21.2	88.3	4.7	78.2	3.7
Sibérie orientale	38.0	6.9	22.2	1.2	8.4	0.4
Extrême-Orient	36.2	6.6	120.5	6.4	195.4	9.3
Oblast de Kaliningrad	4.0	0.7	8.3	0.4	20.8	1.0
Secteur d'activité						
Industrie	289.5	52.7	704.3	37.5	1 239.5	59.3
Agriculture	9.5	1.7	2.8	0.1	3.3	0.2
Construction	90.7	16.5	188.4	10.0	32.0	1.5
Transports/communications	42.4	7.7	71.1	3.8	146.9	7.0
Autres secteurs de production						
matérielle	55.9	10.2	612.8	32.6	354.0	16.9
Autres ¹	60.9	11.1	297.5	15.9	323.3	15.5
Investissement indirect étranger total ²	504.5	100.0	919.8	100.0	4 416.1	100.0
<i>dont : Moscou (ville)</i>	33.8	6.7	360.9	39.2	3 447.3	78.1

1. Principalement les services sociaux et l'administration.

2. Comprend, entre autres, l'investissement de portefeuille et les prêts bancaires.

Source : Goskomstat.

concerne les projets Sakhalin-1 et Sakhalin-2, qui fonctionnent sous des « accords de partage de la production » spéciaux selon la loi décrite ci-après.

La promotion de l'investissement national et étranger a été au centre des discussions et des initiatives des pouvoirs publics en 1995 et 1996. En octobre 1995, le gouvernement a publié un décret intitulé « Programme global pour la promotion de l'investissement national et étranger dans l'économie de la Fédération de Russie »¹⁵⁸. Ce programme prévoyait pour l'essentiel l'élaboration de cinq nouveaux projets de loi d'investissement. Deux d'entre eux prévoyaient des

modifications de la législation existante sur l'investissement étranger et national, l'accent étant mis sur les clauses de maintien des droits acquis et sur le renforcement de la stabilité. D'autres projets de loi étaient consacrés aux zones économiques franches, aux concessions et aux accords (stables) de partage de la production pour l'exploitation de ressources naturelles. Mais cette initiative de 1995 a été largement étouffée par suite des différends politiques entre le gouvernement et la Douma. Certes, une loi sur le partage de la production conçue principalement pour faciliter les investissements étrangers entièrement nouveaux a été adoptée en décembre 1995 malgré une intense controverse politique, mais la Douma a modifié le texte au point que l'intention initiale s'en trouve sérieusement compromise¹⁵⁹. Début 1997, aucune des autres lois n'avait encore été adoptée. Une loi sur les zones économiques franches devrait cependant voir le jour en 1997. Le gouvernement s'efforce aussi de modifier la loi sur le partage de la production pour en rétablir l'orientation initiale et de faire adopter par la Douma un autre projet de loi sur l'investissement étranger.

En 1996 et 1997, le ministère de l'Économie a élaboré un programme de développement à moyen terme jusqu'en 2000 qui donne aussi la priorité à l'investissement et à la croissance économique¹⁶⁰. Par rapport au programme de 1995 qui privilégiait l'adoption d'une législation visant à encourager les investisseurs privés étrangers et nationaux, le programme à moyen terme met davantage l'accent sur le rôle actif de l'État dans la mobilisation et l'allocation des ressources d'investissement, et notamment sur l'intermédiation des fonds obtenus auprès des organisations internationales ou sur les marchés financiers. Un élément central de ce programme est la création d'un «budget de développement». Bien que celui-ci fasse partie officiellement du budget de l'État, il bénéficie d'une protection et de sources de financement similaires à celles d'un fonds extrabudgétaire. La création de ce budget reflète le mécontentement politique considérable suscité par le fait qu'une grande partie des ressources publiques d'investissement ont été victimes d'annulations automatiques de crédits ces dernières années¹⁶¹. La Douma a insisté pour qu'un tel fonds soit créé en préalable à l'adoption du budget fédéral pour 1997. Une puissante faction au sein de la Douma considère le budget de développement comme le point de départ d'une politique industrielle plus active, et a élaboré un projet de loi controversé qui aboutirait à transférer les crédits du budget de développement à la Douma elle-même. Toutefois, beaucoup dans le gouvernement s'oppose à cette initiative.

Le tableau 19 présente les grandes lignes du plan défini en 1997 pour accroître le rôle de l'État dans le domaine de l'investissement jusqu'en 2000. Au cours de cette période, le budget de développement, qui serait financé en partie par des emprunts auprès de la Banque mondiale et de la BERD, augmentera pour représenter environ la moitié de toutes les ressources publiques directes consacrées à l'investissement. Mais l'élément peut-être le plus important qui ressort du tableau 19 est l'engagement annuel supplémentaire de 50 000 à 60 000 milliards de roubles aux prix de 1997 (8-10 milliards de dollars) sous forme de garanties d'État sur les crédits d'investissement. L'investissement direct étranger devrait grimper à 6.1 milliards de dollars en 1997 et presque doubler avant l'an 2000. Cependant, la réalisation d'un plan d'investissement aussi ambitieux apparaît peu probable, en particulier si l'on considère les problèmes budgétaires grandissants et la spirale de l'endettement public évoquée au premier chapitre. Une grande partie du plan de 1997 semble avoir été bloqué.

Tableau 19. **Plan d'investissement à moyen terme du gouvernement russe**

Milliers de milliards de roubles; prix de 1997

	1997	1998	1999	2000
I. Budget de développement, total	18.6	36.1	40.6	47.2
<i>dont :</i>				
Investissement pour le développement de la production	7.4	18.4	22.7	25.9
Crédits étrangers connexes	10.3	14.7	12.6	13.3
Réserve sur les paiements potentiels au titre de la garantie gouvernementale	0.0	1.2	2.6	4.3
Crédits à l'exportation	0.5	1.0	1.6	2.0
Restructuration des installations de production obsolètes	0.4	0.8	1.1	1.7
II. Investissement en capital, financé par le budget fédéral (autres que les fonds du Budget de développement)	38.4	40.0	42.0	43.1
III. Investissement en capital financé par les budgets régionaux	38.5	42.9	48.8	56.3
IV. Fonds privés et fonds provenant de l'industrie et de la population	330.5	344.2	379.5	426.5
<i>dont :</i> IDE (milliards de dollars EU)	6.1	7.2	8.5	10
Total	426	463.2	510.9	573.1
Garanties fédérales supplémentaires pour les crédits à l'investissement	50	50	55	60

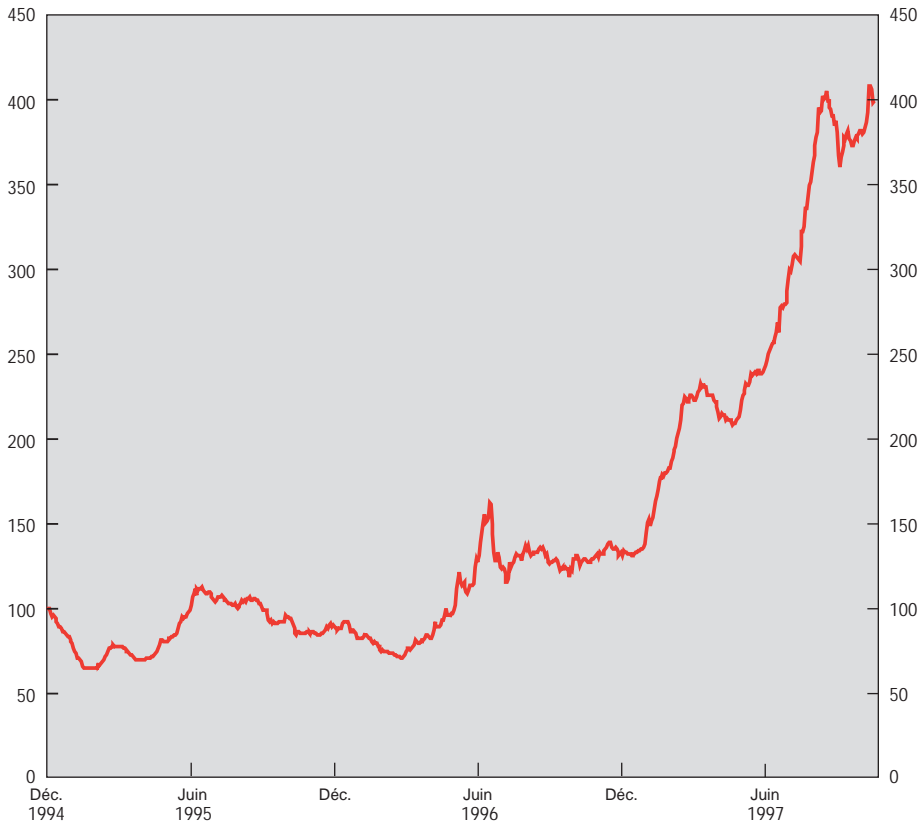
Source : Ministère de l'Économie.

Obstacles à la restructuration et à l'investissement : gouvernement de l'entreprise, marchés financiers, système fiscal et protectionnisme régional

Indépendamment de la baisse des bénéfices non distribués, dans la plupart des entreprises russes les possibilités de restructuration et d'investissement ont été limitées par des difficultés de trésorerie de plus en plus graves. Même les entreprises qui pouvaient avoir accès au crédit commercial ont été confrontées à des taux d'intérêt excessivement élevés, entraînés essentiellement par le marché des titres GKO (voir au premier chapitre). Bien que les taux se soient détendus depuis la fin de 1996, les crédits d'investissement en faveur du secteur non financier resteront sans doute très rares étant donné les problèmes institutionnels et juridiques que connaissent les marchés du crédit en Russie (voir au premier chapitre). Hormis pour une poignée d'entreprises, les émissions d'actions se sont avérées encore moins efficaces de levée des capitaux externes. Selon le Goskomstat, ces émissions ont représenté à peine 0.5 pour cent des ressources d'investissement en 1995. Cela confirme l'expérience d'autres pays où les marchés financiers sont peu développés, les risques de distorsion de l'information sur le marché boursier étant encore plus grands que sur le marché du crédit¹⁶². Deux nouvelles lois fédérales, la loi sur les sociétés de capitaux de décembre 1995 et, à un degré moindre, la loi sur le marché des valeurs mobilières d'avril 1996, visent à atténuer certains de ces risques, en offrant un cadre plus transparent pour les émissions d'actions, en combattant la fraude et en renforçant le pouvoir du conseil d'administration sur les cadres dirigeants, mais aussi la responsabilité des conseils d'administration vis-à-vis des actionnaires¹⁶³. Depuis fin 1994, la Commission fédérale des opérations de bourse exerce ses fonctions à l'égal d'un ministère et s'emploie activement à promouvoir des normes réglementaires plus élevées sur le marché des valeurs mobilières. Une commission spéciale publique pour la protection des droits des investisseurs, dirigée par le Premier ministre lui-même, a été récemment créée et un décret présidentiel du 16 septembre 1997 propose la création d'un système central de dépôt de titres en comptes courants¹⁶⁴.

Depuis la fin de 1996, à la faveur surtout d'une demande accrue des investisseurs étrangers, plusieurs entreprises des secteurs de l'énergie, des combustibles et des télécommunications ont vu leurs actions s'apprécier et devenir plus liquides. De fait, comme l'indique le graphique 26, le premier semestre de

Graphique 26. **L'ESSOR DU COURS DES ACTIONS**
Observations journalières, en dollars EU, fin 1994 = 100



Source : Indice équi-pondéré RINACO Plus.

1997 se caractérise par une très forte expansion du marché boursier russe. Une poignée d'entreprises triées sur le volet ont pu ainsi se procurer très aisément des capitaux externes. Mais en dépit de cet engagement et du rythme dans l'ensemble encourageant du développement des institutions sur le marché des titres de sociétés, pour l'écrasante majorité des entreprises russes les possibilités de lever des capitaux sur ce marché resteront très limitées pendant plusieurs années.

L'importance persistante du contrôle interne (exercé par les salariés) dans les entreprises russes est l'un des obstacles majeurs à l'évolution des marchés financiers. Comme indiqué dans la précédente Étude économique de l'OCDE sur la Russie, la privatisation de masse réalisée en 1993 et 1994 a consolidé cette structure de gouvernement de l'entreprise : des blocs de contrôle ont été transférés dans la plupart des cas aux salariés par le biais de la « seconde méthode de privatisation »¹⁶⁵. Selon un certain nombre d'enquêtes effectuées immédiatement après la privatisation de masse en 1994, le contrôle majoritaire par les salariés représente entre 62 et 75 pour cent des entreprises privatisées et la propriété externe 15 à 20 pour cent¹⁶⁶. Contrairement à ce que d'aucuns espéraient, l'émergence de marchés secondaires à la faveur de nouvelles ventes de participations publiques résiduelles n'a pas entraîné une transformation rapide de la structure de gouvernement de l'entreprise en Russie. Les fonds d'investissement ont accumulé les bons distribués à la population mais n'ont pas dans l'ensemble joué de rôle actif sur le marché du contrôle des entreprises. Certes la part du portefeuille d'actions des salariés a sans doute légèrement diminué en 1995, du fait principalement de ventes d'actions par des travailleurs à des investisseurs extérieurs, mais cette tendance ne semble pas avoir perduré en 1996. Sur un échantillon de plus de 300 entreprises privatisées composé dans le cadre de l'Enquête nationale russe en 1995 et 1996, la proportion des sociétés contrôlées majoritairement par les salariés et les dirigeants est passée de 59 à 65 pour cent, tandis que le pourcentage des entreprises contrôlées par des investisseurs extérieurs a grimpé de 17 à 20 pour cent, la plupart des entreprises restantes n'ayant pas de propriétaire dominant¹⁶⁷. Les investisseurs extérieurs en position dominante dans l'économie russe sont une poignée de groupes financiers-industriels moscovites qui ont acquis un certain nombre d'entreprises industrielles de premier choix, particulièrement dans les secteurs des combustibles et de l'énergie, des métaux, des produits chimiques et de la transformation des denrées alimentaires (voir au chapitre II et à l'annexe I). Les investisseurs étrangers ont aussi joué un rôle de plus en plus actif ces dernières années, mais en 1996 ils ne détenaient en moyenne que 1.6 pour cent des actions des entreprises de l'échantillon ci-dessus. En dépit de ces chiffres peu encourageants, la lutte pour le contrôle des entreprises par les investisseurs extérieurs semble reprendre en 1997. D'après un rapport récent, 30 pour cent de toutes les entreprises privatisées ont été l'enjeu de rivalités de pouvoir plus ou moins actives entre les salariés/dirigeants et les investisseurs extérieurs¹⁶⁸.

Contrairement aux statistiques ci-dessus, une nouvelle étude portant sur un échantillon de 50 des 100 plus grosses sociétés de la Fédération de Russie révèle que la participation des dirigeants et salariés est relativement faible dans ces entreprises, bien que la prépondérance de fait des actionnaires internes apparaisse encore considérable. La participation des dirigeants/salariés est de 22 pour cent en moyenne, et ne dépasse jamais 50 pour cent. Les blocs d'actions restants dans ces entreprises sont détenus généralement par des holdings d'État (21 pour cent en moyenne), par plusieurs autres holdings nationaux et par des investisseurs étrangers (12.7 pour cent)¹⁶⁹. Si l'on excepte une participation majoritaire de l'État dans quelques entreprises, il n'existe pas d'actionnaire dominant dans ces sociétés. De plus, l'étude ci-dessus signale que les investisseurs extérieurs sont en général sous-représentés dans les conseils d'administration par rapport aux dirigeants ou aux salariés. L'autorité des dirigeants est renforcée par le comportement des représentants de l'État, qui se montrent généralement passifs et soutiennent les intérêts de la direction¹⁷⁰.

La position toujours dominante des dirigeants/salariés dans la majorité des entreprises russes, compte tenu de la marge d'action très restreinte des créanciers en cas de défaut de paiement (voir au chapitre II), entrave de diverses manières la restructuration et le développement des marchés de capitaux. Premièrement, le mécanisme est encore trop faible qui permettrait, par le biais des marchés du crédit ou des actions, d'assurer le remplacement des équipes dirigeantes inefficaces. Or c'est là une tâche cruciale en Russie, car de nombreux administrateurs n'ont pas les compétences ou l'esprit d'initiative nécessaires pour mener à bien la restructuration¹⁷¹. Deuxièmement, l'insuffisance des sanctions à l'encontre de la direction en cas de performances médiocres entrave directement le fonctionnement des marchés financiers, au point que même les entreprises dotées de dirigeants compétents et d'un réel potentiel sont dans l'impossibilité d'attirer des financements externes en raison d'un effet d'asymétrie de l'information. Ainsi, tandis que l'actionnariat salarié peut être en lui-même une réponse satisfaisante aux problèmes de gouvernement dans un certain nombre d'entreprises russes, l'absence persistante de pressions notables exercées sur la direction par les marchés du crédit ou des actions nuit à ces entreprises en limitant leur accès au marché financier.

Indépendamment des problèmes liés au contrôle interne et aux marchés de capitaux, plusieurs aspects du contexte économique russe découragent fortement

l'investissement au niveau de l'entreprise. A cet égard, le système d'imposition et les relations fiscales généralement complexes entre les entités économiques et les divers niveaux d'administration revêtent une importance primordiale. Tout au long de la période de transition, l'imposition des entités économiques a été extrêmement instable et soumise en permanence à l'arbitraire des administrations fédérale, régionales et municipales. Les difficultés budgétaires chroniques ont entraîné une prolifération des impôts, des droits et des déductions applicables à des fonds extrabudgétaires de toutes sortes, ainsi que des modifications incessantes des taux et des méthodes de calcul. De plus, il n'est pas rare que ces modifications soient appliquées de manière rétroactive¹⁷². Ainsi qu'on l'a déjà souligné au premier chapitre, les exemptions et privilèges fiscaux à tous les niveaux d'administration sont innombrables et se sont révélés souvent plus instables que les lois et règles fiscales elles-mêmes. Davantage encore que la forte pression fiscale supportée par de nombreuses entreprises, ce sont les altérations continues des taux d'imposition, des définitions et des exonérations qui découragent l'investissement. Au sujet du caractère supposé «nécessaire» de la fraude fiscale dans de nombreuses entreprises, on notera qu'il est bien plus difficile de dissimuler des fonds affectés à de grands projets d'investissement que des ressources détournées vers la consommation, vers des «zones offshore» ou vers l'étranger. A cet égard, la ratification éventuelle d'un Code fiscal, qui permet d'entrevoir une simplification et une stabilisation du nombre des impôts et de leur taux, représenterait un important pas en avant.

Pour évaluer correctement les distorsions fiscales des incitations au niveau de l'entreprise, il faut prendre en compte le caractère particulier des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration et les entités économiques dans la Fédération de Russie. La nature de ces relations donne aux autorités locales un important pouvoir discrétionnaire sur les entités économiques implantées dans leurs localités. Outre l'éventail très large des politiques appliquées à l'échelon régional, qui vont des mesures ouvertes et orientées vers la réforme à des actions extrêmement protectionnistes, les municipalités et les districts (raïoni) fonctionnent encore généralement avec des budgets très peu rigoureux. La partie recettes de ces budgets est alimentée par des subventions régionales à raison de 30-40 pour cent et 60-80 pour cent respectivement¹⁷³. Mais surtout, le niveau de ces subventions s'ajuste en général étroitement au montant des recettes des budgets locaux (municipalités et districts), de sorte que la taille

des budgets locaux n'est guère tributaire du volume des recettes fiscales. Les autorités locales, qui contrôlent les droits d'autorisation et divers autres impôts spéciaux, sont donc fortement incitées à exercer des activités informelles de recherche de rente au détriment des incitations en faveur des entreprises. Ainsi qu'on l'a déjà noté, la gestion des actifs sociaux est attribuée principalement en fonction des capacités financières. Mais ce qui est peut-être plus important encore, c'est que les collectivités locales ont coutume de court-circuiter le système fiscal officiel en sollicitant des contributions « volontaires » auprès des divers fonds locaux (voir ci-après). Naturellement, ces coûts additionnels, qui ne sont pas les seuls, doivent être comptabilisés dans toute estimation de la pression fiscale effective supportée par les entreprises russes. Mais surtout, ils représentent en fait des ajustements fiscaux discrétionnaires qui rognent encore les bénéfices des entreprises performantes, et qui ont de ce fait un effet beaucoup plus préjudiciable sur les incitations à l'investissement et à la restructuration qu'une fiscalité simplement élevée.

Étant donné que l'administration régionale contribue de façon décisive à déterminer le climat des affaires et de l'investissement sur son territoire, les objectifs déclarés du Comité d'État antimonopole et des autres organes fédéraux visant à promouvoir la concurrence interrégionale en réduisant les obstacles aux échanges et aux flux de capitaux entre les régions, conformément au droit fédéral, sont d'une importance cruciale pour l'amélioration de l'environnement des entreprises en Russie. Comme le gouvernement fédéral n'a guère les moyens de contrôler directement visant les politiques régionales, le développement de la concurrence entre régions pour les activités industrielles et commerciales et l'investissement, favorisé par la liberté des échanges et la mobilité des facteurs, est de nature à stimuler les réformes à l'échelon régional. Bien que certains progrès aient été accomplis en la matière ces dernières années, la situation est loin d'être idéale. En 1996, des obstacles (droits de douane) notables subsistaient dans diverses régions, souvent à l'encontre des importations ou exportations de produits agricoles (notamment dans les *oblasts* d'Oulianovsk, de Belgorod, de Sverdlovsk et d'Orlov). Dans certaines régions, comme celle d'Oulianovsk, ce régime allait de pair avec un contrôle régional des prix de ces produits. Mais dans cette région comme dans beaucoup d'autres la tendance actuelle semble être à la réduction des barrières tarifaires et des autres obstacles aux échanges. En revanche, les droits régionaux applicables aux importations de vodka et d'autres

boissons alcooliques sont apparemment orientés à la hausse¹⁷⁴. Malheureusement, l'augmentation des frais de transport peut conduire malgré tout à une «régionalisation croissante de l'économie», pour reprendre les termes du Comité d'État antimonopole, et par conséquent à un affaiblissement de la concurrence¹⁷⁵. Le maintien des droits d'enregistrement élevés perçus par les collectivités locales pour l'installation de travailleurs migrants ne fait qu'alourdir le coût de la mobilité de la main-d'œuvre.

Petites entreprises et entrepreneuriat

Face au repli persistant de la majorité des grandes entreprises industrielles, qui continuent de réduire leurs effectifs et de céder des actifs, la capacité d'absorption du reste de l'économie revêt une importance capitale. Dans beaucoup d'autres économies en transition, les nouvelles petites entreprises et l'entrepreneuriat individuel ont joué un rôle à cet égard¹⁷⁶. Le fait que le chômage semble être resté inférieur à 10 pour cent en Russie en 1996 s'explique en partie par un phénomène analogue. En plus du grand nombre de petites entreprises non déclarées qui exercent leurs activités dans l'économie informelle, et pour lesquelles on ne dispose d'aucune donnée statistique, les petites entreprises officiellement déclarées ont connu une expansion soutenue entre 1992 et 1994, absorbant des ressources et contribuant à combler les vides laissés par l'ancienne économie planifiée dans les secteurs du commerce et des services. Une étude de 1994 s'appuyant sur des données microéconomiques évaluait de façon très positive les performances et les perspectives des nouvelles PME en Russie, mais notait également que ce secteur était encore loin du dynamisme et des taux de croissance enregistrés en Pologne, par exemple¹⁷⁷. Un Comité d'État pour la promotion et le développement des petites entreprises a été créé en 1995. La principale fonction de cet organe est de coordonner les programmes fédéraux, régionaux et internationaux destinés à canaliser des ressources vers les petites entreprises, essentiellement sous la forme de prêts à faible taux d'intérêt. Les politiques et les programmes concernant les petites entreprises sont pour la plupart élaborés au niveau régional ou local. En 1997, des organismes administratifs ou des fonds spécifiquement affectés à la promotion des petites entreprises avaient été créés dans 50 et 70 sujets de la Fédération, respectivement. En décembre 1995, une loi instituant un «système simplifié d'imposition et de comptabilité pour les petites

entreprises» a été adoptée, permettant à ces dernières de verser un impôt unique sur leurs revenus. Il semblerait cependant que des problèmes apparus au niveau régional en ce qui concerne les procédures d'enregistrement et les procédures comptables aient empêché la grande majorité des petites entreprises de passer à ce nouveau système¹⁷⁸.

Par suite de l'utilisation d'une nouvelle définition de la «petite entreprise» pour l'établissement des statistiques de 1996 présentées dans le tableau 20, ces statistiques ne sont malheureusement pas strictement comparables à celles des années précédentes¹⁷⁹. En dépit d'une tendance légèrement positive au second semestre de 1996, il semblerait que les créations de petites entreprises et l'augmentation de l'emploi dans ce secteur se soient sensiblement ralenties, voire stabilisées, depuis 1995, les emplois dans les petites entreprises déclarées représentant à peu près 13 pour cent de l'emploi total¹⁸⁰. Ce chiffre est à comparer à des niveaux moyens de plus de 50 pour cent dans les pays de l'OCDE et dans beaucoup d'autres pays en transition¹⁸¹. Étant donné que le nombre de PME non déclarées qui exercent leurs activités dans l'économie informelle est probablement important, ces chiffres doivent cependant être interprétés avec prudence.

Il n'en demeure pas moins que ces dernières années semblent avoir été très difficiles pour les petites entreprises, déclarées ou non déclarées, en Fédération

Tableau 20. **Les petites entreprises**
En milliers

	1992 ¹	1993 ¹	1994 ¹	1995 ¹	1 ^{er} juillet 1996 ²	1996 ²
Nombre de PME (fin d'année, sauf indication contraire)	560.0	865.0	896.9	877.3	804.7	841.7
Nombre de travailleurs (moyenne annuelle)	7 076.7	8 630.0	8 479.9	8 944.8	5 619.0	6 269.1

1. Industrie et construction : jusqu'à 200 salariés ; science et services scientifiques : jusqu'à 100; autres secteurs de production : jusqu'à 50; secteurs autres que de la production matérielle, commerce de détail et restauration publique : jusqu'à 15.
2. Entreprises pour lesquelles la part des fonds publics (fonds fédéraux et des sujets de la Fédération), municipaux, sociaux et religieux, les fonds des oeuvres de bienfaisance et autres ne dépassent pas 25 pour cent du capital de base; la part du capital appartenant à des personnes morales ne faisant pas partie de la catégorie des «petits entrepreneurs» ne dépasse pas 25 pour cent; le nombre moyen de travailleurs ne dépasse pas 100 dans l'industrie, la construction et les transports; 60 dans l'agriculture et la technologie scientifique; 50 dans le commerce de gros; 30 dans le commerce de détail et les services à la population; 50 dans les autres secteurs d'activité.

Source : Goskomstat.

de Russie. D'après des enquêtes réalisées en 1995 et 1996, les petits entrepreneurs sont de plus en plus démotivés et pessimistes, se plaignant de problèmes de liquidités, d'une pénurie croissante de crédits bancaires, du niveau élevé des impôts et de leur manque de stabilité, d'impayés, d'augmentations des prix relatifs des intrants (énergie) et des prix de transport, de la criminalité et de la corruption¹⁸². Les PME opèrent dans un environnement plus hostile en Russie que dans beaucoup d'autres économies en transition. D'après une étude comparative récente, il faut en moyenne quatre fois plus de temps pour créer une nouvelle entreprise en Russie qu'en Pologne, et les nouvelles entreprises russes sont soumises à des inspections et à d'autres contraintes réglementaires nettement plus lourdes¹⁸³. La criminalité et la corruption sont particulièrement répandues dans le secteur des PME. D'après une enquête réalisée en février 1996, avec le soutien de l'OCDE, auprès de 887 dirigeants de PME situées dans toutes les régions du pays, «l'extorsion de fonds sous la menace de la violence» et «l'extorsion de fonds par des agents de la fonction publique» étaient considérées comme des pratiques courantes par 57 et 50 pour cent d'entre eux respectivement. Moins de 17 pour cent des enquêtés ont déclaré pouvoir mener leurs activités sans être la cible d'extorsion de fonds sous la menace de la violence, tandis que 10 pour cent d'entre eux ont déclaré pouvoir le faire sans être victime d'extorsion de fonds par des agents de la fonction publique. A propos de ce dernier point, en plus de la corruption proprement dite, les enquêtés ont fait état de l'utilisation, par des fonctionnaires locaux, de moyens d'extorsion «légaux» et «semi-légaux», tels que la manipulation de «40 à 50 taux d'imposition et abattements», ainsi que de multiples pressions destinées à les amener à verser diverses contributions «volontaires» aux finances municipales¹⁸⁴. Ces pratiques se conjuguent aux problèmes évoqués plus haut en ce qui concerne les incitations au niveau des administrations locales, dont les conséquences sont particulièrement négatives pour les petites entreprises. L'importance capitale des politiques régionales et locales pour les petites entreprises se traduit par un développement et une répartition géographique extrêmement inégaux de celles-ci à travers le pays. La ville de Moscou comptait à elle seule 22 pour cent des petites entreprises et 19 pour cent des effectifs des petites entreprises au 1^{er} janvier 1997¹⁸⁵. Les chiffres correspondants pour Saint-Pétersbourg étaient de 10 et 6 pour cent respectivement. En revanche, 28 sujets de la Fédération ont chacun moins de 4 000 petites entreprises déclarées sur leur territoire (soit 0.5 pour cent du total)¹⁸⁶.

Si certains de ces problèmes, notamment ceux qui sont liés à la criminalité et à la corruption, ne sont pas nouveaux pour le secteur des petites entreprises, il est difficile de dire dans quelle mesure l'expansion rapide de ce secteur avant 1995 a été due à des possibilités d'arbitrage permettant de capter les ressources publiques provenant de grandes entreprises et organisations. D'après certaines études, le ralentissement de la croissance des petites entreprises serait dû au fait que le resserrement de la politique monétaire et budgétaire, conjugué à une baisse très sensible des aides publiques, a eu pour effet de limiter ces possibilités¹⁸⁷. Si tel est le cas, le ralentissement récent de l'activité dans le secteur des petites entreprises ne serait donc que le reflet de problèmes fondamentaux ayant existé pendant toute la durée de la période de réforme. Cependant, une simple observation de la situation et divers éléments d'information révèlent à l'évidence que beaucoup de petites entreprises déclarées ont apporté une contribution très positive au développement de l'activité dans le commerce de détail et la construction et continuent de le faire. On peut penser, avec plus d'optimisme, que de nombreuses nouvelles entreprises ont connu une telle expansion qu'elles ont quitté les rangs des PME, mais il faut alors se demander pourquoi peu d'autres petites entreprises viennent les remplacer. Il se pourrait aussi que, face aux problèmes de fiscalité et de corruption imputables à la situation budgétaire de plus en plus désespérée dans beaucoup de régions, les petites entreprises passent en nombres croissants dans l'économie informelle.

Privatisation

Depuis l'achèvement, en 1994, du programme de privatisation de masse au moyen de coupons, qui s'est soldé par le transfert officiel de la majorité des entreprises d'État au secteur privé, les programmes de privatisation des administrations fédérales, régionales et municipales ont principalement consisté à vendre ou à transférer les derniers blocs d'actions au secteur privé, généralement dans le cadre d'enchères ou d'appels d'offres. Les résultats généraux des privatisations depuis 1994 sont donnés dans le tableau 21. Les programmes de privatisation fédéraux ont concerné de nombreuses grandes entreprises des secteurs des industries extractives, de l'énergie, de la métallurgie et des télécommunications. Beaucoup de ces entreprises disposent de ressources naturelles qui suffiraient à les rendre très intéressantes pour les investisseurs. L'un des principaux objectifs de

Tableau 21. **Résultats des privatisations**

	1994	1995	1996	1996 ¹
	Nombre			
Entreprises privatisées	21 905	10 152	4 997	..
Fédérales	5 685	1 875	928	..
Régionales	5 112	1 317	715	..
Municipales	11 108	6 960	3 354	..
	Milliards de roubles			
Recettes de privatisation	736	8 376.3	2 527	3 234
Budget fédéral (plan) ²		8 700	12 500	
Budget fédéral (résultat)	113.7	7 111.6	829	1 827
<i>dont :</i>				
Programme d'échanges de prêts contre actions	0	5 117.2	0	0
Budgets régionaux et locaux	622.3	1 264.7	1 698	..

1. Avant paiement des arriérés de salaires aux travailleurs des entreprises privatisées.

2. 1995 : passé à 4 785.4 en décembre.

Source : Goskomstat.

cette seconde vague de privatisations, au niveau fédéral notamment, a été de dégager des recettes pour les budgets publics.

Le processus de privatisation directe a été moins rapide que prévu en 1995 et 1996. L'année 1995 a commencé très lentement, les recettes tirées de la vente de biens fédéraux étant encore inférieures à 1 000 milliards de roubles en milieu d'année, alors que l'objectif fixé pour l'ensemble de l'année était de 8 700 milliards de roubles. Cependant, un montant supplémentaire de 5 100 milliards de roubles de « crédits » (3 600 milliards) et d'arriérés (1 500 milliards) a été versé en fin d'année au budget fédéral dans le cadre d'opérations dites d'« échange de prêts contre actions ». Ces ventes aux enchères ont donné lieu à la cession la plus importante de parts de l'État fédéral depuis la privatisation de masse. Un consortium de grandes banques moscovites a d'abord proposé au gouvernement fédéral, au milieu de 1995, un programme en vertu duquel elles devaient contribuer à financer le déficit budgétaire au moyen de crédits garantis par les participations de l'État dans certaines entreprises prospères. Le 31 août, un décret présidentiel a défini les conditions dans lesquelles ces crédits seraient acceptés¹⁸⁸. Contrairement à la proposition du consortium bancaire, le décret prévoyait des enchères, faisant appel à une large concurrence entre investisseurs locaux et (éventuelle-

ment) investisseurs étrangers. Des crédits de montants déterminés devaient ainsi être offerts au gouvernement fédéral en échange de paquets d'actions de l'État qui devaient servir de garantie. Pour être valable, chaque enchère devait mettre en concurrence les offres de deux soumissionnaires différents au minimum. L'État a maintenu l'option consistant à rembourser les prêts au 1^{er} janvier 1996 (date qui a été repoussée par la suite). En cas de non-remboursement, les créanciers auraient l'autorisation de vendre les actions données en garantie et de conserver un tiers du produit de cette vente en plus de la valeur du prêt. En fait, cela permettait aux créanciers de conserver les actions en s'arrangeant pour se les vendre à eux-mêmes à un prix proche de la valeur du prêt, possibilité qui a effectivement été utilisée depuis par plusieurs adjudicataires. Alors qu'au départ, 29 entreprises devaient faire l'objet de ces enchères, 12 ventes seulement ont effectivement eu lieu, de nombreuses entreprises ayant été retirées de la liste sous leur propre pression ou sous celle de leur ministère. Par ailleurs, dans cinq cas, le seuil des deux soumissionnaires n'a pas été atteint.

Le programme s'est déroulé dans des conditions très différentes de celles qui avaient été envisagées dans le décret du 31 août, et les ventes aux enchères dans le cadre des échanges de prêts contre actions continuent de susciter de très vives controverses. Dans le décret, une réserve importante donnait aux organisateurs de chaque enchère la possibilité de faire appliquer leurs propres conditions et procédures. Ces conditions se sont souvent traduites par l'exclusion des investisseurs étrangers, qui auraient pu être une source de concurrence très utile. Plusieurs ventes importantes ont été organisées par deux banques commerciales, l'Onesimbank et Menatep¹⁸⁹, tandis que d'autres ont été organisées par les entreprises elles-mêmes. Par conséquent, les enchères se sont déroulées de façon très peu transparente, la concurrence étant très restreinte, voire, dans plusieurs cas importants, totalement absente. Paradoxalement, en plus des investisseurs étrangers, bon nombre des membres du consortium bancaire qui avait présenté le projet initial en mars se sont trouvés pratiquement exclus de ces opérations.

Presque toutes les ventes aux enchères réalisées dans le cadre du programme d'échange de prêts contre actions ont suscité des controverses. Les principales ventes aux enchères du programme sont indiquées au tableau 22. Lors de la première vente, la caisse de retraite de Surgutneftegaz, agissant en fait pour le compte de la société Surgutneftegaz, a obtenu en garantie des crédits consentis 40 pour cent des parts de cette société pétrolière prospère après l'éviction de son

Tableau 22. Principales ventes aux enchères réalisées dans le cadre d'échanges de prêts contre actions, 1995

	Date de la vente aux enchères	Paquet mis aux enchères (pourcentage des actions)	Prix du paquet offert (millions de dollars EU)		Adjudicataire officiel (<i>banque assurant la garantie</i>)	Adjudicataire effectif
			Prix de départ	Montant de l'offre gagnante		
Norilsk Nickel ¹	17 nov.	38 (51% des votes)	170	170.1	Oneksimbank (MFK)	Oneksimbank
Iukos	8 déc.	45	150	159	Lagouna (Menatep, Tokobank, SBS Bank)	Menatep
Sidanko ¹	7 déc.	51	125	130	MFK (Oneksimbank)	Oneksimbank
Sibneft	28 déc.	51	100	100.1	SBS Bank et la Compagnie pétrolière financière (Menatep)	Sibneft via la Compagnie pétrolière financière
Surgutneftegaz	3 nov.	40.12	66.7	88.3	Fonds de pension Surgutneftegaz	Surgutneftegaz, Oneksimbank
Lukoil ¹	7 déc.	5	35	35.01	Lukoil, Imperial Bank (Slavianskii)	Lukoil, Imperial Bank
Novolipetskii Metallurgical Kombinat	7 déc.	14.84	30	31	MFK (Oneksimbank)	Oneksimbank

1. Les investisseurs étrangers (y compris les co-entreprises avec participation étrangère supérieure à 25 pour cent) ont été officiellement écartés.

Source : Radyguine.

principal concurrent potentiel, le jour même de la vente, pour vice de forme. L'Oneksimbank a obtenu un bloc de contrôle (51 pour cent de l'ensemble des actions assorties de droits de vote) dans Norilsk Nickel, qui exploite le plus grand gisement de nickel du monde, pour 170.1 millions de dollars, alors que la mise à prix était de 170 millions. L'Oneksimbank avait organisé elle-même la vente aux enchères et avait exclu un concurrent potentiel sous prétexte que la banque qui lui servait de garant n'avait pas suffisamment de capitaux pour couvrir la mise à prix de 170 millions de dollars. Or, il se trouve que le garant de l'Oneksimbank, à savoir l'une de ses filiales, avait apparemment aussi moins de 170 millions de dollars de capitaux à l'époque. L'Oneksimbank a en outre organisé et remporté un appel d'offres portant sur 51 pour cent de la grande compagnie pétrolière

Sidanko, après avoir rejeté une offre concurrente d'une autre banque sous prétexte que cette offre était arrivée avec 17 minutes de retard. Les concurrents ayant la moindre participation étrangère ont été expressément écartés aussi bien de la vente de Norilsk Nickel que de celle de Sidanko. Le géant pétrolier Lukoil a obtenu 5 pour cent de ses propres actions pour 35.01 millions de dollars, alors que son « concurrent » avait fait une première offre de 35 millions. Lukoil et son concurrent avaient comme garant la même banque, elle-même affiliée à Gazprom (comme le concurrent) et Lukoil. Cependant, l'opération la plus controversée de toutes a concerné 45 pour cent de la deuxième compagnie pétrolière de Russie, Lukos, que Menatep a obtenus pour 159 millions de dollars. Il se trouve que c'est précisément Menatep, qui détenait déjà un important bloc d'actions de Lukos, qui a organisé la vente aux enchères. La mise à prix de 150 millions de dollars, nettement inférieure à l'évaluation la plus pessimiste de la valeur des actions, a attiré plusieurs concurrents potentiels, et notamment Inkombank, qui avait d'autres intérêts importants dans la région de Samara. Mais Menatep a pu évincer ces concurrents, qui disent n'avoir jamais été convenablement informés des « conditions » de la vente, pour vice de forme, menant les enchères entre deux sociétés qui lui étaient affiliées (avec la garantie de Menatep dans les deux cas) et obtenant les actions contre un prêt de 159 millions de dollars¹⁹⁰.

La controverse suscitée par les échanges de prêts contre actions, particulièrement dans le climat préélectoral très animé du début de 1996, a contribué à freiner le processus de privatisation au cours de l'année qui a suivi. Alors que les autorités budgétaires s'étaient fixé l'objectif très ambitieux de 12 500 milliards de roubles pour le produit des privatisations au niveau fédéral, 829 milliards de roubles seulement ont été réalisés (1 827 milliards avant paiement des arriérés de salaires aux travailleurs des entreprises privatisées). Quelques grandes opérations prévues, dont la vente d'EES (électricité) et de Sviazinvest (télécommunications) ont été différées ou annulées. Les résultats modestes enregistrés en 1996 sur le plan des privatisations semblent aussi tenir à un décret présidentiel de février 1996, proposant d'éventuels transferts d'actions détenues par l'État fédéral aux administrations régionales, en règlement de dettes fédérales à l'égard des régions. Cela aurait semble-t-il incité 34 administrations régionales à suspendre leurs privatisations, dans l'espoir d'obtenir par la suite une proportion plus importante des actions. Cependant, seul un très petit nombre de transferts de ce type ont effectivement eu lieu¹⁹¹.

En 1997, les conditions et l'ouverture des privatisations par ventes aux enchères ont continué de susciter des controverses, qui auraient contribué au licenciement du directeur du Comité d'État pour la gestion des biens publics au milieu de l'année. Cependant, le rythme des privatisations s'est sensiblement accéléré en raison de plusieurs grandes ventes, y compris 8.5 pour cent d'EES (systèmes énergétiques intégrés), 25 pour cent du géant des télécommunications (Sviazininvest) et des blocs d'actions de quelques compagnies pétrolières au cours des trois premiers trimestres de l'année. Le 1^{er} septembre 1997, le ministère de la Gestion des Biens publics (ex-Comité d'État pour la gestion des biens publics) a annoncé qu'avec une nouvelle grande vente aux enchères en attente dans le secteur des télécommunications, des recettes de privatisation d'un montant de 9 100 milliards de roubles auront été transférées au budget fédéral durant l'année¹⁹², ce qui dépassait largement l'objectif de 4 200 milliards de roubles fixé dans le budget initial de 1997 et celui de 7 600 milliards de roubles fixé dans le budget révisé. L'essentiel de ces recettes provenaient de la vente d'une partie du capital de Sviazininvest. Une nouvelle loi sur les privatisations adoptée au milieu de 1997 a clarifié les procédures à suivre pour les ventes aux enchères et facilite l'annulation des opérations résultant d'une violation de ces procédures¹⁹³. Cette loi exige aussi du gouvernement qu'il soumette pour approbation à la Douma une liste des opérations de privatisation prévues pour l'année suivante. Sur la liste initiale soumise par le ministère de la Gestion des Biens de l'État pour 1998 figure un grand nombre de ventes dans les secteurs des télécommunications, du pétrole, et des transports, devant générer des recettes de 30 000 milliards de roubles (soit 30 milliards de roubles après le 1^{er} janvier 1998). Un élément important de ces ventes est le grand complexe pétrolier, Rosneft, qui pourrait en fin de compte être vendu après la résolution d'un conflit juridique de longue date à propos des droits de propriété sur une entreprise associée, Purneftegaz. D'après la décision du tribunal, Purneftegaz fait partie intégrante de Rosneft.

Certains observateurs pensent que le processus de privatisation s'est en fait inversé, les entreprises privatisées en difficulté financière commençant à rétrocéder des actions à l'État en échange de dettes fiscales ou du maintien de leur solvabilité. Les cas d'AZLT à Moscou et de Kamaz au Tatarstan ont déjà été évoqués. En outre, un certain nombre de sociétés de holding ont apparemment été créées récemment avec une participation importante de l'État¹⁹⁴. L'option offerte au printemps de 1997 aux entreprises pour la restructuration et le règlement de

leurs arriérés d'impôts est intéressante à cet égard¹⁹⁵. En vertu de cette option (décret du gouvernement), les entreprises peuvent restructurer leurs dettes fiscales, en obtenant un différé de paiement de cinq ans pour le principal et de dix ans pour les intérêts et pénalités. Simultanément, un bloc de contrôle d'actions est transféré au Comité pour la gestion des biens publics (actuellement le ministère des Biens publics) en garantie du règlement des impôts. En cas de deux infractions de ce type dans l'année, le bloc de titres est supposé être mis en vente.

Situation institutionnelle, concurrence et perspectives d'avenir

Le déclin persistant de la plupart des entreprises industrielles russes a des conséquences complexes sur le plan social et du point de vue de l'action gouvernementale. D'un côté, il est apparu dès le début de la transition qu'un grand nombre de ces entreprises, dont la valeur ajoutée était généralement négative ou faible en termes de prix mondiaux, ne parviendraient probablement pas à se restructurer. Face à ce problème, la politique économique doit trouver un compromis entre l'imposition de contraintes budgétaires plus rigoureuses, la liquidation des entreprises insolvables et la réaffectation des ressources en faveur des activités rentables, tout en évitant de mettre la population dans une situation trop difficile et de donner naissance à des troubles sociaux. De ce point de vue, la politique économique menée en Russie ces dernières années a eu, au moins, une certaine efficacité. Les contraintes budgétaires ont été rendues plus rigoureuses, les ressources vont de moins en moins aux entreprises les moins rentables et les menaces politiques visant le processus de réforme économique ont été dans l'ensemble écartées jusqu'à présent. En revanche, les problèmes institutionnels et juridiques évoqués ci-dessus continuent de faire obstacle à des restructurations qui seraient sans doute utiles, ainsi qu'à la création de nouvelles entreprises et à leur développement.

Ces problèmes, les menaces croissantes de faillite et la nécessité d'établir et de maintenir de bonnes relations avec les pouvoirs publics afin de pouvoir prospérer contribuent à entretenir une tendance à une intégration plus étroite entre les entreprises industrielles, les établissements financiers et les organes gouvernementaux. Cette tendance a été mise en évidence dans de récentes études sociologiques qui révèlent que les entreprises industrielles souhaitent de plus en plus

exercer leurs activités dans le cadre de groupes financiers-industriels (GFI). Les principales raisons invoquées sont un accès potentiellement plus facile aux prêts des établissements financiers, la possibilité de bénéficier d'avantages spéciaux de la part des pouvoirs publics et le «renforcement des liens et de la coopération avec les organes gouvernementaux fédéraux et régionaux en se montrant capable de participer à la réalisation de programmes régionaux et fédéraux prioritaires»¹⁹⁶. Un certain nombre de GFI importants qui se sont développés autour de banques moscovites et de monopoles naturels, ainsi que leurs motivations, sont examinés en détail au chapitre II et dans l'annexe concernant les grandes banques moscovites. Par ailleurs, certaines administrations régionales et certains ministères industriels ont joué un rôle très actif dans le lancement ou la création de GFI. Si la législation interdit aux administrations régionales de participer officiellement à ces groupes, elles peuvent officieusement y jouer un rôle non négligeable¹⁹⁷.

Le statut juridique et la procédure d'enregistrement des groupes financiers-industriels ont été définis pour la première fois dans un décret présidentiel de décembre 1993. En mars 1997, il y avait officiellement 62 GFI, regroupant plus de 1 000 entreprises industrielles et 90 établissements financiers¹⁹⁸. En vertu d'une loi de novembre 1995 sur les groupes financiers-industriels, ceux-ci ont la possibilité de bénéficier de divers privilèges de la part des pouvoirs publics et de la Banque centrale, tels qu'allègements fiscaux, capitaux d'investissement, droits de vote sur les actions détenues par l'État et abaissement des réserves obligatoires pour les banques commerciales. Cette loi controversée, qui visait à calmer le lobby politique favorable aux GFI largement représenté dans le gouvernement de l'époque, a été soigneusement et astucieusement formulée de manière à désigner tous ces privilèges sous le terme de «possibilités» et non de garanties. De fait, certains avantages, tels que l'abaissement des réserves obligatoires pour les banques, seraient directement en infraction avec d'autres dispositions en vigueur. A la mi-1997, les GFI officiels n'avaient bénéficié de pratiquement aucun de ces avantages¹⁹⁹. Cependant, l'Association des groupes financiers-industriels, qui rassemble 40 groupes officiels, va sans doute occuper une position centrale dans le futur développement institutionnel et économique du pays, à en juger par un projet selon lequel «les GFI auront pour tâche de mener à bien les programmes fédéraux et régionaux, le gouvernement veillant pour sa part à ce que les conditions nécessaires soient assurées dans des domaines tels que les douanes, la

fiscalité et l'assurance»²⁰⁰. Si la loi sur les GFI n'a guère été appliquée jusqu'à présent, elle demeure en vigueur, prête à être exploitée par un gouvernement qui aurait des priorités différentes.

Certains éléments de cette analyse peuvent s'appliquer au cas de la Chine où, dans une situation de quasi-*vide institutionnel* et juridique, les administrations (régionales) ont collaboré avec les entreprises aux termes d'accords bilatéraux s'appuyant sur de multiples interactions, souvent avec grand succès d'un point de vue économique²⁰¹. Si ce modèle peut manifestement être intéressant dans le contexte russe actuel, des politiques tendant à promouvoir une telle évolution risquent cependant de peser très lourdement sur le développement futur de la Russie, qui a hérité d'une vaste infrastructure industrielle souvent inefficace. Ce risque est imputable à la quasi-absence de concurrence commerciale fondée sur des règles de droit, qui peut perpétuer l'inefficience, encourager la recherche de rentes et la corruption et compromettre la capacité d'adaptation de l'économie à l'évolution rapide du marché²⁰². Une telle perspective pose aussi de sérieux problèmes pour les investissements étrangers, étant donné que dans des situations aussi peu transparentes et aussi instables, les investisseurs étrangers seraient manifestement désavantagés par rapport aux GFI russes en l'absence d'une concurrence équitable.

Par conséquent, le gouvernement russe se doit de mener à bien la tâche importante et difficile qui consiste à mettre en place un environnement juridique et réglementaire propre à assurer la transparence et une concurrence équitable. La tendance à la formation de GFI et la nature des relations de ces groupes avec différents niveaux de l'administration rendent cette tâche encore plus complexe. Le Comité d'État antimonopole est chargé d'examiner les créations officielles de GFI et les autres regroupements d'entreprises importants, mais une poignée de grands GFI sont en train de se développer et de se diversifier sans être officiellement déclarés ou en étant seulement déclarés en tant que sous-ensembles de leurs affiliés. En outre, la structure du capital de ces groupes, se caractérisant généralement par des participations croisées complexes et par la création de nombreuses sociétés de holding, pose des problèmes méthodologiques et pratiques supplémentaires en termes de réglementation. Étant donné les pouvoirs et le rôle que peuvent avoir les administrations régionales dans ces groupes, il est particulièrement important que les agences régionales du Comité d'État antimonopole soit renforcées et qu'elles conservent une grande indépendance vis-à-vis des autorités

locales. On notera à cet égard qu'en 1996, 40 pour cent des affaires examinées par le Comité d'État antimonopole ont porté sur des infractions à la loi sur la concurrence censées avoir été commises par des organes gouvernementaux²⁰³.

La concentration croissante des capitaux et des investissements dans les monopoles naturels tels que Gazprom et EES (électricité) rend aussi de plus en plus nécessaire une régulation efficace de ces monopoles. Les monopoles naturels n'entrent pas dans le champ de compétence du Comité antimonopole. La loi sur les monopoles naturels, adoptée en août 1995, prévoyait la création d'organes de régulation permanents, composés de fonctionnaires nommés par le gouvernement pour un mandat de quatre ans, mais la plupart de ces organes n'existaient toujours pas au début de 1997. Le nouveau gouvernement formé en mars 1997 a immédiatement assigné une plus haute priorité à la régulation des monopoles naturels, publiant une série de décrets destinés à : *a*) accroître le contrôle direct de l'État sur la gestion de Gazprom et d'EES par la détention de blocs d'actions de contrôle, *b*) créer une hiérarchie régionale d'organes de régulation pour chaque monopole naturel, *c*) supprimer progressivement d'importantes subventions croisées se reflétant dans les prix de l'énergie et *d*) promouvoir une plus large concurrence dans les branches d'activité concernées²⁰⁴. Cette dernière proposition est loin d'un véritable démantèlement de Gazprom ou d'EES. Dans le domaine de l'énergie électrique, les projets consistent à créer un marché de gros dans lequel un certain nombre d'entreprises concurrentes pourront faire des offres pour obtenir l'accès aux réseaux d'EES. Pour Gazprom, il est prévu de créer des entreprises distinctes pour l'extraction et le transport du gaz et de permettre à des entreprises concurrentes, y compris à des investisseurs étrangers, de soumissionner pour obtenir le droit d'exploiter de nouvelles sources de gaz naturel. Ce dernier projet est peut-être celui qui a été le plus controversé dans les milieux politiques russes, et sa réalisation demeure incertaine²⁰⁵. Cette controverse est sans doute la meilleure illustration des enjeux auxquels la Russie est actuellement confrontée sur le plan institutionnel.

Notes

1. En 1997, la Banque centrale a même commencé à poster sur le World Wide Web des données, textes législatifs, instructions et autres informations importantes (<http://www.cbr.ru>).
2. Abstraction faite des différences éventuelles concernant les déflateurs, l'économie souterraine se serait donc développée à un taux annuel à deux chiffres au cours des premiers mois de 1997.
3. Y compris pour le personnel même du siège du Goskomstat, étant donné les modalités de collecte et de centralisation des données (ou leur absence). Un épais manuel méthodologique a été publié (Goskomstat, 1996a), mais il ne contient guère de renseignements sur la façon dont les activités occultes doivent être estimées.
4. L'estimation de coefficients saisonniers est toutefois entravée par la brièveté des séries chronologiques et par les modifications structurelles de la composition de la production.
5. Les estimations annuelles sont normalement plus robustes que les mesures à fréquence plus élevée. Curieusement, toutefois, l'estimation annuelle de 1995 découlant de ces dernières a été annoncée début janvier 1996 et n'a pas été révisée par la suite. D'aucuns ont estimé, sur la base d'indicateurs de la demande, qu'en 1995 la contraction a été en réalité voisine de 7 pour cent (Gavrilenkov, 1996). En revanche, l'estimation initiale (6 pour cent) de la baisse de 1996 a été légèrement révisée en mai 1997.
6. Sur les coûts de la démilitarisation, voir Gaddy (1996). Un processus de «déconversion» s'est toutefois amorcé au milieu des années 90, lorsque le désavantage comparatif du complexe militaro-industriel dans la production de biens de consommation est devenu manifeste (pour reprendre une plaisanterie bien connue : «L'industrie russe de la défense peut-elle fabriquer une machine à laver aussi bonne qu'une Bosch ? Bien sûr, mais elle coûtera plus cher qu'une BMW»).
7. Ce n'est peut-être pas une simple coïncidence si certains des produits les plus touchés par la baisse sont relativement aisés à produire et à distribuer dans l'économie souterraine : la production d'électricité est probablement plus difficile à dissimuler que celle de produits alimentaires ou textiles.
8. La composante non salariale de la rémunération du travail (par exemple sous la forme de «prêts» sans intérêt consentis par les employeurs) est importante, mais difficile à chiffrer. Il n'en est donc pas tenu compte ici.
9. Cette correction n'est pas possible pour le salaire moyen dans l'ensemble de l'économie, car les arriérés ne sont pas chiffrés dans tous les secteurs. Voir au tableau A5 les séries sous-jacentes des salaires dus et des arriérés.

10. *Izvestia*, 26 novembre 1996.
11. Bloem *et al.* (1996), par exemple, font valoir que ces prix, à la différence des prix à la consommation, incorporent les intérêts implicites sur les paiements en retard. De plus, les estimations des comptes nationaux pour 1993 réalisées dans le contexte du Projet de comparaison européenne montrent que le prix relatif de l'investissement était deux fois plus élevé en Russie qu'aux États-Unis, alors qu'à cette date son volume relatif était déjà plus faible d'un tiers.
12. Les très faibles niveaux nominaux d'utilisation des capacités enregistrés dans certains secteurs ne doivent donc pas induire en erreur : les taux d'utilisation des capacités génératrices de valeur ajoutée positive sont beaucoup plus élevés.
13. En l'absence de déflateurs crédibles pour le commerce extérieur, il est impossible de réaliser une analyse précise des volumes des exportations et des importations globales et de leur contribution aux variations du PIB réel.
14. L'enquête sur la population active étant suspendue depuis 1996, les statistiques récentes du marché du travail, lorsqu'elles sont disponibles, sont moins fiables que les chiffres de 1995.
15. On entend par « petites » entreprises celles qui comptent moins de 100 salariés dans l'industrie et la construction, moins de 60 salariés dans le secteur scientifique, moins de 30 dans le commerce de détail et les services aux consommateurs et moins de 50 dans la restauration et les autres services (conformément à la loi de 1995 sur l'aide publique aux petites entreprises).
16. Les comparaisons avec les années précédentes sont difficiles étant donné l'absence d'enquête sur la population active avant 1992.
17. Ces extrêmes sont extraits d'un échantillon incomplet, qui exclut les Républiques tchétchène et ingouche. On ne dispose pas de données pour la première. La seconde constitue un cas à part : le chômage au sens du BIT y atteignait 33 pour cent en mars 1996 et le chômage recensé 25 pour cent à la fin de 1996 (du fait en partie de la présence de nombreux réfugiés).
18. Cette comparaison internationale, fondée sur le coefficient de variation des taux de chômage régionaux, ne concerne que le chômage recensé, car il n'existe pas en Pologne de données par région tirées de l'enquête sur la population active.
19. La production industrielle n'est sans doute pas une bonne approximation de la production totale, ce qui pourrait affaiblir la corrélation.
20. Toutefois, certains départs « volontaires » sont en fait des licenciements déguisés, les employés ayant été incités à partir par la détérioration de leurs conditions de travail ou découragés de quelque autre façon.
21. Compte non tenu de la flambée des prix en janvier 1992.
22. Si l'hyperinflation est définie par un taux annualisé supérieur à 1 000 pour cent, la Russie a effectivement connu plusieurs poussées d'hyperinflation ; en revanche, si le seuil est fixé à 50 pour cent par mois (soit un taux annualisé voisin de 13 000 pour cent), on ne peut parler d'hyperinflation. Quoi qu'il en soit, l'expérience internationale donne à penser que des taux d'inflation mensuels à deux chiffres ne sont guère soutenables. En l'absence de stabilisation, ils tendent à dégénérer en une spirale explosive des prix.

23. La décélération de l'IPC a été si spectaculaire que les carences de l'indice (voir Koen, 1996) ne sauraient invalider cette description.
24. Depuis janvier 1997, l'IPC observé est un indice en fin de mois couvrant un plus large éventail de produits ; toutefois, la hausse hebdomadaire des prix à la consommation continue d'être estimée, sur la base d'un échantillon plus étroit d'articles.
25. La corrélation dans le temps entre les prix des articles dans un panier donné mesure l'ampleur des variations des prix relatifs. Les coefficients de corrélation analogues dans les économies de marché avancées sont rarement inférieurs à 0.99 (Koen et De Masi, 1997). On ne disposait pas de données aussi complètes pour l'année 1996.
26. Ce pourcentage est calculé comme le nombre de prix contrôlés parmi les 112 000 prix (dans 400 localités, et pour les 280 biens et services inclus dans l'IPC) qui étaient alors suivis par le Goskomstat.
27. Une fourchette similaire avait été instaurée en 1993, mais sans guère de conviction (Koen et Meyermans, 1995).
28. La variation du taux de change réel a été d'une telle ampleur qu'une évaluation fondée sur un taux de change réel multilatéral ne conduirait pas à un résultat qualitativement différent. Le besoin d'un indice du taux de change réel effectif s'accroît cependant car les prix et les taux de change nominaux deviennent plus stables (et aussi au vu de l'appréciation récente du dollar face aux monnaies européennes).
29. On notera que les salaires en dollars sont un indicateur imparfait de la compétitivité, faute d'ajustements reflétant les arriérés de salaire, les formes non salariales de rémunération de la main-d'œuvre et les écarts de productivité.
30. La BCR détenait aussi quelque 3 milliards de dollars d'or (évalué à 300 dollars l'once) plus d'autres métaux précieux et des pierres gemmes. Pour sa part, le ministère des Finances détient quelques réserves de change, mais pour un montant très faible.
31. Voir Williamson (1996) pour une perspective internationale et un plaidoyer en faveur de ce type de règle.
32. La contraction de la part des dépôts en devises s'explique essentiellement par l'appréciation du taux de change réel : exprimés en dollars, ces dépôts ont augmenté entre fin 1994 et fin 1996.
33. Au début de 1997, un responsable de la BCR a estimé que sur les 84 milliards de dollars importés par les banques russes depuis 1993, 64 milliards représentaient des ventes nettes aux particuliers, dont 33 milliards environ restaient en circulation, compte tenu des exportations de billets par les touristes et les pseudo-touristes (ITAR-TASS, 25 mars 1997). A cela s'ajoute le « bas de laine » antérieur. Par ailleurs, Porter et Judson (1996) estiment que 200 à 250 milliards de dollars étaient en circulation hors des États-Unis à la fin de 1995, et notent que la demande étrangère de billets américains, et en particulier de billets de 100 dollars, a augmenté trois fois plus rapidement que la demande intérieure durant la première moitié des années 90. Symptomatiquement, les autorités américaines ont participé à une campagne d'information en Russie lors de l'introduction d'un nouveau billet de 100 dollars au printemps de 1996.
34. Abstraction faite des arriérés cumulés sur les recettes et dépenses publiques.

35. Voir l'appendice III et, pour des informations plus détaillées, la précédente Étude de l'OCDE, Craig *et al.* (1997), Le Houerou et Rutkowski (1996), Nagy Mohacsi (1997), Wallich (1996) et Banque mondiale (1996).
36. Jusqu'à la fin de 1995, l'assiette de l'impôt sur les bénéfiques incluait les paiements de salaires supérieurs à six fois le salaire minimum. Cet élément fournissait environ un quart des recettes au titre de l'impôt sur les bénéfiques.
37. En 1996, les recettes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont représenté 2.5 pour cent du PIB en Russie, contre 7.2 pour cent en Pologne.
38. A la fin des années 80, la taxe sur les ventes d'alcool fournissait près de 10 pour cent des recettes fiscales du budget État de l'URSS (FMI *et al.*, 1991).
39. Cependant, certaines estimations approximatives de source gouvernementale font état d'un montant de 7-8 pour cent du PIB en 1996.
40. Alexachenko et Lopez-Claros (1997) donnent une longue liste d'exemptions, qui est cependant incomplète. Voir aussi OCDE (à paraître) sur les concessions fiscales dans le secteur agro-alimentaire.
41. Ainsi, un décret présidentiel d'avril 1997 annule 15 décisions présidentielles antérieures accordant des exemptions fiscales à des entités telles que le Fonds russe d'investissement industriel, le Consortium russe de l'aviation (groupe industriel et financier), le Programme « Une maison à moi », l'Académie russe des sciences, la société « Trois cents ans de marine russe » et un certain nombre d'associations pour la promotion des sports, des arts ou du jardinage.
42. Simultanément, un projet de Code budgétaire prévoit d'affecter la totalité du produit de la TVA à l'administration fédérale, tandis que les régions conserveraient toutes les recettes au titre de l'impôt sur les bénéfiques.
43. Toutefois, un impôt au taux de 35 pour cent serait applicable aux intérêts sur les dépôts rémunérés à un taux supérieur au taux de refinancement de la BCR.
44. En Pologne, ce taux s'est établi à 3.6 pour cent à la fin de 1995.
45. En mars 1997, la Douma a approuvé un texte de loi ramenant le taux de pénalité à 0.12 pour cent, mais il n'est pas certain que celui-ci ait été mis en application.
46. En mars 1997, la Douma a adopté un texte de loi aggravant les amendes à l'encontre des banques qui retardent les paiements d'impôts, pour les porter à 0.23 pour cent par jour, mais il n'est pas certain que cette loi ait été mise en œuvre.
47. Étant donné que les victimes des faux agents de la police fiscale sont souvent choisies parmi des entreprises qui pratiquent visiblement la fraude fiscale, elles sont peu disposées à porter plainte auprès des autorités légitimes.
48. Ce sigle est une allusion délibérée à la police secrète bolchevique (la Tchéka).
49. L'un des messages est le suivant : « Vous voulez des rues propres et bien éclairées, des hôpitaux bien équipés et des repas de cantine nourrissants pour vos enfants ? Alors, pourquoi ne payez-vous pas vos impôts ? »
50. Conférence de presse des experts du ministère de la Défense (Interfax, 30 janvier 1997). Il faut cependant noter que ces créances peuvent être gonflées pour permettre à un ministère

dépensier d'obtenir ainsi davantage de ressources, ou qu'elles peuvent refléter des engagements pris en excédent des montants budgétisés.

51. La Chambre des comptes de la Douma et la Vetchéka ont rendu publiques certaines malversations.
52. ITAR-TASS, 12 avril 1997.
53. Obligations émises à l'époque soviétique, qui permettaient aux titulaires d'acquérir certains produits (par exemple des automobiles) au bout de quelques années et valant environ 53 000 milliards de roubles.
54. Les statistiques globales de balance des paiements utilisées dans cette section sont les données publiées par la BCR. Elles diffèrent sensiblement de celles publiées par le Goskomstat, qui, sauf mention contraire, sont utilisées ici pour analyser la composition et la répartition géographique des échanges. Dans les deux cas, la surfacturation (des importations) et la sous-facturation (des exportations) dues à la fuite des capitaux, ainsi que la sous-facturation des importations liée à la fiscalité, provoquent une distorsion des données brutes. Les données commerciales des partenaires de la Russie sont elles-mêmes trop incomplètes et insuffisamment à jour pour contribuer utilement à l'interprétation des développements récents des échanges.
55. Si les niveaux récents restent bien inférieurs au pic de 15 milliards de dollars atteint en 1988, on a des raisons de penser qu'une fraction plus importante des exportations d'armes est effectivement payée.
56. Les possibilités d'exemption de droits ont été limitées en août 1996 puis en avril 1997. En principe, tous les bagages d'un poids supérieur à 200 kg ou d'une valeur supérieure à 10 000 dollars sont désormais assujettis aux droits d'importation normaux.
57. L'une des entreprises de services les plus prospères de Novossibirsk est une agence de voyages qui organise des expéditions commerciales de ce type, en particulier vers la Chine. Elle a obtenu des facilités de visas pour ses «touristes», affrète ses propres avions et construit son propre terminal de marchandises parce que la capacité de l'aéroport actuel ne permet pas de faire face à l'expansion de ses activités.
58. Interfax, 23 avril 1997. La Russie a rouvert les postes de contrôle frontaliers en mars 1997.
59. Il s'agit là de la moyenne des droits statutaires. Les taux effectifs n'atteignent que la moitié environ de ce chiffre, compte tenu des exemptions et de la fraude. On a estimé par exemple que les droits de douane ne sont acquittés que sur 35 automobiles pour 1 000 véhicules importés (Shelley, 1997).
60. L'Ukraine a toutefois appliqué la TVA aux importations russes en vertu du principe de destination, alors que la Russie continue d'appliquer la TVA à ses exportations vers l'Ukraine. Les mérites comparés du principe de destination et du principe d'origine pour l'application de la TVA dans les échanges intra-CEI sont examinés par Baer *et al.* (1996).
61. Sur les autres instruments de la dette d'État russe négociés sur le marché international, voir Crédit Suisse First Boston (1995).
62. Du côté de la demande, l'appétit pour la dette des marchés (ré)émergents s'explique en partie par les rendements élevés attendus et par une faible covariance avec le marché mondial (Goetzmann et Jorion, 1997).

63. Beaucoup d'autres sujets de la Fédération ont annoncé leur intention de faire de même (c'est le cas notamment des républiques du Tatarstan, de Sakha-Iakoutie et des Komis et des *oblasts* de Moscou, Samara, Sverdlovsk, Perm et Irkoutsk), mais en septembre 1997 ils n'avaient pas encore reçu un soutien légal explicite de la part de l'administration fédérale. Pour pouvoir emprunter, une administration infranationale de ce type doit remplir notamment les conditions formelles suivantes : être un contributeur au budget d'État, avoir reçu deux notes de crédit internationales, maintenir le niveau de sa dette en devises au-dessous de 30 pour cent de son passif total et les versements d'intérêts correspondants à moins de 15 pour cent de ses dépenses budgétaires (mais en pratique certaines de ces conditions ne sont sans doute pas appliquées).
64. Le principal créancier était l'Allemagne, avec 15 milliards de dollars. Il s'agissait là de la plus grosse opération de rééchelonnement dans l'histoire du Club de Paris.
65. Il s'agit là d'une estimation grossière, étant donné que pour certaines dettes la part exacte des détenteurs non résidents n'est pas connue.
66. Le général Davydov, procureur adjoint, a estimé à la fin de 1996 que les particuliers et entreprises russes géraient quelque 60 000 sociétés offshore et détenaient 40 à 50 milliards de dollars à l'étranger (Itar-Tass, 17 décembre 1996). Bien que ces estimations soient sujettes à une large marge d'incertitude, l'ampleur du phénomène ne fait aucun doute. Voir aussi Tikhomirov (1997).
67. Le recours à cet indicateur sommaire (plus précisément, à la consommation d'électricité) pose des problèmes (Gravrilénkov et Koen, 1995).
68. En réalité, la baisse a été un peu plus prononcée si l'on tient compte de l'instauration en février d'un impôt de 15 pour cent sur les intérêts.
69. Ce programme ramène le rapport des dépenses (définition de la loi de finances) au PIB en 1997 à un niveau à peine inférieur au résultat de 1996. Toutefois, étant donné l'alourdissement de la charge d'intérêts, cela implique une réduction sensible des autres crédits. Par ailleurs, les coupes proposées par le gouvernement ne sont pas uniformes et touchent certains des (nombreux) domaines que la loi de finances avait «protégés».
70. Pour effectuer ce règlement, Gazprom a versé 10 000 milliards de roubles en espèces et annulé des factures de gaz naturel dues par l'armée et par d'autres entités financées par l'administration fédérale.
71. En 1995 la récolte céréalière est tombée à son niveau le plus bas depuis 1963, et elle a été encore très médiocre en 1996. Pour une étude détaillée de l'agriculture russe, voir OCDE (à paraître).
72. Tous les paiements d'intérêts sont inclus parmi les dépenses dans ce projet de loi, contrairement à la pratique antérieure.
73. Ces dernières années, le taux de refinancement de la BCR, tout en continuant à servir de point de référence, n'est plus le taux auquel le refinancement se fait réellement. La plupart des taux varient en fait entre les taux d'adjudication, qui sont souvent plus élevés, et les taux Lombard, qui sont légèrement plus faibles. Or, ces dernières années, non seulement les taux ont été élevés, mais les sources de refinancement ont été strictement rationnées.
74. Voir le chapitre I pour une description de ces différents types de titres d'emprunt d'État.

75. Des détails supplémentaires sur ces relations et les profits des banques sont fournis ci-après et dans l'annexe I.
76. Étant donné la situation des banques commerciales, qui sont les institutions financières les plus développées et les mieux capitalisées de Russie, certaines études soulignent le rôle potentiel de premier plan que ces banques pourraient jouer dans l'investissement et le gouvernement d'entreprise. Voir, par exemple, Aoki (1995) et Litwack (1995).
77. Pour une définition et une analyse des *veksels*, voir l'annexe consacrée aux substituts de la monnaie.
78. Il semble toutefois que les banques commerciales aient été quelque peu négligentes en matière de constitution de provisions pour ces prêts. Comme le montre le tableau 9, le pourcentage de réserves obligatoires est passé de 60 à 72 pour cent entre le 1^{er} janvier 1996 et le 1^{er} janvier 1997.
79. Information fournie par la Banque centrale de Russie.
80. Ces tendances sont évoquées en détail ci-après.
81. Voir un exposé à ce sujet dans *Ekspert* (1997b). D'après Martanus (1997) environ 20 pour cent de tous les crédits commerciaux sont constitués de reconduction de créances douteuses.
82. Voir Osetrov (1997).
83. On trouvera le développement d'une théorie de ce type dans Aghion et Bolton (1996). Des réglementations bancaires trop laxistes ou trop strictes peuvent avoir des conséquences négatives pour l'exactitude des états financiers. Dans le premier cas, les banques peuvent chercher à être renflouées, et dans le deuxième cas, elles essaient d'éviter les sanctions.
84. Voir OCDE (1997b).
85. L'identification de ces banques, leurs bilans respectifs et leurs caractéristiques sont présentés à l'annexe consacrée aux grandes banques de Moscou. Après la Sberbank, les 22 banques les plus importantes par le total des actifs nets ont également leur siège à Moscou. La vingt-quatrième banque est située à Saint-Petersbourg. Le fait d'avoir choisi les 23 premières banques de Russie sert à montrer que la majorité des banques les plus importantes ont désormais leur siège à Moscou.
86. Ces chiffres ont été calculés à partir des comptes consolidés agrégés de la BCR et des états financiers publiés par la Sberbank et les 22 autres banques. Bien que des différences comptables semblent apparaître entre ces deux sources d'information, certaines vérifications ont confirmé à tout le moins leur exacte approximation. Les indices de concentration de la BCR pour les actifs et les crédits, par exemple, sont très proches des indices implicites que l'on voit aux tableaux, et il en va de même pour les chiffres de la Sberbank.
87. Le 1^{er} juillet 1996, les lettres de change détenues par les banques se composaient essentiellement de a) lettres de change émises par des entreprises et des organisations (60 pour cent) et b) de *veksels* d'autres banques (21 pour cent); (information fournie par la BCR.)
88. Efremov (1997).
89. Osetrov (1997).
90. L'utilisation du terme « groupe financier-industriel » dans le cas de la Russie prête à confusion étant donné que les mesures législatives datant de 1993 et 1995 confèrent au « groupe

industriel et financier» un statut juridique officiel d'organisation économique en Russie. Cependant, les groupes industriels et financiers les plus importants de Russie sont en fait formés autour des grandes banques de Moscou ou de monopoles naturels, et ne sont pas enregistrés en tant que tels, ou n'ont enregistré que certaines de leurs banques et de leurs sociétés. Inversement, de nombreux groupes se sont enregistrés en tant que tels, mais ne fonctionnent pas économiquement ensemble d'une façon significative. Pour éviter la confusion, le terme «groupe financier-industriel» sera toujours utilisé dans ce chapitre pour désigner des groupes réels, par opposition aux groupes enregistrés. Pour une analyse des groupes enregistrés, voir le chapitre III.

91. Voir un examen détaillé de certains de ces transferts au chapitre III.
92. En fait, dans le bilan consolidé de toutes les banques de Moscou en 1993, la part des crédits à long terme dans le total des crédits était de 1.2 pour cent, contre 3 pour cent pour l'ensemble du système bancaire (Efremov, 1997). Ceci correspond également aux données d'enquête présentées pour les 503 banques de Moscou évoquées plus haut. Si l'on s'en tient aux dix plus grandes banques de cet échantillon en janvier 1997, qui figurent toutes dans la liste indiquée ci-après, le rapport entre les crédits à long terme et l'ensemble des crédits tombe même à 0.8 pour cent (les chiffres sont tirés de la base de données du *Laboratoriia Problem Finansovogo Sektora*, TSEMI RAN, Moscou). Il est probable que le coefficient légèrement plus élevé à l'extérieur de Moscou est imputable aux «banques d'investissement» régionales, dont la plupart sont des anciennes succursales de la Promstroïbank et restent en général les plus grandes banques dans de nombreuses régions. Leurs crédits d'investissement sont toutefois souvent assurés de façon partielle ou totale par les administrations régionales.
93. C'est la conclusion à laquelle arrivent les analystes du périodique *Kommersant Daily* (Bagrov, 1997), qui a obtenu plusieurs estimations différentes émanant de divers départements du ministère des Finances. Il semble que ces garanties publiques aient été octroyées sous une série de formes différentes, ce dont aucun responsable du ministère des Finances n'avait à lui seul une connaissance exhaustive. Pismennaïa (1997) de *Finansovye Izvestiia* évoque le chiffre de «37 600 milliards de roubles et de 289.3 millions de dollars». Ce chiffre est également cité par le président de la Chambre haute du Parlement, E. Stroeïev, le 13 mai (Baranov, 1997). Un des aspects intéressants de ce phénomène est que le montant des dépenses inscrites au budget fédéral au titre des garanties de prêts n'est souvent pas le montant réellement reçu par les personnes physiques ou morales visées, dans la mesure où les intérêts et autres frais encourus par les banques participantes sont déduits. Les coupes effectives dans les dépenses inscrites au budget fédéral en 1996 ont donc été encore plus importantes qu'il n'y paraît sur le papier. Il en va de même pour la plupart des administrations régionales. La négociation de ce type d'accord bilatéral avec une banque se prête à la corruption et au détournement de fonds.
94. Voir tableau An.1 dans l'annexe sur les grandes banques de Moscou pour une description détaillée des cas de détention de fonds budgétaires dans les grandes banques commerciales.
95. Selon *Banki i Birzhi Segodnia* (1997).
96. *Rossiiskaïa Gazeta* (1997b).
97. Semenov et Trosnikov (1997).

98. Au printemps de 1997, les activités financières de l'État par le biais des banques agréées se sont poursuivies à un rythme soutenu. En avril, par exemple, plusieurs grandes banques de Moscou, notamment celles du groupe Oneksimbank, ont été choisies pour conduire une grande opération consistant à rembourser les dettes contractées par les administrations régionales au gouvernement fédéral grâce à des émissions nouvelles d'obligations régionales (Makarov, 1997). En outre, plusieurs banques agréées ont été choisies pour un grand programme public dans le secteur de l'espace et de la défense (Bazhenova, 1997). Les arriérés de paiements de retraite seraient également payés sous forme de lettres de change émises par des banques agréées.
99. On trouvera dans Cooper (1995) une analyse détaillée de ces conceptions des groupes financiers-industriels dans les cercles politiques russes.
100. *Segodnia* (1997b).
101. *Kommersant Daily* (1997).
102. Le territoire de l'Altaï et Sakhaline représentent des exemples extrêmes où pratiquement toutes les banques commerciales sont devenues insolvables. Pour l'Altaï, voir *Banki i Bankovskaïa Deiatel'nost* (1997a).
103. Andreev (1997).
104. Certaines régions, comme les *oblasts* de Novgorod et de Saratov, ont mené une campagne active pour attirer les banques de Moscou en leur offrant des exonérations fiscales temporaires spéciales (locales) ou en accordant des garanties aux banques qui investissent dans la région. Voir *Finansovye Izvestiia* (1997a), *Saratovskie Vesti* (1997).
105. *Agentstvo finansovoi informatsii* (1997).
106. Dans l'*oblast* d'Omsk, par exemple, les banques locales ne représentent plus que 30 pour cent des crédits commerciaux (voir Tokareva, 1997). La situation est similaire dans l'*oblast* d'Oulianovsk.
107. Le gouverneur d'Irkoutsk a demandé aux banques agréées non seulement d'effectuer les émissions d'obligations locales, mais également de faire l'acquisition de 1 pour cent de toutes les émissions dont elles assurent la gestion, ce qui a désavantagé les banques locales relativement modestes (*Rossiiskaïa Aziia*, 1997).
108. Toutes ces régions ont bénéficié de notations « au-dessus de la moyenne » ou « très élevées » sur leur « degré de développement infrastructurel » du secteur bancaire en 1995, selon un rapport TACIS sur le développement régional. En dépit d'une campagne active du gouverneur de l'*oblast* de Novossibirsk en 1996 visant à soutenir et à n'agréer que les banques locales, les succursales de Moscou ont néanmoins commencé à pénétrer ce marché, qui devrait devenir le centre financier de la Sibérie occidentale et centrale. Pendant les neuf premiers mois de 1996, les banques extérieures (en majorité de Moscou) ont augmenté leurs parts des crédits à la région de 26 à 35 pour cent, et leur part des ressources mobilisées de 31 à 35 pour cent (calculs établis par l'OCDE à partir de données obtenues des services de la Banque centrale de Novossibirsk). Un phénomène similaire se développe dans l'*oblast* de Nijnii-Novgorod, où la part des actifs des banques extérieures, même sans tenir compte de la Sberbank, a doublé pendant l'année (calculs établis par l'OCDE à partir de données obtenues des services de la Banque centrale de Nijnii-Novgorod). La grande banque de Moscou Inkombank représenterait à elle seule 13 pour cent du marché des crédits dans la

- région (Morozov, 1997). De même, dans la république d'Udmourtie, les actifs des succursales des banques externes (de Moscou) ont augmenté de plus de 100 pour cent en 1996, et dépassent maintenant les actifs des banques locales (*Delovoï Ekspress*, 1997a). Dans l'oblast de Tioumen, relativement riche en ressources et indépendant financièrement, les banques régionales restent dominantes, ayant réussi à attirer une proportion relativement importante de dépôts des ménages (qui représentaient en 1996 15 pour cent des ressources mobilisées) et possédant des actifs de 10 fois supérieurs environ à ceux des succursales locales des banques de Moscou au début de l'année 1997. Mais même dans cette région, la dynamique est de plus en plus en faveur des banques de Moscou. Les actifs des banques régionales au cours des six premiers mois de 1996 sont restés relativement constants en termes réels, alors que les actifs des succursales de Moscou dans la région ont doublé (*Rossiiskaïa Aziia*, 1996).
109. *Rapport TACIS* (1996).
 110. Ces problèmes sont analysés en détail dans Fazullina (1997).
 111. Voir le chapitre III pour un examen de ces problèmes dans l'industrie russe.
 112. Voir l'annexe sur les grandes banques de Moscou pour une analyse plus détaillée de ces banques et des groupes financiers-industriels qui leur sont associés.
 113. *Delovoï Ekspress* (1997b).
 114. *Menatep Group* (1997), *Unexim Group* (1997).
 115. *Segodnia* (1997a).
 116. *Delovoï Mir* (1977a) et Sinitskii (1997).
 117. Silantev (1997).
 118. Citation de Makovskaïa (1997).
 119. Chapitre I, partie 1, articles 25 et 64 du code civil de la Fédération russe (1994), tel qu'il est publié dans *Grazhdanskii kodeks*. (1996).
 120. Hendley *et al.* (1997).
 121. A ce sujet voir Martanus (1997).
 122. Loi fédérale (1992).
 123. Information fournie par l'Agence fédérale sur les faillites.
 124. De fait, l'importance du problème de hasard moral est directement liée aux incertitudes globales qui réduisent l'efficacité du contrôle ponctuel (Hart et Moore, 1987).
 125. On trouvera une description claire de ce schéma de double prêt dans Talskaïa (1997).
 126. Voir l'annexe consacrée aux substituts de la monnaie pour des informations plus détaillées.
 127. Ce cas est évoqué dans Shcherbatiouk (1996).
 128. Information fournie par la Banque centrale de Russie.
 129. Dans certains cas, les signaux d'alarme ont déstabilisé les anticipations. En juin 1996 par exemple, la Banque centrale a entrepris un examen d'ensemble de Inkombank. La première déclaration de la commission d'examen a fait l'effet d'une onde de choc sur les marchés de capitaux : «Les données collectées nous permettent de conclure qu'il existe un risque véritable qu'Inkombank ne puisse honorer ses obligations envers les clients, les déposants et les créanciers.» En juillet, cette déclaration a été «corrigée» pour faire place à : «Les

données collectées nous permettent de conclure qu'Inkombank bénéficie d'une liquidité, d'une profitabilité et d'une stabilité très satisfaisantes qui lui permettent totalement d'honorer tous ses engagements envers les déposants et les créanciers» (*Aktsionernyi bank Inkombank* (1997) p. 4). Il est difficile de conclure quoi que ce soit de ces déclarations et autres rumeurs analogues sur les grandes banques. D'un côté, étant donné que dans le secteur bancaire les anticipations négatives risquent de se concrétiser par un simple effet d'annonce, il est compréhensible que les autorités de la Banque centrale soient tentées de dissimuler des informations négatives lorsque les banques concernées présentent un risque systémique. D'un autre côté, étant donné la concurrence intense entre les grandes banques de Moscou, beaucoup de ces dernières seraient très heureuses de payer pour de la mauvaise publicité à propos de leurs concurrents.

130. Pour les arriérés de paiement, voir aussi le graphique 14 au chapitre 1.
131. Indépendamment de l'*Étude* de l'OCDE de 1995, ces conclusions se retrouvent dans diverses analyses et études de cas. Se fondant sur l'enquête mensuelle régulière du *Russian Economic Barometer*, Kapeliouchnikov (1997) estime que le marché du travail russe fait montre d'un degré de flexibilité et de mobilité plus élevé que dans la plupart des autres pays en transition. Voir aussi Gimpelson et Lippoldt (1997) sur ce point et sur la question du déploiement de la main-d'œuvre au sein des entreprises.
132. Goskomstat.
133. Sur la question des *veksels*, voir aussi l'annexe consacrée aux substituts de la monnaie.
134. Ces chiffres s'accordent avec les résultats d'une autre enquête récente réalisée à Moscou et à Ekaterinbourg (voir Hendley *et al.*, 1997).
135. Voir le tableau An.2 de l'annexe sur les substituts de la monnaie.
136. Décret présidentiel n° 4144 du 18 août 1996 (*Sobranie zakonodatelstva* (1996b)).
137. Voir Hendley *et al.* (1997).
138. Répondant à cette préoccupation, une loi du 11 mars 1997 interdit formellement aux sujets de la Fédération d'émettre des *veksels*. Mais cette loi pourrait n'avoir qu'une portée restreinte. De nombreux sujets de la Fédération n'émettent pas eux-mêmes d'effets mais choisissent dans ce but des banques «agrées» auxquelles ils accordent une garantie. Cette «garantie» est souvent un simple consentement de l'administration régionale à accepter les *veksels* de banques déterminées (généralement à leur valeur faciale) pour le règlement de l'impôt.
139. On notera cependant que la situation varie d'une région à l'autre. Dans l'*oblast* de Novossibirsk, par exemple, ces comptes ont diminué de 14 pour cent en termes nominaux en 1996 (renseignements fournis par la succursale de la BCR dans l'*oblast* de Novossibirsk, calculs de l'OCDE).
140. De fait, un grand nombre d'enquêtes et de sanctions ont touché des entreprises qui n'ont pas respecté le décret présidentiel n° 4144 et n'ont pas centralisé leurs paiements et leurs encaissements dans des comptes bancaires uniques. Quatre mille entreprises ont été contrôlées. Des infractions au Décret ont été constatées pour la majorité d'entre elles (2 564 entreprises) et il en est résulté un supplément de recettes de 1 670 milliards de roubles (Service fédéral des impôts, 1997).

141. Voir également le chapitre II et l'annexe sur les substituts de la monnaie, qui analysent les raisons pour lesquelles les banques commerciales sont souvent incitées à octroyer des crédits libellés en veksel.
142. Vitrianskii (1997).
143. On a recensé un millier d'affaires de ce genre en 1996. Cependant, comme indiqué au chapitre II, très peu d'actions ont été engagées par des créanciers commerciaux (banques), étant donné les problèmes persistants liés à la législation et à son application sur les marchés du crédit.
144. Loi fédérale (1992).
145. *Sobranie zakonodatelstva* (1996d).
146. Bien au contraire, le ministère des Finances, la Banque centrale et le Service fédéral des impôts ont publié une lettre datée du 22 août allant à l'encontre du décret présidentiel, puisqu'elle recommandait aux banques de prélever les dettes fiscales sur les comptes des entreprises avant tout autre paiement, y compris les salaires. Voir Khamraev (1997).
147. *Segodnia* (1996).
148. La grande entreprise de construction automobile Avtovaz a été contrainte de vendre plus de 50 pour cent de ses actions pour régler ses dettes passées. Un programme de 1997 prévoit l'émission et la vente d'actions (notamment de l'usine Norilsk Nickel) en vue du règlement des arriérés d'impôts.
149. Voir OCDE (1996b).
150. On peut citer en exemple la mine à ciel ouvert de Kedrovskii dans l'oblast de Kemerovo. Cette mine est l'une des plus rentables de la région. Bien que ses actifs sociaux aient été officiellement transférés à l'administration municipale, les autorités locales ont « demandé » que la mine continue à les financer sur son propre budget (information recueillie lors d'un entretien avec des représentants de la direction et des services comptables de la mine à ciel ouvert de Kedrovskii, Kemerovo, 30 janvier 1997).
151. Il est à noter que la part de l'investissement dans le PIB en Russie est quelque peu difficile à estimer et à interpréter. Goskomstat a obtenu ses estimations, à partir des parités de pouvoir d'achat utilisant les prix de 1993, qui montrent un investissement de 11.7 pour cent du PIB en 1993, tombant à 7.8 pour cent en 1996. Voir tableau 17.3 dans Goskomstat (1997).
152. Un certain nombre de spécialistes estiment qu'en dépit de ces investissements élevés, le niveau de la consommation en URSS a été maintenu, durant les années 70 et 80, au prix d'une dépréciation du stock de capital. Voir Schroeder (1985).
153. Chiffres fournis par le ministère de l'Économie de la Fédération de Russie. Selon les prévisions officielles du ministère faites au début de 1997, les parts d'investissement de Gazprom et d'EES augmenteront en 1997 pour atteindre 13 et 9.7 pour cent respectivement, tandis que la part de MPS diminuera très légèrement pour revenir à 3.8 pour cent.
154. Sur ce point, voir au chapitre II.
155. Goskomstat.

156. Il s'agit là de l'estimation officielle du Goskomstat et du gouvernement russe. Toutefois, on l'a noté au premier chapitre, les entrées de capitaux indirects dans la balance des paiements en 1996 sont encore plus massives, à 7.5 milliards de dollars.
157. Estimations préliminaires de Goskomstat.
158. Gouvernement de la Fédération de Russie (1995).
159. *Rossiïsskaïa Gazeta* (1996). Le projet de loi sur le partage de la production, élaboré par le gouvernement en 1995, prévoyait essentiellement la possibilité d'un contrat bilatéral pour le partage des bénéfices futurs découlant de l'exploitation de gisements de ressources naturelles, partage qui serait stable dans le temps et largement indépendant de la législation fiscale et des autres réglementations en vigueur. La loi adoptée par la Douma contient des clauses additionnelles stipulant que tous les accords de ce type doivent être compatibles avec les autres lois et réglementations existantes, que le gouvernement peut modifier unilatéralement le contrat en cas de «bouversement des circonstances» et que tous les accords sont soumis à l'agrément formel de la Douma elle-même.
160. Ministère de l'Économie (1997).
161. En 1996, les financements publics prévus des investissements ont été réalisés à moins de 40 pour cent. En particulier, le cofinancement de l'État pour les projets d'investissement (État : 20 pour cent, financements externes : 80 pour cent) a été réalisé à moins de 10 pour cent. Apparemment, certaines entreprises avaient levé des fonds sur les marchés financiers dans l'espoir que l'État honorerait ses engagements de cofinancement se sont retrouvées dans une situation difficile. Voir Urinson (1997).
162. Voir, par exemple, Tirole (1991).
163. *Sobranie zakonodatelstva* (1996a et 1996c).
164. *Delovoï Ekspress* (1997).
165. OCDE (1995).
166. L'enquête peut-être la plus importante, couvrant un échantillon aléatoire de 214 entreprises nouvellement privatisées, réalisée par Earle, Estrin et Leshchenko (1996), fait apparaître que 65 pour cent des entreprises examinées sont officiellement contrôlées par les travailleurs, 19 pour cent par les cadres dirigeants et 16 pour cent par des investisseurs externes.
167. Blasi, Kroumova et Kruse (1997), page 93.
168. Radyguine (1997a).
169. Blasi (1997). Il est intéressant de noter que la participation étrangère est beaucoup plus élevée dans les grandes entreprises, encore que certaines de ces sociétés «étrangères» puissent dissimuler des investissements russes en provenance de l'étranger.
170. Voir Radyguine (1997b).
171. Blasi (1997) et Blasi, Kroumova et Kruse (1997) constatent que l'âge moyen des administrateurs d'entreprise est encore supérieur à 50 ans. Ces hommes ont donc été formés sous le système soviétique. Certes, les compétences de gestion étaient alors souvent importantes pour la promotion (de même que les relations politiques), mais l'esprit d'entreprise requis pour une restructuration ou une réorganisation réussie avec prise de risque n'était généralement pas récompensé.

172. Ces dernières années, un exemple semblable à l'échelon fédéral a été l'instauration en 1995 d'un nouvel « impôt sur les salaires élevés » (38 pour cent des salaires en excédent de la « norme ») qui a été appliqué rétroactivement jusqu'à l'année 1993. En 1996, une modification des règles fiscales a supprimé la déduction des pertes de change dues à la fluctuation du rouble, et cette mesure a été appliquée rétroactivement à partir du 1^{er} janvier 1994.
173. Administration présidentielle (1996).
174. Administration présidentielle (1997).
175. Comité d'État antimonopole (1996).
176. Voir OCDE (1996*a*).
177. Richter et Schaffer (1996).
178. Dmitrouk (1997).
179. Orlov (1997) fait état de ce qui semble être une autre étude réalisée par le Goskomstat. Les informations ont été rassemblées auprès d'échantillons répondant à la même définition que les statistiques indiquées au tableau 20 pour janvier 1996. D'après cette étude, il y avait au milieu de 1996 804 700 PME, employant 5 619 000 travailleurs à temps plein.
180. D'après une estimation du Comité d'État pour la promotion et le développement des petites entreprises, qui tente également de tenir compte des emplois à temps partiel et des emplois indirects, la proportion se situerait entre 15 et 18 pour cent (GKRP, 1997).
181. Voir Eurostat (1996).
182. Voir Blinov (1996), Chepourenko (1996), GKPR (1997), et Radaev (1996).
183. Frye et Shleifer (1997).
184. Radaev (1996).
185. Goskomstat. Les chiffres correspondants étaient de 20 et 15.5 pour cent respectivement en 1995 (OCDE, 1996*d*).
186. Goskomstat.
187. Ce point de vue est présenté, par exemple, dans Vilenskii (1996). Lorsque les premières PME légales sont apparues en Russie sous la forme de « coopératives » à la fin des années 80, diverses possibilités d'arbitrage se sont présentées pour canaliser les ressources publiques vers le secteur privé par le biais de contrats entre des entreprises d'État et des coopératives, ces dernières étant généralement rémunérées, pour certains « services » particuliers, sur les fonds d'investissement (bloqués) des premières. Le progrès des réformes et les privatisations ont progressivement réduit ces possibilités, mais d'autres possibilités, plus subtiles, ont subsisté. Par exemple, une grande entreprise déficitaire ayant des arriérés de salaires et d'impôts, ou recevant des aides directes ou indirectes, peut rémunérer une PME pour un « service », après quoi la PME devient insolvable et se met en liquidation. Les prix de transfert (prix élevés des intrants fournis à des entreprises subventionnées et bas prix de la production de ces mêmes entreprises) sont un autre mécanisme utilisé à cette fin. Ainsi, la diminution des aides aux grandes entreprises a peut-être eu, statistiquement du moins, un effet négatif sur le nombre de PME déclarées et sur l'emploi dans ce secteur, ce qui constitue une raison supplémentaire d'être prudent lorsqu'on cherche à évaluer les conséquences des statistiques figurant dans le tableau 20 en termes de bien-être.

188. *Sobranie zakonodatelstva*. (1995).
189. Voir l'annexe sur les grandes banques moscovites pour une description détaillée de celles-ci.
190. La plupart des informations figurant dans ce paragraphe sont empruntées à Radyguine (1997b) et à l'Institut pour l'économie en transition (1997) (chapitre sur les privatisations).
191. D'après *Russian Economic Trends* (1997).
192. Kalinichenko (1997).
193. *Sobranie Zakonodatelstva* (1997a).
194. Voir Radyguine (1997b).
195. *Sobranie zakonodatelstva* (1997b).
196. Vinslav (1996), p. 18.
197. La majorité des premiers GFI à être officiellement déclarés en 1993 et au début de 1994 semblent avoir été créés à l'initiative d'administrations régionales, telles que Ouralskie Zavody (Oudmourtie), Sokol (Voronezh), Dragotsennosti Ourala (Ekaterinburg) et Sibir (Novosibirsk). Les ministères qui ont joué un rôle particulier dans la création et le développement des GFI sont ceux de la métallurgie (Magnitogorskaïa Stal, Nosta-Gaztrouby) et de l'industrie chimique (Ruskhim). Voir Karlova (1996).
198. Baskaev (1997).
199. Exceptionnellement, deux groupes, Ruskhim et Nosta-Gaztrouby, ont bénéficié de droits de vote sur des actions détenues par l'État. Mais il est difficile de dire si leur statut de GFI a été un facteur important dans ce cas.
200. Citation empruntée à Baskaev (1997).
201. Voir Nee et Su (1995).
202. Ces idées sont examinées en détail dans Litwack (1997).
203. Information communiquée par le Comité d'État antimonopole de la Fédération de Russie.
204. *Rossiiskaïa Gazeta* (1997a).
205. Koshkareva et Narzikoulov (1997) y sont très défavorables.

Bibliographie

- Administration du Président de la Fédération de Russie (document) (1996), «O rezoultatakh proverki ispolneniia federalnogo zakona “Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii”», résultats d’une enquête sur les administrations autonomes locales réalisée par l’Administration du Président.
- Administration du Président de la Fédération de Russie (document) (1997), «O regoulirovanii ekonomicheskoi politiki subiektov Rossiiskoi Federatsii», Rapport du Département information-analyses de la Division territoriale de l’Administration du président sur la régulation des politiques économiques des sujets de la fédération.
- Agenstvo finansovoi informatsii (1997), «Filialii bankov sviazyvaiout Moskvou s regionami», *Segodnia*, 22 septembre.
- Aghion, P. et P. Bolton (1996), «Delegated Financial Restructuring in Eastern Europe», document ronéoté, avril.
- Alexandrov, V. (1997), «Alfa-Bank kreditouet selskoe khoziaïstvo», *Finansovye Izvestiia*, 22 avril.
- Alexandrova, A. et J. Braithwaite (1997), «Reality-Based Targeting of a Poverty Benefit in Russia: Three Experiments with Alternative Approaches to Means-Testing», document ronéoté, Banque mondiale.
- Alexashenko, S. et A. Lopez-Claros (1997), document ronéoté sans titre, FMI.
- Alpha Group, Dun and Bradstreet (1997), «Business Information Reports of Financial Industrial Groups», mars.
- Andreev, V. (1997), «Moskovskie banki razvivaioutsia bystree regionalnykh», *Ekonomika i Zhizn: moskovskii vypusk*, p. 5, 12 avril.
- Aoki, M. (1995), «Controlling Insider Control: Issues of Corporate Governance in Transition Economies», dans Aoki, M. et Kim, H. (éd.), *Corporate Governance in Transition Economies*, Washington D.C., Banque mondiale.
- Baer, K., V. P. Summers et E. M. Sunley (1996), «VAT: A Destination VAT for CIS Trade», *Moct-Most*, vol. 6, n° 3, pp. 87-106.
- Bagrov, A. (1997), «Minfin otnyne ne garant», *Kommersant Daily*, p. 9, 14 mai.
- Banki i Bankovskaïa Deiatelnost* (1997a), «Po dannym glavnogo upravleniia Tsentrobanka po Altaïskomou kraïou, bankovskouiou sistemou Altaïa ozhidaet rezkoe potriasenie», 24 janvier.
- Banki i Bankovskaïa Deiatelnost* (1997b), «Novaïa tselina Inkombanka», 7 février.
- Banki i Birzhi Segodnia* (1997), «Kommercheskie banki v Rossii iavliaioutsia kroupneishimi sobstvennikami privatizirovannykh gospredpriatii», 5 mai.

- Bankovskii Delovoi Tsent (1996), *Veksel – prakticheskoe posobie po primeneniuiu (rekommendatsii predpriiatiiam)*, Moscou.
- Banque centrale de Russie (1996), *Instruktsiia Banka Rossii ot 30/01/96 g. No. 1*, «O poriadke regoulirovaniia deiatelnosti kreditnykh organizatsii», site Internet, <http://www.cbr.ru/system/il.htm>.
- Banque mondiale (1995), *Poverty in Russia: An Assessment*, Banque mondiale, Washington DC.
- Banque mondiale et Goskomstat (1995), *Russian Federation: Report on the National Accounts*, Washington DC et Moscou.
- Banque mondiale (1996), *Fiscal Management in Russia*, Washington DC.
- Baranov, A. (1997), «Pri kazne zhirouiet 5 bankov», *Pravda*, p. 1, 21 mai.
- Baskaev, K. (1997), «Finansovo-promyshlennye grouppy oboidoutsia bez sredstv bioudzheta», *Finasovye Izvestiia*, p. 11, 29 mai.
- Bazhenova, E. (1997), «Kak zaniat trillion», *Kommersant Daily*, 29 avril.
- Bell, C. (1996), «Die Finanzwirtschaft Rulands: Formelle Institutionen und Realität», *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien*, n° 54.
- Blasi, J. (1997), «The Hundred Largest Companies in the Russian Federation: A Preliminary Research Note on Ownership, Governance and Restructuring», document ronéoté, mars.
- Blasi, J., M. Kroumova, et D. Kruse (1997), *Kremlin Capitalism: Privatizing the Russian Economy*, Cornell University Press, Ithaca NY.
- Blinov, A. (1996), «Maloe predprinimatelstvo i bolshaia politika», *Voprosy Ekonomiki*, n° 7, pp. 39-45.
- Bloem, A., P. Cotterell et T. Gigantes (1996), «National Accounts in Transition Countries: Distortions and Biases», IMF Working Paper n° 130.
- Boffito, C. (1996), *Le regioni russe*, Banca Commerciale Italiana.
- Braithwaite, J. (1997), «The Old and New Poor in Russia», dans Jeni Klugman (éd.), *Poverty in Russia: Public Policy and Private Responses*, Banque mondiale, pp. 29-64.
- Brodsky, B. (1997), «Dollarization and Monetary Policy in Russia», Banque de Finlande, *Review of Economies in Transition*, n° 6, pp. 49-62.
- Bureau d'État des statistiques de la Chine (1996), *China Statistical Yearbook 1996*, Pékin.
- Cambridge University Press (1994), *The Cambridge Encyclopaedia of Russia and the Former Soviet Union*, p. 374.
- Chepourenko, A. (1996), «Problema finansirovaniia v rossiiskom malom biznese», *Voprosy Ekonomiki*, n° 7, pp. 59-71.
- Comité d'État antimonopole (1996), *Gosoudarstvennyi doklad o razvitii konkourentsii na tovarnykh rynkakh Rossiiskoi Federatsii*, Moscou.
- Comité d'État pour la politique industrielle (1996), *Finansovo-promyshlennye grouppy Rossiiskoi Federatsii*, Mezhdedomstvennyi analiticheskii tsentr, Moscou.
- Commander, S., F. Qimiao et M. E. Schaffer (éd.) (1996), *Enterprise Restructuring and Economic Policy in Russia*, EDI/Banque mondiale, Washington DC.

- Cooper, J. (1995), «Financial Industrial Groups and the Formation of the Russian Corporate Economy», papier présenté au Séminaire du CREES sur les Groupes industriels et financiers, Université de Birmingham, 29 novembre.
- Craig, J., J. Norregaard et G. Tsibouris (1997), «The Russian Federation», dans *Intergovernmental Issues*, T. Ter-Minassian (éd.), FMI, à paraître.
- Crédit Suisse First Boston (1995), *A Guide to Russian Debt Markets*, décembre.
- Deliaguine, M. (1997), «Inostrannye investitsii: Ekho velikikh nadezhd», *Kommersant-Reiting*, n° 10, p. 9, mai.
- Deliaguine, M. (1997), «Sankt-peterbourgskie banki osparivaout liderstvo Moskvyy», *Kommersant-Reiting*, pp. 9-12, 7-15 avril.
- Delovoi Ekspress* (1997a), «Filiaily inogorodnykh bankov obognali po aktivam banki Oudmourtii», n° 13, avril.
- Delovoi Ekspress* (1997b), «Interros-Oil peredaet v zalog kiprskoi kompanii 34% aktsii Sidanko», p. 7, 2 avril.
- Delovoi Ekspress* (1997c), «Oukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ob obespechenii prav investirov i aktsionerov na tsennyye boumagi v Rossiiskoi Federatsii» (Décret présidentiel n° 1034, concernant les droits des investisseurs et des détenteurs de titres dans la Fédération de Russie du 16 septembre 1997), 23 septembre.
- Delovoi Mir* (1997a), «Rossiiskii Kredit dostig kompromissa s Routskim», février.
- Delovoi Mir* (1997b), «Bank Menatep predostavil kredit administratsii Sverdlovskoi oblasti v razmere 20 mlrd. roublei», 4 mars.
- Delovoi Mir* (1997c), «Negativnyye tendentsii v bankovskom sektore ousloug ougloubliaioutsia», p. 3, 4 avril.
- De Masi, P. et V. Koen (1996), «Relative Price Convergence in Russia», *FMI Staff Papers*, vol. 43, n° 1, pp. 97-122.
- Dmitriev, M., M. Matovnikov, L. Mikhailov, L. Sycheva, E. Timofeev et E. Uorner (1996), *Rossiiskie banki nakanoune finansovoi stabilizatsii*, Norma, St. Pétersbourg.
- Dmitrouk, I. (1997), «O lgotnom nalogooblozhenii malykh predpriatii», *Delovaia Rossiia*, 3 mars.
- Dogovory soub'ektami Rossiiskoi Federatsii* (1997) (trois livres), La Commission présidentielle sur la préparation des traités de partage des compétences entre les organes fédéraux et les organes des sujets de la Fédération russe.
- Earle, J., S. Estrin et L. Leshchenko (1996), «Ownership Structures, Patterns of Control, and Enterprise Behavior in Russia», dans Commander, S, Q., Fan, et M. Schaffer (éd.), *Enterprise Restructuring and Economic Policy in Russia*, EDI Development Studies, Banque mondiale, Washington.
- Efremov, V. (1997), «Moskovskie banki oukrepili svoe finansovoe polozhenie», *Finansovye Izvestiia*, 22 avril.
- Ekonomicheskaiia gazeta* (1989), n° 39, 21 septembre.
- Eurostat (1996), *Entreprises en Europe*, 4^e Rapport – Politiques d'entreprise, Commission européenne.

- Ekspert* (1997a), «Lidery rynka: tchei schet liubiat dengi?» (Partie II d'un rapport de notation des grandes banques commerciales russes par Expert – AITI), 17 mars.
- Ekspert* (1997b), «Pozadi – samoe strashnoe, vpered i – samoe troudnoe» (Partie I d'un rapport de notation des banques commerciales par Expert – AITI), 17 mars.
- Fazoullina, G. (1997), «Lokalnyi krizis gloubok, no suvereneni», *Ekspert*, p. 34, 17 mars.
- Finansovye Izvestiia* (1997a), «Novgorodskaiia ekonomika ne khochet zavisit ot tsentra», p. 5, 10 mars.
- Finansovye Izvestiia* (1997b), «Bank Menatep vydellil kredit Kalmykii na 69 mlrd. rublei», 22 avril.
- Fonds monétaire international (1997), *Russian Federation. Recent Economic Developments*, Washington DC.
- Fonds monétaire international, Banque mondiale, OCDE et Banque européenne pour la reconstruction et le développement (1991), *Étude de l'économie soviétique*.
- Fortescue, S. (1997), *Policy-Making for Russian Industry*, Macmillan Press Ltd, Houndmills, Basingstoke.
- Frye, T. et A. Shleifer (1997), «The Invisible Hand and the Grabbing Hand», *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 87, n° 2, pp. 354-8.
- Gaddy, C. G. (1996), *The Price of the Past: Russia's Struggle with the Legacy of a Militarized Economy*, Washington DC, Brookings.
- Gavrilentov, E. (1996), «Macroeconomics of the Arrears Crisis in Russia», *Hitotsubashi Journal of Economics*, vol. 37, n° 1, pp. 59-67.
- Gavrilentov, E. et V. Koen (1995), «How Large was the Output Collapse in Russia? Alternative Estimates and Welfare Implications», *Staff Studies for the World Economic Outlook*, Fonds monétaire international, Washington DC, pp. 106-19.
- Gimpelson, V. et D. Lippoldt (1997), «Labour Turnover in the Russian Economy», document ronéoté, à paraître dans *Labour Market Dynamics in the Russian Federation*, OCDE.
- GKRP (Comité d'État pour la promotion et le développement des petites entreprises) (1997), «Kratkii analiz sostoiianiia razvitiia malogo predprinimatelstva i pervoocherednye mery po ego gosudarstvennoi podderzhke», document ronéoté.
- Goetzmann, W. N. et P. Jorion (1997), «Re-emerging Markets», NBER Working Paper n° 5906.
- Goskomstat (1996a), *Metodologicheskie polozeniia po statistike*, Moscou.
- Goskomstat (1996b), «Domestic-Import Goods Ratio at Russia's Consumer Market», *Current Statistical Survey*, n° 3, pp. 81-87.
- Goskomstat (1996c), *Tseny v Rossii*, Moscou.
- Goskomstat (1997), *1997: Russia in Figures*, Moscou.
- Gouvernement de la Fédération de Russie (Décret du 31 Octobre 1995), «Kompleksnaia programma stimulirovaniia otechestvennykh i inostrannykh investitsii v ekonomikou Rossiiskoi Federatsii».
- Grazhdanskiy kodeks Rossiiskoi Federatsii, chasti I i II*, (Code civil de la Fédération de Russie, Parties I et II) (1996), Infra-M Norma, Moscou.

- Halligan, L. (1996), «Municipal Bonds in Russia: Record and Prospects», Moscou, RECEP, projet non publié, juillet.
- Hart, O. et J. Moore (1987), «The Theory of Contracts,» dans Bewley (éd.), *Advances in Economic Theory - Fifth World Congress*, Cambridge University Press.
- Hendley, K., B. Ickes, P. Murrell et R. Ryterman (1997), «Observations on the Use of Law by Russian Enterprises», *Post-Soviet Affairs*, vol. 13, n° 1, pp. 19-41.
- Hill, P. (1996), *La comptabilité d'inflation. Un manuel de comptabilité nationale dans un contexte de forte inflation*, OCDE.
- Hockstader, L. (1996), «Moscow Is a Haven of Haves Amid Russia's Sea of Have-Nots», *Washington Post*, 27 décembre.
- Hough, J.F. (1977), *The Soviet Union and Social Science Theory*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.
- Independent Decisions Magazine (IDM)* (1996), «Banking Special Report».
- Institut pour l'étude des problèmes économiques dans la transition (1997), *Rossiiskaïa ekonomika v 1996 godou : tendentsii i perspektivy*, Moscou.
- Institut pour les études Est-Ouest, Rapport Régional Russe (1997), «Irkutsk governor resigns», vol. 2, n° 14, 24 avril.
- Interfax Report* (1997), «Aksionernyi kommercheskii bank Tokobank» (à partir d'un rapport Coopers et Lybrand), mai.
- Ivanova, O. (1997), «V protivoborstve bankovskikh gruppировok sektor proizvodstva ostaetsia tretim lishnim», *Delovoi Mir*, 9 avril.
- Kalinichenko, N. (1997), «Privatizatsiia – zadolzhnik bioudzheta» (Entretien avec le ministre de la Propriété de l'État, Maxim Boïko), *Ekspert*, 15 septembre.
- Kapeliouchnikov, R. (1997), «Job and Labor Turnover in Russian Industry», *Russian Economic Barometer*, n° 1.
- Karatouev, A.G. (1997), *Veksel v voprosakh I otvetakh*, Russkaïa Delovaïa Literatoura, Moscou.
- Karlova, E. (1996), «Russia: Financial-Industrial Groups (FIGs), Industrial Policy and Competition», document ronéoté, août.
- Kazanskie Vedomosti* (1997), «Rossiiskii Kredit sobiraetsia rabotat na imidzh Tatarstana», p. 2, 24 mars.
- Konstitoutsia Rossiiskoi Federatsii (1997), Moscou.
- Khamraev, V. (1996), «Depoutaty possorilis s chinovnikami iz-za perestanovok ocheredi "Chto platit ranshe – zarplatou ili nalogi" – ostalos nevyiasnym», *Segodnia*, 5 octobre.
- Koen, V. et P. De Masi (1997), «Inflation in Transition Economies: Ten Stylized Facts», document de travail, FMI, à paraître.
- Koen, V. (1996), «Russian Macroeconomic Data: Existence, Access, Interpretation», *Communist Economies and Economic Transformation*, vol. 8, n° 3, pp. 321-33.
- Koen, V. et E. Meyermans (1995), «Exchange Rate Determinants in Russia», *Tijdschrift voor Economie en Management*, vol. XL, n° 3-4, pp. 247-68.

- Kolev, A. (1996), «Poverty Analysis in Russia: What Can We Learn from the RLMS, Round 6?», document ronéoté, août.
- Kommersant Daily* (1997), «Chastnye vklady v bankakh Moskvy i Podmoskovia vyrosli na 52%», 17 avril.
- Kommersant-Reiting* (1997), «Kroupneishie banki: ratsionalnye ozhidaniia opravdyvaioutsia», 8 avril.
- Koshkareva, T. et R. Narzikoulov (1997), «Neftegazovaïa revolioutsia v Rossii: strana mozhet nezametno lishitsia natsionalnoi monopolii na dobychou gaza, tschatelno oberegaemoi ou sebia vsemi gazodobyvaïoushchimi gosudarstvami», *Nezavisimaïa Gazeta*, 6 mai.
- Kuboniwa, M. (1996), «Economic Growth in Postwar Russia: Estimating GDP», Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Document de discussion n° D96-10.
- Kuboniwa, M. et E. Gavrilentov (1997), *Development of Capitalism in Russia: The Second Challenge*, Maruzen Co., Tokyo.
- Latynina, Iu. (1996), «Rossiiskii variant svobodnogo bankinga», *Segodnia*, 21 août.
- Lavrov, A. (1997a), «Donory i izhdiventsky: tako delenie – detskaïa bolezn rossiiskogo federalizma», *Rossiiskie Vesti*, 6 août.
- Lavrov, A. (1997b), *Mify i rify Rossiiskogo bioudzhetnogo federalizma*, Magistr.
- Le Houerou, P. et M. Rutkowski (1996), «Federal Transfers in Russia: Their Impact on Regional Revenues and Incomes», *Comparative Economic Studies*, vol. 38, n° 2-3, pp. 21-44.
- Litwack, J. (1995), «Corporate Governance, Banks, and Fiscal Reform in Russia», dans Aoki, M. et Kim, H. (éd.), *Corporate Governance in Transition Economies*, Washington DC, Banque mondiale.
- Litwack, J. (1997), «Investment in the Russian Federation: Problems and Prospects», dans Bernstein (éd.), *Cooperative Business Ventures Between U.S. Companies and Russian Defense Enterprises*, Center for Economic Security and Arms Control, Université de Stanford.
- Lioubimtsov, I. (1996), «Zakon priniat, spory prodolzhaïoutsia», *Delovoi Mir*, p. 5, 3 avril.
- Loi fédérale n° 3929-I du 11 novembre 1992 sur l'insolvabilité (la faillite) des entreprises, «O nesostoiatelnosti (bankrotstve) predpriatii».
- Makarov, O. (1997), «Dolg platezhom krasen», *Troud*, p. 2, 29 avril.
- Makovskaïa, E. (1997a), «Pravitelstvo i banki obmenialis krepkim roukopozhatiem», *Ekspert*, 28 avril.
- Makovskaïa, E. (1997b), «Zvezda Avtobanka», *Ekspert*, 28 avril.
- Martanous, O. (1997), «Chtoby poshchitat i ne proslezitsia», *Ekonomika i Zhizn*, n° 11, p. 4, mars.
- Melkoumov, Ia. C. (1995), *Veksel i ego ispolzovanie v khoziaïstvennom oborote*, AO «DIS», Moscou.
- Menatep Group*, Dun et Bradstreet (1997), «Business Information Reports of Financial Industrial Groups», mars.
- Mikhailov, S. (1997), «Promstroibank platit za patriotizm», *Pravda-5*, p. 11, mars.

- Ministère de l'Économie (1997), «Srednesrochnaïa programma na 1997-2000 gody: strouktournye perestroiki i ekonomicheskii rost», Programme de développement à moyen terme du gouvernement russe, 1997-2000.
- Ministère des Finances (1997), «Monitoring finansovoi sistemii Rossii», rapport non publié, n° 5, février.
- Mokshina, T. (1996), «Pedestal kachestva: reiting bankov Samarskoi oblasti», *Delo*, 2 décembre.
- Morozov, A. (1996), «Tax Administration in Russia», *East European Constitutional Review*, printemps/été, pp. 43-47.
- Morozov, V. (1997), «Kours na investitsii v ekonomikou», *Troud*, p. 7, 27 mars.
- Most-Bank*, Dunn et Bradstreet (1997), «Business Information Reports of Financial Industrial Groups», mars.
- Nagy Mohasci, Piroška (1997), «The Meltdown of the Russian State», Document présenté à la conférence sur «The Changing Role of Government in an Integrated World Economy», 13-14 avril, Israël.
- Nalogovaïa Sistema* (1996), vol. 1, «Ob osnovakh nalogovoi sistemy v Rossiiskoi Federatsii» (Loi de la RSFSR n° 2118-1 du 27 décembre 1991) INFRA-M, Moscou.
- NNS (National News Service)* (1996), «Aksionernyi bank Inkombank», site Intranet, www.nns.ru.business.inkomb.
- Nee, V. et Su S. (1993), «Local Corporatism and Informal Privatization in China's Market Transition», document ronéoté.
- OCDE (1995), *Études économiques de l'OCDE, la Fédération de Russie*, CCET, Paris.
- OCDE (1996a), *Small Business in Transition Economies: The Development of Entrepreneurship in the Czech Republic, Hungary, Poland, and the Slovak Republic*. LEED, Service du Développement Territorial/CCET, Paris.
- OCDE (1996b), *The Changing Social Benefits in Russian Enterprises*, CCET, Paris.
- OCDE (1996c), *Études économiques de l'OCDE, Pologne*, Paris.
- OCDE (1996d), *Les petites entreprises en Russie : Situation actuelle et politiques de développement*, Paris.
- OCDE (1997a), *Évolutions récentes du commerce en Russie*, CCET/Direction des Échanges, Paris.
- OCDE (1997b), *Études économiques de l'OCDE, Bulgarie*, CCET, Paris.
- OCDE (à paraître), *Examen des politiques agricoles : Russie*, CCET, Paris.
- Orlov, A. (1997), «Maloe predprinimatelstvo, starye i novye problemy», *Voprosy ekonomiki*, n° 4, pp. 130-40.
- Osetrov, S. (1997), «Moskva izbavliaetsia ot nestoikikh» (entretien avec M. K. Shor, Chef de la branche de l'administration de la Banque centrale à Moscou), *Interfax-A&F*, n° 16, p. 9, 21-27 avril.
- Oukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii (1993), «O formirovanii respublikanskogo bioudzheta Rossiiskoi Federatsii i vzaimootnosheniakh mezhdou subiektami Rossiiskoi Federatsii v 1994 g» (Décret présidentiel n° 2268 du 22 décembre 1993 sur la formation du budget consolidé

des Administrations publiques de la Fédération de Russie et sur les relations mutuelles entre les sujets de la fédération en 1994).

- Paquier, O. et B. Rousselet (1996), «Le marché des titres d'État russes et la stabilisation de l'inflation», *Économie internationale*, n° 66, pp. 109-28.
- Pavlovich, A. A. (1996), «Long-Term Economic Growth Strategy», Working Paper No. 47, Economic Research Institute, Agence de planification économique, Tokyo.
- Perevedentsova, E., «Oblasti – kontrolnyi paket, bankou – statous», *Ekonomika i Zhizn: moskovskii vypusk*, n° 11, 1 avril.
- Pismennaïa, E. (1997), «Gosgarantii lishaiout deneg bioudzhetnouïou sferou», *Finansovye Izvestiia*, p. 11, 29 mai.
- Porter, R. D. et R. A. Judson (1996), «The Location of U.S. Currency: How Much is Abroad?», *Federal Reserve Bulletin*, vol. 82, n° 10, pp. 884-903.
- Rabina, A. (1997), «Leninskaiïa vekselnaïa teoriia: banki, vokzaly, elektrostantsii», *Kommersant-Reiting*, n° 8, p. 10, 22 avril.
- Radaev, V. (1996), «Malyi biznes i problemy delovoi etiki: nadezhdy i realnost'», *Voprosy ekonomiki*, n° 7, pp. 72-82.
- Radio Free Europe/Radio Liberty, Newline (1997), «Government concerned about regional tax debts», vol. 1, n° 35, Partie I, 21 mai.
- Radyguine, A. (1996), «Securities Markets Development and its Relationship to Corporate Governance in Russia», DAFPE, OCDE, Paris.
- Radyguine, A. (1997a), «Novaïa faza raspredeleniia sobstvennosti», *Rossiiskaïa ekonomika: tendentsii i perspektivy*, Institut pour l'étude des problèmes de l'économie en transition (mai), site Internet, koi.www.online.ru/sp/trends/mai_97
- Radyguine, A. (1997b), «Rossiiskaïa privatizatsionnaïa programma i ego rezultaty», in *Piat let reform: sbornik statei*, Institut pour l'économie en transition, Moscou.
- Richter, A. et M. Schaffer, «The Performance of De Novo Private Firms in Russian Manufacturing», dans Commander, S., Q. Fan, et M. Schaffer, (éd.), *Enterprise Restructuring and Economic Policy in Russia*, EDI Development Studies, Banque mondiale, Washington, DC, 1996.
- Rossiiskaïa Aziia* (1996), «RU TsB RF po Tiumenskoï oblasti podvelo itogi deiatelnosti za 6 mesiatsev 1996», 13 novembre.
- Rossiiskaïa Aziia* (1997), «Upolnomochennye banki administratsii oblasti – eto zvouchit », 13 février.
- Rossiiskaïa Gazeta* (1995), «O finansovo-promyshlennykh gruppakh» (Loi fédérale du 30 novembre sur les groupes financiers-industriels) p. 3, 6 décembre.
- Rossiiskaïa Gazeta* (1996), «O soglasheniïakh o razdele produksii» (Loi fédérale sur les accords de partage des bénéficiés) pp. 3-4, 11 janvier.
- Rossiiskaïa Gazeta* (1997a), «Ob osnovnykh polozeniïakh strouktournoi reformy v sferakh estestvennykh monopolii» (Décret présidentiel n° 426 du 28 avril 1997) sur la réforme structurelle des monopoles naturels, pp. 3-4, 7 mai.

- Rossiiskaïa Gazeta* (1997b), «O prekrashchenii predostavleniia garantii i porouchitelstv za chet sredstv federalnogo bioudzheta» (Décret présidentiel du 12 mai 1997), 15 mai.
- Russian Economic Trends Quarterly Report*, Quatrième trimestre, 1997, chapitre 1, «Budget».
- Russian Economic Trends Quarterly Report*, Premier trimestre, 1997, chapitre 9, «Enterprises and Banks».
- Russian Economic Trends Quarterly Report*, Deuxième trimestre, 1997, chapitre 1, «Budget».
- Rutland, P., «The Russian Economy in 1996: Another Lost Year», dans *OMRI Annual Survey of Eastern Europe and the Former Soviet Union, 1996*, ME Sharpe, 1997.
- Saganowska, E. et T. Smilowska (1996), «Estimates of GDP by voivodships in the years 1992-1994», *RECESS Research Bulletin*, vol. 5, n° 3, pp. 45-69.
- Saratovskie vesti* (1997), «V natchale marta saratovskoe oblastnoe pravitelstvo priniala program-mou sotsialno-ekonomicheskogo razvitiia Saratovskoi oblasti na 1997 god», p. 2, 24 mars.
- Schroeder, G. (1985), «The Slowdown in Soviet Industry, 1976-1982», *Soviet Economy*, vol. 1, pp. 42-74.
- Segodnia* (1996), «Zadolzhennost bioudzheta 94 kroupneichikh dolzhnikov prevysla 34 trillionov roublei», 20 décembre.
- Segodnia* (1997a), «Oneksimbank i “Sidanko” prodemonstrirovali svoi gosmentalitet», 6 février.
- Segodnia* (1997b), «Novaïa zhizn Tverouniversalbanka», 13 février.
- Semenov, A. et I. Trosnikov (1997), «Oukaz Yeltsina ob oupolnomotchennykh bankakh», *Kommersant Daily*, 14 mai.
- Service fédéral des impôts (1997), «Materialy k zasedaniiu prezidiouma pravitelstva Rossiiskoi Federatsii po voprosou ‘O merakh po ousileniiu gosudarstvennogo kontroliia za nalogovoi distsiplinoi kroupnykh kompanii i predpriatii - neplatelshchikov’ » (documents établis pour le gouvernement fédéral).
- Shatalov, S. (1997), «The Russian Tax Code», *Ekonomika i Zhizn*, n° 28, pp. 1-4, juillet.
- Shcherbatiouk, R. (1996), «Problemy ispolzovaniia vekselei vo vzaimorachetakh iouridicheskikh lits i bioudzheta», *Finansy*, n° 4, pp. 12-14.
- Shelley, Louise (1997), «The Price Tag of Russia’s Organized Crime», *Transition*, vol. 8, n° 1, pp. 7-8.
- Shevchenko, S. I. et L. B. Samoilova (1996), *Kak rechit problemou neplatezhei s bioudzhetom s pomotchiou vekselia*, Mednedzher, Moscou.
- Silantev, V. (1997), «Sameko sokrashchaet poltory tysiatch tchelovek», *Obozrenie* (journal de Samara), 19 mars.
- Sinitskii, A. (1997), «Na gubernatora roukhnoul maïak nadezhdy», *Kommersant Daily*, p. 9, 3 juin.
- Sitnikova, E. (1997), «Bank Rossii obviniaet Ounikombank v makhinatsiakh», *Segodnia*, 15 juillet 1997, p. 1.
- Skvortsov, Ia. (1997), «Most nad bioudzhetom», *Kommersant*, n° 16, p. 13.
- Smirnov, V. (1997), «Posobiia po bezrobotitse v vide prodouktov, magnitofonov i drov...», *Tchelo-vek i troud* n° 1, p. 52.

- Sobranie aktov Prezidenta i Pravitelstava Rossiiskoi Federatsii* (1993), «Ob outverzhdenii pravil podgotovki vedomstvennykh normativnykh aktov» (Décret présidentiel n° 721 du 23 juillet 1993), n° 31, 2 août.
- Sobranie zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii* (1995), «O poriidke peredatchi v 1995 godou v zalog aktsii, nakhodiiashchikhsia v federalnoi sobstvennosti» (Décret présidentiel no. 889 du 31 août 1995), n° 36, septembre.
- Sobranie zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii* (1996a), «Ob aktsionermykh obshchestvakh» (Loi fédérale sur les entreprises du 26 décembre 1995), n° 1, janvier.
- Sobranie zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii* (1996b), «O merakh po povysheniiu sobiraemosti nalogov i drougikh obiazatelnykh platezhei i ouporiadotcheniiou nalichnogo i beznalichnogo denezhnogo oborota» (Décret présidentiel no. 4144 du 18 août 1996), n° 35, août.
- Sobranie zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii* (1996c), «O rynke tsennykh boumag» (Loi fédérale sur le marché des valeurs mobilières du 22 avril 1996), n° 17, avril.
- Sobranie zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii* (1996d), «O vnesenii izmenenii i dopolnenii v pouunkt 2 stati 855 Grazhdanskogo Kodeksa Rossiiskoi Federatsii» (Décret présidentiel 4025 du 18 juillet 1996), n° 34, août.
- Sobranie zakonodatelstva* (1996e) Oukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii (1996), «O priznanii outrativshim silou pouunkta 7 Oukaza Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 22 Dekabria 1993 g. n° 2268 'O formirovanii respublikanskogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i vzaimootnocheniakh mezhdou subiektami Rossiiskoi Federatsii v 1994 g.'» (Décret présidentiel n° 1214 du 18 août 1996 sur le point 7 du décret présidentiel n° 2268 du 22 décembre 1993), n° 35), 26 août.
- Sobranie zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii* (1997a) «O privatizatsii gosoudarstvennogo imoushchestva i ob osnovnykh privatizatsii mounitsipalnogo imoushchestva v Rossiiskoi Federatsii» (Loi fédérale 123-FZ du 24 juillet 1997 sur la privatisation), n° 30, juillet.
- Sobranie zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii* (1997b) «Ob ousloviiakh i poriadke restroukturizatsii zadolzhenosti organizatsii po platezham v federalnyi bioudzhzet» (Décret du gouvernement de la Fédération de Russie n° 1193 du 5 mars 1997), n° 10, mars.
- Sysouyev, O. (1997), «We Need Social Reforms Now», *Panorama*, n° 26.
- Tabata, S. (1996), «Changes in the Structure and Distribution of Russian GDP in the 1990s», *Post-Soviet Geography and Economics*, vol. 37, n° 3, pp. 129-44.
- TACIS report* (1996), *Analysis of Tendencies of Russia's Regions Development in 1992-1995*, Moscou, mars.
- Talskaia, M. (1997), «Banki idout na sblizhenie s promyshlennostiou no izbegaiout priamykh investitsii», *Finansovye Izvestiia*, 22 avril.
- Tikhomirov, V. (1997), «Capital Flight from Post-Soviet Russia», *Europe-Asia Studies*, vol. 49, n° 4, pp. 591-615.
- Tirole, J. (1991), «Ownership and Incentives in a Transition Economy», Institute for Policy Studies Working Paper.
- Tokareva, A. (1996), «Omskie banki: vzgliad izvnoutri», *Rossiiskaia Aziia*, 4 septembre.

- Tsapelnik, V. (1997), «Demonopolizatsiia ekonomiki i regoulirovanie monopolii», dans *Piat let reform: sbornik statei*, Institut pour l'économie en transition, Moscou.
- Unexsim Group*, Dun et Bradstreet (1997), «Business Information Reports of Financial Industrial Groups», mars.
- Urinson, Ia. (1997), «Perspektivy investitsionnoi aktivnosti», *Ekonomist*, n° 2, pp. 3-9.
- Van Atta, D. (1993), «The New Russian Deputy Minister Premier for Agriculture», *The Politics of Post-Soviet Reform: Agriculture*, n° 5, 1 mars.
- Vasilenko, E. et T. Ivanova (1997), «O nekotorykh problemakh organizatsii statisticheskogo nablioudeniia za deiatel'nostiou finansovo-promyshlennykh grupp», *Voprosy Statistiki*, n° 2, pp. 3-9.
- Vilenskii, A. (1996), «Etapy razvitiia malogo predprinimatelstva v Rossii», *Voprosy Ekonomiki*, n° 7, pp. 30-45.
- Vinslav, Iu. (1996), «Ob osnovnykh tendentsiakh organizatsionnogo razvitiia privatizatsionnykh predpriatii», *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal*, pp. 16-22, octobre.
- Vitriianskii, V. (1997), «Novyi vzgliad na bankrotstvo», *Ekonomika i Zhizn*, n° 11, p. 27, mars.
- Wallich, C. (1992), *Fiscal Decentralisation in Russia*, Studies of Economies in Transformation 6, Banque mondiale, Washington DC.
- Wallich, C. (1996), «Intergovernmental Finance in the Transition Economies», *Moct-Most*, vol. 6, n° 3, pp. 63-86.
- Williamson, J. (1996), *The Crawling Band as an Exchange Rate Regime: Lessons from Chile, Colombia, and Israel*, Washington DC, Institute for International Economics.
- Zemskoe obozrenie* (Saratov journal) (1997), «Vlasti stimulirovuiout investitsionnouiou aktivnost», p. 7, 24 mars.

Annexe I

Les grandes banques de Moscou

Le tableau de l'annexe 1 établit la liste des 23 plus grandes banques commerciales de Russie en fonction des actifs (nets) au 1^{er} janvier 1997 et recense les principaux indicateurs de bilan. A l'exception de la Sberbank, les actifs nets de ces banques à cette date atteignaient en moyenne environ 9 500 milliards de roubles (environ 1.7 milliard de dollars) ce qui les rapproche des banques occidentales de taille moyenne. Si l'on en juge par les états financiers publiés, ces banques sont bien capitalisées, satisfont aux normes de fonds propres établies pour 1997 (6 pour cent) et ont toutes (sauf une) déjà dépassé l'objectif de 8 pour cent fixé pour 1999. Leur rentabilité s'établit en moyenne à 5 pour cent, et on observe une corrélation positive (0.5) entre cette variable et la part des avoirs en titres d'emprunts d'État.

Il y a tout lieu de penser que ces bilans remarquables donnent une image trop optimiste de la véritable situation financière de ces banques. Outre les manipulations habituelles visant à faire disparaître les créances douteuses du bilan, ces banques exercent leurs activités au sein de groupes financiers-industriels, ce qui pose des problèmes particuliers en termes de pratiques comptables, comme nous le mentionnons dans l'encadré 4 du chapitre II. Une banque peut par exemple améliorer son bilan en faisant une double opération d'émission et de remboursement d'un prêt à taux d'intérêt élevé à une société affiliée aux dépens de la décapitalisation de cette dernière. D'aucuns suggèrent que c'est une des raisons pour lesquelles les banques sont tellement désireuses d'obtenir des comptes de grandes entreprises¹. Il convient d'observer à cet égard qu'un grand nombre d'entreprises affiliées à ces banques (rentables) sont, quant à elles, notoirement débitrices envers l'État, les fournisseurs et les salariés².

La Sberbank ayant un statut spécial, l'importance de ses arriérés de crédit mérite une attention particulière. Les arriérés de crédit déclarés par la Sberbank au 1^{er} octobre 1996 se montaient à 7 100 milliards de roubles, soit 16 pour cent du total des arriérés de crédit de l'ensemble du système bancaire. Cette situation, ainsi que la participation très importante de la Sberbank aux programmes de l'État fédéral amènent à se demander dans quelle mesure la Sberbank a pu être utilisée à des fins quasiment budgétaires. Grâce aux rendements extrêmement élevés des titres d'emprunts d'État et à la forte augmentation des dépôts des ménages, l'année 1996 a été exceptionnelle pour la Sberbank, mais cette belle santé est peut-être fragile dans la mesure où elle dépend du niveau des rendements

et de son statut tout à fait privilégié en matière d'assurance des dépôts. Ces deux sources spéciales de soutien étant susceptibles d'évoluer considérablement, il faudra peut-être que la Sberbank change de stratégie.

La Banque centrale détient également une participation de contrôle dans la Vneshtorgbank, l'ancienne banque d'État du commerce extérieur. Cette banque est relativement orientée vers les grands projets industriels. Soixante pour cent de ses crédits vont à l'industrie, et la moitié des prêts porterait sur des sommes supérieures à 20 millions de dollars³. La Vneshtorgbank, en dépit de l'apparente bonne tenue de la plupart de ses indicateurs en tableau An.1, a eu quelques difficultés ces dernières années. C'est la seule grande banque (solvable) de Moscou recensée par l'Agence de notation très respectée AITI comme «entrant dans une phase de déclin intensif» en 1996⁴. La Banque centrale a remplacé les dirigeants de cette banque au début de l'année 1997.

Deux des banques dont les crédits représentent la part la plus importante des actifs sont Oneksimbank et Menatep. Ces deux banques comptent parmi celles qui ont enregistré la croissance la plus rapide en 1996, et bénéficient semble-t-il des relations les plus étroites avec le gouvernement fédéral. Elles font d'ailleurs publiquement état de ces relations spéciales, Oneksimbank ayant même adopté le slogan publicitaire de «banque commerciale avec une mentalité de banque d'État» et Menatep offrant publiquement de céder à l'État fédéral une participation majoritaire à son propre capital. Oneksimbank et Menatep doivent essentiellement leur expansion au système de privatisation controversé de «prêts contre actions» de la fin de l'année 1995 (voir chapitre III), Menatep faisant l'acquisition de «Iukos», la deuxième entreprise du secteur pétrolier en Russie et Oneksimbank faisant l'acquisition de «Norilsk Nickel», qui possède le plus grand gisement de nickel du monde, et de la grande compagnie pétrolière «Sidanko». En outre en 1997, Oneksimbank a organisé et participé à l'acquisition de 25 pour cent de Sviazinvest, la grande firme de télécommunications. Ces deux banques figurent très souvent sur les listes des institutions «mandatées» pour gérer la trésorerie des organismes d'État et octroyer des crédits assortis de garanties publiques. Ces deux banques, avec la Sberbank, sont à l'origine de la moitié des 18 000 milliards de roubles de crédits commerciaux *veksel* émis en 1996 avec des garanties du ministère des Finances, comme nous l'évoquons au chapitre II.

Oneksimbank est au centre de l'empire financier peut-être le plus important en Russie après la Sberbank. Ce groupe comprend une autre grande banque, MFK; un autre grand groupe financier-industriel officiellement immatriculé en tant que tel, Interros; et de nombreuses sociétés affiliées, dont la plupart exercent leurs activités dans le domaine de l'exportation. La valeur globale des actifs de l'ensemble du groupe est évaluée à 26 500 milliards de roubles (4.5 milliards de dollars) en janvier 1997⁵. Oneksimbank semble également avoir reçu la part la plus importante de fonds en provenance du budget de l'État, 2 100 milliards de roubles (370 millions de dollars) au 1^{er} janvier 1997, ce qui représente plus de 10 pour cent du total de ses actifs. L'actionnariat du groupe Oneksimbank repose essentiellement sur des participations croisées au sein du groupe,

Tableau An.1. **Principaux indicateurs de bilan des 23 plus grandes banques¹, au 1^{er} janvier 1997**
En pourcentage des actifs²

	Actifs nets (en milliers de milliards de roubles)	Capital	Crédits	Titres d'emprunt d'État	Autres titres de valeurs mobilières	Bénéfices	Dépôts des ménages	Arriérés/crédits	Fonds budgétaires		Adéquation des fonds propres (capital/risque)
									(En milliers de milliards de roubles)	Fonds budgétaires	
Sberbank	151.0	12.1	20.5	52.5	5.5	9.2	63.9	21.4 ³	0.78	0.5	10.6 ⁴
Vneshtorgbank	25.3	22.7	72.6	6.9	12.3	7.8	2.1	3.0	0.00	0.0	23.5
Oneksimbank	19.2	14.8	81.1	0.7	7.3	1.4	0.7	1.4	2.10	10.9	15.1
Inkombank	17.3	10.3	54.6	12.0	5.2	4.3	18.1	3.4	0.03	0.2	13.5
Rossiiskii Kredit	12.3	8.8	49.0	6.8	4.8	3.0	2.6	1.5	0.07	0.6	12.2
Stolichnyi Bank Sberzheniia (SBS)	11.6	11.8	28.1	1.7	37.6	1.5	11.1	2.3	0.08	0.7	14.9
Menatep	11.1	8.1	81.7	4.9	2.2	1.3	6.3	2.4	0.30	2.7	8.6
Banque nationale de réserve	9.9	29.8	24.6	24.7	25.7	6.5	0.7	0.0	0.00	0.0	30.0
Mezhdounarodnaïa Finansovaïa Korporatsiia (MFK)	9.5	20.4	80.1	2.8	3.6	5.4	3.4	4.6	0.03	0.3	20.7
Mosbusinessbank	8.5	10.6	58.0	16.3	5.4	5.7	7.4	4.6	0.55	6.5	13.1
Most-Bank	8.4	7.2	52.6	1.6	22.4	1.5	13.1	2.1	0.17	2.0	9.1
Mezhdounarodnyi Moskovskii Bank	7.6	18.2	66.7	8.9	6.5	3.8	3.6	2.7	0.00	0.0	21.2
Avtobank	6.7	21.7	58.0	23.5	1.5	13.6	7.1	0.5	0.01	0.2	26.2
Imperial	6.6	22.7	81.2	3.1	6.7	6.5	6.7	1.5	0.18	2.7	24.8
Tokobank	6.3	27.1	68.7	6.3	7.3	4.5	2.2	2.7	0.01	0.1	31.0
Promstroibank	5.7	13.7	51.1	11.9	7.9	4.2	19.6	23.1	0.07	1.2	16.2
Guta-Bank	5.6	7.4	50.1	11.7	0.4	1.2	4.8	0.5	0.03	0.6	7.6
Alfa Bank	5.4	6.2	29.5	4.7	10.5	1.4	2.8	3.2	0.03	0.5	9.5
Mezhdounarodnyi Promyshlennyi Bank	4.9	24.5	70.0	4.7	7.5	0.4	0.0	0.0	0.00	0.1	25.4
Vozrozhdeniie	4.1	15.9	54.8	6.8	6.3	3.9	13.4	0.8	0.17	4.0	22.5
Mezhkombank	4.1	13.9	49.3	16.8	8.8	4.1	11.8	1.0	0.01	0.2	17.1
Unikombank	3.7	19.9	42.9	2.9	8.8	1.5	12.6	6.5	0.15	3.9	30.2
Gazprombank	3.6	19.5	48.4	4.5	13.9	7.3	10.6	2.4	0.04	1.0	28.1

1. A l'exclusion de la Vneshekonombank.

2. Sauf indications contraires.

3. Arriérés d'octobre 1996 en pourcentage des actifs d'octobre 1996.

4. Capital en octobre 1996 en pourcentage du risque en octobre 1996.

Source : BCR. *Kommersant-Reiting*, n° 6, 8, 1997, *Ekonomika i Zhizn*, n° 16, 1997, *Izvestiia*, 3 juin 1997, OCDE.

bien qu'environ 17 pour cent de son capital soit apparemment détenu par le conglomérat pétrolier Surgutneftegaz. Comme beaucoup d'autres banques de Moscou, telles que l'Inkcombank, Rossiiskii Kredit, Menatep et Most-Bank, Oneksimbank donne la priorité à son implantation dans les régions de Russie. En février 1997, elle est devenue la banque mandatée de l'Accord sibérien de coopération politique, de développement et d'investissement, passé entre plusieurs régions de Sibérie⁶.

Le Groupe Menatep, outre l'acquisition de la deuxième compagnie pétrolière, Iukos, détient également des participations importantes dans l'agro-alimentaire (production et distribution), a constitué un groupe financier-industriel dans le secteur du textile (Rossiiskii tekstilnyi syndikat), comprend l'une des plus grosses sociétés de négoce en Russie (Menatep-Impex) et a également des participations importantes dans d'autres secteurs tels que l'extraction minière, les textiles, les matériaux de construction et les mass média. Menatep semble avoir été aussi le plus gros bénéficiaire des garanties de crédit du ministère des Finances, qui, pour les seuls neuf premiers mois de 1996 auraient atteint 5 500 milliards de roubles (1 milliard de dollars)⁷. Au début de l'année 1997, Menatep a continué à octroyer des crédits importants bénéficiant de la garantie du ministère des Finances ou de celle des administrations régionales, et a notamment prêté aux administrations de la république de Kalmoukie, et des *oblasts* de Sakhaline, de Sverdlovsk, de Novossibirsk et de Vladimir⁸.

Plusieurs de ces grandes banques moscovites sont directement ou indirectement associées au monopole Gazprom. Outre la Gazprombank, dont les activités dépendent essentiellement de la gestion d'une grande partie des comptes de l'entreprise, Gazprom détient une participation majoritaire dans la Banque nationale de réserve (Natsionalnyi Rezervnyi Bank), qui est en pleine expansion. Inkcombank a également une relation de coopération non spécifiée mais importante avec la Banque nationale de réserve⁹. Des sociétés affiliées de Gazprom détiennent aussi apparemment d'importantes participations au capital de Mosbiznesbank et d'Imperial, cette dernière étant en relation étroite avec la grande compagnie pétrolière Lukoil. La Banque nationale de réserve, de taille relativement modeste au début de 1996, a apparemment réussi à augmenter ses actifs de plus de 100 pour cent au cours de l'année¹⁰. Au début de 1997 elle a apparemment acheté à l'État fédéral 8.5 pour cent du capital d'un autre grand monopole naturel, EES (United Energy System), cette acquisition étant (apparemment) financée en partie par l'annulation des dettes de l'EES envers Gazprom.

Inkcombank est souvent citée comme l'une des banques les plus développées de Russie. Elle s'est fortement implantée hors de Moscou et dispose d'un réseau étendu de 63 succursales dans tout le pays. Les régions où elle est la mieux implantée sont la Volga, où elle est devenue l'institution financière dominante; l'Oural, la Sibérie de l'Ouest et l'Extrême-Orient (le district de Primorskii, Sakhaline). Des accords spéciaux existent entre Inkcombank et les administrations de plusieurs de ces régions. Inkcombank est surtout impliquée dans les entreprises du secteur des métaux et de la métallurgie. Son acquisition de l'usine d'aluminium «Sameko» située à Samara, puis ses investissements dans cette

usine, ont amené l'administration de l'*oblast* à faire d'Inkombank la seule banque de Moscou autorisée à gérer les programmes de l'administration régionale. Inkombank a même récemment étendu ses activités à l'un des secteurs les moins rentables de la Fédération de Russie, l'agriculture, en créant par essaimage la compagnie « Agroinkom », qui a essentiellement pour objet d'offrir des garanties de prêt aux investisseurs étrangers¹¹. La structure de l'actionnariat d'Inkombank est très diffuse, au moins sur le papier.

D'autres groupes importants se sont créés autour d'Alpha Bank, de Rossiiskii Kredit, de Most-Bank et de SBS. Alpha Bank a concentré la plupart de ses activités sur le financement des exportations, et notamment des exportations de produits pétroliers. Le groupe Alpha a également des intérêts importants dans le secteur alimentaire et est très actif sur le marché du contrôle des entreprises; il achète des entreprises en vue de leur revente, après avoir au départ géré avec dynamisme un fonds de bons de privatisation (de masse), Alpha Capital¹². En 1997, en dépit de l'achat de la grande banque agricole en difficulté, Agroprombank, par SBS, c'est Alpha Bank qui a été choisie par le gouvernement en 1997 pour gérer des crédits bonifiés agricoles octroyés à 20 différentes régions de la Fédération de Russie¹³. D'un autre côté, SBS (désormais renommée « SBS-Agro ») semble avoir été intéressée par l'achat d'Agroprombank en raison de son infrastructure importante et de son réseau de succursales dans la plupart des régions du pays. Rossiiskii Kredit possède également un réseau de 51 succursales dans toute la Fédération, et s'intéresse particulièrement au secteur minier, bien qu'elle soit initialement associée au groupe financier-industriel agréé Ruskhim. Ce groupe comprend plusieurs des plus grandes entreprises de chimie dans le pays, et dispose des droits de vote sur les actions résiduelles de l'État. La structure de l'actionnariat de Rossiiskii Kredit est concentrée en un petit nombre de sociétés holding privées à responsabilité limitée. Most-Bank a des liens des étroits avec la municipalité de Moscou et se spécialise dans les investissements dans les mass média, ayant créé notamment la chaîne de télévision NTV et le journal à grand tirage *Segodnia*. Les récentes mesures prises par les autorités de la ville de Moscou pour commencer à retirer leurs fonds publics de la Most-Bank soulèvent cependant certaines questions sur l'avenir de la banque¹⁴.

Promstroibank semble être détenue par plusieurs entreprises du secteur pétrolier et métallurgique, notamment Gazprom, les compagnies pétrolières Loukoil et Rosneft, et le combinat métallurgique Magnitogorsk. Elle entretient d'étroites relations avec certains ministères industriels, et octroie des crédits importants dans certains secteurs à problèmes, ce qui lui vaut d'avoir une part d'actifs improductifs supérieure à la moyenne. En 1996, Promstroibank a procédé à de coûteuses opérations de sauvetage de ses succursales dans le district de Primorskii (340 milliards de roubles), à Novolipetsk et à Ekaterinbourg¹⁵. Avtobank a été la plus rentable de toutes les grandes banques en 1996; elle doit sa très rapide montée en puissance à ses avoirs importants en titres d'emprunt d'État, à un fort volume d'opérations sur le marché des crédits *veksel*¹⁶ et à son association avec le groupe financier-industriel agréé « Nizhegorodskie Avtomobili ». Ce groupe

comprend l'important producteur automobile de Nijnii-Novgorod, GAZ, qui est le principal client d'Avtobank. Un petit nombre de grandes banques de Moscou ont des participations étrangères partielles, notamment Mezhdounarodnyi Moskovskii (à capitaux pour la plupart étrangers), Mezhkombank et Tokobank. La BERD a participé au capital social de Tokobank à hauteur de 35 millions de dollars, mais le plus gros actionnaire de Tokobank est apparemment Iouganefgaz, qui fait partie du complexe Iukos, ce qui relie au moins indirectement cette banque au groupe Menatep¹⁷.

Unikombank aurait connu des problèmes financiers importants au début de l'année 1996, avant que l'administration régionale de l'*oblast* de Moscou ne prenne une participation de 51 pour cent et transforme la banque en département financier de l'administration¹⁸. En 1997, cette banque a cependant fait l'objet de la part du président de la Banque centrale d'allégations de corruption et de détournement de fonds portant sur plus de 500 millions de dollars en fonds publics pendant l'année 1996. Ces allégations visent également le personnel du ministère des Finances qui a autorisé le virement des fonds publics à Unikombank¹⁹.

Notes

1. Voir l'Institut chargé des problèmes de l'économie en transition (1997).
2. A cet égard, une enquête récente portant sur 18 complexes financiers-industriels effectuée par la Goskomstat a établi que la formation de ces groupes n'avait « pas une incidence positive sur les arriérés ». Voir Vasilenko et Ivanova (1997).
3. *Independent Decisions Magazine* (1996), p. 10.
4. *Ekspert* (1997a).
5. *Unexim Group* (1997).
6. Suite à une décision controversée, le président d'Oneksimbank a été nommé vice-Premier ministre en 1996. Lorsqu'il a quitté ce poste au printemps de 1997, il a repris sa position de président de la Banque.
7. *Menatep Group* (1997).
8. *Delovoi Mir* (1997b), *Finansovye Izvestiia* (1997b).
9. Lorsque la Banque nationale de réserve a par exemple obtenu 8.5 pour cent de United Energy System au début de l'année 1997, l'acquisition a été faite officiellement par une affiliée suisse d'Inkombank.
10. Ivanova (1997).
11. *Banki i Bankovskaïa Deiatelnost* (1997b).
12. *Alpha Group* (1997).
13. Alexandrov (1997).
14. Skvortsov (1997).
15. Mikhailov (1997).
16. Avtobank, dans le seul cadre de son association avec GAZ, a émis des crédits *veksel* à hauteur de 350 millions de roubles en 1996, mais doit désormais réduire ses activités dans ce domaine en raison du durcissement des normes prudentielles en 1997 (les crédits *veksel* doivent désormais représenter moins de 100 pour cent du total des fonds propres, contre 200 pour cent précédemment). Voir Makovskaïa (1997b).
17. Voir *Interfax Report* (1997).
18. Voir Perevedentsova (1997).
19. Sitnikova (1997).

Annexe II

Substituts de la monnaie

Les substituts de la monnaie sous forme d'opérations de troc, de paiements de salaires en nature, de compensation d'arriérés et autres formes de quasi-monnaie sont devenus très répandus en Russie. Les crédits *veksels* en particulier ont commencé à se développer autour de 1993 dans un contexte de crise générale des paiements et leur croissance s'est accélérée ces dernières années. Le terme russe de «*veksel*» se réfère à des billets à ordre («*veksels* simples») ou à des lettres de change (*veksels* transférables). En fait, les *veksels* assurent les fonctions d'une grande variété de titres d'emprunt tels que les certificats de dépôt, les billets de trésorerie, les simples reconnaissances de dette et les obligations. Les *veksels* sont émis par les banques et les autres institutions financières, les entreprises, les *oblasts* et les autorités municipales. Les autorités fédérales ont également émis des titres d'emprunt appelés *veksels*.

Le développement des marchés du *veksel*

Le régime juridique des *veksels* a été fixé par un décret de juin 1991 du Présidium du Conseil suprême (parlement) de la RSFSR réinstaurant les crédits commerciaux sous forme de *veksels* (Shevtchenko *et al.*, 1996). Un décret présidentiel d'octobre 1993 a ensuite autorisé la transformation des arriérés interentreprises en crédits *veksels*, ce qui permettait de les négocier sur le marché secondaire et de procéder à des compensations (Melkoumov, 1995). Jusqu'à la Loi de mars 1997 sur les lettres de change et les billets à ordre, les opérations *veksels* étaient réglementées par divers décrets présidentiels et gouvernementaux et par des réglementations émanant de niveaux d'administration moins élevés, qui souvent n'étaient pas appliqués. C'est la souplesse de la réglementation qui a conduit à la prolifération d'émissions incontrôlées de *veksels*.

Les *veksels* émis par les banques sont les mieux contrôlés de tous les *veksels*, parce que la Banque centrale de Russie collecte des données à leur sujet. Le 1^{er} janvier 1997, les encours de crédits *veksels* des banques commerciales se montaient à 30 000 milliards de roubles, soit plus de 10 pour cent des disponibilités monétaires et quasi monétaires (M2) en roubles. On ne dispose pas de données statistiques complètes sur l'encours des crédits *veksels* émis par les sujets de la Fédération, les municipalités ou les entreprises, et les estimations varient énormément dans ce domaine. Selon des estimations du ministère des

Finances, les sujets de la Fédération ont émis des *veksels* à hauteur de 50 000 milliards de roubles au moins en 1996. Au printemps de 1997, d'après certains observateurs, le montant total de l'encours des *veksels* se situait entre 200 000 milliards et 500 000 milliards de roubles, ce qui représenterait au moins les deux tiers de M2 en roubles¹.

Des marchés secondaires actifs de *veksels* se sont spontanément créés et ont connu une expansion rapide. Entre avril et octobre 1996, le nombre d'opérateurs sur les marchés est passé de 150 à 530². Outre les banques, qui ont souvent des départements spécialisés dans les *veksels*, les autres participants qui émettent et négocient des *veksels* sont les diverses sociétés financières telles que des sociétés de courtage et des maisons d'escompte. Les cotations sur les marchés secondaires, qui sont régulièrement publiées dans la presse, constituent une source non officielle d'informations sur la situation financière des banques et des entreprises qui émettent des *veksels*. Tous les *veksels* ne sont cependant pas suffisamment liquides pour être négociés sur les marchés secondaires³. Les *veksels* émis par les banques et les entreprises les plus importantes et les plus réputées sont les plus liquides, et leurs cours suivent de près l'évolution des marchés de titres d'emprunt d'État. Le marché des *veksels* a permis aux investisseurs de disposer d'un grand choix de combinaisons risque/rendement.

***Veksels* de banque**

Les banques émettent deux types de *veksels* : les *veksels* qui servent de certificat de dépôt et les crédits *veksels* (voir *e.g.* Karatouev, 1997). Dans le premier cas, les banques émettent des *veksels* pour se procurer des ressources. Les entreprises qui détiennent des *veksels* peuvent les utiliser pour effectuer des paiements ou en garantie de crédit. Dans le cas le plus simple de crédit *veksel*, une banque octroie effectivement à l'emprunteur un crédit pour acheter des *veksels* émis par cette banque. L'échéance du crédit peut coïncider avec l'échéance des *veksels*. Les *veksels* servent de moyen de paiement entre les entreprises et peuvent également être acceptés par l'*oblast* ou le budget municipal pour le règlement d'impôts. Lorsque les *veksels* arrivent à échéance, la banque les rachète au dernier porteur, en général avec les fonds qu'elle a reçus simultanément de l'emprunteur en remboursement du crédit *veksel*, s'il n'y a aucune défaillance. Le taux d'intérêt nominal perçu pour un crédit *veksel* est inférieur à celui d'un crédit bancaire ordinaire, ce qui tient au fait que les *veksels* utilisés comme paiement ne sont souvent acceptés qu'avec une décote.

Lorsqu'une banque accorde un crédit *veksel*, elle peut mettre en place un programme spécial concernant une chaîne d'entreprises et d'autres organisations qui ont des dettes mutuelles et sont disposées à accepter des paiements sous forme de *veksels* de cette banque⁴. Dans ce contexte, les banques et les autres institutions financières servent parfois d'intermédiaire aux entreprises qu'elles financent, et leur trouvent des acheteurs pour leurs produits. Les banques peuvent également travailler en coopération avec les *oblasts* ou les autorités municipales qui acceptent le paiement des impôts en *veksels* de banque.

Par ailleurs, le Fonds de pension de l'État et le Fonds routier de l'État ont passé des accords avec des banques aux termes desquels ils acceptent que les entreprises qui leur doivent de l'argent règlent leurs arriérés en *veksels* émis par ces banques (Bankovskii Delovoi Tsent, 1996). Il est très courant que les autorités régionales choisissent une banque pour mettre en place les programmes de crédits *veksel* et autres financements de la région. Par exemple, la république de Tchouvachie a signé récemment un accord de coopération avec la Sberbank, et la république de Kalmoukie coopère avec Promstroibank, la république de Mordovie avec Rossiiskii Kredit et la république du Tatarstan avec Tatinfrabank.

En vertu de la loi, le *veksel* ne peut contenir aucune restriction à sa transférabilité. Un *veksel* peut donc être transféré à une personne extérieure à la chaîne de détenteurs de *veksels* prévue par la banque. Ceci peut poser des problèmes, surtout lorsque les programmes *veksels* sont conçus pour aboutir en fin de chaîne à l'annulation de la dette d'une entreprise donnée envers le budget régional ou envers la banque. Pour éviter ces problèmes, des contrats spéciaux sont parfois passés entre les participants au programme *veksel*, et peuvent prévoir une forte pénalité en cas de transfert du *veksel* à un tiers extérieur à la chaîne (Shcherbatiouk, 1996).

C'est dans le contexte de faillites de banques que les défauts de paiement les plus importants en matière de *veksels* ont eu lieu. Lorsque la Tveruniversalbank a été fermée par la Banque centrale pendant l'été de 1996, par exemple, l'encours de ses crédits *veksels* s'élevait à 600-800 milliards de roubles. La Banque centrale a pris des mesures pour améliorer le contrôle des crédits *veksel* accordés par les banques, mais le dispositif n'est pas encore totalement opérationnel. Les *veksels* sont soumis à plusieurs normes prudentielles. En outre, la Banque centrale a plafonné les crédits *veksel* émis et garantis par les banques commerciales, à 200 pour cent des fonds propres des banques en octobre 1996 et à 100 pour cent à partir de mars 1997. De même, la Banque centrale encourage les banques à constituer des provisions pour le non-paiement éventuel de crédits *veksels*, sur le modèle des provisions que les banques constituent pour leurs crédits ordinaires, mais peu de banques suivent cette recommandation. En principe, la Banque centrale assure la surveillance des crédits *veksels* de la même manière que celle des autres prêts bancaires. Cependant, les banques peuvent transformer des créances non performantes «classiques» en crédits *veksels* à des fins d'habillage de bilan.

Les *veksels* émis par les administrations publiques

Les *oblasts* et les municipalités émettent activement des *veksels* pour couvrir leurs déficits budgétaires et leurs arriérés de paiement⁵ et garantissent également des crédits *veksels* contractés par les entreprises locales. En outre, elles accordent leur garantie implicite en acceptant le paiement d'impôts en *veksels*. Les *oblasts* et les autorités municipales sont considérés comme les emprunteurs les plus fiables du marché, puisque les crédits obtenus sont en principe garantis par les recettes fiscales futures. Les créan-

ciers escomptent également qu'en cas de défaut de paiement, le gouvernement fédéral viendra à la rescousse, bien qu'il n'existe pas de garanties officielles à cet égard. Jusqu'à présent, les *oblasts* ont été des emprunteurs relativement fiables, même si certains d'entre eux ont eu des difficultés à rembourser leurs obligations ou leurs *veksels* à l'échéance.

Dans l'objectif de faire baisser le volume croissant des *veksels* d'*oblasts* et des *veksels* municipaux, la Loi de mars 1997 évoquée plus haut a pratiquement interdit aux autorités fédérales, aux sujets de la Fédération et aux municipalités d'émettre des *veksels*. Il est cependant facile de contourner cette interdiction en émettant les *veksels* par l'intermédiaire d'autres participants au marché, tels que les banques, comme c'est le cas au Tatarstan, où les autorités de la république utilisent les lignes de crédit *veksel* de la Tatinfrabank. Les propriétaires de cette banque (le ministère des Communications du Tatarstan et des entreprises locales) ont l'intention de recapitaliser la banque, puisque c'est son niveau de capitalisation qui détermine le plafonnement des émissions de *veksels*. Dans l'*oblast* de Nijnii-Novgorod, les autorités n'ont pas émis de titres d'emprunt sous le nom de *veksels* et elles peuvent donc continuer à émettre leurs titres d'emprunt tout comme elles le faisaient avant la loi de mars 1997, tout en utilisant les banques pour les émissions de *veksels*.

Dans certains cas, les autorités ont pris des mesures pour faire baisser la part des *veksels* et autres paiements en substituts de la monnaie dans leurs budgets, cette part atteignant en 1996 50 pour cent en moyenne des recettes budgétaires consolidées des sujets de la Fédération (tableau annexe 2). Dans l'*oblast* de Kémérov, l'administration a décidé de ne plus émettre de *veksels* à compter d'août 1996, jugeant que les *veksels* avaient trop pris le pas sur la monnaie et qu'ils freinaient les transactions de marché. Dans l'*oblast* de Nijnii-Novgorod, la part des paiements en substituts de la monnaie doit être ramenée à 45 pour cent des recettes budgétaires régionales en 1997 (elle était de 55 pour cent en 1996).

Le gouvernement fédéral a commencé lui-même à utiliser des *veksels* en 1994 lorsqu'il a approuvé la première émission de «*veksels* du Trésor» (KO) pour couvrir en partie son déficit. En 1994 et 1995, les émissions de KO ont atteint presque 9 000 milliards de roubles. Lorsque les émissions de KO ont été interrompues en 1995, le gouvernement fédéral a créé des certificats d'exemption fiscale non transférables (KNO) utilisables par les entreprises et organisations créancières du budget pour payer leurs impôts. Dans l'ensemble, les émissions de KNO ont totalisé environ 21 000 milliards de roubles. Depuis l'été 1996, il est toutefois interdit d'utiliser des *veksels* pour s'acquitter des impôts fédéraux.

Lorsque les KNO ont été à leur tour abandonnés, ils ont été dans la pratique en partie remplacés par les garanties de crédit du ministère des Finances, introduites en 1995 (Latynina, 1996). Plusieurs programmes de crédit *veksel* émis par des banques sélectionnées avec la garantie du ministère des Finances ont été mis en place. En 1996, le ministère a garanti des *veksels* de banques commerciales à hauteur de 18 000 milliards de roubles. Un décret présidentiel de mai 1997 a mis un terme à cette pratique, interdisant au

Tableau An.2. Flux budgétaires non monétaires dans certaines régions en 1996

En pourcentage

Sujets de la Fédération	Parts des substituts de la monnaie dans le revenu fiscal			Parts des substituts de la monnaie dans des dépenses budgétaires		
	Budget consolidé	Budget régional	Budgets locaux	Budget consolidé	Budget régional	Budgets locaux
Altaï <i>krai</i>	17.7	77.5	0.0	24.3	24.3	..
Altaï (République)	29.9	31.7	27.9	..	..	..
Bouriatie	66.5	36.6	71.6	..	..	..
Briansk	39.7	44.7	38.4	35.9	28.2	40.2
Kaliningrad	11.9	3.4	14.9	22.5	3.3	29.5
Kalmoukie	35.6	38.1	35.2	22.1	26.1	18.9
Kalouga	47.6	68.6	26.7	19.1	50.5	4.7
Karatchaïs et Tcherkesses	28.8	13.4	33.7	27.6	27.6	..
Khabarovsk	46.2	44.1	47.7	26.7	30.2	24.1
Khakassie	75.9	89.8	70.0	63.3	68.9	61.0
Kirov	55.2	57.5	53.8	34.1	28.6	38.3
Komi-Perm <i>okroug</i>	34.0	12.7	36.2	22.4	33.4	19.0
Kourgan	67.6	86.5	58.6	45.0	39.3	49.2
Lipetsk	23.6	32.0	19.1	18.2	25.0	13.8
Magadan	46.8	29.0	54.3	46.7	42.7	48.4
Mari El	..	..	..	25.1	27.8	21.7
Novgorod	25.7	25.8	25.6	24.7	24.7	24.7
Novossibirsk	57.5	70.4	49.6	58.4	55.3	60.0
Omsk	57.9	69.2	53.2	50.2	52.0	49.1
Oudmourtie	53.7	67.8	46.4	39.1	31.4	47.5
Oulianovsk	59.6	72.4	47.0	60.6	60.5	62.2
Penza	45.7	57.8	40.5	29.5	42.1	19.3
Perm	42.4	43.9	41.8	41.7	50.6	38.2
Pskov	41.2	62.0	36.9	25.9	16.4	33.4
Riazan	51.6	64.9	44.3	28.9	32.3	26.3
Sakha	59.5	47.2	71.8	..	..	..
Stavropol	23.9	46.4	18.6	30.7	39.8	25.5
Sverdlovsk	56.9	71.7	36.0	53.6	53.6	..
Tchéliabinsk	64.1	67.1	61.5	..	..	..
Tchouvachie	60.1	73.3	48.0	..	..	..
Touva	37.2	46.5	36.2	9.1	7.2	9.8
Tver	29.4	37.2	22.9	..	..	..
Volgograd	52.4	71.3	41.1	45.0	63.2	36.4
Vologda	52.8	35.0	61.0	36.2	21.3	44.4
Total (pour toutes les régions)	49.7	60.3	42.9	39.0	41.3	37.1

Source : Calculs de l'OCDE sur la base des données du ministère de l'Économie et du Service fiscal d'État.

ministère des Finances de garantir des crédits de banques commerciales en faveur de sujets de la Fédération et d'administrations budgétaires, jugeant que ces garanties se développaient de façon incontrôlée.

Des arrangements de ce type entre les autorités et les banques profitent à certaines banques élues, généralement de grandes banques ou des banques importantes à l'échelon local. En contrepartie de ces arrangements bénéfiques, les banques effectuent des opérations qu'elles refuseraient dans d'autres circonstances, en acceptant par exemple de financer des entreprises non rentables étroitement liées aux budgets des *oblasts* ou des administrations locales. C'est ainsi que les *veksels* permettent de constituer des groupes informels soudés par des chaînes de paiement et des faveurs mutuelles.

Les *veksels* d'entreprises

Dans les entreprises, les *veksels* sont émis essentiellement par les grandes entreprises d'infrastructure et les prestataires de services publics tels que le transport ferroviaire et l'énergie. Ces entreprises émettent des *veksels* qui, en bout de chaîne sont souvent remboursés en nature avec les produits des émetteurs, ce qui permet d'éviter les problèmes de non-paiement mutuel. Les *veksels* émis par les autres entreprises qui ne disposent pas d'une clientèle aussi large sont beaucoup moins liquides.

Les émissions de *veksels* d'entreprises sont les moins contrôlées et elles comportent souvent d'assez grands risques. La décote imposée lors du remboursement du *veksel* varie en fonction de son détenteur et de la relation de ce dernier avec l'émetteur. En outre, les entreprises qui émettent des *veksels* peuvent choisir les porteurs dont ils acceptent les *veksels* en guise de remboursement. C'est le cas notamment des entreprises du secteur de l'énergie et des entreprises du secteur ferroviaire.

Bien que les émissions de *veksels* par les entreprises ne soient pas contrôlées au niveau fédéral, certaines régions font des efforts à cet égard. Dans la république de Tchouvachie, le ministère des Finances de la république permet aux entreprises d'émettre des *veksels* uniquement à hauteur de leur endettement envers la république, compte tenu des produits que les entreprises peuvent offrir pour rembourser leurs *veksels*⁶.

Du point de vue des entreprises, l'utilisation des *veksels* (émis soit par les entreprises elles-mêmes soit par des banques) présente plusieurs avantages, parfois illégaux. Les paiements sous forme de *veksels* ne passent pas par l'intermédiaire des comptes bancaires des entreprises, ce qui facilite la fraude fiscale. Quant aux entreprises dont les comptes bancaires ont été gelés pour cause d'arriérés d'impôts, les paiements en *veksels* leur offrent un autre moyen de recevoir et d'effectuer des paiements. Il est également courant de payer des salaires sous forme de *veksels* afin d'éviter les impôts.

Cadre réglementaire

La réglementation des *veksels* n'a pas suivi le rythme de développement rapide des marchés, ce qui met les détenteurs de *veksels* dans une position incertaine. Cette situation

est imputable aux défaillances générales des marchés financiers russes, liées à l'absence de mise en œuvre efficace des procédures de faillite et autres formes de pression sur les emprunteurs en défaut. En cas de non paiement, les porteurs de *veksels* ont du mal à obtenir l'intervention des tribunaux pour être payés, étant donné l'inefficacité du système judiciaire. Il en résulte que la gestion des *veksels* est couramment défectueuse. Par ailleurs, les règles comptables régissant les transactions en *veksels* sont encore insuffisantes.

Les émetteurs de *veksels* peuvent assez facilement refuser d'honorer des *veksels* en invoquant des vices de forme apparus au cours de leur circulation (ou résultant d'une pratique délibérée de l'émetteur lui-même). Les faux posent également un problème grave, et d'après les autorités ils seraient à l'origine de pertes de recettes fiscales d'environ 1 700 milliards de roubles⁷. Récemment, les ménages ont également commencé à utiliser les *veksels*, notamment pour payer des appartements ou d'autres biens coûteux. Dans ce cas, le danger de recevoir de faux *veksels* est encore plus grand, du fait du manque d'expérience des ménages en matière de transactions en *veksels*.

Selon le Code civil, les porteurs de *veksels* ne figurent pas au premier rang des créanciers en cas de faillite et n'ont donc que de faibles chances d'être remboursés. En revanche, ils ont le droit d'exiger le paiement de tous les porteurs précédents (là encore, sous réserve des difficultés d'application de la loi), dans la mesure où tous les porteurs successifs sont solidairement responsables du remboursement. Dans ce cas de figure, les responsables tout désignés sont les autorités figurant dans les chaînes de porteurs de *veksels* qui sont en général les plus solvables.

Les réglementations font l'objet de modifications progressives pour régler ces problèmes. Le nouveau Code pénal par exemple, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1997, prévoit des sanctions pour l'usage de titres contrefaits. En mai 1997, le Service fiscal de l'État a proposé d'instaurer un impôt de 0.5 pour cent sur la valeur nominale des *veksels* lors de leur émission, mais la mise en application de cette disposition risque d'être difficile du fait que les émissions de *veksels* n'ont pas besoin d'être enregistrées.

Les *veksels* sont considérés comme des titres de valeurs mobilières et leur produit est imposé en conséquence. Depuis janvier 1997, les revenus des *veksels* et des autres types de valeurs mobilières émises par les autorités fédérales, les sujets de la Fédération ou les municipalités sont imposés à un taux de 15 pour cent, alors que le revenu des titres de valeurs mobilières émises par des entités commerciales (notamment les banques) est soumis au taux normal (plus élevé) de l'impôt sur les bénéfices. Précédemment, le produit des *veksels* émis par les entités commerciales était lui aussi imposé à un taux de 15 pour cent, ce qui leur procurait un avantage par rapport aux dépôts bancaires ordinaires, par exemple.

La Banque centrale et la Commission fédérale des marchés de valeurs mobilières ne sont pas d'accord sur la forme que devraient prendre les *veksels*. La Commission préconise l'utilisation de *veksels* non documentaires afin d'améliorer leur fiabilité, alors que la

Banque centrale fait valoir que d'après la Convention de Genève sur les billets à ordre, ratifiée par la Russie, seuls les billets à ordre avec support papier sont valides. Selon la loi de mars 1997, seul le support papier est admis, mais avant l'adoption de cette loi la Commission avait déjà donné son agrément à deux opérateurs de systèmes de *veksels* non documentaires (c'est un opérateur de Sibérie qui a obtenu le premier agrément en août 1996 et qui a commencé à gérer des systèmes de crédit *veksel* non documentaire dans les régions de Novossibirsk et de l'Altaï *krai*). La Banque centrale s'efforce actuellement de mettre au point un système de garde de titres pour les *veksels* afin d'améliorer leur fiabilité et de simplifier leur circulation. La Commission propose d'établir un registre des *veksels*, mais la Banque centrale s'oppose à ce projet, soulignant que la législation actuelle ne prévoit l'obligation d'enregistrement que pour les véritables titres, tels que les obligations et les actions, et que l'enregistrement des *veksels* limiterait inutilement leur utilisation.

Problèmes et perspectives de politique

L'influence de la croissance des *veksels* sur le bien-être social est difficile à évaluer. D'un côté, dans un environnement où le troc représente désormais 40 pour cent des ventes dans le secteur industriel, les *veksels* ont souvent permis de fournir des liquidités nécessaires et de réduire les coûts de transaction. Comme nous l'avons vu au chapitre II, les banques commerciales ont parfois recours aux crédits *veksels* pas seulement pour faire des économies de liquidité, mais également pour améliorer le suivi de leurs activités de crédit, ce qui stimule l'efficacité sur les marchés du crédit. Étant donné que les marchés de l'assurance ne fonctionnent pas de façon satisfaisante, les possibilités d'arbitrage entre le risque et le rendement sur le marché des *veksels* a probablement permis aussi d'améliorer la répartition des risques dans l'économie. En revanche, on associe les *veksels* à l'évasion fiscale, à la fraude et à la manipulation des bilans des banques commerciales. L'utilisation très courante des *veksels* par les administrations régionales, qui garantissent également ces crédits, est assez inquiétante (voir la discussion de ce problème au chapitre III). Dans la mesure où ces administrations, ainsi que ceux qui acceptent leurs titres, peuvent partir du principe implicite que les administrations régionales sont « assurées » par le ministère des Finances, ces émissions de *veksels* pourraient correspondre en fait à une expansion monétaire potentiellement dangereuse.

Il semble que tout récemment la croissance des marchés des *veksels* se soit ralentie, essentiellement du fait de la réglementation plus stricte des émissions de *veksels* et de leurs garanties. On peut considérer les *veksels* sous leur forme actuelle en Russie comme un phénomène temporaire, lié aux conditions spéciales de la période de transition et au sous-développement des marchés financiers. Avec le temps, les *veksels* devraient faire place à des formes plus habituelles de financement. A l'heure actuelle, la Banque centrale met au point des réglementations et une infrastructure pour l'établissement de marchés

d'obligations à court terme assorties de garanties bancaires, afin d'encourager les émissions d'obligations de sociétés. Parallèlement, les sujets de la Fédération et les municipalités émettent davantage d'obligations.

Notes

1. *Segodnia*, 16 mai 1997.
2. *Ekonomika i Zhizn*, n° 50, 1996, p. 7.
3. D'après une enquête faite par le Département des crédits *veksel* de la Banque Rossiiskii Kredit, pendant l'été de 1997, plus de 50 pour cent des *veksels* proposés à la vente à des courtiers étaient des *veksels* émis par des banques, la part des *veksels* émis par des entreprises était supérieure à 40 pour cent et celle des *veksels* émis par des institutions gouvernementales de 3 pour cent (*Kommersant-Reiting*, 15 juillet 1997, p. 10-11).
4. Voir également la discussion à ce sujet au chapitre II.
5. Lors d'une initiative très médiatisée, le gouverneur de l'*oblast* de Sverdlovsk à l'automne 1996 a annoncé la création d'un « franc Oural ». Plutôt que d'une véritable monnaie parallèle, ce plan s'est matérialisé au mois de décembre par l'émission de billets à ordre, sous une forme particulière de billets imprimés en filigrane à l'effigie d'un industriel local de l'époque tsariste.
6. *Ekonomika i Zhizn*, n° 50, 1996, p. 7.
7. *Rossiiskaïa Gazeta*, 16 juillet 1997, p. 1.

Annexe III

Fédéralisme budgétaire

Les fondements juridiques

Les relations budgétaires entre les administrations fédérale, régionales et locales ont été une source permanente d'incertitudes et de conflits depuis le début de la période de transition. Avant les réformes de la fin des années 80, le système soviétique de répartition des charges et des compétences budgétaires était parfois désigné sous le nom de « tiroir caisse unique » (*odna bolshaïa kassa*), ce qui ressemblait à une centralisation de fait de toutes les recettes publiques avant leur répartition en proportion des compétences prévues en matière de dépenses. Les années de la Pérostroïka, à la fin des années 80, ont donné lieu à une forme de décentralisation régionale spontanée, les républiques de l'Union et les administrations régionales essayant souvent, avec plus ou moins d'efficacité, de prélever une part des recettes fiscales du gouvernement central soviétique ou de la Fédération de Russie, et les autorités centrales leur répondant en déléguant plus les responsabilités des dépenses. Ce processus chaotique résultait à la fois des forces politiques centrifuges puissantes libérées par la Pérostroïka et de l'absence d'un cadre législatif et institutionnel permettant de construire de nouvelles relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration. L'absence de tradition de fédéralisme budgétaire, l'étendue du territoire, les facteurs historiques et politiques complexes, la diversité ethnique et la répartition inégale des ressources compliquent singulièrement la mise en place de ce type de cadre institutionnel. Les relations budgétaires entre l'État et les régions sont toujours déterminées dans une large mesure par des accords bilatéraux, bien que ces accords aient tendance à devenir un peu plus explicites que par le passé.

Une loi fédérale de 1991 prévoit une répartition officielle des compétences fiscales entre les niveaux fédéral, régional et local. En vertu de cette loi, le gouvernement fédéral fixe les taux de 17 impôts, dont les principaux sont la TVA, l'impôt sur les bénéfices, l'impôt sur le revenu des personnes, et les droits d'accise. Les administrations des sujets de la Fédération peuvent fixer des impôts sur le capital des entreprises et quelques impôts complémentaires sur les ressources naturelles. Les administrations locales (municipales et *raion*) ont le droit de fixer 23 taxes et redevances spécifiques dans la limite d'un plafond applicable à la charge fiscale globale des entreprises au niveau local¹. L'esprit de la loi de 1991 confère au gouvernement fédéral le pouvoir de déléguer des compétences fiscales à

des niveaux d'administration inférieurs et de les leur retirer. Bien que cette loi préconise également une répartition du produit de différents impôts entre les niveaux d'administration, cette répartition est en général déterminée dans la pratique par des négociations distinctes. Un décret présidentiel important de la fin de l'année 1993 a fixé un taux unique de 25 pour cent pour la part des recettes de TVA revenant aux budgets régionaux, les administrations locales et régionales ayant le droit d'instaurer leurs propres impôts². Ces deux dispositions sont contraires à la loi de 1991, qui prévoit que la TVA est un impôt uniquement fédéral et limite à une liste précise le choix des impôts pouvant être fixés à des niveaux d'administration inférieurs. La disposition qui confère aux administrations régionales et locales le droit de lever leurs propres impôts a été en fait abrogée par un autre décret présidentiel de la mi-1996³.

La législation concernant la répartition des affectations des dépenses a au départ pris du retard sur la législation concernant les compétences fiscales et le partage des recettes, ce qui a contribué à des pratiques d'affectation discrétionnaire des dépenses fondées sur la capacité contributive apparente⁴. Le traité de mars 1992 instituant la Fédération et surtout la Constitution de décembre 1993 ont fixé de nouvelles directives générales concernant les compétences en matière de dépenses. La Constitution fixe trois niveaux d'exercice des compétences : compétence fédérale (article 71), compétence conjointe fédérale et régionale (article 72) et compétence régionale (article 73). Il définit d'une manière générale les pouvoirs autonomes des collectivités locales (articles 130 à 133)⁵. L'article 75 confirme que les règles fondamentales en matière fiscale sont établies par la loi fédérale. On a affaire à une centralisation officielle relativement forte de l'autorité fiscale en comparaison de nombreuses autres fédérations telles que le Canada, les États-Unis, l'Allemagne et la Suisse, où les compétences fiscales sont définies en termes larges dans les constitutions nationales. Par ailleurs, l'article 78, qui permet de nombreux transferts de compétences entre les autorités fédérales et régionales sur la base d'accords bilatéraux, contraste également avec la plupart des autres constitutions. Cet article a servi en partie de fondement juridique aux nombreux accords de partage des compétences entre les administrations régionales et fédérales, qui seront évoqués ci-après.

Outre une première répartition fondée sur les règles de partage des recettes fiscales, l'État fédéral procède à la fois à des transferts généraux, dont l'objectif essentiel est de niveler les disparités régionales, et à des transferts spécifiques à de nombreuses régions. Jusqu'en 1994, les transferts généraux étaient fixés régulièrement sur une base bilatérale. Les règles de partage de la TVA ont été également modifiées de façon à limiter la nécessité de procéder à des transferts explicites⁶. En 1994 a été créé un Fonds d'aide financière aux régions doté de 22 à 27 pour cent des rentrées de TVA (pourcentage ramené ultérieurement à 15 pour cent de l'ensemble des rentrées fiscales pour 1996 et 1997), dont l'objectif est d'effectuer des transferts explicites aux régions ayant des recettes fiscales par tête relativement faibles et de gros besoins budgétaires. L'écrasante majorité des sujets de la Fédération reçoit désormais au moins un certain montant de transferts en provenance de ce fonds⁷.

Les transferts spécifiques sont souvent associés à des obligations de dépenses financées par les autorités fédérales, en vertu notamment de décrets présidentiels et gouvernementaux sur les salaires et les retraites et peuvent correspondre aussi à d'autres dépenses, notamment des programmes fédéraux concernant certaines régions.

Partage des recettes et des dépenses dans la pratique

Les tableaux An.3 et An.4 indiquent la répartition et la ventilation des recettes et des dépenses entre l'État fédéral, l'ensemble des administrations locales et régionales et les fonds extrabudgétaires. Pour ce qui concerne la répartition des compétences en matière de dépenses, l'État fédéral a transféré aux régions quasiment toutes les dépenses sociales autres que celles qui sont financées par le biais de fonds fédéraux extrabudgétaires. Les administrations régionales disposent donc d'une très grande latitude en matière d'aide sociale. La TVA a toujours été la source principale de recettes du budget fédéral, fournissant près de 40 pour cent de l'ensemble des recettes fédérales entre 1994 et 1996. Le fait que la TVA soit une source relativement fiable de recettes explique l'insistance des nouvelles administrations régionales pour obtenir une part des recettes de TVA. La part des recettes provenant des impôts sur les bénéfices est en baisse, aussi bien pour les administrations fédérales que les administrations régionales, même si elle reste une source de recettes importante pour les administrations régionales (24 pour cent des recettes à l'exclusion des transferts fédéraux en 1996). Cette forte baisse des recettes de l'impôt sur les bénéfices en 1996 tient en partie à la suppression de l'impôt sur les

Tableau An.3. **Répartition des recettes et des dépenses des administrations publiques**

En pourcentage, à l'exclusion des transferts intra-gouvernementaux

	1994	1995	1996
Part des recettes des administrations publiques			
Recettes fédérales	35.5	38.6	36.7
Recettes régionales	35.2	34.4	33.3
Fonds extra-budgétaires ¹	29.3	27.0	30.0
Part des dépenses des administrations publiques			
Dépenses fédérales	43.5	40.6	42.2
Dépenses régionales	34.6	34.9	33.5
Fonds extra-budgétaires ¹	21.9	24.5	24.3

1. Fonds de retraite, Fonds pour l'emploi, Fonds de sécurité sociale, Fonds d'assurance médicale, Fonds pour l'aide sociale à la population, Fonds local pour la construction de routes, Fonds russe pour le développement technologique et Fonds pour le financement de la recherche-développement.

Source : Ministère des Finances; calculs de l'OCDE.

Tableau An.4. **Composition des budgets fédéraux et régionaux**

En pourcentage

	1994	1995	1996
	Part de la catégorie budgétaire respective		
Recettes fédérales¹	100.0	100.0	100.0
TVA	38.6	39.7	40.5
Impôts sur les bénéfiques	23.6	20.9	12.9
Droits d'accise	6.1	9.0	18.0
Impôts sur le revenu des personnes physiques	0.2	1.7	2.0
Impôts sur les ressources naturelles	1.6	1.5	1.7
Recettes provenant d'activités économiques étrangères	23.1	15.5	12.2
Autres ²	6.9	11.7	12.6
Recettes régionales³	100.0	100.0	100.0
TVA	10.5	14.4	12.1
Impôts sur les bénéfiques	28.8	32.7	19.5
Droits d'accise	2.7	2.8	2.5
Impôts sur le revenu des personnes physiques	15.8	14.3	15.7
Paiements au titre des ressources naturelles	1.8	4.0	5.1
Transferts du budget fédéral	22.8	10.7	18.4
Impôts sur la propriété	4.4	6.9	11.2
Autres	13.1	14.2	15.5
Dépenses fédérales¹	100.0	100.0	100.0
Subventions	15.4	13.6	8.8
Secteur social et culturel	7.6	6.6	6.5
Administration publique	2.8	1.6	1.3
Maintien de l'ordre public	7.8	6.8	6.7
Défense	20.4	16.8	15.0
Activités économiques étrangères	3.4	7.6	6.3
Service de la dette	8.0	17.4	30.4
Transferts aux budgets infra-nationaux	16.0	10.3	10.9
Autres ⁴	18.4	19.4	14.3
Dépenses régionales³	100.0	100.0	100.0
Enseignement	20.6	20.2	21.8
Santé	16.3	15.8	15.8
Logement, services municipaux	31.7	25.9	26.9
Sécurité sociale	6.2	7.1	8.1
Autres	25.2	31.0	27.3

1. Y compris les opérations non monétaires.

2. Y compris les transferts des bénéfiques et recettes de la Banque centrale provenant des fonds budgétaires (Fonds pour la construction de routes, Fonds pour le développement du système douanier, Fonds inter-administrations pour le développement du système fiscal et du service fiscal, Fonds d'État pour la lutte contre la criminalité, Fonds écologique fédéral).

3. Chiffres consolidés à l'échelon régional et local.

4. Y compris la capacité de financement et les dépenses des fonds budgétaires.

Source : Ministère des Finances ; Goskomstat ; FMI (1997) ; calculs de l'OCDE.

«excédents de salaire» au début de l'année, qui auparavant gonflait les recettes de l'impôt sur les bénéfices grâce à des impôts spécifiques prélevés sur la croissance des fonds salariaux. Elle s'explique aussi par une baisse des taux de profit en 1996.

Pendant les premières années de la transition, la part des recettes revenant aux niveaux inférieurs d'administration a augmenté rapidement, mais cette tendance s'est apparemment stabilisée ces dernières années. A l'exclusion des transferts fédéraux aux régions et aux fonds extrabudgétaires, les recettes semblent assez également réparties entre les trois niveaux d'administration en 1996⁸. Comme on l'a vu au chapitre III, le Service fédéral des impôts est techniquement une agence fédérale, mais ses bureaux locaux coopèrent en général très étroitement avec les administrations régionales. Pour cette raison, le recouvrement de l'impôt au niveau régional est d'une qualité légèrement supérieure à celle au niveau fédéral. Le recouvrement de l'impôt au niveau régional bénéficie également du fait que les administrations régionales, contrairement à l'État fédéral, acceptent souvent des lettres de change (*veksels*) en règlement de l'impôt (voir graphique 24 au chapitre III)⁹. En revanche, le Service fédéral des impôts a apparemment, dans certains cas, contrecarré les tentatives des administrations régionales de s'approprier les recettes fiscales du gouvernement fédéral en réaction au gel d'obligations budgétaires fédérales envers les régions. Seul le Tatarstan, la Bachkirie et la Sakha (Iakoutie), évoqués ci-après, ont démontré leur capacité de mettre en application leurs menaces¹⁰.

Comme il ressort du tableau An.5, les transferts fédéraux vers les régions, qui atteignaient 3.6 pour cent du PIB en 1994, ont été ramenés aux environs de 2 pour cent du PIB en 1995 et 1996. Durant cette période, la part des transferts en provenance du Fonds d'aide financière aux régions est quant à elle passée de 20 pour cent de tous les transferts

Tableau An.5. **Transferts fédéraux aux régions en pourcentage du PIB**

En pourcentage

	1992	1993	1994	1995	1996	Loi budgétaire 1997 /première partie (réalisée)
Total des transferts fédéraux	1.7	2.7	3.6	1.8	2.1	1.9/1.5
dont :						
Transferts généraux						
/fonds de péréquation	0.8	0.7	0.8	1.2	1.0	../1.2
Transferts et crédits spécifiques	1.0	2.0	2.7	0.6	1.0	../0.3
dont : règlements mutuels	0.9	2.0	2.6	0.4	0.8	../0.1
Soldes budgétaires régionaux après transferts fédéraux	..	0.9	0.4	-0.4	-0.9	../-0.9

Source : Banque mondiale (1996) ; Le Houerou, Rutkowski, *Federal Transfers, 1996* ; ministère des Finances (1997) ; *Russian Economic Trends Quarterly Report* n° 4/1996 et n° 2/1997.

fédéraux à 70 pour cent environ. La plupart des autres transferts fédéraux représentent ce que l'on appelle des «règlements mutuels» (*vzaimnye raschety*), d'origine variée, qui peuvent aller du financement direct de programmes fédéraux dans les régions à des compensations pour les obligations fédérales impayées. L'augmentation de la part des transferts explicites du Fonds d'aide financière aux régions par rapport à celle des règlements mutuels semble indiquer que les transferts fédéraux aux régions ont acquis au moins un peu plus de transparence. Les critères de répartition des aides du Fonds lui-même manquent toutefois de véritable transparence, ses règles de fonctionnement étant très compliquées, mystérieuses et constamment remaniées. En 1997, les principaux paramètres de calcul des aides sont fondés sur le niveau des dépenses des régions en 1991 et de leurs recettes en 1995¹¹.

Accords bilatéraux de partage des compétences

Du fait des ambiguïtés de la législation, ainsi que de facteurs politiques complexes, les accords bilatéraux spéciaux entre le gouvernement fédéral et les administrations des sujets de la Fédération ont gardé toute leur importance pour de nombreux aspects des relations budgétaires. Pendant les premières années de la transition, ces accords ont été en grande partie informels, se traduisant parfois dans divers décrets très spécifiques fédéraux et régionaux. Ces dernières années, on a vu proliférer des traités «de partage des compétences» très explicites (*Dogovora o razgranichenii predmetov vedeniia i polnomochii*) entre le gouvernement fédéral et les sujets de la Fédération. Le premier accord spécifique de ce type a été signé avec le Tatarstan en février 1994. En août 1997, un tiers (32) des sujets de la Fédération avait signé des accords spécifiques de partage des compétences avec Moscou, et d'autres accords seraient en préparation. Dans l'ordre chronologique de leur signature, les sujets de la Fédération qui ont signé ces traités sont la république du Tatarstan, la Kabardino-Balkarie, le Bachkortostan, l'Ossétie du Nord, la Sakha (Iakoutie), la Bouriatie, l'Oudmourtie, les *oblasts* de Sverdlovsk, Kaliningrad, Orenbourg, le territoire de Krasnodar, la république des Komi, le Territoire de Khabarovsk, l'*oblast* d'Omsk, la république de Tchouvachie, l'*oblast* d'Irkutsk et le District autonome des Bouriates d'Oust-Orda, l'*oblast* de Sakhaline, celui de Perm, le District autonome des Komi de Perm, les *oblasts* de Nijni-Novgorod, Rostov sur le Don, la ville de Saint-Pétersbourg, l'*oblast* de Tver, le territoire de l'Altai, les *oblasts* de Briansk, Tchéliabinsk, Magadan, Saratov, Vologda, et Samara¹².

Ces conventions de partage des compétences constituent des contrats-cadres, au sein desquels des accords fonctionnels spécifiques (*soglacheniiia*) délimitent les compétences dans de nombreux domaines, notamment les relations budgétaires, la propriété d'État, la réglementation de divers secteurs de l'économie (notamment les complexes agro-industriels et l'industrie de la défense), la propriété et l'utilisation des ressources naturelles, la protection de l'environnement et les migrations régionales. Ces conventions ont

été d'abord utilisées pour clarifier les relations entre le gouvernement fédéral et les républiques, mais elles se sont élargies aux *oblasts* depuis 1995, la plupart des derniers accords ayant été conclus pendant la campagne pour l'élection présidentielle au premier semestre de 1996. La plupart des accords semblent conformes à la loi fédérale, à quelques notables exceptions près. Ces accords entérinent la pratique selon laquelle les différents niveaux d'administration concluent des contrats bilatéraux au cas par cas, notamment dans le domaine budgétaire, par opposition à une stratégie de mise en place d'un fédéralisme budgétaire reposant sur une législation unique, qui placerait tous les sujets de la Fédération sur un pied d'égalité. De ce fait, le gouvernement fédéral est continuellement confronté aux exigences des régions relativement riches, qui, dans le cadre des négociations bilatérales, exigent plus d'indépendance budgétaire. Il convient toutefois de garder à l'esprit que les contraintes politiques ont autant d'importance que les contraintes économiques pour comprendre ce processus et ses résultats.

Les républiques du Tatarstan, du Bachkortostan et de Sakha (Iakoutie) représentent des cas particuliers de partage des compétences offrant un degré exceptionnellement élevé d'indépendance régionale, les accords se substituant à la loi fédérale et même parfois à la loi constitutionnelle. Ces accords permettent essentiellement d'allouer aux budgets régionaux une forte proportion des recettes fiscales (juridiquement) fédérales alors que les dépenses (juridiquement) fédérales dans des domaines tels que l'éducation, la construction et l'administration relèvent désormais de la compétence de la région. Pour ces régions à tendance séparatiste, richement dotées en ressources naturelles, un degré élevé d'indépendance budgétaire est une option très attrayante à l'échelon local. Les accords avec le Tartastan et le Bachkortostan déclarent explicitement que quelques sources de recettes juridiquement fédérales (taxes sur les spiritueux, le pétrole et le gaz, taxe foncière, recettes de privatisation, impôts extrabudgétaires pour l'aide financière aux secteurs les plus importants de l'économie) reviennent en fait aux budgets régionaux respectifs pour financer des programmes écologiques et des mesures de protection de l'environnement¹³. Le traité de partage des compétences avec la Sakha (Iakoutie) ne prévoit pas un tel régime fiscal spécifique. Toutefois, dans la pratique il semble que le régime en Sakha (Iakoutie) soit analogue à celui du Tatarstan ou du Bachkortostan. D'après les chiffres du Service fédéral des impôts, le Tatarstan et le Bachkortostan, jusqu'en 1993, gardaient pratiquement 100 pour cent des impôts levés sur leur propre territoire. Après la signature des accords budgétaires, ces parts respectives sont tombées à 85 et 71 pour cent en 1996. La Sakha (Iakoutie) aurait encore conservé la quasi-totalité des recettes fiscales fédérales en 1995, l'année où l'accord budgétaire a été signé. Mais en 1996 le pourcentage des impôts retenus est tombé à 72 pour cent¹⁴. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le Tatarstan, le Bachkortostan et la Sakha (Iakoutie) se distinguent aussi par le fait qu'ils exercent localement un contrôle beaucoup plus étroit sur le Service fédéral des impôts et qu'il peuvent contrôler directement les flux fiscaux vers Moscou.

Les autorités des républiques allèguent que leurs accords bilatéraux se substituent ou constituent des exceptions à la constitution et à la législation fédérale pour ce qui

concerne les matières et les territoires concernés. C'est notamment le cas au Tatarstan et au Bachkortostan, dont les différends en matière de relations contractuelles avec les autorités fédérales sont réglés sur la base « d'accords mutuels » spéciaux. Un projet de loi soumis au Parlement en 1997, qui cherchait à mettre tous les traités de partage des compétences et accords connexes (*soglacheniia*) en conformité avec la constitution et les lois fédérales n'a pas abouti¹⁵.

Zones économiques spéciales

Outre des accords spéciaux fondés sur des traités de partage des compétences, on a observé en Russie au cours des dix dernières années un grand nombre de réglementations souvent très confuses sur la création de diverses « zones économiques spéciales », « zones franches », « centres d'affaires internationaux », « zones de libre entreprise », « régions de développement économique intensif » et autres zones définies selon les mêmes principes. Une loi fédérale sur les zones franches économiques, qui pourrait permettre d'unifier le statut et le régime juridique de ces zones spéciales, devrait être adoptée dans un proche avenir. En septembre 1997, cependant, chaque accord en vigueur résultait d'un texte spécifique. Certains de ces textes remontent même à une période antérieure à la dissolution de l'URSS, mais ont souvent été complétés par des dispositions plus récentes. Deux zones (correspondant à Kaliningrad et à l'Ingouchie) sont régies par des lois de la Fédération de Russie. D'autres zones sont régies par divers décrets gouvernementaux et présidentiels (*oukazy, postanovleniia*) ou autres ordonnances (*rasporiazheniia*). Chaque texte détermine ou délègue le pouvoir de mettre en place des accords spéciaux régissant la fiscalité ou les droits de douane dans une zone géographique déterminée.

Le tableau An.6 présente une liste (peut-être incomplète) des zones spéciales de la Fédération de Russie qui correspondent à la législation de ces dernières années. Il convient de souligner que la plupart de ces zones, de l'avis général, ne fonctionnent pas du tout. Il est intéressant de constater qu'il n'existe pas un seul organisme du gouvernement russe capable de confirmer exactement quelles sont les zones qui fonctionnent et dans quelle proportion. A la mi-1997, le ministère de l'Économie a indiqué que deux au moins de ces nombreuses zones fonctionnaient. La zone économique spéciale de l'*oblast* de Kaliningrad bénéficie d'une exemption des droits à l'importation, tout en étant soumise à certaines restrictions quantitatives. La zone franche de Nakhodka bénéficie d'avantages fiscaux et de procédures simplifiées pour les opérations d'importation et d'exportation. Le Centre d'affaires international d'Ingouchie, bénéficiant d'exemptions fiscales spéciales, a peut-être également commencé à fonctionner. Plusieurs entreprises se sont établies dans la zone de libre-échange de Chérévétievo parce qu'elles pensaient en tirer des avantages. Mais l'intérêt principal du tableau An.6 est qu'il illustre le degré de complexité et de confusion dont souffrent les réglementations même périphériques qui régissent les relations budgétaires dans la Fédération de Russie.

Tableau An.6. Zones économiques spéciales

(Textes fondateurs cités dans l'ordre décroissant d'importance du point de vue juridique)

Zone à statut économique spécial*	Base juridique
<p>Zone économique spéciale de l'Oblast de Kaliningrad (couvrant l'Oblast de Kaliningrad à l'exception des activités de défense et de l'industrie d'armement)</p>	<p>Décision du Soviet Suprême de la RSFSR n° 106-1 du 14 juillet 1990 «sur l'établissement de zones de libre entreprise»; Arrêté du Président du Soviet Suprême de la RSFSR du 3 juillet 1991 «sur le statut économique et juridique de la zone franche de l'Oblast de Kaliningrad»; Décision du Conseil des ministres de la RSFSR n° 497 du 25 septembre 1991 «sur les mesures prioritaires de développement des zones franches dans les Oblasts de Kaliningrad et de Tchita» (modifiée et complétée le 13 octobre 1995); Loi fédérale n° 13-FZ du 22 janvier 1996 «sur la zone économique spéciale dans l'Oblast de Kaliningrad»¹; Lettre du Comité douanier d'État de la Fédération de Russie n° 01-15/12130 du 27 juin 1997 sur la présentation de certificats d'origine des marchandises de la zone économique spéciale de l'Oblast de Kaliningrad.</p>
<p>Centre d'affaires international d'Ingouchie (couvrant la municipalité de Nazran, capitale de la république d'Ingouchie)</p>	<p>Loi fédérale n° 16-FZ du 30 janvier 1996 «sur le centre d'affaires international d'Ingouchie»².</p>
<p>Zone franche de Nakhodka (couvrant la municipalité de Nakhodka et le secteur Partizan dans le Territoire maritime (Primorie)</p>	<p>Décision du Soviet Suprême de la RSFSR n° 106-1 du 14 juillet 1990 «sur l'établissement de zones de libre entreprise»; Résolution du Soviet Suprême de la RSFSR du 24 octobre 1990 «sur la création d'une zone franche dans la région de Nakhodka, Territoire maritime»; Décision du Conseil des ministres de la RSFSR n° 540 du 23 novembre 1990 «sur les mesures prioritaires de développement de la zone franche de Nakhodka»; Décision du Conseil des ministres de la république fédérative de Russie n° 280 du 23 mai 1991 «sur l'établissement d'un budget pour la zone franche de Nakhodka»; Décision du gouvernement de la Fédération de Russie n° 1033 du 8 septembre 1994 «sur certaines mesures de développement de la zone franche de Nakhodka»; Décret du Président de la Fédération de Russie n° 345 du 9 mars 1996 «sur certaines mesures visant à promouvoir les activités d'investissement dans la zone franche de Nakhodka»³.</p>
<p>Zone franche de Chérémtiévo (couvrant la partie de la municipalité de Moscou adjacente à l'aéroport international de Chérémtiévo)</p>	<p>Décret du Président de la Fédération de Russie n° 1572 du 10 décembre 1992 «sur la création de la zone franche de Chérémtiévo» (modifié le 16 mai 1997).</p>
<p>Zone franche de Kabardino-Balkarie**</p>	<p>Décret du Président de la Fédération de Russie n° 300 du 22 mars 1995 «sur la zone franche de Kabardino-Balkarie»⁴.</p>

Tableau An.6. Zones économiques spéciales (suite)

(Textes fondateurs cités dans l'ordre décroissant d'importance du point de vue juridique)

Zone à statut économique spécial*	Base juridique
<p><i>Zones franches aéroport de Moscou et terminal portuaire</i> (Le port franc de Moscou couvre une zone adjacente à l'aéroport de Vnoukovo, et le terminal portuaire couvre une zone située à l'ouest du port fluvial de Moscou)</p>	Décret du Président de la Fédération de Russie n° 847 du 3 juin 1993 «sur les zones franches aéroport et port de Moscou».
<p><i>Zone écologique-économique du Haut-Altai</i> (couvrant la république du Haut-Altai)</p>	Décision du Conseil des ministres de la RSFSR n° 595 du 8 novembre 1991 «sur les mesures prioritaires de développement de la zone écologique-économique du Haut-Altai»; Décret du Président de la Fédération de Russie n° 309 du 2 mars 1993 «sur les aides de l'État pour le développement socio-économique de la république du Haut-Altai» ; Décision du Conseil des ministres de la Fédération de Russie n° 901 du 9 septembre 1993 «sur l'application du décret du Président de la Fédération de Russie n° 309 du 2 mars 1993 «sur les aides de l'État pour le développement socio-économique de la république du Haut-Altai».
<p><i>Zones franches dans le territoire adjacente à l'aéroport de Stavropol et dans l'Oblast d'Amour**</i></p>	Décret du Président de la Fédération de Russie n° 1257 du 13 juin 1994 «sur le règlement des questions relatives à l'établissement et au fonctionnement de zones franches en Fédération de Russie».
<p><i>Zone franche dans la république de Khakassie**</i> (couvrant le territoire du combinat «Sibir», dans la ville d'Abakan)</p>	Décret du Président de la Fédération de Russie n° 910 du 15 juin 1996 «sur les aides de l'État pour le développement socio-économique de la république de Khakassie pendant la période 1997-2005» ⁵ .
<p><i>Zone franche de l'aéroport de Kemerovo**</i></p>	Décret du Président de la Fédération de Russie n° 911 du 15 juin 1996 «sur les aides de l'État pour le modèle Kouzbass de réforme économique régionale pendant la période 1997-2000» ⁶ .
<p><i>Zone économique spéciale à l'intérieur de la région écologique de stations thermales spécialement protégées de la Fédération de Russie : les eaux minérales du Caucase</i></p>	Décision du gouvernement de la Fédération de Russie n° 1430 du 29 décembre 1994 «sur la zone économique spéciale de la région écologique de stations thermales spécialement protégées de la Fédération de Russie – les eaux minérales du Caucase» ⁷ .

Tableau An.6. Zones économiques spéciales (suite)
 (Textes fondateurs cités dans l'ordre décroissant d'importance du point de vue juridique)

Zone à statut économique spécial*	Base juridique
<i>Région de développement économique intensif d'Ossétie</i>	Décision du gouvernement de la Fédération de Russie n° 701 du 11 juin 1996 « sur la création de la région de développement économique intensif d'Ossétie » ⁸ (modifiée le 21 juillet 1997).
<i>Zone franche de l'usine automobile de Yelabouga**</i> (couvrant la zone industrielle de l'usine automobile de Yelabouga)	Décision du gouvernement de la Fédération de Russie n° 579 du 14 mars 1996 « sur les aides de l'État pour l'établissement d'une unité de production « Usine automobile de Yelabouga », capable de produire des véhicules automobiles légers » ⁹ .
<i>Zone franche de Sakhaline</i> (couvrant l'Oblast de Sakhaline, y compris les îles Kourile)	Décision du Soviet Suprême de la RSFSR n° 106-1 du 14 juillet 1990 « sur l'établissement de zones de libre entreprise » ; Décision du Présidium du Soviet Suprême de la RSFSR du 27 mai 1991 « sur l'établissement de la zone franche de Sakhaline » ; Décision du Conseil des ministres de la RSFSR n° 359 du 26 juin 1991 « sur les mesures prioritaires de développement de la zone franche de Sakhaline » (modifiée le 13 avril 1993 et le 31 juillet 1996).
<i>Zone franche de l'Oblast de Tchita (« Dauriïa »)</i>	Décision du Soviet Suprême de la RSFSR n° 106-1 du 14 juillet 1990 « sur l'établissement des zones de libre entreprise » ; Décision du Président du Soviet Suprême de la RSFSR du 25 mai 1991 « sur le statut juridique et économique de la zone franche de l'Oblast de Tchita » ; Décision du Conseil des ministres de la RSFSR n° 497 du 25 septembre 1991 « sur les mesures prioritaires de développement de zones franches dans les oblasts de Kaliningrad et de Tchita » (modifiée le 13 octobre 1995).
<i>Zone franche du territoire de l'Altai</i>	Décision du Soviet Suprême de la RSFSR n° 165-1 du 13 septembre 1990 « sur l'établissement de zones de libre entreprise » ; Ordonnance du Président du Soviet Suprême de la RSFSR du 25 mai 1991 « sur le statut juridique et économique de la zone franche du territoire de l'Altai » ; Décision du Conseil des ministres de la RSFSR n° 314 du 7 juin 1991 « sur les mesures prioritaires de développement de la zone franche du territoire de l'Altai ».
<i>Zone franche dans l'Oblast autonome des juifs</i>	Décision du Soviet Suprême de la RSFSR n° 165-1 du 13 septembre 1990 « sur l'établissement de zones de libre entreprise » ; Ordonnance du Président du Soviet Suprême de la RSFSR du 3 juin 1991 « sur le statut juridique et économique de la zone franche de l'Oblast autonome des juifs » ; Décision du Conseil des ministres de la RSFSR n° 312 du 7 juin 1991 « sur les mesures prioritaires de développement de la zone franche de l'Oblast autonome des juifs ».

Tableau An.6. Zones économiques spéciales (suite)

(Textes fondateurs cités dans l'ordre décroissant d'importance du point de vue juridique)

Zone à statut économique spécial*	Base juridique
<i>Zone franche de la ville de St. Petersburg</i>	Décision du Soviet Suprême de la RSFSR n° 106-1 du 14 juillet 1990 «sur l'établissement de zones de libre entreprise»; Ordonnance du Président du Soviet Suprême de la RSFSR du 12 mai 1991 «sur le statut juridique et économique de la zone franche de la ville de Léninegrad et de la ville de Vyborg dans la région de Léninegrad»; Décision du Conseil des ministres de la RSFSR n° 328 du 11 juin 1991 sur les mesures prioritaires de développement de la zone franche de Léninegrad».
<i>Zone franche dans la ville de Vyborg</i>	Décision du Soviet Suprême de la RSFSR n° 106-1 du 14 juillet 1990 «sur l'établissement de zones de libre entreprise»; Ordonnance du Président du Soviet Suprême de la RSFSR du 12 mai 1991 «sur le statut économique et juridique de la zone de libre entreprise de la ville de Léninegrad et de la ville de Vyborg dans la région de Léninegrad»; Ordonnance du Président du Soviet Suprême de la RSFSR n° 1588-1 du 9 juillet 1991 sur la confirmation du statut de la zone franche de la ville de Vyborg.
<i>Zone franche de l'Oblast de Novgorod («Sadko»)</i>	Décision du Soviet Suprême de la RSFSR n° 165-1 du 13 septembre 1990 «sur l'établissement des zones de libre entreprise»; Ordonnance du Président du Soviet Suprême de la RSFSR du 7 juin 1991 «sur le statut juridique et économique de la zone franche de l'Oblast de Novgorod»; Ordonnance du Président du Soviet Suprême de la RSFSR n° 1586-1 sur la confirmation du statut de la zone franche de l'Oblast de Novgorod.
<i>Zone franche de l'Oblast de Kémérovo («Kouzbass»)</i>	Décision du Soviet Suprême de la RSFSR n° 165-1 du 13 septembre 1990 «sur l'établissement de zones de libre entreprise»; Ordonnance du Président du Soviet Suprême de la RSFSR du 7 juin 1991 «sur le statut juridique et économique de la zone de libre entreprise de l'oblast de Kémérovo»; Ordonnance du Président du Soviet Suprême de la RSFSR n° 1588-1 sur la confirmation du statut de la zone franche de l'Oblast de Kémérovo.
<i>Zone franche «Technopole de Zélénograd»</i> (couvrant la municipalité de Zélénograd, Oblast de Moscou)	Décision du Soviet Suprême de la RSFSR n° 165-1 du 13 septembre 1990 «sur l'établissement de zones de libre entreprise».
<i>Zone franche du Daghestan **</i>	Ordonnance du gouvernement de la Fédération de Russie n° 1922 du 7 décembre 1994 «sur la création d'une zone franche sur le territoire de la république du Daghestan».

Tableau An.6. **Zones économiques spéciales** (*suite*)

(Textes fondateurs cités dans l'ordre décroissant d'importance du point de vue juridique)

Zone à statut économique spécial*	Base juridique
<i>Zone franche sur le territoire adjacent à l'aéroport d'Oulianov-Vostochni*</i>	Ordonnance du gouvernement de la Fédération de Russie n° 57-r du 16 janvier 1996 «sur la création d'une zone franche sur le territoire adjacent à l'aéroport d'Oulianov-Vostochni» ¹⁰ .

* Les zones dont les noms sont *écrits* fonctionneraient au moins partiellement.

** A ce jour, il ne s'agit que d'une déclaration officielle d'intention de créer une zone franche, et non d'une zone ayant le statut juridique de zone franche.

1. Sobranie Zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii, vol. 3, n° 4, 22 janvier 1996, article 224, pp. 873-881.
2. Sobranie Zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii, vol. 3, n° 6, 5 février 1996, article 491, pp. 1402-1408.
3. Sobranie Zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii, vol. 3, n° 12, 18 mars 1996, article 1082, pp. 2890-2891.
4. Sobranie Zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii, vol. 2, n° 13, 27 mars 1995, article 1125, p. 2091.
5. Sobranie Zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii, vol. 3, n° 25, 17 juin 1996, article 3011, pp. 6236-6237.
6. Sobranie Zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii, vol. 3, n° 25, 17 juin 1996, article 3012, pp. 6237-6238.
7. Sobranie Zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii, vol. 2, n° 2, 9 janvier 1995, article 142, pp. 286-288.
8. Sobranie Zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii, vol. 3, n° 40, article 4649.
9. Sobranie Zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii, vol. 3, n° 21, 20 mai 1996, article 2506, pp. 5293-5295.
10. Sobranie Zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii, vol. 3, n° 4, 22 janvier 1996, article 395, pp. 1079-1080.

Source : Ministère de l'Économie ; Garant Legal Database (Internet Securities) ; OCDE.

Conclusions

En comparaison de l'extraordinaire chaos qui caractérisait les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration pendant les premières années de la transition économique, certains progrès ont été accomplis. Même si les accords restent divergents d'un cas à l'autre, on observe au moins un certain degré de convergence en matière de répartition des fonctions et des compétences budgétaires. C'est notamment le cas de la TVA. La clarification des compétences en matière de dépenses représente également un grand pas en avant. Bien que les relations budgétaires avec le Tatarstan, le Bachkortostan et la Sakha (Iakoutie) restent des cas à part qui se situent dans une certaine mesure en marge de la loi, le développement d'accords bilatéraux sans principes généraux en matière de répartition des compétences et des recettes sont tout de même un progrès par rapport à l'isolationnisme budgétaire à peu près total qui prévalait auparavant. La formalisation des relations budgétaires par le biais d'accords bilatéraux au cas par cas est certes regrettable du point de vue d'un système budgétaire idéalement fédéral, unifié et clair, mais les réalités politiques en Russie ne permettent peut-être pas encore de prétendre à cet idéal.

Ce qui est plus regrettable, en fait, c'est le problème général dont souffrent tous les arrangements budgétaires en Russie. Les règles, les accords et même les lois restent très instables, excessivement compliqués et souvent contradictoires. Les complications sont aggravées du fait des difficultés inhérentes à la procédure budgétaire, une proportion importante des obligations budgétaires fédérales légales se trouvant gelées chaque année. Cette conjonction de facteurs conduit inévitablement à un degré élevé de pouvoir discrétionnaire en matière de répartition, et à de nouvelles vagues de décrets, règles et réglementations, qui, contrairement à l'objectif recherché, ne font souvent qu'ajouter à la confusion. La présence de pouvoirs discrétionnaires importants et l'ampleur des incertitudes suscitent non seulement de vaines activités de recherche de rente, mais aussi un besoin constant d'exercer des pressions sur les niveaux plus élevés d'administration afin d'obtenir des conditions et des transferts encore plus avantageux. Cette situation conforte également l'opinion générale, qui est que les règles de partage des recettes et les transferts ne sont pas impératives et peuvent être régulièrement ajustées pour tenir compte de situations budgétaires particulières. Ceci n'incite guère les fonctionnaires aux niveaux inférieurs d'administration à se montrer responsables en matière budgétaire¹⁶. L'incidence particulière de ce problème sur les administrations locales (municipales) et sur le développement des petites entreprises est analysée au chapitre III. Bien des progrès pourraient être accomplis en Russie dans le domaine du partage des recettes et des charges si l'on adoptait des règles beaucoup plus réalistes, simples, transparentes et strictes.

Notes

1. Nalogovaïa Sistema (1996).
2. Ukaz prezidenta Rossiiskoi Federatsii (1993).
3. *Sobranie Zakonodatelstva* (1996e). Ce décret a immédiatement placé plusieurs régions dans une situation difficile parce qu'elles avaient, conformément à la loi de 1993, levé leurs propres impôts. Des impôts régionaux et locaux sur les ventes avaient déjà été introduits par exemple dans les *oblasts* de Yaroslavl, Nijnii-Novgorod, Kémerovo, Orenburg, et une partie de l'*oblast* de Moscou (Shakhrovskii raïon).
4. Wallich (1992).
5. Konstitoutsia Rossiiskoi Federatsii (1997).
6. Craig *et al.* (1997), p. 5.
7. Sur un total de 89 sujets de la Fédération, le nombre de sujets bénéficiant de dotations du Fonds a été entre 75-80 depuis 1995. Parmi les non-bénéficiaires traditionnels de cette aide, les deux régions pétrolières des Districts autonomes des Khanty-Mansi et des Iamalo-Nénéts, la ville de Moscou, la république des Komi richement dotée en charbon et en pétrole, les centres économiques régionaux importants de Saint-Pétersbourg, et les *oblasts* de Samara, Perm, Sverdlovsk, Lipetsk, et Nijnii-Novgorod. Selon une enquête récente (Lavrov, 1997a), environ 33 sujets de la Fédération sont bénéficiaires nets de transferts fédéraux au sens où ils reçoivent de la part de la fédération des ressources plus importantes que la contribution de leur région au budget fédéral. Les dix plus gros bénéficiaires nets sont les régions éloignées du nord et de l'est, ainsi que les régions du nord du Caucase qui n'ont pas de ressources naturelles : les Districts autonomes des Koriak, des Evenk, des Tchoukot, les républiques de Kalmoukie, de Touva, les Districts autonomes des Bouriates d'Oust-Orda, des Aga-Bouriates, l'*oblast* de Magadan, la république du Daghestan and le District autonome des juifs.
8. Si les transferts fédéraux aux régions sont classés non pas dans les recettes fédérales, mais dans les recettes régionales, la part des recettes régionales passe à 40 pour cent en 1995 et 1996, tandis que la part du revenu fédéral tombe à près de 30 pour cent.
9. L'État fédéral a également eu recours à des produits de substitution de la monnaie pour le recouvrement de l'impôt, en procédant notamment à des déductions fiscales et autres formes de compensation.
10. A Irkoutsk, le gouverneur a donné sa démission en 1997, apparemment parce qu'il ne supportait plus de ne pas pouvoir contrôler les flux de recettes fiscales vers l'État fédéral (Institut pour les études Est-Ouest 1997). Par ailleurs le ministère des Finances a confirmé en mars 1997 que les républiques du Tatarstan, de la Bachkortostan et de Sakha (Iakoutie) ont

prélevé au total 1 000 milliards de roubles (170 milliards de dollars) de recettes fiscales destinées au gouvernement fédéral pendant le dernier trimestre de l'année (Radio Free Europe/Radio Liberty, 1997).

11. Voir Lavrov (1997*b*).
12. Dogovory s soub'ektami rossiiskoi federatsii (1997).
13. Dogovory s soub'ektami rossiiskoi federatsii (1997).
14. Lavrov (1997*b*), p. 30.
15. Les relations fédéro/russes avec la République tchétchène sont un cas à part et ne s'inscrivent pas dans la dichotomie décrite ci-dessus. Depuis la déclaration d'indépendance de la Tchétchénie à l'automne de 1991, les relations budgétaires ont été dans l'ensemble coupées, bien que des liens mineurs subsistent entre le budget fédéral et certaines régions du nord de la république qui ne sont pas sous le contrôle du gouvernement tchétchène. Pour l'instant, la Tchétchénie reste une république dont le statut politique et budgétaire reste incertain.
16. Ce point a été souligné par Boffito (1996).

Annexe IV

Les rouages politiques

Les institutions et mécanismes formels de gouvernement et les modes de représentation des intérêts particuliers dans le système politique russe sont encore en évolution. La Russie est un nouvel État : les institutions nationales, régionales, de gouvernement et d'élaboration des politiques se mettent en place progressivement, subissent d'incessantes modifications et manquent souvent de cohérence. Comme on l'a vu dans la précédente Étude économique de la Fédération de Russie, le processus de décision en Russie post-soviétique est complexe, contradictoire, marqué par des influences personnelles et bien souvent inefficace. La faible institutionnalisation du système de gouvernement en Russie est un héritage du système soviétique, mais elle s'explique aussi par l'émergence récente de l'État russe en tant qu'unité politique souveraine. Le processus d'élaboration des politiques, qui se caractérise dans l'ensemble par des négociations entre des personnes, des organismes officiels et des instances d'élaboration des politiques, est également en partie un héritage des dernières années du pouvoir soviétique. La prise de décision soviétique qui reposait sur des négociations pour la répartition des ressources entre les secteurs s'est assouplie, et a fait place à des arrangements et procédures informels, mais à caractère de plus en plus extralégal, qui permettent de négocier l'accès à toute ressource et à toute dotation¹.

La présente annexe montre qu'il faudra du temps pour mettre en place des institutions plus solides et plus soucieuses de la primauté du droit ; les possibilités d'accélérer le changement sont limitées, mais l'engagement des dirigeants politiques en faveur de la démocratie est indispensable si l'on veut maintenir l'élan et l'orientation de ce processus de mise en place d'institutions modernes et orientées vers le marché.

L'État russe

Lorsque l'Union soviétique a été dissoute en 1991, la Russie avait moins d'institutions de gestion publique et économique que les autres républiques de l'Union, parce que la plupart des organisations de l'Union étaient également au service de la Fédération de Russie. Suite à la formation d'un État indépendant avec Moscou comme capitale, beaucoup de ces institutions spécifiques à l'Union ont été absorbées et transformées en institutions nationales russes. Entre les organismes officiels de l'Union soviétique et ceux

de la Russie, il y a donc eu une grande continuité au niveau du personnel et de la localisation matérielle, et de ce fait des difficultés comparativement plus grandes à faire évoluer les mentalités individuelles et les structures institutionnelles pour passer d'un empire multinational à un État relativement homogène.

Comme les autres nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique, la Russie a dû créer de nombreuses institutions nouvelles. Afin de conférer à ces institutions la continuité et la légitimité nécessaires, le vocabulaire symbolique a été emprunté en grande partie à la Russie pré-révolutionnaire². Néanmoins, le système institutionnel et son mode de fonctionnement, ainsi que les attitudes des dirigeants, sont en grande partie modelés sur ceux de l'ère soviétique.

Ces héritages, ainsi que la nouveauté de l'État russe aident à comprendre l'incohérence institutionnelle et les batailles bureaucratiques pour l'influence, typiques du système politique de la Fédération. L'État soviétique à parti unique avait une structure [hiérarchique] très personnalisée. Les relations économiques et sociales se caractérisaient par des relations de marchandage et des relations de clientèle, et cette tendance s'est accentuée pendant les années 80 sous l'effet de la décentralisation partielle et inefficace du pouvoir économique. Il n'est donc pas surprenant que les liens personnels restent l'un des fondements essentiels de l'influence et du pouvoir dans le nouvel État russe.

Mais c'est surtout l'absence, dans le système communiste, de distinction conceptuelle et institutionnelle entre l'État et la société civile qui complique le processus de mise en place des institutions, parce que les acteurs politiques et économiques n'ont pas, d'instinct, un sens moral qui leur permette de savoir ce qu'est un abus de pouvoir. De même, ils ne comprennent pas totalement l'incidence sur les institutions de nombreuses activités à caractère public ou quasi-public que la société dans son ensemble doit pouvoir exercer, dans un régime démocratique, sans directives gouvernementales.

Unités internes de la Fédération de Russie

Les unités administratives et politiques internes de la Russie sont héritées du régime soviétique, unitaire *de facto*. Certaines régions ayant une proportion relativement élevée de non-Russes étaient définies comme des républiques autonomes pendant l'époque soviétique. Une unité purement politico-administrative peuplée presque exclusivement de Russes était un *oblast* (région) ou un *krai* (territoire). Cette distinction ne faisait guère de différence à l'époque. Certaines régions de petits groupements ethniques de populations non russes étaient définies comme des *oblasts* (régions) autonomes ou des *okroug* (districts) autonomes. Enfin, les villes de Moscou et de Leningrad (Saint-Pétersbourg aujourd'hui) étaient des entités infranationales équivalentes à un *krai* ou à un *oblast*.

Les relations entre le centre et la périphérie sont tendues depuis les dernières années du pouvoir soviétique. A partir de 1990, les républiques autonomes ont commencé à se déclarer unilatéralement des républiques à part entière de l'Union, juridiquement équivalentes aux quinze républiques de l'Union soviétique, et à revendiquer des pouvoirs

souverains³. Face à l'affaiblissement de l'État central et à la lutte pour le contrôle des ressources locales, les régions et les districts autonomes, notamment ceux qui étaient richement dotés en ressources minérales, ont également réclamé davantage d'autonomie.

La première tentative de la Russie pour redéfinir les relations entre le centre et la périphérie, le Traité de la Fédération de 1992, a réparti les sujets de la Fédération en trois groupes avec des degrés d'autonomie différents. La Constitution adoptée à la fin de 1993 est allée plus loin en accordant à tous les sujets de la Fédération des droits dans l'ensemble uniformes⁴. La Constitution définit toutefois le partage des compétences de façon assez ambiguë, ce qui est à l'origine des nombreux accords bilatéraux passés entre les sujets de la Fédération et les autorités centrales. Certains de ces accords peuvent être d'ailleurs considérés comme non conformes à la Constitution. Le processus a été amorcé par le Tatarstan en 1994, et il s'est accéléré lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 1996. Il en résulte que le degré réel d'autonomie des sujets de la Fédération dépend des accords qu'ils ont signés avec les autorités centrales ainsi que du rapport de forces économique et politique entre l'élite régionale dirigeante et le pouvoir central.

Les sujets de la Fédération sont à l'heure actuelle représentés à la Chambre haute du Parlement, le Conseil de la Fédération, par leurs gouverneurs et chefs de l'exécutif. Comme les gouverneurs sont désormais élus (ils étaient auparavant nommés et pouvaient être révoqués par le président de la Fédération), la représentation fédérale des pouvoirs locaux vis-à-vis du gouvernement central s'est en principe renforcée. Parallèlement à cette redéfinition des relations entre le centre et la périphérie, les sujets de la Fédération constituent actuellement un réseau d'accords bilatéraux et multilatéraux entre eux sur la base des frontières administratives internes existantes.

Les relations entre le centre et la périphérie devront probablement subir d'autres changements (sur le problème du fédéralisme budgétaire, voir l'annexe III), mais l'orientation et les modalités de ces changements restent imprécis, dans la mesure où l'on n'est pas encore parvenu à définir exactement ce qu'est le fédéralisme russe. Le recours à l'appartenance ethnique comme fondement des entités administratives a été parfois proposé, mais si l'on voulait créer des entités administratives véritablement « nationales », il faudrait retracer entièrement les frontières administratives au sein de la Fédération de Russie. Certains hommes politiques ont préconisé une nouvelle répartition de l'ensemble du territoire russe en nouvelles entités administratives, en éliminant les unités fondées sur l'appartenance ethnique et en regroupant les 89 sujets de la Fédération en 45 *guberniia* (gouvernements) environ, correspondant aux unités provinciales d'avant la révolution. Toutefois, il est difficile de savoir comment ce redécoupage pourrait être mis en œuvre juridiquement sans détruire tout le système émergent du fédéralisme russe déjà concrétisé par les divers traités entre le centre et les régions.

La construction de l'État russe et ses dilemmes

La mise en place d'un nouveau système administratif et d'un régime consensuel de primauté du droit ne font que commencer en Russie. Difficile entreprise, en raison de désaccords sur des questions fondamentales à propos de ses ressortissants, de la répartition des biens, et de la délimitation des frontières.

La Russie a amorcé sa transition économique avec des frontières internes et externes incertaines. A l'époque de l'Union soviétique, les autorités avaient redéfini les territoires des républiques aussi facilement qu'elles l'avaient fait pour un *krai* ou un *oblast*⁵. Le résultat le plus dramatique de cette incertitude a été bien sûr le conflit armé entre les séparatistes tchéchènes et les forces de la Fédération de Russie pendant deux ans. Même si cette guerre ne semble pas constituer un précédent à d'autres sécessions en Fédération de Russie, elle résulte d'une mauvaise définition des frontières et de l'absence de sentiment national au-delà de l'appartenance ethnique. Sans frontières clairement définies et physiquement démarquées, il est difficile de contrôler et de taxer les mouvements de biens et de personnes, mais il est également difficile pour les personnes situées à l'intérieur des frontières de se considérer comme des membres d'une communauté nationale.

Si l'on se réfère à l'histoire, il est bien difficile de trouver une définition du terme de « citoyen » de la Fédération de Russie. Il existe depuis longtemps une polémique au sujet de la citoyenneté russe : faut-il la déterminer sur la base de l'appartenance ethnique (*russskoe*) ou sur celle de la seule communauté politique (*rossiiskoe*) ? Le fait que certains territoires infranationaux soient définis en fonction de leur appartenance ethnique ne fait que compliquer le problème. Le sentiment de citoyenneté au sens large, par opposition à une étroite conception ethnique, se développe sur une période relativement longue d'intégration nationale, qui va en général de pair avec la transformation d'une société rurale et agricole en société urbaine et industrielle, et ce sentiment doit être constamment renforcé par une expérience, une politique nationale et une éducation communes. Même les États-nations les mieux intégrés ne sont pas à l'abri des particularismes régionaux et des mouvements séparatistes. Cependant, sans un sentiment commun d'appartenance à une communauté politique, on ne peut maintenir une politique démocratique efficace et pacifique ni garantir la primauté du droit.

Depuis 1991, la Russie a entrepris, très rapidement et à grande échelle, de redéfinir les droits de propriété et de procéder à des transferts de propriété. La dénationalisation d'après 1991 a été nécessaire pour le développement de la démocratie. Sous le régime communiste, la propriété, l'emploi, le logement et tous les besoins de l'existence étaient directement contrôlés par des organismes d'État. Il était donc presque impossible à tout individu ou groupe de s'opposer à l'État. Les droits de propriété des personnes physiques et leur protection contre les confiscations arbitraires par les autorités politiques sont en ce sens des conditions préalables à toute politique démocratique.

Au cours de ce processus, tout un ensemble d'institutions ont été créées. Toutefois, des désaccords sur les ayants-droit en matière de redistribution de biens se sont manifestés sous forme de débats incessants sur la procédure de privatisation et de menaces permanentes de modifier la répartition à peine amorcée par de nouvelles mesures prises par l'État; ces conflits ont caractérisé la majeure partie de l'évolution du système russe post-soviétique. Dans les sociétés de marché modernes, les conflits sur les droits de propriété, même s'ils sont importants et médiatisés, n'influent pas sur la politique nationale aussi directement qu'en Russie depuis la fin des années 80. Du fait de ces incertitudes quant aux droits de propriété, les pressions sectorielles sur les décideurs, qui dans un système plus stable et institutionnalisé resteraient normales et relativement peu préjudiciables, parce que limitées, sont beaucoup plus déstabilisantes. Les dissensions politiques au niveau le plus élevé qui, pendant l'été de 1997, ont précédé et suivi la privatisation d'intérêts importants dans les secteurs des télécommunications et des métaux, mais n'ont pas réussi à bloquer le transfert de propriété, démontrent que le gouvernement ne peut préserver sa propre stabilité et son crédit auprès de la communauté internationale qu'en s'engageant plus clairement à améliorer la transparence.

Structures de prise de décision

La Fédération de Russie a hérité de la structure politique de la République socialiste fédérative des soviets de Russie (RSFSR) en 1991, et notamment d'une constitution adoptée en 1978. Les travaux de rédaction d'une nouvelle constitution ont commencé en 1990, mais aucun accord n'a pu être obtenu avant la fin de 1993, lorsqu'après la dispersion du Congrès des Députés du Peuple élu initialement en 1990, le président a appelé à un vote national pour approuver la nouvelle loi fondamentale.

La nouvelle constitution a été adoptée par un référendum tenu le 12 décembre 1993, le même jour que les premières élections aux deux Chambres de la nouvelle Assemblée fédérale. La nouvelle constitution ressemble à la constitution française, avec quelques emprunts à d'autres pays européens de l'Ouest. Elle prévoit une présidence forte tout en maintenant un Conseil des ministres et un Premier ministre. Toutefois, la séparation des pouvoirs et les relations entre les niveaux d'administration sont encore mal définis. La hiérarchie des multiples actes juridiques et leur force respective ne sont pas très clairs.

Types d'actes juridiques

Le système fédéral comporte des actes juridiques de divers types. Les principaux sont :

- La Constitution fédérale et les lois fédérales constitutionnelles (amendements constitutionnels). Selon la jurisprudence russe, ces lois ne sont pas «directement applicables»; pour qu'elles soient applicables il faut d'autres actes juridiques⁶.

- Les lois fédérales (*zakon*) et les codes (*kodeks*). Ces lois sont adoptées par l'Assemblée fédérale et signées par le Président. Le Président a un droit de veto, l'Assemblée fédérale pouvant passer outre à une certaine majorité. Ces lois peuvent être directement applicables, ou exiger des dispositions complémentaires dans le cadre d'autres actes juridiques. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Les codes sont un ensemble de lois, et leur rang dans la hiérarchie des actes juridiques est considéré de façon informelle comme supérieur.
- Les décrets de la Douma ou du Conseil de la Fédération (*postanovlenie*). Il s'agit de déclarations d'orientation de l'appareil législatif qui n'ont pas directement force obligatoire.
- Les décrets présidentiels (*oukaz*). Ces décrets sont pris par le Président de sa propre autorité. Ils peuvent être directement applicables ou exiger des dispositions complémentaires dans le cadre d'ordonnances présidentielles, de décrets du Conseil des ministres ou de réglementations ministérielles. Ils entrent en vigueur à la date précisée dans le document considéré.
- Les ordonnances présidentielles (*rasporiajenie*). Ces actes émanent du Président de sa propre autorité. Il s'agit de textes directement applicables, complétant sur certains points les décrets.
- Les décrets du gouvernement (*postanovlenie*). Ces décrets émanent du Premier ministre de sa propre autorité au nom du gouvernement (ils peuvent être signés à l'occasion par un Premier ministre adjoint en l'absence du Premier ministre). Il s'agit en principe de décrets d'application des lois et des décrets présidentiels, mais également parfois de déclarations de politique générale. Ils entrent en vigueur à la date précisée dans le document considéré.
- Les ordonnances du gouvernement (*rasporiajenie*). Ces ordonnances émanent du Premier ministre de sa propre autorité. Il s'agit de textes directement applicables, complétant sur certains points les décrets.
- Règles administratives (*podzakonnyi akt*, littéralement «acte sous-juridique»). Ces règles émanent de différents organismes publics. Une des formes les plus courantes est la lettre explicative (*pismo*) diffusée au sein de l'organisme et de ses subdivisions régionales. Ces actes définissent en fait les procédures d'application des lois⁷.

L'ordonnement hiérarchique de ces différents textes législatifs est assez vague. La Constitution est l'acte suprême, mais elle n'est pas directement applicable; ses dispositions restent donc non spécifiées et inopérantes si elles ne sont pas mises en œuvre par des lois fédérales. L'organe qui est à l'origine de la loi a son importance pour sa mise en application. L'Assemblée fédérale a dénié par exemple l'applicabilité des décrets présidentiels à elle-même et à ses institutions. Alors qu'un décret présidentiel est juridiquement contraignant pour le gouvernement, puisque c'est le Président lui-même qui nomme le gouvernement, une résolution du gouvernement n'est pas contraignante pour une institution directement subordonnée au Président. De même, les institutions présiden-

tielles allèguent qu'elles ont un droit de regard et d'ingérence sur tous les organes du gouvernement, et les actes d'un ministre ne sont opposables qu'aux organes et aux entreprises dépendant du ministère concerné et peuvent ne pas être applicables ou exécutoires dans un autre contexte.

Il y a souvent compétence concurrente pour les actes juridiques, dont la rédaction est préparée par les ministères, les comités d'État ou les organes législatifs. Tous les projets de réglementation doivent être communiqués à tous les organismes gouvernementaux concernés et doivent être approuvés par tous les responsables dont la sphère de compétence est susceptible d'être affectée. C'est aux auteurs du projet de loi de choisir qu'il soit adopté par l'Assemblée fédérale sous forme de loi fédérale, ou soumis au Président pour une adoption éventuelle sous forme de décret. C'est en raison des différends entre le Président et le parlement que de nombreux textes de loi importants ont été adoptés sous forme de décrets présidentiels, après avoir été rejetés par le parlement. Ces procédures ont certes permis de faire passer des réformes importantes, tel que le programme de privatisation de 1994, mais elles ne garantissent pas la stabilité institutionnelle.

La législation : où en est-on ?

En tant que successeur légal de la RSFSR, la Fédération de Russie a hérité d'un vaste ensemble de dispositions législatives adoptées par le système soviétique. Le problème est que ces actes n'ont pas fait l'objet d'une rédaction rigoureuse, puisque l'on comptait sur l'autorité du Parti communiste pour résoudre les différends, et qu'ils n'ont pas été conçus non plus pour un système orienté vers le marché. Le processus de mise à jour des anciens textes de loi avait à peine débuté lorsque la nouvelle constitution a été adoptée en 1993, et il a fallu alors recommencer cette opération.

Les deux premières sessions de l'Assemblée fédérale ont été consacrées à la rédaction de la majeure partie des textes indispensables à la mise en place du nouveau système politique et administratif en Russie. Des éléments essentiels, comme la procédure de modification de la constitution, ne sont pas encore achevés. L'Assemblée fédérale a été chargée en outre de rédiger plusieurs codes juridiques de base. Il s'agit là d'une tâche monumentale, parce qu'il faut tenir compte de la situation ancienne tout en fixant des normes juridiques pour une nouvelle société. La meilleure analogie avec les pays de l'Ouest est peut-être l'adoption du Code Napoléon en France; le Code Napoléon n'avait pas cependant eu besoin d'aborder toutes les questions économiques complexes auxquelles les juristes russes sont confrontés. En 1997 seul le Code pénal a été complètement réécrit, adopté et mis en application⁸. Deux parties du Code civil sont entrées en vigueur à ce jour, la première le 1^{er} janvier 1995 et la deuxième le 1^{er} mars 1996⁹. Le Code des impôts et le Code foncier ont été les plus difficiles à mettre au point en raison de profondes divergences d'opinion. Le Code fiscal est toujours à l'examen. Le Code foncier, après un processus incroyablement long qui a déjà donné lieu à un veto présidentiel et à un rejet par l'Assemblée fédérale, a été adopté par le Conseil de la Fédération le

3 juillet 1997, mais a fait encore une fois l'objet d'un veto du Président en raison de l'interdiction de la vente et de l'achat de terres agricoles.

Lorsque les codes de base auront été adoptés, il restera un énorme travail législatif à accomplir pour les rendre applicables. Dans l'intervalle, le droit russe demeure un mélange de textes anciens et nouveaux, et la législation existante se compose en grande partie de décrets présidentiels et gouvernementaux dont l'efficacité juridique est incertaine.

Le Parlement

Le corps législatif national est une Assemblée fédérale composée de deux chambres. La première Assemblée fédérale, élue en décembre 1993, n'a siégé que pendant deux ans en tant qu'organe de transition. La chambre basse de l'Assemblée fédérale, qui compte 450 députés, est la Douma d'État. En référence au Conseil parlementaire d'avant la révolution qui portait le même nom, la première Douma, née de la Constitution de 1993, a été officiellement désignée comme la cinquième Douma. La session actuelle, dont les membres ont été élus en décembre 1995, est donc la sixième, et sa durée maximale est de quatre ans. A la fin du mandat, il faudra procéder à de nouvelles élections législatives¹⁰. Comme en république fédérale d'Allemagne, les électeurs votent deux fois pour la Douma, une fois pour un scrutin de liste et une fois pour un scrutin par circonscription, ce qui fait que la moitié des membres de la Douma sont élus au scrutin de liste et l'autre moitié au scrutin par circonscription. Les circonscriptions électorales sont calquées le plus possible sur les découpages administratifs existants, mais elles doivent également être approximativement égales en nombre de votants. Le Président de la Douma, les autres membres du bureau et les membres des commissions sont élus par l'ensemble de la Douma. Tous les membres de l'Assemblée fédérale perçoivent un traitement équivalent à celui en vigueur dans les ministères fédéraux.

La chambre haute du Parlement est le Conseil de la Fédération. Comme les sénateurs des États-Unis ou les membres du Bundesrat allemand, ses 178 membres représentent les intérêts de leurs régions respectives, et chaque région bénéficie d'une représentation identique au Conseil. Les compétences du Conseil de la Fédération actuel sont définies dans la Constitution de 1993. En 1995, suite à de longs débats, les lois ont été modifiées et l'actuel Conseil de la Fédération (le deuxième) est désormais formé par le principal responsable (chef de l'administration, gouverneur ou président d'une république) et du président du parlement de chaque région. Les membres du Conseil de la Fédération changent donc lorsque les responsables régionaux sont remplacés.

Dans les deux chambres, les présidents de commission sont élus, alors que les membres des commissions exercent leur activité sur la base du volontariat. Les vice-présidents des commissions sont issus des principaux groupes politiques représentés à la commission. L'expérience, les compétences et le régime du volontariat ont tendance à

assurer que les commissions parlementaires accordent la priorité aux intérêts qui les concernent le plus.

Tous les actes législatifs émanent de la Douma. En règle générale, une loi est adoptée après trois lectures¹¹. L'adoption d'une loi en première lecture signifie que le projet de loi peut être communiqué aux commissions parlementaires correspondantes pour auditions, examens et amendements éventuels. Si elle est approuvée à nouveau en deuxième lecture, elle est réexaminée par la commission qui procède à la mise au point finale avant une troisième lecture et un vote à la chambre en session plénière. Toute loi doit avoir été approuvée en troisième lecture avant d'être soumise au Conseil de la Fédération. Cette procédure peut prendre beaucoup de temps. La Douma doit approuver toute loi fédérale ordinaire à la majorité simple. Une fois que la Douma a adopté la loi, le Conseil de la Fédération a quatorze jours pour l'examiner¹². Du fait que les membres du Conseil de la Fédération cumulent des mandats à Moscou et dans les régions, le Conseil se réunit moins fréquemment. S'il n'agit pas dans le délai qui lui est imparti, ou s'il approuve la loi par vote à la majorité simple, la loi est adoptée. Si le Conseil de la Fédération rejette la loi entièrement ou l'adopte sous une forme modifiée, la Douma ne peut aller à l'encontre du Conseil de la Fédération que par un vote à la majorité des deux tiers¹³. La loi est ensuite soumise au Président qui dispose de 14 jours pour la signer et la promulguer. En principe, le Président peut exercer son droit de veto comme aux États-Unis en n'agissant pas pendant le délai qui lui est imparti. Dans la pratique cependant, le Président renvoie en général le texte qu'il refuse de signer au Président de la Douma avec une motion de veto précisant les raisons pour lesquelles le projet de loi est rejeté.

Toute loi fédérale constitutionnelle doit être adoptée par une majorité des deux tiers à la Douma et par un vote aux trois quarts par le Conseil de la Fédération. Le Président doit signer et promulguer la loi dans un délai de 14 jours à compter de son adoption par l'Assemblée fédérale et il n'a aucun droit de veto¹⁴.

La présidence

Le Président de la Fédération de Russie est le Chef de l'État. Il nomme le Premier ministre et les ministres. Le Président peut déclarer l'état d'urgence et imposer directement le pouvoir présidentiel, dissoudre l'assemblée et déclencher de nouvelles élections législatives, opposer son droit de veto aux lois fédérales ordinaires et publier des décrets. Il est également responsable de l'affectation et du gel des fonds publics. Le Président peut être destitué par une procédure spéciale faisant intervenir la Douma d'État et le Conseil de la Fédération. La Constitution de 1993 prévoit qu'en cas de décès ou d'incapacité du Président, c'est le Premier ministre qui assure les fonctions du Président jusqu'à l'organisation d'une nouvelle élection présidentielle, qui doit avoir lieu dans les trois mois suivant la prise de fonctions présidentielles par le Premier ministre¹⁵.

Une constellation vaste et mouvante d'agences et d'organismes relèvent de l'autorité du Président. Le Président a sa propre équipe de conseillers et de collaborateurs. Le

Conseil présidentiel, qui avait perdu quasiment toute influence après 1993, se compose d'éminents savants et d'intellectuels.

L'Administration présidentielle (*Administratsiia Prezidenta Rossiiskoi Federatsii*), créée au début du mois d'août de l'année 1991, représente les services officiels du Président, dont l'effectif est important et le fonctionnement complexe (voir encadré annexe 1). L'Administration présidentielle sous sa forme actuelle a été instaurée par décret présidentiel en octobre 1996 (SZ 41/96) et son mandat a été modifié par un décret présidentiel du 15 avril 1997 (SZ 16/97). L'organisation de l'Administration présidentielle, qui comporte environ 2 000 membres, est en principe fonctionnelle et n'est pas modelée sur la structure économique sectorielle des ministères ; dans la pratique cependant, l'Administration présidentielle assure semble-t-il bon nombre des fonctions de coordination de l'ancien Comité central du Parti communiste, a gardé le même personnel de soutien, occupe les mêmes locaux et maintient le même réseau de services spéciaux d'élite.

En avril 1997 (SZ 16/97), une Direction économique a été intégrée à l'Administration présidentielle ; sa mission est vaste, allant de la fourniture d'informations et d'analyses économiques au Président à la préparation des propositions du Président sur les problèmes économiques. Cette Direction est également chargée de rédiger des projets de propositions sur la mise en application des décrets et des ordonnances du Président sur les questions économiques, domaine dans lequel l'autorité du Président n'était jusque là pas assurée.

La création d'un Conseil de sécurité (*Soviet bezopasnosti*) remonte à juillet 1991, du temps de la RSFSR. Les membres du Conseil ont changé plusieurs fois en fonction du remplacement des titulaires de certains postes. En juin 1996, le personnel du Conseil a été réduit à 183 fonctionnaires et à 30 officiers détachés de l'armée. Le Président préside le Conseil et nomme les autres membres du Conseil par décret. Selon la Charte de la mi-1996 (SZ 29/96), le Conseil se réunit au moins une fois par mois. Le Secrétaire du Conseil est assisté par un maximum de quatre suppléants et par un secrétariat. Les principaux organes de travail du Conseil sont des « commissions interdépartementales » *ad hoc*. La Charte de 1996 prévoyait que les travaux des commissions seraient supervisés par quatre directions permanentes (*oupravleniia*), chargées de la sécurité de la défense, de la sécurité sur le plan social et au niveau fédéral, de la sécurité économique et de la sécurité de l'information et des prévisions stratégiques. Comme on le voit d'après les noms de ces directions permanentes, la sécurité est interprétée au sens large. Le Conseil s'est vu confier des missions très variées ; on peut citer par exemple des actions dans le domaine de la sécurité de la santé, la coordination des relations entre le gouvernement central et les régions, une enquête sur les raisons de l'effondrement du rouble lors du mardi noir de 1994. Le Conseil peut être considéré comme un contrepoids institutionnel du Parlement et de l'appareil présidentiel. Son intégration dans l'Administration présidentielle en octobre 1996 témoigne des manœuvres incessantes concernant son rôle (voir encadré annexe 1).

Encadré Annexe 1. **Administration présidentielle**

Unités autonomes au sein de l'Administration présidentielle

Direction de la gestion administrative de l'Administration du Président de Russie
Service du Conseil de sécurité de la Fédération de Russie
Service du Conseil de politique étrangère attaché au Président de la Fédération de Russie
Service du Conseil de la défense de la Fédération de Russie
Service des assistants et secrétaires du Président de la Fédération de Russie
Service des archives du Président de la Fédération de Russie
Bibliothèque de l'Administration du Président de la Fédération de Russie
Direction principale de l'État et du droit du Président de la Fédération de Russie
Direction de la surveillance générale du Président de la Fédération de Russie
Direction principale des troupes cosaques attachées au Président de la Fédération de Russie
Armorial d'État du Président de la Fédération de Russie
Chancellerie du Président de la Fédération de Russie
Direction organisationnelle de l'Administration du Président de la Fédération de Russie
Département des bases de données d'information de l'Administration du Président de la Fédération de Russie
Département de l'Administration du Président de la Fédération de Russie pour le soutien des activités de la Commission sur les questions de citoyenneté attachée au Président de la Fédération de Russie
Département de l'Administration du Président de la Fédération de Russie pour le soutien des activités de la Commission attachée au Président de la Fédération de Russie sur les prix d'État de la Fédération de Russie dans le domaine de la littérature et de l'art
Département de l'Administration du Président de la Fédération de Russie pour le soutien des activités de la Commission attachée au Président de la Fédération de Russie pour la préparation des conventions sur la délimitation des sphères de compétence et des pouvoirs plénipotentiaires entre les organes fédéraux du pouvoir d'État et les organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie
Département de l'Administration du Président de la Fédération de Russie pour le soutien des activités de la Commission attachée au Président de la Fédération de Russie sur les droits de l'homme
Département de l'Administration du Président de la Fédération de Russie pour le soutien des activités en matière de matériel informatique et de logiciels

(voir page suivante)

(suite)

Département de l'Administration du Président de la Fédération de Russie pour le soutien des activités de la Commission attachée au Président de la Fédération de Russie sur la réhabilitation des victimes de la répression politique

Département de l'Administration du Président de la Fédération de Russie pour le soutien des activités du Conseil attaché au Président de la Fédération de Russie sur les administrations locales

Département des questions secrètes de l'Administration du Président de la Fédération de Russie

Direction économique du Président de la Fédération de Russie

Service de presse du Président de la Fédération de Russie

Service du représentant plénipotentiaire du Président de la Fédération de Russie à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie

Service du représentant plénipotentiaire du Président de la Fédération de Russie auprès de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie

Service du représentant plénipotentiaire du Président de la Fédération de Russie au Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie

Service de la chambre juridique pour les différends en matière d'information attachée au Président de la Fédération de Russie

Secrétariat du chef de l'Administration du Président de la Fédération de Russie

Direction territoriale du Président de la Fédération de Russie

Direction de l'Administration du Président de la Fédération de Russie chargée des grâces

Direction des archives de l'Administration du Président de la Fédération de Russie

Direction du personnel de l'Administration du Président de la Fédération de Russie

Direction de la gestion des ressources humaines du Président de la Fédération de Russie

Direction du Président de la Fédération de Russie pour les questions de coopération avec les partis politiques, les mouvements sociaux, les fractions et les députés à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie

Direction du Président de la Fédération de Russie pour les récompenses d'État

Direction du Président de la Fédération de Russie pour la coordination des activités des représentants plénipotentiaires du Président de la Fédération de Russie auprès des sujets de la Fédération de Russie

Direction du Président de la Fédération de Russie pour les travaux concernant les recours des citoyens

Direction du Président de la Fédération de Russie pour les relations publiques

(voir page suivante)

(suite)

Direction du protocole du Président de la Fédération de Russie
Centre des programmes présidentiels

Commissions et Conseils présidentiels

Commission pour les questions de citoyenneté

Commission pour les prix d'État de la Fédération de Russie dans le domaine des lettres et des arts

Commission pour la préparation des conventions sur la délimitation des sphères de compétence et des pouvoirs plénipotentiaires entre les organes fédéraux du pouvoir d'État et les organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie

Commission pour les droits de l'homme

Commission pour la réhabilitation des victimes de la répression politique

Conseil de politique étrangère

Conseil pour l'autonomie locale

Commission temporaire extraordinaire attachée au Président de la Fédération de Russie pour le renforcement de la discipline fiscale et budgétaire

* *Source* : Décrets présidentiels n° 1412 du 2 octobre 1996, n° 1428 du 11 octobre 1996 et n° 356 du 16 avril 1997.

Le Conseil de la défense a été créé par décret présidentiel en juillet 1996 (SZ 31/96) pour prendre en charge un grand nombre des fonctions les plus strictement militaires du Conseil de sécurité. Il forme un autre contrepoids institutionnel au sein du réseau des institutions de l'exécutif. Ses membres sont nommés par décret présidentiel. Le Conseil se réunit au moins une fois par mois, et bien qu'il soit qualifié d'organe consultatif, ses décisions concernant des questions importantes prennent la forme de décrets ou d'ordonnances présidentiels.

En plus de ces grandes structures présidentielles, il existe plusieurs autres conseils consultatifs et autres commissions *ad hoc* directement subordonnés au Président, comme la Commission présidentielle sur les droits de l'homme et le Conseil sur l'autonomie des administrations locales.

Gouverner par décret présidentiel est devenu assez courant en Russie. Dans la pratique, les décrets ont constitué le moyen de faire approuver les projets de loi contestés par le Parlement. Les procédures établies en février 1993 prévoient que tous les projets de

décret doivent être vérifiés, pour détecter les erreurs et les incohérences par rapport à la législation en vigueur, par la Direction principale de l'État et du Droit (GPU) de l'Administration présidentielle avant d'être communiqués au chef de l'Administration présidentielle pour présentation au Président. La tendance à concentrer les pouvoirs de « gardien du temple » entre les mains du chef de l'Administration présidentielle et de son personnel a récemment permis aux collaborateurs du Président ou aux adjoints du chef de l'Administration d'exercer davantage d'influence. En fait, il existe soit des procédures « officielles » pour les projets de décret (qu'il est très difficile de faire aboutir), soit des moyens « informels » de déposer un projet de décret sur le bureau du Président. En somme, le processus de préparation des décrets et leur statut juridique exact après la signature sont et demeurent incertains et opaques¹⁶.

Une mesure récente, dont l'objectif est de renforcer le rôle de l'État dans les relations entre le centre et la périphérie par le biais de l'autorité du Président, est le nouveau statut des représentants plénipotentiaires du Président de la Fédération de Russie dans les régions de la Fédération de Russie¹⁷. Le décret présidentiel du 9 juillet 1997 prévoit que les représentants plénipotentiaires du Président exercent trois fonctions : premièrement, contrôler les travaux des fonctionnaires fédéraux dans la région concernée ; deuxièmement, contrôler l'utilisation locale des ressources fédérales, essentiellement les transferts du budget à la région ; troisièmement, contrôler en permanence les activités des structures territoriales des administrations fédérales. L'aspect nouveau de ces dispositions est que les plénipotentiaires sont chargés de surveiller des « régions » par opposition aux unités territoriales administratives ; ces « régions » sont définies par le décret présidentiel, ce qui renforce l'autorité du centre vis-à-vis des gouverneurs ainsi que sa capacité de coordonner les activités régionales des administrations fédérales. Cette mesure suscitera probablement l'opposition de responsables locaux (ce qui s'est déjà produit avec le gouverneur de Saratov, qui a déclaré que ces dispositions étaient anticonstitutionnelles) mais elle va dans le sens d'une définition plus claire et plus fonctionnelle des relations entre le centre et la périphérie.

Le gouvernement

Le Premier ministre est le chef du gouvernement et il préside le Conseil des ministres. Il est nommé par le Président et doit être confirmé par la Douma d'État. Si la Douma refuse la nomination de trois premiers ministres successifs, la Chambre est automatiquement dissoute et de nouvelles élections à la Douma doivent être organisées. Le Président nomme un certain nombre de vice-Premiers ministres et de Premiers ministres adjoints. Le Premier ministre confie à ses adjoints la supervision et la coordination des travaux de certains groupes d'organismes gouvernementaux. Le Premier ministre, ses adjoints et certains des ministres les plus importants peuvent se réunir régulièrement en session restreinte ou en présidium du gouvernement. Contrairement à leurs collègues des systèmes parlementaires de l'Ouest, les ministres russes ne sont responsables devant la Douma qu'indirectement. Les ministres de la Fédération de Russie ne sont pas nécessai-

rement choisis au sein des membres de l'Assemblée fédérale et ne peuvent pas détenir d'autres mandats politiques. La confirmation des membres du gouvernement par le législateur, sauf dans des cas spéciaux tels que celui du Président de la Banque centrale, n'est pas requise.

Une motion de défiance peut être votée à la Douma à la majorité simple. Le gouvernement peut également poser la question de confiance à la Douma, qui doit répondre dans les dix jours. Si le Président choisit de ne pas accepter le résultat, la Douma doit adopter une deuxième motion de défiance dans les trois mois pour obliger le Président à obtenir la démission du gouvernement ou à dissoudre la Douma et à provoquer de nouvelles élections.

Les agences gouvernementales sous l'autorité du Premier ministre sont les ministères, les Comités d'État, les Commissions fédérales, les Services fédéraux, les Agences russes et les Inspections fédérales (voir encadré annexe 2). Le Président peut toutefois exiger du responsable de toute agence de lui faire directement rapport sans passer par le Premier ministre sur des questions dont le Président est constitutionnellement responsable. Le Premier ministre choisit les membres du gouvernement et les responsables des Services fédéraux en consultation avec le Président qui confirme leur nomination par décret. Le gouvernement nomme les présidents des Comités d'État.

Les Comités d'État et les Agences fédérales peuvent bénéficier du statut et des privilèges des ministères (c'est-à-dire essentiellement du droit de siéger au Conseil des ministres et/ou de salaires plus élevés) à la discrétion du Président et du Premier ministre. Chaque agence gouvernementale est gérée par un collège qui comprend le responsable de l'Agence, son premier adjoint, ses autres adjoints et éventuellement certains responsables administratifs. Le collège peut également comprendre des fonctionnaires de rang moins élevé ou des personnes n'appartenant pas au ministère.

Le Président ou le gouvernement (la Constitution ne le précise pas) approuve une charte ministérielle générale (*polojenie*) pour chaque agence, qui définit ses objectifs et son mode de fonctionnement et réglemente le nombre de vice-ministres et de ministres adjoints, l'effectif du collège et le nombre de fonctionnaires. Traditionnellement, les ministères en Russie comportent trois niveaux d'administration inférieurs aux ministres adjoints : les directions générales (*glavnye upravleniia*, parfois abrégées sous le nom de *glavki*), les directions (*upravleniia*) et les départements (*otdely*). Récemment, certains ministères ont réuni leurs administrations et leurs administrations principales en départements, dénomination empruntée à l'anglais, ce qui atténue la pyramide hiérarchique. Les directions générales et les départements semblent disposer d'une autonomie opérationnelle assez importante¹⁸ : cette tradition date de l'époque tsariste et de la Russie soviétique.

De nombreuses *glavki* et même des ministères entiers ont été privatisés en 1989-1993 sur différentes décisions gouvernementales. Les directions générales ou les ministères ont été alors transformés en sociétés par actions, l'État gardant une

Encadré Annexe 2. **Organes exécutifs de la Fédération de Russie**

I. Ministères fédéraux

Ministère de l'Énergie nucléaire

Ministère des Relations économiques étrangères et des Échanges

Ministère de l'Intérieur*

Ministère de la Défense civile, des Situations d'urgence et du Règlement des Conséquences des catastrophes naturelles

Ministère des Affaires ethniques et des Relations de la Fédération

Ministère de la Santé

Ministère des Affaires étrangères*

Ministère de la Culture

Ministère de la Science et de la Technologie

Ministère de l'Enseignement général et professionnel

Ministère des Ressources naturelles

Ministère de la Défense*

Ministère des Chemins de fer

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

Ministère de la Coopération avec les États de la CEI

Ministère des Combustibles et de l'Énergie

Ministère des Transports

Ministère du Travail et du Développement social

Ministère des Finances

Ministère de l'Économie

Ministère de la Justice

Ministère de la Propriété d'État

II. Autres agences exécutives fédérales

Comités d'État

Comité d'État anti-monopoles

Comité d'État sur les attestations

Comité d'État sur le développement du Grand Nord

Comité d'État sur les réserves d'État

(voir page suivante)

(suite)

Comité d'État sur les questions relatives aux jeunes
Comité d'État sur les ressources foncières et le cadastre
Comité d'État sur le cinéma
Comité d'État sur les technologies de la communication et de l'information
Comité d'État sur le logement et la politique de la construction
Comité d'État sur la préservation de l'environnement
Comité d'État sur la presse
Comité d'État sur le soutien et le développement des petites entreprises
Comité d'État sur les normes, les mesures et la certification
Comité d'État sur les statistiques
Comité d'État sur les douanes
Comité d'État sur la culture physique et le tourisme

Commissions fédérales

Commission fédérale pour l'énergie
Commission fédérale pour les marchés de valeurs mobilières*
Commission fédérale sur l'immobilier et l'évaluation immobilière

Services fédéraux

Service fédéral de l'aviation
Service fédéral des archives*
Service fédéral des migrations
Service fiscal d'État*
Service fédéral des frontières*
Service fédéral de la sécurité*
Service fédéral de renseignement à l'étranger*
Service fédéral de la géodésie et de la cartographie
Service fédéral des routes
Service fédéral des transports de troupes par chemin de fer*
Service fédéral de la sylviculture
Service fédéral de la police fiscale
Service fédéral de protection*
Service fédéral de l'hydrométéorologie et de la surveillance de l'environnement

(voir page suivante)

(suite)

Service fédéral de contrôle de la monnaie et des exportations

Service fédéral des faillites et de la réhabilitation financière

Service fédéral de surveillance du monopole d'État pour la production d'alcool

Service fédéral de réglementation des monopoles naturels en matière de communications

Service fédéral de réglementation des monopoles naturels dans les transports

Service fédéral de la télévision et de la radio*

Agences russes

Agence russe des brevets et marques déposées

Agence spatiale russe

Agence fédérale des communications et de l'information sous l'égide du Président de la Fédération de Russie*

Inspections fédérales

Inspection fédérale des mines et de l'industrie

Inspection fédérale des activités nucléaires et de la protection contre les radiations*

Directions

Direction des affaires du Président de la Fédération de Russie

* L'astérisque fait référence aux agences du pouvoir exécutif qui sont subordonnées au Président pour des questions dont il est responsable en vertu de la Constitution.

Source : Décrets présidentiels n° 1177 du 14 août 1996, n° 710 du 9 juillet 1997 et n° 1063 du 30 septembre 1997.

participation de 51 pour cent, et le reste du capital étant en général cédé à des entreprises subordonnées à l'administration générale y afférant sous le régime précédent¹⁹. Dans plusieurs cas, d'anciens ministres ou hauts fonctionnaires sont devenus les présidents de ces nouvelles sociétés. Les nouvelles entités privées ont généralement continué à se comporter comme si elles étaient encore des agences d'État, et dans les décrets du gouvernement ou du Président, on se réfère à ces sociétés comme s'il s'agissait d'agences gouvernementales.

Le gouvernement et le Président ont partagé la même équipe jusqu'au début de 1993. Après la nomination du Premier ministre Tchernomyrdine, les équipes ont été formées et un personnel permanent du gouvernement (*Apparat Pravitelstva Rossiiskoi Federatsii*) a été mis en place. Une hiérarchie à deux niveaux d'administrations et de

départements, organisée par secteur économique, a été créée. L'appareil gouvernemental a été réorganisé par décret gouvernemental du 8 avril 1997, énumérant les administrations et départements (SZ 15/97). Cette réorganisation a pour objectif de rationaliser la structure par département et de s'attacher à des questions telles que la réglementation des monopoles naturels, la politique de logement ou la politique sociale, jugées prioritaires par le gouvernement actuel.

Les pouvoirs de l'appareil gouvernemental sont assez peu précis. On parle de rapports tendus entre certains premiers ministres adjoints responsables de certains groupes de ministères et les départements correspondants du gouvernement. Il apparaît également que, au moins dans le secteur agricole, le département du gouvernement a assuré des fonctions qui auraient dû normalement incomber à un Premier ministre adjoint, alors que ce poste était vacant de 1991 à 1993²⁰. Les décrets et les ordonnances du gouvernement, signés par le Premier ministre, ou, en son absence, par un de ses adjoints désigné à cet effet, peuvent concerner n'importe quel domaine relevant de la compétence du gouvernement. Leur force obligatoire est cependant peu précise, car ces décrets peuvent être remis en question par des responsables qui ne sont pas d'accord ; par ailleurs le Président peut annuler les décrets du gouvernement s'il les juge contraires à la Constitution, aux lois fédérales ou aux décrets présidentiels.

Conseils et commissions

La coordination interne et externe est un problème constant pour tous les gouvernements. Pour les raisons citées plus haut, le gouvernement russe a rencontré des problèmes particuliers de coordination. Pour améliorer la coopération entre agences, la création de groupes de travail ou de commissions inter-agences est aujourd'hui courante. Certaines commissions gouvernementales sont suffisamment importantes pour être placées sous l'autorité directe de premiers ministres adjoints, comme c'est le cas de la Commission sur les questions opérationnelles et de la Commission interdépartementale de coopération avec les organisations internationales financières et économiques, dont le Président est actuellement le Premier ministre adjoint Anatoli Tchoubaïs. Un grand nombre d'autres commissions se situent au niveau des ministres adjoints ou des directions générales. Les commissions sont créées par décret présidentiel ou gouvernemental pour traiter de questions particulières ou d'ensembles de questions et sont en principe dissoutes lorsque leur tâche est terminée. La dernière liste des Commissions et de leurs présidents a été adoptée par décret gouvernemental du 30 mai 1997 (Décret 652, *Rossiiskaïa Gazeta*, 17 juin 1997). La variété et le nombre des commissions semblent indiquer qu'elles ne réunissent pas souvent, et même pas du tout, avec leurs membres titulaires ; sinon, ces derniers n'auraient dans ce cas pas le temps de faire quoi que ce soit d'autre. En outre, des commissions ayant des mandats similaires sont créées régulièrement, ce qui semble indiquer que les commissions constituées précédemment ne se sont pas montrées très efficaces. Par exemple, au second semestre de 1996, les Commissions gouvernementales sur les questions opérationnelles, sur l'amélioration du système des paiements et sur la

politique du crédit, ainsi que la Commission présidentielle temporaire extraordinaire sur le renforcement de la discipline fiscale et budgétaire (VChK) se sont toutes occupées des problèmes connexes d'arriérés de paiement interentreprises et d'arriérés d'impôts. Parmi les autres commissions importantes, on peut citer celle des marchés de valeurs mobilières, qui a un statut spécial, et celle des réformes économiques, qui est un groupe de réflexion pour les réformateurs.

La plupart des ministères ont des conseils spécialisés dans leur domaine de compétence, et au niveau des premiers ministres adjoints, il existe aussi des organismes de conseil plus larges comme le Conseil pour la politique agraire ou le Conseil pour la politique industrielle. Ces conseils, qui se réunissent pour débattre des projets de lois et d'autres questions à l'ordre du jour, rassemblent des hauts fonctionnaires, des chefs d'entreprise publiques et privées, et d'éminents experts. Il est courant que les membres de ces conseils signent les projets de loi avant que le ministère d'origine ne les transmette au Parlement ou au Président.

Le système judiciaire

Le système judiciaire était particulièrement sous-développé à l'époque soviétique. Les tribunaux d'arbitrage étaient chargés de régler les différends entre les entreprises, les tribunaux ordinaires étaient compétents pour les infractions graves commises par des personnes physiques et pour certains différends d'ordre civil entre personnes physiques, et les tribunaux locaux (de «camarades») ou les bureaux administratifs s'occupaient des infractions mineures et des différends d'ordre civil entre personnes physiques. Dans la pratique, la Russie a conservé une grande partie de cette structure par défaut. La Constitution russe prévoit uniquement qu'il y aura des tribunaux, que le Président doit nommer tous les juges, et que le Conseil de la Fédération doit confirmer la nomination de tous les juges des tribunaux supérieurs. Il s'agit de la Cour constitutionnelle, qui est compétente pour les différends entre les autorités fédérales et les régions et les questions concernant l'interprétation de la constitution; de la Cour suprême, qui est l'organe de dernière instance dans le système juridictionnel ordinaire; et de la Cour suprême d'arbitrage, compétente pour les différends économiques et commerciaux entre personnes morales dont sont saisis les tribunaux d'arbitrage. Il existe également plusieurs instances judiciaires *ad hoc*, dont la plus connue est la Chambre présidentielle sur les différends en matière d'information.

Depuis 1991, la pratique n'a pas renforcé le système judiciaire, puisque ni le Président ni l'Assemblée fédérale n'ont tenu compte de certains arrêts de la Cour constitutionnelle qui ne leur convenaient pas. Il n'en reste pas moins que le système judiciaire se construit lentement. Une loi-cadre, la loi fédérale constitutionnelle sur le système judiciaire, a fait l'objet d'un très long examen à l'Assemblée fédérale. Après avoir été adoptée par la Douma, puis rejetée par le Conseil de la Fédération en 1995, cette loi a été transmise à une commission de conciliation. La nouvelle version de la loi a été approuvée

par le Conseil de la Fédération une année plus tard, et a été enfin signée par le Président le 31 décembre 1996 (SZ 1/97).

Les services du Procureur sont chargés des enquêtes et des poursuites en matière pénale. Le Procureur général de la Fédération de Russie est nommé par le Président, avec l'approbation du Conseil de la Fédération. Le Procureur général désigne à son tour tous les procureurs en chef des régions en consultation avec le sujet de la Fédération concerné et nomme tous les autres procureurs sous sa propre responsabilité. Les services du Procureur sont chargés de s'assurer de la stricte application des lois par toutes les autorités, y compris celles des républiques autonomes. En termes des pays de l'Ouest, cette institution associe les fonctions de procureur fédéral, d'inspecteur des prisons, de procureur général et de médiateur. Le Procureur général exerce un contrôle général sur l'ensemble de l'administration et peut demander des documents ou des explications, par exemple, mais ne peut pas se prononcer sur le fonds et doit en référer à une autorité supérieure²¹.

Représentation des intérêts

Sous le régime soviétique, les différents ministères et autres organismes étaient captifs des institutions et des intérêts qu'ils géraient pour le compte des autorités centrales. Au lieu de servir de courroie de transmission entre le centre et les autorités locales, les services territoriaux de l'État et du Parti défendaient essentiellement leurs intérêts auprès du centre. Un expert a qualifié ce système de «pluralisme institutionnel»²².

Avec la désintégration du système soviétique, cette tendance s'est accentuée. Les ministères sectoriels font essentiellement office de groupes de pression pour leurs secteurs. Ce type de pluralisme institutionnel n'est pas très éloigné d'une forme plus élaborée de corporatisme dans laquelle des organisations de producteurs au niveau le plus élevé, entretenant de multiples liens avec le gouvernement, prétendent parler au nom de l'ensemble du secteur. L'Union des industriels et des entrepreneurs de Russie, l'Association des banques, l'Union agraire, et plusieurs groupes financiers-industriels semblent se comporter de cette manière corporatiste. Le lobbying sectoriel dans les démocraties de l'Ouest est en général contrebalancé par des pressions politiques inverses de la part d'autres groupes d'intérêt organisés, par la transparence des activités du gouvernement assurée par des médias libres et curieux, et par l'activité de grands partis politiques qui font office de médiateurs entre les différents intérêts afin de constituer de larges coalitions électorales.

En Russie, les partis politiques n'ont pas encore réussi à regrouper ainsi les intérêts sociaux. Ce sont essentiellement des partis conduits par quelques personnalités très connues derrière lesquelles des groupes parlementaires s'unissent. Les sympathies ou antipathies personnelles semblent avoir la même importance que les principes fondateurs. Ces partis ne sont pas non plus très implantés sur le plan régional. Cette absence de parti

politique à large base n'est pas surprenante. Les partis politiques de masse dans tous les pays d'Europe de l'Ouest sont en général nés de clans parlementaires, les leaders parlementaires cherchant à accroître la participation politique pour soutenir leur propre pouvoir et leur politique. Ce processus a été long. En outre, aucun parti électoral à large base n'a eu à se développer dans un contexte comparable à celui de la Russie contemporaine, où les groupes corporatistes, fortement liés au gouvernement, contrôlent des ressources considérables.

Conclusions

L'absence de consensus à propos de quelques questions fondamentales comme la propriété de certains biens, la définition du citoyen et parfois le tracé des frontières du pays conduit à une politique très fluctuante, dans la mesure où les dissensions entre les acteurs politiques et la collectivité sur une même question ne sont pas les mêmes d'une question à l'autre. Ces clivages sociaux et politiques très mobiles tendent à empêcher une polarisation qui pourrait aboutir à des changements politiques brutaux. A long terme, cela pourrait contribuer à la création de partis politiques plus larges adoptant une optique de compromis, mais à court terme il faut plutôt s'attendre à une fragmentation des partis en place.

Des désaccords profonds et nombreux sur des problèmes fondamentaux compliquent également singulièrement la mise en place d'institutions politiques et administratives stables. Il n'est donc pas surprenant que la Constitution russe fasse à l'heure actuelle une très large place aux pouvoirs du Président et des organes présidentiels. Cette asymétrie renforce dans la pratique l'un des aspects les plus inquiétants de l'héritage soviétique en matière de pratique administrative et d'élaboration des politiques, notamment parce que la Constitution ne prévoit pas de solutions commodes pour un transfert constitutionnel des pouvoirs présidentiels. Il faut donc s'attendre à de nouveaux changements institutionnels et constitutionnels majeurs dans un proche avenir.

Si une présidence puissante renforce la tendance à la centralisation de la prise de décision entre les mains du Président, ou en cas d'incapacité du Président, au profit des membres de son cabinet, un tel degré de pouvoir personnel retarde la mise en place d'institutions pouvant fonctionner de façon autonome. Le pouvoir attire toujours les manœuvres courtoises. Les considérations personnelles et les luttes bureaucratiques internes semblent l'emporter sur les missions organisationnelles et les relations avec le reste de la société. Il faut que des règles bureaucratiques de procédure et de responsabilisation démocratique se développent pour contrecarrer et limiter ces tendances. Toutefois, une bureaucratie qui s'appuie davantage sur le pouvoir personnel et les relations de clientèle que sur des règles claires et transparentes de prise de décision peut être facilement détournée de sa mission d'intérêt public. Ce type de cristallisation interne a toutes les chances de se développer lorsque pour une raison ou une autre, il apparaît aux plus

hauts responsables que seul un cercle limité de personnes compétentes ou fiables sont capables d'occuper les postes administratifs, et ce sont alors toujours les mêmes personnes qui s'échangent les postes de responsabilité sans jamais perdre leur position.

L'étendue des pouvoirs présidentiels a une autre conséquence institutionnelle négative. Afin de maintenir son propre pouvoir, le Président doit s'appuyer sur la création et la refonte permanentes de structures ad hoc, telles que le Conseil de sécurité, le Conseil de la défense et l'Administration présidentielle et doit s'en remettre aussi au soutien de personnalités influentes. La concurrence bureaucratique et les marchandages entre ces agences ainsi que l'évolution des stratégies de leurs dirigeants en lutte pour le pouvoir conduisent au bout du compte au renforcement des pouvoirs du Président, qui devient arbitre des conflits, mais cela complique aussi le développement et la mise en œuvre d'une politique cohérente.

La tendance à un pouvoir exécutif puissant et personnalisé est courante dans tous les nouveaux États. Mais en Russie, cette tendance s'est accentuée, et ses conséquences à moyen terme sont plus marquées, du fait de l'héritage de la pratique soviétique. La guerre des lois entre différentes juridictions qui était caractéristique des derniers jours de l'Union soviétique reste un problème permanent entre la Fédération de Russie et les régions²³. Le fait que la Constitution fédérale confère des droits fondamentaux, tels que la propriété foncière, à des juridictions régionales complique également la création d'un marché économique unifié.

Une grande partie du problème tient au manque d'expérience sur le plan législatif. De ce fait, le pouvoir législatif est mal équipé pour légiférer dans un système où il existe une certaine séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Comme les agences élaborent les textes qui les concernent, les projets de loi tendent à refléter le point de vue de chaque agence. L'obligation faite aux autres parties intéressées de donner leur accord avant que le projet de loi puisse être soumis pour approbation en tant que décret ou pour audition à la Douma ralentit le processus de rédaction de la loi et tend surtout à produire une législation «du plus petit dénominateur commun». Comme le Président, le gouvernement et le parlement peuvent tous adopter des actes juridiques, il n'y a aucun moyen de s'assurer que l'ensemble du dispositif législatif est cohérent et complet. Autre problème connexe, la tendance à rédiger les lois et décrets en termes très généraux. Les cas particuliers sont alors traités au moyen de réglementations ministérielles très spécifiques ou de décrets et ordonnances *ad hoc*, ce qui aboutit à une pléthore de décisions incohérentes²⁴.

L'une des conséquences claires de cet environnement est le danger d'une définition simpliste de la situation. Cette étude souligne clairement la nécessité de mettre sur pied des institutions administratives et nationales mieux conçues et plus opérationnelles pour donner une impulsion à une économie orientée vers le marché. L'incertitude engendrée par les normes juridiques variables appliquées de façon capricieuse porte préjudice à l'économie. Un système qui fonctionne bien suppose des institutions qui fonctionnent bien. Mais les tentatives de mise en place trop rapide de structures peuvent être nocives

également si elles se font par décret. Une grande partie de la confusion institutionnelle décrite ci-dessus tient aux tentatives d'imposer de nouvelles institutions à partir du centre. L'expérience d'autres pays montre que la primauté du droit s'instaure lorsque les citoyens en ont besoin et la réclament. Ce processus démocratique de constitution de l'État a toujours pris du temps, mais il a également beaucoup plus de chances de réussir et de durer.

Notes

1. Sur la différence entre l'économie de négociation et l'économie de marchandage, voir Fortescue (1997).
2. Le drapeau national, l'écusson avec son aigle à double tête, le nom de la Chambre basse du Parlement – la Douma d'État – et la numérotation de ses sessions, qui fait que la Douma actuelle est la sixième et non la deuxième, sont empruntés à l'époque tsariste.
3. Plus tard, l'un des résultats dramatiques de ces initiatives a été l'éclatement du conflit armé entre la Russie et la Tchétchénie, qui s'est soldé par la défaite effective des forces de la Fédération de Russie. Après cette défaite, des élections ont eu lieu au début de l'année 1997, un nouveau gouvernement a été formé et la république a obtenu un degré très élevé d'indépendance, bien que du point de vue juridique le problème de l'indépendance n'ait pas encore été résolu.
4. D'après la Constitution, il y a 89 sujets de la Fédération – 21 républiques, 6 *kraï*s, 49 *oblasts*, un *oblast* autonome, 10 *okroug* autonomes, et les villes d'importance fédérale, Moscou et Saint-Pétersbourg.
5. En 1954, Nikita Khrouchtchev a décidé arbitrairement de transférer la Crimée de Russie en Ukraine.
6. Il existe une controverse sur la procédure effective de modification de la constitution (voir Robert Sharlet, «The Politics of Constitutional Amendment in Russia» *Post-Soviet Affairs*, volume 13, juillet-septembre 1997); suite à un veto présidentiel opposé à une loi qui aurait facilité la modification de la constitution, le Président de la commission des lois du Conseil de la Fédération a indiqué qu'une loi sur la procédure de modification de la constitution serait nécessaire avant de pouvoir procéder effectivement à une modification, OMRI DR, 17 janvier 1997.
7. En ce qui concerne la procédure relative à ces règles, voir le décret gouvernemental n° 721 du Conseil des ministres et du gouvernement de la république fédérative «Ob outverjdenii pravil podgotovki vedomstvennykh normativnykh aktov», 23 juillet 1993, *Sobranie aktov Prezidenta i Pravitelstva Rossiiskoi Federatsii*, n° 31, 2 août 1993.
8. Signé par le Président le 13 juin 1996, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1997, *Sobranie Zakonodatelstva* (recueil de textes législatifs de la Fédération de Russie) n° 25/96. (On se référera ci-après à cette publication dans cette annexe sous l'abréviation de SZ).
9. La deuxième partie établit le cadre général du droit commercial (SZ 5/96).
10. Des élections anticipées doivent être organisées si la Douma rejette trois fois le choix du Président comme Premier ministre. Le Président peut procéder à des élections législatives

anticipées à tout moment à condition que la Douma ait déjà siégé un an. Le Président ne peut dissoudre le Parlement s'il a déclaré l'état d'urgence en Russie, s'il reste moins de six mois avant les prochaines élections présidentielles ou si la Douma a voté une procédure de destitution du Président qui n'a pas encore été examinée par le Conseil de la Fédération.

11. La constitution ne réglemente pas le nombre de lectures des lois. En ce qui concerne les budgets, une loi annuelle sur la procédure d'adoption du budget de l'année suivante définit le nombre de lectures nécessaires. Le budget de 1996 a exigé trois lectures (SZ 31/95) et les budgets de 1997 et 1998 quatre lectures (SZ 29/97 et 30/97).
12. Dans la pratique, cette échéance n'est pas toujours respectée.
13. En revanche, si le projet de loi est amendé à la chambre haute, une commission de conciliation des deux chambres peut être formée pour se mettre d'accord sur un texte de compromis et le projet de loi est de nouveau soumis à la Douma et au Conseil de la Fédération. Au cours des négociations concernant le budget pour l'année 1997, des représentants du gouvernement étaient également membres de la commission de conciliation.
14. Deux lois fédérales constitutionnelles ont été adoptées en 1995, l'une sur les tribunaux d'arbitrage, et l'autre sur les référendums. Une loi fédérale constitutionnelle sur le système juridique a été adoptée en décembre 1996 et une autre sur le plénipotentiaire pour les droits de l'homme en février 1997 (SZ 1/97, SZ 1/97).
15. Le Président Eltsine a transféré une certaine partie des pouvoirs présidentiels, mais pas tous, au Premier ministre pour la période relativement brève pendant laquelle il a été anesthésié au cours de son opération à cœur ouvert en 1996, puis a repris immédiatement tous ses pouvoirs.
16. On a parlé de décrets secrets et des projets de décret qui étaient sur le point d'être signés qui ont fait l'objet de fuites à la presse et ne sont jamais sortis. Dans un cas, le seul exemplaire d'un décret a été perdu après sa signature par le Président. Le décret présidentiel du 28 mai 1992 prévoit la non-publication d'actes qui contiennent des informations considérées comme des « secrets d'État ». Toutefois, il n'existe aucune définition du « secret d'État » ; aucune norme n'étant applicable dans ce domaine ; voir *European Economy*, 1993, n° 2.
17. Voir SZ 28/97, décret n° 696 du 9 juillet 1997.
18. La Banque mondiale (1996, p. xxiii) estime que les décisions du financement régional sont prises au niveau des *glavki*.
19. La première société de ce type a été le ministère des Engrais minéraux de l'URSS, transformé en 1989 en société par actions AO Agrokhim (*Ekonomicheskaïa Gazeta*, n° 39, 21 septembre 1989). Maintenant, c'est une société russe.
20. Voir Van Atta (1993).
21. *The Cambridge Encyclopaedia of Russia and the Former Soviet Union*, Cambridge University Press, 1994, p. 374.
22. Voir Hough (1997).
23. Le Président du Tatarstan, par exemple, reconnaît que de nombreuses constitutions régionales sont en contradiction flagrante avec la Constitution fédérale (*Respublika Tatarstan*, 24.1.1997).
24. Voir Cooper (1995).

Chronologie économique

1995

Janvier

Les quotas et licences d'exportation de pétrole brut et de produits pétroliers sont supprimés à compter du 1^{er} janvier.

Le gouvernement approuve le 16 janvier un programme visant à encourager la création de groupes financiers-industriels.

Les premiers ministres de la Russie, du Bélarus et du Kazakhstan signent le 20 janvier un ensemble de textes établissant une union douanière.

Mars

Le gouvernement et la Banque centrale publient une déclaration commune de politique économique pour 1995.

Le gouvernement prend le 7 mars un décret sur les méthodes de transfert de propriété de l'administration centrale aux administrations régionales et locales des actifs sociaux et des services d'utilité publique.

Le gouvernement approuve un plan pour la deuxième phase des privatisations, qui doivent intervenir par vente directe.

Le président signe le 31 mars la loi budgétaire pour 1995, approuvée par la Douma le 15 mars et par le Conseil de la Fédération le 23 mars.

Avril

La Banque centrale porte à 1 million d'écus les normes de fonds propres applicables aux nouvelles banques.

Le président signe le 26 avril une nouvelle loi sur la Banque centrale, qui accorde à celle-ci un degré élevé d'indépendance.

Mai

Le 30 mai, la Banque centrale introduit un billet de banque de 100 000 roubles, la plus grosse coupure en circulation.

Juin

Le Club de Paris et la Russie conviennent le 2 juin de rééchelonner 9.5 milliards de dollars de dette publique russe venant à échéance en 1995.

Le président signe le 14 juin une loi sur l'aide de l'État aux petites entreprises.

La première adjudication des obligations fédérales à taux révisable du ministère des Finances (OFZ) se tient au MICEX le 14 juin.

Juillet

Mise en place d'une marge de fluctuation pour le taux de change du rouble équivalent à 4 300-4 900 roubles pour un dollar.

La Russie et l'Union européenne signent le 17 juillet un accord commercial intérimaire. Les négociations sur l'accord étaient achevées depuis décembre 1994, mais l'Union européenne en reportait la signature en raison de la crise en Tchétchénie.

Août

Le président signe le 21 août un décret limitant à 70 pour cent de la hausse des prix industriels l'augmentation des prix des produits des monopoles naturels.

Le marché interbancaire s'effondre le 23 août.

Le président signe le 31 août un décret approuvant les grandes lignes du programme d'échange de prêts contre des actions dans le cadre duquel les banques prêtent des fonds à l'État et reçoivent en nantissement des actions d'entreprises publiques.

Septembre

Le gouvernement approuve le 18 septembre une liste de sociétés par actions jugées d'intérêt stratégique dont l'État souhaite garder le contrôle pendant une certaine période. Cette liste est modifiée plusieurs fois par la suite.

Octobre

Le gouvernement adopte le 13 octobre un programme de promotion des investissements nationaux et internationaux dans l'économie de la Russie, qui prévoit la préparation de lois sur les zones franches, les concessions et le partage des bénéfices ainsi que des modifications des réglementations en vigueur sur les investissements nationaux et étrangers.

Novembre

La Russie et les créanciers du Club de Londres conviennent le 16 novembre de rééchelonner la dette russe.

Le président signe le 30 novembre un loi sur les groupes financiers-industriels.

Le président signe le 30 novembre un décret sur l'aide à l'exportation précisant que les droits à l'exportation sur la plupart des produits pétroliers et certains produits de l'industrie du bois seront supprimés à partir du 1^{er} décembre. La plupart des autres droits à l'exportation seront supprimés à compter du 1^{er} janvier 1996, alors que les droits à l'exportation sur le pétrole brut, le gaz et certaines autres matières premières seront réduits. Selon ce même décret, pendant la première moitié de 1996, l'augmentation des prix à la production des monopoles naturels ne peut être plus rapide que celle des prix moyens de la production industrielle.

Décembre

Des élections à la Douma ont lieu le 17 décembre. Le Parti communiste russe obtient 21 pour cent des voix, le Parti démocratique libéral 11 pour cent et le Parti «Notre Maison la Russie» 10 pour cent.

Le président signe le 26 décembre la loi sur les sociétés qui entre en vigueur le 1^{er} janvier.

Le président signe le 29 décembre une loi simplifiant les systèmes fiscal, prudentiel et comptable pour les petites entreprises. Un décret du ministère des Finances sur la mise en application de cette loi est publié le 15 mars 1996.

Le président signe le 30 décembre une loi sur le partage des bénéfices. En vertu de cette loi, les investisseurs peuvent obtenir des droits exclusifs pour l'exploration et l'exploitation des ressources minérales dans une zone déterminée.

Le président signe le 31 décembre la loi budgétaire pour 1996. Celle-ci est approuvée par la Douma le 6 décembre et par le Conseil de la Fédération le 19 décembre.

1996

Janvier

L'impôt sur les augmentations excessives de salaires ainsi que l'impôt dit «spécial» sont supprimés à compter du 1^{er} janvier.

La marge de fluctuation du rouble est portée à 4 550-5 150 roubles pour un dollar pour la période allant du 1^{er} janvier au 30 juin.

Le président signe le 19 janvier un décret permettant aux entreprises de reporter le paiement de leurs arriérés d'impôt sous certaines conditions.

Le président promulgue le 26 janvier la deuxième partie du Code civil qui régle-
mente les transactions commerciales. Le Code entre en vigueur le 1^{er} mars.

Février

Les investisseurs étrangers sont autorisés à partir du 7 février à acheter des bons du Trésor à court terme (GKO) sur les marchés primaires et à rapatrier les revenus qui en découlent. La Banque centrale réglemente les rendements en fixant le taux de change à terme auquel les investisseurs étrangers peuvent rapatrier les revenus.

Le président signe le 15 février un décret qui autorise le gouvernement à confisquer les biens des entreprises ayant des arriérés d'impôts.

La Russie devient le 23 février membre du Conseil de l'Europe.

La Banque centrale publie des directives sur la réglementation des établissements de crédit, qui précisent le programme de renforcement des réglementations prudentielles, avec pour objectif l'alignement sur les normes internationales d'ici à 1999.

Le président signe le 27 février un décret sur le transfert aux autorités régionales des participations des autorités centrales au capital d'entreprises qui doivent faire l'objet d'une privatisation. Les actions seront cédées dans le cadre d'adjudications et le produit de la vente reviendra aux autorités régionales. Le gouvernement publie le 8 mai un décret d'application du décret présidentiel.

Mars

Le président signe le 7 mars un décret sur la mise en application des droits constitutionnels des citoyens en matière foncière, qui pose le principe de la propriété privée des terres.

Le 15 mars, la Douma déclare illégale l'abolition de l'Union soviétique du 12 décembre 1991. Elle annule cette déclaration le 10 avril.

Le gouvernement prend le 21 mars un décret sur le budget 1996, qui permet au ministère des Finances et à la Banque centrale de suspendre les financements aux régions qui ont des arriérés d'impôts.

Le gouvernement publie le 21 mars une ordonnance concernant les contrôles fiscaux à réaliser dans les entreprises ayant des arriérés d'impôts importants. Cette ordonnance contient la liste des entreprises visées.

Le gouvernement et la Banque centrale publient le 22 mars une déclaration conjointe sur la stratégie à moyen terme et la politique économique en 1996.

Avril

Le gouvernement publie le 1^{er} avril un décret éliminant tous les droits à l'exportation à compter du 1^{er} avril, à l'exception des droits à l'exportation sur le pétrole, qui seront

supprimés à compter du 1^{er} juillet. Parallèlement, les droits d'accises sur le pétrole seront portés à 70 000 roubles par tonne.

Les Statistiques financières internationales du FMI consacrent à partir du mois d'avril plusieurs pages à la Russie.

Le gouvernement publie le 11 avril un décret instaurant à compter du 15 mai des droits sur presque toutes les importations jusqu'alors admises en franchise.

Le président signe le 22 avril une loi sur les marchés de valeurs mobilières établissant les principes de base du fonctionnement de ces marchés et dressant une liste des participants et des instruments.

La Russie et le Club de Paris conviennent le 29 avril du rééchelonnement de 38 milliards de dollars environ de dette publique russe.

Mai

Le président signe le 8 mai un décret définissant les principes fondamentaux de la réforme fiscale ainsi que des mesures destinées à améliorer la discipline en matière de paiements, chargeant le gouvernement de préparer une loi d'amnistie à l'intention des entreprises s'acquittant de leurs arriérés d'impôts.

Le président publie le 16 mai un décret visant le versement d'indemnités préliminaires aux personnes âgées de plus de 80 ans dont les dépôts d'épargne effectués auprès de la Sberbank avant le 20 juin 1991 se sont dévalorisés. Ces versements doivent commencer le 10 juin.

La Banque centrale et le gouvernement décident le 16 mai d'adopter un système de parités mobiles pour le rouble à partir du 1^{er} juillet.

La Russie pose le 20 mai sa candidature à l'OCDE.

La Banque centrale annonce le 21 mai qu'elle a mis en place une cellule de gestion de crise à l'Unikombank, la douzième banque du pays.

La Douma approuve le Code foncier le 22 mai. Ce Code, en contradiction avec le décret présidentiel sur les droits des citoyens en matière de propriété foncière, est rejeté par le Conseil de la Fédération le 26 juin.

Le président présente le 31 mai un programme économique pour la période 1996-2000 dans le cadre de la campagne pour sa réélection. Selon ce programme, l'inflation annuelle devrait être ramenée à 5 pour cent et la croissance du PIB devrait atteindre 4 pour cent avant l'an 2000.

Juin

La Russie adopte les dispositions de l'article VIII du Fonds monétaire sur la convertibilité des paiements courants à partir du 1^{er} juin.

Le président signe le 5 juin une loi transférant au budget de l'État 5 000 milliards de roubles imputés sur les bénéfices de la Banque centrale au titre de l'exercice 1994-95.

Après le premier tour des élections présidentielles le 16 juin, le président sortant Eltsine obtient 35 pour cent des votes, le dirigeant communiste Ziouganov 32 pour cent et le général Lebed 15 pour cent.

Juillet

Le président adopte le 1^{er} juillet un plan de développement des marchés boursiers et signe un décret concernant la Commission fédérale chargée de ces marchés.

Un système de change à parités mobiles est mis en place le 1^{er} juillet, la parité étant fixée au départ à 5 000-5 600 roubles pour un dollar.

Le président Eltsine est réélu au deuxième tour des élections le 3 juillet avec 54 pour cent des voix, contre 40 pour cent pour son adversaire communiste.

Le gouvernement prend le 12 juillet un décret visant à protéger les consommateurs des biens importés de mauvaise qualité.

Le gouvernement prend le 18 juillet un décret ramenant de 2 000 dollars à 1 000 dollars la valeur maximale des biens pouvant être importés en franchise par les particuliers.

La Banque centrale supprime le 22 juillet l'agrément bancaire de Tveruniversalbank, la dix-septième banque du pays.

Le gouvernement prend le 23 juillet un décret accordant des exemptions au titre des droits à l'importation et de la TVA pour les biens importés par des investisseurs étrangers lorsqu'il s'agit d'investissements dans le capital de démarrage d'entreprises.

Le gouvernement prend le 27 juillet un décret transférant aux autorités douanières le recouvrement des droits d'accises sur les exportations de pétrole et de gaz naturel jusque là assuré par les autorités fiscales.

Août

La Banque centrale adopte des réglementations limitant le montant des billets à ordre qui peuvent être émis ou garantis par les banques commerciales à 200 pour cent de leurs fonds propres à compter du 1^{er} octobre 1996 et à 100 pour cent à compter du 1^{er} mars 1997.

Le président signe le 12 août une loi modifiant le Code civil et confirmant l'obligation faite aux banques de procéder au paiement des salaires à partir des comptes des entreprises avant le paiement des impôts.

Le président signe le 18 août huit décrets visant à renforcer la discipline budgétaire, supprimant plusieurs privilèges fiscaux, notamment certains privilèges qu'il avait accordés pendant la campagne pour sa réélection. Les entreprises ayant des arriérés

d'impôts ne peuvent détenir qu'un seul compte bancaire pour effectuer leurs paiements d'impôts et tous les paiements reçus par les entreprises doivent y être transférés.

Le président signe le 18 août un décret sur les mesures visant à protéger les droits des actionnaires et à garantir les intérêts de l'État en tant que propriétaire et actionnaire.

Le président signe le 18 août un décret instaurant à compter du 1^{er} septembre 1996 une TVA sur les biens importés d'Ukraine.

Un série d'élections régionales commencent dans l'*oblast* de Kalouga et doivent se poursuivre jusqu'à la fin de l'année.

Le gouvernement soumet à la Douma le 30 août un projet de loi sur le budget 1997.

Un traité mettant fin à la guerre en Tchétchénie est signé le 30 août.

Septembre

La Banque centrale de Russie devient le 9 septembre membre de la Banque des règlements internationaux.

Le président signe le 18 septembre un décret interdisant les exemptions de droits de douane au titre de financement de programmes sociaux.

Octobre

La Russie reçoit le 7 octobre une notation de BB- par l'agence Standard et Poor, de Ba2 par Moody's et de BB+ par IBCA.

Le président signe le 11 octobre un décret sur la création d'une Commission temporaire extraordinaire chargée du renforcement de la discipline fiscale et budgétaire. Cette commission tient sa première réunion le 22 octobre et annonce son intention de mettre en faillite quatre grandes entreprises ayant des arriérés d'impôts et d'analyser la situation de douzaines d'autres entreprises.

Gazprom procède le 21 octobre à une cession internationale d'actions sous forme d'American Depository Receipts (certificats de titres en dépôt).

Novembre

Le président remet ses pouvoirs présidentiels au Premier ministre Tchernomyrdine le 5 novembre avant son opération chirurgicale. Il reprend ses pouvoirs le jour suivant.

La Russie lance le 21 novembre sa première émission d'euro-obligations d'un montant de 1 milliard de dollars à cinq ans.

La Banque centrale et le ministère des Finances annoncent le 26 novembre le maintien en 1997 du système de taux de change à parités mobiles, la marge de fluctuation devant évoluer de 5 500-6 100 roubles par dollar à 5 750-6 350 roubles par dollar entre le début et la fin de 1997.

Le Premier ministre Tchernomyrdine, lors de sa visite officielle en France le 26 novembre, déclare que la Russie remboursera les porteurs français de titres de l'emprunt russe émis avant 1917 à hauteur de 400 millions de dollars.

Décembre

Suite à une grève à l'échelon national pour protester contre les arriérés de paiement de salaires, 154 mines de charbon sur un total de 189 en Russie arrêtent le travail le 3 décembre. La grève est suspendue le 12 décembre lorsque le gouvernement promet de payer les arriérés.

Le gouvernement prend un décret le 30 décembre qui annule une décision antérieure d'imposer des quotas sur les importations d'alcool et de spiritueux à compter du 1^{er} janvier 1997.

La Banque centrale supprime le 30 décembre l'agrément bancaire de la banque «Natsionalnyi Kredit».

1997

Janvier

Le Tribunal d'arbitrage de Moscou rejette l'appel de l'Agence fédérale sur les faillites demandant un jugement déclaratif de faillite de l'usine automobile AO Moskvich. L'administration de la ville de Moscou promet d'apporter son soutien financier à l'entreprise.

Février

Le gouvernement prend un décret sur les licences d'importation de produits alcooliques à compter du 1^{er} février. Le décret permet aux responsables des douanes de recouvrer les droits d'accises et la TVA avant l'entrée de ces produits dans le pays.

Standard et Poor accorde le 24 février une notation de BB- pour le crédit en devises à long terme à la ville de Moscou.

Le président signe le 26 février la loi budgétaire de 1997 après son adoption par la Douma le 24 janvier et par le Conseil de la Fédération le 12 février. Pour la première fois, ce budget comporte un budget dit de développement, dont les ressources ne peuvent être gelées. Dans une déclaration à la radio le 28 février, le président indique néanmoins que le budget n'est pas réalisable.

Le président signe le 27 février un amendement à la loi sur la Banque centrale précisant que celle-ci doit transférer chaque année 50 pour cent de ses bénéfices au budget de l'État.

Mars

Le gouvernement publie le 1^{er} mars un décret sur les mesures de remboursement des arriérés au titre du budget fédéral pour l'année 1996, des annulations d'arriérés mutuels entre le budget de l'État et les entreprises devant intervenir.

La Banque centrale adopte plusieurs mesures visant à améliorer la stabilité du secteur bancaire. Ces mesures, qui seront mises en place progressivement, prévoient des modifications de la procédure d'agrément bancaire et du calcul des fonds propres des banques.

Le gouvernement prend le 5 mars un décret sur la restructuration des dettes des entreprises envers le budget fédéral. Les entreprises endettées doivent céder à l'État des participations de contrôle en guise de sûretés.

Le 7 mars le président nomme M. Anatoli Tchoubaïa premier vice-Premier ministre, amorçant la recomposition du gouvernement, qui se poursuit jusqu'au mois de mai. M. Victor Tchernomyrdine garde son poste de Premier ministre et M. Boris Nemtsov est nommé à l'autre poste de vice-Premier ministre.

Le président signe le 11 mars une loi sur les lettres de change et les billets à ordre, qui établit les principes fondamentaux de leur utilisation. Cette loi interdit aux sujets de la Fédération d'émettre ces instruments et stipule qu'ils ne peuvent être dématérialisés.

Une deuxième émission d'euro-obligations russes de 2 milliards de deutschemarks portant échéance de sept ans est lancée le 13 mars.

La Banque centrale met en circulation le 17 mars un billet de banque de 500 000 roubles.

Une journée d'action nationale est organisée le 27 mars avec des manifestations pour protester contre les arriérés de salaires et de retraites.

Avril

La Banque centrale fixe le 4 avril un calendrier pour la libéralisation progressive de la participation des non-résidents au marché des titres d'emprunt d'État d'ici à la fin de 1997.

La Russie et l'Union européenne conviennent le 5 avril d'augmenter progressivement les quotas d'exportation d'acier russe vers l'Union européenne.

Le gouvernement prend un décret augmentant le prix de gros du gaz naturel destiné à la consommation domestique, qui doit progressivement (d'ici à 1999) s'aligner sur le prix de gros du gaz destiné à la consommation industrielle.

Le gouvernement prend un décret aux termes duquel le recouvrement des droits d'accises pour le gaz naturel relève à nouveau de la compétence des autorités fiscales et non plus des autorités douanières.

Le président signe le 8 avril un décret prévoyant l'augmentation progressive sur trois ans du prix de l'énergie électrique destinée à la consommation domestique et la réduction de 13 pour cent du prix de l'énergie électrique pour les entreprises avant la fin de 1997.

Le président signe le 8 avril un décret visant à lutter contre la corruption et à réduire les dépenses budgétaires en imposant des appels d'offres pour la passation des marchés publics.

Le président signe le 28 avril un décret précisant les principes fondamentaux des réformes structurelles dans le domaine des monopoles naturels.

Le président signe un décret prévoyant le transfert progressif au public au cours des six années à venir des coûts des services du logement et des services municipaux.

Mai

Le gouvernement et la Banque centrale publient une déclaration commune de politique économique pour 1997.

Le président signe le 12 mai un décret interdisant l'octroi de garanties d'État pour les crédits accordés par les banques commerciales à des fins de financement des dépenses budgétaires.

Le président signe le 12 mai un décret appelant à mieux contrôler l'utilisation des ressources du budget fédéral. Les banques commerciales qui détiennent des ressources budgétaires doivent être choisies dans le cadre d'appels d'offres ouverts.

Le président Eltsine et le président tchéchène Maskhadov signent le 12 mai un traité de paix et de relations mutuelles entre la Russie et la Tchétchénie.

Le président publie le 12 mai un décret visant à intensifier le contrôle sur la participation de 40 pour cent de l'État dans le complexe Gazprom.

Le président Eltsine et le président Lukashenka signent le 22 mai une charte sur l'union de la Russie et du Bélarus.

Juin

La Russie lance le 19 juin son troisième emprunt euro-obligataire de 2 milliards de dollars à dix ans.

Juillet

Le président signe le 9 juillet un décret approuvant le nouveau statut de ses représentants plénipotentiaires régionaux. Ce nouveau statut vise à augmenter le rôle de ces représentants dans les régions et à former un espace juridique commun dans toute la Fédération de Russie.

Le président signe le 21 juillet une loi imposant une taxe de 0.5 pour cent sur les achats de devises étrangères au comptant.

Le président oppose son veto le 21 juillet à la nouvelle version du Code foncier approuvée par le Conseil de la Fédération le 3 juillet après le rejet d'une première version en juin 1996. Le Code interdit l'achat et la vente de terres agricoles ainsi que les acquisitions foncières par les étrangers.

Le président signe le 22 juillet une loi dressant une liste de sept gisements minéraux qui peuvent être mis en valeur par des partenaires extérieurs conformément à la loi sur le partage des bénéfices adoptée en décembre 1995.

Le président signe le 25 juillet une loi sur la privatisation qui exige du gouvernement qu'il présente ses programmes de privatisation annuels à l'approbation du parlement. Ce texte prévoit aussi l'adoption de lois spécifiques en cas de privatisation de certaines entreprises stratégiques et interdit tout nouveau programme d'échange de prêts contre actions.

Août

Le président signe le 4 août un décret sur l'adoption d'un nouveau rouble à compter du 1^{er} janvier 1998, le nouveau rouble étant égal à 1 000 anciens roubles.

Le gouvernement soumet à la Douma le 25 août le projet de budget pour 1998, qui prévoit un déficit de 4.8 pour cent du PIB ; en même temps, il lui soumet un projet de programme de privatisation pour 1998 devant être discuté avec le projet de budget.

Septembre

Le président signe le 16 septembre un décret sur l'établissement d'un système national d'enregistrement des titres.

La Russie rejoint le 17 septembre le Club de Paris.

Le président signe le 25 septembre une loi sur les conditions financières de l'autonomie locale, précisant les sources et les utilisations des ressources financières locales ainsi que les relations financières entre les collectivités locales et les autres niveaux d'administration.

Octobre

L'accord avec les créanciers du Club de Londres sur le rééchelonnement de la dette commerciale russe est finalisé le 6 octobre.

Annexe VI

Niveau de vie

La plupart des indicateurs du niveau de vie se sont dégradés pendant la première moitié des années 90, cette dégradation étant imputable pour partie, comme indiqué dans la première Étude de l'OCDE, à l'évolution du marché du travail. La consommation des ménages a connu une forte baisse, moins forte cependant que celle du PIB. L'espérance de vie a considérablement diminué, surtout pour les hommes, les taux de mortalité ont augmenté et les indicateurs de pauvreté se sont généralement aggravés (Banque mondiale, 1995). Bien que la pauvreté existait déjà à l'époque soviétique, des groupes de «nouveaux pauvres» sont apparus, notamment parmi les enfants et les chômeurs (Braithwaite, 1997).

Les différentes mesures de la pauvreté sont très divergentes, mais elles font toutes ressortir l'existence de difficultés sérieuses. Le Goskomstat estime qu'environ un quart de la population avait en 1995 des revenus monétaires inférieurs au minimum de subsistance officiel. Selon l'enquête longitudinale de la Russie (ELR), environ un tiers des ménages dépensait moins que ce minimum à la fin de 1995 et 11 pour cent, définis comme très pauvres, n'en dépensaient même pas la moitié¹. Les indicateurs relatifs de pauvreté donnent une image légèrement moins négative : d'après l'ELR, un peu moins d'un cinquième des ménages vivaient sous le seuil de pauvreté relatif à la fin de 1995². Ce chiffre reste cependant bien supérieur à celui de la Pologne à la même époque, qui était de 13 pour cent (OCDE, 1996c).

Alors que les estimations des niveaux de pauvreté globaux varient, la plupart des sources et des méthodes montrent que les familles monoparentales et les ménages comptant au moins deux enfants ou les ménages dont l'un des conjoints est au chômage sont particulièrement vulnérables³. Dans le même temps, une grande partie des pauvres ont nominalement un emploi. Les retraités ont été relativement épargnés, semble-t-il, jusqu'en 1995, mais ils le sont probablement moins depuis. Les différentes méthodes font en outre apparaître des disparités régionales importantes, la pauvreté étant beaucoup moins courante à Moscou et à Saint-Petersbourg. Les données d'enquête confirment également que l'accès à un lopin de terre privé et plus généralement à des activités économiques souterraines sont des moyens importants d'échapper à la pauvreté.

Les prestations sociales hors retraites représentaient 7 pour cent des revenus des pauvres à la fin 1995, selon l'ELR, contre 3 pour cent pour les non-pauvres⁴. L'aide apportée par les membres de la famille entraine aussi pour 7 pour cent dans les revenus des pauvres. Du fait de l'insuffisance des ressources budgétaires et de déficiences administratives, 30 pour cent des pauvres ne recevaient aucune subvention publique à la fin de 1995 même s'ils y avaient droit. Alors que certaines prestations sont réservées en principe aux plus démunis, nombre d'entre elles ne sont pas ciblées : les subventions à l'énergie par exemple profitent essentiellement aux ménages plus aisés qui occupent des appartements de plus grande taille et qui utilisent davantage d'équipements électriques⁵. Les prestations sociales ne peuvent donc probablement contribuer que de façon limitée à sortir les ménages de la pauvreté. En outre, compte tenu des capacités administratives, la conception du système actuel de prestations est extrêmement complexe, surtout au vu d'applications variables d'un endroit à l'autre des règles générales⁶. Du fait notamment de situations budgétaires contrastées, la générosité des prestations prévues par la loi ainsi que l'écart entre les prestations dues et les prestations effectivement versées sont loin d'être les mêmes dans toutes les régions. Les prestations monétaires d'aide sociale sont ainsi versées dans moins de 20 régions alors que les prestations en nature sont souvent fortement rationnées, au gré de l'évaluation par les autorités locales des besoins des bénéficiaires potentiels⁷.

L'inadéquation des accords actuels de protection sociale a été reconnue par le gouvernement, qui a récemment présenté plusieurs propositions visant à renforcer le caractère sélectif des prestations et à réduire les possibilités de cumul avec d'autres sources de revenus. Un décret présidentiel d'avril 1997 prévoit la suppression progressive, sur sept ans, des subventions versées aux ménages au titre du logement et des services publics (qui atteignaient près de 4 pour cent du PIB en 1996). En juin 1997, un projet de loi a été soumis à la Douma visant à réduire l'étendue des privilèges accordés à certaines catégories, afin de permettre aux autorités de réorienter les ressources budgétaires peu abondantes vers les pauvres⁸. La Douma a rejeté ce projet, mais a approuvé un projet de loi introduisant des critères de ressources pour le versement des prestations familiales. Le Président a également annoncé que les pensions servies aux retraités continuant à exercer une activité seraient fortement réduites⁹.

En dépit des insuffisances du filet de sécurité sociale existant et bien que les données confirmant cette tendance soient encore très peu nombreuses, certains indicateurs semblent corroborer l'hypothèse selon laquelle la dégradation du niveau de vie moyen est maintenant arrivée à son terme et la pauvreté et l'inégalité pourraient avoir atteint leur point culminant au milieu des années 90. Les revenus monétaires des ménages ont augmenté en valeur réelle pendant la première partie de 1997 et l'on a également observé une progression des ventes au détail de biens et services. L'espérance de vie à la naissance semble avoir atteint son plancher autour de 1994 et a légèrement augmenté depuis. De même, le taux de mortalité a légèrement baissé depuis 1994. La proportion de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté établi par le Goskomstat est tombée

Tableau An.7. **Caractéristiques des principaux types de prestations sociales fédérales obligatoires, au 1^{er} janvier 1997***

Type de prestation	Nombre de bénéficiaires en 1996	Niveau de la prestation	Durée (si limitée)	Principaux critères d'ouverture des droits	Source de financement
Allocation chômage	2.0 millions				
Allocation en faveur des personnes licenciées pour un motif quelconque	1.4 million	3 premiers mois : 75 pour cent, les 4 mois suivants : 60 pour cent, puis 45 pour cent du salaire mensuel du dernier emploi, le montant n'étant pas inférieur au salaire minimum et n'étant pas supérieur au salaire moyen de la région. L'allocation est majorée de 50 pour cent du salaire minimum pour chaque personne à charge, cette majoration ne pouvant être supérieure à 150 pour cent du salaire minimum.	Durée cumulée maximale de 12 mois au cours de 18 mois. Dans certaines circonstances, la durée maximale est prorogée pour les personnes proches de l'âge de la retraite.	Durée minimale de 26 semaines d'emploi rémunéré à temps plein au cours des 12 derniers mois précédant le chômage. Enregistrement régulier auprès des autorités compétentes en matière d'emploi. Si plus d'une offre d'emploi est refusée, le paiement peut être suspendu pendant trois mois au maximum.	Caisse de chômage
Allocation en faveur des chômeurs sans expérience professionnelle ou ayant moins de 26 semaines de travail rémunéré avant le chômage et en faveur des personnes réintégrant le marché du travail après une absence de plus d'un an	0.6 million	Salaire minimum. L'allocation est majorée de 50 pour cent du salaire minimum pour chaque personne à charge, mais la majoration ne peut être supérieure à 150 pour cent du salaire minimum.	Durée cumulée maximale de 12 mois au cours de 18 mois. Dans certaines circonstances, la durée maximale est prorogée pour les personnes proches de l'âge de la retraite.	Enregistrement régulier auprès des autorités compétentes en matière d'emploi. Si plus d'une offre d'emploi est refusée, le paiement peut être suspendu pendant trois mois au maximum.	Caisse de chômage
Bourse pour les chômeurs en formation	60 000	Bourse fixée auprès des différents instituts de formation, ou égale à 75 pour cent du salaire mensuel moyen, ne pouvant être inférieure au salaire minimum ni supérieure au salaire moyen de la région. Cette prestation est majorée de 50 pour cent du salaire minimum pour chaque personne à charge, la majoration ne pouvant être supérieure à 150 pour cent du salaire minimum.	En cours de formation.	Absence de travail adapté ou capacité insuffisante de travailler dans l'ancienne profession. Application de certains critères de résultat en cours de formation.	Caisse de chômage

Tableau An.7. **Caractéristiques des principaux types de prestations sociales fédérales obligatoires, au 1^{er} janvier 1997*** (suite)

Type de prestation	Nombre de bénéficiaires en 1996	Niveau de la prestation	Durée (si limitée)	Principaux critères d'ouverture des droits	Source de financement
Indemnisation pour travail à temps réduit	..	Conditions fixées par un programme spécial.	..	..	..
Retraites	36.1 millions				
Pension de vieillesse	29.2 millions	55 pour cent du salaire mensuel en fin de carrière, avec majoration de 1 pour cent pour chaque année de travail au-delà de 20 ans (femmes) et de 25 ans (hommes); plafonnement à trois fois la pension minimum plus l'indemnité.	..	Âge général de la retraite : 55 ans pour les femmes et 60 ans pour les hommes; pré-retraite dans certaines professions. Nombre d'années de travail exigées : 20 pour les femmes et 25 pour les hommes.	Caisse de retraite
Pension pour les invalides de la Seconde Guerre mondiale	1.07 million	Trois fois la pension minimum de vieillesse, plus une fois la pension minimum pour les soins infirmiers, plus une fois la pension minimum pour les anciens combattants.	..	Invalidité selon barème.	Caisse de retraite et budget fédéral
Pension pour les veuves de militaires décédés durant la Seconde Guerre mondiale	0.47 million	Majoration de la pension de vieillesse à hauteur d'une fois la pension minimum de vieillesse.	..	Pour les veuves non remariées.	Caisse de retraite et budget fédéral
Pension pour les anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale qui ne perçoivent pas une pension d'invalidité	..	Majoration de la pension de vieillesse pouvant aller jusqu'à deux fois la pension minimum de vieillesse.			Caisse de retraite et budget fédéral
Pension pour les personnes travaillant dans des conditions spéciales	0.44 million	Majoration de la pension de vieillesse d'un pour cent pour chaque année de travail au-delà de 20 ans (femmes) et 25 ans (hommes).	..	Concernes certaines professions où un âge de retraite moins élevé est appliqué (par exemple les mineurs).	Caisse de retraite
Pension d'invalidité	4.1 millions	Entre deux tiers et 100 pour cent de la pension de vieillesse minimum, avec majoration de 1 pour cent pour chaque année travaillée au-delà de 20 ans (femmes) et de 25 ans (hommes).	..	Invalidité selon barème.	Caisse de retraite

Tableau An.7. **Caractéristiques des principaux types de prestations sociales fédérales obligatoires, au 1^{er} janvier 1997*** (suite)

Type de prestation	Nombre de bénéficiaires en 1996	Niveau de la prestation	Durée (si limitée)	Principaux critères d'ouverture des droits	Source de financement
Pension de survie	2.3 millions	Entre deux tiers et 100 pour cent de la pension de vieillesse minimum pour chaque personne invalide de la famille. Pour les enfants, une fois et demie la pension de vieillesse.	Pour la durée de l'invalidité. Pour les enfants jusqu'à 18 ans ou 23 ans en cas d'études.	..	Caisse de retraite
Pensions sociales					
Pension pour enfants et adultes handicapés	..	Une ou deux fois la pension de vieillesse minimum.	..	Invalidité selon barème.	Budget fédéral
Pension pour orphelins et pour enfants ayant perdu l'un de leurs parents	..	Les deux tiers ou 100 pour cent de la pension de vieillesse minimum.	Jusqu'à 18 ans.	..	Budget fédéral
Pension pour les personnes n'ayant pas exercé d'emploi	..	Deux tiers de la pension de vieillesse minimum.	..	Pour les femmes de plus de 60 ans et les hommes de plus de 65 ans.	Budget fédéral
Indemnité	37.4 millions	85 000-150 000 Rb.		Bénéficiaires d'une pension de vieillesse, d'invalidité, de survie, sociale, ou pour le travail dans des conditions spéciales.	Budget fédéral
Allocations familiales					
Allocation de maternité	Équivalent de 79.4 millions de jours	100 pour cent du salaire mensuel.	70 jours avant et 70 jours après la naissance.	Mères exerçant un emploi.	Caisse d'assurances sociales
Allocation supplémentaire pour les femmes enceintes	324 000 allocations	Salaire minimum.	Prestation non récurrente.	Pour les femmes se faisant inscrire auprès d'une polyclinique au cours des 12 premières semaines de grossesse.	Caisse d'assurances sociales et budgets de tous niveaux
Allocation de naissance	1.2 million d'allocations	15 fois le salaire minimum.	Prestation non récurrente.	A la naissance de chaque enfant.	Caisse d'assurances sociales et budgets de tous niveaux

Tableau An.7. **Caractéristiques des principaux types de prestations sociales fédérales obligatoires, au 1^{er} janvier 1997*** (suite)

Type de prestation	Nombre de bénéficiaires en 1996	Niveau de la prestation	Durée (si limitée)	Principaux critères d'ouverture des droits	Source de financement
Allocation de garde d'enfant	2.1 millions de bénéficiaires; 12 millions d'allocations.	Deux fois le salaire minimum.	Jusqu'à ce que l'enfant ait 18 mois.	Pour les mères qui s'occupent de l'enfant au foyer, ayant été employées auparavant.	Caisse d'assurances sociales
Allocation compensatoire	4.6 millions	50 pour cent du salaire minimum.	A l'expiration de la durée de versement de l'allocation de garde d'enfant, jusqu'à ce que l'enfant ait trois ans.	Pour les mères (ou parents) en congé de maternité.	Employeur
Allocation pour enfants à charge	31.8 millions de bénéficiaires.	70 à 140 pour cent du salaire minimum.	Jusqu'à ce que l'enfant ait 16 ans ou 18 ans s'il est scolarisé.	Familles ayant des enfants.	Budgets de tous niveaux
Prestations de sécurité sociale					
Prestation en cas d'incapacité temporaire de travailler	475 millions de jours	60 à 100 pour cent du salaire, en fonction de l'ancienneté dans l'emploi et de la cause de l'invalidité, le montant ne pouvant être inférieur à 90 pour cent du salaire minimum.	..	Incapacité temporaire de travailler.	Caisse d'assurances sociales
Bourses					
Élèves des établissements secondaires d'enseignement professionnel	3.3. millions	Au moins 70 pour cent du salaire minimum.	..	Élèves des établissements d'enseignement secondaire professionnel de l'État et des municipalités, en fonction de certains critères de résultat.	Budget en fonction du statut de l'établissement
Étudiants à l'université	1.6 million	Deux fois le salaire minimum.	..	Étudiants des universités d'État et des municipalités, en fonction de certains critères de résultat.	Budget en fonction du statut de l'établissement
Étudiants diplômés	..	Trois fois le salaire minimum.	..	Étudiants à plein temps à l'université, en fonction de certains critères de résultat.	Budget fédéral
Étudiants en doctorat	..	Six fois le salaire minimum.	..	Étudiants à plein temps à l'université, en fonction de certains critères de résultat.	Budget fédéral

Tableau An.7. **Caractéristiques des principaux types de prestations sociales fédérales obligatoires, au 1^{er} janvier 1997*** (suite)

Type de prestation	Nombre de bénéficiaires en 1996	Niveau de la prestation	Durée (si limitée)	Principaux critères d'ouverture des droits	Source de financement
Autres prestations					
Aide sociale	..	Mise sous condition de ressources.	Octroi discrétionnaire par les collectivités locales.	Octroi discrétionnaire par les collectivités locales.	Budget des collectivités locales et Caisse d'assurances sociales
Allocation logement	..	Loyer et charges au-delà de 15 pour cent du revenu de la famille.	..	Familles dont le loyer et les charges dépassent 15 pour cent du revenu. Surface habitable fixée régionalement.	Budget des collectivités locales
Allocation pour soins à un handicapé ou à une personne âgée	3.1 millions	60 pour cent du salaire minimum.	..	Personnes valides sans emploi.	Caisse de retraite
Indemnité pour résidence dans une zone radioactive	..	20 à 60 pour cent du salaire minimum, en fonction de la région et de la durée de résidence permanente.	Indemnité mensuelle pendant la durée du séjour.	Personnes victimes de l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl.	Budget fédéral
Indemnité aux réfugiés et aux personnes obligées de se déplacer	..	Une fois le salaire minimum mensuel par membre de la famille (le montant est plus élevé pour les membres des familles socialement désavantagées).	Prestation non récurrente.	..	Budget des sujets de la Fédération.
Allocation aux conjoints chômeurs d'officiers de l'armée qui ne peuvent retrouver un emploi conforme à leur spécialisation	10 000	Salaire minimum.	..	Chômage et absence d'autre indemnisation du chômage.	Ministère de la Défense et autres ministères compétents en matière de forces armées
<i>Pour mémoire :</i>					
Salaire minimum (fixé le 1 ^{er} janvier 1997)		83 490 Rb par mois			
Pension de vieillesse minimum (fixé le 1 ^{er} janvier 1997)		69 575 Rb par mois.			

* Le tableau n'est pas complet; il n'indique que les principales caractéristiques des prestations sociales les plus importantes.

1. La pension de vieillesse minimum a été augmentée à 76 533 Rb le 1^{er} octobre 1997 et à 84 186 Rb le 1^{er} décembre 1997. L'indemnisation aux retraités n'a pas été augmentée.

Source : Ministère du Travail et du Développement social; ministère de l'Economie.

à 22 pour cent en 1996 et à 21 pour cent pendant la première moitié de 1997. Les mesures synthétiques de l'inégalité des revenus ont légèrement baissé : après de fortes augmentations au début des années 90, le rapport entre les quintiles supérieur et inférieur des revenus monétaires a atteint en 1994 le niveau record de 8.7, pour redescendre à 6.9 en 1996, le coefficient de Gini tombant de 0.41 en 1994 à 0.38 en 1996. La désinflation a probablement contribué à cette évolution, les pauvres ayant en général moins de moyens d'échapper à la taxe d'inflation, bien que l'augmentation des arriérés de salaires et des prestations sociales ait joué dans le sens opposé.

Notes

1. Ces deux sources sont très imparfaites, laissant planer des doutes sur l'exactitude de toute estimation ponctuelle. Le seuil de pauvreté défini par le Goskomstat ne tient pas compte de sources importantes de revenus non monétaires. Il était fondé jusqu'en 1995 sur un échantillon de ménages obsolète et les pondérations utilisées n'ont été mises à jour qu'une fois en 1995 au lieu d'être continuellement réajustées. La dernière série d'observations de l'ELR, datant de 1995, reposent sur un échantillon relativement petit (moins de 4 000 ménages); elle ne tient pas suffisamment compte des différences régionales des prix alimentaires et des revenus en nature reçus des entreprises; en outre, les informations collectées varient d'une enquête à l'autre (Kolev, 1996). Les indicateurs subjectifs de pauvreté (fondés sur l'évaluation des personnes interrogées) font apparaître des taux de pauvreté supérieurs à 50 pour cent, mais leur pertinence pour la définition de mesures de politique sociale ne peut être que limitée.
2. Que ce calcul soit fondé sur les dépenses ou sur les revenus. Le seuil de pauvreté relatif correspond à 50 pour cent du niveau médian pour l'ensemble de la population.
3. Dans ce domaine, les coefficients d'incidence, qui à eux seuls peuvent s'avérer trompeurs, sont confirmés par des régressions à plusieurs variables (Kolev, 1996).
4. Kolev (1996), tableau 2. Les retraites représentaient 14 pour cent des revenus des pauvres, contre 13 pour cent de ceux des non-pauvres.
5. Le ministère des Carburants et de l'Énergie a estimé que la moitié des subventions à l'énergie dans la ville de Moscou étaient perçues par les 10 pour cent des ménages bénéficiant des plus hauts revenus.
6. Le tableau ci-après dresse la liste des principales prestations monétaires prévues par la loi au niveau fédéral. L'éventail des prestations supplémentaires servies au niveau infranational est extrêmement large et varie énormément selon les régions (Alexandrova et Braithwaite, 1997).
7. En de nombreux endroits, de complexes systèmes de troc multilatéral ont été mis en place pour pouvoir servir certaines prestations en dépit de l'absence de ressources budgétaires liquides. Voir par exemple Smirnov (1997).
8. Dans ce contexte, le premier vice-Premier ministre, M. Tchoubaïns, a indiqué qu'il recevait des subventions au logement au motif du statut de vétéran de la Seconde guerre mondiale de son père (Itar-Tass, 17 juin 1997).
9. Itar-Tass, 6 juin 1997.

Annexe VII

TABLEAUX STATISTIQUES

Tableau A1. Bilan énergétique

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Pétrole (millions de tonnes) ¹										
Production	569.5	568.8	552.2	516.2	462.3	399.3	353.9	317.8	307.0	301.2
Consommation	..	..	..	310.0	296.0	276.0	234.0	196.2	193.2	184.0
Exportations vers les autres pays de la CEI	..	..	..	..	..	67.4	50.2	32.8	26.1	20.6
Exportations vers les autres pays	..	..	..	..	..	66.2	79.9	95.4	96.2	105.4
Exportations ²	..	..	..	226.2	189.9	133.6	130.1	128.2	122.3	126.0
Importations	..	..	..	20.0	23.6	10.3	10.2	6.6	8.5	8.8
Exportations nettes	..	..	..	206.2	166.3	123.3	119.9	121.6	113.8	117.2
Gaz naturel (milliards de mètres cubes)										
Production	544.3	589.8	615.8	640.6	643.4	641.0	618.4	607.2	595.5	601.5
Consommation	..	..	..	478.5	475.0	450.5	453.6	439.0	407.2	407.6
Exportations vers les autres pays de la CEI	..	..	..	88.9	92.2	106.5	75.4	74.7	70.3	70.5
Exportations vers les autres pays	..	..	..	94.3	90.0	87.9	96.0	109.6	121.9	128.0
Importations	..	..	..	21.1	13.8	3.9	6.6	16.5	3.9	4.6
Exportations nettes	..	..	..	162.1	168.4	190.5	164.8	167.8	188.3	193.9
Charbon (millions de tonnes)										
Production	414.7	425.5	409.9	395.4	353.3	337.3	305.9	272.0	262.8	256.5
Consommation	..	..	..	395.6	346.1	343.1	306.7	273.5	251.4	250.3
Exportations vers les autres pays de la CEI	..	..	..	20.1	28.6	15.8	7.9	6.4	8.7	5.4
Exportations vers les autres pays	..	..	..	32.1	23.6	18.1	19.7	17.7	21.2	20.9
Importations	..	..	..	52.4	45.0	39.7	28.4	25.6	18.5	20.1
Exportations nettes	..	..	..	-0.2	7.2	-5.8	-0.8	-1.5	11.4	6.2
Électricité (milliards de kWh)										
Production	1 047.3	1 065.5	1 076.6	1 082.2	1 068.2	1 008.5	956.6	875.9	860.0	847.2
Consommation	1 039.3	1 061.5	1 071.2	1 073.8	1 056.1	992.2	937.9	856.4	840.4	827.7
Exportations ³	36.9	36.4	39.1	43.4	47.2	44.0	43.4	41.7	38.0	31.8
Importations	28.9	32.5	33.8	35.0	35.1	27.7	24.7	22.2	18.4	12.3
Exportations nettes	7.9	4.0	5.4	8.4	12.1	16.3	18.7	19.5	19.6	19.5

1. Y compris les condensats de gaz.

2. Les données concernant la répartition entre les exportations de pétrole vers les pays de la CEI et celles vers les autres pays ne sont pas disponibles pour 1990 et 1991.

3. Les données concernant la répartition entre les exportations d'électricité vers les pays de la CEI et celles vers les autres pays ne sont pas disponibles.

Source : Goskomstat ; Agence internationale de l'énergie.

Tableau A2. Principales composantes du PIB

En prix courants

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	Milliards de roubles							
PIB dans l'optique de l'utilisation finale (a)	583.1	639.9	1 366.6	18 440	166 297	605 893	1 550 465	2 202 461
Consommation des ménages (y compris les ISPLN ¹)	268.8	310.5	624.5	6 550	76 997	285 370	796 513	1 107 110
Consommation publique	115.3	133.9	230.9	2 634	29 758	136 683	305 627	452 801
Formation brute de capital fixe	182	184.9	325.4	4 550	34 965	133 208	329 443	461 730
Variations des stocks	11.9	9.2	181.8	2 031	11 352	22 762	53 401	60 564
Exportations de biens et de services	125.5	117.0	185.6	11 848	65 525	169 535	428 116	499 192
Importations de biens et de services	120.4	115.6	181.6	9 173	52 300	141 665	362 635	378 936
PIB dans l'optique de la production (b)	573.0	644.2	1 398.5	19 006	171 510	610 745	1 630 079	2 256 120
Biens	361.2	392.6	864.7	9 414	82 394	285 598	750 458	974 204
Services	172.9	210.1	513.4	10 020	79 488	301 095	763 804	1 093 345
Services intermédiaires financiers imputés	-2.4	-3.1	-30.7	-763	-5 930	-23 846	-21 176	-12 237
Impôts nets sur les biens et importations	41.3	44.6	51.1	335	15 557	47 898	136 993	200 808
Écart statistique ($b - a$)	-10.1	4.3	31.9	566	5 213	4 852	79 614	53 659
	En pourcentage							
PIB dans l'optique de l'utilisation finale (a)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Consommation des ménages (y compris les ISPLN ¹)	46.1	48.5	45.7	35.5	46.3	47.1	51.4	50.3
Consommation publique	19.8	20.9	16.9	14.3	17.9	22.6	19.7	20.6
Formation brute de capital fixe	31.2	28.9	23.8	24.7	21.0	22.0	21.2	21.0
Variations des stocks	2.0	1.4	13.3	11.0	6.8	3.8	3.4	2.7
Exportations de biens et de services	21.5	18.3	13.6	64.3	39.4	28.0	27.6	22.7
Importations de biens et de services	20.6	18.1	13.3	49.7	31.4	23.4	23.4	17.2
PIB dans l'optique de la production (b)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Biens	63.0	60.9	61.8	49.5	48.0	46.8	46.0	43.2
Services	30.2	32.6	36.7	52.7	46.3	49.3	46.9	48.5
Services intermédiaires financiers imputés	-0.4	-0.5	-2.2	-4.0	-3.5	-3.9	-1.3	-0.5
Impôts nets sur les biens et importations	7.2	6.9	3.7	1.8	9.1	7.8	8.4	8.9
Écart statistique ($b - a$) ²	-1.8	0.7	2.3	3.0	3.0	0.8	4.9	2.4

1. Institutions sans but lucratif au service des ménages.
2. En pourcentage du PIB dans l'optique de la production.

Source : Goskomstat.

Tableau A3. **Évolution à long terme de l'emploi par secteur**

En milliers

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Total	74 937	75 325	73 848	72 071	70 852	68 484	66 441
Industrie	24 175	22 809	22 407	21 324	20 805	18 576	17 182
Agriculture et sylviculture	10 687	9 965	9 970	10 336	10 347	10 528	10 003
Construction	7 083	9 020	8 488	7 887	7 140	6 788	6 208
Transports et communications	7 335	5 818	5 750	5 632	5 408	5 354	5 253
Commerce, hôtellerie-restauration, approvisionnements et achats	6 222	5 869	5 626	5 679	6 374	6 484	6 679
Logement (services d'utilité publique et autres)	3 054	3 217	3 159	2 988	2 982	3 020	2 979
Santé publique, culture physique, etc.	3 747	4 238	4 305	4 227	4 243	4 394	4 446
Enseignement, culture et arts	6 380	7 231	7 273	7 521	7 239	7 383	7 316
Science et services scientifiques	3 420	3 130	3 075	2 307	2 237	1 833	1 688
Crédit, finance et assurance	397	402	440	494	581	745	820
Administrations publiques	1 413	1 806	1 722	1 519	1 649	1 659	2 013
<i>dont:</i>							
Emploi total dans le secteur public ¹	753	663	716	817	902	1 028	1 087
Organes législatifs et exécutifs							
Niveau fédéral ²	133	68	58	34	35	37	37
Niveau régional et local	536	502	559	675	752	866	919
Instances judiciaires	84	93	99	108	115	125	131
Autres	1 024	1 820	1 633	2 157	1 847	1 720	1 854

1. A l'exclusion du personnel des services des douanes et des organismes de sécurité publique et de défense.

2. Y compris le personnel des organes centraux législatifs et exécutifs de l'Union soviétique jusqu'en 1991.

Source : Goskomstat.

Tableau A4. **Emploi et chômage**

	Population active millions	Emploi millions		Chômage selon le BIT milliers	Inscriptions auprès du Service fédéral de l'emploi milliers			
		Total	Industrie ¹		Chômeurs	Sans emploi	Bénéficiaires de prestations	Offres d'emplois
Janv. 94	74.0	69.6	17.0	4 385	893.5	1 164.6	707.7	282.7
Fév.	74.1	69.4	16.9	4 678	989.3	1 266.4	793.6	274.9
Mars	74.2	69.3	16.7	4 941	1 083.4	1 363.6	889.1	289.7
Avril	74.2	69.0	16.4	5 185	1 179.9	1 459.6	976.0	325.0
Mai	73.9	68.7	16.2	5 162	1 219.3	1 482.9	1 009.2	347.2
Juin	73.6	68.4	16.0	5 172	1 260.3	1 516.7	1 044.2	374.4
Juil.	73.7	68.4	15.8	5 280	1 324.1	1 581.1	1 103.2	382.4
Août	73.6	68.2	15.6	5 398	1 392.0	1 651.7	1 162.8	406.2
Sept.	73.4	68.0	15.4	5 397	1 425.6	1 687.9	1 198.7	412.0
Oct.	73.4	67.9	15.3	5 461	1 475.2	1 746.8	1 235.6	384.0
Nov.	73.1	67.6	15.3	5 518	1 549.6	1 826.6	1 300.7	358.7
Déc.	72.9	67.4	15.2	5 478	1 636.8	1 878.9	1 395.5	325.7
Janv. 95	72.1	66.6	15.1	5 516	1 710.4	1 963.0	1 457.1	311.4
Fév.	72.3	66.6	15.2	5 670	1 838.9	2 096.3	1 576.6	315.9
Mars	72.1	66.5	15.1	5 624	1 921.0	2 165.9	1 654.0	330.5
Avril	72.3	66.5	15.1	5 795	1 985.6	2 220.4	1 708.8	368.4
Mai	72.3	66.5	15.1	5 840	1 993.1	2 226.4	1 720.7	405.0
Juin	72.5	66.6	15.0	5 910	2 004.4	2 242.2	1 726.5	445.2
Juil.	72.6	66.6	15.0	6 048	2 048.0	2 282.4	1 764.2	453.8
Août	72.7	66.5	14.9	6 217	2 097.7	2 334.5	1 811.7	459.5
Sep.	72.7	66.4	14.8	6 275	2 104.2	2 344.7	1 820.6	446.5
Oct.	72.6	66.2	14.7	6 413	2 142.1	2 398.7	1 853.7	404.1
Nov.	72.6	66.2	14.6	6 424	2 227.7	2 491.3	1 932.4	352.1
Déc.	72.6	66.2	14.5	6 431	2 327.0	2 549.0	2 025.8	309.4
Janv. 96	72.6	66.2	14.2	6 446	2 417.7	2 702.3	2 099.0	294.2
Fév.	72.6	66.1	14.1	6 464	2 567.5	2 872.9	2 230.1	387.5
Mars	72.6	66.1	14.1	6 476	2 675.6	2 974.1	2 337.2	389.4
Avril	72.5	66.0	14.3	6 547	2 771.1	3 064.4	2 426.8	308.6
Mai	72.6	66.0	13.8	6 606	2 694.0	2 970.3	2 371.6	326.9
Juin	72.7	66.0	13.8	6 665	2 605.3	2 866.8	2 356.3	346.5
Juil.	72.6	65.9	13.7	6 732	2 557.6	2 817.0	2 329.3	350.0
Août	72.6	65.9	13.6	6 680	2 524.6	2 778.1	2 301.8	342.8
Sept.	72.6	65.9	13.4	6 700	2 470.3	2 724.8	2 246.7	333.0
Oct.	72.6	65.9	13.3	6 734	2 450.8	2 723.9	2 223.8	341.4
Nov.	72.7	65.9	13.2	6 768	2 459.8	2 742.5	2 226.4	273.6
Déc.	72.7	65.9	13.1	6 788	2 506.0	2 750.8	2 264.7	254.6
Janv. 97	72.6	65.7	12.9	6 890	2 515.5	2 788.5	2 260.8	257.0
Fév.	72.5	65.6	12.8	6 941	2 554.1	2 824.7	2 288.8	263.4
Mars	72.5	65.5	12.8	6 990	2 549.6	2 808.5	2 275.5	272.1
Avril	72.5	65.5	12.7	6 990	2 524.1	2 774.8	2 247.7	318.3
Mai	72.5	65.5	..	6 970	2 411.9	2 650.3	2 129.5	334.3
Juin	72.4	65.4	..	6 897	2 320	2 534	..	353

1. Définition sectorielle étroite (contrairement au tableau A3).

Source : Goskomstat.

Tableau A5. Salaires et autres revenus moyens

En roubles

	Salaires moyens dus		Total des arriérés de salaires (en milliards de roubles)		Retraites dues (y compris l'indemnité)		Salaire minimum	Barème uniforme première catégorie
	Économie	Industrie	Secteurs suivis ¹	Industrie seulement	Moyenne	Pension de vieillesse minimum		
Déc. 93	141 218	145 708	766	364	43 088	26 320	14 620	16 000
Janv. 94	134 161	138 601	1 681	934	44 176	26 320	14 620	16 000
Fév.	144 698	153 054	1979	1 044	54 064	34 320	14 620	16 000
Mars	164 833	175 272	2 342	1 311	55 354	34 320	14 620	16 000
Avril	171 450	186 178	2 435	1 405	59 733	34 320	14 620	16 000
Mai	183 478	193 721	2 941	1 774	71 738	38 700	14 620	16 000
Juin	207 481	214 396	3 421	2 092	73 286	38 700	14 620	22 400
Juil.	220 965	229 785	3 797	2 266	75 867	38 700	20 500	22 400
Août	232 809	244 962	3 907	2 230	83 997	41 550	20 500	22 400
Sept.	253 171	258 159	4 207	2 359	92 601	44 400	20 500	22 400
Oct.	264 961	282 954	4 701	2 525	96 857	48 400	20 500	22 400
Nov.	281 607	310 616	4 747	2 507	114 150	54 140	20 500	22 400
Déc.	354 238	378 563	4 200	2 170	120 110	54 140	20 500	22 400
Janv. 95	302 642	354 950	5 534	2 911	120 307	54 140	20 500	22 400
Fév.	320 986	382 156	5 644	2 986	142 130	73 800	20 500	22 400
Mars	361 491	432 808	5 687	3 056	142 393	73 800	20 500	39 000
Avril	386 244	464 237	5 508	2 918	142 591	73 800	34 400	39 000
Mai	429 935	506 323	6 037	3 349	175 738	83 099	43 700	39 000
Juin	480 640	553 682	6 441	3 425	199 185	91 846	43 700	39 000
Juil.	499 532	589 485	7 158	3 910	199 496	91 846	43 700	39 000
Août	520 579	629 032	8 027	4 158	220 572	105 000	55 000	39 000
Sept.	564 472	642 682	9 913	5 084	221 022	105 000	55 000	60 000
Oct.	594 502	679 018	11 568	6 145	221 354	105 000	55 000	60 000
Nov.	615 656	682 519	13 569	7 426	229 672	107 750	57 750	60 000
Déc.	735 483	782 948	13 380	7 734	242 563	110 500	60 500	60 000
Janv. 96	654 837	755 069	20 804	10 769	246 659	113 250	63 250	60 000
Fév.	684 421	791 554	23 683	12 179	274 542	138 250	63 250	60 000
Mars	774 492	872 776	24 326	12 830	274 959	138 250	63 250	60 000
Avril	746 473	863 467	23 962	13 035	275 344	138 250	75 900	60 000
Mai	779 309	887 225	28 476	15 297	318 728	219 575	75 900	60 000
Juin	837 193	927 373	29 926	15 780	318 843	219 575	75 900	60 000
Juil.	842 780	968 964	33 950	17 213	319 019	219 575	75 900	60 000
Août	831 044	966 978	36 022	18 272	319 232	219 575	75 900	60 000
Sept.	848 071	963 976	40 235	19 810	319 397	219 575	75 900	60 000
Oct.	843 344	977 858	43 110	20 799	319 647	219 575	75 900	60 000
Nov.	835 020	964 616	46 624	22 812	319 860	219 575	75 900	60 000
Déc.	1 017 050	1 100 582	47 151	22 149	320 078	219 575	75 900	60 000
Janv. 97	812 174	972 275	48 602	22 930	320 164	219 575	83 490	60 000
Fév.	821 192	988 275	50 236	24 013	320 114	219 575	83 490	60 000
Mars	902 937	1 088 158	52 669	24 941	320 050	219 575	83 490	60 000
Avril	901 093	1 092 813	52 621	25 367	320 663	219 575	83 490	60 000
Mai	920 000	1 089 000	53 921	25 902	320 719	219 575	83 490	60 000
Juin	993 200	1 145 000	55 330	26 508	320 792	219 575	83 490	60 000

1. En 1994, industrie, agriculture, construction. Sont venus s'ajouter les transports (à partir de janvier 1995), l'enseignement, la santé, la culture et les arts ainsi que les sciences (à partir de janvier 1996) et les services scientifiques (à partir de mars 1996). Il n'est pas tenu compte des arriérés dans le secteur de la défense.

Source : Goskomstat.

Tableau A6. Évolution des principaux déflateurs
Variation en pourcentage; en fin de période sauf indication contraire

	Indice implicite des prix du PIB ¹	Déflateur de l'investissement	Indice des prix à la consommation					Prix utilisateur dans l'industrie ²	Ventes de produits agricoles	Frêt
			Total	Produits alimentaires	Produits non alimentaires	Boissons alcoolisées	Services			
Annuel										
1992	1 527	..	2 509	2 569	2 573	2 373	2 121	..	866	3 458
1993	874	..	840	838	642	655	2 311	..	993	1 752
1994	307	232	215.1	233.4	169.0	130.6	522.4	208	161	249
1995	178	150	131.3	122.6	116.3	127.2	232.2	241	136	171
1996	46	37	21.8	13.1	17.8	52.8	48.4	24	18	22
Mensuel										
Janv. 95		17.0	17.8	23.0	12.0	10.9	22.8	26.0	49.0	11.0
Fév.		9.4	11.0	10.5	9.8	8.8	19.4	18.3	17.0	21.0
Mars		7.1	8.9	8.2	9.2	9.9	10.5	15.1	3.0	17.0
Avril		9.8	8.5	7.1	8.7	10.1	12.2	17.1	3.0	18.0
Mai		6.8	7.9	8.2	5.6	12.4	11.2	13.0	-2.0	13.0
Juin		7.8	6.7	7.6	4.6	7.2	8.7	7.6	2.0	11.0
Juil.		7.9	5.4	4.4	5.3	4.7	9.7	5.6	3.0	8.0
Août		6.3	4.6	2.1	6.2	5.9	7.9	7.9	2.0	3.0
Sept.		6.8	4.5	2.4	6.0	4.4	7.1	5.3	3.0	3.0
Oct.		6.5	4.7	3.2	5.1	4.3	8.9	4.6	3.0	2.0
Nov.		5.1	4.5	3.9	4.6	4.4	6.6	1.7	9.0	0.8
Déc.		6.0	3.2	3.6	3.0	2.6	3.0	0.9	5.0	0.0
Janv. 96		6.8	4.1	4.0	2.7	3.5	8.1	1.2	5.0	2.0
Fév.		3.8	2.8	2.2	2.2	3.8	5.6	2.2	3.0	4.0
Mars		3.7	2.8	1.7	1.9	12.1	4.3	4.0	0.1	3.0
Avril		3.0	2.2	1.3	1.4	5.3	5.0	2.6	2.0	3.0
Mai		2.5	1.6	1.2	1.2	4.5	2.2	1.4	-1.0	3.0
Juin		3.5	1.2	1.1	1.1	2.1	1.1	1.1	-3.0	0.7
Juil.		2.2	0.7	-0.1	0.9	2.4	2.3	1.1	-0.9	1.0
Août		1.7	-0.2	-2.2	1.1	1.8	2.7	2.4	-0.6	1.0
Sept.		1.8	0.3	-0.7	1.2	0.8	1.6	2.6	2.0	2.0
Oct.		1.6	1.2	0.3	1.2	0.9	3.9	2.1	2.0	-2.0
Nov.		2.4	1.9	1.7	0.9	4.8	2.7	0.4	5.0	1.0
Déc.		-0.7	1.4	2.0	0.7	1.7	0.8	1.0	5.0	1.0
Janv. 97		3.3	2.3	3.1	1.0	2.7	2.3	1.9	3.8	-0.1
Fév.		0.9	1.5	1.3	0.6	1.9	3.6	2.1	3.5	-2.4
Mars		-2.9	1.4	1.2	0.8	2.9	2.5	0.4	0.5	0.8
Avril		0.2	1.0	0.7	0.5	3.1	1.6	0.7	1.8	-0.1
Mai		2.7	0.9	0.7	0.6	1.4	2.0	0.8	-1.2	0.5
Juin		-1.7	1.1	1.5	0.5	1.6	1.0	-0.4	-4.4	1.7
Juil.		1.4	0.9	0.8	0.4	0.8	2.3	-0.1	-0.8	0.7
Août		1.3	-0.1	-1.1	0.6	0.5	1.1	0.6	1.4	1.1
Sept.		-0.8	-0.3	-1.7	0.8	0.7	1.2	0.1	-2.5	-1.6

1. Moyenne annuelle.

2. Montant payé par le client, y compris les frais de transport, taxes et marges commerciales (contrairement aux prix à la production mesurés sortie usine).

Source : Goskomstat.

Tableau A6. Évolution des principaux déflateurs (suite)
Variation en pourcentage; en fin de période sauf indication contraire

Indice des prix à la production (sortie usine)												
Total industrie	Électro-énergie	Combustibles	Métaux ferreux	Métaux non ferreux	Chimie	Pétrochimie	Machines	Transformation du bois et cellulose	Matériaux de construction	Industrie légère	Produits alimentaires	
Annuel												
1992	3 278	5 409	9 166	3 525	5 120	3 790	5 248	2 621	1 921	2 714	1 158	2 628
1993	895	1 258	634	1 086	558	848	672	949	889	1 169	681	1 229
1994	233	229	201	242	296	262	260	230	271	212	241	208
1995	175.0	198.7	186.5	185.1	121.4	167.6	166.5	177.9	174.5	171.3	163.2	155.6
1996	25.6	35.4	40.4	15.7	12.0	18.1	23.7	24.0	12.1	34.4	20.2	21.8
Mensuel												
Janv. 95	21.5	15.0	31.0	21.0	18.0	20.0	16.0	19.0	21.0	15.0	18.0	23.0
Fév.	16.9	18.0	17.0	16.0	18.0	20.0	16.0	19.0	16.0	12.0	13.0	17.0
Mars	10.7	4.0	13.0	14.0	15.0	10.0	14.0	11.0	13.0	11.0	11.0	8.0
Avril	14.8	26.0	17.0	14.0	10.0	16.0	12.0	16.0	15.0	11.0	14.0	9.0
Mai	8.9	15.0	8.0	9.0	5.0	16.0	14.0	7.0	9.0	12.0	9.0	6.0
Juin	6.1	5.0	4.0	7.0	5.0	4.0	9.0	7.0	7.0	11.0	7.0	6.0
Juil.	6.7	13.0	4.0	8.0	5.0	4.0	5.0	7.0	5.0	7.0	6.0	7.0
Août	6.8	12.0	5.0	7.0	3.0	6.0	7.0	6.0	5.0	8.0	7.0	7.0
Sept.	5.7	6.0	5.0	8.0	1.0	4.0	5.0	5.0	6.0	6.0	6.0	6.0
Oct.	4.6	3.0	6.0	3.0	4.0	2.0	3.0	6.0	4.0	6.0	5.0	5.0
Nov.	2.9	0.0	3.0	3.0	-1.0	2.0	1.0	4.0	2.0	4.0	4.0	2.0
Déc.	1.8	0.0	0.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	4.0	3.0	3.0	2.0
Janv. 96	3.2	4.0	3.0	3.0	1.0	4.0	2.0	4.0	2.0	6.0	3.0	3.0
Fév.	2.7	1.0	3.0	2.0	3.0	4.0	3.0	3.0	2.0	4.0	3.0	2.0
Mars	2.6	5.0	2.0	0.5	1.0	3.0	3.0	4.0	1.0	3.0	2.0	2.0
Avril	2.4	5.0	3.0	2.0	0.4	0.0	2.0	2.0	1.0	4.0	2.0	2.0
Mai	1.1	0.5	0.9	0.7	1.0	1.0	2.0	0.8	-0.3	2.0	0.9	2.0
Juin	1.6	-0.4	6.0	0.3	2.0	0.7	0.8	1.0	0.4	1.0	0.7	1.0
Juil.	1.2	2.0	0.7	1.0	-0.4	0.5	0.1	2.0	0.1	1.0	0.9	2.0
Août	2.1	6.0	2.0	0.8	0.6	0.6	1.0	1.0	0.4	2.0	1.0	1.0
Sept.	1.7	5.0	0.8	1.0	2.0	0.8	2.0	2.0	1.0	2.0	2.0	1.0
Oct.	2.8	3.0	10.0	1.0	0.3	1.0	2.0	0.8	2.0	2.0	2.0	0.8
Nov.	0.9	0.2	1.0	0.7	0.2	0.5	2.0	1.0	0.6	2.0	1.0	1.0
Déc.	0.8	-0.1	2.0	0.7	0.3	0.7	1.0	0.8	0.8	0.5	1.0	0.9
Janv. 97	1.1	1.4	1.7	0.0	0.8	1.2	2.3	0.8	0.7	0.8	1.0	1.8
Fév.	1.6	2.5	2.3	0.2	0.5	1.7	2.6	1.5	1.3	1.9	1.4	2.0
Mars	1.4	1.3	3.0	0.7	2.4	0.8	1.1	0.7	0.3	0.8	0.7	1.3
Avril	0.8	1.1	1.1	-0.1	-0.2	0.6	1.4	1.0	0.7	0.8	1.4	1.0
Mai	0.5	-0.7	0.8	0.2	0.3	0.4	0.1	0.5	0.7	0.9	0.8	1.0
Juin	0.8	1.4	0.6	0.9	1.2	2.7	0.4	0.8	0.3	0.3	0.4	0.4
Juil.	-0.1	-1.0	-0.7	-0.4	0.6	0.3	0.5	0.4	0.6	0.4	0.4	0.0
Août	0.5	-0.5	0.7	0.1	1.2	2.8	0.3	0.6	0.8	0.4	0.4	0.5
Sept.	0.1	-0.1	0.7	-0.6	-1.4	0.1	-0.1	0.2	0.2	0.3	0.7	0.8

Source : Goskomstat.

Tableau A7. **Réserves obligatoires**
En pourcentage

	Normes de réserves obligatoires en proportion des « ressources mobilisées »	Dépôts à vue et comptes jusqu'à un an	Engagements à plus d'un an	Dépôts à vue et comptes jusqu'à 30 jours	Engagements à 31-90 jours	Engagements à plus de 90 jours	Comptes en devises	Dépôts personnels en roubles (à la Sberbank)
01.06.91 – 31.01.92	2							
01.02.92 – 29.02.92		10	5					
01.03.92 – 31.03.92		15	10					
01.04.92 – 31.01.95		20	15					
01.02.95 – 30.04.95				22	15	10	2	
01.05.95 – 30.04.96				20	14	10	1.5	
01.05.96 – 10.06.96				18	14	10	1.25	
11.06.96 – 31.07.96				20	16	12	2.5	
01.08.96 – 30.10.96				18	14	10	5	
01.11.96 – 30.04.97				16	13	10	5	
01.05.97 -				14	11	8	6	9.5

Source : BCR.

Tableau A8. Enquête monétaire

En fin de mois, en milliers de milliards de roubles

	Déc. 94	Mars 95	Juin 95	Sept. 95	Déc. 95	Mars 96	Juin 95	Sept. 96	Déc. 96	Mars 97	Juin 97
Masse monétaire au sens large	135.1	160.6	217.0	237.1	272.6	295.6	330.4	341.0	367.4	391.1	438.4
Masse monétaire au sens large,											
en roubles	97.8	107.3	156.7	179.8	220.8	241.8	266.9	276.0	295.2	315.5	363.8
Espèces	36.5	35.0	55.1	66.7	80.8	86.7	104.4	96.2	103.8	105.2	136.8
Dépôts	61.3	72.3	101.6	113.1	140.0	155.1	162.5	179.8	191.4	210.3	227.0
Dépôts en devises	37.3	53.3	60.3	57.3	51.8	53.8	63.5	65.0	72.2	75.6	74.6
Avoirs extérieurs nets	40.4	50.8	63.6	56.7	45.5	47.7	30.8	26.4	12.9	6.2	..
Avoirs intérieurs nets	94.7	109.8	153.4	180.4	227.1	247.9	299.6	314.6	354.5	384.9	..
Concours aux administrations											
publiques	69.6	78.6	97.6	127.3	158.0	171.9	211.2	253.9	284.6	298.9	..
Concours au reste de l'économie	119.8	159.0	171.2	189.4	194.5	206.0	220.4	227.2	233.1	248.8	..
En roubles	77.5	94.3	103.6	118.2	122.3	131.3	144.0	151.3	154.0	169.2	..
En devises	42.3	64.7	67.6	71.2	72.2	74.7	76.4	75.9	79.1	79.5	..
Autres postes, net	-94.7	-127.8	-115.4	-136.3	-125.4	-130.0	-132.0	-166.5	-163.2	-162.8	..

Source : BCR ; FMI (1997).

Tableau A9. **Budget fédéral**¹

	En milliers de milliards de Rbs				En pourcentage du PIB			
	1994	1995	1996	1997 loi de finances ²	1994	1995	1996	1997 loi de finances ²
Recettes	72.5	196.5	251.3	420.0	11.9	12.1	11.1	15.4
TVA	28.0	78.0	101.8	171.9	4.6	4.8	4.5	6.3
Impôts sur les bénéfices	17.1	41.0	32.5	76.5	2.8	2.5	1.4	2.8
Droits d'accise	4.5	17.7	45.3	75.9	0.7	1.1	2.0	2.8
Impôts sur le revenu des personnes physiques	0.1	3.3	5.1	0.0 ³	0.0	0.2	0.2	0.03
Impôts sur les ressources naturelles	1.1	3.0	4.3	12.0	0.2	0.2	0.2	0.4
Recettes provenant d'activités économiques étrangères	16.7	30.5	30.8	25.7	2.7	1.9	1.4	0.9
Transfert de bénéfices de la BCR	1.6	3.5	5.0	1.5	0.3	0.2	0.2	0.1
Recettes provenant de fonds budgétaires ⁴	0.0	14.1	21.0	35.1	0.0	0.9	0.9	1.3
Autres	3.4	5.5	5.5	21.6	0.6	0.3	0.2	0.8
Dépenses	137.4	283.2	426.8	593.5	22.5	17.4	18.9	21.8
Subventions	21.2	38.6	37.4	87.7	3.5	2.4	1.7	3.2
Secteur social et culturel	10.5	18.6	27.5	54.3	1.7	1.1	1.2	2.0
Administrations publiques	3.8	4.5	5.4	11.6	0.6	0.3	0.2	0.4
Ordre public	10.8	19.2	28.5	49.7	1.8	1.2	1.3	1.8
Défense	28.0	47.6	63.9	104.3	4.6	2.9	2.8	3.8
Activités économiques étrangères	4.7	21.5	26.7	10.2	0.8	1.3	1.2	0.4
Service de la dette	11.1	49.2	130.0	151.2	1.8	3.0	5.8	5.5
dont : intérêts sur les GKO	1.4	23.8	89.7	93.6	0.2	1.5	4.0	3.4
Capacité de financement	11.9	21.7	21.7	..	2.0	1.3	1.0	..
Dépenses des fonds budgétaires ⁴	0.0	14.1	16.5	41.2	0.0	0.9	0.7	1.5
Transferts aux budgets infranationaux	22.0	29.2	46.3	52.9	3.6	1.8	2.1	1.9
Autres	13.4	19.1	22.8	30.3	2.2	1.2	1.0	1.1
Solde	-64.9	-86.7	-175.4	-173.5	-10.6	-5.3	-7.8	-6.4
<i>Pour mémoire :</i>								
<i>PIB nominal</i>	<i>610.7</i>	<i>1 630.1</i>	<i>2 256.1</i>	<i>2 727.0</i>				

1. Y compris les opérations autres qu'en espèces.

2. Présentation du Secrétariat de l'OCDE. La loi de finances fait apparaître un déficit de 3.5 pour cent du PIB.

3. Les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont totalement affectées aux sujets de la Fédération en 1997.

4. Fonds fédéral pour la construction de routes, Fonds pour le développement du système douanier, Fonds interadministration pour le développement du système fiscal et du service fiscal, Fonds d'État pour la lutte contre la criminalité, Fonds écologique fédéral.

Source : Ministère des Finances ; Goskomstat ; OCDE.

Tableau A10. Arriérés de paiement
En fin de mois, en milliers de milliards de roubles

Arriérés d'impôts ¹			Arriérés dans le secteur de l'industrie, de la construction, des transports et de l'agriculture									
			Arriérés de créances				Arriérés de dettes					
Budget fédéral	Budget consolidé		Total	Pour livraisons	Billets à ordre	Plus de trois mois	Total ²	Pour livraisons	Au budget	Aux fonds extra-budgetaires	Salaires	Plus de trois mois
Déc. 1993	1.8	3.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Janv. 1994	2.8	4.5	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Fév.	2.9	4.7	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Mars	3.4	5.2	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Avril	4.5	7.8	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Mai	5.4	9.8	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Juin	5.8	10.1	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Juil.	6.5	11.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Août	7.1	12.5	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Sept.	7.8	13.4	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Oct.	8.5	14.1	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Nov.	9.7	16.4	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Déc.	9.3	15.1	..	80.4	69.3	53.9	90.4	56.8	19.3	..	3.7	60.5
Janv. 1995	11.3	19.1	84.2	73.4	0.2	54.2	99.0	55.1	20.0	4.8	4.8	59.3
Fév.	12.3	20.1	89.9	78.9	0.3	59.9	109.1	59.4	22.6	5.5	4.9	65.1
Mars	12.9	20.6	95.9	81.1	0.4	62.6	115.9	63.0	25.1	5.8	4.9	70.9
Avril	16.3	28.5	106.2	91.6	0.5	67.3	132.1	68.1	31.1	7.0	4.8	79.4
Mai	19.4	38.1	113.7	97.0	0.5	73.5	142.6	75.7	33.8	8.1	5.3	84.0
Juin	20.3	37.7	121.4	105.0	0.5	79.6	155.5	83.3	35.6	8.8	5.6	95.7
Juil.	23.5	40.1	130.2	110.8	0.6	84.1	173.1	90.0	40.9	9.9	6.2	104.7
Août	28.4	52.7	140.5	122.3	0.7	91.6	187.4	97.0	45.9	10.6	7.0	111.8
Sept.	28.4	51.3	148.7	129.6	0.5	98.4	201.4	103.9	48.5	11.7	8.6	125.7
Oct.	30.8	53.7	153.2	133.4	0.6	103.5	216.2	111.2	54.0	14.1	10.1	138.0
Nov.	33.8	63.2	162.3	142.2	0.6	107.9	232.8	119.2	57.1	16.1	11.8	149.9
Déc.	31.5	56.8	165.5	146.9	0.6	112.1	238.9	122.3	57.4	17.6	11.6	150.9
Janv. 1996	44.5	78.8	178.2	152.2	1.4	117.5	262.4	131.4	66.6	34.0	16.0	165.7
Fév.	45.8	81.0	196.0	168.7	1.2	126.2	276.4	137.2	67.6	40.3	17.1	175.7
Mars	48.5	83.9	222.0	194.9	1.7	153.9	297.6	145.5	66.6	45.8	17.2	197.7
Avril	59.1	106.0	242.0	217.4	1.5	171.6	323.2	158.1	70.8	50.9	18.1	214.6
Mai	61.4	118.5	253.5	225.7	2.4	186.3	351.8	171.1	76.4	56.8	20.3	237.0
Juin	61.5	115.7	265.5	236.8	1.7	193.6	382.3	186.3	86.4	62.4	21.6	261.9
Juil.	62.5	115.7	281.0	248.1	2.5	211.7	411.6	203.6	90.1	68.0	24.8	275.5
Août	65.8	127.6	292.2	259.9	2.4	220.9	426.6	209.8	96.5	74.9	26.3	297.3
Sept.	72.0	132.3	307.6	271.4	2.1	234.2	449.7	218.6	97.9	79.4	30.5	321.9
Oct.	76.6	135.0	317.9	280.3	1.7	240.8	485.8	230.1	107.2	87.4	31.0	346.5
Nov.	78.9	147.6	334.0	290.8	2.4	251.9	499.0	236.8	106.6	91.3	31.9	356.0
Déc.	70.5	128.2	335.5	296.3	3.2	259.9	514.4	245.9	106.2	97.2	34.7	377.6
Janv. 1997	80.8	142.6	344.5	301.8	3.2	259.4	529.1	249.1	117.4	99.6	35.4	384.6
Fév.	83.6	143.9	368.6	325.8	3.6	273.3	559.7	259.8	126.4	105.4	36.9	402.9
Mars	80.6	140.1	400.1	357.5	2.9	305.8	601.0	283.8	132.1	111.9	37.6	445.1
Avril	86.8	159.3	410.7	364.5	3.4	316.4	634.3	301.1	138.5	115.7	36.7	473.5
Mai	87.4	170.6	415.6	369.0	5.0	312.5	653.8	309.4	140.6	120.4	38.4	482.9
Juin	84.4	164.1	418.8	370.8	3.5	323.2	668.6	313.3	144.4	124.1	39.3	502.0

1. Y compris les impôts reportés par décision de l'État et les pénalités échues.

2. A l'exclusion des arriérés aux banques.

Source : Service fiscal d'Etat ; Goskomstat.

Tableau A11. Balance des paiements
En millions de dollars EU

	Consolidés			Hors CEI	CEI	Hors CEI	CEI
	1994	1995	1996	1995		1996	
BALANCE COURANTE	10 723	9 979	11 410	10 715	-736	14 459	-3 049
Balance des biens et services	12 614	13 205	16 449	14 267	-1 062	19 676	-3 227
Exportations	75 925	92 721	102 449	73 781	18 940	80 876	21 573
Importations	63 311	79 516	85 999	59 514	20 002	61 199	24 800
Balance des biens	19 379	21 947	22 825	22 151	-204	25 231	-2 406
Exportations	67 826	82 663	90 232	65 690	16 973	71 824	18 408
Importations	48 447	60 717	67 407	43 540	17 177	46 593	20 814
Balance des services	-6 765	-8 742	-6 376	-7 884	-858	-5 555	-821
Exportations	8 099	10 058	12 217	8 091	1 967	9 052	3 165
Importations	14 864	18 800	18 592	15 975	2 825	14 606	3 986
Revenus des investissements et rémunération des salariés	-1 780	-3 334	-5 204	-3 615	281	-5 367	163
Reçu	3 502	4 292	4 231	3 779	513	3 748	483
Payé	5 282	7 626	9 434	7 394	232	9 115	320
Rémunération des salariés	-114	-303	-405	-87	-216	-97	-309
Reçu	108	166	102	166	0	102	0
Payé	222	469	507	253	216	198	309
Revenus des investissements	-1 666	-3 031	-4 798	-3 528	497	-5 270	472
Reçu	3 394	4 126	4 129	3 613	513	3 646	483
Payé	5 060	7 157	8 927	7 141	16	8 916	11
Transferts courants	-111	108	165	63	45	150	15
Reçu	449	764	699	717	47	679	20
Payé	561	656	535	654	2	530	5
OPÉRATIONS EN CAPITAL ET OPÉRATIONS FINANCIÈRES	-9 475	-2 507	-4 652	937	-3 444	-5 709	1 058
Opérations en capital	839	-347	-463	-124	-223	-1 239	776
Transferts en capital	839	-347	-463	-124	-223	-1 239	776
Reçu	4 311	3 122	3 066	1 086	2 036	406	2 660
Payé	3 472	3 469	3 529	1 210	2 259	1 645	1 884
Opérations financières	-10 315	-2 159	-4 189	1 062	-3 221	-4 470	282
Investissements directs	532	1 711	2 142	1 746	-35	2 150	-8
A l'étranger	-106	-306	-337	-231	-75	-302	-35
En Russie	638	2 017	2 480	1977	40	2 453	27
Investissements de portefeuille	87	-1 436	7 327	-36	-1 400	7 262	65
Avoirs	113	-1 525	-142	-125	-1 400	-223	81
Engagements	-26	88	7 469	88	0	7 485	-16
Autres investissements	-10 986	6 876	-15 015	8 662	-1 786	-15 239	224
Avoirs	-17 324	2 483	-28 977	4 494	-2 011	-28 038	-941
Devises en espèces	-5 737	-10	-8 510	-10		-8 510	
Dépôts à vue et à terme	1 390	4 370	-915	4 282	88	-681	-234
Crédits commerciaux et avances	-3 721	8 083	-9 541	9 290	-1 207	-9 623	82
Prêts accordés (à l'exclusion des arriérés)	9 527	8 558	9 498	9 103	-545	8 456	1 042
Arriérés	-12 837	-10 553	-9 475	-10 845	292	-8 821	-654
Variation de l'encours du produit non rapatrié d'exportations	-3 860	-4 928	-9 771	-5 091	163	-8 961	-810
Autres avoirs	-2 086	-3 037	-263	-2 235	-802	104	-367

Tableau A11. **Balance des paiements (suite)**
En millions de dollars EU

	Consolidés			Hors CEI	CEI	Hors CEI	CEI
	1994	1995	1996	1995		1996	
Engagements	6 337	4 393	13 964	4 168	225	12 798	1 165
Espèces en monnaie intérieure	-855	188	-243	0	188	0	-243
Dépôts à vue et à terme	2 658	2 443	1 570	2 482	-39	1 156	414
Crédits commerciaux et avances	-978	-8 090	-760	-7 755	-335	-1 021	261
Prêts accordés (à l'exclusion des arriérés)	2 198	7 741	9 556	7 741	0	9 556	0
Arriérés	3 160	1 131	2 692	1 016	115	2 577	115
Autres engagements	152	980	1 148	684	296	530	618
Avoirs de réserve	1 897	-10 386	2 841	-10 386		2 841	
Ajustement des avoirs de réserve	-1 844	1 076	-1 484	1 076		-1 484	
Ajustement des comptes avec la CEI/ hors CEI				-2 188	2 188	-2 441	2 138
Erreurs et omissions nettes	-1 248	-7 472	-6 758	-11 652	1 992	-8 750	-147
<i>Pour mémoire :</i>							
<i>Utilisation de crédits du FMI</i>	1 514	5 485	3 800				
<i>Financements exceptionnels</i>	18 177	16 012	16 100				

Source : CBR.

Tableau A12. Structure sectorielle du commerce extérieur¹

	Exportations					Importations				
	1992	1993	1994	1995	1996	1992	1993	1994	1995	1996
En millions de dollars E.U.										
Machines et outillage	3 759	2 879	5 574	8 004	8 147	13 932	9 061	13 623	15 702	14 412
Produits minéraux (y compris combustibles)	22 057	20 669	30 131	33 528	41 698	1 010	1 072	2 519	2 905	2 790
Produits chimiques	2 589	2 662	5 476	7 945	7 417	3 451	1 665	3 840	5 079	6 638
Metaux, produits métalliques et pierres précieuses	6 958	10 273	17 699	20 874	20 263	1 206	938	2 611	3 919	4 523
Produits alimentaires et produits agricoles	1 653	1 666	2 783	2 690	3 194	9 620	5 951	10 701	13 184	11 443
Bois, pâte à papier et papier	1 564	1 874	2 622	4 445	3 583	448	142	566	1 105	1 502
Textiles	267	195	1 311	1 156	958	4 519	3 718	3 065	2 640	2 200
Produits du cuir et de la fourrure	102	84	372	354	384	695	702	198	160	172
Autres	3 428	3 996	893	1 071	1 315	2 104	3 557	1 538	1 920	1 716
Total	42 376	44 297	66 862	80 067	86 959	36 984	26 807	38 661	46 614	45 396
En pourcentage										
Machines et outillage	8.9	6.5	8.3	10.0	9.4	37.7	33.8	35.2	33.7	31.7
Produits minéraux (y compris combustibles)	52.1	46.7	45.1	41.9	48.0	2.7	4.0	6.5	6.2	6.1
Produits chimiques	6.1	6.0	8.2	9.9	8.5	9.3	6.2	9.9	10.9	14.6
Metaux, produits métalliques et pierres précieuses	16.4	23.2	26.5	26.1	23.3	3.3	3.5	6.8	8.4	10.0
Produits alimentaires et produits agricoles	3.9	3.8	4.2	3.4	3.7	26.0	22.2	27.7	28.3	25.2
Bois, pâte à papier et papier	3.7	4.2	3.9	5.6	4.1	1.2	0.5	1.5	2.4	3.3
Textiles	0.6	0.4	2.0	1.4	1.1	12.2	13.9	7.9	5.7	4.8
Produits du cuir et de la fourrure	0.2	0.2	0.6	0.4	0.4	1.9	2.6	0.5	0.3	0.4
Autres	8.1	9.0	1.3	1.3	1.5	5.7	13.3	4.0	4.1	3.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1. Échanges hors CEI plus CEI, à l'exclusion des échanges non recensés.

Source : Goskomstat.

Le droit et la politique de la concurrence en Fédération de Russie : le rôle du Comité anti-monopoles

Introduction

Comme le montre l'*Étude*, la politique de la concurrence est essentielle à plusieurs égards pour le développement économique de la Fédération de Russie¹. Plus généralement, la politique de la concurrence est fondamentale pour l'efficacité de l'économie russe et le bien-être des consommateurs. Telle qu'elle a été modifiée en dernier lieu en 1995, la loi russe concernant «la concurrence et la limitation des activités monopolistiques sur les marchés de biens»² est une loi moderne et, dans l'ensemble, efficace. Elle crée une autorité fédérale anti-monopoles, le Comité d'État anti-monopoles («CAM» ou «Comité»), interdit un large éventail de pratiques anticoncurrentielles et charge le CAM de faire respecter ces interdictions et de recommander au gouvernement les mesures susceptibles de promouvoir la concurrence.

Cette annexe analyse les difficultés auxquelles se heurte le CAM pour préserver et promouvoir la concurrence. Elle se fonde essentiellement sur les informations recueillies par la Division de la concurrence et de la politique à l'égard des consommateurs de l'OCDE grâce à une étroite collaboration avec les responsables russes dans le domaine de la politique de la concurrence³. Chaque fois que possible, on a formulé des recommandations précises de mesures qui pourraient permettre au CAM de remplir plus efficacement sa mission. Cette annexe mettant davantage l'accent sur les difficultés du CAM que sur ses succès (parmi lesquels l'action qu'il a menée contre les mesures anticoncurrentielles prises par les autorités régionales et le rôle qu'il a joué en 1995 dans l'adoption d'une loi moderne concernant les monopoles naturels)⁴, cette analyse peut paraître excessivement critique, sauf si l'on garde à l'esprit que le but n'est pas de rendre compte de façon exhaustive des résultats globaux de l'action du CAM, mais uniquement de recenser les domaines dans lesquels des améliorations paraissent possibles.

* Cette annexe est une contribution de la Direction de l'OCDE des affaires financières, fiscales et des entreprises, et plus particulièrement de sa Division de la concurrence et de la politique à l'égard des consommateurs.

Principes fondamentaux du droit et de la politique de la concurrence

Le droit et la politique de la concurrence jouent un rôle essentiel pour promouvoir l'efficacité économique et le bien-être des consommateurs dans les pays de l'OCDE, en particulier ceux dont l'économie se trouve en phase de transition après avoir connu un régime de planification centrale⁵. Lorsque certaines entreprises ou certains groupes de concurrents détiennent un « pouvoir de marché », c'est-à-dire que les forces du marché ne jouent pas pleinement, l'exercice de ce pouvoir se traduit par une limitation de la production et par des prix artificiellement élevés. En conséquence, certains acheteurs (consommateurs, entreprises ou autorités publiques) se trouvent dans l'incapacité totale d'obtenir le produit ou service et les autres acheteurs paient un prix de monopole. L'incapacité, pour certains acheteurs, d'obtenir le produit, entraîne un préjudice sous la forme d'une perte de bien-être des consommateurs. Quant à la perte subie par les acheteurs qui paient un prix élevé de monopole, elle représente un transfert substantiel de richesse au vendeur, ce transfert pouvant créer de graves problèmes de répartition des revenus ou y contribuer. De plus, l'existence d'un pouvoir de marché a tendance à engendrer une perte statique d'efficacité productive, parce que l'entreprise est moins incitée à maintenir ses coûts à un niveau aussi bas que possible. Ce pouvoir de marché peut également nuire à l'efficacité dynamique en restreignant l'innovation.

Le pouvoir de marché n'est pas le seul élément à l'origine de ce type d'inefficacité et de perte de bien-être pour les consommateurs. Des réglementations publiques mal conçues peuvent léser les consommateurs de la même façon, et même plus durablement. Les pays Membres de l'OCDE appliquent de plus en plus les principes de politique de la concurrence dans les domaines de la réglementation ne relevant pas du droit de la concurrence, notamment la protection des consommateurs, les normes de produits, les réglementations professionnelles et même la conception de la réglementation régissant les monopoles naturels.

Mise en œuvre du droit de la concurrence et défense de la concurrence

Dans les pays Membres de l'OCDE, ce sont des organismes spécialisés – les « autorités chargées de la concurrence » – qui jouent un rôle central dans la protection et la promotion de la concurrence. Ces autorités exercent généralement deux fonctions complémentaires : l'application du droit de la concurrence, qui consiste à mettre en œuvre les interdictions de certaines pratiques anticoncurrentielles édictées par le législateur, et la défense de la concurrence, c'est-à-dire la formulation de recommandations et de commentaires sur l'application des principes de base de la concurrence à d'autres domaines de l'action réglementaire. Dans le rapport résumé de l'OCDE sur la réforme réglementaire, de mai 1997, il est recommandé aux pays Membres « de faire respecter énergiquement le droit de la concurrence en cas de comportements de collusion, d'abus de position dominante ou de fusions anticoncurrentielles susceptibles de compromettre la réussite de la réforme » et « de doter les autorités responsables de la concurrence des pouvoirs et des moyens nécessaires pour convaincre du bien-fondé de la réforme ». Cette recommandation vaut également pour la Russie, même si sa situation économique particulière se

répercute sur la nature des problèmes de concurrence qu'elle rencontre et des solutions qui peuvent être apportées.

Comme on l'a indiqué, le droit de la concurrence de la Russie est conforme sur la plupart des points à celui des pays de l'OCDE. La loi sur la concurrence énumère à son article 1 ses objectifs : « empêcher, limiter et éliminer l'activité monopolistique » et « créer des marchés de produits et les faire fonctionner efficacement ». L'article 2 définit le champ d'application de la loi, qui est très large, puisque sont non seulement visés les actions des entreprises mais aussi « les organes exécutifs fédéraux, les organes exécutifs des sujets de la Fédération de Russie et les organes municipaux ». A l'instar des autorités chargées de la concurrence dans les pays de l'OCDE, le CAM a pour principales missions (articles 11 et 12) d'empêcher les violations de la loi et de formuler des commentaires et des recommandations sur l'évolution de la concurrence. Les principales interdictions figurent à l'article 5 (abus de position dominante), à l'article 6 (accords anticoncurrentiels entre entreprises), aux articles 7 et 8 (actes et accords anticoncurrentiels émanant d'organes exécutifs publics), aux articles 17 et 18 (notification préalable au CAM des fusions importantes et possibilité, pour le CAM, d'empêcher des fusions pouvant se traduire par l'apparition ou le renforcement d'une position dominante ou par des restrictions à la concurrence). La loi, de par ses objectifs mêmes et en vertu de son article 10, concerne également la prévention de la concurrence déloyale. On se limitera toutefois dans cette annexe au rôle de l'AMC du point de vue de l'application du droit de la concurrence et de la défense de la concurrence⁶.

Problèmes de mise en œuvre du droit de la concurrence

Le CAM et ses services territoriaux ont combattu avec succès un large éventail d'activités anticoncurrentielles. Dans la plupart des cas, il s'agissait d'abus de position dominante (le plus souvent de position de monopole) de la part d'une entreprise, les violations de la loi par les organes exécutifs représentant également une catégorie importante d'affaires. Malgré les succès qu'il a obtenus dans ces domaines et dans d'autres, le CAM a rencontré des difficultés qui tiennent à toute une série d'éléments : le texte même de la loi, les liens ambigus entre la loi sur la concurrence et d'autres lois, la nécessité réelle ou ressentie comme telle de consacrer trop de ressources à des pratiques n'ayant guère d'impact sur la concurrence et les problèmes particuliers que pose l'application d'une loi sur la concurrence dans un pays qui a connu la planification centrale. A l'heure actuelle, le texte même de la loi sur la concurrence ne paraît pas soulever de difficultés majeures. On verra maintenant quels sont les problèmes de mise en œuvre des différentes dispositions de la loi.

Article 4 (Définitions)

C'est l'article 4 de la loi qui contient les définitions des termes utilisés. La définition actuelle de la « position dominante », qui date d'une modification de 1995, est très directe, mais semble souvent mal comprise et/ou mal appliquée. Elle subdivise les entreprises en trois catégories. Celles dont la part de marché est inférieure à 35 pour cent ne peuvent être en position dominante. Pour celles dont la part de marché est égale ou supérieure à

65 pour cent, il y a présomption de position dominante, l'entreprise pouvant écarter cette présomption en démontrant qu'elle n'est pas en position dominante malgré sa forte part de marché. Quant aux entreprises dont la part de marché se situe entre 35 et 65 pour cent, c'est au CAM qu'il incombe de prouver l'existence d'une position dominante au moyen de divers éléments de preuve concernant la stabilité de la part de marché, les barrières à l'entrée et d'autres indices.

Un grand nombre d'agents du CAM n'interprètent pas correctement cette définition, en croyant qu'il y a une présomption réfragable de position dominante à une part de marché de 35 pour cent et une présomption irréfragable à une part de marché de 65 pour cent. De plus, même les agents du CAM qui sont parfaitement au fait de la règle applicable reconnaissent que dans la pratique c'est sur cette définition erronée qu'on s'appuie. Par conséquent, une entreprise détenant une part de marché supérieure à 35 pour cent est souvent considérée comme dominante tant qu'elle n'a pas valablement démontré qu'elle ne se trouve pas en position dominante. Une grande confusion règne donc au sein des services mêmes du CAM à propos de la notion de position dominante, mais on ne voit pas pour autant pourquoi le fait qu'une entreprise ne démontre pas qu'elle n'est pas en position dominante serait un indice irréfutable de position dominante. Dès lors, tout en reconnaissant que cette pratique allège le travail des agents du CAM, elle peut aboutir à des décisions condamnant des pratiques efficaces d'entreprises qui ne sont pas dominantes, au détriment des mécanismes de la concurrence que la loi vise à protéger.

Article 5 (abus de position dominante)

L'article 5(1) de la loi dispose que «les actes d'un sujet économique (groupement de personnes) occupant une position dominante qui ont ou pourraient avoir pour résultat de limiter la concurrence **et/ou** de léser les intérêts d'autres entités économiques ou d'autres personnes physiques sont interdits». (soulignement ajouté.) Si l'on s'en tient à une interprétation littérale, tout acte d'une entreprise dominante lézant une personne ou une entreprise est contraire à la loi sur la concurrence, que l'acte en cause ait ou non un impact général sur la concurrence ou un lien avec la position dominante de l'entreprise. Cette interprétation pourrait largement détourner le CAM de ses principales missions, car le CAM se substitue ainsi aux tribunaux pour le règlement des différends privés avec les entreprises en position dominante⁷.

Depuis sa création, le CAM s'est montré très actif à l'égard des pratiques des monopoles naturels jugées anticoncurrentielles. Cet aspect de son action de mise en œuvre de la loi reste important, bien que d'autres dispositifs réglementaires régissent ce type de monopoles. La loi de 1995 sur les monopoles naturels prévoit la création de commissions fédérales chargées de réglementer les prix et les tarifs, mais jusqu'à une période récente sa mise en application n'a guère progressé ; au début de 1997, une seule commission était en place. À mesure que cette loi sera plus largement appliquée, il sera de plus en plus important de régler les questions juridiques et les questions de fond concernant les liens entre les prérogatives du CAM et celles de ces commissions. Les commissions fédérales ayant compétence exclusive pour la réglementation des prix et des tarifs, les affaires dont le CAM doit essentiellement s'occuper sont celles où l'abus de

position dominante ne tient pas directement à un problème de prix ou de tarif. Ces affaires représentent une forte proportion de l'ensemble des saisines du CAM⁸.

Les affaires traitées par le CAM qui concernent des monopoles naturels dont les tarifs sont réglementés illustrent l'ingéniosité déployée par ces entreprises pour trouver d'autres moyens d'obtenir une rente de monopole. Il peut s'agir de surtarifier certains services spéciaux ou de percevoir à ce titre des redevances récurrentes (par exemple pour le raccordement de nouveaux clients, une nouvelle formule de facturation ou des inspections), de faire exécuter des « réparations » coûteuses des équipements pour respecter des « normes » ou des « prescriptions de sécurité », d'obliger les nouveaux clients à couvrir les arriérés des anciens clients, ou d'imposer la souscription d'une assurance « optionnelle » ou l'achat d'autres services. Les entreprises en situation de monopole naturel peuvent également s'efforcer de se créer un pouvoir de marché sur d'autres marchés, par exemple en obligeant le client à s'adresser à une société déterminée (avec laquelle elles ont des liens de capitaux ou ont conclu des contrats) pour souscrire une assurance obligatoire ou acheter un équipement obligatoire, ou en accordant des avantages particuliers aux clients traitant avec des entreprises liées. C'est là un domaine qui relève des missions du CAM, mais ses prérogatives ne sont pas toujours bien délimitées par rapport à celles des commissions fédérales. Dans les affaires mettant en cause des monopoles naturels susceptibles de se soustraire à la réglementation tarifaire, il faut que le CAM veille à ce que ses décisions prennent bien en compte les coûts et les services qui sont couverts par le tarif réglementé. Si un monopole naturel réglementé recourt à une formule de produits ou de services liés pour échapper à la réglementation des prix, le fait que le CAM condamne cette pratique peut être bénéfique pour la concurrence sans qu'il y ait interférence avec le dispositif réglementaire. Mais l'expérience montre que le CAM devra prendre garde à ne pas interférer avec un dispositif réglementaire, par exemple en obligeant un monopole naturel à fournir au prix réglementé un service qui n'avait pas été envisagé lors de la fixation de ce prix.

Même si l'on exclut les affaires d'infraction à des prix réglementés, un grand nombre d'affaires d'abus de position dominante traitées par le CAM concernent l'allégation de prix élevés de monopole. En général, on n'examine guère les éléments de preuve sur lesquels repose le constat de position dominante, ce qui est particulièrement problématique lorsqu'il s'agit de produits – comme le pain – pour lesquels il semble que l'entrée soit suffisamment facile pour empêcher une monopolisation. Un autre problème tient à l'usage qui est fait de la notion de « sous-utilisation des capacités » comme indice de prix élevés de monopole⁹. Même si des prix de monopole entraînent une limitation de la production pouvant réduire l'utilisation des capacités, on ignore souvent dans de nombreuses affaires que la diminution de la production peut être due à des facteurs autres que la volonté d'obtenir des profits de monopole. De plus, les analyses qui sont conduites dans ces affaires portent généralement sur des périodes trop brèves pour qu'on puisse en tirer valablement un indice de comportement de monopole. En résumé, il serait particulièrement utile dans ce domaine d'élaborer des directives ou des recommandations méthodologiques qui mettent bien l'accent sur les caractéristiques du marché et les motivations des comportements et qui fournissent davantage d'orientations pour une application judicieuse des critères proposés.

Article 6 (accords restreignant la concurrence)

L'article 6 de la loi sur la concurrence interdit les accords entre entreprises qui restreignent la concurrence. Il s'applique aussi bien aux accords horizontaux (entre concurrents) qu'aux accords verticaux (entre vendeurs et acheteurs). Les agents du CAM font état de très grandes difficultés à identifier les accords horizontaux anticoncurrentiels et de graves problèmes pour obtenir des éléments de preuve en cas de suspicion d'accords de ce type, surtout parce qu'ils n'ont que des pouvoirs très limités pour procéder à des enquêtes surprises et obtenir la communication des documents pertinents. Les difficultés que soulèvent les règles de preuve (en particulier pour établir l'existence d'un accord), l'incapacité de protéger les témoins et le manque de coordination et de coopération entre les autorités chargées de la concurrence et la police lors des enquêtes ont manifestement limité également l'efficacité de l'action du CAM dans ce domaine. Compte tenu du caractère extrêmement nocif des ententes et des autres accords horizontaux anticoncurrentiels, le CAM devrait étudier les moyens qui lui permettraient de surmonter ces obstacles. Du point de vue statistique, les affaires traitées par le CAM au titre de l'article 6 concernent plus souvent des accords horizontaux que verticaux, mais ce résultat est trompeur parce que certaines des affaires qu'on aurait pu considérer comme mettant en cause des accords verticaux relevant de l'article 6 ont été traitées par le CAM comme un abus de position dominante relevant de l'article 5. En général, les affaires qui ont trait à des accords verticaux posent, du point de vue de l'analyse, des problèmes similaires à ceux que soulèvent les abus de position dominante.

Articles 7 et 8 (actes et accords des organes exécutifs publics)

La loi sur la concurrence interdit les actes (article 7) et les accords (article 8) des organes exécutifs publics qui ont un caractère anticoncurrentiel. Si l'on s'en tient aux affaires étudiées pour préparer cette annexe, les comportements litigieux sont des plus divers. Par exemple, 14 pour cent des affaires avaient trait à des restrictions à la libre circulation de marchandises entre régions, 25 pour cent à l'octroi ou au refus incorrect d'une autorisation et 16 pour cent à une discrimination en faveur ou à l'encontre de certaines entités. Les autres affaires, plus difficiles à classer, recourent manifestement plusieurs catégories. Sur le total, 37 pour cent des affaires mettaient en cause les organes exécutifs régionaux et le reste les organes exécutifs locaux; aucune action n'a été, semble-t-il, intentée contre les organes exécutifs fédéraux. Le fait que les services territoriaux du CAM soient tributaires des collectivités locales et des régions pour leurs surfaces de bureau et d'autres moyens les rend sans doute moins à même de s'attaquer aux violations de la loi de ce type et il faudrait prendre des mesures pour leur assurer plus d'indépendance sur ce plan.

L'application de la loi sur la concurrence aux actes des organes exécutifs publics peut avoir des effets très bénéfiques. Mais dans un certain nombre de cas la violation de la loi consiste en un refus d'autorisation opposé à une entreprise sans la moindre allégation ou la moindre preuve que ce refus ait eu un caractère systématique ou ait des conséquences du point de vue du niveau général de la concurrence sur le marché. Cela est conforme au texte même des articles 7 et 8, qui interdisent les comportements pouvant

restreindre la concurrence «et/ou» nuire aux intérêts d'entités économiques ou de citoyens. Néanmoins, tout comme il n'est pas souhaitable que le CAM consacre ses ressources très limitées aux affaires mettant en cause des entreprises dominantes en l'absence d'incidence sur la concurrence, il n'est pas souhaitable que le CAM surveille les actes des organes exécutifs qui n'ont pas non plus d'effets sur la concurrence.

Articles 17 et 18 (contrôle des fusions, des acquisitions et autres changements structurels)

En vertu des articles 17 et 18 de la loi sur la concurrence, le CAM est chargé de contrôler les fusions, acquisitions et autres changements structurels et il peut refuser tout projet de regroupement susceptible de se traduire par l'apparition ou le renforcement d'une position dominante ou de restrictions à la concurrence. Bien que les études de cas disponibles n'aient pas permis de se prononcer sur la pratique du CAM dans ce domaine, les informations statistiques communiquées par le Comité montrent que chaque année plusieurs milliers de demandes sont examinées au titre de ces articles. Bien qu'on s'inquiète de plus en plus des effets de ces regroupements du point de vue de la concurrence, le personnel du CAM a fait savoir que le contrôle prévu aux articles 17 et 18 est parfois inopérant du fait des liens étroits entre les entreprises et du caractère informel de certains de ces liens. L'importance du contrôle que le CAM doit exercer pour empêcher les regroupements anticoncurrentiels est telle que le Comité devrait examiner de très près ses pratiques dans ce domaine, déterminer quels sont les problèmes les plus graves et s'efforcer de mettre en place de nouvelles obligations d'information ou de nouvelles méthodes d'enquête pour pouvoir appliquer plus efficacement ces articles.

Problèmes généraux concernant les enquêtes et l'analyse des affaires

La notion de marché en cause est fondamentale pour la mise en œuvre du droit de la concurrence. Par définition, la concurrence s'exerce sur un marché et, sauf dans des cas très exceptionnels, on ne peut évaluer les effets concurrentiels probables d'un comportement censé être illicite sans définir avec soin le marché de produits et le marché géographique en cause. Le CAM a pris des mesures pour fournir dans ce domaine des directives s'appuyant notamment sur les principes de définition du marché en vigueur dans les pays de l'OCDE, et il s'efforce d'améliorer ces directives. Il faut poursuivre cette action, parce que la notion de définition du marché n'est pas encore pleinement comprise par un grand nombre d'agents du CAM. On rencontre fréquemment ce type de difficultés dans les pays dont l'économie est en phase de transition¹⁰, notamment pour les raisons suivantes : les agents des autorités chargées de la concurrence n'ont pas reçu de véritable formation pour l'évaluation de la substituabilité et, de plus, ils n'ont guère d'expérience personnelle du dynamisme propre aux marchés concurrentiels et du processus de recherche de substituts. Le problème peut-être le plus courant, aussi bien en Russie que dans d'autres pays, est la tendance à définir le marché géographique en fonction du lieu où s'opèrent les ventes, et non en fonction du lieu vers lequel se tourneraient les acheteurs s'ils se trouvaient confrontés à une hausse monopolistique des prix. Autre problème connexe, l'importance excessive accordée aux statistiques de production, au

détriment des données concernant la vente et la distribution ; plus généralement, on prête trop d'attention aux statistiques officielles ou publiées, aux dépens des informations qui peuvent être obtenues en interrogeant les participants au marché. Enfin, il faut également signaler la méthode incorrecte, mais fréquente, qui consiste à regrouper des « marchés » liés verticalement en un seul marché.

Deux autres points, quelque peu connexes, méritent d'être notés. Premièrement, certaines des études de cas donnent l'impression qu'on a conclu à une violation de la loi sur la concurrence sur la base de la violation d'une autre loi. Plusieurs décisions des tribunaux ont critiqué cette démarche et il faudrait que le CAM veille à ce que la violation d'une autre loi ne soit pas considérée comme suffisante pour qu'il y ait violation de la loi sur la concurrence. Deuxièmement, on observe dans certains cas une tendance à se prononcer sur les allégations de position dominante et d'accords verticaux anticoncurrentiels en examinant si la pratique en cause était « raisonnable » ou « justifiée » au regard de l'efficacité, sans se demander au préalable si l'entreprise est en position dominante. Cette démarche pour l'évaluation des pratiques d'une entreprise ou d'accords verticaux équivaut à une présomption d'illégalité qui ne repose sur aucun fondement économique ou juridique.

Défense de la concurrence

En vertu des articles 11 et 12 de la loi sur la concurrence, le CAM peut formuler des recommandations sur toute question concernant la politique de la concurrence. Cette fonction de défense de la concurrence est extrêmement importante. Le CAM agit en ce sens et on ne peut que lui être reconnaissant d'avoir œuvré en faveur de la loi de 1995 sur les monopoles naturels, qui limite la réglementation économique aux seuls véritables monopoles naturels. Malgré tout, le CAM ne joue pas jusqu'à présent le rôle envisagé dans les recommandations de l'OCDE concernant la réforme réglementaire. Par exemple, le CAM n'a pas largement participé à la mise au point des mesures applicables aux monopoles naturels, et pour les soumissions concertées lors des privatisations, ce sont essentiellement le Procureur, le Comité des biens d'État, les services de sécurité et même les instances monétaires qui sont intervenus.

Dans le domaine de la réglementation des monopoles naturels en Russie, un grand nombre de problèmes restent en suspens. La plupart des mesures adoptées récemment à l'égard des monopoles naturels ont surtout eu pour but de renforcer le contrôle de l'État sur le comportement des monopoles les plus importants et d'instaurer un régime de concurrence chaque fois que possible (par exemple pour la fourniture d'énergie au réseau de transport ou pour le gaz transporté par gazoduc). La situation s'est améliorée dans ces domaines, mais ces améliorations ne sont pas suffisantes. Les affaires dont a eu à connaître le CAM montrent clairement que le consommateur final (entreprise ou particulier) doit encore faire face, dans la plupart des cas, à un monopole local de distribution. Si l'on ne réglemente pas comme il convient le comportement des entreprises en cause, les gains d'efficacité et la baisse des prix rendus possibles par la concurrence au niveau fédéral risquent d'aboutir essentiellement à une redistribution de la rente de monopole en faveur des monopoles locaux. Les autorités régionales et locales peuvent réglementer les

pratiques de tarification des monopoles naturels dans les domaines qui ne sont pas directement réglementés par le droit fédéral, mais dans la réalité cette réglementation suscite un grand nombre de difficultés d'ordre juridique et de problèmes de fond.

Les actes anticoncurrentiels du législateur ne sont pas soumis au droit de la concurrence, mais ils peuvent être contestés devant les tribunaux s'ils sont contraires aux principes constitutionnels relatifs au soutien de la concurrence et à l'unité de l'économie russe, s'ils outrepassent les pouvoirs que la constitution confère à l'instance en cause ou (dans le cas des autorités régionales et locales) s'ils sont contraires aux normes juridiques de niveau supérieur. Les agents du CAM signalent des tentatives de plus en plus nombreuses, de la part des régions et des collectivités locales, de recourir à des mesures législatives ou réglementaires à des fins anticoncurrentielles. A la lumière de l'expérience des pays de l'OCDE, confrontés à des problèmes similaires, la solution pourrait consister en une stratégie en deux volets. Premièrement, il est possible de formuler au cours de la procédure législative des commentaires et objections fondés sur des arguments de politique de la concurrence (et des arguments d'ordre constitutionnel se rattachant à la concurrence). Deuxièmement, on pourrait instaurer une voie ordinaire et rapide de recours contre les réglementations anticoncurrentielles qui violent les principes constitutionnels de libre concurrence et d'unité de l'espace économique ou sont entachés d'illégalité à d'autres égards. Pour mettre en œuvre cette stratégie, il faudrait une action coordonnée du CAM et des autres instances concernées (notamment les services du Procureur).

Aspects financiers et organisationnels

Il serait irréaliste d'envisager les problèmes particuliers du CAM sans reconnaître les profondes répercussions des difficultés budgétaires sur ses activités. Lorsqu'on ne dispose pas d'un budget suffisant, il est de toute évidence difficile de recruter et de former un personnel qualifié ou de recycler les agents en poste. Les problèmes budgétaires peuvent également nuire de façon moins visible aux activités du CAM qui ont trait à l'application des lois, notamment en cas d'action judiciaire. Le CAM devant payer les dépens lorsqu'il n'obtient pas gain de cause, certains services territoriaux s'efforcent à tout prix d'éviter une action judiciaire, parfois en s'en tenant à des règlements à l'amiable peu exigeants ou en adoptant une attitude relativement laxiste pour l'application des lois, ce qui nuit considérablement au fil du temps à l'action du CAM.

Jusqu'à présent, le CAM a consacré une partie substantielle de ses ressources à un grand nombre d'affaires d'intérêt mineur, par nécessité véritable ou perçue comme telle. En vérité, certaines des affaires traitées par le CAM ont abouti à la condamnation d'activités qui n'ont vraisemblablement pas eu d'effet sur la concurrence, par exemple des refus abusifs d'autorisations; d'autres affaires, plus nombreuses, concernent des activités ayant un impact anticoncurrentiel sur des marchés locaux de très faible dimension. Tout en reconnaissant qu'il est parfois important d'agir dans des affaires mineures pour l'effet de dissuasion qu'on obtiendra et que les services territoriaux peuvent être fortement incités à «faire justice» dans tous les cas où la loi sur la concurrence est susceptible de s'appliquer, ces affaires empêchent nécessairement le CAM de mettre en œuvre la politique de la concurrence de façon cohérente et systématique.

Un deuxième élément pèse sur l'utilisation des ressources du CAM : l'absence de mécanisme efficace de suivi, de soutien et de contrôle des activités de ses services territoriaux. Ceux-ci étant en étroite contact avec les marchés et les pratiques de la zone pour laquelle ils sont compétents, il est essentiel de leur laisser une très grande latitude pour qu'ils puissent agir en toute indépendance dans le cadre des paramètres fixés par l'administration centrale. Mais à l'heure actuelle l'administration centrale ne dispose d'aucun moyen efficace pour s'assurer que les services territoriaux interprètent la loi correctement ou de façon cohérente, qu'ils respectent les priorités du CAM ou, plus généralement, qu'ils agissent en tant que composante d'un ensemble.

Dans le même ordre d'idées, une troisième contrainte est l'absence d'un système adéquat d'échange de renseignements. Normalement, l'administration centrale ne reçoit des services territoriaux que de très brefs rapports d'activité. Ces rapports sont semestriels et il est rendu compte de chaque affaire sur un formulaire d'une seule page (formulaire 6). Ce formulaire contient les informations de base sur l'affaire, mais aucune information sur la définition du marché de produits ou du marché géographique, ni sur le caractère plus ou moins dominant de la position de l'entreprise. En pratique, le compte rendu de l'affaire est très limité. Aucune information importante n'est fournie sur les éléments de preuve, les arguments des parties ou d'autres données qui pourraient permettre de mieux saisir la nature de l'affaire, voire d'attirer l'attention sur les affaires pour lesquelles il y aurait lieu de demander davantage d'informations. Dans ces conditions, il est impossible à l'administration centrale de s'assurer que la loi est appliquée de façon cohérente dans l'ensemble du pays, ou d'aider les services territoriaux, par exemple en les informant sur des affaires similaires traitées par d'autres services.

Recommandations

Ressources, priorités, contrôles internes et systèmes d'information

Bien entendu, le CAM n'est pas la seule instance de l'État à rencontrer des difficultés budgétaires en Russie. S'il n'est pas possible de dégager des fonds supplémentaires ou si les dotations sont insuffisantes pour que le CAM puisse opérer plus normalement, notamment en mettant en place des contrôles internes et des systèmes d'information plus satisfaisants, des mesures énergiques paraissent indispensables. On pourrait envisager le paiement de droits pour certaines demandes, à condition que ces droits ne soient pas trop élevés et ne faussent pas les incitations des agents du CAM. Sinon, une restructuration semble nécessaire pour réduire les coûts. Cette restructuration pourrait exiger une diminution du nombre des services territoriaux et un recentrage du CAM sur un plus petit nombre de tâches prioritaires.

Qu'il dispose ou non de financements supplémentaires, le CAM devrait consacrer ses ressources très limitées à un plus petit nombre de tâches prioritaires. On suggérera ci-après plusieurs priorités, mais c'est ce recentrage (avec les procédures nécessaires à cet effet) qui constitue la recommandation essentielle. Le CAM pourrait agir plus efficacement – et serait ainsi mieux à même d'obtenir le soutien financier et l'aide des pouvoirs publics dont il a besoin – en tirant mieux parti de ses ressources. Dans les pays de

l'OCDE, les autorités chargées de la concurrence jouissent généralement pour les poursuites d'une latitude qui leur permet un déploiement ciblé de leurs ressources. Il faudrait que le CAM adopte ce type de démarche, en recherchant les pouvoirs législatifs ou autres qui peuvent être nécessaires.

Il faudrait en outre que le CAM mette en place les contrôles internes et les systèmes d'information qui lui sont indispensables pour surveiller, appuyer et orienter les principales activités de ses services territoriaux. Le CAM devrait au minimum instituer des procédures obligeant les services territoriaux à obtenir des instructions de l'administration centrale avant toute décision finale dans une affaire importante. Il faudrait qu'un dispositif similaire soit mis en place pour les recours devant les tribunaux. Il faudrait aussi que l'administration centrale puisse faire respecter la politique du CAM au moyen d'instructions impératives concernant notamment les décisions de poursuite ou de recours et les moyens juridiques à faire valoir¹¹. Pour que ces contrôles soient efficaces, il faudra sensiblement améliorer la communication interne. Le CAM travaille depuis quelque temps à la mise en place de systèmes d'information. Ce sont ces systèmes d'information qu'il faut améliorer avant d'essayer d'appliquer un dispositif de contrôle et, ainsi, de mieux tirer parti des ressources.

Application de la loi sur la concurrence

Outre une politique plus ciblée et une gestion des affaires dont il est saisi, conforme à cette politique, le CAM devrait prioritairement poursuivre la mise au point de directives et de recommandations méthodologiques en vue d'une interprétation plus cohérente de la loi sur la concurrence, en particulier pour les problèmes systémiques recensés dans cette annexe et à l'occasion des examens auxquels procède le CAM. Le Comité devrait aussi poursuivre son action de formation de son personnel et d'évaluation de ses dispositifs dans deux domaines : le contrôle des projets de fusion et les enquêtes et les poursuites concernant les accords illicites entre concurrents. L'action à mener contre les comportements anticoncurrentiels des organes exécutifs publics régionaux et locaux, de même que le contrôle des projets de fusion et les mesures à prendre contre les accords anticoncurrentiels entre les concurrents, devront rester prioritaires¹².

Défense de la concurrence

Le CAM devrait en outre s'efforcer de jouer un rôle plus actif dans la sensibilisation des autorités fédérales, régionales et locales aux principes essentiels de la concurrence. S'il n'y a eu aucune action intentée à l'encontre d'organismes exécutifs fédéraux, c'est probablement, semble-t-il, à cause des difficultés manifestes inhérentes à un système conférant à un organe exécutif fédéral (le CAM) des prérogatives d'exécution des lois à l'égard d'autres organes exécutifs fédéraux (les ministères) qui, dans la hiérarchie officielle, sont d'un rang égal ou supérieur. Eu égard à ces difficultés, il est essentiel que le CAM et les ministères coopèrent pour concevoir et mettre en œuvre un mécanisme efficace grâce auquel les préoccupations liées à la politique de la concurrence seront convenablement prises en compte par les organes exécutifs fédéraux. De plus, en tirant parti de son expérience dans l'application de la loi et en adoptant l'attitude de défense de

la concurrence envisagée dans le rapport de l'OCDE sur la réforme réglementaire, le CAM pourrait manifestement jouer un rôle plus actif de conseil en matière de réglementation des monopoles naturels au niveau fédéral et au niveau régional ou local. Enfin, il faudrait que le CAM coordonne un programme d'action de ses services territoriaux pour la sensibilisation des autorités régionales et locales à la concurrence.

Soutien gouvernemental à la mise en œuvre de la politique de la concurrence et à l'action du CAM

Un soutien gouvernemental est crucial pour le CAM, aussi bien pour la défense de la concurrence que pour la mise en œuvre de la loi. Comme on l'a indiqué, il faudra une coordination entre le CAM et d'autres instances étatiques pour régler les problèmes qui se posent dans un grand nombre de domaines du point de vue de la concurrence. Pour favoriser cette coordination, il faut appuyer l'action du CAM et lui permettre de mieux exercer ses missions au niveau le plus élevé. La politique de la concurrence n'a pas constitué jusqu'à présent une priorité systématique et lorsque, dernièrement, l'attention s'est portée sur certains problèmes spécifiques liés à la concurrence, le CAM n'a pas joué un rôle clé. Si la Fédération de Russie veut accorder une place centrale à la politique de la concurrence dans ses activités de réglementation, comme le recommande le rapport de l'OCDE sur la réforme réglementaire, il faut appuyer visiblement et systématiquement l'action du CAM et sa mission d'amélioration de la concurrence.

Notes

1. *L'Étude* examine par exemple le rôle que peut jouer l'action en faveur de la concurrence en luttant contre les penchants « protectionnistes » de certaines administrations régionales. Elle insiste également sur les mesures vigoureuses à prendre pour que puisse s'exprimer en Russie la tendance à l'intégration, de façon à garantir la concurrence et l'égalité des conditions de concurrence. Les autres points évoqués concernant l'application des principes de la politique de la concurrence sont la conception et la mise en œuvre d'une réglementation des monopoles naturels et les dispositions à prendre pour empêcher les soumissions concertées lors des enchères pour les privatisations.
2. Loi de la RSFSR « concernant la concurrence et la limitation des activités monopolistiques sur les marchés de biens », *Vedomosti S'ezda Narodnykh Deputatov RSFSR i Verkhovnogo Soveta RSFSR*, 1991, n° 16, rubrique 499, telle que modifiée *Vedomosti S'ezda Narodnykh Deputatov RF i Verkhovnogo Soveta RF*, 1992, n° 32, rubrique 1882 et n° 34, rubrique 1966 ; *Sobranie Zakonodatelstva RF*, 1995, n° 22, rubrique 1977.
3. Ces relations ont débuté par des discussions à propos de la loi initiale sur la concurrence et elles se sont étendues à d'autres travaux concernant la législation et la politique de la concurrence, qui ont pris notamment la forme de commentaires et de recommandations d'ordre méthodologique touchant au droit de la concurrence. La Division a également parainé des séminaires et des ateliers consacrés au droit et à la politique de la concurrence, auxquels ont participé des membres du personnel du CAM et des juges des tribunaux d'arbitrage de la Russie. En ce qui concerne les informations détaillées sur certaines affaires, cette annexe s'appuie essentiellement sur les 125 affaires dont il est rendu compte dans les études de cas communiquées au Secrétariat et aux consultants de l'OCDE ces dernières années. Ces études de cas, présentées principalement lors de séminaires et d'autres actions de formation, sont plus ou moins détaillées. En plus de ces 125 affaires, on a analysé des informations plus fragmentaires figurant dans des supports de cours et d'autres documents transmis par le CAM. Des discussions avec des agents du CAM, lors de séminaires ou à d'autres occasions, notamment une série de réunions récentes avec de hauts responsables consacrées à l'examen de projets de révision des recommandations méthodologiques du CAM, ont également permis d'obtenir des informations sur les pratiques en matière d'enquête. A une exception près, l'annexe ne traite pas des articles de la loi sur la concurrence qui n'ont pas donné lieu à un grand nombre d'affaires. Il est possible que les études de cas ne soient pas absolument représentatives de l'ensemble des affaires dont est saisi le CAM.
4. Loi fédérale de la Fédération de Russie « sur les monopoles naturels », *Sobranie Zakonodatel'stva RF*, 1995, n° 34, rubrique 3426.
5. Paul L. Joskow, Richard Schmalensee et Natalia Tsukanova, « Competition Policy in Russia during and after Privatization », *Brookings Papers : Microeconomics* 1994, p. 301 ; cet ouvrage donne une bonne description des possibilités et des problèmes de la politique de la concurrence en Russie en 1994. A propos du rôle essentiel de la politique de la concurrence,

on peut lire dans cette monographie que la Russie connaîtra certainement une période de chômage élevé, mais que «plus les marchés russes seront rapidement concurrentiels, plus cet ajustement se fera rapidement et moins la récession qui en résultera sera longue»; *ibid.*, p. 367. Les auteurs portent un jugement critique sur un grand nombre d'actions initiales du CAM, mais constatent des améliorations dans plusieurs domaines, notamment l'abandon du «registre des monopoles» et la décision prise par le CAM d'œuvrer en faveur d'une loi limitant aux monopoles naturels la réglementation économique. Le CAM est invité à «renoncer clairement à la réglementation et à devenir un agent puissant d'intensification de la concurrence par ses mesures de mise en œuvre des règles de concurrence lors des privatisations et après celles-ci, et par son action en faveur de mesures qui appuieront le développement d'une économie reposant sur des marchés concurrentiels»; *ibid.*, p. 364. Depuis lors, des progrès constants ont été accomplis en ce sens, mais il reste de nombreuses possibilités d'amélioration dans certains domaines.

6. Dans les pays de l'OCDE, les autorités chargées de la concurrence ont tendance à considérer que le «droit de la concurrence» couvre l'interdiction des accords anticoncurrentiels, les fusions et l'abus de position dominante ou de position de monopole, mais pas l'interdiction de la concurrence déloyale. Avec cette approche, le droit de la concurrence ne concerne que l'acquisition, le maintien ou l'utilisation abusive d'un pouvoir de marché, à distinguer de l'interdiction de la concurrence déloyale, consistant à établir des règles du jeu qui s'appliquent en présence ou en l'absence d'un pouvoir de marché. Cette distinction obéit à une certaine logique, mais elle conduit parfois les experts de la concurrence des pays de l'OCDE à sous-estimer l'importance, pour la concurrence, des affaires qui fixent des règles du jeu. Au cours des premières décennies de son existence, la Federal Trade Commission des États-Unis a consacré une grande partie de ses ressources à ce type d'affaires et le fait qu'elle privilégie maintenant la protection directe des consommateurs ne veut pas dire que la concurrence déloyale ne concerne pas la politique de la concurrence, mais tout simplement que les États-Unis ont d'autres moyens de mettre en œuvre des règles régissant les pratiques des entreprises qui nuisent aux autres entreprises sans nuire aux consommateurs. Les documents disponibles pour préparer cette annexe ne portaient pas sur un nombre suffisant d'affaires de concurrence déloyale pour qu'il soit possible de commenter l'action du CAM dans ce domaine, mais il ne faut pas pour autant considérer qu'on accorde ainsi une importance secondaire à l'interdiction de la concurrence déloyale. Dans un pays comme la Russie, où les règles dans ce domaine en sont encore au stade de l'élaboration et où il n'y a peut-être pas de solutions de rechange, le contentieux de la concurrence déloyale peut être un élément essentiel de la «politique de la concurrence».
7. Le dépôt d'une plainte auprès du CAM est gratuit alors qu'en cas d'action judiciaire des droits qui peuvent être très élevés sont exigés.
8. Environ 60 pour cent des affaires dont est saisi le Comité concernent un abus de position dominante et une forte majorité de ces affaires ont trait à l'abus d'un monopole naturel ou sont liées à un monopole naturel. Un très petit nombre seulement de ces affaires concernent les prix ou tarifs.
9. La loi sur la concurrence prévoit en outre comme indice de prix élevés de monopole la «rémunération de dépenses injustifiées». Cette disposition est fréquemment invoquée, mais sans qu'on se fonde sur des critères précis. Par exemple, la décision repose souvent sur une comparaison entre les dépenses totales de l'entreprise ou le taux de variation de ses dépenses et une moyenne, sans qu'on se demande si cette moyenne est adaptée à l'entreprise en question. Comme on le verra plus loin, il ne s'agit pas d'un problème d'interprétation par les agents du CAM, mais d'un point à régler par le législateur.

10. Anna Fornalczyk, *Competition Policy During Transformation of a Centrally Planned Economy*, 1992 Fordham Corp. L. Inst. 385 (Hawk, ed. 1993).
11. Ces contrôles se pratiquent couramment au sein des organismes des autres pays chargés de la concurrence, mais dans le cas du CAM et de ses services territoriaux cela impliquerait de profondes modifications des modalités de fonctionnement. Il faudrait un renforcement substantiel des effectifs de l'administration centrale; sinon, les contrôles pourraient être plus nocifs que bénéfiques.
12. Dans un certain nombre de domaines, une modification de la loi pourrait être utile, mais aucune de ces recommandations n'exige une intervention du législateur et du reste il n'apparaît pas souhaitable à l'heure actuelle de rechercher de telles modifications, car cela se ferait au détriment de tâches plus prioritaires des responsables du CAM. Toutefois, si le CAM devait conclure que des modifications de la loi sont nécessaires afin qu'il puisse utiliser plus efficacement ses ressources et améliorer son action pour les enquêtes et la collecte des éléments de preuve concernant les accords anticoncurrentiels entre concurrents ou pour l'examen des projets de fusion, ou afin qu'il puisse appliquer l'une ou l'autre des recommandations essentielles formulées dans cette annexe, il devra rechercher de telles modifications. Dans cette hypothèse, plusieurs autres aspects devront être pris en compte. Pour que le CAM puisse se consacrer à ses tâches essentielles et ne joue pas le rôle d'un « médiateur » contrôlant la validité de tout acte d'une entreprise dominante ou d'un organe exécutif public, on pourrait utilement remplacer dans la loi les termes « et/ou » par « et » (voir ci-dessus l'analyse des articles 5, 7 et 8 de la loi). Il serait peut-être également utile de supprimer la partie de la définition des prix élevés de monopole qui permet des investigations concernant la justification des dépenses; ces investigations sont courantes dans le contexte d'une réglementation directe des prix, mais elles sont inhabituelles et problématiques en droit de la concurrence. Enfin, les liens entre la loi sur la concurrence et la loi sur les monopoles naturels sont flous à plusieurs égards et il faudrait peut-être que le législateur intervienne sur ce point s'il n'est pas réglé de façon satisfaisante par les tribunaux.

Coopération entre l'OCDE et la Fédération de Russie

Rappel

L'Union soviétique est l'un des six pays qui ont participé dès le départ aux activités du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition (CCET), mis en place en mars 1990 pour financer et coordonner les travaux se rapportant aux relations nouvelles entre l'OCDE et les anciens pays socialistes de l'Europe centrale et orientale. La coopération avec la Russie a débuté après l'éclatement de l'Union soviétique en août 1991. Jusqu'au milieu de 1994, cette coopération a eu pour cadre le programme de l'OCDE d'assistance technique aux nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique, approuvé par le Conseil à la fin de 1991.

L'OCDE et la Fédération de Russie ont signé le 8 juin 1994 une Déclaration de coopération ayant pour but d'améliorer le dialogue sur les politiques à suivre et d'aider la Russie à construire une économie de marché. En conséquence, un programme par pays a été mis sur pied; au fur et à mesure de l'évolution de ce programme, les activités concernant la Russie ont pris une place de plus en plus grande. Le programme destiné à la Russie est de loin le plus important de ceux qui s'adressent aux pays non membres.

En mai 1996, M. Tchernomyrdine, Premier ministre, a adressé une lettre au Secrétaire général, dans laquelle il demandait l'adhésion de la Fédération de Russie à l'OCDE ainsi qu'à l'Agence internationale de l'énergie et à l'Agence pour l'énergie nucléaire. Dans sa réponse, le Secrétaire général a notamment indiqué que l'adhésion était l'objectif ultime commun à l'Organisation et à la Russie et il a proposé un certain nombre d'actions pour renforcer dans l'intervalle la coopération. En conséquence, la Déclaration de 1994 a été renforcée par la signature, le 27 mai 1997, d'un Protocole relatif à l'établissement du Comité de liaison entre la Fédération de Russie et l'OCDE. Ce comité se réunira pour la première fois à la fin de 1997. Une participation plus intense de la Fédération de Russie aux travaux des organes subsidiaires de l'Organisation est un autre volet essentiel du renforcement de la coopération.

Principaux éléments du Programme concernant la Fédération de Russie

A l'issue de consultations avec les autorités russes, l'OCDE a fixé un certain nombre d'activités prioritaires pour le programme de 1997 concernant la Fédération de Russie. Trois aspects ont été privilégiés dans l'optique des besoins de la Russie pour sa transition

* Contribution du Centre pour la coopération avec les économies en transition (CCET).

vers l'économie de marché : a) réaliser la stabilisation macroéconomique ; b) mettre en place les infrastructures juridiques et institutionnelles nécessaires à une économie de marché ; c) restructurer la production en vue d'obtenir une allocation plus efficiente des ressources et de mieux répondre aux besoins des consommateurs.

Le programme concernant la Russie comporte plus d'une vingtaine d'activités. Ces activités s'insèrent dans le cadre des aides d'autres donateurs et sont exécutées le cas échéant en coordination avec les autres organisations internationales et les autres donateurs bilatéraux. Pour 1997, les priorités sont axées sur un plus grand alignement des règles et normes d'action de la Russie sur celles des pays Membres de l'OCDE. On rendra compte ci-après des principaux secteurs d'activité.

Dans le domaine de l'**élaboration des politiques pour la stabilisation macroéconomique**, la rédaction régulière d'*Études économiques générales* et leur examen par le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE sont expressément mentionnés dans la Déclaration de 1994. Ces études et leur « examen » ultérieur par les pays Membres de l'OCDE ont pour but de formuler des jugements critiques et des recommandations dans le domaine de la stabilisation macroéconomique et des réformes structurelles.

Statistiques. Dans le cadre des efforts déployés au niveau multilatéral pour améliorer les statistiques et leur interprétation dans les économies en transition, l'OCDE centre son action sur les comptes nationaux, les taux de change à parité de pouvoir d'achat, la publication d'indicateurs économiques à court terme, les statistiques de la main-d'œuvre et les enquêtes conjoncturelles.

Dans le domaine de la **mise en place des infrastructures juridiques et institutionnelles**, l'un des principaux aspects est la *politique de la concurrence et la politique anti-monopoles*. L'OCDE collabore avec le Comité russe anti-monopoles pour mettre au point et affiner la réglementation, rédiger les codes et directives d'application nécessaires et donner des conseils pratiques aux fonctionnaires et juges chargés de l'application.

Secteur financier. L'OCDE a conseillé les autorités russes pour la mise en place d'un marché de titres d'emprunt publics et pour la réforme du système de paiements bancaires. Un réseau d'information sur les évolutions dans le domaine de la comptabilité est entré en service à Moscou en février 1996. Les travaux entrepris concernent les questions comptables se rapportant au marché des valeurs mobilières, notamment l'information financière, la certification des comptes et la création d'organismes d'autodiscipline et de normalisation.

Gouvernement d'entreprise et restructuration des entreprises. On citera dans ce domaine une étude conjointe OCDE-Banque mondiale des groupes financiers-industriels, qui sera examinée à l'occasion d'une réunion qui se tiendra vers la fin de 1997. Des séminaires seront également organisés sur les thèmes suivants : l'évolution des marchés secondaires d'actifs et d'actions, la mise en œuvre de la loi de 1996 sur les sociétés et l'amélioration des réglementations concernant l'insolvabilité.

Investissement étranger. Le Groupe d'experts de l'OCDE sur la législation concernant l'investissement direct étranger conseille la Russie dans la conception de ses politiques et réglementations relatives à l'investissement étranger. Lors de sa dernière réunion,

Le Groupe a examiné les réglementations se rapportant aux accords de partage de la production. Le *Guide pour l'investissement en Fédération de Russie*, qui a été publié en avril 1996 et sera périodiquement mis à jour, informe les candidats à l'investissement sur les aspects juridiques et institutionnels de l'investissement en Russie.

Codes de libération et instruments relatifs à l'investissement. L'OCDE fournit aux autorités russes des informations sur toutes les questions concernant les codes OCDE de libération et les autres instruments relatifs à l'investissement. En outre, la Russie reste invitée aux consultations avec les pays non membres concernant l'Accord multilatéral sur l'investissement.

Fiscalité. Une formation pratique est dispensée aux fonctionnaires du Service fiscal d'État dans le cadre du Centre international de formation fiscale de Moscou. L'OCDE conseille le ministère russe des finances et le Service fiscal d'État pour la conception, la rédaction et la mise en œuvre du nouveau Code des impôts. Des séminaires sont prévus sur les thèmes suivants : les initiatives actuelles concernant la politique fiscale, les principes de fiscalité, la politique en matière de conventions fiscales, le financement des collectivités locales et les pratiques en matière de prix de transfert.

Marché du travail et filet de protection sociale. L'OCDE conseille les autorités russes pour les questions qui ont trait au marché du travail ainsi qu'à la conception et à la mise en œuvre de la politique sociale au moyen d'ateliers, de missions de groupes d'experts et de documents d'analyse. L'OCDE contribue au suivi du marché du travail et a publié un guide statistique pratique concernant le service de l'emploi.

Science et technologie. L'action menée consiste essentiellement dans des analyses et des conseils sur les points suivants : les régimes et les centres de promotion de l'innovation, afin de constituer un marché national de la technologie, et la mise en place de nouveaux mécanismes concurrentiels de financement de la recherche fondamentale.

Sûreté nucléaire. Des experts désignés par l'Agence pour l'énergie nucléaire travaillent sur les questions de politique de sûreté nucléaire, notamment en ce qui concerne les nouvelles réglementations, l'instauration d'une culture de la sûreté au sein du personnel russe du secteur nucléaire et le partage de l'expérience acquise dans les pays Membres sur les technologies de sûreté nucléaire et de prévention des accidents.

Environnement. La coopération est essentiellement axée sur le renforcement de la capacité de gestion de l'environnement, notamment les techniques de surveillance et les modalités de financement, outre les conseils qui sont donnés à la Russie pour la conception et la mise en place d'un Système d'information pour l'environnement. Un vaste examen des performances environnementales, lancé en 1997, s'achèvera en 1998. Les travaux se poursuivront en outre dans le cadre du Groupe d'étude chargé de la mise en œuvre du programme d'action écologique pour l'Europe centrale et orientale.

Mise en valeur des ressources humaines. Il s'agit de formuler des conseils à partir de l'examen de la politique de l'éducation qui s'est achevé au premier semestre de 1997. Cet examen a fait l'objet de discussions lors de la réunion d'un comité de l'OCDE qui s'est tenue pour la première fois à Moscou (réunion du Comité de l'éducation de juin 1997); un examen de la politique de l'enseignement supérieur a démarré peu après.

Pour le troisième grand domaine d'action, la **restructuration de la production et le développement du secteur privé**, l'OCDE a adopté une approche *régionale*. Les travaux portent sur des régions ayant valeur de projets pilotes (par exemple Krasnoïarsk, Tomsk et Joukovskii) et qui se caractérisent par une forte concentration industrielle. L'OCDE aide les autorités régionales et locales à recenser les mesures susceptibles de favoriser la restructuration et une diversification des activités par rapport à une situation de mono-industrie. Une attention particulière est portée aux questions qui ont trait au marché du travail, aux actifs sociaux et au filet de protection sociale.

Création d'entreprises et d'emplois au niveau local. L'OCDE partage son expérience du développement économique local dans les domaines suivants : création de partenariats secteur public/secteur privé, évaluation des besoins, création d'emplois, recherche en matière de politique de promotion des PME, formation à l'entrepreneuriat et « leçon de bonnes pratiques » à l'intention des décideurs.

Politique commerciale. L'OCDE patronne un certain nombre d'activités ayant pour but de conseiller les autorités russes sur les réformes de politique commerciale susceptibles d'accélérer l'intégration de la Russie dans le système des échanges internationaux. Ces activités sont réalisées par le Groupe de travail du Comité des échanges, qui s'est réuni les 5 et 6 mai 1997 avec les représentants de la Russie et a mis au point un programme de travail portant sur les thèmes suivants : *i*) évaluation des progrès accomplis par la Russie dans la réforme de la politique commerciale; *ii*) questions concernant l'accès au marché en Russie; *iii*) relations entre l'administration centrale et les niveaux infranationaux d'administration pour la politique commerciale de la Russie; *iv*) accords d'intégration régionale entre les NEI, en particulier ceux qui concernent la Russie; *v*) action à mener pour faire mieux comprendre au public les avantages économiques de la libéralisation des échanges. La prochaine réunion informelle du Groupe de travail avec les représentants de la Russie aura lieu les 4 et 5 novembre 1997.

Agriculture. Il s'agit essentiellement de donner des conseils sur la politique à mener et d'échanger des données d'expérience en particulier dans les domaines suivants : prix, mesures commerciales et mesures de soutien, financement et crédit. Les autres questions traitées sont la restructuration et la privatisation, l'enseignement et la formation ainsi que la méthodologie statistique. Un vaste examen du secteur agro-alimentaire fera l'objet d'une table ronde qui se tiendra à Moscou en 1997 et qui sera suivie de la publication d'un examen de l'OCDE en 1998.

Participation aux organes subsidiaires en qualité d'observateur. La Russie est invitée à participer en qualité d'observateur aux travaux d'un certain nombre de comités et d'organes subsidiaires de l'OCDE. La Déclaration de coopération prévoit cette participation, sous réserve de l'avis des comités et de l'approbation du Conseil.

Experts invités. Un petit nombre de fonctionnaires russes sont invités à travailler au Secrétariat pour une période de deux à six mois. Ils contribuent à certains travaux en cours et peuvent ainsi se familiariser aux méthodes de travail de l'OCDE et aux grandes questions traitées par le Secrétariat. Ce programme concernera essentiellement au départ des experts de la politique économique, de l'agriculture et de l'environnement.

Les domaines prioritaires de coopération avec la Russie qui viennent d'être évoqués s'insèrent dans le cadre du programme spécial par pays. La Russie bénéficie d'autres activités d'assistance dans le cadre du Programme général de travail du CCET, notamment à travers le Groupe consultatif sur l'investissement et la privatisation et le Centre d'Istanbul pour le développement du secteur privé.

Certaines activités du Programme spécial par pays à l'intention de la Fédération de Russie ont bénéficié de contributions volontaires de pays Membres. Cette aide devrait jouer un rôle important à l'avenir pour certaines activités comme la politique en matière de retraites, la politique urbaine, le village planétaire pour la recherche, l'État de droit et le développement des marchés de capitaux.

STATISTIQUES DE BASE :
COMPARAISONS INTERNATIONALES

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES

	Unités	Période de référence ¹	Australie	Autriche	Belgique	Canada	Danemark	Finlande	France	Allemagne	Grèce
Population											
Total	Milliers	1994	17 840	8 031	10 124	29 251	5 206	5 088	57 960	81 407	10 430
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1994	2	96	332	3	121	15	106	228	79
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1994	1.4	0.6	0.3	1.6	0.2	0.4	0.5	2.9	0.5
Emploi											
Emploi civil (ECN) ²	Milliers	1994	7 680 (93)	3 737	3 724 (92)	13 292	2 508	2 015	21 781 (93)	35 894	3 790
dont : Agriculture	% de l'ECN	1994	5.3 (93)	7.2	2.6 (92)	4.1	5.1	8.3	5.1 (93)	3.3	20.8
Industrie	% de l'ECN	1994	23.7 (93)	33.2	27.7 (92)	22.6	26.8	26.8	27.7 (93)	37.6	23.6
Services	% de l'ECN	1994	71 (93)	59.6	69.7 (92)	73.3	68.1	64.9	67.2 (93)	59.1	55.5
Produit intérieur brut (PIB)											
Aux prix taux de change courants	Milliards de \$EU	1994	331.6	198.1	227.9	544	146.7	97.2	1 328.5	1 832.3	73.1 (93)
Par habitant	\$EU	1994	18 588	24 670	22 515	18 598	28 181	19 106	22 944	27 826	7 051 (93)
Aux prix courants ³	Milliards de \$EU	1994	327.9	162.3	204.2	596.7	107	82.5	1 111.8	1 601.7	118
Par habitant	\$EU	1994	18 382	20 210	20 166	20 401	20 546	16 208	19 201	24 325	1 450
Croissance moyenne annuelle, en volume, sur 5 ans	%	1994	2.2	2.5	1.6	1.1	1.9	-1.6	1.1	2.6	1.4 (93)
Formation brute de capital fixe (FBCF)											
	% du PIB	1994	21.4	24.8	17.4	18.7	14.8	14.3	18.1	18.5	17.4 (93)
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1993	9.8	8.7	7.8	6.2	7.2	5.90	8.10	7.5	7.8
Construction de logements	% du PIB	1993	5.2	6.3	4.6	6.1	2.9	3.7	4.9	6.5	3.6
Croissance annuelle, en volume, sur 5 ans	%	1994	0.8	3.7	0.4	-0.1	-2.8	-12.9	-1	0.8	2.7 (93)
Taux d'épargne brute⁴											
	% du PIB	1994	16.8	25.3	22	16	17	16.6	19	21	15.5 (93)
Ensemble des administrations publiques											
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1994	17.5	18.8	15	20.2	25.3	22.4	19.6	17.7	19.1 (93)
Emplois courants ⁵	% du PIB	1993	36.9	48.4	55.3	49	61.1	58.9	51.5	45.6	51.2
Ressources courantes	% du PIB	1993	33.5	48.6	50.1	43	58.3	52.5	46.8	45.7	40.2
Apports nets d'aide publique au développement											
	% du PNB	1993	0.34	0.31	0.41	0.46	1.03	0.76	0.66	0.44	..
Indicateurs du niveau de vie											
Consommation privée par habitant ³	\$EU	1993	10 803	10 546	12 090	11 863	10 042	8 814	11 395	10 733	6 367
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1990	430	382	387	469	311	386	413	480 ⁸	169
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1991	464	432	410	586	577	544	511	420 ⁸	413
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1991	480	478	451	639	536	501	407	556 ⁸	197
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1993	2.2 (91)	2.3	3.7	2.2	2.8 (92)	2.6 (92)	2.8	3.2 (92)	3.8 (92)
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre		6.1	6.5	8	6.8	5.4	4.4	6.5	5.8	8.5
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)											
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1994	3	5.5	3.7	3.3	3.5	4.8	3.5	5.2	14.6
Prix à la consommation	%	1994	3	3.4	2.8	2.8	2.1	3.3	2.5	3.3	16.2
Commerce extérieur											
Exportations de marchandises, fob [*]	Millions de \$EU	1994	47 363	44 881	137 259 ⁷	165 358	41 850	29 514	235 337	422 243	8 958
En pourcentage du PIB	%	1994	14.3	22.7	60.2	30.4	28.5	30.4	17.7	23	11.5 (93)
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1994	5	6.7	6.5	7.1	8.3	4.9	5.6	4.4	3.4
Importations de marchandises, caf [*]	Millions de \$EU	1994	49 731	55 071	126 006 ⁷	148 297	35 932	23 091	220 508	376 566	21 111
En pourcentage du PIB	%	1994	15	27.8	55.3	27.3	24.5	23.8	16.6	20.6	30.1 (93)
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1994	4	7.2	5	5.4	6.1	-1.3	3.5	6.9	5.4
Réserves officielles totales⁶											
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1994	7 730	11 523	9 505 ⁷	8 416	6 203	7 304	17 986	52 994	9 924
		1994	1.9	2.5	0.9	0.7	2.1	3.8	1	1.7	5.6

* Aux prix et taux de change courants.

1. Sauf indication contraire.

2. Suivant définition retenue dans *Statistiques de la population active* de l'OCDE.

3. Converti à l'aide des Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) courantes.

4. Épargne brute = Revenu national disponible moins consommation privée et consommation des administrations publiques.

5. Emplois courants = Dépenses courantes en biens et services plus les changements courants et le revenu de la propriété.

6. L'or compris dans les réserves est évalué à 35 DTS l'once. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

10. Y compris les constructions non résidentielles.

Sources : Population et emploi : *Statistiques de la population active*, OCDE. PIB, FBCF et administrations publiques : *Comptes nationaux*, vol. 1, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, Statistiques. Indicateurs du niveau de vie : publications nationales diverses. Salaires et prix : *Principaux indicateurs économiques*, OCDE. Commerce extérieur : *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*, OCDE.

Réserves officielles totales : *Statistiques financières internationales*, FMI.

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES (suite)

	Unités	Période de référence ¹	Islande	Irlande	Italie	Japon	Luxembourg	Mexique	Pays-Bas	Nouvelle-Zélande
Population										
Total	Milliers	1994	267	3 571	57 190	124 960	398	93 010	15 382	3 526
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1994	3	51	190	331	153	47	377	13
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1994	1.1	0.1	0	0.4	0.8	2	0.6	0.8
Emploi										
Emploi civil (ECN) ²	Milliers	1994	138	1 168 (93)	20 152 (93)	64 530	162 (91)	32 439	6 631	1 560
dont : Agriculture	% de l'ECN	1994	9.4	12.7 (93)	7.5 (93)	5.8	3.7 (91)	25.8	4	10.4
Industrie	% de l'ECN	1994	26.1	27.7 (93)	33 (93)	34	31.5 (91)	22.2	23	25
Services	% de l'ECN	1994	65.2	59.7 (93)	59.6 (93)	60.2	64.8 (91)	52.1	73	64.6
Produit intérieur brut (PIB)										
Aux prix taux de change courants	Milliards de \$EU	1994	6.2	52	1 017.8	4 590	10.6 (92)	371.2	334.3	51.2
Par habitant	\$EU	1994	23 199	14 550	17 796	36 732	27 073 (92)	3 991	21 733	14 513
Aux prix courants ³	Milliards de \$EU	1994	5.1	54.3	1 068.4	2 593.7	11.7	673.3	285.9	57.3
Par habitant	\$EU	1994	19 271	15 212	18 681	20 756	29 454	7 239	18 589	16 248
Croissance moyenne annuelle, en volume, sur 5 ans	%	1994	0.6	4.7	1	2.1	4.1 (92)	3	2.3	2.5
Formation brute de capital fixe (FBCF)										
	% du PIB	1994	15.2	15.1	16.4	28.6	20.4 (93)	20.7	19.3	20
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1993	3.9	6.3	7.4	11.5	..	9.4	8.6	9.3
Construction de logements	% du PIB	1993	4.4	4.1	5.3	5.4	..	4.9	5.1	4.9
Croissance annuelle, en volume, sur 5 ans	%	1994	-4	1	-2.3	1.4	6.5 (92)	7.7	0.4	5.8
Taux d'épargne brute⁴										
	% du PIB	1994	16.9	19.5	18.8	31.2	60.2 (92)	15.1	24.4	20.7
Ensemble des administrations publiques										
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1994	20.6	16	17.1	9.8	17.1 (92)	11.8 ⁹	14.2	14.7
Emplois courants ⁵	% du PIB	1993	34.9	..	53.2	26.9	..	..	55.4	..
Ressources courantes	% du PIB	1993	35.9	..	47.1	32.9	..	..	54.5	..
Apports nets d'aide publique au développement										
	% du PNB	1993	..	0.15	0.42	0.27	0.34 (92)	..	0.88	0.22
Indicateurs du niveau de vie										
Consommation privée par habitant ³	\$EU	1993	11 546	7 750	11 029	11 791	15 545	4 853	10 726	9 266
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1990	464	228	478	282	470	85	356	440
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1991	527	300	400	454	511	70	477	436
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1991	319	276	421	613	267	148	485	443
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1993	3	1.7 (92)	1.7 (91)	1.7 (92)	2.1 (92)	1	2.5 (90)	2
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre		4.8	5.9	7.3	4.5 (92)	8.5 (92)	18	6.3	7.3
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)										
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1994	..	4.6	5.9	2.4	..	5.3	3.2	2.1
Prix à la consommation	%	1994	6.3	2.7	5.2	2	3.1	16.1	2.8	2.5
Commerce extérieur										
Exportations de marchandises, fob ⁶	Millions de \$EU	1994	1 628	34 125	189 802	396 149	..	60 882	155 084	12 169
En pourcentage du PIB	%	1994	26.3	65.7	18.6	8.6	..	16.4	46.4	23.8
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1994	2.7	10.5	6.2	7.6	..	21.7	7.6	6.5
Importations de marchandises, caf ⁶	Millions de \$EU	1994	1 464	25 812	167 690	274 916	..	79 346	139 800	11 859
En pourcentage du PIB	%	1994	23.6	49.7	16.5	6	..	21.4	41.8	23.2
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1994	0.7	8.1	1.9	5.5	..	25.5	6.1	6.1
Réserves officielles totale⁶										
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1994	201	4 189	22 102	86 214	..	4 301	23 655	2 540
		1994	1.6	1.9	1.6	3.8	..	0.7	2	2.6

* Aux prix et taux de change courants.

1. Sauf indication contraire.

2. Suivant définition retenue dans *Statistiques de la population active* de l'OCDE.

3. Converti à l'aide des Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) courantes.

4. Épargne brute = Revenu national disponible moins consommation privée et consommation des administrations publiques.

5. Emplois courants = Dépenses courantes en biens et services plus les changements courants et le revenu de la propriété.

6. L'or compris dans les réserves est évalué à 35 DTS l'once. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

10. Y compris les constructions non résidentielles.

Sources : Population et emploi : *Statistiques de la population active*, OCDE. PIB, FBCF et administrations publiques : *Comptes nationaux*, vol. 1, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, Statistiques. Indicateurs du niveau de vie : publications nationales diverses. Salaires et prix : *Principaux indicateurs économiques*, OCDE. Commerce extérieur : *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*, OCDE. Réserves officielles totales : *Statistiques financières internationales*, FMI.

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES (suite)

	Unités	Période de référence ¹	Norvège	Portugal	Espagne	Suède	Suisse	Turquie	Royaume-Uni	États-Unis
Population										
Total	Milliers	1994	4 337	9 900	39 150	8 781	6 994	60 573	58 375	260 651
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1994	13	107	78	20	169	78	238	28
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1994	0.5	-0.1	0.2	0.5	0.7	2.1	0.3	1
Emploi										
Emploi civil (ECN) ²	Milliers	1994	1970 (93)	4 372	11 760	3 926	3 772	19 664	25 044 (93)	123 060
dont : Agriculture	% de l'ECN	1994	5.6 (93)	11.5	9.8	3.4	4	44.8	2.2 (93)	2.9
Industrie	% de l'ECN	1994	23.1 (93)	32.8	30.1	25	28.8	22.2	26.2 (93)	24
Services	% de l'ECN	1994	71.3 (93)	55.7	60.2	71.6	67.2	33	71.6 (93)	73.1
Produit intérieur brut (PIB)										
Aux prix taux de change courants	Milliards de \$EU	1994	103.4 (93)	87	482.4	196.6	257.3	130.7	1 019.5	6 649.8
Par habitant	\$EU	1994	23 984 (93)	8 792	12 321	22 389	36 790	2 157	17 468	25 512
Aux prix courants ³	Milliards de \$EU	1994	95.3	122	531.7	153	167.4	319.3	1 030.2	6 649.8
Par habitant	\$EU	1994	21 968	12 335	13 581	17 422	23 942	5 271		
Croissance moyenne annuelle, en volume, sur 5 ans	%	1994	2.1 (93)	1.4	1.5	-0.3	0.5	3.6	0.8	2.1
Formation brute de capital fixe (FBCF)										
	% du PIB	1994	22 (93)	25.7	19.8	13.7	22.8	24.5	15	17.2
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1993	..	..	5.7	5.7	7.5	10.3	7.3	7.7
Construction de logements	% du PIB	1993	..	..	4.1	4	14.9 ¹⁰	9.1	3.1	4
Croissance annuelle, en volume, sur 5 ans	%	1994	-3.93	2.7	-1.2	-7.6	-0.4	5.1	-2.1	4.6
Taux d'épargne brute⁴										
	% du PIB	1994	21.9 (93)	24.2	18.8	13.7	29.3	22.5	13.5	16.2
Ensemble des administrations publiques										
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1994	22.1 (93)	17.2	16.9	27.3	14.1	11.7	21.6	16.4
Emplois courants ⁵	% du PIB	1993	..	..	43.7	67.3	36.7	..	42.7	35.8
Ressources courantes	% du PIB	1993	..	..	40.1	59	36	..	36.8	31.7
Apports nets d'aide publique au développement										
	% du PNB	1993	1.23	0.36	0.32	1.33	0.49	..	0.34	0.19
Indicateurs du niveau de vie										
Consommation privée par habitant ³	\$EU	1993	9 826	7 780	8 412	9 240	13 730	3 617	10 942	16 444
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1990	378	260	307	418	441	29	361	568
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1991	515	273	340	687	603	143	445	553
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1991	423	187	400	468	406	175	434	814
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1993	3.2 (92)	2.9	4.1	3	3	0.9	1.5 (92)	2.3 (92)
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre		5	8.7	7.6	4.8	5.6	52.6	6.6	8.5 (92)
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)										
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1994	4	..	7.2	5.4	..	..	6.7	2.8
Prix à la consommation	%	1994	2.7	9	5.6	5.7	3.9	73	4.6	3.6
Commerce extérieur										
Exportations de marchandises, fob ⁶	Millions de \$EU	1994	34 645	17 072	73 129	61 122	70 467	18 456	205 170	512 627
En pourcentage du PIB	%	1994	30.9 (93)	19.6	15.2	31.1	27.4	14.1	20.1	7.7
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1994	5	6.1	10.5	3.4	6.4	9.5	6.1	7.1
Importations de marchandises, caf ⁶	Millions de \$EU	1994	27 345	25 967	92 182	51 730	68 126	22 976	227 026	663 256
En pourcentage du PIB	%	1994	23.3 (93)	29.9	19.1	26.3	26.5	17.6	22.3	10
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1994	2.9	6.6	5.2	1	3.2	37.9	2.8	7
Réserves officielles totale⁶										
	Millions de DTS	1994	13 033	10 627	28 475	15 929	23 790	4 911	28 094	43 350
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1994	5.7	4.9	3.7	3.7	4.2	2.6	1.5	0.8

* Aux prix et taux de change courants.

1. Sauf indication contraire.

2. Suivant définition retenue dans *Statistiques de la population active* de l'OCDE.

3. Converti à l'aide des Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) courantes.

4. Épargne brute = Revenu national disponible moins consommation privée et consommation des administrations publiques.

5. Emplois courants = Dépenses courantes en biens et services plus les changements courants et le revenu de la propriété.

6. L'or compris dans les réserves est évalué à 35 DTS l'once. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

10. Y compris les constructions non résidentielles.

Sources : Population et emploi : *Statistiques de la population active*, OCDE. PIB, FBCF et administrations publiques : *Comptes nationaux*, vol. 1, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, Statistiques. Indicateurs du niveau de vie : publications nationales diverses. Salaires et prix : *Principaux indicateurs économiques*, OCDE. Commerce extérieur : *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*, OCDE. Réserves officielles totales : *Statistiques financières internationales*, FMI.

**MAIN SALES OUTLETS OF OECD PUBLICATIONS
PRINCIPAUX POINTS DE VENTE DES PUBLICATIONS DE L'OCDE**

AUSTRALIA – AUSTRALIE

D.A. Information Services
648 Whitehorse Road, P.O.B 163
Mitcham, Victoria 3132 Tel. (03) 9210.7777
Fax: (03) 9210.7788

AUSTRIA – AUTRICHE

Gerold & Co.
Graben 31
Wien I Tel. (0222) 533.50.14
Fax: (0222) 512.47.31.29

BELGIUM – BELGIQUE

Jean De Lannoy
Avenue du Roi, Koningslaan 202
B-1060 Bruxelles Tel. (02) 538.51.69/538.08.41
Fax: (02) 538.08.41

CANADA

Renouf Publishing Company Ltd.
5369 Canotek Road
Unit 1
Ottawa, Ont. K1J 9J3 Tel. (613) 745.2665
Fax: (613) 745.7660

Stores:

71 1/2 Sparks Street
Ottawa, Ont. K1P 5R1 Tel. (613) 238.8985
Fax: (613) 238.6041

12 Adelaide Street West
Toronto, QN M5H 1L6 Tel. (416) 363.3171
Fax: (416) 363.5963

Les Éditions La Liberté Inc.
3020 Chemin Sainte-Foy
Sainte-Foy, PQ G1X 3V6 Tel. (418) 658.3763
Fax: (418) 658.3763

Federal Publications Inc.
165 University Avenue, Suite 701
Toronto, ON M5H 3B8 Tel. (416) 860.1611
Fax: (416) 860.1608

Les Publications Fédérales
1185 Université
Montréal, QC H3B 3A7 Tel. (514) 954.1633
Fax: (514) 954.1635

CHINA – CHINE

Book Dept., China National Publications
Import and Export Corporation (CNPIEC)
16 Gongti E. Road, Chaoyang District
Beijing 100020 Tel. (10) 6506-6688 Ext. 8402
(10) 6506-3101

CHINESE TAIPEI – TAIPEI CHINOIS

Good Faith Worldwide Int'l. Co. Ltd.
9th Floor, No. 118, Sec. 2
Chung Hsiao E. Road
Taipei Tel. (02) 391.7396/391.7397
Fax: (02) 394.9176

**CZECH REPUBLIC –
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE**

National Information Centre
NIS – prodejna
Konviktská 5
Praha 1 – 113 57 Tel. (02) 24.23.09.07
Fax: (02) 24.22.94.33

E-mail: nkposp@dec.niz.cz

Internet: http://www.nis.cz

DENMARK – DANEMARK

Munksgaard Book and Subscription Service
35, Nørre Søgade, P.O. Box 2148
DK-1016 København K Tel. (33) 12.85.70
Fax: (33) 12.93.87

J. H. Schultz Information A/S,
Herstedvang 12,
DK – 2620 Albertslung Tel. 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69

Internet: s-info@inet.uni.c.dk

EGYPT – ÉGYPTÉ

The Middle East Observer
41 Sherif Street
Cairo Tel. (2) 392.6919
Fax: (2) 360.6804

FINLAND – FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, P.O. Box 128
00100 Helsinki
Subscription Services/Agence d'abonnements :
P.O. Box 23
00100 Helsinki Tel. (358) 9.121.4403
Fax: (358) 9.121.4450

***FRANCE**

OECD/OCDE
Mail Orders/Commandes par correspondance :
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16 Tel. 33 (0)1.45.24.82.00
Fax: 33 (0)1.49.10.42.76
Telex: 640048 OCDE
Internet: Compte.PUBSINQ@oecd.org

Orders via Minitel, France only/
Commandes par Minitel, France
exclusivement : 36 15 OCDE

OECD Bookshop/Librairie de l'OCDE :
33, rue Octave-Feuillet
75016 Paris Tel. 33 (0)1.45.24.81.81
33 (0)1.45.24.81.67

Dawson
B.P. 40
91121 Palaiseau Cedex Tel. 01.89.10.47.00
Fax: 01.64.54.83.26

Documentation Française
29, quai Voltaire
75007 Paris Tel. 01.40.15.70.00

Economica
49, rue Héricart
75015 Paris Tel. 01.45.78.12.92
Fax: 01.45.75.05.67

Gibert Jeune (Droit-Économie)
6, place Saint-Michel
75006 Paris Tel. 01.43.25.91.19

Librairie du Commerce International
10, avenue d'Iéna
75016 Paris Tel. 01.40.73.34.60

Librairie Dunod
Université Paris-Dauphine
Place du Maréchal-de-Lattre-de-Tassigny
75016 Paris Tel. 01.44.05.40.13

Librairie Lavoisier
11, rue Lavoisier
75008 Paris Tel. 01.42.65.39.95

Librairie des Sciences Politiques
30, rue Saint-Guillaume
75007 Paris Tel. 01.45.48.36.02

P.U.F.
49, boulevard Saint-Michel
75005 Paris Tel. 01.43.25.83.40

Librairie de l'Université
12a, rue Nazareth
13100 Aix-en-Provence Tel. 04.42.26.18.08

Documentation Française
165, rue Garibaldi
69003 Lyon Tel. 04.78.63.32.23

Librairie Decitre
29, place Bellecour
69002 Lyon Tel. 04.72.40.54.54

Librairie Sauramps
Le Triangle
34967 Montpellier Cedex 2 Tel. 04.67.58.85.15
Fax: 04.67.58.27.36

A la Sorbonne Actual
23, rue de l'Hôtel-des-Postes
06000 Nice Tel. 04.93.13.77.75
Fax: 04.93.80.75.69

GERMANY – ALLEMAGNE

OECD Bonn Centre
August-Bebel-Allee 6
D-53175 Bonn Tel. (0228) 959.120
Fax: (0228) 959.12.17

GREECE – GRÈCE

Librairie Kauffmann
Stadiou 28
10564 Athens Tel. (01) 32.55.321
Fax: (01) 32.30.320

HONG-KONG

Swindon Book Co. Ltd.
Astoria Bldg. 3F
34 Ashley Road, Tsimshatsui
Kowloon, Hong Kong Tel. 2376.2062
Fax: 2376.0685

HUNGARY – HONGRIE

Euro Info Service
Margitsziget, Európa Ház
1138 Budapest Tel. (1) 111.60.61
Fax: (1) 302.50.35
E-mail: euroinfo@mail.matav.hu
Internet: http://www.euroinfo.hu/index.html

ICELAND – ISLANDE

Mál og Menning
Laugavegi 18, Pósthólf 392
121 Reykjavik Tel. (1) 552.4240
Fax: (1) 562.3523

INDIA – INDE

Oxford Book and Stationery Co.
Scindia House
New Delhi 110001 Tel. (11) 331.5896/5308
Fax: (11) 332.2639
E-mail: oxford.publ@access.net.in

17 Park Street
Calcutta 700016 Tel. 240832

INDONESIA – INDONÉSIE

Pdii-Lipi
P.O. Box 4298
Jakarta 12042 Tel. (21) 573.34.67
Fax: (21) 573.34.67

IRELAND – IRLANDE

Government Supplies Agency
Publications Section
4/5 Harcourt Road
Dublin 2 Tel. 661.31.11
Fax: 475.27.60

ISRAEL – ISRAËL

Praedicta
5 Shatner Street
P.O. Box 34030
Jerusalem 91430 Tel. (2) 652.84.90/1/2
Fax: (2) 652.84.93

R.O.Y. International
P.O. Box 13056
Tel Aviv 61130 Tel. (3) 546 1423
Fax: (3) 546 1442

E-mail: royil@netvision.net.il

Palestinian Authority/Middle East:
INDEX Information Services
P.O.B. 19502
Jerusalem Tel. (2) 627.16.34
Fax: (2) 627.12.19

ITALY – ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria, 1/1
50125 Firenze Tel. (055) 64.54.15
Fax: (055) 64.12.57

E-mail: licosa@ftbcc.it
Via Bartolini 29
20155 Milano Tel. (02) 36.50.83

Editrice e Libreria Herder
Piazza Montecitorio 120
00186 Roma Tel. 679.46.28
Fax: 678.47.51

Libreria Hoepfli
Via Hoepfli 5
20121 Milano
Tel. (02) 86.54.46
Fax: (02) 805.28.86

Libreria Scientifica
Dott. Lucio de Biasio 'Aeiou'
Via Coronelli, 6
20146 Milano
Tel. (02) 48.95.45.52
Fax: (02) 48.95.45.48

JAPAN – JAPON
OECD Tokyo Centre
Landic Akasaka Building
2-3-4 Akasaka, Minato-ku
Tokyo 107
Tel. (81.3) 3586.2016
Fax: (81.3) 3584.7929

KOREA – CORÉE
Kyoobo Book Centre Co. Ltd.
P.O. Box 1658, Kwang Hwa Moon
Seoul
Tel. 730.78.91
Fax: 735.00.30

MALAYSIA – MALAISE
University of Malaya Bookshop
University of Malaya
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru
59700 Kuala Lumpur
Malaysia
Tel. 756.5000/756.5425
Fax: 756.3246

MEXICO – MEXIQUE
OECD Mexico Centre
Edificio INFOTEC
Av. San Fernando no. 37
Col. Toriello Guerra
Tlalpan C.P. 14050
Mexico D.F.
Tel. (525) 528.10.38
Fax: (525) 606.13.07

E-mail: oecd@rtn.net.mx

NETHERLANDS – PAYS-BAS
SDU Uitgeverij Plantijnstraat
Externe Fondsen
Postbus 20014
2500 EA's-Gravenhage
Voor bestellingen:
Tel. (070) 37.89.880
Fax: (070) 34.75.778

Subscription Agency/Agence d'abonnements :
SWETS & ZEITLINGER BV
Heereweg 347B
P.O. Box 830
2160 SZ Lisse
Tel. 252.435.111
Fax: 252.415.888

NEW ZEALAND – NOUVELLE-ZÉLANDE
GPLegislation Services
P.O. Box 12418
Thorndon, Wellington
Tel. (04) 496.5655
Fax: (04) 496.5698

NORWAY – NORVÈGE
NIC INFO A/S
Ostensjoveien 18
P.O. Box 6512 Etterstad
0606 Oslo
Tel. (22) 97.45.00
Fax: (22) 97.45.45

PAKISTAN
Mirza Book Agency
65 Shahrah Quaid-E-Azam
Lahore 54000
Tel. (42) 735.36.01
Fax: (42) 576.37.14

PHILIPPINE – PHILIPPINES
International Booksources Center Inc.
Rm 179/920 Cityland 10 Condo Tower 2
HV dela Costa Ext cor Valero St.
Makati Metro Manila
Tel. (632) 817 9676
Fax: (632) 817 1741

POLAND – POLOGNE
Ars Polona
00-950 Warszawa
Krakowskie Przedmiescie 7
Tel. (22) 264760
Fax: (22) 265334

PORTUGAL
Livraria Portugal
Rua do Carmo 70-74
Apart. 2681
1200 Lisboa
Tel. (01) 347.49.82/5
Fax: (01) 347.02.64

SINGAPORE – SINGAPOUR
Ashgate Publishing
Asia Pacific Pte. Ltd
Golden Wheel Building, 04-03
41, Kallang Pudding Road
Singapore 349316
Tel. 741.5166
Fax: 742.9356

SPAIN – ESPAGNE
Mundi-Prensa Libros S.A.
Castelló 37, Apartado 1223
Madrid 28001
Tel. (91) 431.33.99
Fax: (91) 575.39.98
E-mail: mundiprensa@tsai.es
Internet: <http://www.mundiprensa.es>

Mundi-Prensa Barcelona
Consell de Cent No. 391
08009 – Barcelona
Tel. (93) 488.34.92
Fax: (93) 487.76.59

Libreria de la Generalitat
Palau Moja
Rambla dels Estudis, 118
08002 – Barcelona
(Suscripciones) Tel. (93) 318.80.12
(Publicaciones) Tel. (93) 302.67.23
Fax: (93) 412.18.54

SRI LANKA
Centre for Policy Research
c/o Colombo Agencies Ltd.
No. 300-304, Galle Road
Colombo 3
Tel. (1) 574240, 573551-2
Fax: (1) 575394, 510711

SWEDEN – SUÈDE
CE Fritzes AB
S-106 47 Stockholm
Tel. (08) 690.90.90
Fax: (08) 20.50.21

For electronic publications only/
Publications électroniques seulement
STATISTICS SWEDEN
Informationsservice
S-115 81 Stockholm
Tel. 8 783 5066
Fax: 8 783 4045

Subscription Agency/Agence d'abonnements :
Wennergren-Williams Info AB
P.O. Box 1305
171 25 Solna
Tel. (08) 705.97.50
Fax: (08) 27.00.71

Liber distribution
International organizations
Fagerstagatan 21
S-163 52 Spanga

SWITZERLAND – SUISSE
Maditec S.A. (Books and Periodicals/Livres
et périodiques)
Chemin des Palettes 4
Case postale 266
1020 Renens VD 1
Tel. (021) 635.08.65
Fax: (021) 635.07.80

Librairie Payot S.A.
4, place Pépînet
CP 3212
1002 Lausanne
Tel. (021) 320.25.11
Fax: (021) 320.25.14

Librairie Unilivres
6, rue de Candolle
1205 Genève
Tel. (022) 320.26.23
Fax: (022) 329.73.18

Subscription Agency/Agence d'abonnements :
Dynapresse Marketing S.A.
38, avenue Vibert
12-53175 Bonn (Germany)
Tel. (022) 308.08.70
Fax: (022) 308.07.99

See also – Voir aussi :
OECD Bonn Centre
August-Bebel-Allee 6
D-53175 Bonn (Germany)
Tel. (0228) 959.120
Fax: (0228) 959.12.17

THAILAND – THAÏLANDE
Suksit Siam Co. Ltd.
113, 115 Fuang Nakhon Rd.
Opp. Wat Rajabophit
Bangkok 10200
Tel. (662) 225.9531/2
Fax: (662) 222.5188

TRINIDAD & TOBAGO, CARIBBEAN TRINITE-ET-TOBAGO, CARAÏBES
Systematics Studies Limited
9' Watts Street
Curepe
Trinidad & Tobago, W.I.
Tel. (1809) 645.3475
Fax: (1809) 662.5654

E-mail: tobe@trinidad.net

TUNISIA – TUNISIE
Grande Librairie Spécialisée
Fendri Ali
Avenue Haffouz Imm El-Intilaka
Bloc B 1 Sfax 3000
Tel. (216-4) 296 855
Fax: (216-4) 298.270

TURKEY – TURQUIE
Kültür Yayinlari Is-Türk Ltd.
Attatürk Bulvari No. 191/Kat 13
06684 Kavaklıdere/Ankara
Tel. (312) 428.11.40 Ext. 2458
Fax : (312) 417.24.90

Dolmabahce Cad. No. 29
Besiktas/Istanbul
Tel. (212) 260 7188

UNITED KINGDOM – ROYAUME-UNI
The Stationery Office Ltd.
Postal orders only:
P.O. Box 276, London SW8 5DT
Gen. enquiries
Tel. (171) 873 0011
Fax: (171) 873 8463

The Stationery Office Ltd.
Postal orders only:
49 High Holborn, London WC1V 6HB
Branches at: Belfast, Birmingham, Bristol,
Edinburgh, Manchester

UNITED STATES – ÉTATS-UNIS
OECD Washington Center
2001 L Street N.W., Suite 650
Washington, D.C. 20036-4922
Tel. (202) 785.6323
Fax: (202) 785.0350

Internet: washcont@oecd.org

Subscriptions to OECD periodicals may also be placed through main subscription agencies.

Les abonnements aux publications périodiques de l'OCDE peuvent être souscrits auprès des principales agences d'abonnement.

Orders and inquiries from countries where Distributors have not yet been appointed should be sent to: OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Les commandes provenant de pays où l'OCDE n'a pas encore désigné de distributeur peuvent être adressées aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

12-1996

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 97 37 2 P) ISBN 92-64-25981-3 – n° 49814 1997

ISSN 0304-3363