

ÉMERGENTES
ÉCONOMIES
TRANSITION

Études économiques
de l'OCDE

Fédération
de Russie

ÉCONOMIE

OCDE 

Mars 2000

© OCDE, 2000

© 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 afférentes 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.

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE
1999-2000**

Fédération de Russie



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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 Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

CENTRE DE L'OCDE POUR LA COOPÉRATION AVEC LES NON-MEMBRES

Le Centre de l'OCDE pour la coopération avec les non-membres (CCNM) a pour mission de promouvoir et de coordonner la coopération et le dialogue sur les politiques à suivre entre l'OCDE et les économies extérieures à la zone de l'OCDE. L'Organisation entretient actuellement des liens de coopération avec quelque 70 économies non membres.

A travers ses programmes de coopération avec les non-membres le but essentiel du CCNM est de mettre les ressources, riches et variées, que l'OCDE a développées pour ses propres Membres, à la disposition des économies non membres intéressées. Au nombre de ces ressources, on peut citer, par exemple, ses méthodes de coopération sans équivalent qui sont le fruit d'une longue expérience; l'inventaire des pratiques optimales dans la plupart des domaines de l'action publique qui a été dressé à partir de l'expérience des pays Membres; le dialogue permanent entre hauts responsables venus des capitales, renforcé par le processus des examens mutuels; la capacité de l'OCDE de traiter les questions pluridisciplinaires. Toutes ces activités s'appuient sur une vaste base de données rétrospectives et sur les solides capacités d'analyse du Secrétariat. De la même manière, les pays Membres eux-mêmes bénéficient des échanges d'expériences avec des experts et de hauts responsables des économies non membres.

Les programmes du CCNM couvrent les principaux domaines d'action des gouvernements dans lesquels l'OCDE dispose de compétences et qui présentent un intérêt mutuel pour les Membres et les non-membres. Parmi ces domaines figurent le suivi de l'évolution économique, l'ajustement structurel par le biais de politiques sectorielles, la politique commerciale, l'investissement international, la réforme du secteur financier, la fiscalité internationale, l'environnement, l'agriculture, le marché du travail, l'éducation et la politique sociale, ainsi que l'innovation et le développement technologique.

Published also in English.

© OCDE 2000

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

Évaluation et recommandations	9
Introduction	35
I. Situation macroéconomique	39
La crise financière de 1997-98 : ses causes et ses conséquences	40
Après une période de baisse, la production se redresse péniblement	53
La balance des paiements : une évolution en dents de scie	63
La politique monétaire est soumise à de nouvelles tensions	65
Le budget fédéral et la politique budgétaire	70
Dette publique	75
Revenu, emploi et bien-être	79
Restructuration et réglementation des banques commerciales : une tâche gigantesque	84
II. Démonétisation : causes et conséquences pour l'action des pouvoirs publics	95
Démonétisation et substituts de la monnaie : tendances récentes	96
Les causes de la démonétisation	106
La baisse de la part des substituts de la monnaie en 1999	124
Actions envisageables	126
III. Fédéralisme budgétaire	131
Le fédéralisme budgétaire et le cas de la Russie	133
Les principales institutions du fédéralisme budgétaire en Russie	135
Partage des recettes, affectation des dépenses et transferts : le système officiel	143
Les effets du système : équilibre budgétaire, incitations et crise financière régionale	155
Actions et réformes envisageables	168
Notes	172
Bibliographie	185
<i>Annexes</i>	
I. Affectation des dépenses dans la Fédération de Russie	195
II. Le cadre juridique des emprunts infranationaux	199



Encadrés

1. Évolution récente de la législation et des procédures fiscales fédérales	74
2. Restructuration des GKO-ÓFZ	77
3. La restructuration des banques commerciales et l'ARKO	88
4. Le programme de la région de Perm en vue d'accroître la part des versements monétaires dans les recettes fiscales	129
5. Organisation du système budgétaire russe	137
6. Accords entre l'État fédéral et les administrations régionales sur les relations budgétaires intergouvernementales	141
7. Modifications des lois et règlements fiscaux et budgétaires en 1999	147
8. Les administrations régionales peuvent-elles ouvertement soustraire des recettes fiscales fédérales ?	164

Tableaux

1. Indicateurs économiques de base	40
2. Indice en volume des principaux produits d'exportation de la Russie	58
3. Balance des paiements	64
4. Le budget fédéral	71
5. Le budget des administrations publiques	73
6. Dette publique extérieure	78
7. Quelques indicateurs des bilans des 30 premières banques commerciales	91
8. Types de paiements dans les grandes entreprises et les monopoles naturels, par branche d'activité, décembre 1998	100
9. Corrélations entre les substituts de la monnaie et certaines variables économiques dans l'ensemble des régions russes	104
10. Organes budgétaires russes opérant dans les régions	139
11. Indicateurs d'asymétrie du fédéralisme budgétaire	142
12. Décentralisation des finances publiques en Russie	143
13. Composition des recettes budgétaires régionales et locales	145
14. Quote-part des budgets locaux pour les principaux impôts réglementés	149
15. Principaux mandats fédéraux en 1998	152
16. Transferts prévus et effectifs du FSFSF à certaines régions	155
17. Indicateurs du déséquilibre budgétaire infranational	159
18. Fonds extra-budgétaires publics (fédéraux) territoriaux en proportion des recettes des budgets régionaux consolidés	162
19. Volume et structure de la dette et des garanties de prêts infranationales dans 53 régions	167

Graphiques

1. Flux de capitaux à court terme, balances des opérations courantes et déficit fédéral	42
2. Le marché boursier russe : de l'embellie à la récession	44
3. Position ouverte en devises et avoirs des banques commerciales russes en obligations publiques	46
4. Taux d'intérêt des GKO et des euro-obligations	48
5. Recettes fiscales fédérales en espèces et en substituts de la monnaie	49
6. Le poids croissant de la dette fédérale	50
7. Indices de volume du PIB	53

8. Production industrielle	55
9. Prix des principales exportations russes	56
10. Valeur en dollars des importations et des exportations	56
11. Substitution aux importations dans l'industrie russe	59
12. Indice des prix à la consommation, indice des prix à la production, hausse des prix de l'énergie et des transports	60
13. Taux de change effectifs	61
14. Investissements en capital fixe	62
15. Hausse mensuelle de l'IPC et taux de change	66
16. M2 en termes nominaux ou en termes réels	67
17. Réserves internationales d'or et de devises de la Banque centrale	69
18. La dette publique en pourcentage du PIB	78
19. Chômage	80
20. Chômage et périodes de non-activité	80
21. Revenus réels, salaires et pensions	81
22. Chiffre d'affaires du commerce de détail	83
23. Dépôts réels des ménages auprès des banques commerciales	85
24. Rentabilité des 30 premières banques russes	90
25. Part des recettes non monétaires des entreprises industrielles	97
26. Part des recettes non monétaires des grandes entreprises et des monopoles naturels	98
27. Valeur réelle des ressources levées par les banques commerciales au moyen d'émissions de <i>veksels</i>	99
28. Arriérés des entreprises	101
29. Recettes non monétaires en pourcentage des recettes fiscales fédérales et des recettes fiscales régionales consolidées	103
30. Crédit commercial du secteur non financier, transactions non monétaires et rendement moyen des GKO	108
31. Indices réels des prix de l'électricité, du gaz, et des transports	115
32. Substituts de la monnaie et arriérés d'impôts envers les budgets consolidés régionaux et fédéraux, 1997	120
33. Arriérés de salaires	123
34. Baisse de la part des substituts de la monnaie dans les recettes fiscales et intensité d'exportations régionale	125
35. Part des budgets infranationaux dans les recettes totales d'un certain nombre d'États fédéraux	144
36. Volume et structure des transferts et prêts fédéraux aux sujets de la Fédération	154
37. Financement des déficits des budgets régionaux consolidés, 1995-1998	157
38. Ratios infranationaux remboursements/emprunts	158
39. Arriérés de salaires infranationaux et crédits fédéraux	161
40. Dette intérieure infranationale accumulée depuis 1995	166

STATISTIQUES DE BASE DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE
(1998 sauf indication contraire)

PAYS	Superficie (milliers de km ²)	17 075
	Superficie agricole (milliers de km ²)	2 220
POPULATION	Population (milliers, fin d'année)	146 338
	Habitants par km ² (fin d'année)	8.6
	Croissance annuelle moyenne de la population (pourcentage, 1992-98)	-0.5
	Emploi (millions, fin d'année)	63.3
	Par secteur (pourcentage du total, 1997)	
	Entreprises et organismes publics et municipaux	40.1
	Secteur privé	39.9
	Entreprises mixtes	18.3
	Par branches d'activité (pourcentage du total, 1997)	
	Industrie	23.0
	Agriculture et sylviculture	13.7
	Construction	8.7
	Taux de chômage (pourcentage de la population active, fin d'année)	13.3
	Habitants des grandes villes (milliers)	
	Moscou	8 299
Saint-Petersbourg	4 163	
Nizhniï Novgorod	1 364	
Novosibirsk	1 446	
GOVERNEMENT/ 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	6
	Administrations régionales	
	Sujets de la Fédération, <i>dont</i> :	89
	Républiques	21
	<i>Krais</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	
PRODUCTION	PIB (milliards de roubles, prix courants)	2 685
	PIB par habitant (dollars EU, taux de change de marché)	1 862
FINANCES PUBLIQUES	Recettes des administrations publiques (pourcentage du PIB)	30
	Dépenses des administrations publiques (pourcentage du PIB)	35
	Dette publique intérieure (pourcentage du PIB, fin d'année)	28
COMMERCE ET FINANCES EXTÉRIEURES	Exportations de biens et de services (milliards de dollars EU)	87.5
	Importations de biens et de services (milliards de dollars EU)	73.6
	Réserves de change brutes de la Banque centrale (milliards de dollars EU, fin 1999)	12.5
	Dette publique extérieure brute (pourcentage du PIB, fin d'année)	54.5
MONNAIE	Unité monétaire : rouble	
	Unités monétaires par dollar EU (moyenne de la période) :	
	Année 1999	24.6
Décembre 1999	26.8	

Le projet d'Étude a été préparé par John Litwack et Douglas Sutherland, sous la supervision de Silvana Malle. Un consultant principal, Aleksei Lavrov, a largement contribué. Vladimir Shuvalov, Vladimir Capelik, et Sergei Aleksashenko ont également participé en qualité de consultants. L'assistance technique a été assurée par Laura Garcia, Béatrice Guérard et Oleg Zasov, et le secrétariat par Hazel Rhodes et Anne Prioul. L'Étude s'inscrit dans le cadre du programme du CCNM 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 7 décembre 1999.

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

Évaluation et recommandations

La performance économique de la Fédération de Russie au cours d'une décennie de transition a été décevante

C'est dans le contexte du redressement de l'économie russe après la crise majeure de 1998 que se situe le présent réexamen des politiques économiques menées tout au long de la décennie de transition. Si la Russie a progressé quelque peu vers la mise en place d'une économie de marché ces dix dernières années, la performance économique a été décevante. Les progrès de la stabilisation économique depuis 1995, qui s'étaient traduits en 1997 par de légers gains en matière de production, de niveau de vie et de développement des marchés de capitaux, faisaient espérer que l'économie russe avait finalement franchi un cap et que croissance économique et progrès social étaient désormais en marche. Mais ces espoirs ont rapidement été déçus avec la grande crise financière de 1998 et le fléchissement économique qui a suivi. La crise a eu un impact négatif dans plusieurs domaines où les progrès avaient été les plus impressionnants en 1994-97, notamment la crédibilité de la politique monétaire et la réglementation des banques commerciales et des marchés de capitaux. Les importantes initiatives lancées pour renforcer les mécanismes de faillite et le gouvernement d'entreprise ont souffert de la paralysie quasi totale des marchés nationaux de capitaux depuis le milieu de 1998. La crise a frappé tout particulièrement les nouvelles entreprises, qui évoluent surtout dans le secteur des services et du commerce d'importation.

L'Étude de l'OCDE de 1997 mettait en évidence des tendances peu tenables

Tout en se félicitant de certaines avancées récentes, l'*Étude économique de l'OCDE sur la Fédération de Russie* publiée en 1997 mettait en lumière des tendances non tenables dans le domaine budgétaire à tous les niveaux de l'administration, se traduisant par un creusement des déficits budgétaires, un endettement public en forte hausse et un recours accru

aux substituts de la monnaie dans les opérations budgétaires. L'Étude insistait aussi sur les causes structurelles de ces évolutions budgétaires inquiétantes, y compris le mauvais fonctionnement du régime fiscal et l'absence de clarté dans les relations budgétaires fédéralistes. Les efforts de recouvrement déployés au niveau fédéral sous l'effet de l'urgence, de façon peu perspicace et souvent en marge de la légalité, étaient contraires à l'objectif essentiel de mise en place d'un régime fiscal viable, offrant de fortes incitations à réaliser des bénéfices et à acquitter l'impôt. Ces efforts ont aussi affaibli la position des créanciers autres que l'État vis-à-vis des entreprises insolvables, facteur qui a empêché les banques commerciales de constituer des portefeuilles de prêts rentables et de remplir leur rôle d'intermédiaires financiers. Dans ce contexte, malgré les progrès remarquables de la réglementation des banques commerciales entre 1994 et 1997, la plupart des banques en sont venues à dépendre d'importants portefeuilles de titres d'emprunts publics ou d'une coopération financière spéciale avec des organes du pouvoir d'État. En outre, l'*Étude économique de l'OCDE de 1997* mettait en évidence une concentration croissante de l'activité financière et économique au sein de grands groupes financiers-industriels, dont beaucoup entretenaient des relations spéciales avec les institutions publiques. L'absence correspondante de transparence des politiques économiques dans les domaines de la privatisation et de la concurrence, notamment, associée à une fiscalité lourde et instable, a contribué à un environnement peu propice aux investissements intérieurs et étrangers en capital fixe. En conséquence, les entrées importantes de capitaux étrangers en Russie à la fin de 1996 et au premier semestre de 1997 consistaient essentiellement en investissements de portefeuille à court terme, surtout dans des titres d'emprunt publics (GKO).

L'Étude de 1997 soulignait la nécessité d'une accélération de la réforme structurelle

Sur la base de cette évaluation, l'Étude de 1997 concluait que « l'économie ne décollera pas sans de nouvelles réformes en profondeur ». Elle estimait indispensables une grande réforme des impôts, des progrès dans les relations budgétaires fédéralistes, une amélioration des conditions des investissements en capital fixe, une modification de la législation et des procédures de faillite et des mesures

générales pour favoriser l'État de droit et la loyauté de la concurrence. Elle exprimait l'espoir que le mandat vigoureux de réforme issu des élections présidentielles de 1996, de même qu'une inflation relativement faible et stable, le succès de la restructuration de la dette étrangère et certaines évolutions favorables sur les marchés financiers au début de 1997, seraient l'occasion de progrès majeurs dans le programme vital de réforme structurelle.

La sortie de la crise

Les déséquilibres budgétaires tendanciels et les problèmes structurels ont rendu l'économie très vulnérable face à des changements de l'environnement extérieur

Les ouvertures particulières qui ont caractérisé la période 1996-97 se sont en fait révélées très limitées. Le marché boursier s'est effondré à la fin octobre 1997, sa chute entraînant un arrêt des entrées de capitaux et une pression croissante sur le rouble. Les taux d'intérêt intérieurs ont grimpé, générant une rapide poussée de l'endettement public et, finalement, une crise financière généralisée au milieu de 1998. Deux grands facteurs exogènes, liés l'un et l'autre à la tourmente financière en Asie, ont contribué à ce revirement alarmant des marchés financiers russes : la forte baisse des prix des principaux biens exportés et l'attitude généralement plus prudente des investisseurs à l'égard des marchés émergents. Les déséquilibres budgétaires tendanciels et les problèmes structurels résumés ci-dessus ont rendu l'économie très vulnérable à des changements de l'environnement extérieur. De fait, l'ensemble du programme d'assainissement budgétaire et de gestion de la dette de 1997 reposait sur le principe que les taux d'intérêt relativement faibles récemment observés sur les obligations publiques étaient appelés à se maintenir. Dans le contexte de la Russie, cela supposait que les entrées de capitaux restent toujours aussi dynamiques. Les entrées de capitaux, de même que l'excédent substantiel de la balance des opérations courantes, avaient été essentiellement financés par de larges déficits budgétaires en 1996 et 1997. Une fois que ces entrées ont cessé et que la balance des opérations courantes s'est affaiblie, les objectifs de la politique monétaire sont devenus incompatibles avec les importants déséquilibres budgétaires.

Les mesures d'urgence visant à rétablir une certaine stabilité macroéconomique ont été efficaces

Outre son effet négatif direct sur un grand nombre de secteurs de la réforme structurelle, la crise d'août 1998 a détourné en grande partie l'attention des pouvoirs publics des objectifs à moyen terme au profit de mesures d'urgence destinées à rétablir la stabilité macroéconomique. Après la dépréciation rapide du rouble et le quasi-effondrement des marchés financiers au deuxième semestre de 1998, le gouvernement et la Banque centrale ont reconnu qu'il existait une véritable menace d'hyperinflation et ont cherché à prévenir ce risque au moyen de politiques macroéconomiques assez restrictives. Ces politiques ont été d'autant plus efficaces que la balance des opérations courantes s'est considérablement renforcée à la suite d'une baisse de plus de 40 pour cent des importations. Après une période de dépréciation très rapide et d'inflation, l'inflation mensuelle est tombée à moins de 3 pour cent depuis février 1999, tandis que le rouble est resté stable aux alentours de 25 roubles pour un dollar durant la majeure partie de 1999.

Mais les enjeux de politique monétaire sont énormes et rendent importante la préservation de l'indépendance de la Banque centrale

La loi de 1995 sur la Banque centrale accordait une grande indépendance aux autorités monétaires, dont les objectifs se limitaient à la défense de la monnaie, au fonctionnement efficient du système des paiements et à la réglementation bancaire. Depuis la crise, toutefois, la Banque centrale a été politiquement incitée à adopter une stratégie d'action monétaire ayant aussi pour objectif plus général de stimuler l'activité économique réelle. La direction de la Banque a jusqu'ici résisté à ces pressions et poursuit une politique indépendante conforme aux objectifs de la loi de 1995. Dans le contexte actuel de la Russie, la préservation de l'indépendance de la Banque centrale est importante pour la réalisation de la stabilité macroéconomique et le rétablissement de la crédibilité de la politique monétaire. Les exigences pesant actuellement sur la politique monétaire sont déjà énormes et la stabilité économique reste fragile. Les réserves internationales sont encore faibles et constamment sollicitées pour le service de la dette extérieure.

La Russie doit procéder à une restructuration majeure de sa dette extérieure pour se remettre sur les rails et renforcer sa crédibilité internationale

Après la dépréciation spectaculaire de la monnaie, la charge de la dette extérieure est devenue si importante que le service de tous les paiements prévus n'a plus été possible. De fait, honorer tous les paiements aurait conduit à consacrer au seul service de la dette extérieure plus de 80 pour cent des recettes fiscales fédérales prévues pour 1999. Dans ces conditions, le gouvernement russe a choisi de n'assurer que le service de la dette extérieure contractée par la Fédération de Russie elle-même, à l'exclusion de la dette héritée de l'Union soviétique. Les négociations se poursuivent sur les accords de restructuration de la dette, dont la Russie a besoin pour se remettre sur les rails et renforcer sa crédibilité auprès de la communauté internationale.

L'affaiblissement du rouble a jeté les bases d'une reprise du PIB induite par l'activité industrielle

L'affaiblissement du rouble a jeté les bases d'une reprise du PIB induite par l'activité industrielle. Après avoir fortement diminué lors de la crise, la production industrielle a commencé de se redresser assez rapidement à la fin de 1998. La rapidité de cette reprise s'explique en partie par la faible dépendance historique de la plupart des entreprises russes à l'égard du financement externe, facteur qui a limité l'incidence de la crise financière et bancaire sur le secteur réel. Le PIB a retrouvé son niveau antérieur à la crise au milieu de 1999, grâce à une expansion des activités d'exportation et de remplacement des importations. L'ajustement relativement rapide des entreprises industrielles aux nouvelles conditions économiques met en évidence les progrès réels accomplis par la Fédération de Russie vers la mise en place d'une économie de marché. Outre l'affaiblissement du rouble, la reprise industrielle a aussi été encouragée par des mouvements favorables des prix de certaines des principales exportations de la Russie en 1999.

Mais certains des facteurs soutenant cette croissance pourraient n'être que temporaires

Si la reprise industrielle constitue une réaction généralement saine à la dépréciation du taux de change, certains des facteurs de cette expansion pourrait n'être que temporaires. Les majorations des prix réglementés de l'énergie et des transports sont restées très en deçà de la hausse des prix à la production et à la consommation, ce qui a vraisemblablement engendré des distorsions de prix favorisant les entreprises manufacturières à forte intensité énergétique et

conduit à s'interroger sur la qualité globale de la reprise industrielle. Une balance des opérations courantes plus forte et le rétablissement de la demande « normale » de roubles ont suscité une appréciation en termes réels de la monnaie russe depuis le deuxième trimestre de 1999, processus qui pourrait en fin de compte contribuer au ralentissement de l'expansion industrielle. Autre frein à la croissance : l'investissement en capital fixe n'a pas repris en même temps que la production en 1998, restant proche de son bas niveau de 1998. L'activité des petites entreprises a aussi continué de souffrir en 1999.

Une appréciation réelle du rouble est à attendre, et les politiques en matière de prix de l'énergie et des transports appellent une attention particulière

Dans le contexte de la reprise économique, une appréciation réelle du rouble est naturelle et devrait être attendue par le gouvernement russe. Étant donné les contraintes qui pèsent actuellement sur la politique macroéconomique, toute tentative de contrôler ouvertement le taux de change réel n'aurait vraisemblablement qu'un succès très limité et pourrait mettre en danger la stabilité économique. Le maintien à un bas niveau des prix des facteurs de production pour les entreprises industrielles pourrait avoir d'importants coûts économiques. Si certaines entreprises manufacturières peuvent bénéficier de la faiblesse des prix de l'énergie et des transports, un écart prononcé entre la demande intérieure et l'offre intérieure de ces produits entraînera des distorsions, des pertes de bien-être économique et une augmentation des distributions décidées par voie administrative et de la corruption. Un niveau artificiellement bas des prix de l'énergie pourrait aussi affaiblir les incitations à la restructuration en faveur de technologies efficaces du point de vue énergétique, tâche particulièrement importante compte tenu de la nature de l'infrastructure héritée de l'URSS. Enfin, sous l'effet conjugué de marchés de capitaux déprimés, de taxes à l'exportation élevées et du maintien à un bas niveau des prix intérieurs de l'énergie, le secteur énergétique pourrait être privé d'une grande partie des ressources ou des incitations dont il a besoin pour réaliser des investissements. Il faudrait donc s'attacher tout particulièrement à procéder à des ajustements dans les prix réglementés de l'énergie et des transports.

La réalisation d'un budget fédéral relativement austère pour 1999 semble en bonne voie

Un rouble plus faible, la reprise de la production industrielle et l'ajustement de la politique budgétaire ont atténué quelque peu les pressions pesant sur le budget fédéral en 1999. La réalisation d'un budget fédéral relativement austère en 1999, qui prévoit un excédent primaire de 2 pour cent du PIB semble être en bonne voie. Une appréciation de la valeur en roubles des recettes d'exportation et une augmentation de la part des recettes de la TVA allant à l'administration centrale ont considérablement amélioré les rentrées d'impôts fédérales. Outre l'augmentation des recettes globales, l'administration fédérale a réussi, ce qui n'était pas une tâche aisée, à recouvrer tous les impôts en espèces depuis le deuxième trimestre de 1999. Cela contraste avec un recours important à divers substituts de la monnaie par le passé. La poursuite de l'objectif d'un excédent primaire de 2 pour cent a sensiblement pesé sur les dépenses hors intérêts en termes réels, mais cette politique sera vraisemblablement difficile à maintenir étant donné les difficultés de plus en plus aiguës dans lesquelles se débat une grande partie de la population.

La réforme fiscale reste un impératif majeur

La nature du régime fiscal russe, qui souffre d'un nombre excessif de taux d'imposition, réglementations et exemptions constamment modifiés, constitue depuis longtemps un obstacle majeur à la transition économique de la Russie. Ce régime encourage la fraude fiscale et nuit aux incitations en faveur de l'investissement et de la restructuration. Après de nombreuses années de confrontation politique et d'atermoiements, une première partie (générale) d'un code des impôts a finalement été intégrée dans une loi le 1^{er} janvier 1999. La première partie du Code des impôts limite considérablement le nombre et les types d'impôts qui peuvent être utilisés aux différents niveaux de l'administration. Néanmoins, les règles entourant ces divers impôts, ainsi que les exemptions, sont encore déterminées dans une large mesure de façon discrétionnaire, soit durant l'élaboration du budget annuel soit par décret gouvernemental. En outre, la crise a encore accentué les incertitudes entourant les politiques fiscales. On peut espérer que le succès préliminaire de l'action d'assainissement budgétaire du gouvernement russe en 1999 encouragera de nouvelles initiatives en faveur de la mise en place d'un régime fiscal efficace et

gérable. On doit envisager notamment une véritable répartition des responsabilités fiscales entre les différents niveaux d'administration (voir ci-après).

La pauvreté et les difficultés sociales se sont aggravées pour une grande partie de la population

Malgré le redressement du PIB, les revenus réels restent considérablement plus faibles qu'avant la crise, alors que la pauvreté et les difficultés sociales se sont aggravées pour une grande partie de la population. Cette dégradation se répercute sur les indicateurs démographiques, sanitaires et économiques. Les problèmes auxquels se trouve ainsi confrontée la politique sociale mettent encore davantage en évidence les carences des régimes de sécurité sociale et santé. Les retraités ont particulièrement souffert des baisses en valeur réelle des pensions, alors que la crise a entraîné le report d'une grande initiative de réforme des régimes de retraite lancée en 1997-98. Le chômage s'est aussi sensiblement aggravé dans les premiers mois de la crise, mais il a un peu diminué avec la reprise industrielle.

Le gouvernement dispose de moyens financiers très limités pour faire face aux problèmes actuels de politique sociale

Le gouvernement russe dispose de moyens financiers très limités pour faire face aux enjeux actuels de la politique sociale, compte tenu en particulier de la charge importante du service de la dette extérieure et de l'effondrement de la plupart des marchés intérieurs de titres de la dette infranationale. Les dépenses réelles au titre des mesures sociales ont baissé en 1999, au moment même où elles étaient le plus nécessaires. Il importe néanmoins que le gouvernement continue de progresser le plus possible dans la mise en œuvre de politiques visant à mieux cibler l'assistance sociale et à établir les bases de régimes de retraite et de santé financièrement autonomes. Le niveau nominal général des pensions devra être relevé. Une prochaine étude de l'OCDE sur la politique sociale de la Russie formulera des conseils plus concrets à l'intention des pouvoirs publics. Une appréciation générale concernant le partage des responsabilités en matière de dépenses sociales est présentée ci-dessous dans le cadre de l'examen du fédéralisme budgétaire.

Restructuration et réglementation des banques

La réglementation et la restructuration des banques commerciales soulèvent d'énormes enjeux

La restructuration et la réglementation des banques commerciales soulèvent d'énormes enjeux pour la Banque centrale et le gouvernement russe. La forte dévaluation du rouble et le quasi-effondrement des marchés des valeurs mobilières ont laissé exsangues la majorité des grandes banques moscovites confrontées à des problèmes d'insolvabilité, d'illiquidité, de sous-capitalisation et de pertes. Au lendemain de la crise, la Banque centrale a pris des mesures d'urgence qui se sont révélées dans l'ensemble efficaces pour restaurer le système de paiements et éviter que d'autres banques ne subissent des retraits massifs de fonds. Depuis lors, la Banque centrale doit s'atteler à deux très lourdes tâches en matière de réglementation bancaire : la liquidation ou le redressement des grandes banques moscovites insolubles et sous-capitalisées, et la surveillance étroite de toutes les banques étant donné l'érosion générale de leur rentabilité et la dégradation de la qualité des portefeuilles d'actifs.

Le redressement ou la liquidation des grandes banques insolubles a été problématique

Le redressement ou la liquidation des grandes banques insolubles a été particulièrement problématique. Au lendemain de la crise, la Banque centrale et le gouvernement n'avaient ni les ressources nécessaires à la recapitalisation ni le poids politique ou juridique requis pour faire face à des faillites ou des liquidations. Même les tentatives faites simplement pour retirer les agréments de deux grandes banques insolubles ont été contestées et les tribunaux les ont annulées. Dans ces conditions, très peu de progrès ont été réalisés dans la restructuration bancaire depuis le milieu de 1999. Les banques sous-capitalisées et insolubles, tout en n'honorant plus leurs engagements, ont continué d'opérer dans le cadre d'incitations totalement faussées, ce qui a conduit à un démembrement généralisé des actifs. Ultérieurement, le processus de restructuration bancaire a été relancé par deux nouvelles lois, adoptées en février et juin 1999 sur la faillite des institutions financières et la mise en place de la nouvelle Agence pour la restructuration des organismes de crédit (ARKO). Au milieu de 1999, la Banque centrale a finalement aussi retiré leur agrément à six grandes banques moscovites, engageant un processus

obligatoire désormais incontournable de faillite et de liquidation. Le ministère Antimonopoles a aussi été chargé récemment de surveiller la concurrence dans le secteur bancaire et sur les marchés financiers.

La nouvelle législation concernant la restructuration bancaire attribue de larges pouvoirs et responsabilités à la Banque centrale et à ARKO

La nouvelle législation attribue de très larges pouvoirs et responsabilités à la Banque centrale et à l'Agence pour la restructuration des organismes de crédit (ARKO), par rapport aux autres institutions ayant des créances sur des banques insolubles. C'est peut-être la meilleure solution dans le contexte particulier de la Russie, marqué par d'importants conflits potentiels d'intérêt entre les créanciers concurrents de ces banques, qui appartiennent pour beaucoup à de gros groupes financiers-industriels. La Banque centrale et l'ARKO devront toutefois s'efforcer de rester objectives et de faire preuve de détachement, en faisant bien la part entre les intérêts respectifs des créanciers des banques, des déposants et des actionnaires. Elles doivent aussi identifier rapidement les banques en difficulté, nommer des administrateurs temporaires qualifiés et allouer de façon efficace des ressources très rares pour le refinancement et la recapitalisation. Le processus de faillite ne peut s'engager tant que la Banque centrale n'a pas retiré l'agrément de la banque concernée, alors que des retards, même très courts, pourraient nuire gravement aux intérêts des créanciers ou des déposants. Le processus de restructuration bancaire mettra donc constamment à l'épreuve la Banque centrale et l'ARKO et sera aussi inévitablement une source de controverses dans les années à venir.

Après la crise, les banques ne disposent plus que de moyens très limités pour accroître leur rentabilité

Du fait de la crise, un grand nombre de banques ne disposent plus que de moyens très limités pour accroître leur rentabilité. Les valeurs mobilières, en particulier les bons du Trésor (GKO), étaient une source importante de profits bancaires avant 1998. Ce marché s'est pratiquement effondré et les coefficients de risque appliqués aux titres nationaux ont été considérablement relevés dans les réglementations prudentielles. La crise a aussi entraîné une dégradation sensible de la qualité des portefeuilles de prêts, en particulier pour la fraction importantes des prêts libellés en devises. L'environnement juridique et institutionnel de l'économie russe fait qu'il est difficile pour la

plupart des banques commerciales de maintenir des portefeuilles de prêts rentables, alors que les nouvelles réglementations exigent la constitution de provisions atteignant 40 pour cent, même pour les prêts performants. Les soldes globaux des banques commerciales témoignent d'une très grande liquidité, avec très peu de nouveaux crédits et une grande part d'actifs détenus sous forme de numéraire ou de dépôts bancaires en devises. La rentabilité globale du secteur bancaire russe reste très négative. Face aux problèmes graves rencontrés par le secteur, la Banque centrale a continué de retirer les agréments de plusieurs banques en difficulté et a assoupli le calendrier initialement prévu en vue d'un resserrement des normes de fonds propres et de certaines autres réglementations prudentielles. En outre, l'ARKO s'est aussi intéressée au redressement des banques régionales, dont beaucoup n'ont pas subi les mêmes pertes de capital que leurs homologues (plus grandes) de Moscou.

Pour réussir, la restructuration du secteur bancaire exige des mesures juridiques et institutionnelles visant à protéger les intérêts des créanciers commerciaux

Pour réussir, la reconstruction du secteur bancaire, y compris la transformation des banques commerciales russes en intermédiaires financiers efficaces, doit encore s'accompagner de mesures juridiques et institutionnelles visant à protéger les intérêts des créanciers en cas de non paiement des prêts commerciaux. Une nouvelle loi sur les faillites, adoptée en 1998, a eu un effet positif à cet égard, comme en témoignent les premières poursuites actives engagées par plusieurs banques commerciales auprès des tribunaux pour recouvrer leurs créances. La complexité de l'application de cette loi dans le contexte russe a toutefois ralenti sa mise en œuvre effective. En vertu de ce texte et d'autres dispositions législatives, l'État a un droit de priorité sur les créanciers commerciaux, bien qu'il ne soit pas représenté au comité des créanciers qui nomme des administrateurs extérieurs. Étant donné qu'en Russie la plupart des entreprises non solvables ont d'énormes dettes fiscales, les créanciers autres que l'État ont été amenés à nommer un gestionnaire extérieur pour défendre leurs intérêts tout en évitant une faillite directe. Si les efforts déployés actuellement par le gouvernement russe pour modifier la loi sur les faillites et accroître le pouvoir de l'État sont compréhensibles, ils pourraient s'accompagner de mesures parallèles visant à modifier l'ordre de priorité des créances et à

protéger au moins partiellement les intérêts des créanciers commerciaux. Cette protection est indispensable pour encourager le développement des marchés de crédit, le fonctionnement sain des banques commerciales et l'intermédiation financière dans la Fédération de Russie.

Démonétisation

Une tendance récente particulièrement alarmante a été la « démonétisation » des transactions économiques et des opérations budgétaires

Une tendance particulièrement alarmante observée ces dernières années en Russie a été la démonétisation des transactions économiques et des opérations budgétaires. Ce processus est associé au recours accru à diverses formes de substituts de la monnaie, notamment le troc, les compensations de créances et diverses lettres de change (*veksels*). Comme on l'a vu dans l'Étude économique précédente de l'OCDE, cette tendance était déjà manifeste en 1996. En 1998, les substituts de la monnaie s'étaient propagés à tel point qu'ils concernaient la majorité des transactions industrielles et des opérations budgétaires infranationales (impôts et dépenses). La multiplication des substituts de la monnaie est allée de pair avec un système élaboré de prix multiples pour le même produit en fonction du type de transaction. Les conséquences de cette pratique pour l'économie et le processus de transition ont été considérables et sont sans doute à l'origine des coûts de transaction élevés, du manque de transparence des opérations comptables et de l'extension de la corruption et des activités illégales. On peut aussi avancer que les substituts de la monnaie ont nui à l'efficacité, à la restructuration, au gouvernement d'entreprise et à la mise en œuvre des réglementations, notamment fiscales. Ni les budgets de l'État ni les entreprises ne disposent de suffisamment de numéraire pour régler les salaires de base, les retraites et les autres paiements. Le système de prix multiples défie aussi la logique fondamentale d'une économie de marché, car les paiements en nature bénéficient d'une majoration, et non d'une décote, par rapport aux paiements en espèces. Si certains facteurs intervenus depuis la crise économique ont réduit quelque peu l'ampleur de la démonétisation, le problème et ses principales causes sous-jacentes demeurent.

La résolution du problème de la démonétisation exigera un ensemble complet de mesures pour remédier à ses causes structurelles

D'après un certain nombre d'études, plusieurs séries concurrentes de facteurs pourraient avoir contribué au processus de démonétisation. Le chapitre II conclut que ses causes essentielles tiennent aux conditions particulières dans lesquelles opèrent les organes du pouvoir d'État et les monopoles naturels. Le blocage des comptes des banques commerciales, soit par les autorités fiscales soit par les tribunaux, a aussi vraisemblablement joué un rôle important. Ces conditions sont elles-mêmes liées à plusieurs problèmes fondamentaux concernant les caractéristiques de la fiscalité, les relations budgétaires fédéralistes, la comptabilité et la faillite des grandes entreprises insolvables. Pour résoudre le problème de la démonétisation, il faudra donc un ensemble complet de mesures visant à remédier à ses causes structurelles.

En raison d'accords institutionnels particuliers, l'économie non monétaire est particulièrement concentrée dans le secteur de l'électricité et du gaz

Dans le cadre du système de prix multiples, les monopoles naturels, en particulier ceux du gaz et de l'électricité, acceptent une compensation non équivalente sous la forme de produits ou d'autres substituts de la monnaie dont la valeur est majorée. Trois facteurs expliquent cette situation : les monopoles naturels n'ont guère la possibilité de supprimer les livraisons aux clients défaillants, les administrations locales et régionales ont intérêt à ce que les entreprises et les organisations relevant de leur juridiction soient approvisionnées en énergie à bon marché et il existe au niveau de la gestion des monopoles naturels certaines incitations à ne pas appliquer une décote appropriée aux recettes non monétaires. Dans ce contexte, les monopoles naturels de même que les entreprises et les administrations infranationales sont enclins à accepter d'alléger implicitement les paiements d'une entreprise qu'il est difficile de rayer de la liste des consommateurs, sans nuire pour autant à la rentabilité du monopole naturel. Les paiements sont alors effectués sous une forme non monétaire et leur valeur est majorée. C'est pour cette raison que l'économie non monétaire ou « virtuelle » occupe une place particulièrement importante dans les secteurs de l'électricité et du gaz.

Une série de mesures, notamment comptables, pourraient remédier à ces problèmes

Une partie de ces problèmes pourraient être réglés directement par des modifications des pratiques comptables des monopoles naturels. L'application d'une forte décote aux paiements non monétaires dans les bilans inciterait les gestionnaires des succursales locales des monopoles de l'électricité et du gaz à préférer les recettes monétaires aux recettes non monétaires de valeur équivalente. Mais cette solution est loin d'être la panacée. Étant donné que la possibilité qu'ont les monopoles naturels de réduire les approvisionnements diffère sensiblement suivant les clients (entreprises), ces monopoles seront toujours incités à utiliser le troc ou d'autres substituts pour différencier les prix sur une base individuelle. Du point de vue de la comptabilité et de l'efficacité économique, le mieux, toutefois, serait d'établir des tarifs uniformes et d'exiger des paiements en espèces. Ainsi, les importants arriérés de paiements accumulés par les entreprises ne pouvant facilement être rayées de la liste des clients (*neotkliuchaemye potrebiteli*) auraient l'avantage de rendre bien visibles et transparentes les subventions implicites à l'énergie que cela représente. Des mesures parallèles devraient être prises pour déplacer la charge de ces subventions des monopoles naturels vers les budgets des organismes publics qui protègent ces entreprises. Ces subventions pourraient être financées en partie par une augmentation des recettes fiscales monétaires provenant des monopoles naturels eux-mêmes. Cela aurait pour effet d'éliminer les distorsions, de clarifier les pratiques comptables et de dissocier le difficile problème de la faillite des grandes entreprises insolvables de ceux posés par l'économie non monétaire (démonétisation) et par la réglementation des monopoles naturels.

Les organismes publics, en particulier aux niveaux régional et local, ont aussi intérêt à utiliser des substituts de la monnaie

Outre les monopoles naturels, les organismes publics, en particulier aux niveaux régional et local, ont intérêt à utiliser au moins certains substituts de la monnaie dans les opérations budgétaires. Cela tient à plusieurs facteurs résumés dans le chapitre II de l'Étude. Certaines des considérations essentielles à cet égard sont les suivantes. Premièrement, étant donné que seuls les contribuables, et non les organismes publics, paient des intérêts et des pénalités au titre de leurs arriérés, ces organismes sont incités à faire de l'accumulation délibérée d'arriérés réciproques de

paiements budgétaires et fiscaux un moyen de réaliser leurs objectifs budgétaires. Les substituts de la monnaie, sous la forme d'opérations de compensation, sont alors le mécanisme naturel pour compenser les dettes réciproques en fin d'année. Deuxièmement, étant donné notamment que le Trésor ventile les recettes fiscales entreprise par entreprise, l'emploi de substituts de la monnaie permet aux administrations infranationales d'accroître le montant et la part des recettes fiscales qui leur sont attribuées. Troisièmement, les opérations impliquant des substituts de la monnaie, en particulier les accords de compensation, ne sont pas assujetties à l'approbation des organes parlementaires ou suivies par le ministère Anti-monopoles; elles offrent de ce fait un mécanisme relativement commode pour masquer la corruption ou les activités illégales. Quatrièmement, le recours aux opérations de compensation amplifie considérablement l'influence que les administrations infranationales peuvent exercer sur la politique économique dans leur juridiction, y compris l'individualisation implicite de la fiscalité. Le poids de cette dernière série de facteurs est souligné ci-après dans l'examen des relations budgétaires fédéralistes.

L'administration fédérale et certaines administrations régionales ont pris des mesures pour limiter le recours aux substituts de la monnaie dans les opérations budgétaires

Néanmoins, l'administration fédérale et certaines administrations régionales ont pris des mesures pour limiter le recours aux substituts de la monnaie dans les opérations budgétaires. De fait, malgré les incitations à utiliser ces substituts, les administrations opérant avec des budgets démonétisés se sont souvent trouvées démunies des recettes monétaires nécessaires pour couvrir simplement les dépenses de base au titre des salaires et des transferts, qui doivent légalement être versés en espèces. Face à l'accumulation correspondante des arriérés de salaires et d'autres arriérés et à l'accroissement indispensable des emprunts publics en espèces, les administrations ont été dans une certaine mesure contraintes d'accroître les impôts collectés en espèces. Cette contrainte est aujourd'hui encore plus aiguë, compte tenu des difficultés actuelles des marchés financiers nationaux qui limitent les emprunts publics. L'administration fédérale a sensiblement réduit son recours aux substituts de la monnaie en 1999. Certaines

administrations régionales ont aussi progressé dans ce domaine, encore que le bilan soit très inégal.

Les organismes publics devraient être contraints de verser des intérêts sur leurs arriérés, et la règle en vertu de laquelle le Trésor répartit les recettes devrait être modifiée.

Parmi les ajustements qui permettraient d'atténuer le problème chronique des substituts de la monnaie dans les opérations budgétaires et celui du paiement des arriérés, on peut citer plusieurs mesures. Premièrement, des dispositions devraient être introduites aux termes desquelles les organes du pouvoir d'État seraient contraints de verser des intérêts au titre de leurs arriérés selon des conditions semblables à celles appliquées aux contribuables. Sinon, les organismes publics à tous niveaux continueront d'être fortement incités à retarder les paiements et (éventuellement) à différer le traitement des dossiers fiscaux chaque fois que possible, finissant par utiliser des compensations pour apurer leurs dettes réciproques. Ces dispositions pourraient entraîner des difficultés à court terme pour la gestion du budget, mais elles sont indispensables pour remédier aux dysfonctionnements très importants affectant actuellement les relations entre les organismes d'État et les organisations économiques. Deuxièmement, dans la mesure où le Trésor continue de répartir les recettes fiscales entre les divers budgets, la règle de répartition devrait être ajustée pour tenir davantage compte des recettes reçues sous la forme de compensations. En particulier, la règle stricte de répartition entreprise par entreprise devrait être modifiée dans le sens de la comptabilisation des recettes fiscales globales en espèces et non monétaires dans une région déterminée.

Les efforts faits actuellement par l'État pour restructurer les arriérés accumulés d'impôts sont justifiés, mais ils doivent s'accompagner d'autres mesures générales

Les possibilités de résoudre les problèmes de paiement et de démonétisation sont limitées par l'énorme encours d'arriérés au titre des impôts qui s'est constitué très rapidement entre 1995 et 1998. De fait, le blocage des comptes bancaires par les autorités fiscales ou les tribunaux est devenu une autre incitation importante à recourir aux transactions non monétaires. En particulier, étant donné que ces dettes fiscales consistent pour une large part en intérêts et pénalités accumulés en fonction des conditions asymétriques et faussées examinées plus haut, les efforts déployés actuellement par l'État dans le sens d'une restructuration de grande ampleur de cette dette semblent à la fois utiles et justifiés. Mais ils devraient s'accompagner,

comme on le propose ailleurs, de mesures visant à remédier aux causes fondamentales de ce problème ainsi que d'une ferme volonté des autorités de convaincre les organisations économiques qu'elles ne doivent pas s'attendre à une restructuration de même type à l'avenir. Là encore, l'État peut montrer la voie, en donnant pour consigne à ses organes budgétaires d'effectuer les paiements à temps et en imposant des intérêts et des pénalités à ceux qui ne respectent pas cette règle. Le succès de la discipline financière dans ce domaine dépend pour beaucoup, en dernier ressort, de la mise à exécution de la menace de faillite, non seulement à l'encontre des organisations économiques mais aussi des organismes publics (voir ci-après).

Relations budgétaires fédéralistes

Les problèmes des politiques régionales et locales peuvent être associés à un mauvais état général des relations budgétaires fédéralistes

La présente étude accorde une attention particulière aux relations budgétaires fédéralistes, qui sont au cœur de plusieurs problèmes déjà évoqués. L'Étude de 1997 soulignait les carences des politiques économiques au niveau régional et aux niveaux inférieurs de l'administration. Par comparaison avec la plupart des autres économies en transition, ces politiques sont généralement bien moins favorables à l'investissement, à l'entrepreneuriat, à la concurrence et à l'État de droit. Souvent, elle peuvent aussi être associées à d'importantes pratiques de corruption. C'est là un des obstacles majeurs à la réforme et à la croissance économique. Ces problèmes reflètent à leur tour les conditions difficiles et faussées dans lesquelles opèrent actuellement les administrations infranationales, de même que le mauvais état général des relations budgétaires fédéralistes.

Si des progrès ont été faits vers la mise en place d'un système budgétaire fédéraliste, un grand désordre continue de caractériser les relations interbudgétaires

Certains progrès ont été réalisés vers la mise en place d'un système budgétaire fédéraliste en Russie. Des règles relativement stables et uniformes ont remplacé en grande partie les négociations bilatérales chaotiques entre le centre et les régions qui ont marqué les premières années de la transition, tandis que les politiques fédérales de transfert se sont améliorées, gagnant au moins un minimum de stabilité et de transparence. La répartition quantitative explicite des recettes et dépenses budgétaires entre le niveau fédéral et le niveau infranational en Russie ressemble maintenant à celle de bon nombre de pays développés à régime fédéral. Néanmoins, un grand désordre continue de caractériser l'ensemble du système de relations budgétaires fédéralistes en Russie. Ces dernières années, on a observé un contraste frappant et de plus en plus marqué entre un système fédéraliste budgétaire formel très centralisé et la pratique effective, caractérisée par l'exercice par des voies informelles de larges pouvoirs financiers au niveau infranational. La réforme des relations budgétaires fédéralistes reste un aspect critique, mais politiquement et économiquement compliqué, de la transition économique en Russie.

Les administrations infranationales n'ont que très peu d'autonomie réelle dans la détermination des politiques et recettes fiscales

Si environ la moitié des recettes publiques consolidées dans la Fédération de Russie revient aux budgets infranationaux, moins de 20 pour cent des recettes infranationales viennent de sources pouvant être considérées comme autonomes d'une manière ou d'une autre. La grande majorité des recettes (expressément) infranationales sont déterminées sur la base de lois et réglementations édictées par l'échelon supérieur de l'administration, et un ministère (fédéral) des Impôts assure à lui seul la collecte fiscale. Si les règles qui déterminent la répartition des recettes et des transferts entre le niveau fédéral et le niveau régional (sujets de la Fédération) sont restées plus ou moins stables en 1995-97, les changements fiscaux importants introduits en 1998 et 1999 ont une fois encore accru les incertitudes. En outre, les règles appliquées pour répartir les recettes entre les niveaux régionaux et locaux sont continuellement modifiées et déterminées sur une base individuelle. Une loi de 1997 s'efforçait de remédier dans une certaine mesure à ce problème, mais elle ne semble

pas avoir eu beaucoup d'effets pour diverses raisons. La première partie du nouveau Code des impôts réaffirme les limites strictes du pouvoir autonome formel des administrations infranationales en matière d'impôt. Si ces mesures sont compréhensibles et motivées par la prolifération incontrôlée des impôts locaux entre 1994 et 1996, il est peu probable que des restrictions formelles aussi sévères puissent être mises en œuvre dans la pratique (voir ci-après). La prolifération des impôts infranationaux avant leur interdiction en 1996 pourrait bien n'avoir été qu'un symptôme du mal, et non le mal lui-même.

De graves problèmes persistent en ce qui concerne l'affectation des dépenses et les mandats fédéraux non financés

L'ambiguïté caractérisant l'affectation des dépenses a nui au développement des relations fiscales fédérales en Russie durant la période de transition. Cette affectation reste très opaque dans un grand nombre de secteurs : les niveaux infranationaux de l'administration financent souvent une partie des dépenses relevant de l'administration fédérale et celle-ci prend en charge, du moins implicitement, certaines des dépenses au niveau infranational. La délégation de la grande majorité des dépenses sociales au niveau infranational a été très problématique pour au moins deux raisons. D'une part, les régions les plus défavorisées socialement ont une situation budgétaire défavorable et une pression politique s'exerce sur l'administration fédérale, qui est tenue de couvrir implicitement une grande partie de ces dépenses. D'autre part, et c'est peut-être le point le plus important, la partie dépenses des budgets infranationaux a de plus en plus souffert de mandats fédéraux non financés. La multiplicité et l'étendue de ces mandats rend leur réalisation au niveau régional totalement impossible. Malgré une loi de 1993 qui fait obligation à l'administration fédérale de ne confier de mandats non financés que dans le cadre de recommandations et non sur une base obligatoire, il existait suffisamment d'ambiguïté juridique pour que les tribunaux décident à maintes reprises de confirmer le caractère obligatoire des mandats en question. Après une telle décision, les comptes des collectivités locales sont généralement ponctionnés pour satisfaire les revendications d'un groupe particulier. Comme pour les recettes budgétaires, cet état de choses, à quoi

s'ajoutent bon nombre d'autres normes et réglementations fédérales affectant les dépenses régionales et locales, réduit singulièrement la marge de manœuvre officielle des responsables au niveau infranational.

Le système formel très centralisé contraste fortement avec la large autonomie de facto; des administrations infranationales, ce qui fausse les incitations

Ce système formel très centralisé contraste fortement avec la large autonomie *de facto* que les régions russes ont acquise depuis le début de la transition économique. Le système formel ne reconnaissant pas cette autorité, les politiques financières régionales sont mises en œuvre dans une large mesure par le biais de mécanismes informels. En fait, paradoxalement, tant l'important degré de centralisation que l'inapplicabilité du système formel servent actuellement les intérêts d'un grand nombre de responsables régionaux. Les administrations infranationales peuvent ainsi se soustraire à la responsabilité de l'exécution du budget (formel) et concentrer leur énergie dans le secteur informel. Comme on l'a souligné plus haut, le recours généralisé aux substituts de la monnaie a été l'un des instruments les plus utilisés pour mettre en œuvre des politiques infranationales indépendantes contournant le système formel. Un autre mécanisme consiste à détourner les recettes, par divers moyens, vers plusieurs fonds et comptes extrabudgétaires. Certains de ces fonds sont officiellement « volontaires », encore que dans la pratique les autorités infranationales soient à même de rendre obligatoires les « contributions » à ces fonds. Les administrations régionales et locales prennent aussi des participations directes au capital d'un grand nombre d'entreprises et d'organisations financières relevant de leur juridiction. Faute d'un cadre juridique pour la mise en faillite d'un sujet de la Fédération ou d'une collectivité locale, les administrations infranationales ont aussi levé d'importantes ressources par le biais de divers instruments d'emprunt de 1996 à 1998, processus qui a conduit plusieurs régions et localités au défaut de paiement et à l'insolvabilité en 1998 et 1999.

Pour fonctionner, un système budgétaire fédéraliste devrait laisser une plus large autonomie et une plus grande responsabilité financières aux échelons inférieurs de l'administration

Ainsi, la stratégie fédérale récente visant à remettre en cause une grande partie de la décentralisation budgétaire des années précédentes à l'aide de réglementations et de mandats de plus en plus rigides a apparemment échoué. Le système existant laisse aux régions des pouvoirs *de facto* suffisants pour mettre en œuvre leurs propres politiques économiques, mais les dispense d'une grande partie des responsabilités en matière de gestion formelle du budget et de la dette. Pour fonctionner, un système formel de relations budgétaires fédéralistes doit donc laisser une plus large autonomie et une plus grande responsabilité financières aux échelons inférieurs de l'administration, avec des limites clairement définies toutefois. En outre, pour concrétiser cette responsabilité il est indispensable d'élaborer un concept juridique clair de l'insolvabilité et de la faillite d'une administration infranationale. Il faudrait pour cela prévoir la mise en place d'une administration temporaire par un niveau supérieur d'administration en cas d'insolvabilité et le lancement d'une enquête judiciaire détaillée visant à mettre en évidence les responsabilités individuelles en cas de gestion budgétaire inadaptée. Ces mesures devraient s'accompagner d'une amélioration et d'une plus grande transparence des méthodes comptables, prenant mieux en compte les divers fonds des comptes extrabudgétaires au niveau infranational.

Étant donné les circonstances particulières de l'économie russe aujourd'hui, l'extension de l'autonomie budgétaire des échelons inférieurs d'administration devrait s'accompagner de mesures visant à accroître la taille relative du budget fédéral

Malgré les nombreux avantages de la décentralisation budgétaire dans un pays de la taille de la Russie, les conditions particulières de l'économie russe aujourd'hui exigent d'assortir l'extension de l'autonomie budgétaire des échelons inférieurs d'administration de mesures destinées à accroître la taille relative du budget fédéral. Il faudrait pour cela accentuer la centralisation et confier à l'administration fédérale de plus larges responsabilités en matière de dépenses sociales, ce qui permettrait de mieux tenir compte des très grandes disparités sociales entre les régions de Russie. Cela concerne en particulier la responsabilité directe des nombreux mandats de dépenses fédéraux et la nécessité d'arriver à une plus grande rationalité dans l'élaboration ou l'annulation de ces mandats. En fait, ces mesures permettraient d'officialiser plusieurs des responsabilités que l'administration fédérale assume déjà implicitement. Une grande partie des recettes « régionales » et « locales », actuellement déterminées par les lois et

réglementations fédérales, pourraient ainsi devenir expressément fédérales. Il importe aussi que les mécanismes de compensation soient renforcés pour couvrir toute affectation ultérieure par l'administration fédérale de dépenses au niveau infranational.

La mise en œuvre d'une telle approche de la réforme budgétaire est un enjeu politique

La mise en œuvre de cette approche de la réforme des relations budgétaires au niveau fédéral, qui aboutirait à donner une véritable autonomie aux échelons infranationaux en contrepartie d'une plus grande participation de l'administration fédérale aux recettes et dépenses fiscales, serait politiquement difficile. Elle serait généralement appuyée par un grand nombre d'administrations infranationales qui déplorent souvent que l'administration fédérale ne tient pas suffisamment compte des besoins de la région lorsque les ressources locales sont insuffisantes. Les régions plus riches seront sans doute plus difficiles à convaincre, mais elles devraient apprécier les avantages de l'autonomie fiscale beaucoup plus grande qui découlerait à l'avenir de l'augmentation des niveaux de revenu ou des bases de ressources. Les nombreux agents publics qui bénéficient du système actuel, en tirant des rentes substantielles de la conjonction d'une autorité budgétaire informelle et de l'absence de responsabilités formelles, pourraient manifester une certaine opposition. Étant donné que l'administration fédérale est loin d'avoir respecté tous ses engagements dans le passé, il sera également difficile de convaincre les régions de la crédibilité de cette proposition.

Une plus grande indépendance des budgets locaux par rapport à l'administration régionale (Sujet de la Fédération) est aussi un important objectif

Un aspect complexe de l'évolution à venir des relations budgétaires fédéralistes concerne le degré d'autonomie qu'il convient d'assurer aux budgets locaux vis-à-vis des budgets de la région (Sujet de la Fédération). La grande taille de la plupart des régions russes, de même que la nature généralement peu progressiste des orientations politiques au niveau régional, font de cette question un aspect particulièrement important de la politique et de la réforme. L'application généralisée de mesures fédérales autoritaires et coercitives pour protéger les budgets locaux des budgets régionaux serait-elle efficiente et pratique ? Comme on le verra dans le chapitre III, les tentatives

limitées faites par l'administration fédérale pour résoudre ce problème ces dernières années ont donné peu de résultats et sont peut-être même allées à l'encontre du but recherché. Les caractéristiques particulières des localités et des budgets locaux sont si diverses au sein de la Russie que l'application de principes uniformes d'indépendance est sans doute très difficile. Néanmoins, la mise en place d'un cadre juridique de base, qui protège, au moins dans une certaine mesure, l'indépendance des budgets locaux, relève bien de la responsabilité fédérale. Mais l'amélioration des relations interbudgétaires entre les administrations locales et les sujets de la Fédération dépendra pour beaucoup du règlement des problèmes qui affectent actuellement les relations fédérales entre ces derniers et l'administration fédérale. Une fois que des incitations en faveur d'une gestion budgétaire responsable seront établies au niveau régional, certaines administrations des sujets de la Fédération seront peut-être plus enclines à essayer de résoudre les problèmes avec les localités d'une manière qui évite la centralisation excessive et qui tienne compte des conditions et des données locales.

Les réformes mises en œuvre actuellement pour améliorer les transferts fédéraux sont importantes, et complémentaires d'autres mesures suggérées plus haut

Le gouvernement russe met en œuvre actuellement d'importantes réformes pour améliorer la transparence et la stabilité des transferts fédéraux aux régions. Ces mesures ont fait du Fonds fédéral de soutien financier des sujets de la Fédération le principal canal de répartition des transferts et contribuent à améliorer la stabilité et la rationalité économiques des méthodes d'affectation des ressources. Les autorités espèrent ainsi convaincre les administrations régionales que les niveaux de transferts ne seront plus ajustés de manière « souple » en fonction de la performance budgétaire passée. A la suite des changements apportés à la méthodologie, une plus grande partie des ressources du Fonds fédéral de soutien financier aux sujets de la Fédération sont consacrées aux régions les plus pauvres et les plus nécessiteuses. C'est là une importante orientation de la réforme qui a déjà amélioré la nature des politiques fédérales de transferts. La mise en œuvre de mesures générales pour améliorer les relations fiscales fédéralistes, résumées plus haut, favorisera aussi cette orientation. Le très fort degré actuel de centralisation formelle de l'autorité et de la

responsabilité budgétaires contrarie les efforts déployés par l'administration fédérale pour dissocier les politiques de transferts des besoins au jour le jour des budgets régionaux.

Conclusions

Résumé

La crise économique de 1998 a affecté plusieurs aspects importants du développement institutionnel et a accentué les difficultés sociales d'une grande partie de la population. Les mesures budgétaires et monétaires responsables qui ont été prises pour faire face à la crise, conjuguées au renforcement de la balance des opérations courantes, ont permis de stabiliser l'inflation et le taux de change, encore que le bas niveau des réserves, le poids du service de la dette extérieure et les menaces pesant sur l'indépendance de la banque centrale soient autant d'indices de la fragilité persistante de la stabilisation. Une restructuration de la dette extérieure est indispensable pour consolider la situation dans le domaine budgétaire. Si la rapidité de la reprise du PIB au lendemain de l'affaiblissement du rouble est encourageante, les retards dans les réformes structurelles et le niveau insuffisant des prix administrés des facteurs de production amènent à douter de la durabilité de cette croissance. La restructuration et la réglementation du secteur des banques commerciales posent toujours de sérieuses difficultés à la Banque centrale et au gouvernement russe. Tout au long d'une décennie de transition, les problèmes de la démonétisation et des relations budgétaires fédéralistes, auxquels la présente étude est plus particulièrement consacrée, ont constitué d'importants obstacles structurels à la réforme économique. Bien que certaines réformes institutionnelles aient jeté les bases d'une économie de marché, les retards dans la solution de ces problèmes fondamentaux, qui ne sont pas les seuls, ont nui à l'efficacité et sans doute accentué la vulnérabilité relative de l'économie russe face aux chocs extérieurs. La croissance et la stabilité futures passent par la poursuite d'une politique macroéconomique judicieuse, mais dépendent au premier chef des progrès de la réforme structurelle, y compris la réforme fiscale, de la mise en place d'un véritable régime

des faillites et de l'établissement de conditions concurrentielles ainsi que de mesures plus énergiques et plus complètes pour lutter contre le processus de démonétisation, défendre l'État de droit et mener à bien des réformes fondamentales dans le domaine des relations budgétaires fédéralistes.

Introduction

Cette troisième *Étude économique de l'OCDE sur la Fédération de Russie* présente, comme les précédentes de 1995 et 1997, une vue d'ensemble de la situation économique générale du pays et passe plus particulièrement en revue certains thèmes structurels. L'expérience d'une décennie de transition en Russie a fait apparaître des dysfonctionnements majeurs dans la gestion budgétaire et plusieurs distorsions économiques spécifiques qui exigent une explication. La présente *Étude* est consacrée à deux aspects particulièrement importants et complexes de cette expérience : la démonétisation et le fédéralisme budgétaire. Elle vise à compléter les études antérieures de l'OCDE ainsi que les travaux actuellement menés par d'autres directions de l'OCDE sur la Fédération de Russie dans des domaines comme l'administration fiscale, l'agriculture, l'environnement, la politique sociale, l'éducation et le gouvernement d'entreprise.

Le premier chapitre commence par un examen des causes et conséquences de la grande crise économique de 1998 et conclut que la dégradation de la situation budgétaire fédérale a rendu l'économie très vulnérable face à des chocs extérieurs, la faiblesse budgétaire étant due elle-même à plusieurs problèmes au niveau de la réforme structurelle. Vient ensuite une analyse de la performance de l'économie depuis la crise, compte tenu notamment de la nature de la reprise industrielle, du niveau de vie et des modifications des politiques monétaire et budgétaire. Une dernière section est consacrée à la tâche particulièrement ardue que représente la restructuration des banques commerciales.

Les principaux problèmes de l'économie russe restent structurels et concernent notamment les caractéristiques du régime fiscal, les marchés financiers, les institutions en matière de faillite, les relations budgétaires fédéralistes, la concurrence et la médiocrité des conditions de l'activité d'entreprise et de l'investissement en capital fixe. L'*Étude* de 1997 attribuait plusieurs de ces problèmes à la nature des politiques économiques aux niveaux régional et local. Ces politiques, formelles et informelles, semblent souvent incompatibles avec le développement sain d'institutions de marché et s'appuient fréquemment sur un recours massif aux substituts de la monnaie dans les opérations budgétaires. Ces observations ont conduit à la réalisation de travaux spéciaux depuis le début

de 1998 sur le financement infranational, le fédéralisme budgétaire et le développement économique régional. Le principal objectif de ces travaux, dont les premiers résultats sont présentés dans les chapitres II et III de la présente Étude, est de mieux comprendre les conditions et incitations particulières dans le cadre desquelles opèrent les administrations infranationales dans la Fédération de Russie. Ces travaux ont nécessité l'envoi de missions dans les régions de Novossibirsk, de Kostroma, de la République de Marij-El, de Tchéliabinsk, de Perm, de Rostov et de Volgograd. L'étroite coopération du ministère des Finances et des administrations de ces régions a été très précieuse.

Le chapitre II examine les causes et conséquences du processus global de démonétisation de l'économie russe, associé à un plus grand recours au troc et aux substituts de la monnaie dans les transactions économiques et les opérations budgétaires. Ce processus, qui est propre à la Russie, a fortement alourdi les coûts de transaction et entraîné d'autres distorsions de l'économie. Plusieurs études lui ont déjà été consacrées, tant en Russie qu'à l'étranger. Bien que, pour diverses raisons, l'incidence immédiate de la crise économique de 1998 ait réduit quelque peu le niveau absolu de la démonétisation dans l'économie, ce niveau reste important, avoisinant 40 pour cent des transactions industrielles et des opérations budgétaires infranationales au milieu de 1999. La première section du chapitre II décrit la nature du processus de démonétisation, résume les conclusions de plusieurs études existantes sur la question et présente une synthèse dans laquelle les considérations exposées dans les études précédentes sont rapprochées des données et analyses nouvelles. Si la présente Étude confirme et clarifie le rôle central joué par les relations avec les monopoles naturels dans la démonétisation, elle insiste aussi sur les activités des administrations infranationales, sur les conditions dans lesquelles elles opèrent et sur les diverses possibilités qui leur sont offertes d'utiliser des substituts de la monnaie. Cette analyse débouche sur plusieurs recommandations particulières à l'intention des pouvoirs publics et conduit à l'examen ultérieur du fédéralisme budgétaire.

Plusieurs questions évoquées dans le chapitre II sont précisées dans le chapitre III dans le contexte d'une analyse générale de l'État des relations budgétaires au sein de la Fédération. Pour ce chapitre en particulier, l'étroite coopération du ministère des Finances a été très précieuse. S'il est noté que des progrès importants ont été réalisés sur certains aspects du fédéralisme budgétaire, la conclusion générale est que le système reste largement désorganisé. Le système formel est très centralisé, mais un fort degré de décentralisation existe dans la pratique. Dans ces conditions, les administrations infranationales sont contraintes de mener à bien leurs propres politiques économiques essentiellement par des moyens informels, alors que le niveau élevé de centralisation, l'absence de transparence et (souvent) l'inapplicabilité des arrangements interbudgétaires formels diluent considérablement la responsabilité financière aux échelons inférieurs d'administration et favorisent la corruption. L'Étude dégage des

orientations pour la réforme qui reconnaissent formellement une grande partie de l'autonomie régionale existante, délèguent une véritable responsabilité financière aux échelons inférieurs et accroissent simultanément la part des recettes et des obligations financières expressément fédérales.

I. Situation macroéconomique

Depuis la publication en 1997 de la dernière étude économique de l'OCDE qui lui était consacrée, la Russie a traversé une période agitée et difficile. Les marchés financiers ont connu une évolution en dents de scie. Le gonflement des entrées de capitaux et l'emballement des prix des actifs en 1997 ont rapidement fait place à un climat d'instabilité, à la panique des investisseurs et à des sorties de capitaux dès la fin de l'année, pour aboutir à un véritable chaos macroéconomique au milieu de 1998. Depuis la crise financière, la population et le gouvernement russes sont confrontés à une dure réalité, la situation nouvellement créée se caractérisant par une baisse sensible des revenus réels et le renforcement des contraintes qui pèsent sur la politique économique. Outre l'aggravation de la pauvreté et des conditions de vie de la population, la crise a principalement affecté la réforme institutionnelle et structurelle. Depuis 1994, et bien que les problèmes n'aient pas tous été réglés, la Russie avait largement amélioré la réglementation des banques commerciales, développé les marchés financiers et renforcé la crédibilité de la politique monétaire. Des progrès plus limités avaient été également réalisés concernant les procédures de faillite, le gouvernement d'entreprise et l'ouverture aux investissements directs étrangers¹. Tous ces domaines ont été profondément affectés par la crise.

Un certain nombre d'évolutions récentes sont cependant encourageantes. Les mesures macroéconomiques de rigueur prises ces derniers temps sont parvenues à écarter la menace de l'hyperinflation, offrant ainsi une base à la reprise économique. L'affaiblissement du rouble et l'amélioration de la balance des opérations courantes ont favorisé le redressement de la production industrielle, l'augmentation de la demande de roubles et l'amélioration de la collecte des impôts fédéraux. La rapidité relative avec laquelle l'industrie s'est adaptée à la dévaluation de la monnaie est la preuve manifeste que la Fédération de Russie a fait au moins certains progrès vers la mise en place d'une économie de marché.

Les défis à relever n'en demeurent pas moins gigantesques. Bien que la situation macroéconomique se soit quelque peu stabilisée, elle demeure fragile. Les réserves internationales sont encore faibles et soumises à des pressions constantes en raison du poids du service de la dette extérieure. La crise qui se

poursuit dans le secteur bancaire exige des mesures difficiles et décisives de reconstruction. Le durcissement des conditions financières, alors même que la population vit dans des conditions de plus en plus précaires, rend d'autant plus urgent un meilleur ciblage des aides sociales. La croissance et la prospérité futures de l'économie russe dépendent surtout de l'aptitude du gouvernement à lancer le processus de réforme structurelle dans ce contexte difficile.

La première section de ce chapitre examine les causes de la crise financière de 1997-98 afin de mieux en comprendre les conséquences pour le cadre actuel de la politique économique. Les sections suivantes sont consacrées à l'évolution récente de la production, à la balance des paiements, à la politique monétaire, au budget fédéral, à la dette publique, au revenu, à l'emploi et à la protection sociale, et à la restructuration bancaire.

Tableau 1. **Indicateurs économiques de base**

	1996	1997	1998	1999 ¹
PIB réel (croissance annuelle moyenne en pourcentage)	-3	1	-5	3
Hausse de l'IPC (déc./déc.)	22	11	84	37
Taux de change (Rb/\$US, moyenne) ²	5	6	10	25
Chômage (mesure de type BIT, en fin d'année, % de la population active)	10	11	13	12
Exportations de biens (milliards de \$US)	89	88	74	70
Importations de biens (milliards de \$US)	69	74	59	40
Balance courante (niveau) : en milliards de \$US	12	4	2	18
en pourcentage du PIB	3	1	1	10
Solde budgétaire (administration publique, en pourcentage du PIB)	-9	-7	-5	-4
Réserves brutes de devises de la BCR (milliards de \$US, en fin de période)	15	18	12	11

1. Prévisions.

2. « Nouveaux roubles ». Avant le début de 1998 1 nouveau rouble = 1 000 anciens roubles.

Source : Goskomstat, Banque centrale de Russie, ministère des Finances et estimations de l'OCDE.

La crise financière de 1997-98 : ses causes et ses conséquences

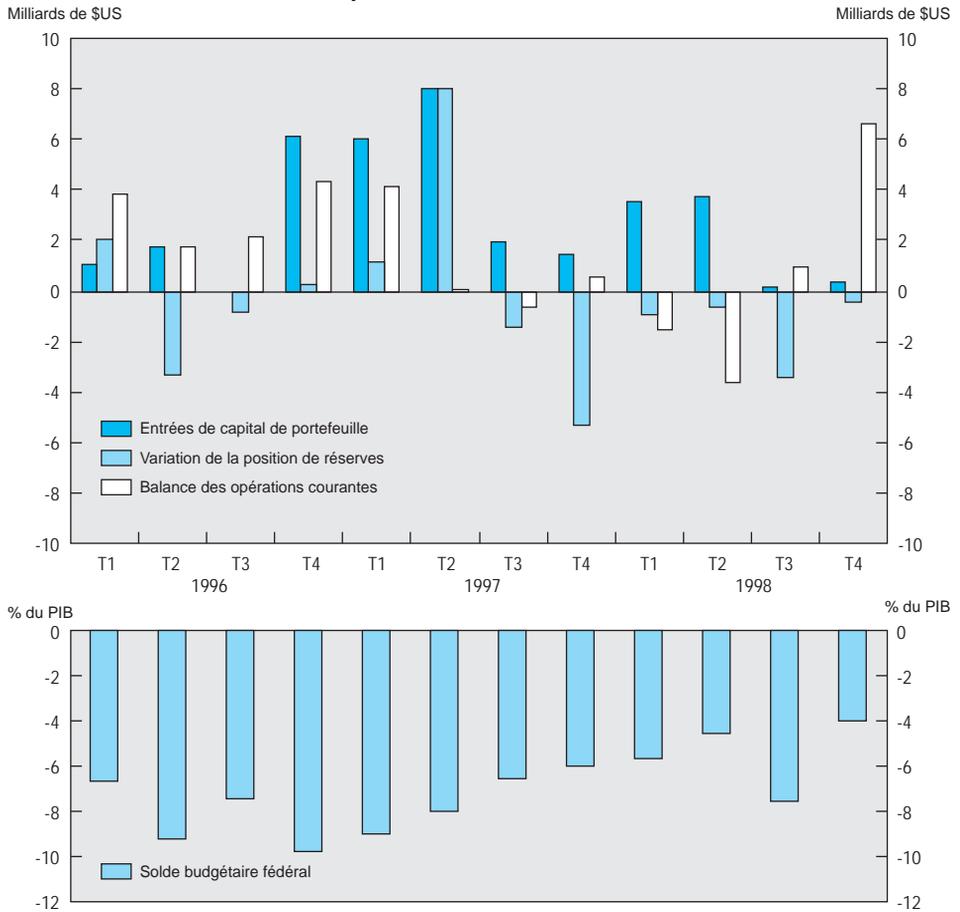
Au début de 1997, en dépit de la persistance d'un grand nombre de faiblesses, l'économie russe semblait plus solide qu'à n'importe quel autre moment de la période antérieure de transition. La production, jusque-là marquée par de fortes baisses annuelles, s'était enfin stabilisée, et la croissance annuelle du PIB était devenue légèrement positive. La politique monétaire de rigueur,

ancrée sur une marge étroite de variation du taux de change et une réglementation plus stricte des banques commerciales, avait permis de ramener le rythme de hausse des prix à la consommation de 131 pour cent en 1995 à 22 pour cent en 1996, puis à 11 pour cent en 1997. Contrairement au passé, l'inflation et le taux de change étaient devenus deux des variables économiques les plus stables et les plus prévisibles, cependant que la politique monétaire avait sensiblement gagné en transparence et en crédibilité. Le niveau de vie, qui s'était fortement dégradé pour une large partie de la population pendant les premières années de la transition, avait commencé à se redresser légèrement. Les élections présidentielles de 1996 avaient clairement investi les autorités de la mission de poursuivre la réforme économique et l'intégration de la Russie dans l'économie mondiale.

Tout en prenant acte de ces réalisations, la précédente étude de l'OCDE notait cependant aussi la lenteur des progrès accomplis dans un certain nombre de domaines essentiels de la réforme structurelle, notamment la fiscalité, le fédéralisme budgétaire, les procédures de faillite, la concurrence, le gouvernement d'entreprise, la réglementation des monopoles naturels, les conditions offertes à l'investissement intérieur et étranger, et le développement des petites entreprises. Au niveau macroéconomique, le poids combiné de ces problèmes se traduisait par des déséquilibres budgétaires chroniques, une augmentation de l'endettement de l'État, une intermédiation financière insuffisante et la faiblesse des investissements en capital fixe. Comparativement à la plupart des autres pays en transition, et rapportés au nombre d'habitants, les investissements directs étrangers en Russie étaient faibles, et le développement du secteur des petites entreprises y était plus lent. A la différence des progrès faits dans le domaine de la politique monétaire, le solde budgétaire fédéral s'était fortement dégradé en 1996 et était encore fragile en 1997 en raison de la chute des recettes fiscales et de la démonétisation croissante de l'économie. Ce dernier phénomène est examiné plus en détail au chapitre II.

Néanmoins, entre le milieu de 1996 et le milieu de 1997, l'aggravation du déficit budgétaire avait été largement compensée par l'excédent de la balance des opérations courantes et par le dynamisme des entrées de capitaux de portefeuille (graphique 1), suscitées par les élections présidentielles de 1996 et les mesures progressivement prises pour libéraliser l'accès des investisseurs étrangers au marché des obligations d'État (GKO, OFZ). Le niveau élevé des taux d'intérêt intérieurs contribuait à attirer un important volume de capitaux étrangers de portefeuille vers ce marché. A la fin de 1997, les investisseurs étrangers détenaient, semble-t-il, près de 30 pour cent du marché des GKO, tandis que les activités des banques commerciales russes, qui représentaient l'essentiel des 70 pour cent restants, étaient souvent menées avec la participation ou la coopération d'opérateurs extérieurs (voir ci-après). En 1997, les investisseurs étrangers se sont également portés sur le marché naissant des titres de sociétés qui est de ce

Graphique 1. Flux de capitaux à court terme, balance des opérations courantes et déficit fédéral



Source : Ministère des Finances, Banque centrale de Russie, calculs de l'OCDE.

fait devenu pendant un temps le plus performant du monde. Les chiffres de la balance des paiements sur la période allant du milieu de 1996 au milieu de 1997 font apparaître des entrées de capitaux de portefeuille proches de 20 milliards de dollars des États-Unis, qui se sont portés dans leur grande majorité vers les obligations publiques. Dans ce contexte, les taux d'intérêt annualisés des GKO ont accusé une chute spectaculaire, passant de plus de 150 pour cent au milieu de 1996 à 50 pour cent à l'automne de la même année et à moins de 20 pour cent

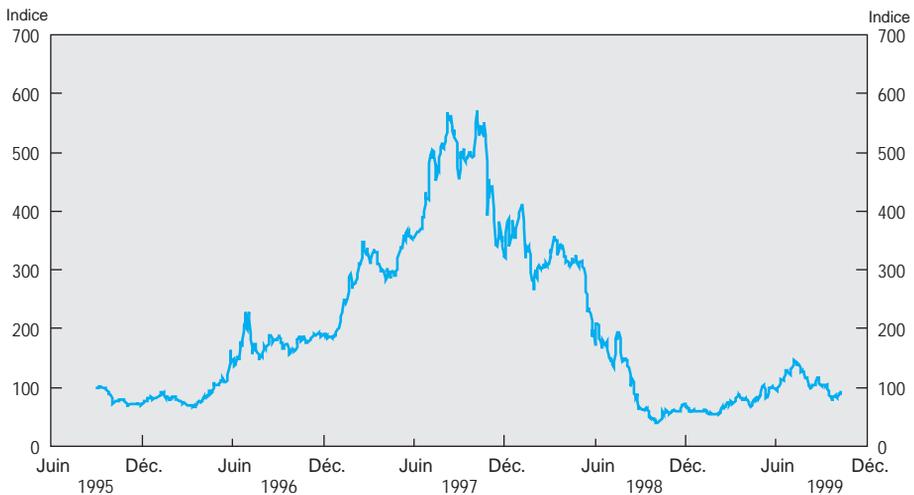
au milieu de 1997. Sa notation ayant été révisée en hausse par les agences internationales d'évaluation du crédit, le gouvernement russe a réussi à émettre des euro-obligations à des taux d'intérêt proches de 10 pour cent tandis que les accords de restructuration conclus avec le Club de Paris, le Club de Londres et d'autres créanciers allongeaient sensiblement l'échéance moyenne de la dette extérieure de la Russie. Le rouble se dépréciant progressivement au même rythme que l'inflation à l'intérieur d'une fourchette de variation, la Banque centrale (CBR) a commencé à accumuler d'importantes réserves de change. Au cours du premier semestre de 1997, les réserves brutes en or et en devises ont pratiquement doublé pour atteindre 24 milliards de dollars. Les autorités russes ont commencé à espérer ne plus devoir faire appel aux concours financiers du FMI. L'ampleur des investissements étrangers de portefeuille par rapport aux investissements directs ne déplaisait également pas à certains milieux politiques russes, peu enclins à voir des actifs fixes passer sous le contrôle d'étrangers².

Le gouvernement russe a reconnu, au moins jusqu'à un certain point, que l'aggravation des déséquilibres budgétaires et de l'endettement public devait être maîtrisée. Une série de mesures prises à partir de 1996 visaient à durcir l'administration fiscale, mais elles n'ont eu que des résultats assez médiocres (voir chapitre II). Au début de 1997, le ministère des Finances a rendu public un plan à moyen terme d'assainissement budgétaire par étapes, grâce auquel le budget primaire devait dégager un excédent d'ici l'an 2000. Outre divers autres problèmes de mise en œuvre, ce plan, et l'ensemble du cadre macroéconomique qui le sous-tend, reposaient sur l'hypothèse implicite que les taux d'intérêt des titres publics demeurerait à leur niveau relativement faible du début de 1997. Dans le contexte russe, ceci équivalait à supposer que les fortes entrées de capitaux persisteraient. L'utilisation de cette hypothèse rendait cependant plausible un autre scénario négatif : les inquiétudes grandissantes suscitées par les perspectives à court et moyen terme pouvaient en effet entraîner un ralentissement ou même une inversion des flux de capitaux à court terme, ce qui rendrait impraticable le programme d'assainissement budgétaire et compromettrait la stabilité macroéconomique. Les turbulences financières d'Asie et le ralentissement économique mondial, par leurs effets sur les anticipations des investisseurs et sur les prix des exportations, ont ajouté une crédibilité supplémentaire à ce scénario. La forte baisse des prix des exportations a entraîné la rapide disparition à la fin de 1997 et au début de 1998 de l'excédent jusque-là important de la balance courante de la Russie. Ainsi qu'il apparaît au graphique 1, le ministère des Finances est parvenu à faire quelques progrès sur la voie de la réduction du déficit au début de 1998 en comprimant un certain nombre de dépenses fédérales. Étant donné cependant le ralentissement des entrées de capitaux et la dégradation de la balance des paiements courants, ces progrès ont été insuffisants pour calmer les anticipations et éviter au bout du compte un emballement de la dette et une crise financière.

Le premier signe d'instabilité a été l'effondrement des cours des titres russes les 27 et 28 octobre 1997, début d'une spirale à la baisse qui s'est poursuivie jusqu'à la fin de 1998 (graphique 2). Malgré l'extrême faiblesse des prix de départ, la hausse spectaculaire de la Bourse russe en 1997 ressemblait fort à une bulle qui ne pouvait se maintenir indéfiniment. Si la « valeur fondamentale » des actifs russes dans le secteur de l'extraction des ressources naturelles et dans d'autres domaines était potentiellement élevée, elle ne pouvait être dissociée dans la pratique des conditions de base défavorables auxquelles les investisseurs extérieurs se trouvaient confrontés, notamment le poids et l'instabilité de la fiscalité, le contrôle interne de fait de la plupart des entreprises, la protection insuffisante des intérêts des actionnaires extérieurs, et les risques politiques liés à l'attitude ambivalente de certains milieux politiques russes à l'égard de l'investissement direct étranger. Une grande partie des investisseurs étrangers s'étant de ce fait tournés vers des placements à court terme et à caractère spéculatif, une correction ultérieure des cours des actions était à prévoir. Des corrections analogues étaient déjà intervenues dans plusieurs autres pays en transition dans lesquels commençaient à se développer des marchés boursiers, le tout dernier exemple étant celui de la République tchèque. Plusieurs facteurs se sont combinés pour déclencher cette correction : l'attitude plus

Graphique 2. Le marché boursier russe : de l'embellie à la récession

Observations journalières, 1^{er} septembre 1995 = 100



Source : Système russe de transactions.

prudente des investisseurs à l'égard des marchés émergents à la suite des turbulences financières en Asie, une nouvelle dégradation de la situation budgétaire de la Russie, qui a conduit le FMI à bloquer le versement prévu d'une tranche du prêt accordé par le Mécanisme élargi de crédit, et l'antagonisme grandissant entre le gouvernement et le Parlement russes, qui a entravé le processus de réforme.

Après l'effondrement des cours des actions, la crainte d'une crise financière généralisée en Russie s'est immédiatement fait jour. Les investisseurs étrangers ont commencé à se porter en masse sur des contrats spéciaux à terme qui autorisaient le rapatriement ultérieur de leurs capitaux de portefeuille³, aggravant encore les inquiétudes concernant le niveau des réserves internationales de la Russie et la crédibilité de l'engagement relatif au taux de change. La défense du taux de change en novembre 1997 et pendant la première moitié du mois de décembre a fait chuter les réserves internationales brutes de la Russie qui sont passées pendant cette seule période de 23 à 17 milliards de dollars. L'extrême vulnérabilité à moyen terme de la situation budgétaire aux modifications des flux de capitaux a déjà été signalée. Une autre cause d'inquiétude résultait de l'ampleur des engagements des banques russes sur les marchés financiers locaux et du risque de change.

De fait, si les réglementations bancaires et les incitations s'étaient sensiblement améliorées depuis 1994 et si la Russie ne croulait pas sous les créances douteuses comme la plupart des économies asiatiques en crise⁴, l'association d'un certain nombre de facteurs n'en rendait pas moins les banques commerciales russes très vulnérables en cas d'instabilité des marchés financiers intérieurs. Les possibilités de prêts rentables étant rares dans le secteur réel de l'économie⁵, plusieurs des grandes banques de Moscou tiraient essentiellement leurs bénéfices d'une coopération implicite ou explicite avec des organes financiers de l'État, notamment le ministère des Finances. Elles détenaient ainsi des portefeuilles de titres publics (considérés comme des « actifs sans risque » dans les réglementations prudentielles), ne servaient que peu ou pas d'intérêts sur les fonds budgétaires, ou finançaient diverses activités budgétaires fédérales avec la garantie de l'État⁶. Les GKO, qui représentaient près de 30 pour cent des actifs globaux des banques commerciales en 1998, ont été pour les banques une source de bénéfices particulièrement importante au cours de la période 1996-98.

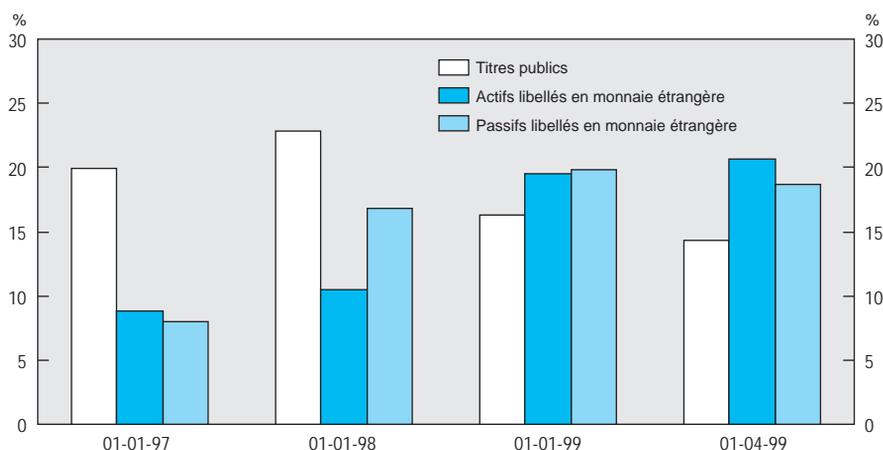
La vulnérabilité des grandes banques tenait cependant plus encore à la structure des engagements inscrits au bilan et hors bilan. Étant dans une large mesure incapables d'attirer les dépôts des ménages, les banques commerciales russes en sont venues de plus en plus à se financer par l'endettement⁷. Au cours de l'embellie de courte durée du marché financier, un fort pourcentage des principales banques de Moscou ont obtenu d'importants prêts de l'étranger, ce qui s'est traduit par une augmentation des engagements bancaires libellés en

devises par rapport aux actifs . En juillet 1998, 75 pour cent des engagements en devises apparaissant au graphique 3 étaient concentrés dans les 20 plus grandes banques, ce qui portait à plus de 20 pour cent la part des prêts étrangers dans le passif de ces établissements⁸. Étant donné que les banques commerciales russes avaient un accès privilégié aux investissements en obligations publiques par rapport aux étrangers, de tels contrats offraient des avantages mutuels évidents. Un certain nombre de banques étaient également handicapées par le déséquilibre entre la structure des échéances de leurs actifs et de leurs engagements libellés en devises, les engagements étant généralement de plus courte durée⁹. Au cours de l'année 1998, les banques ont cherché à corriger le déséquilibre grandissant de leurs positions ouvertes en devises en accordant de nouveaux crédits en devises ou en convertissant d'anciens prêts en roubles en prêts en devises¹⁰. Il va de soi que cela ne réglait pas le problème des risques liés à une dévaluation, un fort pourcentage de ces prêts libellés en dollars ne pouvant tout simplement pas être remboursés par les débiteurs russes avec un rouble très affaibli¹¹.

Outre les indications portées au graphique 3, d'importants engagements en monnaies fortes des grandes banques commerciales russes n'apparaissent pas au bilan, et étaient essentiellement composés de contrats à terme signés

Graphique 3. **Position ouverte en devises et avoirs des banques commerciales russes en obligations publiques**

En pourcentage du total des actifs



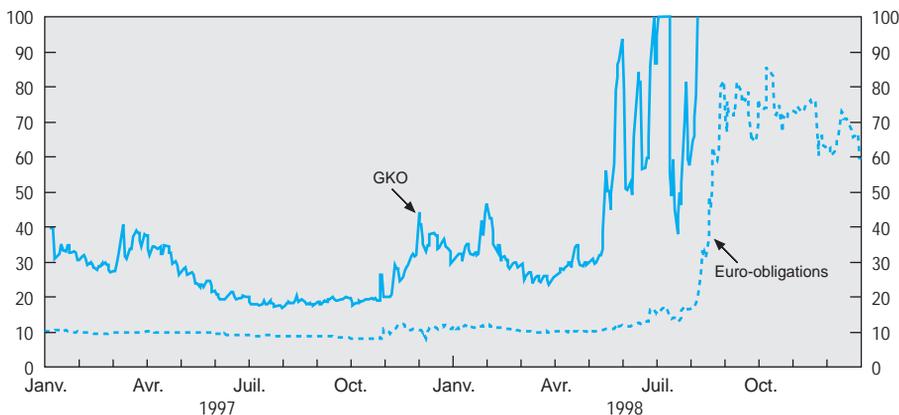
Source : Banque centrale de Russie, calculs de l'OCDE.

avec des investisseurs étrangers pour couvrir le risque de change. Les obligations nettes des banques russes du fait de ces contrats auraient atteint au moins 6 milliards de dollars des États-Unis au premier semestre de 1998, dont au moins 3 milliards étaient concentrés dans les neuf premières banques¹². Quatre des plus grandes banques moscovites avaient en outre un montant global de 1 milliard de dollars d'engagements implicites du fait de garanties d'émissions d'euro-obligations de leurs filiales étrangères¹³. En résumé, il était manifeste dès 1997 que les grandes banques moscovites, et par voie de conséquence le système bancaire russe, ne pouvaient résister à la conjonction de baisses excessives des cours des obligations et d'une forte dépréciation du rouble. C'est l'une des raisons pour lesquelles la Banque centrale a résolument continué de défendre le rouble jusqu'au milieu de 1998.

Conformément à cette stratégie, la Banque centrale a annoncé une série de mesures le 11 novembre 1997, notamment l'adoption d'une politique différente de taux de change qui élargissait la marge de fluctuation (jusqu'à 15 pour cent) de part et d'autre d'un taux de change annuel moyen. Il est pour le moins curieux de constater que l'annonce simultanée des taux de change moyens pour 1999 (6.2 roubles pour 1 dollar) et pour les trois années suivantes (6.3 roubles pour 1 dollar) a renforcé la volonté de la Banque centrale de préserver la fermeté du rouble par rapport à la fourchette ajustable antérieure. Au cours de la période de turbulences de la fin de 1997, la Banque centrale est d'abord intervenue simultanément sur le marché monétaire et sur le marché des GKO, défendant à la fois le rouble et les taux d'intérêt, mais elle s'est ensuite rapidement – et sagement – retirée du marché obligataire, laissant les taux d'intérêt s'élever. Ces mesures, conjuguées à la perspective d'un possible soutien international tant public que privé, sont parvenues à calmer cette première vague d'instabilité. Bien que les marchés financiers aient connu à nouveau quelques courtes périodes de turbulences au début de 1998, le printemps a apporté un calme relatif, les taux d'intérêt des GKO tombant à nouveau en dessous de 30 pour cent (graphique 4).

A ce stade, les chances de préserver la stabilité financière de la Russie dépendaient de trois facteurs essentiels. Le premier, et le plus important, était la situation budgétaire du pays. Le ministère des Finances ne pouvant plus compter sur les entrées de capitaux et les conditions d'emprunt relativement favorables de 1997, seuls des progrès décisifs sur la voie de l'assainissement des finances publiques pouvaient empêcher l'escalade des taux d'intérêt, l'engrenage de la dette, et la perte du contrôle financier. En second lieu, la tendance à la baisse des prix des exportations russes, avec les implications qui en découlaient pour la balance des paiements courants, devenait une cause grandissante de préoccupation. En troisième lieu, on se demandait dans quelle mesure le FMI et la communauté internationale seraient prêts à engager un volume substantiel de ressources pour un éventuel renflouement de la Russie.

Graphique 4. Taux d'intérêt des GKO et des euro-obligations¹
Rendements annualisés, en pourcentage

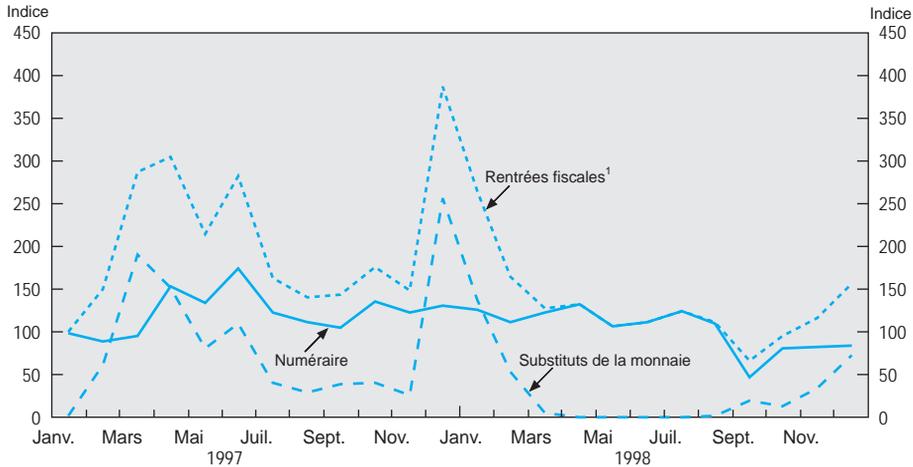


1. Les indices de rendement sont une moyenne géométrique :
- des rendements annuels effectifs pondérés par les volumes de toutes les tranches des bons du Trésor russe (GKO) ;
 - des rendements annuels effectifs pondérés par les volumes de toutes les tranches d'euro-obligations russes (uniquement les obligations libellées en dollars US).

Source : Skate.

Après ce qui est apparu comme une amélioration notable au début de 1998, les rentrées fiscales fédérales ont accusé une baisse spectaculaire au deuxième trimestre (graphique 5). La dissolution brutale du gouvernement en mars, la contraction des prix à l'exportation et la récession grandissante dans l'industrie (voir ci-après) sont autant de facteurs qui ont contribué à ces difficultés. Une autre cause importante de l'effondrement des recettes fiscales fédérales déclarées a été la tentative (finalement infructueuse) faite par le gouvernement pour recouvrer l'impôt uniquement en espèces à partir de mars 1998¹⁴. L'utilisation de substituts de la monnaie dans le cadre de la fiscalité fédérale avait engendré de nombreux problèmes, ce qui a motivé la décision de n'accepter que les paiements monétaires (voir au chapitre II). Mais le recours aux opérations de compensation avait dans une certaine mesure facilité la réalisation d'objectifs budgétaires exagérément ambitieux, les dépenses et les recettes fiscales (qui n'auraient souvent pu être collectées autrement) se compensant mutuellement. En outre, les entreprises qui mettaient en doute la volonté de l'administration fédérale de s'en tenir à la nouvelle règle ont probablement différé des règlements en espèces dans l'attente de compensations futures.

Graphique 5. **Recettes fiscales fédérales en espèces et en substituts de la monnaie**
Prix constants, ajustés en fonction de l'IPC



1. Janvier 1997 = 100.

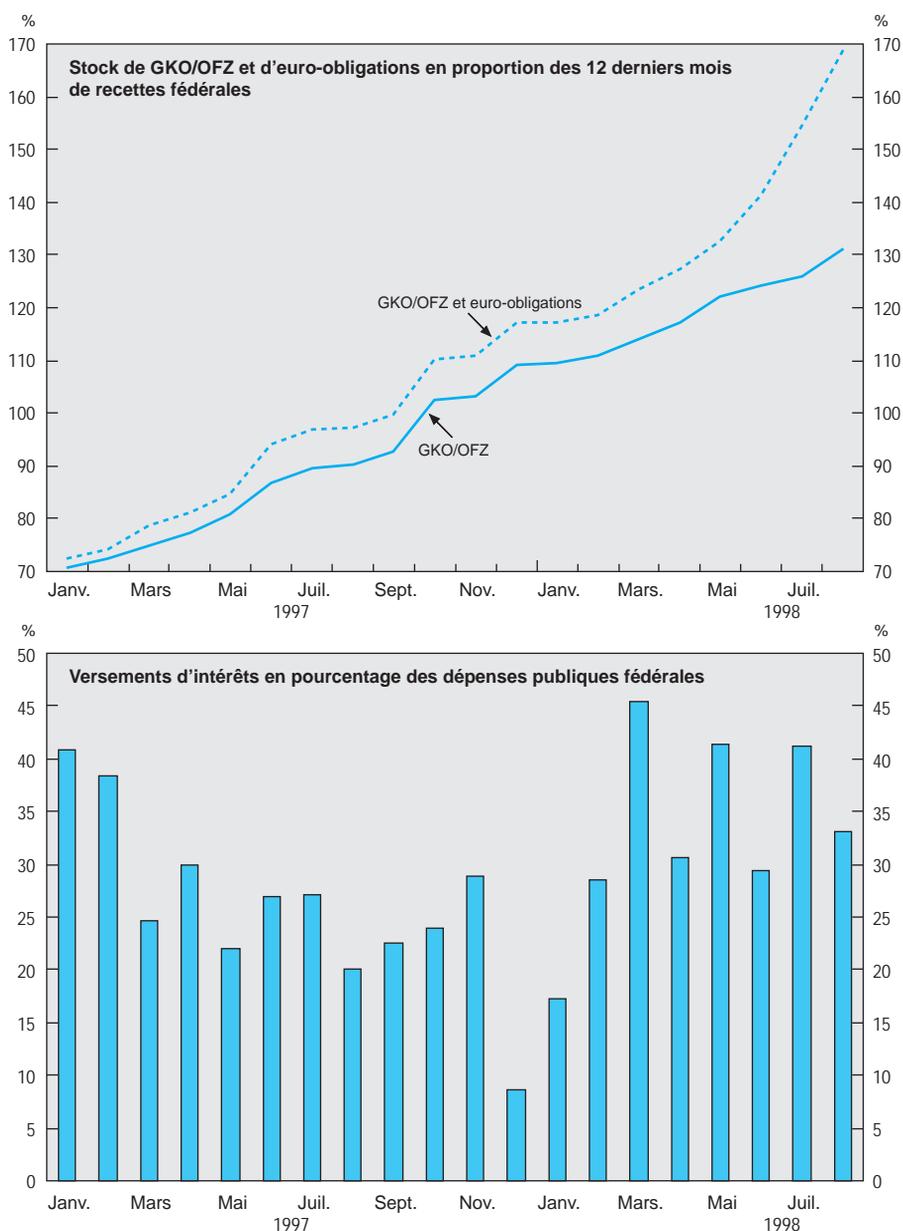
Source : Calculs de l'OCDE à partir de données du ministère des Finances.

Comme l'indique le graphique 5, la baisse des rentrées fiscales fédérales en 1998 reflète directement la contraction des recettes sous forme de substituts de la monnaie. Les recettes en espèces ont même très légèrement augmenté au cours de cette période. Les recettes fiscales fédérales (en termes nominaux) ont à nouveau progressé vers la fin de l'année, parallèlement à la décision prise par le gouvernement d'utiliser une fois de plus des opérations de compensation.

La baisse des recettes fiscales fédérales au premier semestre de 1998, conjuguée à l'affaiblissement ininterrompu des prix des exportations russes, a fait de plus en plus craindre qu'il devienne nécessaire de dévaluer le rouble. Les taux d'intérêt des obligations publiques amorçant en mai 1998 leur dernière ascension fatale, le service de la dette a explosé à plus de 40 pour cent des dépenses fédérales et le déficit s'est creusé (graphique 6). Le versement de plus de 15 milliards de dollars des États-Unis dus au titre de la dette extérieure en 1999 était une autre source majeure de préoccupation. Enfin, le mois de mai a été marqué par la première faillite d'une grande banque russe, la Tokobank, incapable d'assurer le service de ses engagements à court terme en devises.

L'approbation finale, à la mi-juillet, du programme de sauvetage du FMI, dont le montant total était estimé à 22,7 milliards de dollars des États-Unis et auquel participaient la Banque mondiale et le gouvernement japonais, était le

Graphique 6. Le poids croissant de la dette fédérale



Source : Ministère des Finances, estimations de l'OCDE.

dernier espoir de pouvoir maintenir le cours de la politique monétaire et d'éviter un effondrement financier à court ou moyen terme. Néanmoins, l'ensemble du programme ne pouvait réussir que si l'on parvenait à calmer les anticipations des investisseurs à court terme, en ramenant les taux d'intérêt à un niveau suffisamment faible pour permettre la réalisation du programme d'assainissement d'urgence (réduction des dépenses) annoncé par le gouvernement russe. Comme on l'a vu au graphique 4, les taux d'intérêt ont effectivement reculé pendant un court laps de temps en juillet, mais il est apparu très rapidement que la réaction des investisseurs au plan de sauvetage était insuffisante, rendant par là même inévitable la crise qui s'est ouverte en août 1998. En fait, dès juillet 1998 la situation générale s'était dégradée à un point tel qu'un certain nombre de banques avaient déjà cessé d'honorer leurs engagements sur les contrats à terme passés avec des investisseurs étrangers¹⁵. Depuis le 15 juin, la Banque centrale refinançait la quasi-totalité des émissions de GKO et d'OFZ arrivant à échéance, soumettant par là même les réserves à des pressions supplémentaires. Le manque d'empressement de la Douma à approuver un certain nombre de clauses associées au programme de consolidation budgétaire d'urgence avait également eu une incidence négative sur les anticipations. Dès que les cours des obligations ont à nouveau commencé à s'infléchir à la baisse au début du mois d'août, un certain nombre de banques commerciales se sont empressées de liquider leurs portefeuilles de GKO, dans un effort désespéré pour honorer leurs obligations courantes sur leurs prêts étrangers et pour se protéger contre le risque de change, exerçant par là même des pressions supplémentaires sur les taux d'intérêt et sur le taux de change. A la fin de la première semaine d'août, les taux d'intérêt étaient montés en flèche pour s'établir à des niveaux sans précédent, un grand nombre de banques russes étaient en cessation de paiements, le marché du crédit interbancaire s'était effondré, le système de paiements se décomposait et les déposants prenaient d'assaut les banques. L'échec du programme était manifeste.

Le 17 août 1998, la Banque centrale et le gouvernement russe, reconnaissant cet échec, ont annoncé une série de mesures : nouvelle fourchette de fluctuation du taux de change autorisant une dévaluation limitée du rouble (modifiée le 2 septembre par la décision de laisser totalement flotter la monnaie), cessation des paiements au titre des GKO/OFZ venant à échéance avant la fin de 1999, en attendant une restructuration de cette catégorie de dettes, et moratoire de 90 jours sur les paiements des banques et des entreprises privées russes au titre d'obligations à l'égard d'étrangers. Cette annonce, associée à certaines rumeurs laissant entendre que le nouveau gouvernement et les dirigeants de la Banque centrale envisageaient une politique d'accompagnement, a déclenché une nouvelle vague de panique et accéléré la dépréciation du rouble dont le taux de change est passé de 6 roubles pour 1 dollar à la mi-août à 16 roubles pour 1 dollar à la fin de septembre. Outre les effets de la panique

observée du côté de la demande, certaines mesures d'urgence prises par la Banque centrale pour alimenter en liquidités les grandes banques commerciales qui se trouvaient au bord de l'abîme et pour rétablir le système de paiements ont soumis le rouble à de nouvelles tensions venant cette fois du côté de l'offre (voir plus loin). Devant l'ampleur des sorties de capitaux et le risque de les voir se renforcer, une série de restrictions ont été mises en place sur les marchés monétaires et financiers¹⁶. La hausse mensuelle de l'indice des prix à la consommation a bondi à 38 pour cent en septembre. Le gouvernement et la Banque centrale ont néanmoins compris rapidement que l'hyperinflation menaçait et adopté des mesures assez restrictives à la fin de 1998 et en 1999, réintroduisant ainsi au moins un certain élément de stabilité dans la situation macroéconomique d'ensemble.

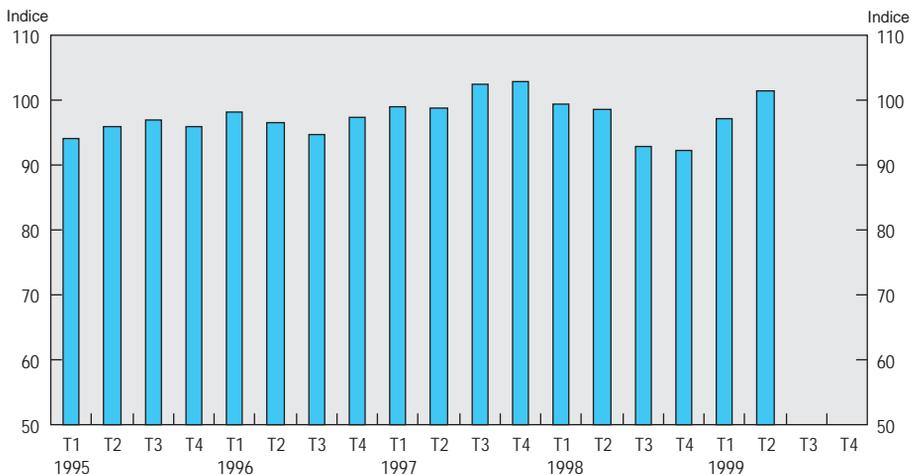
La crise financière a fondamentalement modifié la portée et les perspectives de la politique économique et du processus de transition dans la Fédération de Russie. Malheureusement, elle a touché surtout les domaines dans lesquels le développement institutionnel avait été le plus rapide au cours des années précédentes : les marchés financiers, les banques commerciales, et la crédibilité de la politique monétaire. L'effondrement des marchés de capitaux a donné un très sérieux coup de frein à la mise en place du cadre institutionnel des faillites et du gouvernement d'entreprise, tout en limitant par ailleurs les possibilités d'action des autorités budgétaires et monétaires. Alors que les petites entreprises, généralement concentrées dans le commerce d'importation et les services, avaient enfin affiché certains signes de croissance à la fin de 1997, la production de ce secteur a chuté selon les estimations de 31 pour cent en 1998. Dans les secteurs du commerce et de la restauration, la baisse a atteint 46 pour cent¹⁷. Les revenus réels et le niveau de vie, qui suivaient une tendance légèrement positive depuis 1996, ont brutalement reculé de près de 40 pour cent. Les gouvernements régionaux ont pris de plus en plus leurs distances en refusant de coopérer avec Moscou. Du fait de l'affaiblissement du rouble, le poids du service de la dette extérieure est devenu si lourd que le gouvernement a décidé de suspendre les paiements sur une fraction de ses obligations à ce titre (correspondant à la dette héritée de l'ancien régime soviétique) et a demandé un vaste accord de restructuration. La majorité des grandes banques commerciales qui supportaient tout le poids du système bancaire et du système de paiements, se sont trouvées décapitalisées et déficitaires, alors même que la nécessité impérieuse de durcir la politique financière ne permettait pas de disposer de ressources suffisantes pour assurer leur recapitalisation immédiate. Attirer des investissements directs étrangers est devenu plus difficile que jamais sans doute depuis le début de la période de transition, cependant que les scandales liés aux opérations de blanchiment de capitaux de 1999 rendaient encore plus incertains les soutiens officiels à la Russie. Telles sont les dures réalités économiques auxquelles la population et le gouvernement russes sont confrontés depuis le milieu

de 1998. Les enjeux que devait relever la politique macroéconomique en 1997 et 1998 étaient déjà gigantesques, et ils le sont désormais encore plus. Seul facteur positif, l'affaiblissement du rouble a permis une reprise de la production industrielle et un raffermissement de la balance des opérations courantes et a atténué dans une certaine mesure les problèmes chroniques de la fiscalité fédérale.

Après une période de baisse, la production se redresse péniblement

Grâce aux progrès de la stabilisation et à certaines évolutions positives sur les marchés financiers, l'année 1997 a marqué la fin de presque une décennie de déclin économique dans la Fédération de Russie. Pour la première fois depuis le début de la transition, la croissance du PIB a été très légèrement positive, et elle s'est quelque peu accélérée au second semestre de l'année (graphique 7). Même la formation de capital fixe, qui avait diminué de 5 pour cent en glissement annuel par rapport à 1996, a commencé à se redresser vers la fin de l'année. Bien que ce dynamisme relatif ait dans une certaine mesure persisté dans les premiers mois de 1998, l'économie glissait à nouveau vers la récession dès le deuxième

Graphique 7. **Indices de volume du PIB**
Trimestre correspondant de l'année précédente = 100



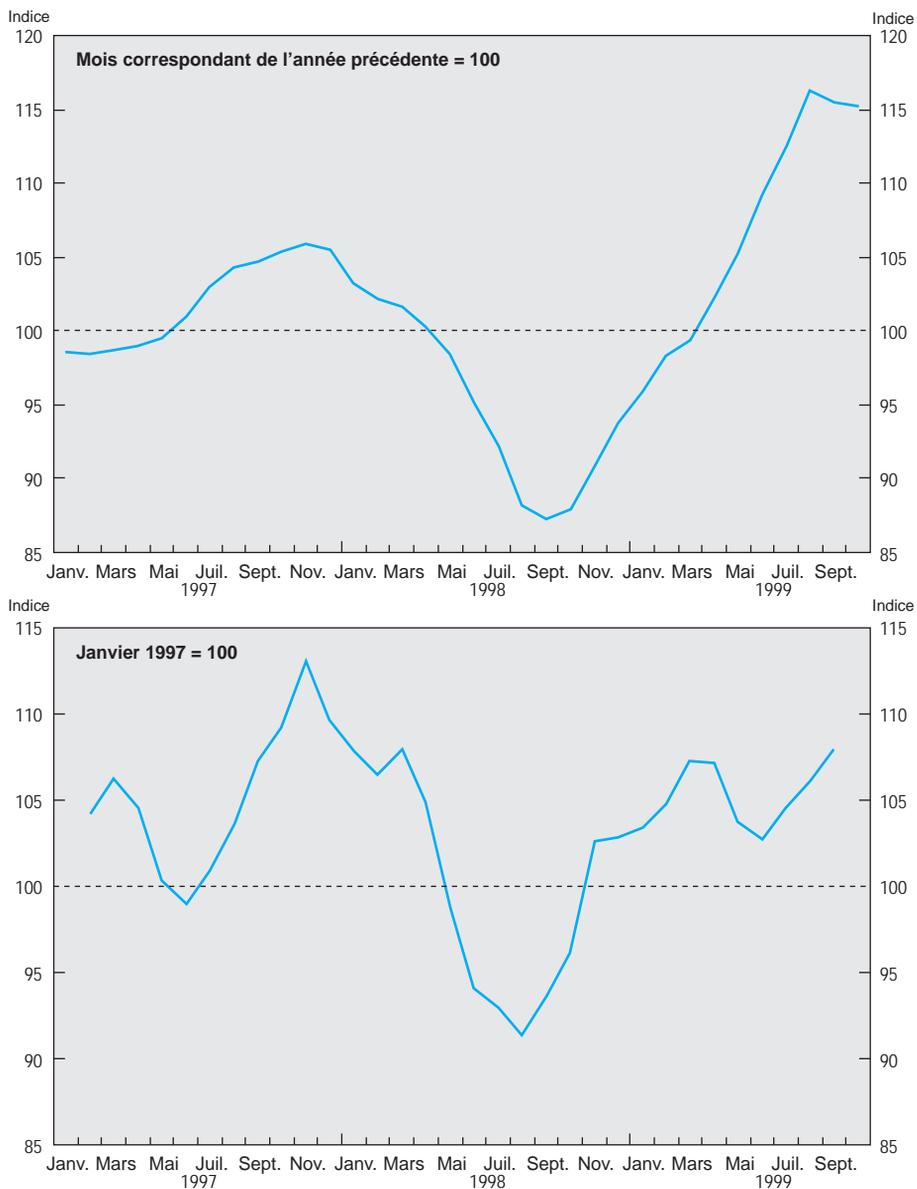
Source : Goskomstat.

trimestre de l'année, avec un recul de la production industrielle de 7 pour cent par rapport à la même période de 1997. Le premier impact du choc financier d'août 1998 sur la production a été négatif. Dès le mois de novembre cependant, l'activité témoignait de certains signes de reprise, pour retrouver rapidement son niveau d'avant la crise au milieu de 1999. Le fait est que, dès le deuxième trimestre de 1999, selon des estimations officielles, la production industrielle et le PIB affichaient une hausse respective de 5 pour cent et de 1 pour cent par rapport à la période correspondante de 1998. Étant donné les niveaux particulièrement bas de la production industrielle et du PIB au second semestre de 1998, les taux de croissance annuelle de ces agrégats en 1999 devraient être encore plus élevés. La reprise a été essentiellement le fait de l'industrie. La dépréciation du rouble, qui a perdu plus des deux tiers de sa valeur, a contribué de manière déterminante à la reprise, en améliorant la rentabilité des exportations et en offrant des possibilités de substitution aux importations. L'effet négatif de l'effondrement du marché bancaire et du marché des capitaux sur le secteur réel a de même été limité dans la mesure où la plupart des entreprises russes ont toujours eu très faiblement recours au financement externe¹⁸. L'ajustement relativement rapide de l'économie à l'affaiblissement de la monnaie est sans nul doute un phénomène globalement encourageant, même si, pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons plus loin, il risque de n'être que temporaire. Des réformes structurelles essentielles demeurent nécessaires si l'on veut créer les bases d'une croissance durable à l'avenir.

Le graphique 8 fait clairement apparaître un ralentissement assez accusé de l'industrie russe avant même les événements d'août 1998. Le principal facteur expliquant la récession du premier semestre de 1998 a peut-être été le fléchissement de la croissance en Asie et dans l'économie mondiale, qui s'est répercuté sur la demande et sur les prix des exportations russes. Le graphique 9 illustre la dynamique des prix des principaux produits d'exportation en 1998 et 1999, tandis que le graphique 10 montre la forte baisse de la valeur en dollars des exportations russes. Une évolution récente favorable au commerce extérieur russe a été la vive hausse des prix du pétrole en 1999.

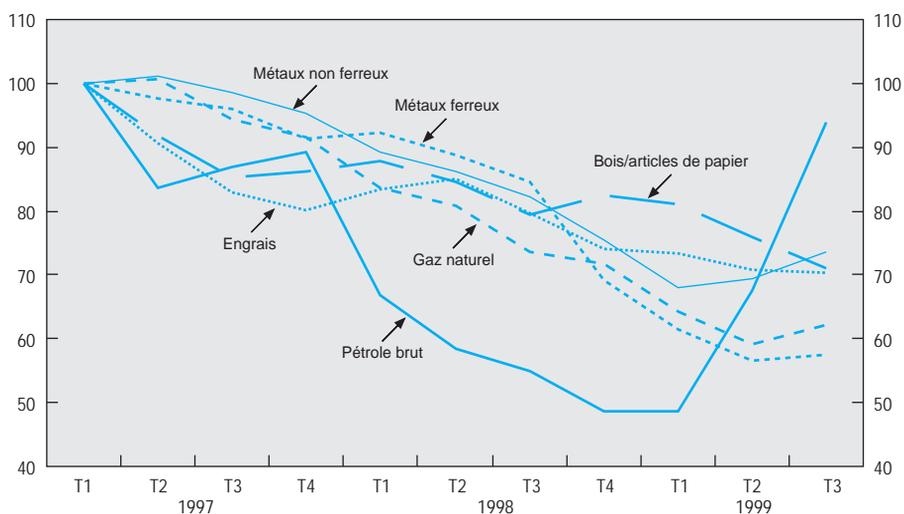
Si la diminution de la valeur des exportations à la fin de 1997 et au début de 1998 illustrée au graphique 10 s'explique pour l'essentiel par des baisses de prix, il faut également noter que certains secteurs travaillant pour l'exportation ont commencé à réduire le volume de leur production au premier semestre de 1998. Sont concernés tout particulièrement les produits pétroliers autres que le brut, les produits chimiques, et un certain nombre de métaux non ferreux (voir plus loin). Les exportations de pétrole brut et de gaz, qui se heurtent à des contraintes de capacité de transport et d'extraction, sont restées relativement stables en volume. Néanmoins, l'effondrement des cours mondiaux a sérieusement réduit les bénéfices de ces industries, entraînant une crise générale de paiements et une pénurie d'espèces dans l'ensemble du pays. De plus, avant

Graphique 8. Production industrielle
Moyennes mobiles sur trois mois

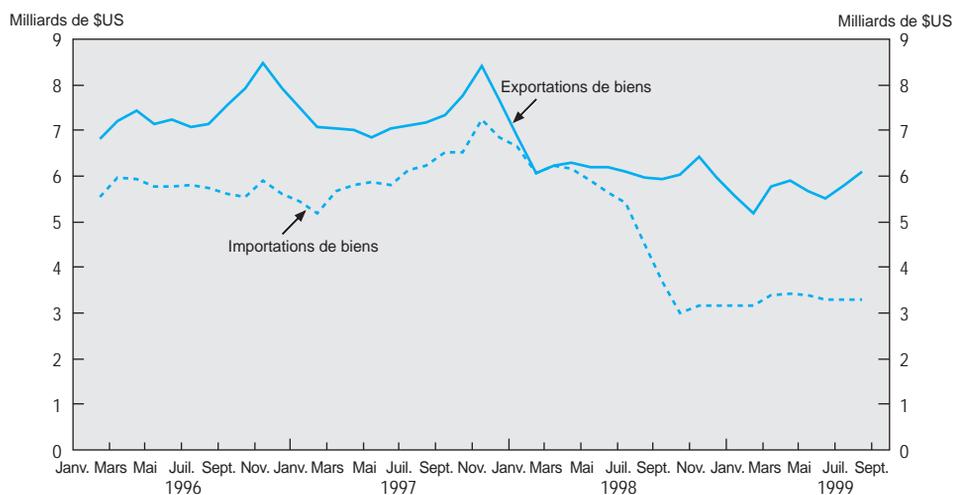


Source : Goskomstat, calculs de l'OCDE.

Graphique 9. Prix des principales exportations russes



Source : Goskomstat.

Graphique 10. Valeur en dollars des importations et des exportations
Moyennes mobiles sur trois mois

Source : Goskomstat.

l'effondrement du marché boursier et le durcissement des conditions sur les marchés de capitaux, les grandes entreprises des secteurs du gaz et du pétrole et de certaines autres industries exportatrices avaient bénéficié d'un accès élargi aux moyens de financement extérieurs, à la différence de la plupart des autres entreprises russes. Du fait des difficultés ultérieures des marchés financiers, en 1998 ces entreprises ont été beaucoup moins à même de faire appel à des sources extérieures de liquidités. Comme on le verra de manière plus détaillée au chapitre II, le premier semestre de 1998 a été marqué par une augmentation exceptionnellement rapide des arriérés de paiement de toutes catégories. Certains analystes associent également le déclin de la production industrielle à l'intensification des fuites de capitaux dans le contexte des incertitudes financières accrues de 1998¹⁹.

Dans ces conditions, les enquêtes menées auprès d'entreprises russes au printemps de 1998 ont montré que celles-ci étaient de plus en plus pessimistes quant à l'existence d'une « demande solvable » pour leurs produits et faisaient état d'un gonflement de leurs stocks de produits finis²⁰. Outre les conditions relativement peu favorables, évoquées plus haut, que connaissaient les exportateurs et les industries travaillant pour eux, il semble aussi que le revenu disponible et la demande intérieure finale aient faibli au début de 1998 (voir plus loin). Ce mouvement est lié à la chute des profits et des autres revenus non salariaux, chute qui était prévisible à la suite de la forte baisse des prix des actifs russes depuis le quatrième trimestre de 1997.

Le chaos financier d'août et septembre 1998 n'a pas épargné la production. D'une part, le fait que les prix en roubles des produits importés aient plus que triplé, conjugué aux nouvelles restrictions concernant les paiements et la monnaie, a été source de désarroi pour bon nombre d'entreprises. Anticipant une forte inflation et voyant leur accès au marché monétaire plus limité, les entreprises ont été tentées d'attendre avant d'écouler leurs stocks ou de produire de nouveaux biens. D'autre part, la crise bancaire a entraîné diverses perturbations dans le système de paiements. L'absence quasi totale de nouveaux crédits bancaires, avec ses conséquences sur les liquidités, pourrait avoir également revêtu une importance non négligeable pour certaines entreprises, notamment celles travaillant pour l'exportation. La production globale des petites entreprises a été, on l'a vu, particulièrement affectée par la dépréciation de la monnaie.

La production industrielle a cependant commencé à se redresser au quatrième trimestre de 1998, tirée par les industries qui travaillaient pour l'exportation ou dont la production se substituait à des importations. La forte croissance des industries exportatrices a été en grande partie le fait du secteur du pétrole et des produits pétroliers, qui assure plus de 20 pour cent de la totalité des exportations russes. Le volume des exportations de pétrole aurait augmenté de 4,2 pour cent au premier semestre de 1999, et celui des ventes à l'étranger de

produits pétroliers de 18 pour cent pendant la même période²¹. Ainsi qu'il apparaît au tableau 2, le volume des exportations de métaux, de produits chimiques et de bois d'œuvre s'est lui aussi fortement gonflé. L'examen du graphique 11 permet de constater que la reprise de certaines industries de substitution aux importations, notamment l'industrie légère, les voitures particulières et, dans une certaine mesure, les produits alimentaires, a été plus forte que celle de l'ensemble de l'industrie. Malgré une baisse des revenus et de la demande intérieure en 1999, la réduction de plus de 40 pour cent des importations indique une augmentation de la demande globale d'un certain nombre de biens produits localement.

Tableau 2. **Indice en volume des principaux produits d'exportation de la Russie**

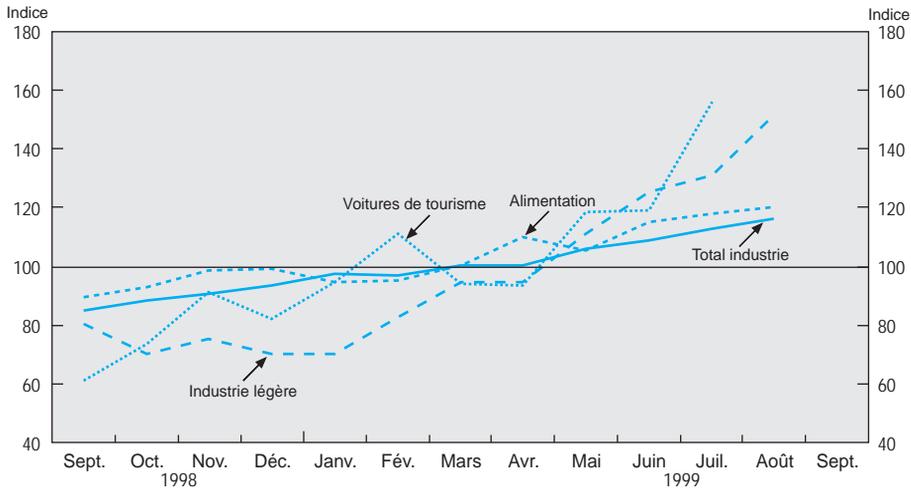
Période correspondante de l'année précédente = 100¹

	1997		1998		1999	Part de la valeur des exportations totales	
	S1	S2	S1	S2	S1	1997 %	1998 %
Combustibles						45.9	40.0
Gaz naturel	100.0	102.5	98.1	101.7	100	19.0	18.4
Pétrole brut	102.7	98.9	108.8	107.4	104.2	17.0	14.2
Produits pétroliers	120.7	95.2	72.1	70.2	118	8.4	5.8
Métaux ferreux						9.3	9.0
<i>dont :</i>							
Ferro-alliages	114.7	126.0	101.8	92.2	106.8	0.3	0.4
Fer	82.7	165.2	107.6	100.5	133.6	0.4	0.4
Métaux non ferreux						7.4	8.0
<i>dont :</i>							
Aluminium (brut)	100.0	87.2	103.3	103.3	110.4	4.4	5.2
Nickel (brut)	145.8	123.2	88.6	103.4	97.3	1.7	1.5
Cuivre raffiné	103.4	98.8	83.9	120.1	117.4	1.3	1.3
Construction de machines et métaux ouvrés						9.9	10.5
Camions	37.4	57.6	92.6	182.9	176.5	0.1	0.1
Voitures de tourisme	67.4	71.5	104.3	42.9	54.6	0.5	0.5
Chimie et pétrochimie						3.1	3.2
Engrais azotés	84.7	68.4	86.4	120.3	134.6	0.7	0.6
Engrais potassiques	104.6	173.5	113.6	98.1	112.9	0.6	0.6
Bois d'œuvre et papier						3.0	3.4
Papier journal	91.0	95.2	124.2	124.2	119.6	0.4	0.6
Contre-plaqués	99.6	105.4	119.9	114.4	112.4	0.3	0.3
Bois d'œuvre non transformé	119.9	103.2	103.1	123.3	145.9	1.2	1.3

1. Sauf mention contraire.

Source : Goskomstat.

Graphique 11. **Substitution aux importations dans l'industrie russe**
Période correspondante de l'année précédente = 100



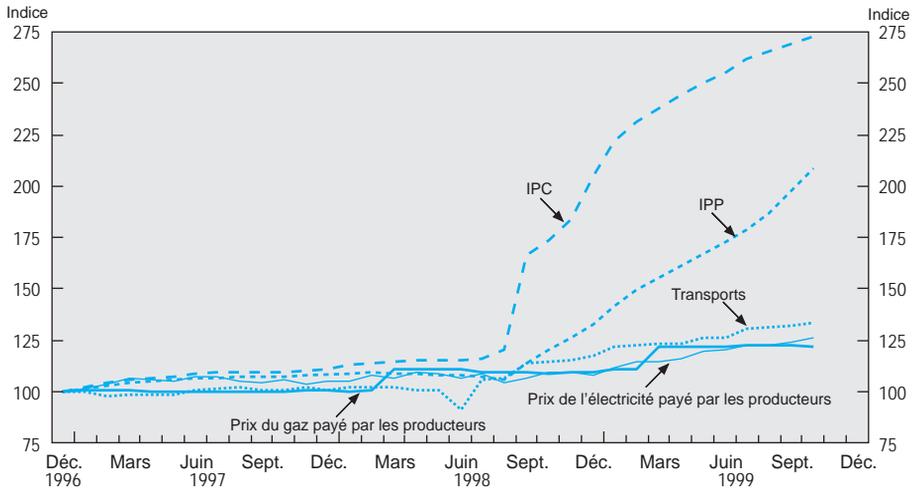
Source : Goskomstat, calculs de l'OCDE.

La conjonction de la dépréciation du rouble, de l'inflation et de l'encadrement des prix a modifié du tout au tout les prix relatifs pour les industries manufacturières russes. Ainsi qu'il apparaît au graphique 12, la hausse des prix à la consommation a été nettement plus rapide que celle des prix à la production. En juin 1999, la hausse des prix à la production sur douze mois était inférieure de moitié à celle des prix à la consommation, qui se sont accrus de 120 pour cent. Cet écart s'explique en partie par le fort pourcentage d'importations dans le panier du consommateur. Le strict contrôle des prix des intrants a cependant aussi joué un rôle non négligeable : ainsi, les prix du gaz, de l'électricité et des transports n'ont augmenté que de 10, 15 et 20 pour cent respectivement pendant la même période. Parallèlement aux effets de la dévaluation, la faiblesse des prix de l'énergie et des transports a certainement contribué à améliorer la rentabilité de bon nombre d'entreprises manufacturières depuis la crise d'août 1998. Si le gouvernement et les administrations régionales parviennent à encadrer strictement les prix de l'énergie, c'est en partie grâce au niveau élevé des taxes à l'exportation, et aussi du fait de la capacité limitée du réseau de distribution et d'autres contraintes qui entravent l'accès aux marchés d'exportation.

On notera cependant que l'ampleur exceptionnelle de la variation des prix relatifs illustrée au graphique 12 est quelque peu exagérée dans le cas de la Russie, un certain nombre d'entreprises « socialement importantes » bénéficiant

Graphique 12. **Indice des prix à la consommation, indice des prix à la production, hausse des prix de l'énergie et des transports**

Décembre 1996 = 100



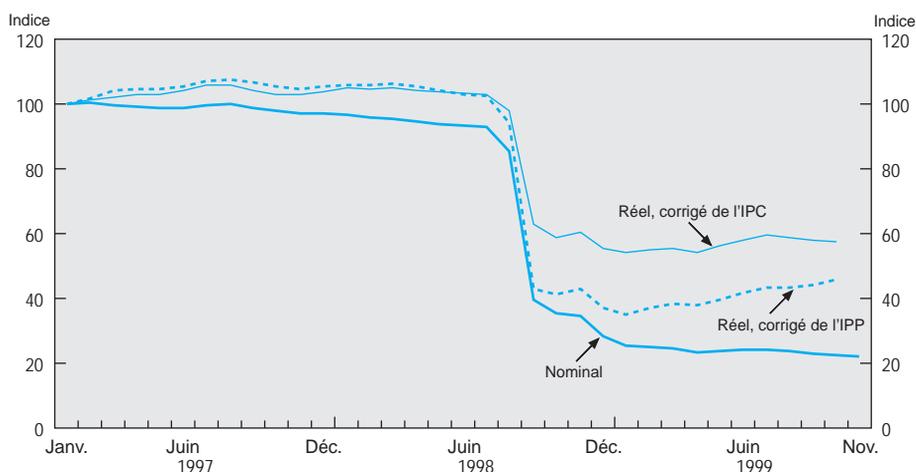
Source : Goskomstat.

déjà d'énergie à des prix implicites très faibles, soit parce qu'elles ne payaient pas leur consommation d'énergie, soit parce qu'elles avaient recours au troc à des taux non équivalents (voir chapitre II). La baisse des prix de l'énergie s'est accompagnée d'une campagne, notamment dans le secteur de l'électricité, visant à accroître les recettes en espèces, des sanctions étant prévues en cas de non-paiement des factures. De ce point de vue, le choix fait par les autorités de maintenir les prix intérieurs de l'énergie à un faible niveau à très court terme peut présenter certains avantages. Néanmoins, on ne saurait négliger les coûts économiques de cette politique. Si la demande de produits énergétiques bon marché est supérieure à l'offre, on verra inévitablement se multiplier les décisions administratives d'attributions prioritaires, méthode généralement fort éloignée de l'efficacité économique et source de corruption. Bon nombre d'entreprises, qui consomment beaucoup d'énergie et dont la valeur ajoutée est peut-être négative, se trouveront favorisées et seront moins incitées à engager un effort de restructuration privilégiant les technologies à fort rendement énergétique. Ce dernier problème revêt une acuité particulière dans l'industrie russe, qui a hérité de la période soviétique une infrastructure technologique très forte consommatrice d'énergie. Les activités de beaucoup de ces entreprises ont aussi

une incidence négative sur l'environnement²². L'offre du secteur énergétique et les investissements très nécessaires auxquels il devrait procéder pourraient au bout du compte être inférieurs à l'optimum social, compte tenu notamment du niveau élevé des taxes à l'exportation, de l'accès plus limité aux financements externes et de l'attitude plus prudente des investisseurs étrangers. Les enquêtes menées dans l'industrie énergétique font effectivement apparaître une situation toujours difficile au niveau des profits nets et des liquidités, même pour les exportateurs de pétrole qui bénéficient de prix beaucoup plus élevés²³. Les limitations imposées aux prix de l'énergie et des transports soulèvent donc d'importantes interrogations concernant la qualité et la durabilité de l'expansion industrielle actuelle.

Ainsi qu'il apparaît au graphique 13, le taux de change effectif réel, calculé à l'aide de l'indice des prix à la production, a commencé à s'apprécier en 1999. On peut y voir une conséquence naturelle du raffermissement de la balance des opérations courantes et du rétablissement d'une demande « normale » de roubles, ainsi que le reflet des achats de devises de la Banque centrale depuis le deuxième trimestre de 1999. L'ampleur de cette appréciation réelle – et son impact sur la compétitivité – est une autre question importante à moyen

Graphique 13. **Taux de change effectifs¹**
Janvier 1997 = 100



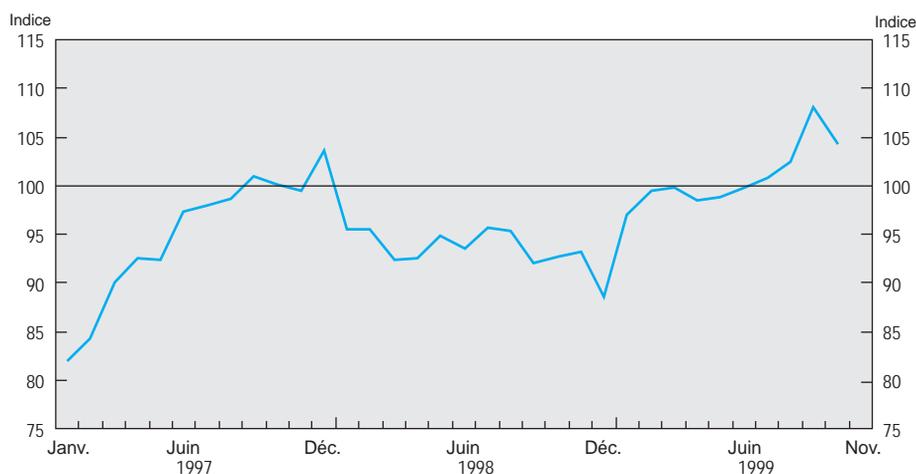
1. Estimés à l'aide d'une moyenne pondérée des taux de change des principaux partenaires commerciaux de la Russie.

Source : Banque centrale de Russie, calculs de l'OCDE.

terme. En règle générale, depuis le début du processus de transition en Russie, l'ampleur des exportations énergétiques et leur manque relatif d'élasticité par rapport aux prix ont indirectement imposé une charge sur les entreprises manufacturières (en cours de restructuration) en exerçant des pressions à la hausse sur le taux de change réel. C'est là un autre élément qui pourrait expliquer un ralentissement futur de l'expansion de la production des entreprises industrielles russes. A l'heure actuelle, le principal facteur qui pourrait limiter les pressions jouant dans le sens de l'appréciation de la monnaie est l'ampleur du service de la dette extérieure.

Autre signe de la fragilité potentielle de l'expansion industrielle : la formation de capital fixe se redresse beaucoup plus lentement que la production. Les investissements en capital fixe auraient, semble-t-il, diminué de 6.7 pour cent en 1998 et seraient restés pratiquement au même niveau déprimé tout au long du second semestre de 1999. Une tendance à la hausse de l'investissement en capital fixe est certes devenue perceptible au troisième trimestre de 1999, mais la croissance correspondante indiquée au graphique 14 reflète le très bas niveau comparatif de l'investissement au lendemain de la crise de 1998. Si la part de l'investissement dans l'industrie, à la différence de la construction individuelle, n'a que marginalement augmenté, il en est allé de même de la part des investissements en capital fixe classés dans la catégorie à « court terme »²⁴.

Graphique 14. Investissements en capital fixe
Période correspondante de l'année précédente = 100



Source : Goskomstat.

La reprise économique du premier semestre de 1999 n'a pratiquement concerné que l'industrie. Bien que devant logiquement bénéficier dans une certaine mesure de l'expansion de l'industrie alimentaire locale, l'agriculture reste assez déprimée, et sa production aurait diminué de 4 pour cent par rapport au premier semestre de 1998. Les effets de la récolte catastrophique de 1998 se font encore sentir, et un certain nombre de nouvelles restrictions administratives, essentiellement adoptées au niveau régional, pourraient être également responsables de la lenteur de la reprise²⁵. Une campagne 1999 tout aussi médiocre entravera la reprise dans le secteur agricole au moins jusqu'aux récoltes de 2000. Au premier semestre de 1999, la production du secteur des transports était à peu près au même niveau qu'en 1998. Les services et le commerce de détail restent les secteurs les plus déprimés, en raison de la chute de la demande intérieure, et il se pourrait même que l'activité y ait baissé, le travail clandestin étant particulièrement développé dans ces deux secteurs²⁶. Bien que Goskomstat tente de prendre en compte l'économie souterraine dans ses statistiques, il est évidemment beaucoup plus difficile de mesurer la production clandestine que celle des grandes entreprises industrielles. C'est pourquoi la reprise économique pourrait être plus faible que ne l'indiquent les statistiques officielles.

La balance des paiements : une évolution en dents de scie

Ainsi qu'il apparaît au tableau 3, le second semestre de 1997 s'est soldé par un déficit de la balance des opérations courantes, et ce facteur, conjugué à la faiblesse de la balance des opérations en capital et à l'ampleur du déficit budgétaire, a finalement contraint les autorités à abandonner au milieu de 1998 leurs engagements de politique monétaire. La dégradation de la balance courante en 1997 et pendant les six premiers mois de 1998 est essentiellement le fait de la balance commerciale, comme on l'a vu dans la précédente section, mais l'alourdissement des obligations au titre du service de la dette extérieure ont également affaibli le solde du revenu des investissements. Le compte des opérations en capital s'est lui aussi détérioré au cours de cette période. Jusque-là dynamiques, les entrées de capitaux de portefeuille sur le marché des obligations d'État (GKO/OFZ) se sont fortement contractées au quatrième trimestre de 1997 ; cependant, rares sont semble-t-il les capitaux placés par des investisseurs étrangers sur des contrats à terme en vue de leur rapatriement éventuel qui ont effectivement quitté la Russie. Dans le même temps, le solde négatif des « autres investissements » au quatrième trimestre de 1997 tient essentiellement à l'accumulation d'avoirs liquides en devises (estimés à 9.6 milliards de dollars des États-Unis) par les entreprises non financières et les ménages russes – accumulation liée à la fuite des capitaux sur le double plan intérieur et extérieur. Pendant la brève période de calme financier relatif observée au premier trimestre

Tableau 3. **Balance des paiements**

En millions de dollars US

	1996		1997		1998		1999
	Janv.-juin	Juil.-déc.	Janv.-juin	Juil.-déc.	Janv.-juin	Juil.-déc.	Janv.-juin
Compte des opérations courantes	5 640	6 541	4 257	-276	-5 242	6 885	8 978
Biens et services	6 903	10 548	7 668	5 085	120	13 535	11 969
Exportations	49 108	54 617	48 217	55 018	43 626	44 108	37 174
Importations	-42 204	-44 070	-40 549	-49 933	-43 505	-30 573	-25 206
Revenus d'investissements	-1 168	-4 171	-3 336	-5 077	-5 049	-6 549	-3 018
A recevoir	3 351	982	3 148	1 219	3 313	988	2 977
A verser	-4 519	-5 154	-6 484	-6 294	-8 361	-7 539	-5 996
Transferts courants	-94	164	-76	-286	-314	-101	28
Reçus	276	494	213	197	140	130	287
Versés	-370	-331	-289	-481	-454	-230	-259
Compte des opérations courantes	-638	-3 985	9 158	-2 973	9 566	-6 694	-4 998
Transferts en capital	-285	-179	-431	-365	-281	-101	-130
Reçus	1 424	1 642	956	1 180	878	826	406
Versés	-1 709	-1 820	-1 388	-1 546	-1 159	-928	-535
Investissements directs	225	1 483	1 290	2 746	478	1 256	494
A l'étranger	-447	-323	-1 279	-1 323	-595	-432	-870
En Russie	673	1 805	2 569	4 070	1 073	1 689	1 364
Investissements de portefeuille¹	2 756	6 002	14 108	3 325	7 964	223	-372
Actifs	67	-240	145	-301	-603	347	-225
Passifs	2 688	6 242	13 964	3 625	8 567	-124	-147
Autres investissements¹	-3 334	-11 291	-5 809	-8 679	1 405	-8 072	-4 990
Actifs	-12 707	-16 245	-5 090	-21 522	-5 731	-10 450	-5 518
Passifs	9 374	4 954	-719	12 843	7 136	2 378	528
Variations des réserves	-201	-1 157	9 287	-7 332	-1 676	-3 579	645
Erreurs et omissions	-5 203	-3 713	-4 128	-4 083	-6 000	-3 770	-3 335

1. Ces chiffres diffèrent des données officielles de la BCR pour juillet-décembre 1997. Pour cette période, une restructuration d'une partie de la dette extérieure a été incluse par la BCR sous la forme d'une importante inscription dans la rubrique « Investissements de portefeuille » et retranchée de la rubrique « Autres investissements ». Pour la clarté de l'analyse, cette composante a été éliminée des chiffres du tableau 3.

Source : Banque centrale de Russie, calculs de l'OCDE.

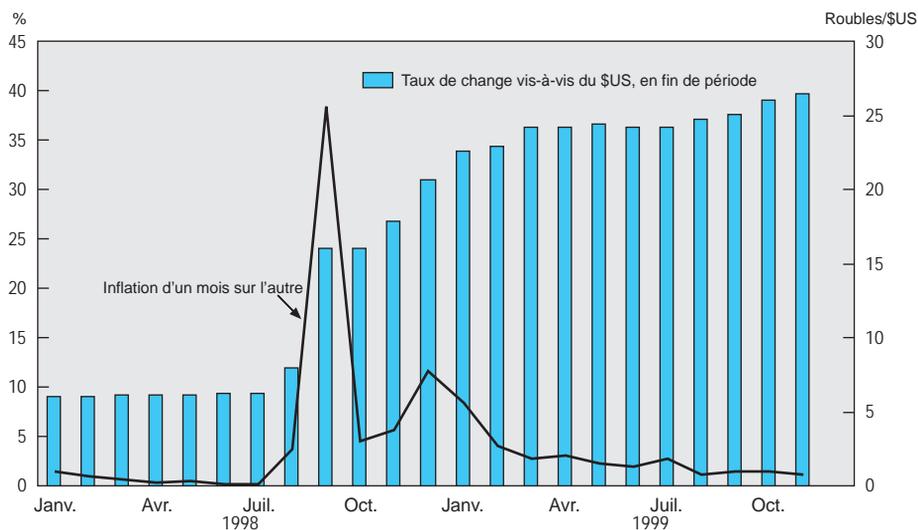
de 1998, les entrées de capitaux sur le marché des GKO/OFZ ont en fait repris pour dépasser 3.1 milliards de dollars, mais elles se sont ensuite contractées au point de devenir négligeables. Au deuxième trimestre de 1998, les entrées de capitaux de portefeuille se sont essentiellement limitées au placement d'une émission euro-obligataire de 4 milliards de dollars des États-Unis.

Le retournement du solde de la balance courante – le déficit de 5.2 milliards de dollars enregistré au premier semestre de 1998 ayant fait place à un excédent de 9 milliards de dollars au premier semestre de 1999 – tient essentiellement à une contraction des importations de 18 milliards de dollars, soit un recul de plus de 40 pour cent. Bien que le volume des exportations ait modérément augmenté au premier semestre de 1999 par rapport à la même période de 1998, la faiblesse des prix des exportations russes a fait chuter leur valeur en dollars de 15 pour cent. A la suite du raffermissement des cours du pétrole, la valeur en dollars des exportations russes a finalement remonté au troisième trimestre de 1999. Depuis la crise du mois d'août, les entrées de capitaux sont restées très modérées. L'une des caractéristiques de la balance des paiements de la Russie au cours des dernières années est l'importance du solde négatif du poste « erreurs et omissions », signe que les réserves sont plus faibles que ne le laisserait penser l'évolution de la balance courante et de la balance des opérations en capital. Ce poste « erreurs et omissions » paraît lié à des sorties de capitaux non déclarées, mais ce n'est là qu'une impression très générale. La Banque centrale de Russie pense que les fuites annuelles de capitaux ont en fait dépassé 10 milliards de dollars au cours de la période 1996-98²⁷.

La politique monétaire est soumise à de nouvelles tensions

Parallèlement au raffermissement de la balance des opérations courantes, la rigueur de la politique monétaire a largement contribué à la stabilisation partielle de la situation macroéconomique chaotique de la fin de 1998. Après avoir chuté de 6.2 roubles à 24 roubles pour un dollar entre le milieu d'août 1998 et février 1999, le taux de change s'est stabilisé autour de 24-27 roubles pour un dollar durant le reste de l'année tandis que l'inflation mensuelle tombait à moins de 3 pour cent (graphique 15). En 1999, la Banque centrale a adopté une politique de refinancement relativement stricte à l'égard des banques commerciales, la base monétaire étant principalement affectée par des interventions sur le marché monétaire. Bien qu'ayant officiellement décidé de laisser flotter la monnaie, la Banque centrale continue d'intervenir activement sur le marché monétaire afin de préserver la stabilité du taux de change. Ses interventions ont également visé à accumuler des réserves suffisantes pour couvrir les paiements au titre de la dette extérieure. Étant donné l'État actuel des marchés financiers et du secteur bancaire, ces interventions sont devenues en fait le principal instrument de la politique monétaire. En raison des contraintes limitant les emprunts du ministère des Finances, la Banque centrale finance également l'essentiel du déficit budgétaire, même si sa contribution s'est presque exclusivement limitée au service de la dette extérieure. L'ampleur des paiements à ce titre et le faible niveau des réserves internationales montrent bien que la stabilité

Graphique 15. Hausse mensuelle de l'IPC et taux de change

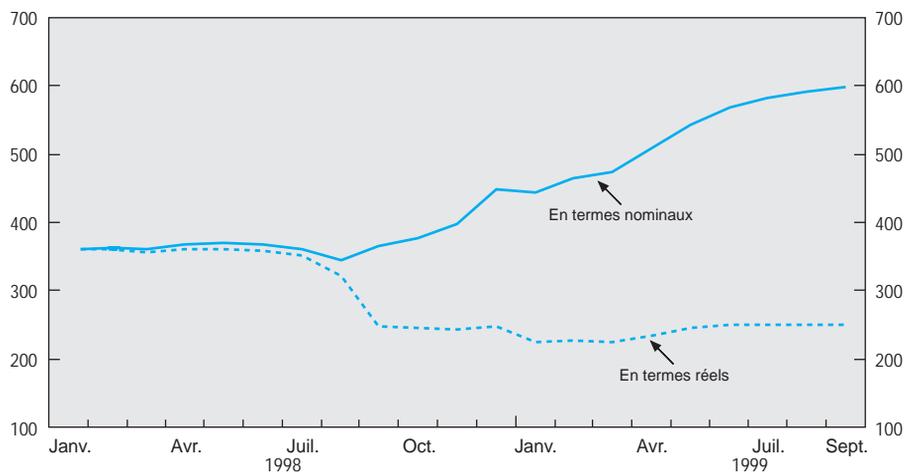


Source : Goskomstat.

macroéconomique obtenue reste fragile. La crise dans le secteur bancaire et sur les marchés financiers limite directement la marge de manœuvre et l'efficacité des instruments habituels de politique monétaire.

La loi sur la Banque centrale de 1995 définissait un nouveau cadre pour la politique monétaire de la Fédération de Russie²⁸. Ce texte donnait une grande indépendance à la Banque centrale dont les objectifs étaient limités à la défense de la monnaie, au contrôle du bon fonctionnement du système de règlements et à la réglementation des institutions de crédit (banques). Néanmoins, les changements politiques intervenus au lendemain de la crise d'août 1998 ont soulevé un certain nombre de questions fondamentales concernant l'avenir de la Banque centrale et sa politique. Certains membres de la Douma ont cherché à modifier la loi de 1995 afin de limiter l'indépendance de la Banque centrale, les nouveaux dirigeants de cette institution indiquant pour leur part que les objectifs de la politique monétaire seraient élargis pour s'inscrire dans le cadre du développement économique d'ensemble²⁹. Dans la pratique cependant, on ne constate guère de modifications dans ce sens de la politique monétaire. Même les mesures d'urgence prises pour accroître la liquidité de certaines banques dans des conditions spéciales au second semestre de 1998 (voir ci-dessous) ne peuvent être considérées comme accompagnant véritablement la rapide

Graphique 16. M2 en termes nominaux ou en termes réels
Milliards de roubles



Source : Banque centrale de Russie, calculs de l'OCDE.

dépréciation et la forte inflation d'août et de septembre. Ainsi qu'il apparaît au graphique 16, la masse monétaire (M2) s'est contractée en termes réels de près de 30 pour cent après la crise d'août 1998 et est depuis lors restée assez stable. Enfin, dans le contexte des négociations avec le FMI, les dirigeants de la Banque centrale ont signé une déclaration de politique économique au milieu de 1999 [Zaiavleniie (1999)] dans laquelle ils réaffirmaient leur attachement à l'esprit de la loi de 1995 sur la Banque centrale, l'action de celle-ci devant se limiter aux trois objectifs précisés. Néanmoins, l'existence de puissantes forces politiques militant en faveur d'une modification des principes sous-jacents de la politique monétaire russe continue de faire peser une menace sur l'orientation actuelle de l'action des pouvoirs publics.

Depuis l'effondrement du marché des obligations publiques en août 1998, la Banque centrale ne dispose que d'une marge de manœuvre très réduite pour procéder à des opérations d'*open market*. La liquidité en roubles ayant commencé à augmenter dans le secteur bancaire en 1998, la Banque centrale a émis un nombre limité de ses propres bons du Trésor (OBP) dans le but d'éponger l'excédent de liquidité, d'atténuer quelque peu les pressions sur le rouble, et de fournir aux banques en difficulté au moins un actif intérieur fortement liquide et négociable. Mais la Commission fédérale des titres a pris des mesures qui ont abouti à supprimer temporairement le droit d'émission de la

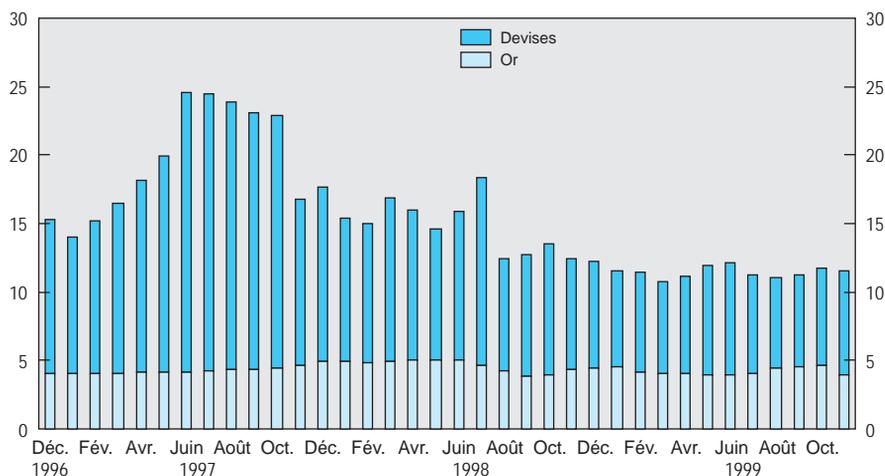
Banque centrale. A la faveur d'une nouvelle modification de la loi sur la Banque centrale, la BCR a cependant été à nouveau autorisée à émettre des titres³⁰. N'ayant guère la possibilité de procéder à des opérations d'open market, la Banque centrale a cherché à utiliser beaucoup plus largement aussi bien les facilités de dépôt que les coefficients de réserves obligatoires pour réguler les liquidités bancaires et la masse monétaire. A la suite de la crise de liquidité du secteur bancaire au milieu de 1998, les coefficients de réserves ont été peu à peu ramenés de 11 à 5 pour cent en décembre 1998 avant d'être progressivement portés à 5.5 pour cent (ménages) et 8.5 pour cent (personnes morales) en juin 1999. Les dépôts (volontaires) des banques commerciales auprès de la BCR sont passés de 1.5 à 4.5 pour cent des engagements bancaires globaux entre septembre 1998 et septembre 1999. Ce mouvement est sans doute partiellement lié à la création par la Banque centrale de nouvelles facilités de dépôts à deux semaines, à un mois et à trois mois, en octobre 1998, en février 1999 et en mars 1999 respectivement. Néanmoins, à la différence des titres, les facilités de dépôts ne peuvent être négociées. L'accroissement des dépôts des banques commerciales résulte simplement, pour partie, de l'augmentation des liquidités et de l'amélioration générale de la confiance dans le rouble depuis la crise du mois d'août³¹. La faiblesse générale du secteur bancaire constitue une entrave potentielle à la faculté de réagir aux modifications des taux de rémunération des dépôts auprès de la Banque centrale. L'efficacité des instruments traditionnels de politique monétaire est donc toujours limitée dans les circonstances actuelles.

Aussitôt après la crise d'août 1998, la Banque centrale a imposé un certain nombre de restrictions aux marchés monétaire et financier afin d'exercer un minimum de contrôle sur la dépréciation de la monnaie et la fuite des capitaux. La plupart de ces restrictions ont cependant été, ou doivent être, levées dans le contexte de l'accord de 1999 avec le FMI³². Une dernière restriction est l'obligation faite aux exportateurs de convertir sans tarder 75 pour cent de leurs recettes d'exportation en roubles sur le marché monétaire. La Banque centrale avait momentanément fermé le marché monétaire interbancaire pendant la crise d'août 1998. Elle a par la suite prévu deux séances. La séance du matin déterminait le taux de change « officiel » auquel sont changées les devises apportées par les exportateurs, la demande étant seulement constituée par les banques ayant des ordres spéciaux de leurs clients (importateurs). Durant la séance du soir les banques étaient autorisées à négocier pour leur propre compte. Le 29 juin 1999, ces deux séances ont été unifiées sans que le taux de change en soit sensiblement modifié. Une importante restriction restante oblige les importateurs à garantir le paiement des importations par des dépôts bancaires d'égale valeur (restitués seulement si les marchandises sont livrées).

L'instrument le plus efficace de politique monétaire reste l'intervention sur le marché monétaire. Après le premier trimestre de 1999, où ces interventions avaient été très discrètes, l'augmentation de la demande de roubles au

deuxième trimestre de l'année a permis aux dirigeants de la Banque centrale d'acheter près de 3 milliards de dollars des États-Unis tout en préservant la stabilité du taux de change nominal. La monnaie en circulation a de ce fait augmenté de 24 pour cent au deuxième trimestre de 1999 alors qu'elle s'était contractée de 7 pour cent pendant les trois premiers mois de l'année. Mais au cours des mois suivants le rouble a été soumis à des tensions un peu plus fortes en raison des incertitudes entourant l'impact sur l'aide extérieure à la Russie des scandales suscités à l'échelle internationale par les opérations de blanchiment de capitaux, les conflits au Daghestan et en Tchétchénie, et l'issue des prochaines élections. A plusieurs reprises, la Banque centrale a dû alors intervenir en sens inverse, vendant des devises pour atténuer les pressions sur le rouble. Le niveau encore faible des réserves internationales de la BCR (graphique 17) et les contraintes liées au service de la dette extérieure témoignent de la fragilité persistante de la situation, malgré une stabilisation relative. En dépit des achats de devises effectués par la Banque centrale pendant les huit premiers mois de 1999, les réserves internationales brutes d'or et de devises ont baissé de 1 milliard de dollars des États-Unis du fait des paiements au titre de la dette extérieure.

Graphique 17. **Réserves internationales d'or et de devises de la Banque centrale**
En milliards de dollars des États-Unis



Source : Banque centrale de Russie, ministère des Finances, calculs de l'OCDE.

Le budget fédéral et la politique budgétaire

Comme on l'a vu dans la première section, les problèmes liés à la collecte des impôts fédéraux et à l'exécution du budget ont joué un rôle déterminant dans la crise financière russe. La stabilisation obtenue grâce à la politique monétaire de rigueur de la période 1995-97 n'a pas résisté aux graves déséquilibres budgétaires résultant de l'affaiblissement de la balance des opérations courantes et des entrées de capitaux. Le programme adopté par les autorités dans le sillage de la crise financière a imposé de nouvelles contraintes au budget fédéral et à la politique budgétaire. En particulier, les possibilités d'emprunt du ministère des Finances tant au plan intérieur que sur les marchés internationaux ont été réduites. La restructuration des obligations au titre des GKO a certes permis de réduire le service de la dette intérieure, mais l'affaiblissement du rouble a sensiblement alourdi le poids de la dette extérieure. Depuis l'effondrement du marché des obligations publiques, le déficit fédéral est essentiellement financé par des crédits directs de la Banque centrale au titre du service de la dette extérieure. Dans ce contexte, la loi de 1999 sur le budget fédéral impliquait un effort de rigueur nettement plus important que les années précédentes, l'excédent primaire étant censé atteindre 1.6 pour cent du PIB, objectif ultérieurement porté à 2 pour cent dans le cadre de l'accord conclu avec le FMI. Les progrès espérés sur le plan de l'assainissement des finances publiques se fondent sur une compression des dépenses hors intérêts, qui doivent revenir à moins de 10 pour cent du PIB, et sur une augmentation des recettes fiscales de 1.5 pour cent de PIB par rapport aux résultats de 1998.

Pendant la première moitié de 1999, la collecte de l'impôt et l'exécution du budget ont semblé à peu près conformes à l'objectif. Proche de 1.0 pour cent de PIB sur les six premiers mois de l'année, l'excédent budgétaire primaire atteignait déjà 1.8 pour cent à la fin du troisième trimestre, de sorte que le solde budgétaire fédéral global était estimé à -2.1 pour cent du PIB. Comme le tableau 4 permet de le constater, c'est au niveau de la collecte de l'impôt que la situation s'est améliorée par rapport aux exercices antérieurs. Encore inférieures à 10 pour cent du PIB au premier trimestre de 1999, les recettes fiscales fédérales sont montées à plus de 11 pour cent au deuxième trimestre. L'évolution plus favorable des prix des exportations, conjuguée à l'affaiblissement du rouble et à la hausse des taxes à l'exportation, a gonflé le produit des impôts indirects et des droits de douane. Avec l'accroissement de la part du produit de la TVA et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques revenant à l'administration fédérale, les recettes fédérales à ce titre ont également augmenté³³. Mais le changement le plus spectaculaire dans le domaine budgétaire depuis le deuxième trimestre de 1999 est peut-être le fait que la quasi-totalité des recettes fiscales fédérales ont été collectées en espèces, après l'échec total d'une tentative similaire en 1998.

Tableau 4. **Le budget fédéral**

En pourcentage du PIB

	1998		1999	1997	1998	Loi de finances 1999	Programme FMI 1999	Loi de finances 2000
	S1	S2	S1	Année				
Recettes	10.5	7.8	12.2	10.0	9.0	11.8	11.6	14.9
<i>dont :</i>								
Recettes fiscales	8.9	6.8	10.6	8.1	7.7			
Taxe sur la valeur ajoutée	4.0	2.9	4.4	3.6	3.4			
Impôt sur les bénéfices des sociétés	1.4	0.9	1.5	1.1	1.1			
Droits d'accises	1.8	1.4	2.1	1.6	1.6			
Droits de douane	1.4	1.3	2.0	1.1	1.4			
Autres recettes fiscales	0.3	0.3	0.6	0.5	0.3			
Recettes non fiscales	0.4	0.3	0.8	0.4	0.4			
Recettes des fonds budgétaires	1.2	0.7	0.8	1.5	0.9			
Dépenses	15.6	12.6	15.8	16.8	13.9	14.4	16.8	16.0
Service de la dette	5.4	2.9	4.4	4.7	4.0	4.2	7.1	4.1
Service de la dette intérieure	4.1	1.2	1.8	3.7	2.4			
Service de la dette en GKO/OFZ	3.7	1.2	1.4	3.5	2.2			
Service de la dette extérieure	1.3	1.7	2.6	0.9	1.5			
Dépenses hors intérêt	10.2	9.7	11.4	12.1	9.9	10.2	9.6	11.9
Solde primaire	0.3	-1.9	0.8	-2.2	-1.0	1.6	2.0	3.18
Solde budgétaire	-5.1	-4.8	-3.5	-6.8	-4.9	-2.5	-5.1	-1.08
Financement	5.1	4.8	3.5	6.8	4.9	2.5	5.1	1.08
Financement extérieur net	2.6	1.6	-0.3	1.6	2.0			
Financement intérieur net (y compris les variations des soldes de trésorerie), <i>dont : GKO/OFZ³</i>	2.5	3.3	3.9	5.2	2.9			
Banque centrale de Russie ¹	0.6	6.0	5.7	-	3.7			
<i>Pour mémoire :</i>								
PIB (milliards de roubles) ²	1 151.8	1 532.8	1 843.2	2 562.6	2 684.5	4 000	4 000	5 350

1. Y compris les opérations monétaires sur la restructuration des GKO/OFZ, et les achats par la Banque centrale.

2. Y compris les achats d'OFZs.

Source : Ministère des Finances (1999).

Les dépenses ont avoisiné 16 pour cent du PIB au premier semestre de 1999, mais elles sont revenues à moins de 15 pour cent à la fin du troisième trimestre, conformément aux dispositions de la loi de finances. Cela dénote le maintien des mesures d'austérité prises en 1998 (avant cette date, les dépenses fédérales représentaient près de 20 pour cent du PIB). Étant donné que depuis la crise, la hausse des prix à la consommation a été nettement plus rapide que celle des déflateurs du PIB, les dépenses fédérales ont sensiblement baissé en termes réels en 1999 par rapport à 1998. Correction faite de la hausse de l'indice des prix à la consommation, les dépenses au premier semestre de 1999 ont été en retrait de 27 pour cent sur leur niveau du premier semestre de 1998. Ainsi qu'il apparaît au tableau 4, l'ampleur du service de la dette intérieure s'est réduite par rapport aux six premiers mois de 1998, mais la charge de la dette extérieure s'est alourdie depuis la crise. Outre les paiements d'intérêts à ce titre, que l'on estime à 1.6 milliard de dollars des États-Unis (2.6 pour cent du PIB) au premier semestre de 1999, le remboursement du principal de la dette extérieure a représenté 907 millions de dollars des États-Unis (1.4 pour cent du PIB). En 1999, le gouvernement fédéral a généralement évité de recourir à la pratique antérieure de l'amputation automatique des dépenses pour tenter de réduire le déficit en espèces, et il a respecté l'objectif concernant la réalisation (globale) des dépenses budgétaires prévues en 1999³⁴. Entre le 1^{er} octobre 1998 et le 1^{er} juillet 1999 le gouvernement fédéral aurait en outre consacré 52 milliards de roubles au paiement des arriérés de salaires, de pensions et de subventions sociales, ce qui représente l'équivalent de 12 pour cent de l'ensemble des dépenses budgétaires au cours de cette période³⁵.

Malgré les tendances actuellement favorables concernant l'exécution du budget fédéral, il serait tout à fait prématuré de considérer que les maux budgétaires chroniques de la Russie ont disparu. De par sa nature même, le système fiscal continue d'encourager la fraude et de décourager l'investissement, tandis que les relations fédéralistes restent médiocres (voir chapitres II et III). Comme on le verra dans la deuxième section de ce chapitre, la reprise de la production industrielle et du PIB en 1999, qui a donné un coup de fouet au budget fédéral, pourrait n'être que temporaire. Les prix des exportations mondiales demeurent imprévisibles. Étant donné l'aggravation de la misère et des conditions de vie de la population en 1999 (voir plus loin), il pourrait être difficile de continuer à réduire les dépenses réelles. Ceci vaut notamment pour les transferts aux régions, dont une grande partie sert à couvrir des besoins sociaux. Correction faite de l'indice des prix à la consommation, au premier semestre de 1999 les dépenses fédérales au titre du secteur social et des transferts aux régions ont été respectivement inférieures de 30 et 41 pour cent à leur niveau de la même période de 1998.

Le fait est que l'évolution fiscale n'a pas été aussi satisfaisante dans les régions qu'au niveau fédéral, la réduction de la part des recettes de TVA leur

revenant n'étant pas totalement compensée par les nouvelles taxes sur les ventes et sur le revenu imputé. Malgré les tendances positives constatées au niveau fédéral, la part estimée des recettes fiscales aux budgets régionaux consolidés (recouvrées par le ministère des Impôts et des Taxes) est revenue de 11.5 à 10 pour cent du PIB au premier semestre de 1999 par rapport à la même période de 1998. La plupart des gouvernements régionaux sont actuellement confrontés à de très fortes contraintes de crédit, ce qui s'est traduit par une baisse des dépenses inscrites aux budgets régionaux consolidés. Ces problèmes et d'autres encore concernant les budgets infafédéraux seront examinés en détail au chapitre III.

Tableau 5. **Le budget des administrations publiques**

En pourcentage du PIB

	1996	1997	1998	Loi de finances 1999
Administration fédérale				
Recettes	13.6	10.0	9.0	11.8
Dépenses	21.7	16.8	13.9	14.4
<i>dont</i> : transferts aux régions	2.2	2.6	1.6	
<i>dont</i> : transferts aux fonds extrabudgétaires	0.5	0.9	0.4	
Solde	-8.1	-6.8	-4.9	-2.5
Budgets régionaux consolidés				
Recettes	15.0	16.5	14.8	
<i>dont</i> : transferts de l'administration fédérale	2.2	2.6	1.6	
Dépenses	16.0	17.7	15.2	
Solde	-0.9	-1.3	-0.4	
Fonds extrabudgétaires				
Recettes	8.1	9.9	8.4	
<i>dont</i> : en provenance de l'administration fédérale	0.5	0.9	0.4	
Dépenses	8.2	9.8	8.4	
Solde	-0.1	0.1	0.1	
Administrations publiques				
Recettes	34.0	32.9	29.8	
Dépenses	43.2	39.7	35.1	
Solde	-9.2	-6.8	-5.3	

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

Compte tenu des tendances positives des recettes fédérales, le projet de budget pour 2000 est beaucoup plus ambitieux que celui de 1999. Le budget table sur une croissance du PIB de 1.5 pour cent et sur une hausse de l'IPC de 18 pour cent. Les dépenses fédérales annuelles doivent croître pour atteindre 16 pour cent du PIB, tandis que le service de la dette se maintient à 4 pour cent

Encadré 1. Évolution récente de la législation et des procédures fiscales fédérales

Comme le soulignait la dernière *Étude*, la fiscalité de la Fédération de Russie a longtemps constitué une entrave au processus de transition économique. Un nombre excessif de taxes et d'exemptions, l'instabilité des règles, et les fréquentes campagnes de recouvrement des impôts d'« urgence » ont découragé l'investissement (restructuration) et le respect des obligations fiscales. L'utilisation de substituts de la monnaie pour l'acquittement de l'impôt et le partage des responsabilités et des recettes entre les différents niveaux d'administration sont deux problèmes supplémentaires sur lesquels on reviendra plus en détail dans les deux chapitres suivants. La conception gouvernementale assez étriquée de la réalisation des objectifs budgétaires de l'exercice a souvent été en contradiction avec l'objectif à moyen terme essentiel, qui est de mettre en place un système formel d'imposition simple, facilement applicable, stable et équitable. Bien que de vastes initiatives de réforme aient été engagées dès 1993, avec notamment la rédaction d'un Code des impôts, la plupart de ces efforts ont été réduits à néant par des conflits politiques au sein du gouvernement, du Parlement et des administrations régionales.

La première partie générale (*obshchaia*) d'un Code des impôts, finalement adoptée par la Douma en février 1998, a pris force de loi le 1^{er} janvier 1999¹. Outre qu'elle précisait les droits et les obligations des contribuables, cette partie du Code des impôts limitait le nombre et la nature des impôts auxquels pouvaient recourir le gouvernement fédéral, les administrations régionales et les collectivités locales (voir chapitre III). La première partie du Code des impôts a été modifiée par une loi supplémentaire de juillet 1999 qui a renforcé le pouvoir du ministère des Impôts concernant la collecte de l'impôt et d'informations, et qui lui permettait d'exercer des pressions sur les contribuables et/ou les établissements bancaires défaillants². Néanmoins, les divers taux d'imposition au niveau fédéral, régional et local, les exemptions et les règles de partage des recettes sont encore pour une large part fixés de manière discrétionnaire, soit lors de l'élaboration du budget annuel, soit par décret gouvernemental. Les parties du Code des impôts qui pourraient régler ce problème sont encore en cours de discussion.

Depuis le milieu de 1998, le gouvernement fédéral a procédé à un certain nombre d'ajustements en vue d'accroître les recettes fiscales. Il a notamment relevé de 3 pour cent les droits temporaires à l'importation et appliqué des taxes spéciales aux exportateurs de pétrole, de gaz, de produits pétrochimiques, de métaux, de bois et d'un certain nombre d'autres produits. Le taux de 5 pour cent, applicable à la plupart de ces produits d'exportation à partir de janvier 1999, a été ultérieurement porté à 10 pour cent dans certains cas. Le 4 février 1999, une taxe supplémentaire de 2.5 euros la tonne (ultérieurement portée à 5 euros, et de nouvelles hausses sont prévues) a été imposée sur les exportations de pétrole brut hors du territoire de la CEI. Une nouvelle taxe a été introduite sur certaines automobiles de haut de gamme, certaines exemptions à la TVA ont été supprimées, et une campagne a été lancée pour renforcer le contrôle de l'État sur la production et l'imposition de l'alcool. Une partie (3 pour cent) de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est versée au budget fédéral depuis janvier 1999. Le gouvernement a également annoncé son intention de supprimer le statut exceptionnel de certaines « zones économiques spéciales », comme Kaliningrad³.

(voir page suivante)

(suite)

La TVA, qui assure plus de 40 pour cent de la totalité des recettes fiscales fédérales, a également fait l'objet d'un certain nombre de modifications importantes en 1999, malgré les controverses auxquelles ces mesures ont donné lieu entre le ministère des Impôts, la Douma et le ministère des finances. Le ministère des Impôts a d'abord proposé de ramener de 20 à 10 pour cent le taux de la TVA pour alléger la charge fiscale des entreprises, et de compenser cette moins-value fiscale par une meilleure administration de l'impôt et par d'autres ajustements. Le ministère des Finances s'est opposé à cette mesure en raison de l'importance capitale de la TVA pour les finances fédérales. La solution de compromis qui a été trouvée prévoit l'abaissement par étapes du taux de la TVA, d'abord à 15 pour cent au milieu de 1999, la part du budget fédéral dans l'ensemble des recettes de TVA devant passer à titre de compensation de 75 à 85 pour cent. Une modification correspondante de la loi sur la TVA a été votée par la Douma et, à partir du 1^{er} avril 1999, le gouvernement fédéral a reçu 85 pour cent du produit de cette taxe. La baisse du taux de la TVA qui devait intervenir le 1^{er} juillet 1999 s'est cependant heurtée au veto du président, soutenu par le ministère des Finances et le FMI.

Malgré les progrès limités de la réforme fiscale, les choses n'ont guère changé pour le contribuable russe. Les taux et les exemptions des divers impôts restent extrêmement instables et sont régulièrement modifiés pour accroître le produit de l'impôt à court terme. Un certain nombre des conséquences qui en découlent sont examinées dans les deux chapitres suivants. Il faut espérer que les résultats relativement positifs de l'exécution du budget fédéral en 1999 créeront les conditions requises pour faire enfin avancer la réforme de la fiscalité.

1. Nalogovyi Kodeks... (1998).
2. «O vnesenii izmenenii i dopolnenii v chast pervuiu Nalogovogo Kodeksa Rossiiskoi Federatsii» (loi fédérale du 9 juillet 1999, n° 154-F3).
3. Ces modifications ont été analysées dans «Zaiavlenie... (1999)».

et que le déficit global doit redescendre à 1 pour cent (pour un excédent primaire de 3 pour cent). L'accroissement prévu des dépenses hors intérêts et la réduction du déficit s'appuient sur des objectifs fédéraux relativement ambitieux en matière de recettes et d'impôts, à 14.9 et 12.6 pour cent du PIB respectivement. Même si l'évolution favorable des prix à l'exportation, conjuguée à un relèvement possible des taux des droits de douane, est de nature à stimuler les recettes fédérales, ces objectifs pourraient néanmoins s'avérer difficiles à réaliser.

Dettes publiques

Comme on l'a vu dans la première section de ce chapitre, la crise financière d'août 1998 a été précédée par un rapide gonflement des obligations à très

court terme au titre de la dette publique. Depuis lors, la restructuration des obligations GKO (encadré 2) et la paralysie du marché obligataire intérieur sont allées de pair avec une contraction de la dette intérieure. Après cette restructuration, le ratio estimé de la dette publique intérieure au PIB est revenu de 28 pour cent (graphique 18) à 18.4 pour cent à la mi-1999. Dans le même temps, la dépréciation du rouble a alourdi le poids du service de la dette extérieure au point de le rendre intolérable, la Russie se trouvant de ce fait contrainte d'obtenir un vaste accord de restructuration pour se remettre sur les rails. Le fait est que si la Russie avait tenté de verser les 17.5 milliards de dollars des États-Unis auxquels on estime les paiements dus au titre de la dette extérieure en 1999, elle aurait dû y consacrer l'équivalent de plus de 80 pour cent des recettes fiscales fédérales totales. C'est la raison pour laquelle la Russie a adopté une stratégie qui établit une distinction entre la « dette de la Fédération de Russie », encourue après 1991, et la dette héritée de l'Union soviétique. A la fin de 1998, ces deux postes s'élevaient respectivement à 52 et 95 milliards de dollars. Le gouvernement procède actuellement au service de la « dette de la Fédération de Russie » pour lequel il a prévu au budget plus de 9 milliards de dollars des États-Unis en 1999, mais il a cessé de servir l'ancienne dette soviétique en attendant la conclusion d'accords de restructuration³⁶. Pas plus les créanciers du Club de Londres que ceux du Club de Paris, qui détiennent 71 milliards de dollars de l'ancienne dette soviétique, n'ont officiellement constaté qu'il y avait défaut de paiement de la part de la Russie, et les uns comme les autres se sont déclarés prêts à engager des négociations sur la restructuration de la dette³⁷.

Ainsi qu'il apparaît au graphique 20, la dette extérieure a explosé entre décembre 1997 et décembre 1998, passant de 30 à 113 pour cent du PIB annuel. Si ce gonflement peut être lié pour l'essentiel à la baisse de la valeur en dollars du PIB de la Russie, le tableau 6 fait également apparaître une progression de 23.6 milliards de dollars des États-Unis de la dette en 1998, principalement sous forme d'emprunts commerciaux, de nombreuses émissions d'euro-obligations, et d'arriérés de paiements sur l'ancienne dette soviétique. Le recours accru à l'endettement extérieur en 1998 s'explique par le coût prohibitif du crédit intérieur pour le financement du déficit pendant la majeure partie de l'année.

Du fait de la structure particulière de ses échéances, le service de la dette extérieure constituera un problème pour la Russie à court et moyen terme. Les paiements dus en 2000 s'élèvent à 16.4 milliards de dollars, dont 9.6 milliards au titre de la « dette de la Fédération de Russie ». En l'absence d'un accord de restructuration, les obligations se réduiront légèrement en 2001 et 2002, mais elles augmenteront de nouveau en 2003 pour atteindre, selon les estimations, 18 milliards de dollars³⁸. Un vaste accord de restructuration représente donc un enjeu important pour la Russie, qui s'efforce de retrouver sa crédibilité et d'améliorer sa cote de crédit auprès de la communauté internationale.

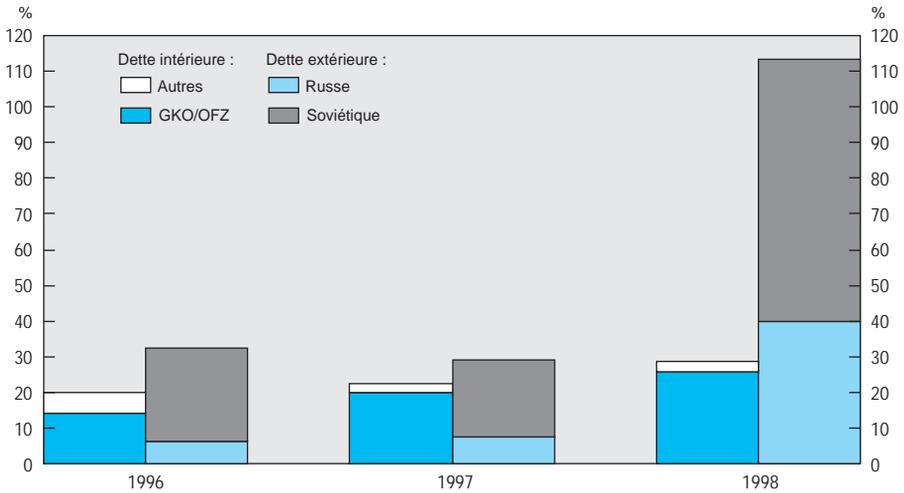
Encadré 2. Restructuration des GKO-OFZ

Le 17 août 1998, le gouvernement russe a annoncé son intention d'interrompre le service de ses obligations intérieures (GKO-OFZ) venant à échéance avant le 1^{er} janvier 1999, dans l'attente d'une restructuration. La valeur nominale de ces obligations était de 387 milliards de roubles. Près de 30 pour cent de ces titres étaient dans les mains d'investisseurs étrangers, les autres étant pour la plupart détenus par les banques commerciales russes. Les négociations concernant les conditions de la restructuration de ces titres ont été assez controversées. Les premières déclarations laissaient à penser que les banques russes (en difficulté) bénéficieraient d'un traitement préférentiel par rapport aux investisseurs étrangers. Bien que les autorités se soient ultérieurement rétractées, les conditions finales offertes aux créanciers résidents étaient légèrement plus favorables que celles que la majorité des non-résidents ont fini par accepter en mars 1999¹, les résidents ayant pour leur part assez rapidement souscrit aux conditions de l'accord².

Les conditions finales de la restructuration prévoient deux séries de mesures, la première proposée seulement aux résidents et la seconde offerte à l'ensemble des créanciers. La « valeur » des GKO et OFZ gelés a été déterminée en ajoutant un intérêt annualisé de 50 pour cent à partir du 19 août 1998 jusqu'à la date prévue de rachat du titre. Le premier groupe de mesures offrait aux créanciers résidents 10 pour cent de cette valeur en espèces, 70 pour cent sous forme de nouvelles obligations OFZ à échéances de 4 et 5 ans et portant intérêts de 30 pour cent la première année et de 5 pour cent de moins au cours de chacune des années suivantes, et 20 pour cent sous forme d'obligations OFZ à 3 ans et coupon zéro³. La deuxième série de mesures ne prévoyait que le versement de 3 $\frac{1}{3}$ pour cent en espèces, puis 6 $\frac{2}{3}$ pour cent en GKO à trois et six mois ayant un intérêt annualisé de 30 pour cent, les 90 pour cent restants étant constitués des mêmes obligations OFZ que celles prévues par le premier groupe de mesures. De plus, le rapatriement de ces sommes était strictement limité, dans la mesure où il ne pouvait intervenir qu'après que ces montants aient été déposés sur des comptes non rémunérés pendant une période d'un an, ou dans le cadre de plusieurs adjudications limitées organisées par la Banque centrale au milieu de 1999 pour une somme totale de 200 millions de dollars des États-Unis. Les créanciers qui refusaient les conditions du programme de restructuration seraient payés conformément aux conditions initiales (roubles nominaux) de leurs GKO et OFZ. Les non-résidents ne peuvent rapatrier les actifs ainsi reçus qu'après une période de cinq ans.

Si un investisseur ayant opté pour la formule de restructuration offerte aux non-résidents liquidait la totalité des obligations à leur valeur marchande au 15 mars 1999, il aurait reçu à peu près 37 pour cent de chaque rouble investi en août 1998. Compte tenu de la variation du taux de change, ceci équivaut à 7 ou 8 cents pour un dollar, sommes qui ne peuvent être intégralement rapatriées qu'au bout d'un an.

1. Les conditions proposées figurent dans l'arrêté gouvernemental « O Novatsii... (1999) et (pour les investisseurs étrangers) dans « Summary... (1999) ».
2. Le mémorandum du gouvernement russe du milieu de 1999 (*Zaiavlenie... (1999)*) indique que 95 pour cent des résidents et 88 pour cent des non-résidents ont accepté les conditions de la restructuration.
3. Les obligations OFZ à coupon zéro peuvent être utilisées à leur valeur nominale pour payer les arriérés d'impôts envers le budget fédéral au 1^{er} juillet 1998 ou acheter de nouvelles actions émises par une banque russe.

Graphique 18. La dette publique en pourcentage du PIB¹

1. Encours de la dette en fin de période ; la dette extérieure est convertie à l'aide des taux de change en fin de période.

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

Tableau 6. Dette publique extérieure

En milliards de dollars US

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Administration fédérale	96.8	107.7	112.7	119.9	120.4	125.0	123.5	147.1
Dette de l'ex-URSS	96.8	104.9	103.7	108.6	103	100.8	91.4	95.2
Envers les créanciers officiels	62.2	69.2	68.1	69.9	62.6	61.9	56.9	59.5
Envers les créanciers commerciaux	32.9	34.0	34.0	37.0	39.3	38.8	33.9	35.2
Obligations	1.7	1.7	1.6	1.7	1.1	0.1	0.1	0
Dette accumulée par la Fédération de Russie	0	2.8	9.0	11.3	17.4	24.2	32.1	51.9
Envers les créanciers multilatéraux	0	1.0	3.5	5.4	11.4	15.3	18.7	26.0
Envers les créanciers officiels	0	1.8	5.5	5.9	6	7.9	7.6	9.7
Obligations	0	0	0	0	0	1.0	4.5	16.0
Administrations infranationales	0	0	0	0	0	0.0	1.1	2.2
Total	96.8	107.7	112.7	119.9	120.4	125.0	124.6	149.3

Source : Ministère des Finances, FMI.

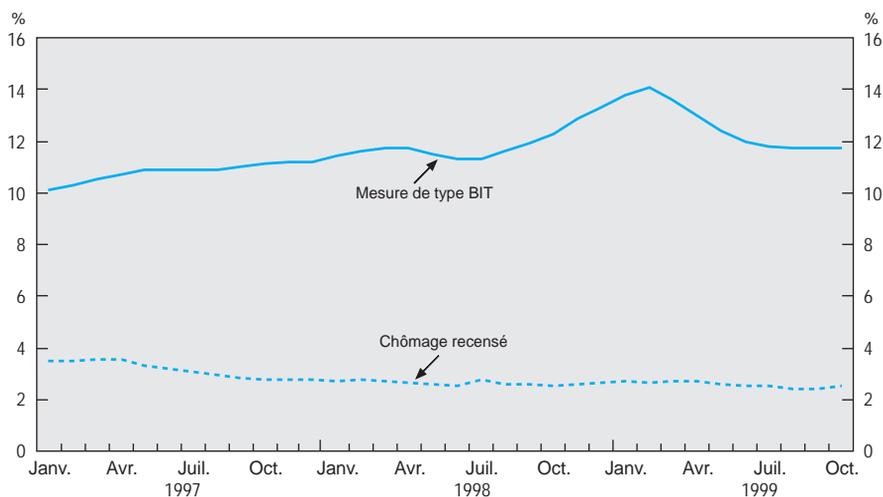
Revenu, emploi et bien-être

La forte dégradation des niveaux de vie en 1998 a mis brutalement un terme aux améliorations marginales observées ces dernières années. Les revenus réels moyens ont commencé de baisser au premier semestre de 1998 dans le contexte de la récession économique, et se sont ensuite fortement dégradés sous l'effet conjugué de la dépréciation et de l'inflation pendant les six mois suivants. Le chômage a fortement augmenté avec la crise mais il a reculé depuis dans le sillage de la reprise industrielle. Bien que les revenus aient suivi une tendance légèrement ascendante depuis le début de 1999, ils restent en moyenne nettement en retrait par rapport à leurs valeurs d'avant la crise. La pauvreté et l'inégalité ont augmenté, en même temps que l'on constatait une détérioration de l'État de santé de la population et d'autres indicateurs démographiques. Face aux défis que devaient relever en conséquence les responsables de la politique sociale, les lacunes des systèmes de sécurité sociale et de santé sont apparues de manière encore plus manifeste. Comme on le verra ailleurs, les dépenses budgétaires réelles au titre de la politique sociale ont sensiblement diminué, à tous les niveaux d'administration. Les principaux fonds extrabudgétaires pour les pensions, l'indemnisation du chômage et l'assurance médicale ont été largement impuissants à remédier aux conditions de vie de plus en plus difficiles de la population. Un mauvais ciblage des aides sociales et l'extrême faiblesse des financements constituent les principaux handicaps de la politique sociale en Russie³⁹.

Comme le montre le graphique 19, le chômage, selon la définition du BIT, a atteint le niveau sans précédent de 14.1 pour cent en février 1999, mais il a reculé par la suite pour revenir à moins de 12 pour cent au quatrième trimestre de 1999. Le chômage déclaré et le nombre de personnes pouvant prétendre à des indemnités de chômage sont restés pratiquement inchangés tout au long de 1998, aux alentours de 2 pour cent, l'écart se creusant de ce fait entre le chômage officiellement recensé et les estimations établies à partir d'enquêtes. La situation du marché du travail et les conditions de l'indemnisation du chômage en Russie n'incitent guère la majorité des chômeurs à s'inscrire⁴⁰. La baisse de l'emploi a particulièrement affecté le commerce, le secteur financier et la construction.

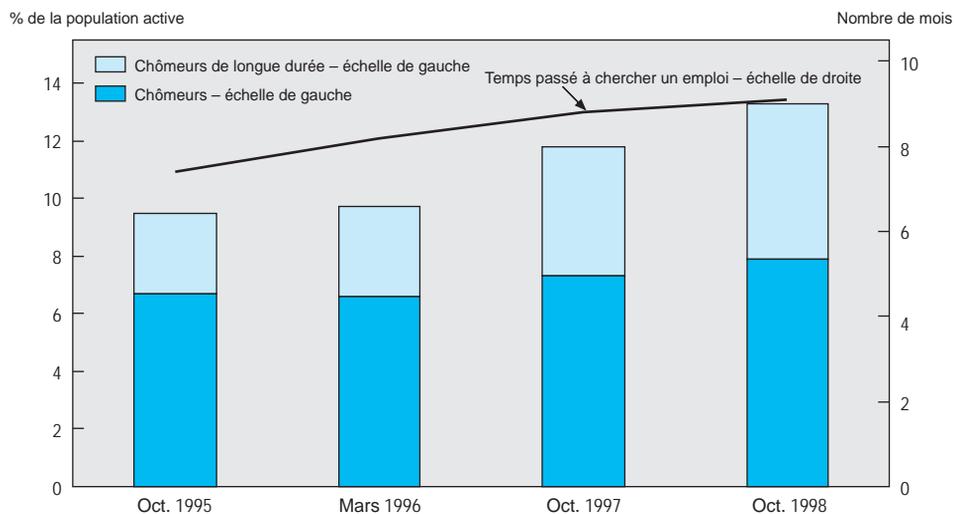
L'enquête sur la population active menée par le Goskomstat en 1998 fait également apparaître une augmentation de la durée moyenne du chômage jusqu'à la fin 1998 (graphique 20). La période moyenne de non-activité est passée à plus de 9 mois, tandis que le pourcentage des chômeurs de longue durée montait à 41 pour cent du chômage total. Les difficultés apparemment de plus en plus grandes auxquelles se heurtent les jeunes pour entrer sur le marché du travail se traduisent par des taux élevés et croissants de chômage dans leurs cohortes d'âge⁴¹. Les disparités régionales du chômage restent fortes, et le

Graphique 19. **Chômage**
En pourcentage de la population active



Source : Goskomstat.

Graphique 20. **Chômage et périodes de non-activité**

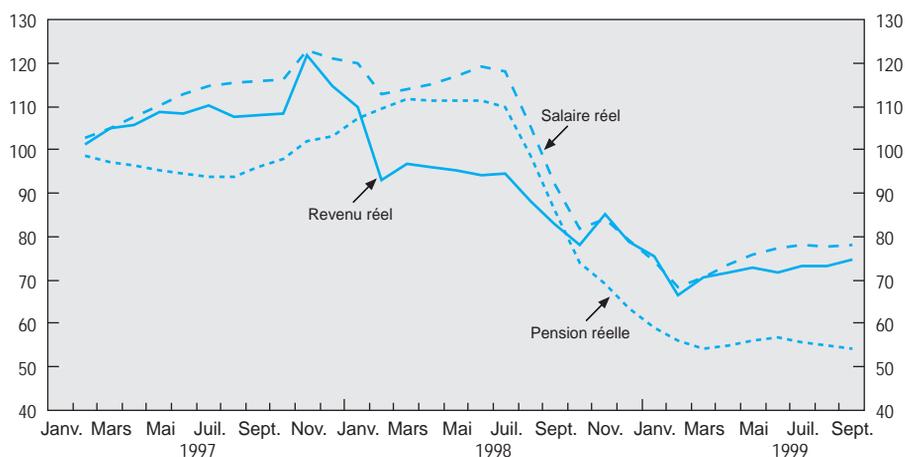


Source : Goskomstat.

tableau d'ensemble ne s'est pas sensiblement modifié depuis la crise. Le nombre de chômeurs rapporté aux vacances d'emploi est particulièrement élevé dans les républiques d'Extrême-Orient, de Sibérie, du Nord et du Caucase septentrional. Bien que l'émigration ait tempéré la très forte poussée du chômage dans certaines régions⁴², la rigidité du marché du logement et d'autres contraintes administratives ont limité ce type d'ajustement.

Les revenus réels de la population restent déprimés depuis 1998. Les revenus réels ne représentaient au premier semestre de 1998 qu'environ 90 pour cent de leur valeur correspondante de 1997. La baisse de tous les revenus par rapport aux salaires et aux pensions au cours de cette période traduit les pertes dues à la chute des prix des actifs russes et la réduction des bénéfices des exportateurs. On notera cependant que le graphique 21 exagère légèrement les niveaux des salaires et des pensions tout au long de l'année 1998 en raison du gonflement des arriérés sur ces deux postes. Selon certaines estimations, les retards de salaires moyens se seraient accumulés pour atteindre 9 mois à la fin de 1998⁴³. Si, au premier semestre de 1998, les salaires dus étaient supérieurs de près de 4 pour cent à leur niveau correspondant de 1997, les salaires effectifs (payés) n'avaient pratiquement pas varié. L'inflation du second semestre

Graphique 21. **Revenus réels, salaires et pensions**
Moyennes mobiles sur trois mois, janvier 1997 = 100¹



1. Ajusté d'après l'IPC.
Source : Goskomstat.

de 1998 a ramené le niveau moyen des revenus, des salaires et des pensions en termes réels à moins de 70 pour cent de leurs niveaux correspondants de la fin de 1997.

Les revenus se sont légèrement, mais lentement, redressés en 1997, et au mois de juillet ils étaient proches de 80 pour cent de leur niveau correspondant de 1998. Le raffermissement des salaires déclarés a été plus lent, même s'il faut là encore tenir compte du règlement des arriérés de salaires. Si, au premier semestre de 1999, les salaires déclarés moyens se situaient à 63 pour cent de leur niveau de 1998, les salaires effectifs (payés) étaient un peu plus élevés, à 68 pour cent.

Ainsi qu'il apparaît au graphique 21, la baisse des pensions réelles depuis la crise a été particulièrement sévère. Les arriérés de pensions se sont également gonflés pour atteindre un niveau alarmant en 1998. A la fin de l'année, les données d'enquête de RLMS indiquaient que quatre cinquièmes des titulaires de pensions n'avaient pas reçu les sommes qui leur étaient dues depuis plus de 3 mois, tandis que les estimations des arriérés globaux au titre des pensions en 1998 se situaient entre 26 et 37 milliards de roubles (1 à 1.4 pour cent du PIB)⁴⁴. Le Fonds des pensions a connu des problèmes chroniques du fait du resserrement de la base contributive et du vieillissement de la population. En 1998, l'adoption d'une nouvelle formule qui augmentait le niveau moyen des pensions à partir de février 1998, conjuguée à la baisse des contributions, a aggravé les déséquilibres existants⁴⁵. Bien que le gouvernement russe soit parvenu à effacer les arriérés de pensions en 1999, la pension moyenne a fortement chuté en termes réels, de sorte que les personnes âgées sont de plus en plus nombreuses à vivre dans des conditions de pauvreté. Une profonde réforme qui devrait permettre de passer du système actuel de pensions par répartition à un régime fondé sur des cotisations obligatoires et volontaires a reçu une certaine impulsion à la fin de 1997 et au début de 1998. Dans le contexte de la crise de la fin de 1998, le ministère du Travail et du développement social a annoncé le report de cette réforme pour une durée indéterminée⁴⁶. Alors que les revenus et les salaires ont révélé de légers signes de reprise, les pensions en termes réels ont stagné en 1999 à la moitié de leur niveau d'avant la crise.

La chute du revenu et de la demande se reflète dans le ralentissement du commerce de détail (graphique 22). En 1997, le chiffre d'affaires de ce secteur a augmenté pour la première fois depuis 1992, l'essentiel de l'amélioration intervenant au second semestre. La tendance décroissante qui s'est dessinée au premier semestre de 1998 a été brièvement interrompue au mois d'août, les consommateurs se ruant sur les magasins pour écouler leurs roubles⁴⁷. Depuis la crise, le commerce de détail se maintient à un niveau inférieur d'environ 15 pour cent à ce qu'il était avant la crise.

Graphique 22. **Chiffre d'affaires du commerce de détail**
Moyenne mobile sur trois mois (janvier 1997 = 100)



Source : Goskomstat, calculs de l'OCDE.

La crise a entraîné une aggravation indiscutable de la pauvreté dans la Fédération de Russie. Le pourcentage de familles russes vivant en dessous du seuil officiel de subsistance est monté à plus de 35 pour cent de la population au début de 1999, contre 21 pour cent à la fin de 1997. Bien que la baisse du revenu ait été proportionnellement plus importante dans les régions relativement riches comme Moscou et Saint-Pétersbourg, où les activités financières et commerciales sont fortement concentrées, les inégalités de revenu se seraient quelque peu creusées depuis la crise. Ceci tient au fait que les groupes les plus pauvres de la population sont économiquement tributaires des salaires et des pensions en termes nominaux. Le coefficient de Gini a augmenté pour la première fois depuis 1994, cependant que l'on observait également un léger glissement à la hausse du rapport entre les déciles inférieur et supérieur de revenu⁴⁸. Selon l'enquête auprès des ménages de Goskomstat, la part de revenu consacrée à l'alimentation est passée de 43 à 51 pour cent entre octobre 1997 et octobre 1998. Des études antérieures ont constaté que la fréquence de la pauvreté était particulièrement forte dans les ménages dont certains membres étaient au chômage, dans les ménages ayant plusieurs enfants à charge, et dans les familles monoparentales⁴⁹. L'enquête RLMS de novembre 1998 montre que 25 pour cent des nouveaux pauvres depuis 1996 sont des retraités⁵⁰. C'est là une nouvelle illustration de la charge particulièrement lourde que la crise a fait peser sur la population âgée.

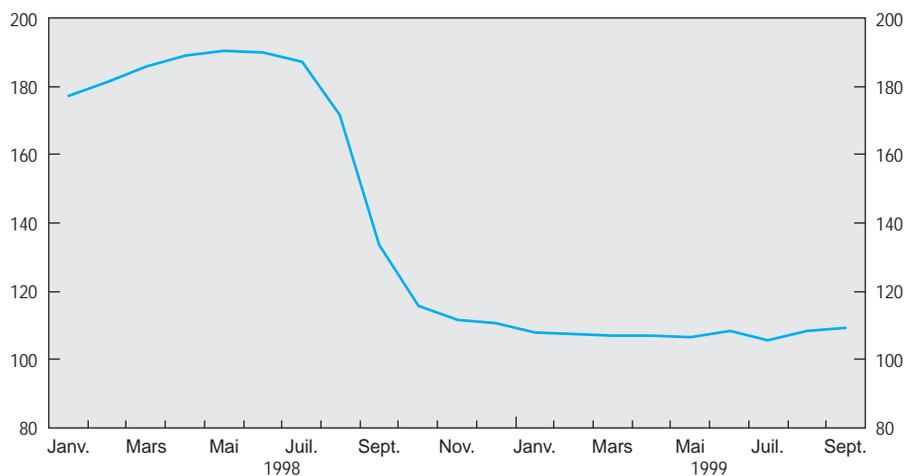
Différents indicateurs démographiques confirment la dégradation du niveau de vie. Entre le premier semestre de 1998 et le premier semestre de 1999, le ministère de la Santé fait état d'une élévation du taux de mortalité de 14 à 14.9 pour mille. Les infections du système respiratoire supérieur, maladie la plus fréquente en Russie, ont augmenté de 4 pour cent sur les douze mois considérés, tandis qu'un certain nombre d'autres maladies progressaient encore plus fortement. Ainsi, la fréquence de la dysenterie bactérienne s'est accrue de 69 pour cent⁵¹. La fréquence croissante de la maladie est probablement liée à l'accès plus limité des pauvres aux services médicaux et aux médicaments⁵². Les réformes opérées ces dernières années en vue de développer les cotisations volontaires aux compagnies privées d'assurance-maladie n'ont eu qu'un succès très limité, la charge du financement étant laissée aux autorités régionales. Les régions elles-mêmes sont loin de disposer toutes des mêmes moyens pour financer les soins médicaux de base, soins qui s'accompagnent souvent d'importantes dépenses informelles⁵³. Les régions qui peuvent réunir le plus de recettes par le biais de la taxe de 3.6 pour cent sur les salaires versés sont également en mesure de fournir un volume plus important de services. La Caisse d'assurance médicale fédérale, qui tente de répartir équitablement la fourniture des soins médicaux entre les différentes régions de Russie, disposait de ressources équivalant à seulement 0.05 pour cent du PIB en 1998. Enfin, l'industrie médicale russe fait largement appel à des médicaments importés, aussi la dépréciation du rouble a fortement alourdi le coût des fournitures médicales pour une large partie de la population⁵⁴.

Restructuration et réglementation des banques commerciales : une tâche gigantesque

La réglementation et la restructuration du secteur des banques commerciales sont l'un des plus importants défis que la Banque centrale et le gouvernement russe ont à relever au lendemain de la crise. Comme le montrait la précédente *Étude*, le système russe de banques et de paiements est désormais dominé par un petit groupe de grandes banques moscovites. A la suite d'une forte dégradation de la confiance des déposants, de l'effondrement du marché des GKO et de la dépréciation spectaculaire du rouble, ces banques sont devenues en grande majorité insolvables, illiquides, décapitalisées et déficitaires. Alors que le capital global du système bancaire russe avait déjà diminué au premier semestre de 1998, dans la ligne de la baisse des cours boursiers, la crise du mois d'août a eu un effet dévastateur. Selon les chiffres de la Banque centrale, exception faite de la Sberbank, grande caisse d'épargne publique, le capital global du système bancaire est passé de 102 milliards de roubles le 1^{er} août 1998 à 46.4 milliards de roubles le 1^{er} mai 1999. Correction faite de la hausse de l'indice des prix

à la consommation, ceci correspond à une baisse réelle du capital de 80 pour cent. La Banque centrale s'est trouvée confrontée à un véritable dilemme. La nécessité impérieuse d'éviter une spirale hyperinflationniste ne lui permettait guère de recourir à des mesures de refinancement ou à une recapitalisation. Dans le même temps, les déposants se pressaient aux guichets des banques et le système de paiements s'effondrait. La baisse des dépôts bancaires des ménages en termes réels, telle qu'elle est illustrée au graphique 23, ne donne qu'une faible idée de l'ampleur des tentatives de retraits, bon nombre de banques ayant fermé leurs portes et gelé une large partie des dépôts⁵⁵. Les retraits ont surtout concerné six grandes banques commerciales (autres que la Sberbank) dont le passif était largement constitué de dépôts des ménages, ce qui ne leur permettait pas d'honorer leurs engagements.

Graphique 23. **Dépôts réels des ménages auprès des banques commerciales**
En milliards de roubles de janvier 1998



Source : Banque centrale de Russie, calculs de l'OCDE.

Qui plus est, la Banque centrale ne disposait pas de pouvoirs coercitifs et juridiques suffisants pour prendre le contrôle effectif des banques en difficulté, dont la plupart sont au centre de groupes financiers-industriels puissants et influents. Bien que la Banque centrale soit théoriquement habilitée à révoquer

les agréments bancaires ou à nommer des administrations externes auprès des établissements bancaires, les rares tentatives faites dans ce sens au cours de la période qui a immédiatement suivi la crise ont échoué. Les décisions de la Banque centrale de révoquer les agréments de deux grandes banques, Inkombank et SBS Agro, et de nommer des administrations externes dans ces établissements, ont été contestées et annulées par les tribunaux⁵⁶. Dans ces conditions, les banques moscovites ont conservé le droit de poursuivre leurs opérations bancaires, d'acheter et de vendre des actifs ou de consentir de nouveaux crédits alors même qu'elles avaient interrompu le service d'une forte proportion de leurs engagements. Les banques étant elles-mêmes décapitalisées, la tentation de procéder à un démembrement des actifs était forte. Complication supplémentaire, un certain nombre de clients et de créanciers de ces banques appartenaient généralement aux mêmes groupes financiers-industriels que la banque elle-même, cependant que de complexes prises de participation croisées entre de multiples sociétés holding à l'intérieur du pays et à l'étranger rendaient extrêmement difficiles l'identification juridique des propriétaires et la consolidation des comptes. Plusieurs stratégies devenaient alors possibles : *a)* rembourser les créances des groupes financiers-industriels grâce aux engagements de la banque au détriment des créanciers extérieurs ; *b)* transférer les comptes de certains clients à une « nouvelle » banque solvable appartenant au même groupe ; ou *c)* utiliser les dernières ressources de l'ancienne banque pour satisfaire uniquement les intérêts de créanciers « spéciaux »⁵⁷.

Contrainte d'agir dans ce contexte juridique et politique excessivement complexe, la Banque centrale a pris plusieurs séries de mesures pour remédier à la crise. Lorsque les grandes banques de Moscou ont commencé à connaître de sérieux problèmes de liquidités et de retraits de dépôts à la fin de juillet et au début du mois d'août, la BCR a entrepris de refinancer de manière sélective un certain nombre de banques dans des conditions spéciales, en accordant notamment des crédits particuliers à long terme à deux grands établissements et des crédits Lombard adossés à des GKO⁵⁸. Les deux principaux objectifs étaient d'accorder un minimum de liquidités pour le service des dépôts des ménages et d'éviter une réaction en chaîne se traduisant par une succession de défaillances sur le marché des crédits interbancaires. Rétrospectivement, il semble que ces mesures aient fait long feu. Bon nombre des grandes banques russes se préoccupaient surtout à l'époque, on l'a vu plus haut, de se défaire de leurs actifs libellés en roubles pour acheter des actifs libellés en devises. La Banque centrale n'est parvenue à retarder la crise sur le marché du crédit interbancaire qu'au prix de nouvelles tensions sur le taux de change et de l'épuisement des réserves nationales. Étant donné qu'au mois de juillet un programme de renflouement du FMI paraissait imminent et que la Banque centrale était toujours résolue à éviter une crise générale bancaire et de change, la décision qui avait été prise était à l'époque compréhensible.

Au lendemain de la crise d'août, la Banque centrale a adopté de nouvelles mesures d'urgence visant à rétablir le système de paiements, la confiance des déposants, et de redonner aux principales banques un niveau minimum de liquidités⁵⁹. Bien qu'une partie des liquidités supplémentaires ainsi fournies se soient très certainement retrouvées sur le marché des changes, renforçant ainsi les pressions sur le rouble, ces mesures ont largement réussi à atteindre leurs objectifs essentiels. Les six banques commerciales autres que la caisse d'épargne publique (Sberbank) dont les engagements étaient largement constitués de dépôts des ménages se sont vu momentanément interdire de servir ces dépôts ou de les utiliser pour des transactions, et ont dû conclure un accord avec la Banque centrale autorisant les déposants à transférer volontairement leurs avoirs à la Sberbank sous certaines conditions. Le taux de change utilisé pour la conversion des dépôts en devises entraînait de lourdes pertes pour les déposants⁶⁰. En partie pour cette raison, un certain nombre de déposants n'ont pas accepté cette formule et ont préféré laisser leurs dépôts gelés dans les banques en difficulté en espérant soit le redressement, soit la faillite de ces établissements. Au mois de mai 1999, la majorité des dépôts des ménages en devises auparavant confiés à des banques autres que la Sberbank étaient toujours détenus dans ces établissements⁶¹. Le dispositif est cependant parvenu à empêcher de nouveaux retraits massifs⁶². D'autres mesures importantes ont été prises, notamment une réduction des coefficients de réserves obligatoires, l'autorisation donnée aux banques d'accéder temporairement à leurs dépôts de réserves auprès de la Banque centrale, et la mise sur pied d'un système central de compensation des paiements. Le système de paiements est de ce fait redevenu opérationnel dans des délais relativement courts.

En raison des problèmes rapidement évoqués ci-dessus, la reconstruction du secteur bancaire n'a pratiquement pas avancé en 1998. En revanche, l'année 1999 a été au moins marquée par des progrès limités. Deux nouvelles lois capitales ont jeté les premières bases du règlement des faillites ou de la restructuration des établissements bancaires : la loi sur les faillites des établissements de crédit de février 1999, et la loi sur la restructuration des établissements de crédit de juin 1999⁶³. Le contenu de ce second texte est décrit en détail à l'encadré 3. La loi relative aux faillites des établissements de crédit élargit les compétences de la Banque centrale pour ramener à l'ordre les banques à problèmes, en autorisant (ou, plus justement, en obligeant) la Banque centrale à introduire une demande de faillite dans les 45 jours qui suivent la révocation de l'agrément d'une banque à problèmes. La révocation en temps utile des agréments bancaires alourdit cependant la charge de travail des responsables de la BCR, aucune plainte n'étant recevable tant que l'agrément de la banque concernée n'a pas été supprimé⁶⁴. De plus, seule la BCR, à l'exclusion de tous les créanciers de la banque, a le droit de nommer une administration externe ou de révoquer l'équipe en place⁶⁵.

Encadré 3. La restructuration des banques commerciales et l'ARKO

Les graves difficultés et l'insolvabilité de la majorité des grandes banques russes au lendemain de la crise d'août 1998 ont rendu nécessaire un vaste programme de restructuration et de recapitalisation du secteur bancaire. En raison de nombreuses complications dues aux incertitudes concernant les ressources disponibles, à l'absence d'un cadre juridique clair et efficace, et à l'extrême politisation de l'opération, le processus de restructuration du secteur s'est fait avec une extrême lenteur et a suscité de nombreuses controverses.

Le gouvernement russe et la Banque centrale ont d'abord annoncé une stratégie générale de restructuration du secteur bancaire dans un document publié à la mi-novembre 1998¹. Ce programme proposait l'identification d'une liste fermée de banques moscovites et régionales justifiant une opération de renflouement, ainsi que la création d'une Agence spéciale pour la restructuration des établissements de crédit (ARKO). Toutes les autres banques à problèmes seraient fusionnées ou liquidées à bref délai. L'ARKO a vu le jour en mars 1999 sous forme de société anonyme, dotée d'un capital de départ de 10 milliards de roubles par le ministère des Finances et chargée de mener à bien l'ensemble du processus de remise en état du secteur bancaire. Néanmoins, jusqu'au milieu de 1999, les progrès dans ce sens sont restés très discrets. Les premières listes de grandes banques moscovites « importantes sur le plan systémique » et méritant de faire l'objet d'une restructuration impliquaient une charge financière trop lourde pour les ressources très restreintes de l'ARKO. L'emprise des dirigeants de la Banque centrale sur les responsables de l'ARKO était également un important sujet de controverse. Enfin, la base juridique dont avait besoin la Banque centrale ou l'ARKO pour pouvoir exercer un pouvoir de coercition sur les banques en difficulté était insuffisante et ambiguë. L'octroi par l'ARKO d'un crédit de 1 milliard de roubles à une grande banque moscovite a été une source supplémentaire de controverse, la banque ayant utilisé ce prêt pour étendre son réseau de succursales à de nouvelles régions de Russie au lieu d'augmenter son capital².

La loi sur la restructuration des établissements de crédit de juillet 1999 (FZ 6270) ainsi que la loi de février 1999 sur l'insolvabilité (faillite) des établissements de crédit, offrent un cadre juridique plus solide pour engager la restructuration du système bancaire. La décision prise en juin 1999 par la Banque centrale de révoquer les agréments de six des plus importantes banques moscovites indique aussi un changement de stratégie, les ressources limitées de l'ARKO devant désormais être réservées à un petit nombre de grandes banques choisies, cependant que le redressement de petites banques régionales jouant un rôle clé fera l'objet de programmes simultanés. L'ARKO doit recevoir des aides financières de différentes sources, notamment du budget de l'État, de la Banque centrale et d'organisations internationales, et elle procédera aussi à l'émission d'obligations. La loi relative à la restructuration des établissements de crédit fait de l'ARKO le seul organisme responsable de la remise en état des banques en difficulté. La Banque centrale a également annoncé qu'elle limiterait à l'avenir la totalité de ses opérations de refinancement à des banques saines ou à des banques couvertes par un programme de restructuration approuvé par l'ARKO.

Conformément à la loi, la BCR est désormais tenue de transférer à l'ARKO la responsabilité des banques commerciales répondant à certains critères de difficultés financières, en même temps qu'elle nomme un administrateur temporaire auprès de

(voir page suivante)

(suite)

la banque. Après examen de l'établissement et des programmes possibles de restructuration, l'ARKO décide d'accepter ou non de la prendre en charge. En cas de refus, la BCR doit révoquer l'agrément de la banque, ce qui entraîne l'ouverture des procédures obligatoires de faillite et de liquidation. Si l'ARKO accepte le transfert, elle dispose par là même d'une autorité non négligeable sur la banque, et peut en particulier réduire ou augmenter son capital, ou encore annuler des transactions contestables réalisées par ses dirigeants au cours des trois années précédentes. Une banque faisant l'objet d'un redressement dans le cadre d'une procédure de l'ARKO bénéficie également d'un moratoire temporaire pour le service de ses créances et de ses engagements. Aux termes de la loi sur la faillite des établissements de crédit, les administrateurs temporaires n'ont qu'une autorité limitée sur les responsables de la banque. La loi relative à la restructuration des établissements de crédit contient cependant une clause obligeant l'ARKO à détenir un bloc d'actions de contrôle (75 pour cent) dans les banques en cours de restructuration, ce qui revient à lui donner en théorie le contrôle intégral de la gestion de l'établissement. La grande banque moscovite Rossiiskii Kredit a transféré un bloc d'actions de contrôle à l'ARKO dans le cadre de son programme de restructuration. L'ARKO peut négocier les conditions de restructuration des différentes banques avec les institutions publiques, la BCR et les créanciers de la banque. Elle peut aussi abandonner à tout moment ses efforts de restructuration et opter pour la révocation de l'agrément bancaire, la mise en faillite et la liquidation.

En septembre 1999, l'ARKO n'avait engagé que des opérations très limitées, qui concernaient 13 banques, parmi lesquelles figurait la grande banque moscovite Rossiiskii Kredit, la question controversée de la restructuration de SBS Agro étant toujours en suspens. De mars à septembre 1999, l'ARKO a utilisé moins de 4 milliards de roubles, et l'on ne sait toujours pas avec certitude si le gouvernement fournira des ressources suffisantes pour procéder à la restructuration onéreuse d'Agro SBS et d'autres établissements bancaires.

Les lois sur la faillite et la restructuration des établissements bancaires donnent de larges pouvoirs et d'importantes responsabilités à la Banque centrale et à l'ARKO. Étant donné les risques de conflits entre créanciers d'un même groupe financier-industriel, il est peut-être préférable de confier ces pouvoirs à une partie extérieure. Toute la difficulté, pour la Banque centrale et pour l'ARKO, sera de rester objectives et de ne pas avoir d'idée préconçue pour apprécier correctement et simultanément les intérêts des créanciers, des déposants et des actionnaires des banques. La complexité de la tâche confiée aux administrations temporaires et de la restructuration proprement dite exige également un personnel intègre, hautement qualifié. Bien que le processus de restructuration bancaire ait été récemment relancé, il restera probablement contesté et difficile à mettre en œuvre pendant encore plusieurs années.

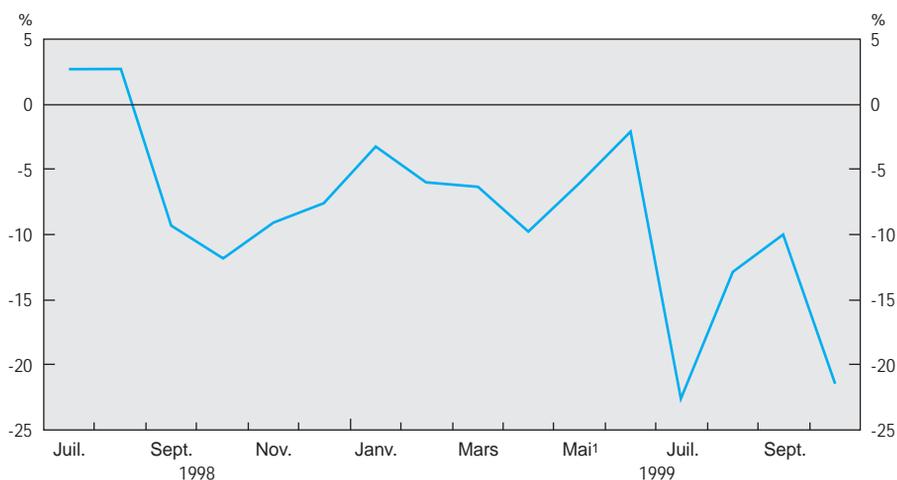
1. « O merakh... (1998) ».

2. Vestnik « Ekonomika Finansy, » (1999).

Malheureusement, la crise du secteur bancaire russe ne se limite pas à la restructuration ou au dépôt de bilan des grandes banques moscovites. La plupart des banques qui sont aujourd'hui en activité en Russie se trouvent pratiquement

dans l'impossibilité de réaliser des bénéfices. La majorité des petites banques et des banques régionales étaient en difficulté bien avant la crise financière générale, ce qui explique en partie le rôle grandissant joué par les grandes banques moscovites depuis 1996⁶⁶. Bien que la BCR se soit activement employée à révoquer des agréments bancaires, au point que le nombre des établissements de crédit en activité a diminué de près d'un millier entre 1995 et le milieu de 1998, on comptait encore près de 1 400 banques en Russie au milieu de 1999. Il est probable qu'un fort pourcentage de ces établissements sont confrontés à des problèmes. Les banques relativement saines sont, semble-t-il, celles qui ont des liens directs avec des exportateurs réalisant des bénéfices, des monopoles naturels ou encore les administrations des régions relativement prospères. Globalement, le secteur bancaire continue d'accumuler les pertes et sa rentabilité est négative (graphique 24).

Graphique 24. **Rentabilité des 30 premières banques russes**
Bénéfice net en pourcentage du capital



1. La valeur de mai 1999 est interpolée.
Source : Banque centrale de Russie.

La baisse de rentabilité des opérations bancaires russes est liée à plusieurs facteurs. Pour différentes raisons, les portefeuilles de créances de la plupart des banques russes n'ont jamais eu un fort rendement, ce dont témoigne la

très faible part des crédits commerciaux dans le PIB de la Russie⁶⁷. Les investissements en titres, notamment en GKO, étaient l'une des premières sources de profit depuis 1996. Depuis la crise cependant, ces titres comme d'autres du même genre se sont raréfiés et leurs coefficients de risque ont été sensiblement revus à la hausse. De plus, la crise a entraîné une sensible dégradation de la qualité des portefeuilles de prêts des banques commerciales, avec pour conséquence un durcissement des règles de provisionnement. C'est notamment le cas des prêts en devises, qui depuis 1998 occupent une place prépondérante dans les portefeuilles des grandes banques⁶⁸. En février 1999, la Banque centrale a porté à 40 pour cent le niveau des provisions obligatoires même pour les prêts « normaux », mais il semble que beaucoup d'établissements bancaires ne se conforment toujours pas à cette réglementation. En ce qui concerne les prêts compromis, le taux de provisionnement requis a été porté à 75 pour cent en 1999, et il doit atteindre 100 pour cent en février 1999. Face aux difficultés que rencontraient bon nombre de banques pour observer ces règles, le 1^{er} mars 1999 la Banque centrale a diffusé une lettre (*pismo*), qui indiquait qu'il ne serait pas pris de mesures disciplinaires à l'encontre des banques dont les provisions au titre des prêts compromis étaient au moins de 50 pour cent avant février 2000⁶⁹. En ce qui concerne les engagements, les dépôts des ménages ont baissé, plus de 70 pour cent des dépôts restants étant encore concentrés à la Sberbank. Le tableau 7 retrace l'évolution générale des actifs et des bénéfices des 30 plus grandes banques commerciales en activité entre juillet 1998 et juillet 1999.

Comme le montre le tableau 7, la valeur réelle des actifs des 30 premières banques russes a chuté de 25 pour cent, selon les estimations, entre juillet 1998 et juillet 1999. Ce chiffre est proche de celui constaté dans l'ensemble

Tableau 7. **Quelques indicateurs des bilans des 30 premières banques commerciales**

En %; en proportion des actifs, sauf mention contraire

	Juillet 98	Janvier 99	Juillet 99	Croissance réelle ¹ Juillet 99/Juillet 98
Total de l'actif	100.0	100.0	100.0	-25.0
Crédits	40.7	43.5	41.3	-24.5
Titres	35.8	20.8	24.0	-49.7
Autres crédits	23.6	35.7	34.7	10.4
Part des arriérés de crédits commerciaux	6.6	12.6	10.9	64.2
Bénéfice net	0.4	-0.5	-2.3	-575.0
<i>Pour mémoire :</i>				
Part des actifs des 30 premières banques dans le total des actifs bancaires	68	74	67	

1. Ajustée en fonction de l'IPC.

Source : Banque centrale de Russie; calculs de l'OCDE.

du secteur bancaire (23.8 pour cent). La part des crédits dans les actifs est demeurée stable, sous l'effet de deux tendances contradictoires : une forte baisse des nouveaux crédits accordés, et une réévaluation des crédits libellés en monnaies fortes compte tenu de la dépréciation du rouble. Il semble que les crédits libellés en devises représentent environ 40 pour cent de l'ensemble des crédits apparaissant sur les bilans bancaires. Les investissements en titres ont reculé de 50 pour cent, et ne représentaient plus que 24 pour cent des actifs des banques les plus importantes en juillet 1999. En revanche, les « autres » actifs des banques ont en fait augmenté en termes réels entre juillet 1998 et juillet 1999 pour représenter 35 pour cent du total de l'actif. Il s'agit généralement d'actifs qui ne travaillent pas et qui sont pour l'essentiel constitués de dépôts et d'encaisses de trésorerie en devises. Le tableau 7 fait également apparaître un doublement de la part des arriérés déclarés sur les crédits commerciaux entre juillet et décembre 1998. La réduction ultérieure de cette part tient au fait que six des banques qui posaient le plus de problèmes ont été retirées de l'échantillon après la révocation de leurs agréments en juin 1999.

Face aux difficultés généralisées des établissements bancaires, la BCR a modifié légèrement sa stratégie concernant la réglementation de ce secteur. Les mesures qui avaient progressivement durci les normes de fonds propres et les autres réglementations prudentielles entre 1995 et 1997 avaient favorisé la concentration des activités dans les grandes banques moscovites, au détriment des établissements régionaux et des établissements de dimension plus modeste. Depuis le début de la crise cependant, la Banque centrale et l'ARKO, l'Agence pour la restructuration des établissements de crédit, considèrent davantage les banques régionales comme l'un des fondements du secteur bancaire russe à l'avenir. Bien que la majorité de ces établissements aient eux aussi connu des difficultés financières ces dernières années, ils n'ont pas autant souffert de la crise que les grandes banques moscovites et n'ont pas vu leur capital se contracter dans les mêmes proportions. C'est la raison pour laquelle l'application de la norme de fonds propres de 1 million d'ECU qui devrait prendre effet en 2000 a été retardée. Une bonne partie des activités de l'ARKO concernent les régions. Néanmoins, la crise bancaire risque fort de durer bien après le début de l'an 2000. Le processus de restructuration et de recapitalisation pourrait être nettement facilité si l'on parvenait à attirer des capitaux étrangers vers le secteur bancaire russe.

L'Étude économique consacrée en 1997 à la Fédération de Russie soulignait la nécessité de renforcer très largement la protection des créanciers commerciaux, condition qui paraissait être un préalable nécessaire au développement des marchés du crédit et à la bonne santé du secteur bancaire. Cette condition devient encore plus impérative depuis la crise, compte tenu de la contraction des sources de bénéfices bancaires autres que les prêts commerciaux. De fait, la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les faillites de 1998⁷⁰

semble bien avoir eu un effet positif sur la protection des droits des créanciers, comme en témoigne la forte augmentation des actions en justice intentées par des banques commerciales pour récupérer leurs créances. Au cours de la période qui a précédé l'adoption de la nouvelle loi en mars 1998, la quasi-totalité des actions en faillite ont été déclenchées soit par des organes d'État, soit par des entreprises, les enquêtes menées auprès des banques commerciales montrant qu'elles ne croyaient généralement pas à l'utilité de recourir aux tribunaux à cet effet. En revanche, selon les chiffres du Service fédéral pour les faillites, la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les faillites a entraîné une nette augmentation du nombre d'actions en faillite (6 489 en 1998 contre 3 759 en 1997), mais en outre, au quatrième trimestre de 1998 les banques commerciales avaient intenté 22 pour cent de ces actions.

La mise en œuvre de la loi de 1998 sur les faillites a cependant été très problématique en même temps qu'elle suscitait de nombreuses controverses. Celles-ci ont tenu pour l'essentiel à la conjonction de trois facteurs. Premièrement, aux termes de la nouvelle loi, les organismes publics ne sont pas représentés à la commission de créanciers qui nomme l'administration externe auprès d'une entreprise insolvable. Deuxièmement, la loi russe donne la priorité à l'État sur les autres créanciers en cas de faillite. Troisièmement, les organes publics, à la différence des autres créanciers commerciaux, ne sont pas en mesure de renégocier leurs créances. Étant donné que la plupart des entreprises insolubles ont des dettes (fiscales) très élevées envers l'État, la conjonction de ces trois facteurs incite la commission de créanciers à nommer une administration externe qui ne défendra leurs intérêts que jusqu'à la fin de la décapitalisation de l'entreprise, au lieu de mener à bien le processus de faillite et de transférer une participation importante, voire totale, du capital à l'État⁷¹. C'est la raison pour laquelle le gouvernement s'est employé activement à faire modifier la loi sur les faillites de façon que l'État bénéficie de pouvoirs renforcés et d'une représentation paritaire à la commission de créanciers⁷². Un tel amendement pourrait certes répondre aux problèmes actuels, mais il serait également bon et utile de modifier simultanément l'ordre de priorité des créances pour assurer au moins une certaine protection aux créanciers commerciaux. Cette protection reste essentielle si l'on veut assurer le développement des marchés du crédit, du secteur bancaire commercial et du gouvernement d'entreprise dans la Russie d'aujourd'hui.

II. Démonétisation : causes et conséquences pour l'action des pouvoirs publics

Au vu de l'expérience de 1995 et 1996, la précédente *Étude économique de l'OCDE sur la Fédération de Russie* décrivait une démonétisation croissante de l'économie russe, caractérisée par une augmentation rapide des arriérés de paiements et de la part des substituts de la monnaie dans les transactions industrielles et les opérations budgétaires. Ces substituts sont des marchandises (troc), des lettres de change (*veksels*), des titres d'emprunt des administrations fédérales, régionales et locales et des mécanismes de compensation (souvent complexes). Les années 1997 et 1998 ont vu ce processus se poursuivre et s'intensifier, les diverses formes de substituts de la monnaie atteignant plus de la moitié du volume des transactions industrielles et des recettes budgétaires régionales consolidées. Dans un certain nombre de régions, les parts correspondantes ont dépassé 70 pour cent. Cette évolution a démenti les prévisions largement répandues suivant lesquelles, comme cela s'était produit en 1995-97, le progrès de la stabilisation macroéconomique entraînerait une expansion rapide des marchés de gros fondée sur le rouble (en circulation). En outre, et d'une manière paradoxale, la résurgence de l'instabilité macroéconomique à la mi-1998 a été suivie d'une baisse de l'utilisation des substituts de la monnaie, encore que leurs niveaux demeurent considérables, puisqu'ils ont représenté environ 40 pour cent des transactions industrielles et des opérations budgétaires régionales au premier semestre de 1999.

Tandis que la présence des substituts de la monnaie dans l'économie russe peut être associée à certaines évolutions positives, notamment la compensation multilatérale des dettes mutuelles et une augmentation du capital de roulement de certaines entreprises en manque de liquidités, il semble que les coûts l'emportent de très loin. Par rapport aux opérations monétaires, les coûts de transaction additionnels liés au troc et aux mécanismes de compensation sont très élevés⁷³. Ni les budgets publics ni les entreprises ne disposent généralement d'une trésorerie suffisante pour assurer le versement des salaires et pensions de base ainsi que d'autres paiements. Le caractère confus et l'opacité de la comptabilité des entreprises et des administrations publiques, résultant en

partie de la multiplicité des prix pratiqués pour un même produit selon le type de paiement, a certainement entravé l'efficacité, la restructuration, le gouvernement d'entreprise et l'application de la législation fiscale et des autres réglementations, tout en favorisant la corruption et les activités illégales. Le système des prix multiples va également à l'encontre de la logique essentielle d'une économie de marché. Alors que celle-ci voudrait que les vendeurs pratiquent une décote sur les recettes perçues sous forme non monétaire, en particulier les marchandises qui doivent être ensuite revendues, c'est l'inverse qui prévaut dans la pratique. Les marchandises livrées à titre de paiement en Russie sont généralement évaluées à un prix sensiblement supérieur à leur équivalent monétaire. Dans ces conditions, il est presque toujours plus avantageux pour une entreprise d'effectuer un paiement en livrant des marchandises au lieu de vendre celles-ci au prix du marché pour effectuer ensuite un règlement en espèces. Au demeurant, les entreprises qui acceptent des marchandises en règlement avec une majoration sont précisément les mêmes qui se plaignent amèrement de graves pénuries de liquidités.

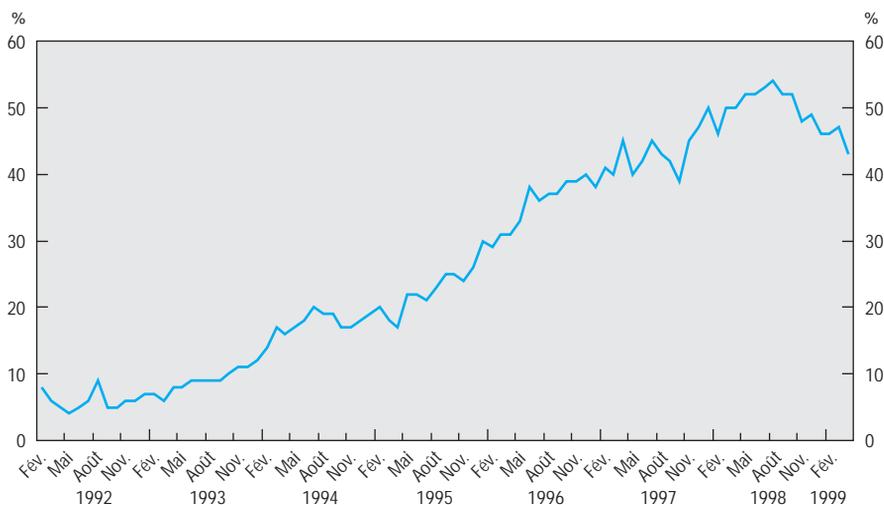
La gravité et la complexité du processus de démonétisation en Russie ont suscité un grand nombre d'études récentes. Celles-ci présentent des points de vue assez contradictoires sur les causes du phénomène et mettent l'accent à des degrés divers sur les institutions héritées de la période soviétique, sur l'orientation restrictive de la politique monétaire depuis le milieu des années 1990 et sur les carences institutionnelles du système fiscal, du régime des faillites, de l'exécution des contrats et du gouvernement d'entreprise⁷⁴. Ce chapitre vise à donner une vue d'ensemble de la nature, des causes et des conséquences du processus de démonétisation en Russie. Il offre une perspective nouvelle qui conjugue une synthèse de certains points soulevés dans les précédentes études avec des faits et des éclairages nouveaux. Cette contribution s'appuie sur un travail de terrain de l'OCDE concentré dans 7 régions russes représentatives depuis le début de 1998, et sur une coopération étroite avec le gouvernement fédéral russe⁷⁵. Ce chapitre s'articule comme suit. La première section présente le contexte et les données de base du processus de démonétisation ainsi que les modifications quantitatives et qualitatives importantes survenues ces dernières années. La seconde cherche à déterminer les causes profondes du phénomène. La dernière section traite de l'incidence de cette analyse pour l'action des pouvoirs publics.

Démonétisation et substituts de la monnaie : tendances récentes

Il n'existe pas de mesures globales de l'ampleur de la démonétisation dans l'économie russe. Mais un amalgame des statistiques en provenance d'enquêtes de portée limitée, du ministère des Impôts, du ministère des

Finances et du Comité d'État chargé des statistiques (Goskomstat) permet de dresser un tableau cohérent. Les graphiques 25 et 26 présentent deux mesures de la part des paiements non monétaires dans les transactions de gros des entreprises industrielles russes. Le graphique 25 reflète le suivi depuis 1992, par le Baromètre économique russe, de quelque 200 entreprises industrielles dispersées dans toutes les régions de la Fédération. Il en ressort que la part des paiements non monétaires a augmenté régulièrement pour passer de 8 à 54 pour cent entre 1992 et le milieu de 1998 avant de revenir à 43 pour cent en avril 1999. Le graphique 26 présente les résultats du suivi par Goskomstat de 2 000 grandes entreprises et monopoles naturels depuis juin 1997. Il révèle un degré de démonétisation encore plus élevé dans les grandes entreprises, où la part des règlements non monétaires a dépassé 70 pour cent début 1998, pour redescendre au-dessous de 60 pour cent en 1999. Ces deux mesures s'accordent avec d'autres enquêtes et études de suivi restreintes, mais aussi avec les entretiens entre des agents de l'OCDE et des entreprises représentatives en 1998 et 1999⁷⁶. Outre le fait que ces opérations sont concentrées dans les grandes entreprises, la part des transactions non monétaires affiche une grande variabilité d'un secteur et d'une région à l'autre, comme on le verra plus loin. La part des paiements non

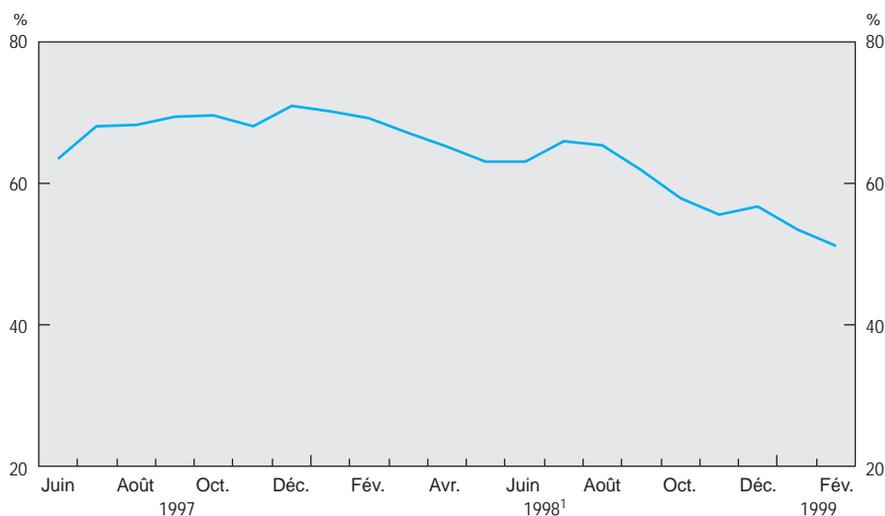
Graphique 25. **Part des recettes non monétaires des entreprises industrielles**¹



1. Sur la base d'un échantillon de 160-200 entreprises, pour la plupart de taille moyenne, de différentes régions de la Fédération de Russie.

Source : Baromètre économique russe.

Graphique 26. Part des recettes non monétaires des grandes entreprises et des monopoles naturels



1. Faute de données, les valeurs de mars, avril et mai 1998 sont interpolées.

Source : Goskomstat.

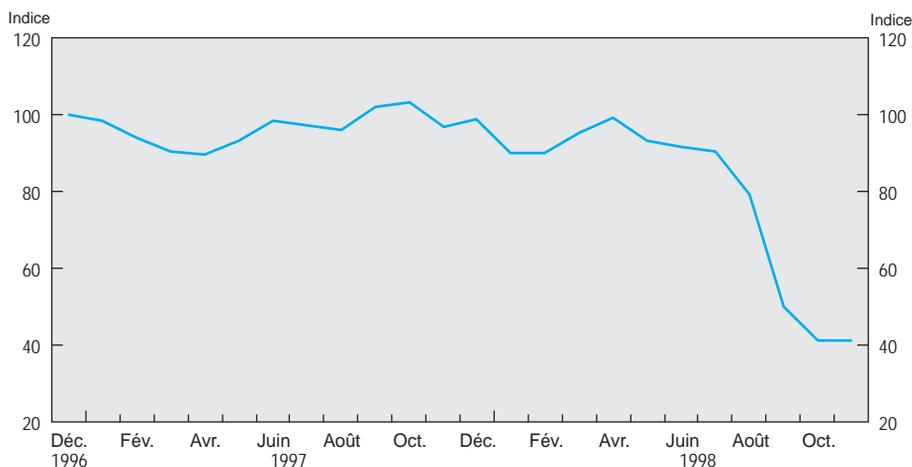
monétaires dans les grandes entreprises suivies par Goskomstat apparaît toutefois uniformément élevée dans l'ensemble des régions. Sur 88 sujets de la Fédération, 7 régions seulement ont révélé, en moyenne, une majorité de transactions monétaires dans les grandes entreprises sur la période juillet 1997-février 1999. Il s'agit notamment des villes de Moscou (66 pour cent de transactions monétaires) et de Saint-Pétersbourg (52 pour cent).

De nombreux types de paiements non monétaires sont utilisés en Russie. Le premier est le troc direct entre entreprises. Il peut prendre soit la forme simple d'un accord entre deux entreprises, soit faire intervenir une chaîne complexe de livraison de biens et de services entre un groupe d'organisations, souvent mis au point par des intermédiaires professionnels spécialisés. En second lieu, les paiements non monétaires prennent souvent la forme d'accords de compensations (*zachety*), aux termes desquels des livraisons de biens ou de services sont acceptées en échange de l'annulation de créances ou d'obligations de paiement futures. Les opérations de compensation se caractérisent également par un niveau de complexité très variable, allant de l'annulation réciproque de créances entre deux entreprises à des chaînes élaborées de livraisons à destination et en provenance de nombreuses organisations. Comme on le verra plus loin,

les dispositifs de compensation ont constitué un instrument essentiel d'exécution budgétaire à tous les niveaux de l'administration. Outre le troc pur et simple et les mécanismes de compensation, de véritables lettres de change (*veksels*) et d'autres titres sont couramment utilisés pour faciliter les échanges multilatéraux. La précédente *Étude de l'OCDE (1997)* a décrit la prolifération très rapide de ces substituts de papier en 1996 et au début de 1997. Les effets le plus couramment utilisés sont les *veksels* émis par de grandes entreprises de renom (en particulier les monopoles naturels et les compagnies pétrolières), des banques commerciales et des administrations fédérales et régionales. La crise financière récente et la législation restrictive mise en place ces derniers temps ont limité quelque peu le recours aux lettres de change et aux titres d'emprunt comme substituts de la monnaie, notamment parmi les organismes publics et, dans une certaine mesure, chez les banques commerciales. Il n'existe apparemment pas de chiffres fiables sur le volume des *veksels* en circulation dans l'économie russe. Une estimation partielle du mouvement de baisse est donnée par la valeur réelle des ressources en roubles obtenues par les banques commerciales grâce à des émissions de *veksels* (graphique 27). Pour les entreprises, la forme et l'ampleur des paiements non monétaires varient grandement d'une branche d'activité à l'autre, comme l'indique le tableau 8.

Graphique 27. **Valeur réelle des ressources levées par les banques commerciales au moyen d'émissions de *veksels***

Décembre 1996 = 100



Source : Banque centrale de Russie (*Biulleten bankovskoi statistiki*), divers numéros.

Tableau 8. **Types de paiements dans les grandes entreprises et les monopoles naturels, par branche d'activité, décembre 1998**

En pourcentage des paiements totaux

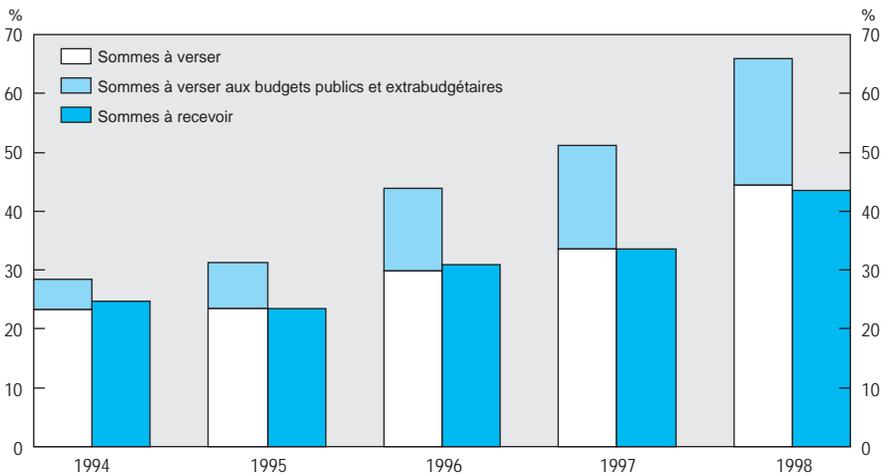
	Espèces	Opérations de compensation	Titres	Troc	Autres	Total
Toutes entreprises	43.4	29.5	11.5	7.5	8.1	100
Électricité	19.5	45.2	16.7	4.1	14.5	100
Combustibles	39.4	36.5	15.2	4.7	4.2	100
Construction de machines et travail des métaux	14.1	37.4	31.3	13.5	3.7	100
Construction et matériaux de construction	26.0	44.6	7.8	18.5	3.1	100
Transports	37.4	45.8	11.0	0.3	5.5	100
Industrie légère et alimentation	69.8	12.7	4.0	7.6	5.9	100
Agriculture	65.1	3.3	0.5	28.6	2.5	100
Commerce et restauration	84.4	11.6	3.2	0.3	0.5	100

Source : Goskomstat.

Un aspect notable mis en évidence par le tableau 8 est la part relativement faible du troc pur dans les transactions non monétaires à la fin de 1998. Le troc pur ne représentait en moyenne que 7.5 pour cent des recettes des entreprises examinées. La part du troc pur est relativement importante dans l'agriculture mais aussi dans la production de machines, la construction et les matériaux de construction. Les secteurs les plus démonétisés semblent être la construction de machines et l'électricité, ce dernier percevant plus de 60 pour cent des paiements sous forme de titres et (surtout) d'instruments de compensation. En général, les instruments de compensation constituent la principale catégorie de règlements non monétaires puisqu'ils représentent plus de 30 pour cent des paiements. La plupart des paiements recensés dans la catégorie « autres » sont probablement aussi des compensations de diverses formes. Le tableau 8 indique aussi que les règlements non monétaires sont relativement importants dans les industries des produits primaires et des biens d'équipement, et moins répandus dans les industries légères et les industries alimentaires. La part relativement élevée des opérations monétaires dans le secteur des combustibles par rapport à celui de l'électricité s'explique probablement par le fait que le premier bénéficie d'abondantes recettes (monétaires) d'exportation. Les industries du pétrole et du raffinage pétrolier sont nettement plus monétisées que le secteur gazier. Selon l'étude de la Commission des bilans intersectoriels sur les 204 principaux débiteurs envers le fisc en 1998, les entreprises gazières (filiales de Gazprom) n'ont réalisé que 9 pour cent de leurs recettes sous forme monétaire, tandis que pour l'industrie pétrolière la proportion était de 31 pour cent⁷⁷.

Le graphique 25 montre que les règlements non monétaires ont joué un rôle substantiel tout au long de la période de transition en Russie. Pourtant, ces dernières années ont été marquées par d'importantes modifications qualitatives et quantitatives. Premièrement, la ventilation sectorielle des règlements non monétaires a changé de façon spectaculaire. En 1993, les proportions les plus élevées de règlements non monétaires se retrouvaient dans les industries manufacturières (12-21 pour cent de règlements non monétaires), en particulier la chimie, tandis que les secteurs de l'électricité et des combustibles indiquaient respectivement des parts de 4 et 10 pour cent seulement⁷⁸. Ainsi, la concentration du problème dans les industries primaires ne date que de ces dernières années. Deuxièmement, la prédominance des instruments de compensation parmi les paiements non monétaires apparaît également récente. Ces instruments ont pris de l'importance en 1994, mais leur part s'est alors accrue rapidement, surtout en 1996-98. Étant donné qu'ils portent essentiellement sur des annulations de dettes, leur montée en puissance s'accompagne d'un gonflement des arriérés de sommes à verser et à recevoir, comme l'indique le graphique 28, et parallèlement ils sont de plus en plus utilisés par des organismes d'État pour des opérations budgétaires (voir ci-après).

Graphique 28. **Arriérés des entreprises**
En pourcentage du PIB

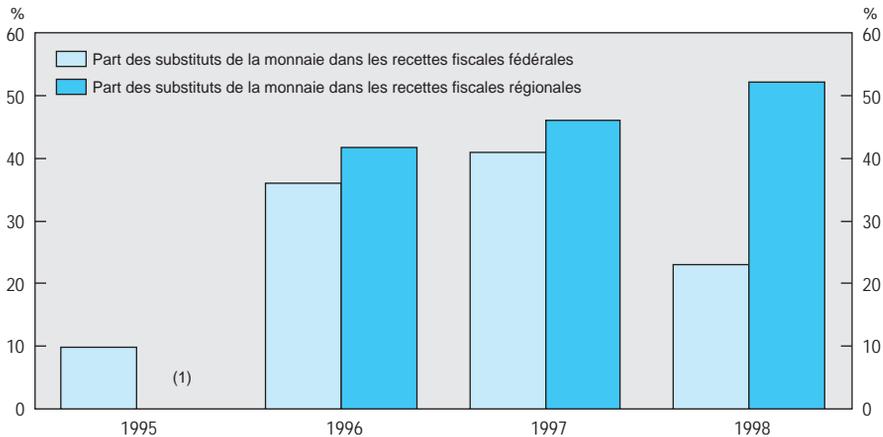


Source : Goskomstat, OCDE.

Outre l'ampleur croissante des arriérés d'entreprises en pourcentage du PIB, le graphique 28 illustre une autre tendance notable de ces dernières années : l'évolution divergente des arriérés sur les sommes à payer par les entreprises et des arriérés sur les sommes à recevoir. Elle s'explique pour la quasi-totalité par un gonflement des arriérés envers les budgets publics. La modification de la structure des arriérés est un facteur important pour comprendre la nature de l'économie non monétaire russe. Commander et Mumssen (1998) y voient l'indice d'un flux massif de crédits implicites bonifiés des budgets publics au profit des entreprises durant cette période. Si cette conjecture comporte sans doute une part de vérité, un détail institutionnel tient une place essentielle dans l'interprétation de ces chiffres. Tandis que les organismes publics ne paient pas d'intérêts ni de pénalités sur leurs arriérés accumulés, les données du ministère des Finances donnent à penser que le gonflement des arriérés envers les budgets mis en évidence au graphique 28 peut être imputé en grande partie aux pénalités et amendes imposées aux entreprises. Ces pénalités étaient négligeables en 1994, mais elles se sont accumulées très rapidement dans un contexte d'inflation réduite depuis 1995. De surcroît, le taux d'augmentation des pénalités nominales a été ajusté à la baisse avec un temps de retard considérable sur le repli du taux d'inflation. D'après les chiffres du ministère des Finances, les pénalités et amendes représentaient 65 pour cent du total des créances envers le budget fédéral à la fin de 1997. Pour les fonds extrabudgétaires, les données sont du même ordre. Ainsi, d'un point de vue économique, une très grande partie de l'accumulation des arriérés envers les budgets publics représente un accroissement (asymétrique) des amendes et des pénalités dans le secteur des entreprises au titre des dettes mutuelles exigibles et non un apport net de crédit implicite. Si un montant identique d'amendes et de pénalités s'était accumulé sur les arriérés de paiement de l'État, l'écart entre les arriérés sur les sommes à verser par les entreprises et sur les sommes à recevoir aurait été bien plus faible, voire négligeable. Paradoxalement, au lieu de constituer un apport net de crédits ou de subventions implicites au secteur des entreprises, l'accumulation d'arriérés envers les budgets publics ces dernières années reflète sans doute le fait que les organismes publics sont incités à utiliser les arriérés pour exercer un effet de levier sur les entreprises de leur ressort et faciliter le transfert de ressources du secteur des entreprises au secteur étatique. Ce point est examiné de plus près dans les paragraphes suivants.

Le recours généralisé aux compensations d'impôts et de paiements comme instrument d'exécution des budgets publics est aussi un phénomène relativement nouveau et constitue sans aucun doute une raison majeure de la prédominance actuelle des mécanismes de compensation dans les règlements non monétaires. Le graphique 29 résume des données partielles sur l'accroissement de la part des impôts acquittés à l'aide de substituts de la monnaie. La seule exception à cette tendance à la hausse concerne les recettes fédérales

Graphique 29. Recettes non monétaires en pourcentage des recettes fiscales fédérales et des recettes fiscales régionales consolidées



Note : Les données à l'échelon fédéral concernent les recettes totales (approximation).

1. Données non disponibles.

Source : Ministère des Impôts et des taxes, ministère des Finances.

pour 1998, qui reflètent une première tentative initiale (en fin de compte avortée) pour supprimer le recours aux instruments de compensation dans les opérations budgétaires fédérales (voir ci-après). La part des règlements non monétaires dans les dépenses budgétaires est généralement du même ordre que dans le cas des recettes, parfois même un peu plus faible⁷⁹. La part des substituts de la monnaie dans les recettes fiscales fédérales s'est accrue rapidement pour passer de moins de 10 pour cent en 1994 à 41 pour cent en 1997, avant de redescendre à 23 pour cent en 1998. Bien qu'on ne connaisse pas de chiffres comparables pour les budgets régionaux consolidés avant 1996, les entretiens avec des fonctionnaires régionaux ont également mis en évidence un gonflement rapide des opérations budgétaires non monétaires au cours de la période 1994-97. Des recherches menées sur place dans les régions par Woodruff (1998b) révèlent que les opérations de compensation existaient déjà dans quelques régions en 1994, même si elles commençaient tout juste à prendre une ampleur significative. L'administration fédérale a commencé à utiliser des titres pour des opérations de compensation à la fin de 1994 [bons du Trésor (KO) puis « exonérations fiscales du Trésor » (KNO)], pratique qui a été reprise ultérieurement aux échelons régional et local dans de nombreux domaines. Depuis le milieu de 1996, la législation interdit aux régions d'émettre ou de garantir leurs propres *veksels*, mais beaucoup

d'administrations ont exploité les lacunes de ce dispositif et continuent d'utiliser massivement les titres dans leurs opérations budgétaires⁸⁰. Après avoir atteint des niveaux records en 1998, la part des règlements non monétaires dans les budgets régionaux consolidés a légèrement décliné en 1999.

La fréquence des paiements d'impôts non monétaires affiche une variance élevée d'une région à l'autre de la Fédération de Russie. Les villes de Moscou et de Saint-Petersbourg occupent une position atypique, avec des recettes fiscales non monétaires inférieures à 10 et 20 pour cent respectivement. Plus de 10 sujets de la Fédération ont enregistré des recettes fiscales non monétaires supérieures à 70 pour cent du total en 1997. Des données partielles indiquent que le nombre de ces régions a été probablement plus élevé encore en 1998. Le tableau 9 fait apparaître le degré de corrélation entre, d'un côté, la part des substituts de la monnaie dans les opérations budgétaires et les transactions des entreprises et, de l'autre, certaines variables économiques et politiques, par sujet de la Fédération et pour l'année 1997. Comme on pouvait s'y attendre, les substituts sont corrélés avec les arriérés. De plus, le recours aux substituts pour le recouvrement de l'impôt affiche une forte persistance d'une

Tableau 9. **Corrélations entre les substituts de la monnaie et certaines variables économiques dans l'ensemble des régions russes¹**

	Part des substituts monétaires dans l'impôt régional		Part des substituts monétaires utilisés par les entreprises	
	Toutes régions	Sauf Moscou et Saint-Petersbourg	Toutes régions	Sauf Moscou et Saint-Petersbourg
Part des substituts de la monnaie, 1996	0.87	0.85	0.27	0.16
Part des arriérés d'impôts	0.37	0.38	0.37	0.32
Arriérés de salaire par travailleur	0.39	0.36	0.11	0.07
Baisse de la production industrielle, 1990-1996	0.15	0.02	0.00	-0.03
Produit régional brut par habitant	-0.10	0.16	-0.21	-0.13
Transferts fédéraux en proportion des ressources budgétaires	0.16	0.06	-0.07	-0.13
Troc pur entre entreprises	0.07	0.05	0.29	0.30
Part de la population urbaine	-0.05	0.02	-0.20	0.02
Production industrielle exportée, 1995	-0.48	-0.33	-0.34	-0.20
Part des combustibles dans la production industrielle	0.21	0.03	-0.08	-0.12
Vote pour les partis réformistes ² , 1995	-0.36	-0.24	-0.17	0.04
Vote en faveur d'Eltsine, 1996	-0.29	-0.14	-0.14	-0.03

1. 1997 sauf mention contraire.

2. Les partis réformistes sont principalement Yabloko et le choix démocratique.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de données de Goskomstat, du ministère des Finances, du ministère des Impôts et des Taxes.

année à l'autre dans différentes régions. La part des exportations dans la production industrielle (source de recettes monétaires) varie à l'inverse de l'utilisation de substituts. La part des substituts dans les recettes fiscales est corrélée négativement avec les variables politiques indiquant un soutien aux partis politiques réformistes ou au président Eltsine lors des élections. Les indicateurs généraux de l'État de l'économie régionale n'affichent qu'une corrélation faible ou non mesurable avec la part des substituts dans les recettes fiscales. C'est particulièrement vrai si l'on exclut les cas atypiques de Moscou et de Saint-Pétersbourg. L'ampleur du recul de la production industrielle dans la région, le produit régional brut par habitant et la part des transferts fédéraux dans les recettes budgétaires ne montrent pratiquement aucune corrélation avec les substituts de la monnaie. Il en est de même du niveau d'urbanisation. Enfin, il est assez intéressant de noter que la part du troc pur dans les recettes des entreprises ne semble guère liée à l'importance des substituts dans les opérations budgétaires, ce qui conduit à mettre en doute les affirmations de quelques fonctionnaires régionaux selon lesquels la démonétisation des budgets publics ne fait que refléter la démonétisation de la sphère réelle de l'économie.

Une autre importante tendance récente est l'apparition de prix multiples pour un même bien en fonction du type de transaction. Il existe ainsi un prix en espèces (*denejnaïa*), un prix de troc (*barternaïa*), un prix en veksel (*vekselnaïa*) et un prix de compensation (*zachetnaïa*). De plus, les relations suivantes sont observées régulièrement dans pratiquement toutes les régions russes : les prix de troc et de compensation d'un bien sont normalement voisins ou identiques, et supérieurs de 40 à 50 pour cent aux prix en espèces ; les prix en *veksels* se situent en général entre les prix en espèces et les prix de troc (de compensation). Cette régularité est tout à fait frappante. D'une part, elle représente une inversion d'une tendance antérieure observée au début des années 1990, où les prix de troc étaient communément fixés au-dessous des prix en espèces de manière à échapper à l'impôt, et en particulier à la TVA. D'autre part, on l'a vu, étant donné la coexistence de l'économie monétaire et de l'économie non monétaire, cette relation de prix est contraire à la logique fondamentale du marché. L'analyse développée dans la section suivante soulignera la place essentielle de cette relation de prix perverse parmi les causes profondes de l'extension incontrôlée de l'économie non monétaire.

Pour résumer, l'économie russe s'est de plus en plus démonétisée ces dernières années, les parts des règlements non monétaires dans les transactions des entreprises et dans les opérations budgétaires des administrations publiques n'ayant cessé de croître. La part des règlements non monétaires a culminé à la fin de 1997 et au premier semestre de 1998, mais elle s'est réduite quelque peu en 1999. Depuis 1995, les principales modifications qualitatives des transactions non monétaires sont les suivantes : a) une profonde transformation du profil sectoriel de concentration au bénéfice des industries primaires, en particulier les

secteurs de l'électricité et du gaz, *b*) une montée en puissance des instruments de compensation dans les règlements non monétaires avec, parallèlement, un accroissement des arriérés des entreprises et budgétaires, *c*) une progression spectaculaire de l'utilisation des instruments de compensation et d'autres règlements non monétaires dans les opérations budgétaires des administrations, surtout aux échelons régional et local, et *d*) l'apparition d'un système de prix qui présente un haut degré de régularité d'une région à l'autre, à savoir que les prix de compensation et de troc sont sensiblement plus élevés que les prix en espèces pour les mêmes produits. Les substituts de la monnaie révèlent une corrélation positive avec l'accumulation relative des arriérés de paiements dans l'ensemble des régions russes. Ils sont aussi corrélés négativement avec la part des exportations dans la production industrielle, mais ne présentent pas de liens manifestes avec les indicateurs généraux de l'État de l'économie régionale ou avec l'urbanisation. La part des substituts dans les recettes fiscales est dénuée de relations visibles avec la prédominance du troc pur dans les transactions des entreprises et présente une corrélation négative avec le soutien politique aux partis réformistes et au président Eltsine lors des élections passées.

Les causes de la démonétisation

Les études publiées récemment émettent de nombreuses hypothèses sur les causes de la démonétisation. L'analyse est axée sur trois catégories de problèmes : *a*) le poids des institutions héritées de l'ère soviétique, *b*) les conséquences des politiques monétaire et budgétaire restrictives adoptées ces dernières années, et *c*) les problèmes et les retards des réformes structurelles. Trois études majeures, celles de Gaddy et Ickes (1998), Woodruff (1998) et Commander et Mumssen (1998), exposent des théories qui mettent l'accent sur des facteurs relevant de ces trois catégories, les deux premières accordant plus d'importance aux institutions et aux réformes structurelles, et la troisième aux politiques monétaire et budgétaire. On examinera tour à tour chacun de ces trois aspects.

Institutions héritées

L'importance que revêtent les institutions héritées pour comprendre la fréquence des règlements non monétaires en Russie a été particulièrement soulignée dans les études de Makarov et Kleiner (1998), et d'Anderson (1998). En vérité, l'économie russe n'a jamais été complètement monétisée. La planification soviétique réalisait une allocation des biens de production à l'aide de méthodes administratives directes, allocation facilitée par des relations de troc informelles entre les entreprises à l'intérieur d'une région donnée⁸¹. Les études qui mettent l'accent sur le rôle des institutions héritées font valoir que le troc se produit dans une large mesure entre des entreprises dont les relations économiques

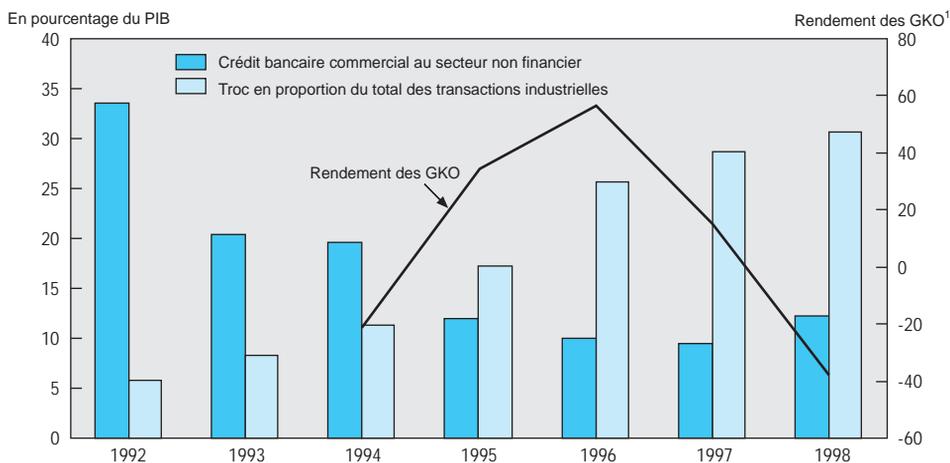
remontent à la période soviétique. On peut aussi constater que le troc est couramment facilité par des organisations commerciales qui semblent être les vestiges du Gosnab, l'Agence de planification territoriale d'État qui joua naguère un rôle majeur dans la planification administrative soviétique après un déclin du pouvoir des ministères techniques dans les années 80.

Si les institutions héritées font effectivement partie du contexte de l'économie non monétaire russe, elles ne peuvent à elles seules expliquer son extension paradoxalement rapide dans une phase de progrès de la stabilisation économique en 1995-97, pas plus que les autres modifications qualitatives de ces dernières années qui ont été évoquées dans la section précédente. L'expérience de la Russie diffère d'ailleurs largement de celle d'autres économies en transition qui étaient dotées d'institutions similaires. De fait, les débuts de la transition économique radicale en Russie dans les années 90 ont donné lieu à ce qui est apparu comme une convergence rapide vers une monnaie et une unité de compte unifiées. Les niveaux de troc significatifs qui subsistaient dans les premières années de la transition étaient communément imputés à une inflation élevée et instable conjuguée à des avantages fiscaux. Dans ce contexte, pourquoi la réalisation d'un degré substantiel de stabilisation macroéconomique, s'ajoutant à la lutte contre le troc pratiqué à des fins de fraude fiscale, n'a-t-elle pas entraîné un déclin de l'économie non monétaire ? La persistance du troc dans ces circonstances pourrait s'expliquer théoriquement par la présence d'un « piège institutionnel » [Polterovich (1998)] : à partir d'une certaine masse critique, les opérations de troc et de compensation engendrent un environnement institutionnel qui emprisonne les entreprises dans les réseaux de troc. De fait, plusieurs entreprises interrogées par l'OCDE qui recourent à des intermédiaires professionnels pour des opérations de troc ont indiqué que, pour bon nombre de leurs produits, elles ne savaient même pas où chercher un consommateur ou un grossiste disposé à payer en numéraire. Cette théorie de l'engrenage laisse toutefois inexplicables bon nombre de facteurs et de tendances examinés plus haut. Mais il se peut fort bien que les raisons de la persistance des règlements non monétaires diffèrent quelque peu des causes de leur apparition initiale.

Les effets de la modification de la politique macroéconomique

L'accumulation rapide d'arriérés et de règlements non monétaires a fait suite à des mesures qui ont entraîné un durcissement radical de la politique monétaire depuis le second semestre de 1994. Il y a eu notamment une suppression quasi-totale des crédits dirigés, dont le montant était considérable, et un resserrement de la réglementation des banques commerciales. Ces mesures se sont traduites par une contraction du crédit commercial au secteur non financier, qui est tombé à des niveaux très bas même par comparaison avec d'autres économies en transition d'Europe orientale (graphique 30). Les entreprises qui

Graphique 30. **Crédit commercial du secteur non financier, transactions non monétaires et rendement moyen des GKO**



1. Rendement réel des GKO : rendement annualisé moyen des GKO ajusté en fonction de la variation effective annualisée de l'IPC.

Source : Calculs de l'OCDE à partir des données de la Banque centrale (comme dans le graphique 27).

avaient financé leur fonds de roulement au moyen de crédits bancaires à des conditions libérales se sont trouvées soudain confrontées à de graves pénuries de liquidités. Beaucoup d'entreprises déficitaires n'avaient plus de moyens précis pour couvrir leurs pertes. Étant donné que ces mesures gouvernementales faisaient suite à plusieurs tentatives jusque là vaines déployées depuis 1992 par la Banque centrale pour « sévir » et restreindre les crédits dirigés, il était naturel que dans un premier temps les entreprises mettent en doute la crédibilité de la nouvelle orientation monétaire. Dans ce contexte, elles ont généralement accepté les créances d'autres entreprises sans guère se préoccuper de leur solvabilité, contribuant ainsi à la montée initiale des arriérés mise en évidence au graphique 30. Devant la forte pénurie soudaine de crédit commercial, il est également naturel que les entreprises recherchent les accords leur permettant d'obtenir tout ou partie de leur fonds de roulement sous forme de crédit en produits. Commander et Mumssen (1998) et Ledeneva et Seabright (1998) estiment aussi que le crédit en produits peut avoir certains avantages sur le crédit monétaire lorsqu'il s'agit de réduire les risques liés à l'endettement dans le contexte particulièrement hasardeux de l'économie russe. L'OCDE (1997) a présenté un argument similaire pour les crédits libellés en *veksels*, qui se sont généralisés en Russie à partir de 1996.

Tandis que l'explication ci-dessus peut être suffisante pour comprendre l'accumulation initiale des créances interentreprises et l'expansion du troc à la fin de 1994 et au début de 1995, elle ne peut pas rendre compte de la poursuite et de l'intensification du processus même après que la politique monétaire vigoureuse avait gagné en crédibilité. Une raison couramment avancée de ce phénomène [Commander et Mumssen (1998), Institut Perekhodnoi Ekonomiki (1999)] tient à l'existence simultanée de rendements élevés sur les titres publics (GKO). Non seulement la présence de ces titres à haut rendement a dissuadé les banques de prêter, mais en outre elle a accru le coût d'opportunité de l'utilisation de la monnaie pour les transactions. Ce facteur a sans doute présenté de l'importance, mais une analyse détaillée des données disponibles conduit à penser que l'ampleur de sa contribution relative au processus de démonétisation a été peut-être limitée. Premièrement, le problème de la démonétisation apparaît encore plus aigu dans les régions caractérisées par des marchés financiers relativement embryonnaires et un accès plus limité à la place de Moscou et aux autres centres de négoce des GKO. Même si l'on exclut le cas de Moscou, les parts des substituts de la monnaie dans les recettes budgétaires des 7 autres villes russes dotées d'un marché des GKO atteignaient au total 45 pour cent en 1997, contre 53 pour cent dans les autres régions. De plus, toujours à l'exclusion de Moscou, la part des substituts dans les recettes fiscale présente une forte corrélation négative avec le nombre de banques immatriculées dans la région⁸². L'analyse développée dans l'Étude de l'OCDE (1997) a révélé que la plupart des banques régionales ont fonctionné avec un niveau de liquidités assez élevé sous forme d'encaisses monétaires non investies durant la période de démonétisation intense. Tandis que les grandes banques de Moscou avaient des succursales dans de nombreuses régions, les placements en GKO formaient une proportion relativement faible des activités de la majorité de ces établissements⁸³. De surcroît une forte proportion des avoirs intérieurs en GKO peut être attribuée à la Sberbank, la grande caisse d'épargne contrôlée par la BCR, dont les principales ressources sont les dépôts des ménages. Les taux d'intérêt sur ces dépôts sont restés faibles même durant la période marquée par les rendements exceptionnellement élevés des titres publics. La forte contraction du crédit commercial consécutive à la suppression des crédits dirigés de la Banque centrale consentis à des conditions libérales doit davantage à l'État embryonnaire des institutions compétentes en matière de faillites et à la protection insuffisante des droits des créanciers privés qu'aux rendements élevés des titres publics⁸⁴.

Le troc est couramment décrit comme un moyen permettant à une entreprise déficitaire de survivre malgré le durcissement des contraintes budgétaires depuis le milieu des années 90. Cette conjecture appelle cependant d'autres explications. Abstraction faite des gains liés aux échanges, le troc est un jeu à somme nulle. Dans ce cas, pourquoi les entreprises solvables et les organisations accepteraient-elles la dette d'entreprises insolubles, étant donné en particulier

la faiblesse des institutions russes compétentes en matière de faillites ? Pourquoi laisseraient-elles des entreprises payer avec des produits évalués à des prix supérieurs à ceux du marché ? Les réponses à ces questions et les causes profondes de la démonétisation, ne peuvent être déterminées que par un examen de l'environnement institutionnel particulier de l'économie russe. Les principales explications résident dans la nature du système budgétaire, dans les relations budgétaires fédéralistes, dans la réglementation des monopoles naturels et dans les problèmes d'insolvabilité.

Problèmes institutionnels

Troc et fraude fiscale

Ainsi qu'on l'a déjà signalé, en Russie le troc et les transactions non monétaires sont depuis longtemps un moyen de faciliter la fraude fiscale. Hendley *et al.* (1997) et d'autres chercheurs ont constaté qu'un des principaux avantages du troc est d'éviter le recours à des comptes bancaires, qui pourraient être surveillés ou contrôlés par les autorités fiscales. C'est ce qui s'est produit en particulier depuis 1996, à la suite de mesures qui ont permis à l'administration fiscale de prendre directement le contrôle des entreprises débitrices et de transférer directement des fonds de leurs comptes au Trésor ou aux budgets respectifs (*kartoteka*)⁸⁵. Avec l'adoption de la première partie du Code des impôts en 1998, le contrôle direct des autorités fiscales a été étendu aux comptes de la quasi-totalité des entreprises⁸⁶. Étant donné le volume cumulé des pénalités et amendes sur créances fiscales mentionné précédemment, une proportion très élevée des entreprises russes sont concernées⁸⁷. Étant donné que les gros règlements en espèces entre des entreprises en dehors du système bancaire sont illégaux, le troc est un moyen parfaitement légitime d'éviter les comptes bancaires.

Les entretiens organisés par l'OCDE dans les régions ne laissent guère de doute sur le fait que le souci d'éviter les comptes en banque tient souvent une large place dans la prise de décision, qu'il s'agisse des chefs d'entreprise ou des responsables administratifs régionaux (voir ci-après). La principale question empirique est celle de l'importance de la fraude fiscale dans les entreprises elles-mêmes au regard d'autres facteurs examinés plus loin. Les enquêtes auprès de dirigeants d'entreprise indiquent régulièrement que l'évasion fiscale se situe bien après un certain nombre d'autres considérations telles que la liquidité et la dépendance à l'égard des réseaux de troc pour la réalisation des ventes⁸⁸. Au cours des entretiens, les responsables d'entreprise font montre généralement d'une attitude assez passive à l'égard du troc et des instruments de compensation et déclarent souvent que ce sont les seuls moyens possibles de faire des affaires. Étant donné que le prix de troc ou le prix de compensation est plus élevé que le prix en espèces, les règlements non monétaires entre deux

entreprises alourdissent fréquemment la charge fiscale au lieu de la réduire. Les niveaux élevés de troc et de compensation indiqués au graphique 26 ci-dessus, par exemple, sont tirés des données sur les bilans, c'est-à-dire des transactions révélées soumises à l'impôt. En outre, une entreprise qui règle les impôts avec sa propre production doit également acquitter une TVA additionnelle sur la production ainsi produite et réalisée⁸⁹. Enfin, il existe d'autres moyens d'éviter que les comptes bancaires ne soient bloqués par les autorités fiscales, notamment l'ouverture de comptes au nom de filiales⁹⁰. Néanmoins, le poids des incitations existantes qui poussent les entreprises à éviter les comptes bancaires est renforcé par des incitations similaires, et peut-être même plus puissantes, parmi les autorités régionales et locales.

Prix de troc et prix de compensation : un facteur clé pour comprendre la démonétisation

Le fait que les prix de troc ou de compensation dépassent de beaucoup les prix en espèces pour un même produit représente un indice essentiel pour identifier les causes de la démonétisation observée ces dernières années. On notera d'abord que, dans le cas d'un troc pur sans imposition, le niveau absolu des prix est indéterminé et non significatif. Seuls les prix relatifs déterminent les termes de l'échange. En outre, les avantages fiscaux induits par les entreprises elles-mêmes militent en faveur de prix de troc plus bas, et non plus élevés. Pour une entreprise considérée individuellement, on a fait valoir que des prix gonflés peuvent aider à occulter des pertes et à éviter la faillite. Cependant, toujours dans l'hypothèse d'une économie de troc pur, des prix majorés ne pourraient pas dissimuler les pertes à moins de s'accompagner de distorsions des prix relatifs. Selon la théorie de Gaddy et Ickes (1998), les prix de troc majorés ont pour but de donner l'illusion que la production et l'économie sont plus importantes que ce n'est le cas. Mais on peut alors se demander quelles sont les institutions fortement intéressées à créer une telle illusion, et qui ont le pouvoir de le faire.

Un certain nombre d'études invoquent suivant les auteurs une théorie des coûts ou une théorie de la liquidité pour expliquer pourquoi les prix de troc sont plus élevés que les prix en espèces⁹¹. Selon la première, les accords de troc impliquant généralement des coûts de transaction plus élevés que les opérations monétaires, le surcoût est répercuté sur le prix. Parmi les composantes importantes des coûts additionnels figurent les services complexes d'organismes intermédiaires et les longs délais qui s'écoulent généralement entre les livraisons et la réalisation des compensations à l'intérieur des chaînes de troc. Il semble toutefois que cette théorie confonde la cause avec l'effet. En l'occurrence, la question économique fondamentale n'est pas de savoir pourquoi les entreprises ou les organismes intermédiaires jugent nécessaire d'augmenter les prix des produits dans les opérations de troc, mais pourquoi les marchandises sont acceptées en règlement à ces prix majorés. Bien entendu, cette question ne se pose

absolument pas pour les opérations de troc pur, où les prix des deux produits sont également majorés ; elle revêt de l'importance *uniquement* lorsque les économies monétaire et non monétaire interagissent d'une façon quelconque ou que des restrictions réglementaires limitent la flexibilité des prix de certains produits. Cela conduit directement à ce que nous pensons être la cause essentielle du récent processus de démonétisation : les conditions dans lesquelles les organes d'État et les monopoles naturels opèrent en Russie. La démonétisation peut s'expliquer par les modifications du cadre macroéconomique évoquées ci-dessus dans le contexte de ces conditions. Les caractéristiques du marché du travail russe constituent un autre facteur susceptible d'être important, car les travailleurs représentent le troisième groupe d'agents économiques qui acceptent volontairement un échange dans des conditions de non - équivalence lors des opérations de troc.

Selon la théorie fondée sur la liquidité, les écarts de prix en fonction des moyens de paiement peuvent être interprétés comme des décotes appliquées aux substituts de la monnaie moins liquides. Pour les paiements en *veksels*, le prix de la marchandise est majoré afin de décoter les *veksels* (moins liquides) par rapport aux espèces. Si les paiements sont effectués avec un instrument encore moins liquide, le prix devrait donc être encore plus élevé. A notre avis, cette théorie est valide dans le cas des *veksels* et d'autres titres, mais elle ne saurait expliquer le niveau globalement plus élevé des prix de troc ou de compensation dans l'économie. Dans un régime de troc pur (échange de marchandises contre d'autres marchandises), la seule question est celle des termes de l'échange, ou du prix relatif. Tandis que les prix relatifs du troc peuvent varier quelque peu en fonction de la liquidité, le fait que les prix de troc moyens sont régulièrement près de deux fois supérieurs aux prix en espèces appelle une autre explication. Pour bien voir que la relation prix en espèces/prix de troc est effectivement « perverse » du point de vue de la liquidité, le plus simple serait d'examiner une opération de compensation. Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, les opérations de compensation représentent aujourd'hui la plus grande partie des transactions non monétaires dans l'économie, et les prix de compensation sont généralement très proches des prix de troc ou égaux à ces derniers. Supposons que l'entreprise A doit 1 million de roubles à l'entreprise B. Si elle rembourse cette dette en espèces, il lui en coûtera 1 million de roubles. Mais si elle rembourse au moyen de marchandises, celles-ci seront normalement estimées au prix de compensation ou au prix de troc, qui est plus élevé que le prix en espèces. L'entreprise B accorde donc une prime à l'entreprise A pour son règlement en nature, au lieu de lui appliquer une décote, ce qui revient à inverser la théorie de la liquidité. Bien entendu, toutes les entreprises n'accepteraient pas ces conditions de paiement. Mais dans l'économie russe certaines entreprises et organisations les ont régulièrement acceptées, et c'est le cas plus particulièrement des monopoles naturels,

des organismes publics et des travailleurs. Ce sont ces transactions qui servent à fixer le niveau global des prix de troc et de compensation par rapport aux prix en espèces.

Monopoles naturels

Étant donné les abondantes réserves de ressources naturelles de la Russie et l'immensité de son territoire, les monopoles naturels de l'électricité, du gaz et du transport ferroviaire tiennent une place particulièrement importante dans l'économie. Le rôle central joué par les monopoles naturels, en particulier ceux de l'électricité et du gaz, dans le processus de démonétisation ressort directement des données présentées dans la première section de ce chapitre. Ce fait a été reconnu dans une certaine mesure par plusieurs études antérieures [Buckberg et Pinto (1997), Gaddy et Ickes (1998), Woodruff (1998a, 1998b), Commander et Mumssen (1998)]. Dans le modèle d'« économie virtuelle » de Gaddy et Ickes, le recours à des prix de troc gonfle la valeur des biens manufacturés par rapport aux produits primaires (électricité, gaz), donnant l'illusion que des entreprises à valeur ajoutée négative sont effectivement rentables. Woodruff souligne un point essentiel, à savoir que les monopoles naturels sont soumis à des restrictions politiques et réglementaires qui les empêchent d'agir comme des entités purement déterminées par le marché. C'est pour cette raison que ces entreprises peuvent être contraintes à accepter un échange dans des conditions de non-équivalence pour leurs produits. De plus, leur statut d'organismes quasi budgétaires engendre un contexte tel que les dirigeants et les salariés des monopoles naturels n'ont pas à supporter eux-mêmes les coûts sociaux de ces dispositifs.

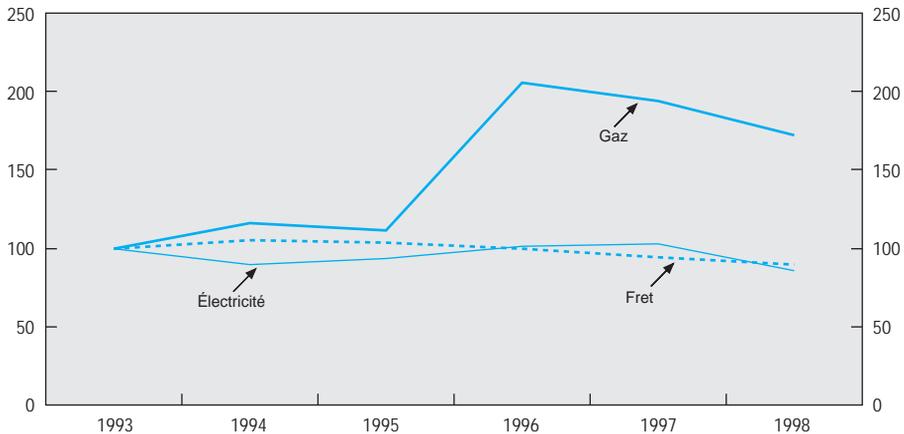
Les entretiens conduits par le Secrétariat de l'OCDE avec les administrations financières, les entreprises et les représentants des monopoles naturels dans plusieurs régions de Russie ont clarifié et confirmé ce dernier point. Parmi les facteurs importants, on peut citer les suivants. Les tarifs des produits des monopoles naturels sont étroitement réglementés par des services de la Commission fédérale de l'énergie, elle-même proche de l'administration régionale. Contrairement à d'autres biens, l'électricité, le gaz et les transports *n'ont pas* généralement de prix distincts pour différents types de transactions. Ainsi, par exemple, lorsqu'une compagnie d'électricité accepte des règlements non monétaires, il en résulte une baisse implicite de prix pour l'entreprise en question ; autrement dit, l'électricité est meilleur marché pour les entreprises qui *ne paient pas* en espèces. Ces dernières années, Gazprom et RAO EES ont tenté d'appliquer des mesures partielles prévoyant une réduction des tarifs pour les règlements en espèces, mais les représentants locaux de ces organismes n'ont pas encore été effectivement incités à mettre en œuvre ces dispositions sur une assez grande échelle. Leurs résultats sont généralement évalués en fonction de la rentabilité sur bilan, qui n'exclut pas les paiements non monétaires. Aussi, étant donné les

pouvoirs limités des monopoles naturels de réduire leurs prestations aux débiteurs défaillants, les représentants locaux des monopoles naturels, les entreprises et les responsables de l'administration régionale ont tous intérêt à parvenir à des règlements non monétaires dans les cas difficiles. C'est là un moyen de réduire implicitement le prix pour l'entreprise débitrice sans nuire au bilan du monopole naturel. Ce mécanisme concerne tout particulièrement les grandes entreprises, dont beaucoup financent encore de lourdes infrastructures sociales importantes pour la région. Restreindre l'approvisionnement en énergie de ces entreprises n'est pas normalement une solution envisageable pour Gazprom ou RAO EES. Le problème provient du retard persistant dans le transfert des actifs sociaux des entreprises aux municipalités. Même lorsqu'un transfert officiel a lieu, le financement reste souvent en fait à la charge de l'entreprise. Conserver les infrastructures sociales protège les entreprises de la faillite et leur permet d'obtenir des subventions énergétiques (et fiscales) implicites soit grâce au non-paiement, soit grâce à des règlements non monétaires. Les municipalités qui manquent de ressources pour prendre en charge les actifs sociaux sont en général tout à fait disposées à entrer dans ce jeu. De surcroît, les carences de l'infrastructure technique, notamment le mauvais état des pipelines et des systèmes de chauffage central ainsi que l'absence de compteurs, ont souvent limité la capacité des fournisseurs d'énergie de réduire leurs livraisons uniquement à certains clients défaillants.

Selon le modèle de Gaddy et Ickes, ces subventions implicites émanant du secteur de l'énergie maintiennent en vie des entreprises à valeur ajoutée négative. C'est en effet le cas de bon nombre de « dinosaures » de l'industrie. Mais le cadre institutionnel particulier de l'économie russe incite toutes les entreprises et administrations régionales, qu'elles ajoutent de la valeur ou qu'elles en retranchent, à exploiter le pouvoir de négociation dont elles disposent pour financer leurs opérations ainsi que les économies locales aux dépens du secteur de l'énergie, en accumulant des arriérés ou en réglant par des moyens non monétaires dans toute la mesure du possible. D'après une enquête récente de la BERD, 75 pour cent de toutes les entreprises ayant pratiqué des règlements non monétaires ont indiqué qu'elles utilisaient ces règlements pour l'électricité, et 70 pour cent le faisaient pour le gaz. Ce résultat confirme les données présentées dans la première partie de ce chapitre. Parmi les autres secteurs, seuls les budgets publics ont suscité des taux de réponse comparables (60-70 pour cent des entreprises)⁹².

Compte tenu de ce qui précède, un facteur crucial qui a déterminé le contexte de l'extension des non-paiements et des règlements par substituts monétaires a été la forte augmentation du prix relatif du gaz naturel à partir de 1995 (graphique 31). Cette hausse des prix du gaz s'est produite au moment même où une politique monétaire plus restrictive a réduit considérablement les crédits bonifiés antérieurs qui étaient souvent utilisés pour la consommation

Graphique 31. **Indices réels¹ des prix de l'électricité, du gaz et des transports**
Données cumulées, 1993 = 100



1. Ajustés en fonction de l'IPP.

Source : Goskomstat, estimations de l'OCDE.

d'énergie. Étant donné la distribution du pouvoir de négociation évoquée ci-dessus, l'accumulation d'arriérés et de solutions « novatrices » impliquant un échange dans des conditions de non-équivalence avec des substituts de la monnaie peut être considérée comme une conséquence logique de ce processus. Le rôle central des prix « élevés » de l'énergie en tant que facteur explicatif est également souligné dans l'étude pionnière de la Commission des bilans intersectoriels (*Neplateji... 1998*), même si celle-ci soutient que les prix artificiellement gonflés de l'énergie sont la véritable cause du problème. Plus précisément, une cause principale de non-paiement ou de paiement par substituts dans le secteur énergétique réside dans l'absence de flexibilité ou d'incitations en faveur d'un ajustement au cas par cas des prix en espèces suivant le pouvoir de négociation relatif. Mais le pouvoir de négociation relatif est lui-même lié aux problèmes posés par la défaillance des grandes entreprises, aux restrictions réglementaires implicites ou explicites et aux contraintes techniques affectant les monopoles naturels (notamment en ce qui concerne la limitation des livraisons aux débiteurs défaillants), aux politiques économiques régionales et à la nature des relations budgétaires fédéralistes. Cette dernière catégorie de problèmes est soulignée plus particulièrement dans la section ci-dessous et au chapitre suivant.

Organes de la puissance publique

S'ajoutant aux monopoles naturels, les conditions particulières dans lesquelles opèrent les organismes publics fédéraux, régionaux et locaux sont essentielles pour comprendre le processus de démonétisation. Au même titre que les monopoles naturels, les budgets publics à tous les niveaux d'administration sont les principales institutions qui acceptent des opérations de compensation évaluées à des prix majorés. Il s'ensuit une perte directe pour le budget par rapport à des transactions monétaires, ce qui conduit à se demander pourquoi les administrations publiques acceptent de recevoir des produits en guise de recettes fiscales dans ces conditions, ou d'ailleurs pourquoi elles acceptent le principe même d'un accord de compensation. L'analyse portera essentiellement sur le niveau régional d'administration, où la part des substituts de la monnaie dans les opérations budgétaires est particulièrement élevée. Un certain nombre des arguments développés ici peuvent être extrapolés au niveau fédéral et aux échelons locaux, ces derniers subissant généralement une forte emprise de l'administration régionale (voir au chapitre III).

Pour Gaddy et Ickes, effectuer le recouvrement de l'impôt et le paiement des dépenses via des accords de compensation à des prix majorés présente l'avantage de gonfler artificiellement le budget global et de faire apparaître la situation budgétaire (virtuelle) meilleure sur le plan comptable qu'elle ne l'est en réalité. Pourquoi les responsables des administrations auraient-ils intérêt à créer pareille illusion? Une des raisons principales est que la multiplicité des réglementations et décisions fédérales (voir au chapitre III), s'ajoutant au processus budgétaire Parlementaire, aboutit généralement à des plans très ambitieux en matière de recettes et de dépenses, de sorte que l'administration financière est soumise à une forte pression. Ce contexte peut motiver la création d'un « budget virtuel ». En revanche, il existe au moins deux raisons majeures pour lesquelles les administrations régionales n'ont sans doute pas intérêt à gonfler de la sorte leurs budgets. Premièrement, une partie au moins des dépenses budgétaires doivent être effectuées en espèces. C'est le cas notamment des salaires de la fonction publique et d'autres transferts sociaux à la population. En règle générale, les budgets régionaux et locaux démonétisés ont une trésorerie insuffisante pour assurer ces paiements, et les autorités n'ont d'autre choix que d'emprunter de l'argent ou d'accumuler les arriérés de salaires. Pour cette raison, l'administration se doit, du moins dans une certaine mesure, de générer des recettes fiscales monétaires. Deuxièmement, à l'échelon régional le sentiment prévaut que des niveaux de recettes budgétaires plus élevés sur le plan comptable impliquent une réduction des transferts fédéraux et les autres aides à la région (chapitre III). Compte tenu de ces problèmes, la plupart des administrations régionales et locales préfèrent ouvertement les recettes monétaires aux recettes non monétaires, et beaucoup d'entre elles ont pris des mesures pour faire en sorte que les entreprises dont les flux de trésorerie sont raisonnablement élevés acquittent un pourcentage élevé de leurs impôts en liquide (voir ci-après).

Il existe cependant des incitations à rebours qui conduisent les administrations régionales et locales à rechercher un minimum de règlements budgétaires non monétaires. De fait, il apparaît que les administrations régionales et locales prennent l'initiative des compensations fiscales tout aussi souvent que les entreprises⁹³. Les incitations à cet effet ont quatre sources principales : *a)* le fait que les contribuables, mais non les organismes publics, acquittent des intérêts sur leurs dettes ; *b)* les facteurs qui permettent aux administrations infranationales de développer leur influence sur l'allocation des ressources dans leur territoire ; *c)* les facteurs qui permettent aux administrations infranationales d'accroître les recettes fiscales à l'aide des accords de compensation, et notamment d'augmenter la part des recettes qui restent dans la région ; *d)* le blocage des comptes bancaires des administrations locales et régionales ou des entreprises dans le contexte des arriérés. On examinera brièvement chacun de ces points.

Conséquence directe du fait que les organismes publics n'acquittent pas d'intérêts ou de pénalités sur leurs impayés, l'accumulation délibérée d'arriérés mutuels est devenue un outil majeur d'exécution budgétaire à tous les niveaux d'administration. Les instruments de compensation apparaissent alors comme un moyen naturel de régler ces arriérés en fin de trimestre ou d'année. Les budgets peuvent bénéficier de la sorte des intérêts implicites ou explicites sur les paiements retardés, tandis que les engagements envers les budgets s'accumulent simultanément. Outre le report des dépenses, les retards délibérés dans le traitement des documents fiscaux ou de compensation des gros contribuables rentables peuvent être également avantageux⁹⁴. Fait assez intéressant, dans le cas d'un mécanisme de compensation complexe impliquant une chaîne de troc, la créance fiscale de la première entreprise concernée n'est pas considérée comme « réglée » au moment où cette entreprise effectue la livraison exigée, mais au moment où la dépense publique en nature est réalisée, en bout de chaîne. Ainsi, les organismes publics profitent directement de la création de chaînes de troc de longue durée.

Les instruments de compensation ont aussi pour effet d'élargir la marge de manœuvre des politiques économiques aux niveaux régional et local. Comme on le verra au chapitre III, les administrations infranationales n'ont à l'heure actuelle que des moyens formels extrêmement limités pour mener leur propre politique économique et agir sur la distribution au sein de leur territoire. Dans leur très grande majorité, les sources de recettes et les obligations de dépenses dans les budgets infranationaux découlent des lois et des réglementations fédérales. Même les taux d'imposition théoriquement contrôlés par les niveaux inférieurs d'administration ne peuvent en général être modifiés qu'à l'intérieur de fourchettes très restreintes, et avec l'agrément du Parlement régional ou local. Les exonérations d'impôts explicites doivent aussi être approuvées par le Parlement et, conformément à la loi sur la concurrence, elles ne peuvent pas être

ciblées sur des entreprises spécifiques. Toutes ces dispositions sont vérifiées par les services régionaux du ministère Antimonopole. Dans de nombreux cas, les administrations régionales et locales ont été pressées d'abroger des mesures qui accordent un traitement jugé préférentiel à une entreprise déterminée ou à un sous-groupe d'entreprises à l'intérieur d'un secteur⁹⁵. En revanche, les services antimonopole ne contrôlent pas la documentation établie en vue des accords de compensation, pas plus que les accords eux-mêmes⁹⁶. Au demeurant, ces accords n'exigent l'agrément ou l'intervention d'aucun autre organisme gouvernemental que l'administration régionale elle-même.

Dans ces conditions, les mécanismes de compensation représentent pour les autorités régionales un outil de réglementation supplémentaire fort pratique et flexible. Le cas de la consommation d'énergie au sein de la région a été évoqué plus haut. Par ailleurs, en choisissant les entreprises auxquelles elles accordent le droit d'acquitter l'impôt en nature à des prix de compensation majorés, les autorités régionales réalisent de manière implicite des exemptions fiscales individualisées. Par le biais d'accords de compensation impliquant des chaînes de livraison de biens et de services, les autorités régionales agissent directement sur la composition de la production et de la consommation dans la région. Ce processus conserve même une certaine ressemblance avec la planification administrative d'autrefois, avec laquelle la plupart des fonctionnaires sont tout à fait familiarisés. La valeur des instruments de compensation des administrations régionales dépend donc directement des caractéristiques du fédéralisme budgétaire : l'ampleur des restrictions fédérales explicites visant les pouvoirs budgétaires et l'autonomie des fonctionnaires régionaux, la distorsions des incitations s'exerçant sur les fonctionnaires dans les régions et les problèmes posés par l'inadéquation courante entre les attributions en matière de recettes et en matière de dépenses. Ces questions seront examinées au chapitre III.

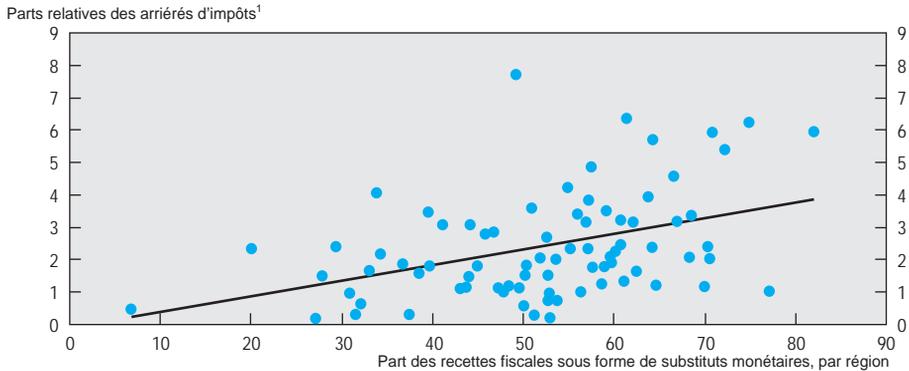
Une autre question connexe importante transparait dans un phénomène récent, où l'on voit un groupe de bénéficiaires non satisfaits, qui devait recevoir des versements d'un budget local en vertu d'un des nombreux mandats de dépense fédéraux, prendre le contrôle des comptes des autorités locales en s'adressant aux tribunaux. Devant cette menace, les fonctionnaires locaux et régionaux sont encore plus incités à éviter les comptes bancaires et, partant, les espèces, pour les opérations budgétaires, ce qui accentue les incitations similaires décrites plus haut pour les entreprises. Par conséquent, même si, dans les enquêtes mentionnées précédemment, les entreprises répondent sincèrement qu'elles n'utilisent pas les substituts de la monnaie principalement pour échapper à l'impôt, cela n'implique pas que les stratégies d'évitement des comptes bancaires ne sont pas d'une importance cruciale. De même que les problèmes identifiés dans le paragraphe précédent, cette question est directement liée aux carences du fédéralisme budgétaire. Comme on le démontrera au chapitre III, les

administrations infranationales sont très loin de disposer des ressources budgétaires nécessaires pour mettre en œuvre toutes les mesures fédérales non financées.

Les instruments de compensation offrent aussi d'amples possibilités de corruption, étant donné leur opacité intrinsèque et l'absence de trace sur papier. Il s'agit non seulement des rentes directes que les fonctionnaires tirent du renforcement de leur autorité discrétionnaire sur la distribution, mais aussi des bénéfices des organismes de troc intermédiaires. Ces organismes travaillent souvent en étroite association avec des responsables liés à l'administration régionale ou locale, absorbant une bonne partie des « surcoûts » inclus dans les prix de troc et de compensation élevés. Les possibilités de détournement de fonds et de marchandises sont nombreuses, comme l'ont montré les réunions tenues par l'OCDE dans les régions. Pour citer un cas typique, une entreprise qui avait apparemment acquitté ses arriérés d'impôts par une opération de compensation s'est vu de nouveau demander de régler la même créance par le biais d'une autre opération de compensation. Faute de documents, l'entreprise n'a pas pu prouver qu'elle avait déjà réglé sa dette⁹⁷. Ce type d'incident est apparemment très répandu dans certaines régions et a du reste motivé l'adoption de mesures spéciales dans l'*oblast* de Volgograd. Au cours d'une autre opération, les livraisons de marchandises représentant des paiements budgétaires à des organismes ne correspondaient pas à la quantité spécifiée. Mais le directeur de l'organisme bénéficiaire a fermé les yeux, contre versement d'une commission occulte. Ce type d'opération entachée de corruption pourrait être réalisée également avec des flux de trésorerie, mais l'avantage des instruments de compensation est encore une fois l'opacité et l'absence de trace sur papier. Les opérations de compensation échappent simplement à tout contrôle.

Un troisième avantage potentiel des instruments de compensation pour les administrations infranationales tient à la possibilité d'accroître les recettes fiscales à l'intérieur de la région, mais aussi de modifier la répartition des recettes entre l'échelon fédéral et les niveaux inférieurs d'administration. L'Étude de l'OCDE de 1997 faisait état d'informations indiquant que les régions où la part des instruments de compensation dans les recettes fiscales était la plus élevée étaient à même de collecter une proportion plus importante des impôts par rapport au budget fédéral. Ce point est confirmé par les données plus récentes et plus complètes présentées au graphique 32 ci-dessous. L'axe horizontal du graphique indique la part des substituts monétaires dans la collecte fiscale, tandis que l'axe vertical représente le rapport de la part des arriérés dans les recettes fiscales fédérales recouvrées dans la région à la part correspondante des arriérés dans les impôts régionaux consolidés. Une région qui figure à la partie supérieure du graphique se trouve dans une situation telle que les arriérés d'impôts fédéraux sont plus élevés que les arriérés d'impôts régionaux. Comme l'indiquent sans détours les responsables des services régionaux du Trésor, le recours plus

Graphique 32. **Substituts de la monnaie et arriérés d'impôts envers les budgets consolidés régionaux et fédéraux, 1997**



Note : Sauf Sakha (Iakoutie) et Iamalo-Nénetz.

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

où A = arriérés d'impôts, T = versements d'impôts effectifs, F = à l'administration fédérale, R = aux budgets régionaux et locaux.

Source : Ministère des Finances et OCDE.

massif aux instruments de compensation à l'échelon régional est à peu près la seule raison pour laquelle, dans une région donnée, la part effective des impôts « régulés » (impôts fédéraux partagés) tels que la TVA est généralement plus importante que ne l'autorise la loi.

La possibilité d'accroître les recettes et d'influencer la répartition des rentrées d'impôts à l'échelon régional par le biais des opérations de compensation est renforcée principalement par deux facteurs : a) la nature budgétaire des instruments de compensation et b) la règle particulière de répartition des recettes fiscales qui est appliquée par le Trésor. Le régime actuel prévoit que toutes les recettes monétaires au titre des grands impôts répartis entre les budgets sont versées au Trésor. Ces impôts sont la TVA, les accises et l'impôt sur le revenu (jusqu'en 1999). Le Trésor reçoit en outre des informations de la part des autorités fiscales sur toutes les opérations de compensation effectuées, et il en tient compte pour répartir les recettes entre les différents budgets. Toutefois, les opérations de compensation sont propres à chaque budget : en règle générale, dans le cadre d'une seule opération de compensation une entreprise règle uniquement ses arriérés d'impôts envers un budget donné. En outre, le Trésor applique le critère de répartition entreprise par entreprise, et non sur la base des recettes globales. Par exemple, il affecte 85 pour cent des recettes de TVA au budget fédéral et 15 pour cent au budget régional. Si une entreprise A acquitte

85 pour cent de sa TVA en espèces et 15 pour cent au moyen d'une opération de compensation avec le budget régional, le Trésor prend en compte la compensation et alloue la totalité des espèces au budget fédéral. En revanche, si une entreprise A acquitte la totalité de sa TVA en espèces et qu'une entreprise B ne verse pas de liquide et règle la fraction régionale de sa TVA au moyen d'une opération de compensation, le Trésor affectera néanmoins 15 pour cent des espèces reçues de l'entreprise A à la région. En d'autres termes, le Trésor ne prend pas en compte les compensations effectuées avec l'entreprise B lorsqu'il répartit les recettes reçues de l'entreprise A.

Dans ce contexte, plusieurs possibilités s'offrent pour influencer sur la répartition des recettes. Premièrement, on peut laisser les arriérés s'accumuler et reporter les opérations de compensation à la fin de l'année, lorsque la plupart des recettes monétaires ont déjà été réparties par le Trésor. Cela incite encore les organismes régionaux à retarder délibérément les opérations budgétaires, puis à apurer les dettes par des opérations de compensation en fin d'année. Deuxièmement, s'agissant des nombreuses entreprises qui ne sont pas en mesure d'acquitter leurs impôts en totalité durant l'année civile, les organismes publics ont intérêt à effectuer des opérations de compensation plutôt qu'à exiger des paiements monétaires. Un exemple simple permet de montrer comment le recours à un accord de compensation permet à la fois d'accroître les recettes fiscales régionales réelles et de modifier la répartition du produit de l'impôt aux dépens du budget fédéral. Supposons qu'une entreprise A n'est pas en mesure (ou ne prévoit pas) de s'acquitter de toutes ses obligations fiscales au titre de la TVA, d'un montant de 10 millions de roubles. Ce total comprend 8.5 millions de roubles dus au budget fédéral et 1.5 million dû au budget régional. L'entreprise A dispose d'actifs relativement liquides sous la forme de cartons de lait, qu'elle pourrait vendre pour 1 million de roubles en espèces. Si elle vend ce lait pour régler ses impôts, le Trésor recevra 1 million de roubles en espèces, versera 0.85 million au budget fédéral et laissera 0.15 million à la région. Mais supposons maintenant que l'administration régionale propose à l'entreprise A de conclure un accord de compensation pour la fraction des impôts due au budget régional (1.5 million de roubles). Pour que l'opération soit profitable à l'entreprise, le prix de compensation du lait est fixé de façon que l'entreprise A règle la totalité de sa dette de 1.5 million de roubles en transférant son stock de lait aux écoles, qui elles-mêmes attendent des crédits du budget régional. Dans cette opération, l'entreprise est gagnante : elle rembourse une plus grande partie de sa dette fiscale totale. L'administration régionale y gagne aussi : elle reçoit l'équivalent de 1 million de roubles de recettes en espèces, au lieu de 0.15 million. En fait, l'opération lui rapporte même davantage, puisqu'elle continue de surévaluer le lait lorsqu'elle le livre aux écoles, et annule ainsi 1.5 million de dépenses budgétaires. C'est le budget fédéral qui perd au change, puisqu'il ne reçoit rien, au lieu de 0.85 million de roubles dans le premier scénario.

Le marché du travail

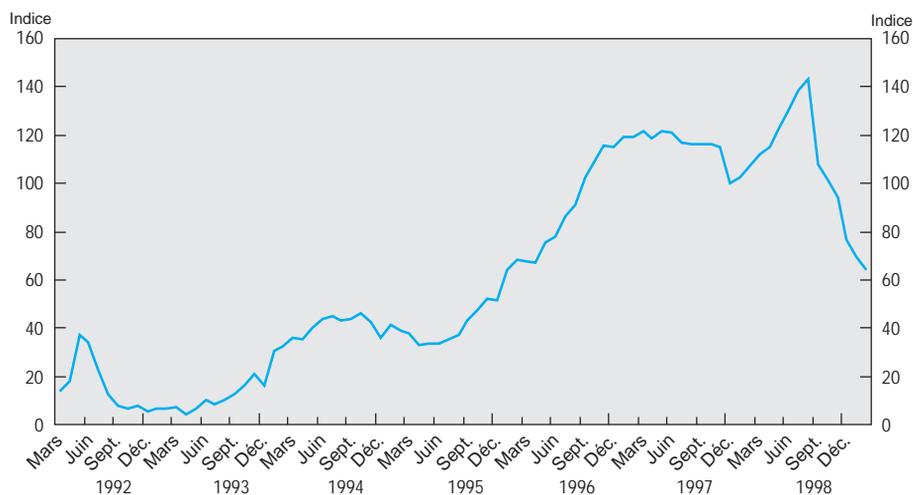
Tandis que les problèmes liés aux monopoles d'État, aux organismes publics et à l'évasion fiscale examinés ci-dessus apparaissent représenter les causes premières de la démonétisation, le tableau ne serait pas complet sans une analyse des particularités du marché du travail en Russie. Les travailleurs constituent le troisième groupe d'agents économiques qui acceptent un échange dans des conditions de non-équivalence sous la forme d'arriérés de salaires (non productifs d'intérêts) et de substituts de la monnaie. Ces derniers sont couramment utilisés pour les règlements entre les entreprises et les salariés, les administrations régionales et locales étant tenues par la réglementation de verser les salaires et nombre de transferts en espèces. Comme c'est le cas du troc et des instruments de compensation, les produits utilisés pour le paiement des salaires en nature sont régulièrement surévalués, ce qui implique une réduction de fait des salaires, sans compter le temps et les efforts qu'exige souvent la vente de ces produits pour obtenir des espèces. Dans certains régions, notamment celle de Tchéliabinsk, des groupes d'entreprises ont mis sur pied de véritables réseaux de distribution. Au lieu d'espèces, les salariés perçoivent la valeur nominale de leur salaire sous la forme d'un « crédit » qui peut être dépensé dans un certain nombre de magasins spéciaux répartis dans toute la ville. Mais la gamme des produits offerts est extrêmement restreinte et les prix sont artificiellement majorés.

Les paiements en nature et les arriérés font partie d'un certain nombre de stratagèmes que les entreprises russes ont employés pour réduire la rémunération de la main-d'œuvre excédentaire durant la période de transition, de manière à éviter les licenciements ou les baisses du salaire nominal⁹⁸. Les pressions sociales mais aussi les considérations économiques ont favorisé les stratégies d'entreprise visant à obtenir des départs au moyen d'une réduction de la rémunération réelle au lieu de pratiquer des compressions d'effectifs. L'apparente viscosité à la baisse des salaires nominaux pose toutefois un problème assez complexe. De fait, la simple réduction des salaires nominaux en vue d'abaisser la rémunération réelle semblerait présenter plusieurs avantages sur le recours aux arriérés et aux paiements en nature. D'une part, une masse salariale nominale réduite permet de diminuer le niveau très élevé des cotisations sociales et des autres prélèvements. D'autre part, abaisser les salaires nominaux est de nature à favoriser une répartition plus efficiente des risques. Dans la situation actuelle caractérisée par la prédominance des arriérés et des paiements en nature, les salariés assument individuellement des risques qui pourraient être supportés par de grandes sociétés par actions plus diversifiées ou par l'État.

La réponse à cette question apparaît complexe et fait intervenir des facteurs sociaux et politiques aussi bien qu'économiques. S'agissant des budgets publics, les choses sont plus claires. Premièrement, on l'a vu ci-dessus et au

Graphique 33. Arriérés de salaires

Décembre 1997 = 100



Source : Goskomstat.

chapitre précédent, l'annulation de dépenses et l'accumulation d'arriérés a été un instrument essentiel d'exécution des budgets à tous les niveaux d'administration durant la période de transition. Les salaires publics représentent l'une des catégories de dépenses visées. Les salaires nominaux dans ce secteur sont soumis à des directives fédérales. D'autres dispositifs ont consisté à utiliser des *veksels* pour le règlement des salaires. Les *veksels* sont évalués à leur valeur nominale et non décotés, ce qui signifie qu'ils valent moins que leur « équivalent espèces ». Deuxièmement, comme indiqué dans la section précédente, le manque de numéraire pour régler les salaires peut souvent être considéré comme une conséquence de la démonétisation générale des budgets. Troisièmement, le problème de l'aléa moral joue aussi un rôle important : en effet, l'accumulation d'arriérés de salaires aux échelons régionaux et locaux d'administration a souvent abouti à des programmes fédéraux de renflouement (voir au chapitre III).

Le cas du secteur des entreprises est plus complexe. Comme pour les budgets, le problème découle semble-t-il en partie du processus global de démonétisation qui souvent ne laisse aux entreprises qu'un faible montant de liquidités pour régler les salaires. Clarke (1998), Desai et Idson (1999), Gimpelson et Lippoldt (1996) et Earle et Sabirianova (1999) ont recueilli des données montrant que les entreprises appliquent couramment un traitement différencié aux

travailleurs : elles paient certains de leurs salariés en temps voulu et en espèces, tout en accumulant des arriérés de paiements envers le reste du personnel. On peut en conclure que certaines entreprises réservent fréquemment leurs liquidités aux salariés qui jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement de l'entreprise, tandis que les arriérés ou les paiements en nature sont le lot de la main-d'œuvre excédentaire. En outre, le souci de ne pas utiliser de comptes bancaires conduit à éviter autant que possible les paiements de salaires en numéraire. Enfin, la vente informelle des produits reçus à titre de salaire par les travailleurs présente l'avantage d'échapper à l'impôt. Cependant, de nouvelles analyses sont encore nécessaires pour expliquer pourquoi on voit couramment pratiquer des réductions de fait des salaires réels par le biais d'arriérés ou de paiements en nature à des prix artificiellement gonflés, et non par une diminution des salaires nominaux. Il est très probable que des pressions politiques et sociales rendent les baisses de salaires nominaux, de même que les licenciements difficiles à réaliser dans la pratique.

La baisse de la part des substituts de la monnaie en 1999

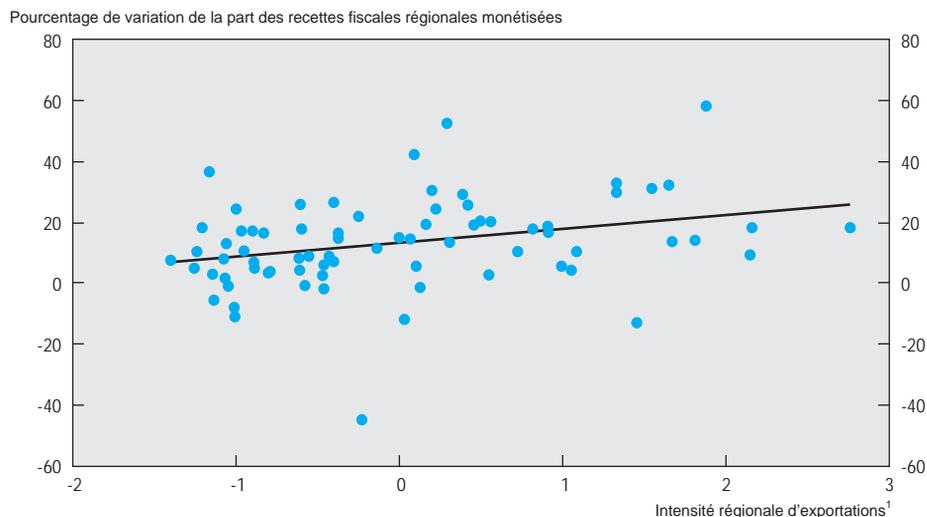
Comme l'indiquent les graphiques de la première partie de ce chapitre, l'année 1999 a vu une certaine diminution de la part des substituts de la monnaie dans les opérations budgétaires et dans les transactions des entreprises. Quelle a été la cause de ce recul et dans quelle mesure cette tendance est-elle durable ? Au vu de l'analyse qui précède, un certain nombre de facteurs peuvent être mis en évidence. Premièrement, durant la période de forte inflation qui a suivi la crise de change de la mi-1998, les prix réglementés de l'énergie ont baissé considérablement en termes réels. En vérité, maintenir à un bas niveau les prix de l'énergie et des transports était un objectif déclaré du gouvernement Primakov et du gouvernement Stépachine qui lui a succédé. La baisse des prix de l'énergie a facilité les règlements avec Gazprom et RAO EES pour beaucoup d'entreprises industrielles et peut-être renforcé la capacité des monopoles naturels d'exiger des paiements en espèces de la part de leurs clients relativement liquides. De fait, la dépréciation du rouble a accru la valeur en monnaie nationale des recettes d'exportation monétaires et augmenté du même coup les liquidités de beaucoup d'entreprises exportatrices. Ainsi qu'on l'a indiqué au premier chapitre, l'inflation a par ailleurs réduit les salaires réels moyens dans l'industrie de près de 30 pour cent depuis le milieu de 1998, atténuant sans doute la nécessité de recourir aux arriérés et aux paiements en nature pour comprimer la rémunération réelle.

Le nouvel environnement macroéconomique a également affecté les budgets publics à plusieurs égards. Premièrement, comme indiqué au chapitre III, depuis les défauts de paiement généralisés sur les dettes fédérales et

régionales, il est devenu extrêmement difficile de lever des capitaux sur des marchés financiers pour financer les déficits et produire suffisamment de liquidités pour régler les salaires et les dépenses sociales. Cela rend d'autant plus urgente la nécessité pour les autorités d'obtenir des recettes monétaires. Deuxièmement, ainsi qu'on l'a vu au premier chapitre, la forte contraction en termes réels des dépenses budgétaires à tous les niveaux d'administration par suite de l'inflation a eu pour effet de réduire les déficits. Là encore, la liquidité accrue des exportateurs et des industries connexes a représenté une importante source potentielle de recettes monétaires. La réduction de la part des substituts de la monnaie dans les recettes fiscales présente une corrélation positive avec l'intensité d'exportations par région (graphique 34). Toutefois, c'est l'administration fédérale qui a absorbé la majeure partie des gains exceptionnels découlant de la hausse des recettes d'exportation monétaires, sous forme de droits de douane et de rentrées de TVA.

Enfin, comme on le verra ci-après, un certain nombre de mesures ont été prises tant à l'échelon fédéral qu'à l'échelon régional pour limiter le recours aux substituts monétaires dans les opérations budgétaires. Ces mesures présentent une certaine ressemblance avec des tentatives antérieures moins efficaces pour

Graphique 34. **Baisse de la part des substituts de la monnaie dans les recettes fiscales et intensité d'exportations régionale**



1. L'échelle représente les exportations en proportion de la production industrielle, normalisées de façon que la moyenne régionale soit zéro.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de données de Goskomstat et du ministère des Finances.

réduire l'utilisation des substituts. On peut en conclure que la relative efficacité de ces politiques en 1999 doit beaucoup aux facteurs exogènes décrits ci-dessus, dont un grand nombre sont sans doute temporaires. Seules des mesures qui s'attaquent aux causes profondes de la démonétisation sont susceptibles de produire un effet durable.

Actions envisageables

Telle qu'on vient de la décrire, la démonétisation de l'économie russe reflète un ensemble complexe et interdépendant de dispositifs institutionnels. Modifier ces dispositifs dans le sens de la remonétisation exige un éventail complet de mesures. Un effort spécial est nécessaire pour rendre ces actions fermes et crédibles, sinon on s'attendrait qu'elles soient annulées ou assouplies, et leurs effets sur les incitations pourraient être remis en cause. Au premier chapitre, on a résumé la tentative malheureuse du gouvernement fédéral pour recouvrer tous les impôts en numéraire à la mi-1998. L'accroissement des recettes fiscales à l'exportation et une forte compression des dépenses réelles depuis la crise ont favorisé la réalisation des objectifs budgétaires fédéraux sur une base strictement monétaire depuis le deuxième trimestre de 1999. Ces facteurs externes ont également créé une fenêtre favorable pour combattre la démonétisation en s'attaquant aux racines même du mal. Les éléments qui appellent l'attention peuvent se diviser en six catégories distinctes : 1) les problèmes comptables, 2) le surendettement, 3) la réglementation et la tarification des monopoles naturels, 4) les problèmes du système fiscal et de l'administration de l'impôt, 5) les problèmes d'insolvabilité et de faillite et 6) les relations budgétaires fédéralistes. On examinera brièvement chacun de ces aspects.

L'analyse développée dans la section précédente fait ressortir l'importance des pratiques comptables faussées en usage à l'heure actuelle dans les organismes publics et les monopoles naturels. Aussi longtemps que les organismes publics n'acquitteront pas d'intérêts et de pénalités sur leurs arriérés, ils seront incités à laisser s'accumuler à la fois les arriérés de paiements et les arriérés d'impôts, tout en utilisant les instruments de compensation comme mécanisme naturel pour le règlement définitif de ces créances. Aussi longtemps que les succursales des monopoles naturels seront évaluées en fonction de la rentabilité sur bilan, sans que les recettes découlant d'opérations de troc et de compensation à des prix artificiellement majorés ne fassent l'objet d'une décote appropriée, elles continueront, de même que les responsables d'organismes publics et les entreprises, à voir dans les substituts de la monnaie un moyen avantageux d'apurer les comptes. La règle du Trésor fédéral en vertu de laquelle les recettes sont réparties uniquement entreprise par entreprise pourrait aussi être ajustée de façon que les opérations de compensation effectuées aux

niveaux régional ou local entraînent le plus souvent une réduction de la part des recettes monétaires affectées au budget correspondant. Cela affaiblirait au moins l'un des facteurs qui incitent les administrations régionales à privilégier le recours aux compensations. Au demeurant, une clarification et une rationalisation générales des comptes de l'État et des entreprises peuvent avoir de multiples retombées positives en renforçant la transparence et la valeur des signaux de prix dans l'économie.

Ce chapitre a montré également que l'accumulation d'arriérés envers les budgets a renforcé les incitations à utiliser les substituts monétaires pour éviter les contrôles inhérents à des comptes bancaires. L'ampleur de ce problème s'est quelque peu atténuée depuis la crise de 1998, sous l'effet conjugué de l'inflation, qui a dévalué l'encours des arriérés en termes réels, et des mesures qui ont permis de restructurer partiellement cette dette en 1998. Mais nombre d'entreprises aujourd'hui rentables souffrent encore de l'incapacité de rembourser les arriérés qui se sont accumulés depuis 1994. Une grande partie de cette dette s'est accumulée dans des conditions asymétriques et vraisemblablement peu équitables, aussi une restructuration définitive apparaît-elle justifiée. Mais cette annulation partielle de créances ne sera sans doute efficace que si elle s'inscrit dans un programme complet de mesures (y compris celles décrites dans cette section) qui rendront crédible la détermination de l'État de s'opposer à des mesures de renflouement similaires si des arriérés envers les budgets publics s'accumulaient de nouveau à l'avenir.

Indépendamment des ajustements dans le domaine comptable, la réglementation des monopoles naturels est l'une des clés pour résoudre les problèmes du non-paiement et du recours aux substituts monétaires. Aussi longtemps que les monopoles naturels auront une capacité limitée de réduire ou de suspendre leurs livraisons aux clients défaillants, il leur sera difficile d'exiger un règlement intégral en numéraire de la part de tous les acheteurs. Même dans la situation actuelle, à moins que la succursale du monopole naturel puisse effectivement utiliser les produits reçus, le paiement en nature à des prix majorés traduit apparemment un processus de négociation inefficace, et reflète un besoin de tourner les réglementations en vigueur. Les propositions actuelles prévoyant des rabais pour les clients qui règlent en espèces paraissent prometteuses, à condition qu'elles s'accompagnent de modifications des pratiques comptables, ainsi qu'on l'a indiqué plus haut. En revanche, les mesures vigoureuses prises récemment par le gouvernement pour maintenir les prix de l'énergie et des transports à un bas niveau, si elles contribuent peut-être à réduire l'utilisation de substituts de la monnaie, doivent être évaluées dans une perspective globale qui tienne dûment compte des coûts macroéconomiques des distorsions possibles de prix. Enfin, il convient de prendre des dispositions permettant d'identifier clairement les subventions et d'en transférer la charge des monopoles naturels aux budgets publics, tout en imposant les rentes de monopole en conséquence.

Si la tâche vitale consistant à réduire les subventions à l'énergie continuera de poser un problème politique, social et technologique complexe dans les années à venir, des dispositions visant à rendre ces subventions explicites, en transférant leur charge des entreprises productrices d'énergie aux budgets publics, tout en ajustant les pratiques comptables comme indiqué plus haut, permettront, du moins dans une certaine mesure, de dissocier ce problème de celui de la démonétisation.

L'interaction complexe des systèmes de paiements et d'imposition a fait du troc et des opérations de compensation d'importants moyens pour échapper à l'impôt, ou plus précisément à des mesures de confiscation de la part des autorités fiscales ou de groupes de citoyens lésés. Pour cette raison, Hendley, Ickes et Ryterman (1998) proposent des mesures en vue de dissocier les systèmes de paiements et d'impôts. Le problème résulte aussi en grande partie de l'accumulation des arriérés, des amendes et des pénalités depuis 1994, accumulation qui entraîne une situation difficile même pour les entreprises qui ont réussi leur restructuration et qui sont en mesure d'acquitter leurs impôts courants. De fait, la séparation entre le système de paiements et le système d'imposition apparaît comme un important objectif général de l'action gouvernementale.

De l'analyse ci-dessus, il ressort clairement que la nature des relations budgétaires fédéralistes joue un rôle central dans les problèmes de démonétisation. L'utilisation de substituts de la monnaie par les autorités régionales peut souvent être interprétée comme une réponse à des incitations faussées et à des contraintes opérationnelles imposées par le système actuel de relations interbudgétaires. C'est là le thème principal du chapitre III.

Les crises budgétaires, qui ont frappé de nombreuses régions et aggravé les restrictions à l'emprunt depuis le milieu de 1998, ont conduit quelques administrations régionales à adopter leurs propres programmes en vue d'accroître la part des liquidités dans les recettes. Ces stratégies consistent parfois à répartir les entreprises dans différents groupes. Celles qui sont notoirement rentables et qui perçoivent une forte proportion de recettes monétaires figurent dans un groupe pour lequel seul le règlement en espèces de l'impôt est accepté. Les autres peuvent être ventilées dans d'autres catégories, avec une modulation correspondante de la part maximale des paiements non monétaires autorisés. Dans certaines régions, les entreprises autorisées à acquitter l'impôt à l'aide de substituts monétaires signent chaque année avec les autorités des contrats formels qui stipulent le niveau maximum de ces paiements non monétaires. L'objectif est de réduire ces maxima au fil du temps. L'encadré 4 résume ces programmes pour la région de Perm. Cependant, étant donné que les règles budgétaires fédéralistes et les autres réglementations actuelles encouragent au moins certaines opérations budgétaires non monétaires aux niveaux inférieurs d'administration, il ne fait pas de doute que le problème ne sera pas résolu sans la participation du gouvernement fédéral.

Encadré 4. **Le programme de la région de Perm en vue d'accroître la part des versements monétaires dans les recettes fiscales**

La région de Perm a mis en place un programme très complet pour tenter d'inverser la tendance à la démonétisation du budget régional. Ses principaux éléments sont les suivants :

- a) Une liste établie en février 1999 recense 222 entreprises de l'*oblast* de Perm redevables envers le budget régional comme seules éligibles à des opérations de compensation jusqu'à la fin de l'année. Toutes les autres entreprises ou organisations doivent acquitter leurs impôts en espèces ou en *veksels* fortement liquides (par exemple ceux de Lukoil).
- b) Chacune des entreprises figurant sur la liste peut conclure un accord contractuel explicite séparé avec l'administration. Ces entreprises ne peuvent régler qu'une partie de l'encours de leurs dettes avec des instruments de compensation, ce montant étant précisé dans la liste de février 1999. Pour bénéficier de cette disposition, elles doivent aussi effectuer un règlement monétaire d'un montant spécifié. En somme, l'administration n'offre à ces entreprises d'autre solution que de régler une certaine fraction de leurs arriérés d'impôts en espèces pour pouvoir en régler une autre partie au moyen d'opérations de compensation.
- c) Les opérations de compensation ne seront pas acceptées en règlement des impôts courants, mais uniquement pour les arriérés.
- d) La documentation requise et la surveillance des opérations de compensation doivent être notablement renforcées.

Les responsables de l'administration de Perm voient dans ce programme un outil permettant de supprimer progressivement les opérations de compensation. Les entreprises qui ne figurent pas sur la liste de 1999 ne devraient pas y être inscrites au cours des années suivantes. De plus, le montant des paiements monétaires rapporté à la valeur des instruments de compensation doit augmenter au fil du temps. S'il est vrai que le programme de la région de Perm est l'un des plus complets et des plus ambitieux, d'autres régions ont adopté récemment des mesures similaires pour combattre la démonétisation.

III. Fédéralisme budgétaire

La mise en place de relations budgétaires de type fédéral entre l'administration centrale et les administrations régionales et locales est un élément fondamental de la transformation économique et politique dans la Fédération de Russie. Le système budgétaire de l'ex-Union soviétique, bien que fédératif dans la forme, centralisait dans la pratique presque tous les pouvoirs budgétaires. Il fonctionnait selon le principe de la « caisse unique » (*odna bolchaïa kassa*) ; toutes les recettes publiques étaient réparties par l'administration centrale selon un plan central de production et de dépenses, les responsables des administrations locales et régionales n'ayant aucune autonomie financière. Sous l'effet des forces centrifuges qui se sont déclenchées durant la période de la perestroïka dans les années 80, l'échelon régional s'est vu transférer davantage de pouvoirs explicites ou implicites de décision, tendance qui s'est encore accélérée au cours de la première décennie de la transition économique dans les années 90. Le large degré de décentralisation des prérogatives budgétaires dans la Fédération de Russie est maintenant une réalité politique sur laquelle il serait extrêmement difficile de revenir. Par conséquent, indépendamment des avantages économiques et politiques que peut avoir la décentralisation dans un pays aussi vaste et aussi divers que la Fédération de Russie, un système budgétaire fédéraliste déléguant de nombreux pouvoirs aux niveaux inférieurs d'administration est aujourd'hui la seule option réalisable. Le système fédéraliste doit être à même d'inciter les administrations infranationales à exercer leurs amples prérogatives d'une façon qui soit responsable et propice aux progrès de la réforme économique⁹⁹.

On examinera dans ce chapitre l'évolution des relations budgétaires fédéralistes en Russie au cours de la période de transition économique, en s'attachant tout particulièrement à l'expérience depuis 1997. On signalera les domaines dans lesquels il y a eu de notables progrès. En particulier, des règles relativement stables et uniformes de répartition des recettes et des pouvoirs budgétaires se sont progressivement substituées aux négociations bilatérales chaotiques et aux conflits des années précédentes. La politique en matière de transferts fédéraux s'est améliorée. Malgré tout, comme on le montrera dans ce

chapitre, l'évolution des relations budgétaires en Russie se caractérise par une forte asymétrie entre le dispositif législatif et réglementaire officiel, qui maintient une très étroite centralisation des prérogatives budgétaires, et une réalité qui laisse aux niveaux inférieurs d'administration de larges pouvoirs de fait. Cette incohérence a eu deux effets nocifs sur les résultats fiscaux et budgétaires dans la Fédération de Russie. Premièrement, le degré très marqué d'intervention explicite des autorités fédérales dans les budgets infranationaux et dans la réglementation de ces budgets a servi de prétexte aux autorités régionales et locales pour s'exonérer de leur responsabilité à l'égard des conséquences d'une mauvaise gestion du budget et de la dette. Deuxièmement, le caractère extrêmement restrictif du système officiel a encouragé les administrations régionales et locales à exercer leurs pouvoirs de fait essentiellement par des moyens informels contournant les lois et règlements. Dans ce contexte, les autorités régionales et locales ont surtout utilisé des substituts de la monnaie, en particulier les compensations dans le domaine fiscal et dans le domaine des dépenses, les arriérés de paiement, les fonds et comptes extrabudgétaires, les garanties de prêts commerciaux, la participation directe aux organisations économiques et, jusqu'au milieu de 1998, l'augmentation de la dette au niveau infranational. Devant les multiples conséquences négatives de cette situation, une réforme fondamentale du système de relations budgétaires fédéralistes reste l'une des tâches primordiales pour ces prochaines années.

Ce chapitre s'articule comme suit : la première section sera l'occasion de resituer ce dossier dans la perspective des études récentes – théoriques et appliquées – tout en notant plusieurs caractéristiques spécifiques à la Russie qui doivent être prises en compte pour un système efficace de relations budgétaires fédéralistes. On s'attachera brièvement dans la deuxième section aux grandes évolutions du fédéralisme budgétaire en Russie, en décrivant également les principales institutions qui interviennent à cet égard et en clarifiant plusieurs points concernant les « accords » (*soglasheniia*) en vigueur entre l'État fédéral et un certain nombre de régions. On examinera dans la troisième section la nature du système officiel, en mettant en lumière la très forte centralisation officielle qui subsiste en matière de prérogatives budgétaires et le très lourd fardeau que représentent aux niveaux inférieurs d'administration les lois, règlements et directives de source fédérale ; on constatera également combien la plupart des administrations locales sont tributaires des administrations régionales. On verra dans la quatrième section quels sont les principaux instruments grâce auxquels les pouvoirs budgétaires (largement informels) sont effectivement mis en œuvre aux niveaux régional et local. Enfin, on analysera dans une cinquième section les réformes envisagées actuellement et les solutions possibles.

Le fédéralisme budgétaire et le cas de la Russie

Les études économiques théoriques classiques consacrées au fédéralisme budgétaire se situaient surtout dans l'optique d'une répartition efficiente du contrôle budgétaire dans une économie statique [Tiebout (1956), Musgrave (1959) et Oates (1972)]. Ces études aboutissent à la conclusion qu'un large degré de décentralisation budgétaire peut améliorer l'efficacité et le bien-être dans un pays aussi vaste que la Russie en tirant parti des avantages informationnels et des différences sur le plan des préférences locales. Les études plus récentes sont davantage centrées sur les liens entre le fédéralisme budgétaire, la croissance économique et les réformes. Les travaux pionniers de North et Weingast (1989) et de Weingast (1995) ont établi un lien entre la notion de « fédéralisme préservant le marché » et la croissance économique rapide en Angleterre et aux États-Unis envisagée dans une perspective historique. Des études ultérieures ont élargi cette analyse aux cas de la Chine [Montinola, Qian et Weingast (1995)] et de l'Inde [Parich et Weingast (1997)].

Il y a fédéralisme préservant le marché lorsque cinq conditions sont réunies : 1) il existe un système fédéraliste bien défini (une hiérarchie d'autorités publiques dotées de prérogatives clairement délimitées), 2) les administrations infranationales disposent d'un large pouvoir réglementaire sur le territoire pour lequel elles sont compétentes, 3) l'administration centrale exerce un pouvoir reconnu pour mettre en œuvre un marché commun et veiller à l'absence d'obstacles aux échanges et à la mobilité des facteurs, 4) le partage des recettes et les emprunts sont soumis à une contrainte budgétaire forte et 5) la répartition des pouvoirs comporte un certain degré institutionnalisé de durabilité, qui ne peut être modifié unilatéralement ou par une coalition d'autorités. Dans un tel contexte, la protection contre une confiscation par l'État fédéral, les échanges et la mobilité des facteurs, de même qu'une contrainte budgétaire forte, se conjuguent pour créer des conditions dans lesquelles les autorités régionales ou locales sont incitées à se concurrencer activement pour attirer les entreprises et les investissements, ce qui contribue à l'adoption de politiques propices à la réforme économique et à la croissance. Comme on le verra dans ce chapitre, la quasi-totalité de ces conditions ne sont absolument pas respectées dans la Fédération de Russie, et la politique économique se signale par son orientation anti-réformiste dans de nombreuses régions. Dès lors, on peut se demander jusqu'à quel point il ne faudrait pas inscrire tout ou partie des conditions d'un fédéralisme préservant le marché dans un schéma d'évolution future du fédéralisme budgétaire en Russie.

Certains auteurs se montrent néanmoins assez circonspects quant à l'opportunité d'une décentralisation budgétaire dans un pays comme la Russie. Fukasaku et de Mello Jr. (1997) soulignent que, à en juger par l'expérience d'autres pays, la décentralisation budgétaire en Russie risque d'entraîner une

perte de contrôle des finances nationales et d'aggraver les problèmes de politique monétaire et budgétaire. Plus précisément, Shleifer et Treisman (1999) font valoir que la décentralisation budgétaire en Russie a contribué à la crise chronique dont souffre le recouvrement de l'impôt fédéral, les autorités infranationales ayant usé de leurs pouvoirs pour accaparer une plus forte proportion des recettes. Freinkman et Yossifov (1999) observent qu'une plus grande décentralisation peut se traduire dans ce pays par une dégradation des résultats budgétaires au niveau des collectivités locales. Selon Treisman (1998*b*, 1999*a*, 1999*b*), la décentralisation budgétaire peut en soi aboutir à une plus forte inflation, à plus de corruption et à un biais éventuel en faveur des entreprises les plus mobiles ou les plus multirégionales.

Plusieurs autres facteurs spécifiques conduisent à s'interroger sur le degré optimal de décentralisation budgétaire dans la Fédération de Russie. L'inégale répartition des ressources dans le pays a deux conséquences qui peuvent être importantes. Les régions richement dotées en pétrole, en gaz ou en autres ressources peuvent ne pas se sentir obligées d'adopter des réformes économiques même si elles sont en concurrence avec d'autres régions. L'élite régionale peut s'assurer de bonnes conditions de vie et attirer les investissements étrangers sans réformes. De plus, les fortes disparités qui en résultent entre les régions russes sur le plan des revenus et de la pauvreté peuvent être considérées comme un argument en faveur d'une présence fédérale très marquée ayant pour but d'atténuer les inégalités [Morozov (1999)]. L'étendue même de la Russie, dotée de mauvaises infrastructures dans le domaine des transports et des marchés de capitaux, réduit les avantages qu'on peut attendre d'une concurrence entre les régions dans le cadre d'un fédéralisme préservant le marché. C'est en partie pour cette raison que, selon certains auteurs, une coercition fédérale devrait jouer un rôle dans la défense des intérêts et de l'indépendance des autorités locales par rapport aux autorités régionales [Shleifer et Vishny (1998), Juravskaïa (1999)]. Enfin, la plupart des régions de la Russie ont hérité de l'ère soviétique une structure inefficace de production. Dans ce contexte, la réforme implique généralement un arbitrage entre le bien-être d'aujourd'hui et les avantages que procureront demain les restructurations, arbitrage que les autorités régionales ou locales peuvent être peu enclines à opérer, car leurs responsables sont investis d'un mandat de durée limitée et entretiennent d'étroites relations avec les groupes d'intérêts de leur circonscription. Ce dont la Russie a actuellement besoin, c'est d'un fédéralisme qui, à la fois, « crée » le marché et le préserve.

Il est donc malaisé et complexe de concevoir un système efficace de fédéralisme budgétaire dans la Fédération de Russie. Les problèmes qui se posent étant de nature très politique, la mise en œuvre d'un tel système n'est pas plus facile. Pour les raisons exposées ci-dessus, on ne pourra probablement pas éviter dans l'immédiat la persistance d'une forte présence fédérale. Mais il

faut, d'une façon ou d'une autre, que cette présence s'insère dans un dispositif qui délègue néanmoins beaucoup de pouvoirs et de responsabilités aux niveaux inférieurs d'administration. Dans le cas de la Russie, il s'agit d'élaborer un système de relations budgétaires fédéralistes grâce auquel on puisse exploiter certains des avantages du fédéralisme préservant le marché, tout en conservant à l'État fédéral un rôle budgétaire important. Nous reviendrons plus loin sur cette question.

Les principales institutions du fédéralisme budgétaire en Russie

L'évolution du fédéralisme budgétaire dans la Fédération de Russie peut être subdivisée en quatre périodes. La dissolution de l'Union soviétique en 1991 a été suivie d'une phase de relations très chaotiques entre les autorités centrales et les régions. Tandis que les régions exerçaient de fortes pressions pour accroître leur part des recettes fiscales et des transferts, l'État fédéral a déconcentré les responsabilités en matière de dépenses au niveau régional. Deux grandes lois de 1991, celle *concernant les principes fondamentaux du système budgétaire et de la procédure budgétaire*¹⁰⁰ et surtout, celle *concernant les principes fondamentaux du système fiscal*¹⁰¹, se sont efforcées de définir un cadre général de normalisation des relations interbudgétaires, mais la répartition effective des prérogatives fiscales entre l'État fédéral, les régions et les autorités locales a résulté essentiellement de négociations bilatérales individuelles. Ces négociations ont été généralement favorables aux régions qui posaient le plus de problèmes sur le plan politique [Helf (1994), Litvack (1994), Solnick (1995), Treisman (1996, 1998a, 1998b)]. L'affectation des dépenses était particulièrement floue et instable [Wallich (1994)]. Une loi de 1993, *concernant les droits budgétaires des sujets de la Fédération de Russie*¹⁰², a légitimé certains pouvoirs budgétaires des sujets de la Fédération, en leur accordant une certaine protection contre les décisions fédérales, notamment celles déléguant des compétences sans source de financement.

La nouvelle Constitution de 1993 a marqué une ère nouvelle dans le fédéralisme budgétaire, et ce jusqu'en 1995. On a assisté alors aux premiers progrès notables dans la normalisation des relations interbudgétaires. La Constitution a renforcé la position du Centre fédéral, tandis que ses articles 71 et 72 ont formalisé les compétences générales à l'échelon fédéral et infranational. Le budget fédéral de 1994 comportait des règles uniformes de répartition applicables à presque toutes les régions et aux impôts fédéraux les plus importants¹⁰³, et l'affectation d'une forte proportion des transferts fédéraux était confiée, selon une nouvelle formule expresse, au Fonds pour l'aide financière aux sujets de la Fédération. Un décret présidentiel relatif à *la formation du budget républicain de la Fédération de Russie et aux relations avec les budgets des sujets de la Fédération de Russie en 1994*¹⁰⁴, a conféré aux administrations régionales et locales le droit de lever leurs propres impôts, ce droit ayant toutefois été annulé en 1996¹⁰⁵.

Les progrès dans la réforme du fédéralisme budgétaire se sont considérablement ralentis en 1996-97. L'élément essentiel pour cette période est le degré sans précédent de stabilité des normes de répartition des impôts. Toutefois, les tensions politiques entre les régions et l'administration centrale se sont accentuées et la détermination des transferts fédéraux a perdu en transparence et a été plus sujette aux aléas des négociations politiques¹⁰⁶. Le seul grand texte de cette période concernant le fédéralisme budgétaire est une loi visant à renforcer l'autonomie des budgets locaux; il s'agit de la loi *concernant les fondements financiers de l'auto-administration locale*¹⁰⁷ mais, comme on le verra, cette loi n'apparaît guère dans la pratique avoir d'impact positif. Dans le même temps, les finances régionales et locales ont commencé de manifester des signes de crise imminente, sous la forme d'un déficit croissant, d'une démonétisation des opérations budgétaires (voir le chapitre II) et d'un gonflement de l'endettement.

L'année 1998 a été marquée par un nouvel élan dans la réforme des relations interbudgétaires, mouvement qui s'est poursuivi en 1999. Le Parlement a finalement adopté un code budgétaire et la première partie du Code des impôts. Le code budgétaire, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2000, codifie et normalise les procédures budgétaires de base, et la première partie du Code des impôts a réduit le nombre total d'impôts et clarifié les compétences fiscales de l'État fédéral, des régions et des autorités locales. L'État fédéral a conclu avec la plupart des sujets de la Fédération des accords-cadres pour l'amélioration des finances des régions. Pour la première fois, en vertu de ces accords, les transferts fédéraux étaient subordonnés à la politique menée au niveau régional, et notamment aux mesures visant à réduire les subventions, l'utilisation des substituts monétaires et les arriérés de salaires dans les domaines relevant du budget. En juillet 1998, le gouvernement fédéral a approuvé un texte de base concernant la « conception de la *restructuration des relations budgétaires intergouvernementales en 1999-2001* »¹⁰⁸. On examinera ci-après les principaux éléments de ce plan.

Comme on l'a indiqué dans la première section, l'un des faits essentiels dans l'évolution des relations budgétaires depuis 1994 est le passage des accords bilatéraux négociés du début des années 90 à des règles de répartition des recettes et des compétences en matière de dépenses plus uniformes et plus stables pour toutes les régions. La Constitution de 1993 accorde des droits égaux à tous les sujets de la Fédération. Mais, paradoxalement, c'est durant cette période qu'on a également assisté à la prolifération des traités bilatéraux exprès (*dogovory*) et des accords correspondants (*soglasheniia*) entre l'État fédéral et un grand nombre de sujets de la Fédération. Il faut citer à cet égard les cas spéciaux de la République du Tatarstan, de la République du Bachkortostan et, dans une certaine mesure, de la République Sahka (Iakoutie), qui continuent à opérer selon des modalités non conformes aux conditions relativement uniformes auxquelles sont soumises les autres régions. En particulier, la première de ces

Encadré 5. Organisation du système budgétaire russe

Le système budgétaire russe comprend trois niveaux : fédéral, régional (sujets de la Fédération) et local. En plus des administrations financières distinctes pour le budget fédéral, régional et local, chacun des cinq grands organismes extrabudgétaires de l'État comporte une administration à deux niveaux. Mais du fait du degré extrêmement faible d'autonomie de la plupart des budgets locaux par rapport au budget régional, plusieurs textes juridiques importants font référence pour le système budgétaire russe à une hiérarchie à deux niveaux : fédéral et régional (consolidé). Quelques réformes récentes ont essayé d'accroître l'autonomie des autorités locales, dont le statut juridique reste toutefois ambigu¹. Dans la pratique, les budgets locaux peuvent essentiellement être subdivisés en deux catégories : les grandes villes et les anciens « districts » (*raioni*) qui, dans certains cas, bénéficient au moins d'un faible degré d'autonomie budgétaire, et les autres localités (petites agglomérations, villages et établissements ruraux). Sur le plan analytique, ces autres localités pourraient être tout simplement rattachées au budget régional (sujet de la Fédération).

L'une des caractéristiques du système budgétaire russe est la forte présence des instances financières fédérales dans les régions (tableau 10). Les instances fédérales sont chargées du recouvrement de tous les impôts (fédéraux, régionaux et locaux) et de leur répartition entre les divers budgets. À l'exception du Tatarstan, les régions et les administrations locales n'ont pas de services fiscaux ou de perceptions².

Comme l'indique le tableau 10, bien que la majorité des instances budgétaires opérant dans les régions soient formellement subordonnées aux autorités fédérales, elles dépendent également des administrations régionales et locales, même pour une partie de leur financement. Il en résulte une double subordination informelle, caractéristique importante, mais prêtant à confusion, des relations interbudgétaires en Russie. En fait, selon une pratique informelle, le gouvernement de la région peut même généralement exercer un droit de veto pour la désignation du responsable des subdivisions concernées du ministère des impôts et recettes. Les agents des instances financières des administrations régionales se trouvent également en situation de double subordination, parce qu'une partie de leur salaire leur sera versée directement par l'État fédéral jusqu'en 2000, et ils peuvent en théorie être congédiés par leurs supérieurs fédéraux. Mais, en réalité, ils font généralement preuve d'une totale loyauté à l'égard de l'administration régionale. Alors que les caisses de retraite et d'assurances sociales sont assez étroitement contrôlées par l'État fédéral, d'autres organismes extrabudgétaires (la Caisse d'assurances médicales, le Fonds pour les routes, le Fonds pour l'emploi) sont contrôlés pour l'essentiel par l'administration régionale³.

1. De fait, un certain nombre d'articles de la Constitution disposent que les « organes d'auto-administration » locaux ne doivent pas effectivement être considérés comme une composante de la structure politico-administrative, bien que la législation budgétaire leur délègue diverses compétences financières. Une disposition de la loi *concernant les fondements financiers de l'auto-administration locale* (O finansovykh osnovakh... (1998)), en vertu de laquelle toute « zone peuplée » (*naselenii punkt*) peut se constituer en municipalité, a également créé beaucoup de confusion dans la pratique. Elle a compliqué la mise en œuvre des réformes visant à conférer aux autorités locales (municipalités) plus d'autonomie, car des mouvements séparatistes dans des zones de très petites dimensions, par

(voir page suivante)

(suite)

- exemple le territoire situé aux alentours immédiats d'une grande entreprise acquittant un montant élevé d'impôts, pourraient menacer les finances régionales et celles des localités plus pauvres.
2. S'il est vrai que quelques autres sujets de la Fédération sont dotés d'un dispositif financier qu'ils désignent par le terme de « Trésor », généralement ce n'est guère qu'une appellation du dispositif financier habituel d'une région, à savoir l'infrastructure financière régionale de la Banque centrale ou de certaines banques commerciales « agréées ».
 3. Le Fonds routier est officiellement classé dans les organismes « budgétaires » et non « extrabudgétaires ». Mais, dans la pratique, il est régi par une loi spécifique et ses recettes sont expressément définies dans les mêmes conditions que celles d'un organisme extrabudgétaire. Il existe quelques autres organismes « budgétaires » de ce type, mais d'importance mineure.

républiques (ainsi que la Tchétchénie, cas très particulier¹⁰⁹) conserve une proportion beaucoup plus forte des impôts que les autres sujets de la Fédération, tout en supportant une plus grande part des dépenses. Comme on pouvait l'imaginer, les modalités particulières dont bénéficient les trois républiques « spéciales » ont été extrêmement controversées, créant des mouvements d'indépendance dans d'autres régions relativement riches et autosuffisantes. De fait, comme l'indique l'encadré 6, après la signature des accords avec le Tatarstan, le Bachkortostan et la République Sakha (Iakoutie), 13 autres régions ont également conclu des accords officiels sur les relations budgétaires intergouvernementales. Les privilèges promis dans chaque cas en vertu de ces accords n'ont pas été appliqués, mais l'existence même de ces documents juridiques ajoute à la confusion et au manque de transparence des réglementations concernant le fédéralisme budgétaire.

Le tableau 11 donne une image partielle de la tendance à l'uniformisation, durant la deuxième moitié des années 90, des dispositifs de la répartition des recettes et des dépenses mis en place entre l'État fédéral et les régions. Bien que le Tatarstan, le Bachkortostan et, jusqu'à un certain point, la République Sakha (Iakoutie) restent à part, ils procèdent eux aussi au moins un certain partage des recettes avec l'État fédéral. Selon plusieurs études, les régions qui ont le statut de république continuent à bénéficier de conditions quelque peu privilégiées par rapport aux autres sujets de la Fédération. Mais, comme le montre le tableau 11, les dépenses budgétaires de ces républiques sont maintenant similaires en moyenne à celles des autres régions (*oblast* et *krai*), les transferts, un peu plus élevés, compensant des recettes fiscales plus faibles en moyenne. Selon une analyse plus détaillée comparant les républiques avec les régions voisines ayant des caractéristiques socio-économiques similaires, les régions à statut de république bénéficient néanmoins d'avantages mesurables,

Tableau 10. **Organes budgétaires russes opérant dans les régions**

Structure	Autorités (organes) budgétaires, fonctions et subordination					
	Fonctions	Statut (subordination)		Nomination du directeur	Salaires des agents	Autres dispositions
		Formel	Réel			
Corps législatif régional (local)	Approbation des budgets régionaux (locaux), fiscalité régionale (locale) relations budgétaires interrégionales	R(L)	RL	Élection	RL	RL
Administration régionale (locale)	Préparation du budget, présentation et rapport aux organes législatifs, politique budgétaire (y compris les accords de compensation), emprunts	R(L)	RL	Élection	RL	RL
Directions financières des administrations régionales (locales)	Coordination de la préparation du budget, exécution des budgets régionaux (locaux), rapport au ministère des Finances	D	R(L)	R	FR	RL
Inspection chargée du contrôle budgétaire (ministère des Finances)	Contrôle et inspection de l'exécution et de la notification budgétaires	F	F	F	F	D
Bureaux régionaux (locaux) du Trésor fédéral (ministère des Finances)	Exécution des dépenses fédérales au sein d'une région, partage des impôts	F	F	F	F	D
Bureaux régionaux du ministère des Impôts et des taxes (ancien Service fiscal de l'État)	Immatriculation des contribuables, contrôle du paiement de l'impôt, suivi des arriérés	F	D	D	F	D
Bureaux régionaux de la police fiscale	Enquêtes et actions de prévention contre les contraventions et la fraude fiscale	F	D	F	F	D
Bureaux régionaux du Comité d'état chargé des douanes	Perception des droits de douane et des taxes sur le commerce extérieur	F	F	F	F	D
Bureaux régionaux de la Caisse de retraite	Collecte des versements d'assurance-retraite, paiement des pensions	F	D	F	F	D
Bureaux régionaux de la Caisse d'assurance sociale	Collecte des versements d'assurance sociale, paiement des prestations sociales	F	D	F	F	D

Tableau 10. **Organes budgétaires russes opérant dans les régions** (suite)

Autorités (organes) budgétaires, fonctions et subordination						
Structure	Fonctions	Statut (subordination)		Nomination du directeur	Salaires des agents	Autres dispositions
		Formel	Réel			
Caisses régionales d'assurance-maladie	Collecte des contributions à l'assurance médicale, financement des soins de santé (par l'intermédiaire des compagnies d'assurances)	D	R	R	R	R
Fonds régionaux pour l'emploi	Collecte des paiements au titre de l'emploi, financement des prestations de chômage et des programmes de création de postes de travail	D	R	R	R	R
Fonds routier régional	Financement de la construction et de la réparation de routes	D	R	R	R	R
Bureaux régionaux de la Banque centrale	Comptes et paiements budgétaires	F	F	F	F	D

F – fédéral, R (L) – régional (local), D – dual.

Source : Entretiens de l'OCDE avec des fonctionnaires (1997-1999), législation fédérale.

Encadré 6. Accords entre l'État fédéral et les administrations régionales sur les relations budgétaires intergouvernementales

A la suite des accords (*Soglasheniia*) sur les relations budgétaires intergouvernementales de 1994 et du début de 1995, qui ont octroyé un statut spécial privilégié au Tatarstan, au Bachkortostan et à la République Sakha (Iakoutie), plusieurs autres sujets de la Fédération ont cherché à conclure des accords bilatéraux spéciaux du

Accords bilatéraux sur les relations budgétaires intergouvernementales

Région	Dates de signature	Clauses principales											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
République du Tatarstan	15.02.94	•	•										
République de Bachkirie	03.08.94	•											
République Sakha (Iakoutie)	28.06.95		•	•									
République d'Oudmourtie	17.10.95			•		•							
Oblast de Sverdlovsk	12.01.96			•	•	•				•	•		•
Kraï de Krasnodar	30.01.96			•									
République de Komi	20.03.96			•	•					•		•	
Kraï de Khabarovsk	24.04.96					•				•			
Oblast d'Irkoutsk	27.05.96					•	•	•		•			•
Oblast de Nijni Novgorod	08.06.96									•			
Oblast de Rostov	29.05.96					•							
Saint-Pétersbourg	13.06.96	•	•	•	•	•		•	•	•	•		•
Oblast de Vologda	02.07.97									•			
Oblast de Mourmansk	30.10.97								•	•			•
Oblast de Iaroslavl	30.10.97									•			
Oblast de Tchéliabinsk	04.07.97								•	•			

1. Les régions peuvent conserver 100 pour cent de certains impôts fédéraux collectés dans la région concernée.
 2. Accords individuels sur les taux de partage des impôts.
 3. Les dépenses fédérales dans une région sont financées en conservant les impôts fédéraux collectés dans la région.
 4. Droit d'effectuer des opérations de compensation individuelles entre la région et le budget fédéral.
 5. Fonds de garantie or pour les obligations de la région.
 6. Accords individuels sur les transferts et les données utilisées pour les calculer.
 7. Accords sur les budgets « minimaux » et sur la répartition des impôts nécessaires pour leur financement.
 8. Indemnités du budget fédéral pour les mandats fédéraux.
 9. Fonds spéciaux centre-région pour le financement des « dépenses ciblées ».
 10. Financement des dépenses fédérales dans une région par le Trésor fédéral à partir des impôts fédéraux collectés dans la région concernée.
 11. Financement des programmes régionaux sur le budget fédéral.
 12. Autorité sur les recettes et dépenses relatives à la fraction régionale des fonds extrabudgétaires fédéraux et, dans certains cas, pouvoir d'approuver la nomination de leurs directeurs.
- Source : Accords (*soglasheniia*). Analyse de l'OCDE sur la base d'informations communiquées par le ministère des Finances.

(voir page suivante)

(suite)

même type. En général, ces accords sont contraires à la fois à la Constitution et à la stratégie fondamentale visant à garantir des règles du jeu uniformes pour tous les sujets de la Fédération.

Les régions de Saint-Pétersbourg, Sverdlovsk et Krasnodarsk ont réussi à signer des accords leur conférant des privilèges comparables à ceux du Tatarstan, du Bachkortostan et de la République Sakha (Iakoutie). Par exemple, l'accord avec la ville de Saint-Pétersbourg permet aux autorités de cette ville de conserver au moins 70 pour cent des impôts pour son budget et 100 pour cent des paiements effectués aux organismes extrabudgétaires d'assurances sociales. Saint-Pétersbourg peut en outre lever ses propres impôts. Toutefois, sauf pour le Tatarstan, le Bachkortostan et la République Sakha (Iakoutie), les privilèges promis dans ces accords n'ont pas été mis en œuvre dans la pratique ; il s'agit en l'occurrence des dispositions 1 à 9 mentionnées dans le tableau ci-dessus. Les dispositions 10 à 12 ont été appliquées dans une certaine mesure, mais elles s'appliquent uniformément à toutes les régions, indépendamment du fait qu'elles aient ou non des accords bilatéraux de ce type.

L'inconstitutionnalité de ces accords reste problématique. Lorsque l'accord officiel avec le Bachkortostan est venu à expiration, il n'a été reconduit qu'informellement, sans signature du document juridique correspondant. L'accord avec le Tatarstan a été reconduit en bonne et due forme, mais dans le cadre d'un document officiel n'ayant pas le même poids.

Tableau 11. Indicateurs d'asymétrie du fédéralisme budgétaire

	Dépenses budgétaires par personne (moyenne régionale = 1)		Part de l'aide fédérale dans les recettes totales, %		Part des impôts transférés aux budgets régionaux consolidés, % des recettes fiscales totales	
	1993	1998	1993	1998	1993	1998
Moyenne régionale	1	1	18.1	13.15	62.9	62.93
Tatarstan, Bashkortostan, et Sakha (Yakutiia)	1.46	1.56	0	17.18	100	84.33
Autres républiques	0.91	0.77	47	35.56	65.6	70.57
<i>Oblast</i> et <i>Krai</i>	0.88	0.77	17.6	14.35	62.2	68.13
Villes de Moscou et Saint-Pétersbourg	1.48	1.8	10.6	1.01	54.6	45.35
<i>Oblast</i> et <i>okrug</i> autonomes	2.74	5.48	29	7.25	50.3	69.18
<i>dont</i> : producteurs de pétrole et de gaz ¹	2.98	7.19	5.2	3.45	49.1	68.7
Autres	2.27	1.6	79.4	45.18	67.3	79.14

1. *Okrug* autonomes de Khanty-Mansi et Iamalo-Nénets.

Source : Calculs de l'OCDE à partir des données du ministère des Finances.

mais peu prononcés (Lavrov [1997a, 1997b]). Le net accroissement des budgets constaté ces dernières années dans les régions autonomes productrices de pétrole de Khanty-Mansi et de Iamalo-Nénets tient à l'application de règles uniformes de partage des impôts à ces régions. En général, les régions richement dotées en ressources naturelles ont bénéficié d'un régime de partage des impôts et des redevances frappant l'exploitation de ces ressources. Le partage uniforme des recettes de TVA a également favorisé les régions à vocation exportatrice¹¹⁰.

Partage des recettes, affectation des dépenses et transferts : le système officiel

Les chiffres budgétaires pour la Russie témoignent d'une nette décentralisation des finances publiques au cours de la période de transition (tableau 12). Ce phénomène a été particulièrement prononcé durant les années chaotiques 1992 et 1993. Alors que les recettes du budget fédéral se sont régulièrement contractées en tombant de 16 à 11 pour cent du PIB entre 1992 et 1998, les recettes (avant transferts) des budgets régionaux consolidés sont restées remarquablement stables. C'est pourquoi plusieurs études récentes ont conclu que les difficultés chroniques de recouvrement de l'impôt dans la Fédération de Russie ne concernaient que l'État fédéral¹¹¹. Les dépenses ont évolué de façon similaire ; elles ont diminué au niveau fédéral en revenant de 19 à 13 pour cent du PIB, tandis qu'elles augmentaient au niveau infranational, passant de 12 à 15 pour cent. En se fondant sur ces seules données, on pourrait en conclure que la

Tableau 12. **Décentralisation des finances publiques en Russie**

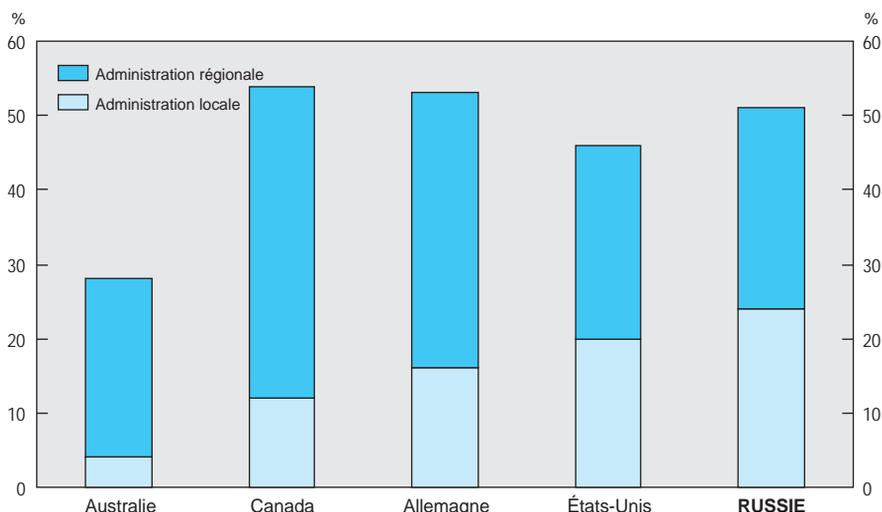
	Recettes avant transferts				Transferts fédéraux aux régions % du PIB	Dépenses nettes			
	% du PIB			Infranationales (% du total)		% du PIB			Infranationales (% du total)
	Totales	Fédérales	Infranationales			Totales	Fédérales	Infranationales	
1990	n.d.	n.d.	n.d.	41	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	39
1992	28	16	12	44	1.7	31	19	12	39
1993	25	10	15	58	4.3	32	16	16	50
1994	27	12	15	54	4.5	36	18	18	49
1995	25	14	11	48	1.8	30	15	15	49
1996	27	14	13	48	2.2	35	19	16	46
1997	24	10	14	58	2.6	32	14	18	56
1998	21	9	13	62	1.6	27	12	15	56
1999 ¹	24	12	12	49	1.4	26	13	13	49

1. Janvier-juin.

Source : Calculs de l'OCDE à partir des données du ministère des Finances et de Goskomstat.

Fédération de Russie se rapproche d'ores et déjà des quotes-parts de recettes et de dépenses observées dans les États fédéraux développés (graphique 35). Mais, comme on le montrera ci-après, ces données et un grand nombre d'autres chiffres globaux masquent en grande partie l'évolution réelle du fédéralisme budgétaire en Russie.

Graphique 35. Part des budgets infranationaux dans les recettes totales d'un certain nombre d'États fédéraux



Source : Ministère des Finances, OCDE.

Recettes

Comme on l'a souligné dans la deuxième section de ce chapitre, on a nettement progressé dans la répartition formelle des recettes budgétaires. Le tableau 13 fait toutefois apparaître que la grande majorité des recettes des budgets régionaux et locaux provient encore d'impôts et de règles de répartition qui sont le fait du niveau supérieur d'administration. C'est exclusivement à l'échelon fédéral que sont adoptés les lois et règlements concernant les impôts dits « réglementés » (TVA, droits d'accises, impôt sur le revenu des personnes physiques [jusqu'en 1999]). En 1998, ces impôts représentaient 31 pour cent des

Tableau 13. **Composition des recettes budgétaires régionales et locales**

En pourcentage

	1997		1998	
	Régionales	Locales	Régionales	Locales
Recettes totales	100	100	100	100
<i>dont</i> : collecte d'impôts	69	67	64	64
Impôts partagés	55	54	50	52
Réglementés ¹	31	40	30	38
<i>dont</i> : impôts sur les bénéficiaires des sociétés	–	11	–	10
Fixés par l'échelon fédéral ²	3	12	3	12
Soumis à un plafond fédéral ³	21	2	17	2
<i>dont</i> : impôts sur les bénéficiaires des sociétés	19	–	15	–
Autres impôts ⁴	13	8	14	12
Recettes non fiscales	6	2	6	4
Transferts à partir des budgets de niveaux supérieurs et des fonds extrabudgétaires	24	31	30	32

- Les taux et les règles de partage sont fixés annuellement par le niveau supérieur d'administration.
 - Pour les budgets régionaux : TVA, impôt sur le revenu des personnes physiques, droits d'accises et impôt sur les ressources naturelles (sauf paiements au titre des gisements miniers et impôt foncier).
 - Pour les budgets locaux : TVA, impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt unique sur le revenu imputé et impôt sur les ressources naturelles (sauf paiements au titre des gisements miniers et impôt foncier).

* – Le taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques affecté au budget régional est en fait fixé par une loi séparée (et non par le budget annuel).
- Les taux sont fixés exclusivement par l'échelon supérieur d'administration et les règles de partage sont fixées par la législation fédérale.
 - Pour les budgets régionaux – paiements au titre des gisements miniers.
 - Pour les budgets locaux – paiements au titre des gisements miniers, taxes sur les ventes et impôt sur la propriété (entreprises).
- Les taux et les règles de partage sont fixés principalement par le niveau supérieur d'administration, mais avec possibilité de modifier les taux (les bases) d'imposition, sous réserve des plafonds fédéraux fixes, (normes) et/ou d'introduire des exceptions fiscales additionnelles.
 - Pour les budgets régionaux – impôt sur les bénéficiaires, impôt unique sur le revenu imputé (personnes morales) et taxe routière.
 - Pour les budgets locaux – impôt foncier.
- Les taux, bases d'imposition et exemptions sont fixés de façon décentralisée, mais à l'intérieur d'un cadre juridique fédéral.
 - Pour les budgets régionaux – impôt sur les ventes, impôt sur la propriété (entreprises), licences et droits d'enregistrement et impôt unique sur le revenu imputé (personnes physiques).
 - Pour les budgets locaux – licences et droits d'enregistrement, impôt sur la propriété (personnes physiques), taxe de publicité, impôt sur l'infrastructure sociale et autres locales (doivent être supprimés après l'instauration de la taxe sur les ventes).

Source : Calculs de l'OCDE à partir de données du ministère des Finances.

recettes des budgets régionaux et 40 pour cent de celles des budgets locaux. Une part supplémentaire de 3 pour cent des recettes dans le cas des budgets régionaux et de 12 pour cent dans le cas des budgets locaux provient des « impôts fixes » instaurés par le niveau d'administration immédiatement supérieur. En outre, l'impôt régional sur les bénéficiaires constitue une source importante de recettes pour les sujets de la Fédération (19 pour cent de l'ensemble des

recettes). En théorie, le taux de cet impôt est fixé au niveau régional ; mais, en pratique, il est régi par la législation fédérale et très peu de régions ont utilisé la faculté qui leur était offerte de réduire ce taux à un niveau inférieur au plafond imposé par l'État fédéral (actuellement 19 pour cent)¹¹². Si l'on ajoute tous ces impôts aux recettes provenant de transferts interbudgétaires, on constate que, du point de vue des administrations régionales et locales, environ 80 pour cent des recettes budgétaires (formelles) proviennent de sources dont les niveaux supérieurs d'administration ont entièrement la maîtrise. Il n'y a respectivement que 13 et 8 pour cent des recettes qui peuvent être considérés comme provenant d'impôts relevant du pouvoir discrétionnaire des administrations régionales et locales. Mais ces impôts eux-mêmes sont soumis à de nombreuses réglementations fédérales. Par conséquent, le mouvement de décentralisation formel des recettes au profit des niveaux inférieurs d'administration décrit au tableau 12 ne s'est pas doublé d'une ample décentralisation formelle simultanée des pouvoirs budgétaires en matière de recettes. En outre, les profonds changements qui ont affecté les lois et règlements fiscaux en 1999 (encadré 7) ont de nouveau créé une situation très instable et imprévisible pour les recettes à l'échelon infranational.

La répartition des recettes entre le budget fédéral et les budgets régionaux consolidés a évolué dans le sens d'un certain degré d'uniformité entre les sujets de la Fédération, mais ce n'est pas le cas pour les relations entre les régions et les autorités locales. Les administrations régionales continuent de fixer des règles très différenciées pour le partage des recettes avec les autorités locales. Si l'on ajoute que l'instabilité de ces règles, se doublant d'un subventionnement très élastique des budgets locaux par la région, (en fonction des autorités locales), on est conduit à se demander si la plupart des autorités locales peuvent être considérées comme ayant un budget véritablement autonome. Dans une étude portant sur 35 villes pour la période 1992-97, Juravskaïa (1998) estime que 90 pour cent de l'augmentation des recettes au niveau local ont alimenté le budget régional sous la forme d'une plus faible quote-part des impôts réglementés ou d'une réduction correspondante des transferts. Des études plus récentes, notamment une enquête de 1999 portant sur 11 villes réalisée par EA Ratings, ont abouti à une conclusion similaire¹¹³.

Une grande loi de 1997 *concernant les fondements financiers de l'auto-administration locale (FFAL)*¹¹⁴ avait pour but de remédier à cette situation. Entre autres dispositions, cette loi impose des normes moyennes minimales pour la quote-part des recettes des impôts réglementés par l'État fédéral devant être conservée par les autorités locales. En outre, elle oblige les sujets de la Fédération à établir également des normes minimales pour chaque budget local. Les normes minimales moyennes et individuelles doivent rester stables pendant trois ans.

Mais, jusqu'à présent, la loi FFAL paraît avoir eu très peu d'effets. Premièrement, en ne fixant qu'une norme moyenne minimale, on ne s'est pas attaqué au problème du degré de différenciation des normes d'une localité à l'autre

Encadré 7. Modifications des lois et règlements fiscaux et budgétaires en 1999

Après trois années de stabilité relative, 1999 a été marquée par de profondes modifications des règles de répartition des recettes fiscales entre l'État fédéral et les sujets de la Fédération. Ces modifications devraient rester valables pour 2000.

Modifications des règles de répartition des recettes fiscales en 1999¹

	1996-1998	1999	2000 (projet)
TVA	25	15	15
Impôt sur les bénéficiaires des sociétés (taux)	22	19	19
Impôt sur le revenu des personnes physiques	100	80 ²	85 ²
Droits d'accises :			
Pétrole, gaz, essence, voitures	0	0	0
Alcool	50	50	50
Autres	100	100	100
Paiements au titre des gisements miniers	60	60	60
Taxes sur les ventes	-	100	100
Impôt sur le revenu imputé	-	50 ³	50 ³

1. Pourcentage des recettes fiscales affecté aux budgets régionaux consolidés.
2. Le budget fédéral perçoit l'impôt sur le revenu des personnes physiques au taux de 3 % (le taux moyen de l'impôt sur le revenu est d'environ 15 %).
3. Les personnes morales versent 25 % au budget fédéral et 25 % aux fonds extrabudgétaires sociaux, les particuliers paient 75 % aux budgets régionaux et locaux et 25 % aux fonds extrabudgétaires.

Source : Ministère des Finances.

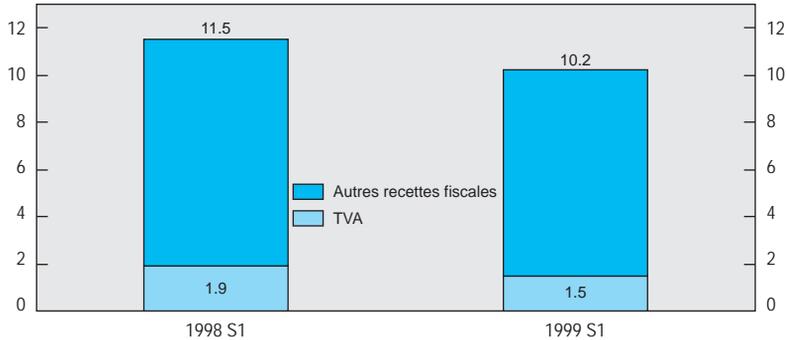
L'objectif affiché était une répartition des recettes à environ 50-50, mais un certain nombre de régions ont beaucoup perdu du fait de ces modifications. L'éventuelle instauration d'une taxe régionale sur les ventes et d'un impôt sur les revenus imputés devaient compenser une diminution de la quote-part de la TVA (depuis le 1^{er} avril 1999) et de l'impôt sur le revenu. Mais ces deux nouveaux impôts se sont révélés bien plus difficiles à appliquer que la TVA et l'impôt sur les revenus, relativement fiables, ce qui s'est traduit par une diminution des recettes fiscales des budgets régionaux (graphique ci-dessous). Dans ces conditions, alors que l'État fédéral parvenait à accroître sa quote-part des recettes fiscales de 1.7 pour cent du PIB au premier semestre de 1999 par rapport à la même période de 1998, les recettes fiscales totales des budgets régionaux consolidés ont diminué d'un chiffre estimé à 1.3 pour cent du PIB, en partie sous l'effet d'une baisse des recettes de TVA au deuxième trimestre de l'année.

(voir page suivante)

(suite)

Recettes fiscales des budgets régionaux consolidés¹

En pourcentage du PIB



1. Les données sont celles du premier semestre de l'année.
 Source : Ministère des Finances et OCDE.

et on n'a pas non plus garanti en fait la stabilité des normes mêmes dès lors qu'elles restent supérieures au minimum prescrit. Des données d'enquête montrent qu'en 1999 les normes de répartition des recettes au profit des autorités locales ont été modifiées pour au moins deux impôts fédéraux dans chacune des 53 régions prises en compte¹¹⁵. Deuxièmement, la norme moyenne prescrite dans la loi FFAL était en fait inférieure à la moyenne observée précédemment pour les régions. Face à la rigidité des normes pour une période de trois ans, les administrations régionales ont généralement réagi en abaissant les normes en moyenne, ce qui leur permet de préserver un maximum de flexibilité à des fins redistributives. C'est ce que montre le tableau 14. On constate que les administrations régionales ont abaissé en particulier les normes de répartition dans le cas des grandes villes et des régions relativement riches¹¹⁶.

Comme on l'a indiqué au chapitre I, la première partie du Code des impôts a finalement été promulguée en 1998, après de nombreuses années de vifs débats et de retards. Le Code a légèrement accru les compétences fiscales au niveau régional, mais on ne peut considérer qu'il accorde une large autonomie budgétaire aux niveaux inférieurs d'administration. Il délègue à l'échelon régional un petit nombre d'impôts, généralement peu importants¹¹⁷, et les autres parties du Code devraient énormément limiter la mise en œuvre de ces impôts (taux

Tableau 14. **Quote-part des budgets locaux pour les principaux impôts réglementés**

	1996	1997	Normes minimales fixées par la Loi FFAL ¹	1998
TVA	11	14	10	13
Impôt sur les bénéfiques (taux)	9	9	5	7
Impôt sur le revenu des personnes physiques	66	67	50	63
Accises	3	5	5	6

1. Moyenne d'une région.

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

maximaux, assiette, etc.). L'étroite limitation de l'autonomie budgétaire infranationale dans le Code des impôts tient en partie à l'expérience des années 1994-96. A cette époque, une disposition temporaire autorisant la création de nouveaux impôts régionaux et locaux a abouti à une prolifération d'impôts apparemment irrationnels, qui a encore ajouté à la confusion dans le domaine fiscal. Mais, comme on le fera valoir plus loin, il est douteux que des restrictions formelles aussi marquées des prérogatives budgétaires infranationales ne puissent jamais être mises en pratique. Pour toute restriction, il existe semble-t-il une échappatoire (généralement de nature informelle). Le Code des impôts constituant un document susceptible de régir dans la durée la politique fiscale dans la Fédération de Russie, des restrictions excessives aux prérogatives fiscales des autorités infranationales pourraient avoir un effet contraire à celui recherché en empêchant que se mette en place un système budgétaire fédéraliste formel qui soit efficace et fonctionne correctement.

Dépenses

Dans la première étude d'ensemble consacrée à l'évolution des relations budgétaires fédéralistes dans la Fédération de Russie, Christine Wallich (1994) soulignait que le cadre juridique de l'affectation des dépenses aux différents niveaux d'administration est très en retard par rapport à celui concernant la répartition des recettes fiscales. Ce qu'il faut, ce sont des mesures destinées non seulement à clarifier les obligations de dépenses, mais aussi à assurer un équilibre réalisable entre la capacité de lever des recettes et ces obligations. Comme on l'a vu dans la première section, on a assisté durant les premières années de la transition à un processus très chaotique, l'État fédéral déléguant des compétences en matière de dépenses aux niveaux inférieurs d'administration en l'absence de cadre juridique. Souvent, cela s'est traduit tout simplement par un refus de l'État fédéral de financer certaines catégories de dépenses (subventions et investissements) ou par une délégation de compétences, généralement sans indication expresse des sources de financement. Des textes ultérieurs,

notamment le nouveau code budgétaire, ont remis de l'ordre dans l'affectation des dépenses en procédant à une certaine normalisation. La liste complète des attributions en matière de dépenses (voir l'annexe I) fait apparaître une répartition des compétences qui est assez proche de celle observée dans d'autres États fédéraux. Mais, comme on l'exposera ci-après, ces mesures ne garantissent pas pour la répartition des compétences en matière de dépenses la clarté, la stabilité et la faisabilité qui permettraient au système de fonctionner correctement. De fait, les conclusions générales de Christine Wallich restent valables et, à certains égards, la situation s'est même sans doute détériorée.

Premièrement, d'un point de vue formel, les textes actuels ne clarifient pas un grand nombre de points concernant l'affectation des dépenses. Même le nouveau code budgétaire laisse place à de multiples compétences financières « conjointes » entachées d'ambiguïté. Beaucoup de lois et règlements fédéraux ayant trait aux dépenses ne précisent pas à quel niveau d'administration incombe l'obligation financière ou indiquent que cette obligation incombe simultanément à plusieurs niveaux d'administration¹¹⁸. En conséquence, les niveaux régional et local finissent par financer une partie des dépenses qui incombent formellement à l'État fédéral (y compris divers programmes fédéraux et les consommations et loyers d'institutions fédérales, notamment dans le secteur de la défense), tandis que l'État fédéral, à de nombreuses occasions, a pris en charge, au moins implicitement, des dépenses infranationales (par exemple des arriérés de salaires ; voir ci-après).

Deuxièmement, on peut fortement douter de l'opportunité de la répartition de certaines dépenses. Étant donné les fortes disparités entre les régions du point de vue de la richesse et de la charge corrélative qui en résulte pour l'État fédéral sur le plan redistributif, la délégation de la quasi-totalité des dépenses sociales à l'échelon régional et local n'a guère de sens. Les régions relativement riches parviennent généralement à accorder à leur population des aides au revenu plus élevées que dans les régions pauvres [Freinkman et Haney (1997)]. Dès lors, l'État fédéral se trouve d'autant plus contraint d'ajuster la répartition des impôts et les transferts aux besoins sociaux totalement différents des régions, ce qui fait obstacle à une politique uniforme et transparente. On peut également s'interroger sur la compétence fédérale pour la majeure partie de l'enseignement supérieur et secondaire vu le lien, dans la plupart des cas, avec les marchés du travail régionaux et locaux.

Troisièmement, et c'est peut-être l'élément le plus important, les budgets infranationaux sont actuellement grevés par de nombreux mandats fédéraux sans dotation. Comme on l'a vu précédemment, une loi de 1993 a mis fin à la possibilité, pour l'État fédéral, de déléguer des mandats sans dotation aux niveaux inférieurs d'administration. Cette interdiction a été reprise dans le nouveau code budgétaire. Postérieurement à la loi de 1993, un décret présidentiel¹¹⁹

a qualifié de « recommandations » les mandats fédéraux qui accroissent les dépenses à la charge des niveaux inférieurs d'administration, l'exécution de ces mandats n'étant obligatoire que dans la mesure où ils sont assortis de sources explicites de financement pour les budgets concernés. Malgré ces textes, les mandats fédéraux continuent d'être interprétés par la population et, surtout, par les tribunaux (voir ci-après) comme des postes obligatoires de financement au niveau infranational. Cette interprétation des tribunaux découle d'un libellé ambigu des textes fédéraux, dont il ressort que ces mandats sont pris en compte dans le calcul général des transferts fédéraux aux régions. En outre, l'État fédéral a laissé s'accumuler les mandats ces dernières années, en ne prenant pas la décision d'annuler des mandats antérieurs même lorsqu'ils n'étaient manifestement pas réalisables.

En réalité, sans parler des problèmes d'acheminement et de paiement ponctuel des transferts fédéraux aux régions, ces transferts sont loin de pouvoir financer les mandats actuellement sans dotation. Comme on le verra dans la section suivante, les transferts fédéraux aux régions représentent moins de 2 pour cent du PIB et ils ne sont destinés dans leur majorité qu'à une redistribution générale des recettes et des revenus. Aucune étude n'a été réalisée jusqu'à présent pour recenser tous les mandats fédéraux sans dotation. Le tableau 15 énumère pour 1998 25 de ces mandats, les plus importants, recensés dans une enquête récente auprès de 68 des 89 sujets de la Fédération¹²⁰. On estime qu'ils atteignent au total 8 pour cent du PIB (60 pour cent des recettes régionales consolidées). Chacun des mandats mentionnés au tableau 15 a été considéré comme important par au moins 7 (10 pour cent) des 68 sujets de la Fédération interrogés. La charge totale correspondant à tous les mandats fédéraux cités dans l'enquête par au moins une région représenterait 22 pour cent du PIB (170 pour cent des recettes). Lors de cette enquête, beaucoup de régions ont délibérément exclu un certain nombre de mandats actuels qui, à leur avis, n'avaient pas de base juridique suffisante.

Comme le montre le tableau 15, les administrations régionales et locales n'ont voulu ou pu financer ces mandats que partiellement. En réalité, vu les recettes des administrations infranationales, l'exécution totale de ces mandats est tout simplement impossible. Mais cela a eu certaines conséquences pour ces autorités. À partir de 1997, des administrés mécontents de l'existence de mandats non financés ont intenté des actions collectives contre les administrations locales d'un grand nombre de régions. Les tribunaux ont généralement donné gain de cause à ces administrés, ce qui a abouti au gel de comptes bancaires des administrations locales et à l'attribution des fonds correspondants au groupe concerné d'administrés. De ce fait, les agents des administrations locales sont d'autant plus incités à réaliser leurs opérations budgétaires en dehors des comptes officiels, en utilisant des substituts de la monnaie ou des fonds extrabudgétaires (voir ci-après).

Tableau 15. Principaux mandats fédéraux en 1998

	Année de promulgation	Régions identifiant la loi comme un mandat fédéral (%)	Coût estimé pour les budgets régionaux (en % du PIB)	% des engagements financés en 1998
Acte juridique fédéral ¹				
« Sur les anciens combattants »	1995	86	1.64	29.3
« Sur la protection sociale des invalides »	1995	82	0.64	21.2
« Sur les allocations familiales »	1995	77	1.16	39
« Sur la situation du service militaire »	1998	47	0.15	69
Décret présidentiel « sur l'aide sociale aux familles nombreuses »	1992	46	0.16	25.2
« Sur la protection sociale des victimes de Tchernobyl »	1991	42	0.02	34.6
« Sur les donateurs »	1993	37	0.02	54.7
« Sur l'éducation »	1996	34	0.15	31.1
« Sur les obsèques »	1996	31	0.01	56.7
« Sur la réhabilitation des victimes de la répression politique »	1991	31	0.08	31.4
« Sur la compensation au titre des repas pour les élèves des écoles de formation professionnelle »	1996	29	0.28	15.9
« Sur la milice »	1991	24	0.07	36.1
Décret gouvernemental « sur la protection sociale des orphelins »	1992	20	0.12	26.2
« Sur des garanties sociales supplémentaires pour les orphelins »	1996	16	0.08	34
« Sur la lutte contre l'incendie »	1994	15	0.03	22.6
« Sur les services sociaux pour les personnes âgées et les invalides »	1995	15	0.58	8.4
Décret du Soviet Suprême « Dispositions relatives aux organes répressifs »	1992	15	0.08	46.8
Décret gouvernemental sur « L'aide de l'État au secteur médical et à la fourniture de médicaments »	1994	13	0.3	17.9
Décret du gouvernement et du Comité central des syndicats « sur les privilèges des fonctionnaires et travailleurs qualifiés dans les communautés rurales »	1930	11	0.06	41.7
Décret gouvernement « sur des mesures d'urgence pour améliorer la situation sociale des enfants »	1992	10	0.1	10.8
« Sur des garanties et compensations publiques pour les salariés et les habitants des régions septentrionales »	1993	9	0.99	18.5
« Sur le développement social des communautés rurales »	1990	8	0.23	96.4
Décret présidentiel « sur les milices locales »	1993	7	0.15	41.6
Décret gouvernemental « sur la réglementation relative à la fourniture gratuite de produits laitiers aux enfants âgés de 1 à 2 ans »	1997	5	0.08	11.7
« Sur l'assurance médicale »	1997	2	0.23	13.5
Total			7.74	30.6

1. Loi fédérale, sauf mention contraire.

Source : Ministère des Finances (1999c).

Outre le problème des mandats de dépenses non financés, plusieurs autres réglementations fédérales ont un large impact sur les activités et les dépenses des niveaux inférieurs d'administration. Il s'agit des multiples instructions et normes fédérales concernant le nombre des organismes budgétaires et leur type ainsi que les fonctionnaires et leur rémunération. L'État fédéral détermine également le taux de salaire minimum qui, lorsqu'il est modifié, a des conséquences immédiates surtout pour les régions. C'est également aux régions qu'incombe la plupart des prestations sociales, généralement indexées sur le salaire minimum (également par voie de réglementation fédérale). Beaucoup de budgets régionaux sont en outre fortement tributaires des transferts fédéraux, très imprévisibles et peu fiables.

Transferts interbudgétaires

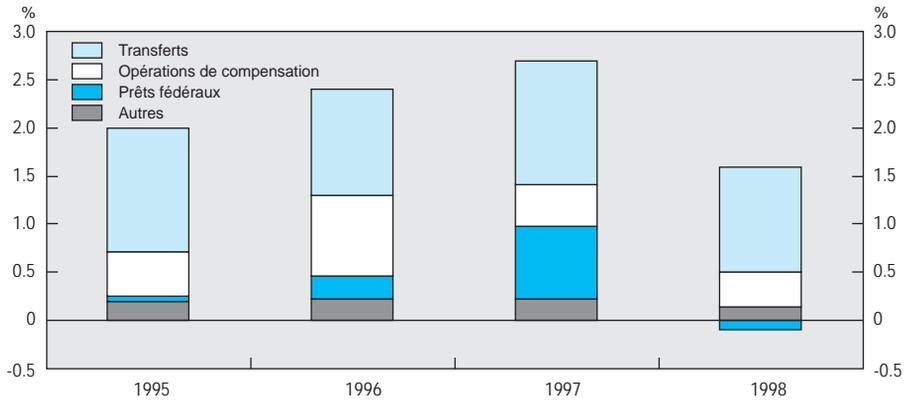
Comme indiqué dans les deux sections précédentes, les administrations régionales et locales disposent de pouvoirs budgétaires formels extrêmement restreints, une grande partie des recettes fiscales et des obligations de dépenses découlant des lois et réglementations fédérales. Il appartient donc largement à l'administration fédérale d'instaurer un équilibre raisonnable pour les budgets des sujets de la Fédération, qui eux-mêmes doivent s'efforcer d'équilibrer les budgets locaux. Ce facteur, s'ajoutant au caractère très politisé des transferts, complique la réalisation des objectifs purement distributifs par le biais des politiques de transfert fédérales. De fait, certaines études font douter que ces politiques aient atteint leur but principal, qui est de lisser la distribution du revenu¹²¹.

La création du Fonds de soutien financier aux sujets de la Fédération (FSFSF) dans le cadre du budget fédéral de 1994 a été une étape importante dans le développement des politiques fédérales de transferts. Auparavant, les transferts se traduisaient essentiellement par des subventions globales individuelles, une différenciation des normes de partage des impôts et divers types de « règlements mutuels » (*vzaimnye raschety*), qui seront examinés plus loin. Ces montants étaient déterminés d'une façon très discrétionnaire et politisée, tout à fait indépendamment de la procédure budgétaire fédérale. Depuis 1995, la majorité des transferts fédéraux ont été alloués par le biais du FSFSF, le montant et la répartition des ressources étant déterminés par la loi de finances fédérale annuelle. Comme l'indique le graphique 36, les règlements mutuels et les prêts budgétaires demeurent des sources importantes de transferts fédéraux (voir plus loin).

Bien que le partage des ressources du FSFSF entre les régions suive une méthodologie explicite, dans la pratique l'allocation des fonds reste quelque peu politisée et subjective¹²². La Douma a souvent modifié les montants relatifs des transferts prévus lors des négociations politiques associées à l'élaboration du

Graphique 36. **Volume et structure des transferts et prêts fédéraux aux sujets de la Fédération**

En pourcentage du PIB



1. Somme des notifications mensuelles, y compris les prêts fédéraux nets ; non compris les opérations budgétaires réalisées après la clôture de l'exercice.

Source : Ministère des Finances, OCDE.

budget. En outre, l'allocation des ressources du FSFSF a été extrêmement inégale dans les faits, certaines régions recevant des montants plus élevés que prévu tandis que d'autres n'obtenaient que 80 pour cent de la part qui leur revenait (tableau 16).

La méthode de répartition des ressources du FSFSF a suscité de nombreuses critiques¹²³. L'élément peut-être le plus important est la prise en compte des niveaux antérieurs de recettes et de dépenses comme principal critère de répartition, ce qui affaiblit les incitations à améliorer les performances budgétaires au niveau régional. Mais au vu des conclusions des deux sections précédentes, il est difficile de dire si la méthode pose en soi un problème ou si elle reflète simplement la nature des relations interbudgétaires. L'administration fédérale s'étant mise elle-même en position de contribuer à l'équilibre des budgets régionaux, on peut comprendre qu'il est difficile de dissocier l'allocation des transferts d'un examen des soldes budgétaires passés.

Les règlements mutuels et les prêts budgétaires sont encore moins transparents que l'allocation des ressources du FSFSF. La catégorie générale des règlements mutuels inclut pratiquement tout transfert à la région qui n'est pas régi par le processus budgétaire. Ces règlements résultent généralement de négociations bilatérales et de pressions politiques et comprennent divers programmes fédéraux et subventions affectées. Une catégorie importante de

Tableau 16. **Transferts prévus et effectifs du FSFSF à certaines régions**

	1997	1998		
	Part dans le FSFSF (%)	Part proposée dans le FSFSF ¹ (%)	Part approuvée dans le FSFSF ¹ (%)	Transfert effectif (% du montant prévu)
Kaliningrad	0.51	0.15	0.44	116
Iaroslavl	0.45	0.24	0.40	115
Nijni Novgorod	0.81	0.00	0.71	109
Belgorod	0.24	0.03	0.18	107
Orel	1.12	0.91	1.27	106
Oulianovsk	0.91	0.18	0.79	104
République de l'Altaï	0.35	0.34	0.31	104
Primorskii	4.80	5.24	4.20	90
Vladimir	0.97	0.22	0.93	89
Adyguéie	0.70	1.39	1.14	89
Orenbourg	0.84	0.13	0.95	87
Koursk	1.11	0.60	0.97	87
Voronej	1.48	0.16	1.30	82
Krasnodar	3.17	0.00	2.76	81
Stavropol	2.38	4.11	2.30	81
Vologda	0.26	0.13	0.23	80

1. Données recalculées sans la Tchétchénie.

Source : Ministère des Finances.

règlements mutuels consiste en dotations pour l'entretien de l'infrastructure sociale, qui a été transférée des entreprises privatisées aux municipalités. De par leur nature même, les mécanismes de règlement mutuel rendent difficilement perceptibles les responsabilités budgétaires distinctes correspondant aux divers niveaux budgétaires. Si les prêts budgétaires semblent être un mécanisme d'assistance bilatérale plus efficace, dans la pratique ils ont été rarement remboursés (voir ci-après).

A l'exception d'un certain nombre de grandes villes, les collectivités locales sont généralement bien plus tributaires de la région que celle-ci ne l'est de l'administration fédérale. Les transferts des administrations régionales aux budgets locaux représentent en moyenne quelque 30 pour cent des recettes totales. Dans un certain nombre de localités ce chiffre atteint même 80 pour cent.

Les effets du système : équilibre budgétaire, incitations et crise financière régionale

Ainsi qu'on l'a noté dans la section précédente, le système formel de relations budgétaires fédéralistes demeure bien plus centralisé que ne

l'indiquent *a priori* les données budgétaires de base. La plus grande partie des recettes (monétaires) et des dépenses explicites aux niveaux infranationaux d'administration sont dirigées et contrôlées, dans une très large mesure, par l'échelon supérieur. Dans les régions et les localités, les organismes fédéraux assurent la collecte de l'impôt. Les restrictions considérables des pouvoirs fiscaux, s'ajoutant aux mandats de dépenses et aux autres instructions et réglementations, font de l'exécution du budget une tâche extrêmement difficile pour les niveaux inférieurs d'administration. Cette section examinera le comportement des responsables infranationaux dans cet environnement et les conséquences qui en découlent pour l'exécution et l'équilibre des budgets.

De par sa nature même, le système exerce au moins trois grandes influences négatives sur les incitations à l'égard des fonctionnaires régionaux et locaux. Premièrement, la pléthore de réglementations fédérales et l'impossibilité totale d'appliquer à la lettre le système officiel fournissent aux administrations infranationales un prétexte pour ne pas assumer la collecte des recettes et l'exécution rationnelle du budget. Deuxièmement, l'instabilité de nombreuses réglementations et mesures de contrôle renforce le sentiment qu'une amélioration des résultats budgétaires actuels ne fera qu'accentuer les pressions en faveur de meilleures performances dans l'avenir, avec des gains insuffisants à l'échelon régional et surtout local. Ces deux premiers facteurs, s'ajoutant au très faible niveau des rémunérations des fonctionnaires, rendent plus attrayantes les activités de recherche de rentes, au détriment des politiques économiques rationnelles¹²⁴. Troisièmement, la capacité extrêmement réduite des administrations infranationales de mettre en œuvre leur propre politique budgétaire dans le cadre contraignant du système formel incite les responsables régionaux et locaux à rechercher d'autres moyens d'action. L'immensité même de la Fédération de Russie et les avantages, notamment sur le plan de l'information, qui en découlent pour les fonctionnaires des collectivités locales et régionales, font que les seules mesures disciplinaires du gouvernement fédéral seront toujours largement insuffisantes pour remédier à cette situation.

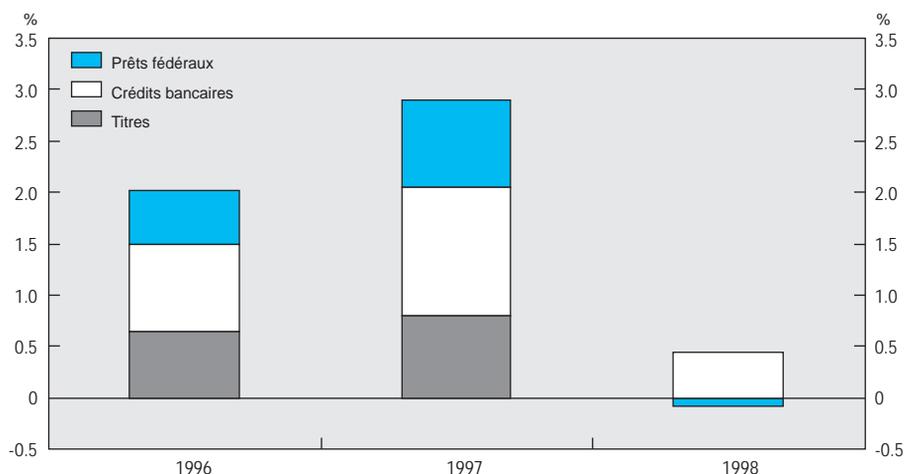
Équilibre budgétaire

Les budgets infranationaux accusent un déséquilibre chronique entre les obligations en matière de dépenses et les ressources financières. Cette disparité est apparue pour la première fois durant la période chaotique des années 1991-93, lorsque la charge des dépenses déléguées aux niveaux inférieurs d'administration a dépassé la part accrue des recettes revenant aux budgets infranationaux, et la situation s'est aggravée en 1996-97. L'indicateur économique habituel de l'équilibre budgétaire, à savoir le déficit budgétaire officiel, ne donne qu'une image très incomplète de ce phénomène. Mais surtout ce chiffre ne fait pas apparaître l'un des principaux moyens utilisés pour équilibrer les budgets

régionaux et locaux : l'amputation des dépenses et l'accumulation d'arriérés de paiements. Jusqu'en 1995, les méthodes comptables utilisées par les niveaux inférieurs d'administration ne permettaient pas de calculer les soldes budgétaires, mais des indications fragmentaires révèlent des déséquilibres croissants¹²⁵. Les données publiées depuis 1995 dénotent un déficit monétaire du budget régional consolidé, qui a atteint 1.25 pour cent du PIB en 1997 avant de redescendre à 0.35 pour cent à peine en 1998 (graphique 37).

Graphique 37. **Financement des déficits des budgets régionaux consolidés, 1995-1998**

En pourcentage du PIB

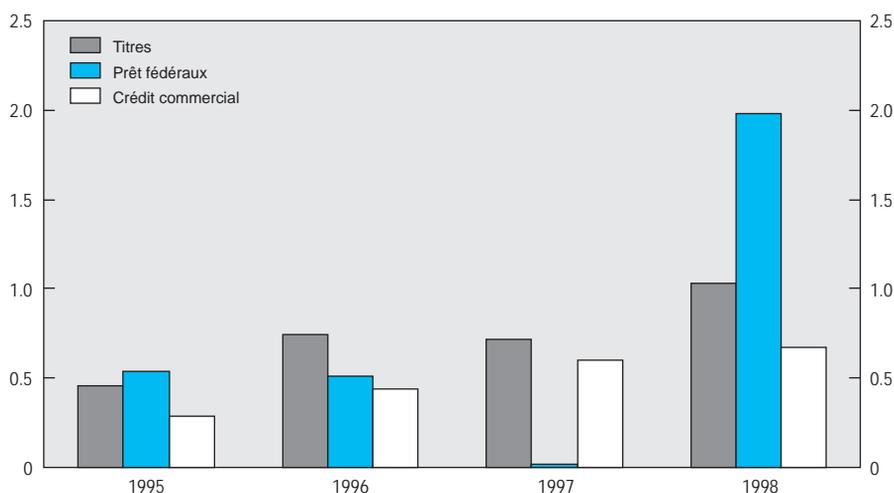


Source : Ministère des Finances.

Après une dégradation continue sur la période 1995-97, l'année 1998 semble avoir marqué un infléchissement majeur du solde budgétaire, la majorité des sujets de la Fédération affichant même un excédent. On peut y voir une conséquence de la crise financière. Le premier semestre de 1998 est apparu semblable aux exercices précédents. Mais après la crise d'août, la plupart des administrations régionales se sont trouvées dans l'incapacité de financer les déficits à l'aide de titres ou de prêts de l'administration fédérale. Comme indiqué au graphique 37, les prêts consentis par des banques commerciales (le plus

souvent des banques étroitement liées à l'administration régionale) restaient la seule source significative de financement externe. De fait, en 1998 la majorité (67 pour cent) des prêts commerciaux aux administrations infranationales ont été affectés au remboursement d'autres emprunts en cours. Comme le montre le graphique 38, 1998 a été marquée par des sorties nettes de financements externes, à l'opposé des entrées continues des années précédentes. Dans ce contexte, le principal mécanisme de réalisation de l'équilibre budgétaire en 1998 a été la contraction des dépenses réelles durant la phase d'inflation du second semestre de 1998 et du début de 1999. Au cours des huit premiers mois de 1999, les dépenses régionales consolidées sont revenues à 13 pour cent du PIB contre 15 pour cent durant la même période de l'année précédente.

Graphique 38. Ratios infranationaux remboursements/emprunts



Source : Ministère des Finances.

Le tableau 17 présente différentes mesures du solde budgétaire infranational qui visent à prendre en compte au moins partiellement les arriérés de paiements des administrations régionales et locales. Si l'on y ajoute l'accroissement notifié des arriérés de sommes à recevoir (arriérés d'impôts) et à verser, l'indicateur correspondant, établi en quelque sorte sur la base du fait générateur,

Tableau 17. **Indicateurs du déséquilibre budgétaire infranational**

Pourcentage du PIB

	1996	1997	1998
Recettes	12.8	13.9	13.2
Aides fédérales	2.2	2.6	1.6
Dépenses	16.0	17.7	15.2
Déficit de trésorerie	-1.0	-1.2	-0.4
Croissance des arriérés d'impôts	1.1	0.7	0.7
Croissance des arriérés budgétaires exigibles ¹	1.1	0	0.7
« Déficit sur la base du fait générateur »	-1	-0.5	-0.4
Mandats non financés	4.6	5	5.3
« Déficit élargi sur la base du fait générateur »	-5.6	-5.5	-5.7

1. Hors allocations pour enfants à charge.

Source : Ministère des Finances.

dénote en réalité un déséquilibre plus faible en 1997 et un déficit identique en 1996 et en 1998. Mais les arriérés de paiements officiellement notifiés des administrations infranationales *ne tiennent pas compte* de la sous-réalisation des mandats de dépenses fédéraux, qui ont été énumérés ci-dessus¹²⁶. Le fait que la population et la plupart des tribunaux considèrent ces mandats comme contraignants, et que les administrations déploient du moins certains efforts pour les exécuter, peut plaider pour leur inclusion dans un indicateur du déficit sur la base du fait générateur. Selon une évaluation très approximative, au tableau 17 la fraction non financée des 25 mandats énumérés au tableau 15 en 1998 est ajoutée aux arriérés de paiements sur la période 1996-98. Les arriérés de paiements officiels indiqués au tableau 17 se composent presque uniquement de salaires et de subventions aux services publics à l'exclusion de la fraction non financée des mandats fédéraux. Compte tenu des informations données au tableau 15 sur le degré de financement des mandats fédéraux, le tableau 17 présente une estimation prudente des arriérés de paiements implicites additionnels. Le résultat est préoccupant : le déficit budgétaire régional consolidé ainsi mesuré s'élève à plus de 5.5 pour cent du PIB.

Substituts de la monnaie, arriérés et fonds extrabudgétaires

Les responsables des administrations régionales et locales opèrent de diverses façons à l'intérieur et à la périphérie du système officiel de fédéralisme budgétaire. Ainsi qu'on l'a déjà noté, un moyen essentiel de joindre les deux bouts consiste à sous-réaliser les obligations en matière de dépenses, en particulier celles qui découlent des nombreux mandats fédéraux. En outre, les administrations disposent de différents mécanismes pour mettre en place des politiques économiques actives à l'échelon régional ou local. Ces mécanismes ont

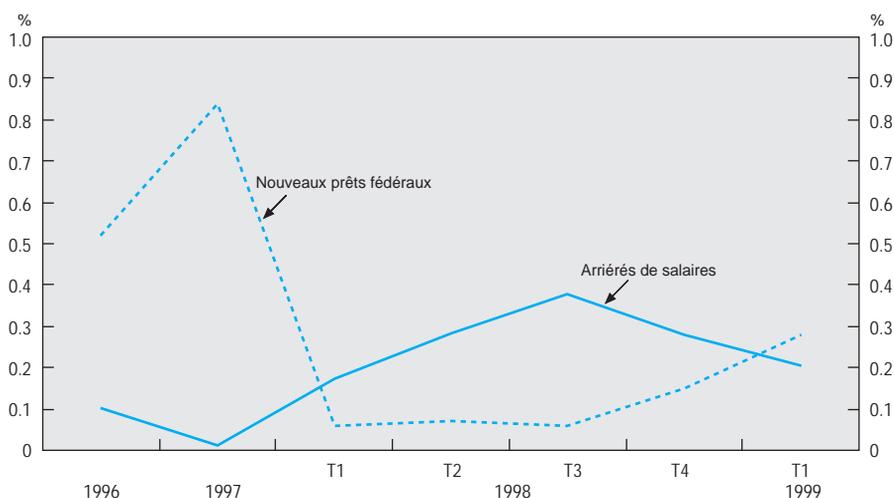
généralement pour effet de court-circuiter plus ou moins complètement le système officiel. Les sources fondamentales du pouvoir économique à l'intérieur des subdivisions régionales et locales permettent d'exercer une réelle autorité budgétaire, en dépit des contraintes du système. Indépendamment des instruments budgétaires formels, les responsables régionaux et locaux contrôlent des variables telles que le régime d'autorisations, l'approvisionnement en eau, le privilège de régler les impôts et les dépenses d'énergie au moyen d'accords de compensation, la protection contre la faillite, les contrôles et les garanties de prêts commerciaux. De plus, les administrations infranationales détiennent en général une participation directe au capital d'un certain nombre de banques et d'entreprises dans la région ou la localité. L'emprise formelle et informelle des administrations régionales et locales sur les entreprises et les entités relevant de leur juridiction est si omniprésente que, dans la plupart des régions, de « bonnes » relations avec les autorités sont aujourd'hui encore considérées comme le passeport indispensable à la réussite d'une entreprise.

L'utilisation massive des substituts de la monnaie dans les opérations budgétaires régionales et locales depuis 1994, en particulier sous la forme d'accords de compensation des impôts et des dépenses, a élargi considérablement les possibilités de mener des politiques économiques au niveau infranational. Le chapitre II a recensé les nombreux avantages que les administrations infranationales tirent de ces instruments. Outre qu'il accroît directement l'éventail des mesures possibles en matière d'impôts et de dépenses, le recours aux substituts monétaires autorise les exonérations implicites individualisées et la réaffectation des recettes du budget fédéral aux budgets régionaux ou locaux. Les substituts de la monnaie sont l'un des moyens essentiels permettant aux administrations régionales d'appliquer dans leurs circonscriptions des subventions à l'énergie implicites, aux dépens des succursales des monopoles naturels du gaz, de l'électricité et des transports. En outre, les accords de compensation engendrent un manque de transparence comptable qui peut être mis à profit pour manipuler les comptes budgétaires régionaux et locaux. Étant donné que les organismes publics, contrairement aux autres entités, n'acquittent pas d'intérêts ou de pénalités sur leurs arriérés de paiements, l'accumulation délibérée d'arriérés mutuels est également un moyen de promouvoir l'équilibre budgétaire. Les mécanismes de compensation sont alors naturellement utilisés pour régler ces arriérés à la fin de l'année civile. Le recours aux substituts de la monnaie pour les dépenses budgétaires évite aussi d'avoir à verser des intérêts sur les ressources (monétaires) qu'il faudrait sinon emprunter. En outre, les substituts favorisent la recherche de rentes et la corruption. La prolifération des instruments de compensation dans les opérations budgétaires a donc constitué une réponse naturelle face à un système formel de relations budgétaires qui ne laisse aucune initiative aux administrations infranationales et ne les incite guère à mener des politiques budgétaires rationnelles.

Outre les avantages directs que présentent les arriérés en tant que créances non rémunérées, le caractère confus des attributions et responsabilités en matière de dépenses permet aux administrations infranationales de faire supporter au moins une partie du fardeau de ces arriérés aux échelons supérieurs d'administration. Le fait que les transferts fédéraux varient à l'inverse des résultats budgétaires représente un de ces moyens implicites. Mais les programmes fédéraux destinés à supprimer les arriérés de salaires chroniques à l'échelon régional et local offrent l'exemple le plus spectaculaire de ce phénomène au cours des dernières années. Confronté au mécontentement social et à la confusion sur les attributions budgétaires, à partir de 1996 le gouvernement fédéral a accordé d'importants « prêts » aux régions pour le règlement de leurs arriérés de salaires. Le graphique 39 met en évidence la relation entre la fourniture de prêts fédéraux et les arriérés de salaires infranationaux depuis 1996.

Une vaste campagne fédérale pour la résorption des arriérés de salaires, y compris ceux des collectivités régionales et locales, s'est engagée en 1996 dans le contexte de la campagne pour les élections présidentielles. Elle s'est transformée ultérieurement en un dispositif suivant lequel à chaque rouble d'un prêt fédéral devait correspondre un rouble des budgets régionaux. L'administration fédérale a ouvert des comptes spéciaux affectés au règlement des arriérés de

Graphique 39. **Arriérés de salaires infranationaux et crédits fédéraux**
En pourcentage du PIB



Source : Calculs de l'OCDE à partir de données du ministère des Finances.

salaires des organisations budgétaires, tandis que des prêts totalisant 19 milliards de roubles (0.8 pour cent du PIB) ont été octroyés aux régions. Comme le montre le graphique 39, les arriérés de salaires des budgets infranationaux sont tombés à des niveaux relativement insignifiants à la fin de 1997. Mais dès que cette campagne a pris fin, ils ont de nouveau grimpé en flèche pour atteindre en moyenne 2.6 mois en septembre 1998. Afin d'inverser cette tendance, le gouvernement a proposé aux régions de reconduire les crédits précédents, et de leur accorder quelques nouveaux prêts, à condition que 40 pour cent au moins des ressources budgétaires régionales soient consacrées au versement des salaires et au règlement des arriérés. Mais même ces mesures se sont avérées insuffisantes pour empêcher le gonflement continu des arriérés en 1998. Seuls les effets d'une inflation rapide, qui a notamment dopé les recettes des budgets infranationaux, ont permis une contraction de près de 30 pour cent des arriérés de salaires au cours des quatre premiers mois de 1999.

Les fonds extrabudgétaires aux échelons régionaux et locaux d'administration représentent un autre outil pour la mise en place de politiques budgétaires « informelles » autonomes. Ces fonds peuvent être classés dans trois catégories : les agences territoriales des fonds extrabudgétaires d'État (fédéraux) (voir la liste au tableau 18), les fonds des sujets de la Fédération et les fonds des collectivités locales. La législation fédérale impose de sévères restrictions aux fonds de ces deux dernières catégories, qui sont essentiellement cantonnés dans la collecte de contributions volontaires ou de diverses amendes. Mais comme on vient de le voir, les administrations infranationales ont largement les moyens de faire en sorte que les contributions « volontaires » soient profitables ou obligatoires pour les entités économiques. Pour donner un exemple simple, une administration peut promettre à une entreprise qu'elle pourra régler une partie de sa dette fiscale déclarée au moyen d'accords de compensation (à un prix majoré) à

Tableau 18. **Fonds extra-budgétaires publics (fédéraux) territoriaux en proportion des recettes des budgets régionaux consolidés¹**

	1996	1997	1998
Fonds extrabudgétaires	41.5	43.0	53.5
<i>dont :</i>			
Fonds de retraite	24.5	26.1	31.5
Fonds d'assurance médicale	3.5	3.7	5.0
Fonds d'assurance sociale	3.8	3.5	4.8
Fonds pour l'emploi	1.4	1.4	1.9
Fonds routier	6.7	6.5	9.0

1. Sur la base d'une enquête auprès de 68 régions.

Source : Ministère des Finances.

condition d'effectuer un versement monétaire d'un certain montant à un fonds extrabudgétaire. Si l'on en croit certains rapports, ces fonds se sont particulièrement multipliés à l'échelon local, au point que les petites entreprises se plaignent souvent de pressions visant à leur soutirer des contributions¹²⁷. Indépendamment des fonds extrabudgétaires officiels, les services des administrations régionales et locales ont leurs propres comptes (*Sumy po porucheniiu*), qui permettent de collecter divers paiements « non fiscaux ».

Outre les fonds et comptes proprement régionaux et locaux, les agences territoriales des fonds extrabudgétaires publics (fédéraux) offrent aussi quelques avantages aux administrations infranationales. Comme l'indique le tableau 18, la taille de chacun de ces fonds rapportée au budget a augmenté sur la période 1996-98. L'un des avantages est que les ressources de ces fonds ne sont généralement pas prises en compte pour le calcul des transferts ou des prêts (bonifiés) fédéraux destinés à couvrir les déséquilibres budgétaires. Par ailleurs, tandis que l'allocation des ressources des caisses de retraite et de sécurité sociale est approuvée et contrôlée par l'administration fédérale et, dans le second cas, par les syndicats, il n'en va pas de même des autres fonds fédéraux territoriaux. Les régions programment en grande partie elles-mêmes l'affectation des ressources de ces fonds et disposent ainsi d'un peu plus de liberté en matière de dépenses que ce n'est le cas pour le budget officiel. Par conséquent, les administrations infranationales préféreront sans doute détourner des recettes vers ces fonds.

Il n'existe pas d'informations fiables sur le nombre et la taille des fonds et comptes extrabudgétaires créés par les administrations régionales et locales. Ces fonds ne sont pas mentionnés par les administrations elles-mêmes. Néanmoins, dans une enquête récente sur 68 régions effectuée par le ministère des Finances en 1999, 41 sujets de la Fédération ont reconnu disposer de fonds de ce type. Leur taille et leur importance varient semble-t-il considérablement d'une région à l'autre. Dans le cadre de l'enquête précitée, les sujets de la Fédération ont indiqué que les montants détenus dans leurs propres fonds extrabudgétaires représentaient en moyenne l'équivalent de 2 pour cent des recettes budgétaires régionales. Cependant, il est à peu près certain que ce chiffre est fortement minoré. Du reste, il n'inclut même pas une estimation des fonds extrabudgétaires (peut-être plus importants) aux échelons locaux d'administration. De fait, même au niveau régional, on estime que dans certains sujets de la Fédération le montant des fonds extrabudgétaires autonomes est susceptible d'avoisiner le niveau du budget lui-même¹²⁸. Des données fragmentaires émanant de la presse et des enquêtes auprès d'entreprises révèlent aussi l'importance globale des fonds extrabudgétaires régionaux et locaux¹²⁹. En ce qui concerne les comptes extrabudgétaires supplémentaires (*Sumy po porucheniiu*), les réponses des 42 sujets de la Fédération interrogés en 1999 ont fait état d'une moyenne de 37 comptes par région, avec des avoirs moyens représentant l'équivalent de

Encadré 8. Les administrations régionales peuvent-elles ouvertement soustraire des recettes fiscales fédérales ?

Tandis que les fonctionnaires de l'administration fiscale et du Trésor sont d'un point de vue technique des salariés fédéraux, ils peuvent être aussi fortement influencés par les administrations régionales. Lors des conflits entre l'administration fédérale et les administrations régionales, les gouverneurs régionaux ont souvent brandi la menace d'une confiscation de la part fédérale des recettes fiscales. En outre, les républiques du Tatarstan et du Bachkortostan et la république Sakha (Iakoutie) ont démontré qu'il est effectivement possible de retenir les recettes fiscales dans certaines circonstances. Compte tenu de ces faits, un certain nombre d'études sur le fédéralisme budgétaire dans la Fédération de Russie ont émis l'hypothèse que la capacité de rétention des recettes fiscales fédérales est une source majeure de pouvoir de négociation pour les administrations régionales [Bahl (1994), Kirkow (1996), Shleifer et Treisman (1999)].

Néanmoins, la précédente Étude de l'OCDE publiée en 1997 notait que, si l'on excepte le Tatarstan, le Bachkortostan, la République Sakha (Iakoutie) et la Tchétchénie, rien n'indique que des régions soient parvenues à mettre cette menace à exécution. Il est vrai que quelques régions ont réussi à retenir la part fédérale de l'impôt foncier (d'un faible montant), pendant un certain laps de temps. Mais il s'agit là d'un impôt local et non fédéral. Le produit de l'impôt foncier est transféré directement aux budgets locaux, les fractions centralisées étant reversées ultérieurement à l'administration régionale et à l'administration fédérale. Tel n'est pas le cas des principaux impôts, dont le produit est placé sous le contrôle direct des services du ministère fédéral des Impôts, du Trésor fédéral ou du Service fédéral des douanes. Le Service fédéral des douanes reverse directement les recettes à l'administration fédérale, tandis que le Trésor fédéral répartit les recettes fiscales entre les différents budgets. Les comptes eux-mêmes sont gérés soit dans le réseau financier de la banque centrale soit dans une banque « agréée » de l'administration fédérale, le plus souvent la Sberbank, qui est contrôlée par l'État. Soustraire des recettes au budget fédéral supposerait que des agents d'une ou plusieurs de ces institutions obéissent à un ordre local ou régional en violation expresse du droit fédéral. Si grande soit l'influence des autorités régionales sur les services des organismes fédéraux et des banques opérant sur leur territoire, elle n'apparaît pas suffisante, abstraction faite des régions atypiques déjà citées.

Les événements survenus depuis la parution de l'Étude de l'OCDE en 1997 confirment ce diagnostic. En 1997, les régions de Saint-Pétersbourg, Toula, Krasnoïarsk, Irkoutsk et Sakhaline ont annoncé leur intention de conserver des recettes revenant à l'administration fédérale, allant même jusqu'à publier des instructions officielles à cet effet. Dans aucun cas les organes fédéraux compétents n'ont suivi ces instructions. Lors de la crise financière de 1998, les gouverneurs d'au moins 9 régions ont fait des proclamations similaires. Cette fois, dans un cas seulement (République de Kalmoukie), les services locaux du Trésor fédéral ont effectivement suivi l'ordre régional, en violation de la loi fédérale, et versé quelque 206 millions de roubles de fonds fédéraux au budget régional. Mais la réaction de l'administration fédérale a été immédiate et impitoyable. Le responsable local du Trésor a été limogé, toutes les aides fédérales à la région ont été suspendues, et la Banque centrale a interrompu les activités de sa succursale en Kalmoukie. L'administration financière de Kalmoukie a alors capitulé et abrogé très rapidement sa décision illégale [Rubtchenko (1998)].

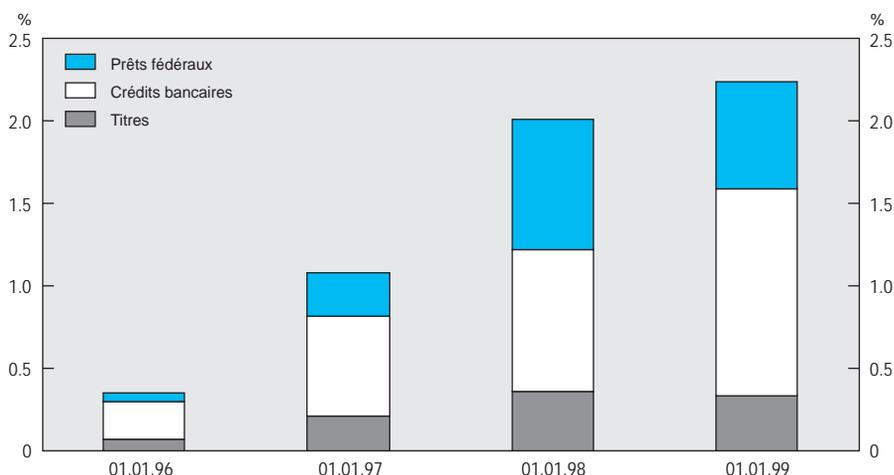
quelque 5 pour cent des recettes fiscales¹³⁰. Comme dans le cas des fonds extrabudgétaires, ces chiffres ne sauraient être considérés que comme des valeurs minimales. Les sujets de la Fédération ne disposent que d'informations limitées sur l'existence de fonds de ce type à l'échelon local, et sont sans doute réticents à faire état de leurs propres comptes. Trois régions examinées ont déclaré que les montants de ces comptes représentaient l'équivalent de plus de 30 pour cent des recettes fiscales¹³¹. Une seule certitude se dégage de ces données d'enquêtes : l'infrastructure permettant d'utiliser des fonds et comptes extrabudgétaires pour le détournement de ressources existe bel et bien aux échelons inférieurs d'administration. Mais l'importance et la taille de ces fonds sont très incertaines.

Dette et garanties de prêt infranationales

La période allant de 1992 à la crise du milieu de 1998 s'est caractérisée par une croissance régulière des emprunts, de la dette et des garanties de prêts aux échelons régionaux et locaux d'administration. Compte tenu du système de relations interbudgétaires évoqué plus haut, les sujets de la Fédération et les municipalités ont de multiples raisons de s'employer très activement à obtenir des ressources par l'accumulation de dettes et de garanties. Un faible sens des responsabilités concernant les déséquilibres financiers et, partant, la solvabilité de l'administration, se traduit par une grande indifférence à l'égard des risques négatifs. De fait, la notion de faillite n'existe pas encore pour une administration infranationale, ce qui conforte, dans de nombreuses régions, le sentiment que le ministère des Finances garantit implicitement leurs dettes et leur solvabilité. Ainsi qu'on l'a souligné au chapitre II, une pénurie de recettes budgétaires monétaires a également contraint beaucoup d'administrations à s'endetter au-delà de ce qu'impliquerait la contrainte du déficit budgétaire afin de financer le versement des salaires et des subventions. Nombre d'administrations régionales utilisent aussi des lettres de change (*veksels*), généralement émises par des banques commerciales ou de grandes entreprises, pour assurer l'exécution des paiements budgétaires. Lors de ces opérations, les *veksels* sont offerts à leur valeur nominale (sans décote), pratique qui permet aux responsables de l'administration de réaliser un gain direct aux dépens des destinataires¹³². Le graphique 40 met en lumière, sur la base de données très fragmentaires, la dynamique générale de hausse de la dette infranationale depuis 1995¹³³.

Une loi fédérale de 1993 garantissait aux administrations régionales et locales le droit d'emprunter et d'émettre leurs propres titres d'emprunt, sous réserve de quelques restrictions¹³⁴. Même auparavant, les administrations étaient autorisées à émettre leurs propres *veksels*. Une croissance exponentielle des émissions infranationales de *veksels* en 1995-97 a entraîné à la mi-1997 la promulgation d'une loi interdisant formellement cette pratique¹³⁵. Mais on l'a vu,

Graphique 40. Dette intérieure infranationale accumulée depuis 1995
En pourcentage du PIB



Source : Ministère des Finances.

cette loi présentait un certain nombre de lacunes qui ont permis aux régions de continuer d'utiliser massivement ces instruments. En 1997, en vertu d'une série de décrets présidentiels, quelques régions relativement puissantes ont été également autorisées à émettre des euro-obligations sur les marchés internationaux. Douze régions s'y sont essayées, mais seules les villes de Moscou, Saint-Pétersbourg et Nijni Novogorod y sont parvenues. Les garanties sur les crédits ou les titres commerciaux constituent un autre instrument important pour attirer des ressources dans la région. Jusqu'en 1999, il n'existait pratiquement pas de chiffres sur l'importance des *veksels* en circulation et des obligations découlant des garanties de prêts dans la dette régionale et locale. Une vaste enquête menée en 1999 par le ministère des Finances auprès de 53 régions fournit les premières estimations relativement fiables sur ce point.

Les chiffres du tableau 19 donnent des engagements régionaux une image beaucoup plus fidèle que les estimations partielles du graphique 40. D'après cet échantillon, le total des dettes internes et externes et des garanties à l'échelon infranational représentait plus de 8 pour cent du produit régional brut au début de 1999. Fait très surprenant, les garanties infranationales de prêts, dont une grande partie sont en retard de paiement, représentaient environ un tiers de ce chiffre, soit 2.8 pour cent du produit régional brut. Alors que la loi

Tableau 19. **Volume et structure de la dette et des garanties de prêts infranationales dans 53 régions**

	Dettes régionale consolidée	Dettes régionale	Dettes municipale
Dettes et garanties internes			
En milliards de roubles	89	50.4	38.6
En % des recettes propres	50.1	n.d.	n.d.
En % du produit régional brut (1997)	6.2	3.5	2.7
Structure de la dette et des garanties, en % du total			
Total	100	100	100
Titres	9	15.8	0.2
Agro-obligations	3.7	6.6	
Billets à ordre	0.9	1.4	0.2
Crédits bancaires	28.2	18.4	40.9
Prêts budgétaires	24	18.4	31.3
Garanties	34.2	39.4	27.5
Part de la dette impayée, en % de la dette totale, par catégorie			
Total	35	25	48
Titres	29.4	29.3	10.3
Agro-obligations	n.d.	n.d.	n.d.
Billets à ordre	37.5	41.2	3.3
Crédits bancaires	11.4	27.5	1.9
Prêts budgétaires	54.7	31.7	72.4
Garanties	45.7	22.5	89.2
Service de la dette prévu par les débiteurs, en % des recettes propres annuelles			
1999	49.7	47.4	52.2
2000	5.2	7.7	2.4
2001	3.1	4	2.1
Dettes et garanties extérieures			
En millions de \$ des États-Unis	1 272	1 177	96
En % des recettes annuelles propres	17.9		
En % du produit régional brut (1997)	2.2	2.1	0.2
Structure de la dette et des garanties, en % du total			
Total	100	100	100
Titres	31.2	33.7	-
Crédits bancaires	28.8	31	2
Prêts BIRD et BERD	10.8	3.9	95.4
Garanties	29	31.4	0.6
Part de la dette impayée, en % de la dette totale, par catégorie			
Total	9.2	9.4	6.6
Titres	0	0	0
Crédits bancaires	29.4	29.2	4.1
Prêts BIRD et BERD	5	1.4	6.8
Garanties	1	1	-
Service de la dette prévu par les débiteurs, en % des recettes annuelles propres			
1999	6.4	7.9	1.0
2000	5.1	6.2	1.1
2001	6.7	8.1	1.7

Source : Svistunov (1999) et calculs de l'OCDE.

interdit aux administrations infranationales d'émettre des titres au porteur, les régions ont reconnu que ces instruments représentent encore 1 pour cent environ de la dette interne. Autre caractéristique frappante révélée par le tableau 19 : la proportion élevée des arriérés de dettes et d'engagements infranationaux découlant de garanties, estimée à 35 pour cent de la dette interne et à 9 pour cent de la dette externe. Le chiffre réel des arriérés sur la dette interne est très probablement plus élevé encore, car les agro-obligations, qui ne sont pas recensées dans les données d'échantillon, se caractérisent par des taux de défaut particulièrement élevés¹³⁶. Le tableau 19 met en évidence l'insolvabilité générale des administrations infranationales au 1^{er} janvier 1999. Étant donné que la plupart des engagements régionaux sont à très court terme et que les régions ont actuellement des possibilités très restreintes de refinancer leur dette, la situation pourrait se dégrader encore. Selon une analyse plus détaillée de 32 régions par Svistunov (1999), en 1999 la charge estimée du service de la dette commerciale n'a été inférieure à 15 pour cent des recettes propres que dans une seule région¹³⁷.

Le Code budgétaire récemment adopté et la loi sur les bases financières des gouvernements autonomes locaux ont pour la première fois imposé des restrictions visant la position débitrice globale des administrations infranationales. L'annexe II résume ces restrictions formelles de l'ampleur de la dette infranationale, de l'accroissement de la dette et des besoins estimés au titre du service de la dette. Le nombre de ces restrictions, s'ajoutant à des ambiguïtés comptables, en a jusqu'ici rendu l'interprétation très confuse. Il faudra remédier à ce problème dans les mesures législatives et instructions ultérieures. Il est clair qu'un grand nombre de régions dépassent déjà les normes prescrites, et notamment la limite de 15 pour cent des recettes applicable au service de la dette, qui correspond à l'étude sur échantillon décrite au paragraphe précédent.

Actions et réformes envisageables

L'analyse développée dans ce chapitre et dans le précédent ne permet guère de douter que la réforme des relations budgétaires fédéralistes est l'une des tâches les plus urgentes et les plus complexes de la transition économique russe. L'évolution récente du fédéralisme budgétaire donne à penser que l'administration fédérale s'est efforcée de revenir en grande partie sur la décentralisation des années précédentes, en soumettant les recettes et les dépenses des échelons inférieurs d'administration à des règlements et mandats fédéraux de plus en plus rigides. Ces mesures n'ayant pas permis d'inverser la décentralisation de fait des pouvoirs, cette stratégie globale a échoué. Le système actuel renferme des incitations considérablement faussées qui encouragent les responsables infranationaux à éviter de s'impliquer dans la gestion financière et à

recourir à des dispositifs « parallèles » permettant de tourner les nombreuses lois, réglementations et mandats de l'administration fédérale. Les prescriptions fédérales ne permettent même pas d'équilibrer les budgets infranationaux, sans parler de poursuivre de véritables politiques économiques régionales ou locales. De surcroît, en vertu des dispositions actuelles, les organismes régionaux et locaux n'ont généralement qu'une idée très imprécise du volume réel de leurs biens, sources de recettes et autres actifs ou de l'ampleur de leurs engagements et de leurs diverses obligations de dépenses.

Étant donné les présentes réalités économiques et politiques de la Russie, un système efficace de fédéralisme budgétaire devrait se caractériser non seulement par une délimitation claire des sources de recettes et des obligations de dépenses, mais aussi par un degré élevé d'autonomie pour chaque niveau d'administration. Cette autonomie doit s'accompagner de responsabilités et notamment de dispositions précises concernant l'insolvabilité ou la défaillance éventuelle d'une administration infranationale, qui pourrait entraîner l'éviction immédiate des responsables et la nomination d'une équipe dirigeante externe par l'échelon supérieur correspondant

Pour les raisons examinées dans la seconde section de ce chapitre, une forte présence fédérale dans les affaires budgétaires restera très vraisemblablement nécessaire dans l'avenir immédiat. Néanmoins, il est indispensable que les politiques fédérales soient réalisées dans le cadre du budget fédéral lui-même et non par la voie de mandats non financés confiés aux niveaux inférieurs d'administration. Étant donné que l'une des principales missions du gouvernement fédéral est de combler les fortes disparités de revenu entre les régions russes, un certain nombre de dépenses sociales qui relèvent aujourd'hui des compétences formelles des administrations infranationales pourraient être centralisées dans le budget fédéral, avec, parallèlement, une centralisation formelle des recettes fiscales actuellement affectées aux budgets des échelons inférieurs. Dans ce cas, les mandats fixés par le gouvernement fédéral, qui couvrent pour la plupart les prestations sociales, incomberaient naturellement à celui-ci. Une grande partie des dépenses sociales des budgets infranationaux ont déjà un caractère fédéral implicite, puisque les affectations de recettes et les allocations correspondantes répondent à des directives fédérales obligatoires. D'une manière générale, une extension du budget fédéral formel pourrait s'inscrire dans un accord avec les administrations infranationales, qui bénéficieraient d'une autonomie et d'une flexibilité beaucoup plus grandes dans le contexte de budgets régionaux et locaux plus restreints. Côté recettes, on pourrait renforcer ces dispositions en séparant complètement les impôts fédéraux, régionaux et locaux et en mettant fin à la pratique actuelle du partage des recettes qui soulève de sérieux problèmes. Différents niveaux d'administration pourraient avoir leurs propres services fiscaux et leur propre Trésor¹³⁸.

Le caractère extrêmement politisé de la réforme du fédéralisme fiscal limite malheureusement l'éventail des possibilités d'action et fait que même les projets bien avancés sont menacés de retards ou de compromis politiques préjudiciables. L'orientation générale de la réforme esquissée ci-dessus devrait vraisemblablement recevoir le soutien politique de nombreuses régions, et en particulier de celles qui ont de faibles revenus. En général, les administrations de ces dernières souhaitent avant tout voir le gouvernement fédéral assumer davantage de responsabilités dans les affaires budgétaires de la région. Les régions plus riches seront sans doute plus difficiles à convaincre. Dans un certain nombre de régions, la résistance politique pourrait provenir notamment des nombreux fonctionnaires à qui le système actuel garantit des rentes substantielles et une faible obligation de rendre compte. Néanmoins, la présente situation exige une solution politique qui permette d'isoler les groupes aujourd'hui avantagés au mépris de la protection sociale, en vue de créer un véritable système budgétaire fédéraliste efficace, avec une répartition claire des pouvoirs et des responsabilités budgétaires.

Le gouvernement russe a lancé un programme global de trois ans prévoyant la réforme des relations interadministratives sur la période 1999-2001¹³⁹. Ce programme n'accorde qu'une attention restreinte aux problèmes majeurs examinés ci-dessus, à savoir le partage des recettes, l'affectation des dépenses et la répartition des pouvoirs budgétaires, peut-être en raison des considérations politiques complexes qui s'y attachent. L'un des volets importants du programme est un inventaire et une analyse des réglementations fédérales relatives aux dépenses infranationales, et notamment des mandats fédéraux en vigueur. Sur la base de cette analyse, le ministère des Finances est en train d'élaborer une série de modifications au nouveau Code budgétaire, et prévoit de soumettre quatre projets de loi visant à réduire les mandats fédéraux à raison de 80 milliards de roubles en 2000. Il s'agit là de la première tentative avérée du gouvernement fédéral pour résoudre le problème des mandats. Mais encore faut-il que ces lois soient approuvées par la Douma. Une autre partie importante du rapport d'orientation officiel pour la réforme intergouvernementale reconnaît l'importance d'un régime légal de « quasi-faillite » pour une administration infranationale. Mais cette prise de conscience n'a pas encore débouché sur un plan d'action. Les problèmes généraux de la répartition des recettes et de l'autonomie des budgets respectifs ne semblent pas recevoir encore beaucoup d'attention dans ce programme.

L'une des orientations majeures du nouveau programme concerne la méthodologie pour l'allocation des ressources du Fonds fédéral pour le soutien financier aux sujets de la Fédération (FSFSF). Comme on l'a vu plus haut, le précédent système d'allocation sur la base des niveaux réalisés de recettes et de dépenses (diminution des recettes et accroissement des dépenses) a affaibli les incitations à améliorer les résultats budgétaires aux niveaux inférieurs

d'administration. La méthodologie pour 1999 s'est fondée uniquement sur les informations concernant les dépenses de grands groupes de régions à l'intérieur d'un territoire, de sorte que les transferts à une région donnée sont devenus moins tributaires du niveau de ses dépenses antérieures. Les plans pour l'année 2000 sont plus ambitieux. Certaines mesures stables des besoins financiers et des capacités de création de recettes remplaceront intégralement les niveaux récemment atteints pour devenir le principal critère d'allocation des fonds¹⁴⁰.

Outre le FSFSF, le programme de réforme envisage la création de deux autres fonds en 2000. Un Fonds pour le développement régional, placé sous l'égide du ministère de l'Économie, sera consacré aux programmes d'investissements régionaux. Mais on ne sait pas encore dans quelle mesure ce fonds sera alimenté par le budget 2000. Un Fonds pour le développement des finances régionales, créé dans le cadre d'un prêt à l'ajustement structurel de la Banque mondiale, allouera des crédits à certaines régions sous réserve de la mise en œuvre de réformes économiques. Étant donné son faible montant en 2000 (60 millions de dollars des États-Unis), ce fonds ne couvrira probablement que trois régions pilotes. Il pourrait être augmenté par la suite. De nombreuses études sur le fédéralisme budgétaire en Russie ont recommandé que les transferts fédéraux soient plus étroitement subordonnés à la mise en œuvre de politiques régionales appropriées¹⁴¹.

En résumé, le programme global actuel renferme un certain nombre d'orientations importantes, mais il prévoit surtout de légers ajustements du système existant et non pas un changement radical. Pour difficiles que soient ces questions fondamentales sur les plans économique et politique, elles exigent l'attention. La mise en place d'un système de fédéralisme fiscal réellement fonctionnel et efficace constitue l'un des principaux éléments structurels indispensables à la réussite de la transition économique en Russie.

Notes

1. Ces résultats sont analysés dans le détail dans OCDE (1997).
2. C'est ce réflexe de prudence qui a inspiré les modifications apportées par la Douma à la loi sur le partage de la production en 1996, l'interdiction faite aux étrangers de participer à un certain nombre de ventes aux enchères opérées dans le cadre de la privatisation, et les limitations apportées aux prises de participation étrangères dans des entreprises telles que les monopoles du gaz et de l'électricité, Gazprom et RAO EES. Voir OCDE (1997).
3. Selon les réglementations en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 1998, les investisseurs étrangers désireux de rapatrier leurs gains ou leur capital placé sur le marché des obligations publiques étaient tenus d'acheter d'abord des contrats spéciaux à terme. Ils pouvaient couvrir le risque de change pendant la période intermédiaire en passant de nouveaux contrats à terme en devises. Cette réglementation avait pour but d'avertir les autorités monétaires avant la sortie du pays d'importants volumes de capitaux. Dès la première semaine de novembre 1997, les contrats de ce type déjà signés représentaient environ 4 milliards de dollars. Aleksashenko (1999a), p. 112.
4. Au cours des années qui ont immédiatement précédé la crise, la part des crédits commerciaux au secteur non financier dans le PIB était seulement de l'ordre de 10 à 16 pour cent du PIB en Russie, alors qu'elle dépassait largement (en 1997) 100 pour cent à Hong-Kong, Chine, en Thaïlande et en Corée, et qu'elle était, selon les estimations, de 70 pour cent en Indonésie. En Bulgarie, pays qui a également connu une crise générale des secteurs bancaire et financier en 1996 et au début de 1997, les crédits commerciaux au secteur non financier représentaient plus de 40 pour cent du PIB avant le déclenchement de la crise.
5. Les raisons expliquant l'extrême limitation des possibilités de prêts rentables pour les banques russes ont été examinées en détail dans OCDE (1997). Un problème essentiel à cet égard est l'absence de protection légale des droits des créanciers commerciaux, même dans le cas de prêts garantis.
6. Voir OCDE (1997), chapitre II.
7. Ces dernières années, même avant la crise, plus de 70 pour cent des dépôts des ménages étaient concentrés dans l'unique caisse d'épargne (Sberbank) dont la Banque centrale est l'actionnaire majoritaire. Par voie de conséquence, les dépôts des ménages représentaient à peine plus de 10 pour cent des engagements globaux des autres banques commerciales (données de la Banque centrale), les autres dépôts étant concentrés, on le verra plus loin, dans un petit nombre de grandes banques moscovites.
8. Bankovskii... (1999), p. 14.

9. Le 1^{er} janvier 1998, selon les chiffres de la Banque centrale, 37 pour cent de l'ensemble des prêts des banques russes libellés en devises avaient une échéance de plus d'un an, et 14 pour cent de plus de 3 ans. Ces pourcentages sont plus élevés que les chiffres correspondants pour les prêts libellés en roubles : 23 et 6 pour cent respectivement.
10. La part des crédits commerciaux libellés en devises serait passée de 35 pour cent au début de 1998 à plus de 40 pour cent pendant l'été. *Obzor...* (1999), p. 328.
11. En fait, un certain nombre de banques commençant à prendre conscience qu'elles risquaient de plus en plus de se trouver en faillite, la stratégie consistant à accroître les prêts en devises à leurs entreprises clientes (dont les propriétaires étaient souvent les mêmes que ceux de la banque) pourrait avoir également servi implicitement à décapitaliser la « coquille » future de la banque (voir la section du présent chapitre consacrée à la restructuration des banques commerciales).
12. *Bankovskii...* (1999), p. 15. Selon les chiffres de la Banque centrale, les engagements (et les actifs) globaux inscrits au bilan au titre de contrats à terme atteignaient le chiffre ahurissant de 1 000 milliards de roubles le 1^{er} janvier 1998, ce qui représente à peu près l'équivalent de 140 milliards de dollars des États-Unis, ou plus de 130 pour cent du montant des actifs de l'ensemble du système bancaire russe. Ceci tient au recours à des couvertures multiples. Les investisseurs étrangers se couvraient auprès des grandes banques, qui couvraient elles-mêmes leurs risques et leurs positions extérieures ouvertes auprès d'un certain nombre de banques de dimension moyenne, lesquelles se couvraient auprès de banques de taille encore plus réduite, etc. D'après une analyse des chiffres de la BRI, le Bureau (russe) d'analyse économique évalué au maximum à 20 milliards de dollars l'endettement net des banques russes au titre de contrats à terme (*Obzor*, 1999, p. 328). On constate donc que les estimations des institutions spécialisées diffèrent. Le chiffre de 6 milliards de dollars des États-Unis, avancé par l'Institut du développement, doit probablement être considéré comme une estimation prudente.
13. *Obzor...* (1999), p. 323, note 3.
14. Un décret présidentiel a interdit la collecte d'impôts fédéraux sous forme de substituts de la monnaie en 1998 (« O dopolnitelnykh... (1997) »). Le ministère des Finances a toutefois justifié le recours aux substituts en janvier et février 1998, ces opérations correspondant à l'exercice précédent. Dans le contexte de la crise, l'interdiction a été levée, avant d'être rétablie en mars 1999.
15. En juillet, les tribunaux auraient été saisis d'une dizaine de plaintes concernant des défaillances de banques commerciales sur des contrats à terme avec des investisseurs étrangers. *Obzor...* (1999)... p. 334.
16. Ces restrictions sont décrites plus loin dans le cadre de l'analyse de la politique monétaire.
17. Goskomstat.
18. Voir note 4.
19. Voir, par exemple, *Obzor...* (1999), p. 108, para. 1.
20. C'est ce qui ressort du suivi régulier des entreprises industrielles russes auquel procède l'Institut de l'économie en transition (*Rossiiskii Biulleten Koniukturnykh Oprosov*, 1998-99). Une légère tendance décroissante de la « demande solvable » perçue s'était manifestée dès le début de 1998. Cette tendance s'est renforcée en mai et en juin dans la presque quasi-totalité des secteurs de l'industrie. Le mouvement

- ascendant de la production en 1998 s'est accompagné d'un dégonflement correspondant des stocks de produits finis. Cette tendance s'est inversée au printemps 1998, la plupart des entreprises faisant état de « stocks excédentaires ».
21. Goskomstat.
 22. Ces problèmes sont examinés en détail dans OCDE (1999).
 23. Cette question est analysée dans Tsentrazvitia... (1999).
 24. Selon des statistiques de Goskomstat, l'investissement en capital fixe au premier semestre de 1999 se situait à 99 pour cent de son niveau du premier semestre de 1998, la part consacrée à des machines et outillages industriels passant de 27 à 35 pour cent, et le volume des investissements « à court terme » passant de 60 à 73 pour cent. Goskomstat (juillet 1999).
 25. Selon le ministère de l'Agriculture, au moins 17 Sujets de la Fédération ont adopté diverses restrictions à l'exportation de certains produits agricoles locaux, restrictions qui étaient encore en vigueur au milieu de 1999. La grande majorité des régions a également institué un contrôle des prix sur certains produits, essentiellement le pain (Tsentrazvitia... (1999). Les problèmes du secteur agricole sont analysés dans OCDE (1998).
 26. En 1998, selon les estimations de Goskomstat, l'économie souterraine représentait 20 à 25 pour cent de l'activité économique en Russie. Selon d'autres estimations indépendantes, le pourcentage serait en fait de 40 ou 50 pour cent. On ignore cependant les méthodes utilisées pour établir ces estimations officieuses.
 27. Outre les fuites de capitaux, les erreurs et omissions résultent aussi d'un important commerce de troc et frontalier non recensé. Voir Alekashenko *et al.* (1999b). En revanche, les fuites de capitaux par le biais d'une sous-facturation des exportations, par exemple, n'apparaîtraient pas au poste « erreurs et omissions ». Les toutes dernières estimations des fuites de capitaux par la Banque centrale figurent dans FMI (1999). Pour les années 1994 à 1998, les estimations annuelles sont de 4.1, 8.8, 14.1, 15.3 et 11.9 milliards de dollars des États-Unis.
 28. O Tsentrazvitia... (1995).
 29. Non seulement un certain nombre de déclarations dans ce sens ont été faites par de hauts responsables de la Banque centrale en 1998, mais ces objectifs ont été repris dans plusieurs documents officiels. Ainsi, le programme officiel de la Banque centrale pour 1999, présenté à la Douma le 1^{er} décembre 1999 conformément à la loi russe, contenait notamment les dispositions suivantes : « Un régime de taux de change flottant donnera à la Banque centrale la possibilité d'accroître la liquidité de l'économie. Un taux de change déterminé librement par le marché et n'entraînant pas de ponction sur les réserves de change permettra à la Banque centrale de consacrer plus d'attention aux problèmes du secteur réel de l'économie » (Osnovnye Napravleniia, p. 5).
 30. O vnesenii dopolnenii... (1999).
 31. A titre de comparaison, la part des dépôts (volontaires) auprès de la Banque centrale dans les engagements des banques commerciales était de 3 pour cent en janvier 1998 avant de chuter à 1.5 pour cent au milieu de l'année, baisse liée tout à la fois à la crise des liquidités bancaires et à la perte de confiance dans le rouble.
 32. La Russie doit notamment lever les restrictions dont on estime qu'elles sont en contradiction avec les termes de l'article VIII concernant la convertibilité des opérations courantes.

33. La part du produit de la TVA affectée au budget fédéral a été portée de 75 à 85 pour cent le 1^{er} avril 1999. Au premier trimestre de l'année, les recettes fédérales au titre de la TVA étaient en retrait sur le premier trimestre de 1998 (4.1 pour cent de PIB contre 4.3 pour cent), mais les résultats du deuxième trimestre ont été beaucoup plus favorables (4.6 pour cent contre 3.8 pour cent l'année précédente). La baisse des recettes au titre de la TVA au deuxième trimestre de 1998 est sans doute liée – on l'a vu dans la première section – à l'obligation d'acquitter cette taxe uniquement en espèces. Le gouvernement fédéral a donc appliqué cette même règle au deuxième trimestre de 1999, mais avec beaucoup plus de réussite (chiffres du ministère des Finances et calculs de l'OCDE).
34. Selon le Groupe d'experts économiques du ministère des Finances, sur les sept premiers mois de 1999, les dépenses fédérales hors intérêts étaient conformes à 91 pour cent aux prévisions, contre 77 pour cent pendant la même période de 1998. La différence de 9 pour cent par rapport à l'objectif sur les six premiers mois de 1999 est cependant manifestement liée à un effet de calendrier, et ce chiffre a diminué au second semestre de l'année (Ministerstvo Finansov... 1999a).
35. Selon le communiqué de presse officiel du ministère des Finances concernant l'exécution du budget fédéral au premier semestre de 1999 (Ministerstvo Finansov...1999b).
36. Certaines émissions de titres d'endettement se situent dans une zone incertaine, entre la dette de la Fédération de Russie et l'ancienne dette soviétique. On peut en donner pour exemple les obligations dites OVZ, également appelées Minfins ou obligations Taiga. Bien que ces titres aient été émis en 1993, l'intention était de couvrir les dépôts en monnaies fortes gelés à la Vneshekonombank en 1991. L'interruption des paiements du gouvernement russe sur ces obligations (OVZ série III) avait été largement anticipée par les investisseurs. Dans le même temps, le gouvernement aurait effectué des paiements en décembre 1998 sur les « obligations IANe », représentant les arriérés d'intérêts antérieurement restructurés sur l'ancienne dette soviétique.
37. Le Club de Paris s'est déclaré disposé en principe à rééchelonner 8 milliards de dollars des États-Unis lors du Sommet des G8 à Cologne en juin 1999 (dans « Russian and Baltic Economy: The week in review, 24 juin 1998 »). Le Club de Londres a, semble-t-il, lui aussi accepté l'ouverture de négociations (« London Club... (1999) »).
38. Estimations de Lehman Brothers extraites de « Russia : Formulating... (1999) ».
39. Voir par exemple Rutkowski (1999).
40. Dans le cas de la Russie, ceci ne tient pas seulement à la faiblesse et au versement très irrégulier des allocations de chômage. Dans nombre de cas, les salariés préfèrent rester légalement inscrits dans des entreprises où ils ne travaillent plus en raison d'éventuels avantages sociaux ou d'opportunités futures.
41. En octobre 1998, le chômage des travailleurs de moins de 20 ans était de 46 pour cent et celui des personnes de 20 à 24 ans, de 22 pour cent.
42. Dans la Tchoukotka, entre 1993 et 1997, l'emploi a diminué de 14 000 personnes, mais le chômage selon la définition du BIT n'a progressé que de moins de 4 000 personnes. La raison en est que la population active locale s'est réduite d'environ un cinquième pendant la même période, principalement du fait de l'émigration.
43. Dmitriev (1999), sur la base de données RLMS. On notera que l'estimation officielle du Goskomstat est beaucoup plus basse : 4 mois de retard.

44. Selon Mokhtari *et al.* (1999), les arriérés de pensions s'élèveraient à 37 milliards de roubles, tandis que Dmitriev (1999) les estime à 29 milliards de roubles. Le chiffre du FMI est de 26.3 milliards de roubles (FMI (1999), p. 70).
45. Parmi les principaux débiteurs à l'égard du Fonds des pensions figuraient RAO EES, les budgets régionaux, le complexe militaro-industriel, l'industrie lourde et la construction.
46. L'un des principaux problèmes posés par ce projet de réforme était l'indexation de la formule des pensions sur une mesure du minimum de subsistance, ce qui aurait entraîné une très forte augmentation des versements de pensions par rapport aux cotisations après l'inflation du second semestre de 1998.
47. Le chiffre d'affaires du commerce de détail au début de 1998 a été à peu près analogue à celui de la période correspondante de 1997, mais cette comparaison ne tient pas compte de la forte progression en termes réels intervenue au second semestre de 1997.
48. Selon les estimations, le coefficient de Gini de la Russie, qui était de .375 avant la crise en 1998 était monté à .397 au deuxième trimestre de 1999. Le rapport entre les déciles inférieur et supérieur est passé de 13 à 15 pour cent pendant la même période (Goskomstat).
49. Voir par exemple Klugman (1997).
50. Dmitriev (1999).
51. Chiffres de Goskomstat.
52. Dmitriev (1999).
53. Certaines régions, comme la région de Kalouga et la république de Carélie, font officiellement payer les services de santé, mais les dessous-de-table sont aussi fréquents. Yudaeva et Gorban (1999), sur la base de données d'enquête du RLMS, estiment que 40 pour cent des personnes hospitalisées payaient leurs soins à la fin de 1998, contre 23 pour cent en 1996.
54. Selon Rutkowski (1999), avant la crise, 60 pour cent des médicaments et 90 pour cent des produits chimiques utilisés par l'industrie pharmaceutique locale étaient importés.
55. En septembre 1999, on estimait qu'au moins un quart des dépôts gelés en 1998 n'avaient toujours pas été récupérés par leurs propriétaires (*Biuro ekonomicheskogo...* (1999)).
56. Dans le cas de SBS Agro, la plainte officielle a émané de déposants, qui estimaient que les dirigeants de la Banque centrale empêchaient la banque d'honorer ses engagements. Dans le cas de l'Inkombank, c'est l'administration de la banque elle-même qui a porté plainte.
57. Inkombank aurait ainsi mis à profit le délai précédant la révocation de son agrément pour compenser ses engagements vis-à-vis de ses clients spéciaux par ses créances sur ces mêmes clients (« Russian Banking Sector... » (1999), p. 21). Deux des plus grandes banques, Oneksimbank et Menatep, ont créé de nouvelles banques, Rosbank et Menatep-Saint-Pétersbourg. Dans les deux cas, la nouvelle banque a hérité des comptes clients et des multiples succursales de l'ancien établissement. Il semblerait cependant que la normalisation de leurs relations avec leurs créanciers et investisseurs étrangers conduirait à soulever la question des exigibilités abandonnées au sein de la coquille des anciens établissements. Le cas de Tokobank a

suscité une controverse particulière, un créancier ayant apparemment bénéficié d'une priorité injustifiée pendant la période de gestion extérieure (Russian Banking Sector... (1999), p. 21).

58. Au cours des six premiers mois de 1998, les crédits Lombard accordés par la Banque centrale aux banques commerciales représentaient en moyenne 6.9 milliards de roubles par mois, mais leur montant est passé à 14.5 milliards de roubles en août. Au second semestre de 1998, les prêts de refinancement spéciaux accordés aux banques commerciales pour soutenir la stabilité financière et permettre de faire face aux retraits des déposants se seraient élevés à 21.5 milliards de roubles.
59. Sous forme notamment de crédits spéciaux à 6 mois consentis à 7 banques détenant un pourcentage élevé de dépôts des ménages, pour un montant total de 9.3 milliards de roubles, et l'utilisation de crédits Lombard et d'accords de rachat au moyen de GKO/OFZ, malgré le fait qu'ils aient été gelés.
60. Ces six banques étaient l'Inkcombank, SBS-Agro, Most-Bank, Rossiiskii Kredit, Menatep, et Promstoibank Rossii. En août 1998, elles détenaient approximativement 12 pour cent de l'ensemble des dépôts des ménages, contre 70 pour cent pour la Sberbank. Seul le principal des dépôts au 1^{er} août pouvait être transféré à la Sberbank, et les dépôts en devises pouvaient être transférés au taux de change en vigueur le 1^{er} septembre (9.3 roubles pour 1 dollar). Une partie des actifs de ces six banques ont été également transférés à la Sberbank.
61. 'Russian Banking System... (1999), « p. 4. Selon un rapport du Centre de développement, si les ménages avaient transféré à la Sberbank 73 pour cent de l'ensemble de leurs dépôts en roubles à la Menatep, ils n'ont transféré que 25 pour cent de leurs dépôts en devises. Dans le cas de l'Inkcombank, les pourcentages correspondants étaient de 67 et 34 pour cent (*Bankovskaia* p. 22).
62. A cet égard, la Russie a eu plus de chance que la Bulgarie, où une tentative analogue faite en 1996 avait entraîné la prise d'assaut des guichets de la caisse d'épargne publique. Un tel phénomène avait commencé à se produire en Russie mais a été partiellement endigué par un relèvement des taux d'intérêt de la Sberbank sur les dépôts, ramenés à plus de 40 pour cent. En Russie, la conversion des dépôts en devises en dépôts en roubles pour les ménages confiant leurs avoirs à la Sberbank a contribué à maintenir la crédibilité de l'assurance implicite des dépôts par l'État.
63. « O nesostoiatelnosti... (1999) » et « O restrukturizatsii... (1999) ».
64. Ainsi, les créanciers souhaitant déposer une plainte contre une banque doivent d'abord demander à la Banque centrale de révoquer l'agrément de cet établissement. Néanmoins, si la Banque centrale refuse d'agir dans ce sens, sa responsabilité risque d'être ultérieurement engagée.
65. En fait, la nomination d'une administration externe temporaire et la révocation de l'équipe en place sont deux procédures différentes dans le cadre de la loi en vigueur. Après la nomination d'une administration externe, l'équipe en place continue de traiter les affaires courantes, bien qu'elle doive demander l'accord de l'administrateur représentant la Banque centrale pour toute transaction portant sur un bien foncier ou immobilier dont la valeur représente plus de 1 pour cent des actifs de la banque. Néanmoins, si l'administrateur nommé par la Banque centrale juge que l'équipe en place ne coopère pas ou gêne le bon fonctionnement de l'établissement, il peut demander sa révocation pour toute la durée du mandat de l'administration externe.
66. La nature de cette crise a été décrite au chapitre II d'OCDE (1997).

67. Depuis 1995, les crédits commerciaux au secteur non financier restent inférieurs à 20 pour cent du PIB. Les exceptions à cette faible rentabilité concernent les crédits accordés avec des garanties de l'État ou le financement à très court terme d'opérations de commerce extérieur.
68. Cette question est analysée à la première section du présent chapitre.
69. Banque centrale (pismo) n° 77-T du 1^{er} mars 1999.
70. « O nesostaiatelnosti... (1998) ».
71. Ce problème a été analysé dans le détail et de façon très intéressante par Zhukov (1999).
72. Une modification dans ce sens avait été préparée dès juin 1998 sous forme de décret (*rasporiazhenie* 878-r) mais celui-ci n'a pas encore reçu l'approbation de la Douma.
73. Dans les enquêtes auprès des entreprises, les dirigeants citent souvent des surcoûts de transaction de plus de 20 pour cent [voir par exemple Hendeley *et al.* (1998)]. Lors de visites à des administrations régionales en 1998 et 1999, le Secrétariat de l'OCDE a pris connaissance de documents officiels sur un certain nombre de dispositifs de compensation budgétaire impliquant la livraison de biens et de services selon une chaîne allant d'un débiteur fiscal à un destinataire budgétaire. Même des opérations de compensation d'un montant inférieur à 20 dollars des États-Unis nécessitaient plusieurs pages de documentation très détaillée spécifiant les nombreuses entreprises et organisations impliquées, les quantités exactes de biens et de services à livrer, les prix d'évaluation correspondants et les signatures des représentants (directeurs) de chaque organisation.
74. La première analyse globale publiée a été réalisée par la Commission d'État russe sur les soldes intersectoriels [*Neplateji* (1998)]. Elle a été suivie de nombreux travaux cités dans ce chapitre. On mentionnera plus spécialement les études assez exhaustives de Gaddy et Ickes (1998), Woodruff (1999) et Commander et Mumssen (1998).
75. Depuis le début de 1998, l'OCDE a effectué plusieurs missions destinées principalement à mieux comprendre les flux financiers en espèces et sous d'autres formes à l'échelon régional et les interactions entre les entreprises, les organismes publics, les institutions financières et les monopoles naturels. En particulier, les travaux analytiques se sont concentrés sur trois régions en 1998 (Novosibirsk, Kostroma, République de Mari El) et sur quatre régions en 1999 (Tcheliabinsk, Perm, Rostov et Volgograd). Les missions ont permis de recueillir des données et d'avoir des entretiens approfondis avec des représentants des administrations régionales (finance, politique économique, prix), des services d'organismes fédéraux (ministère des Impôts, Trésor, Agence sur l'insolvabilité et la faillite, ministère Antimonopole) des administrations locales, des entreprises, des monopoles naturels (électricité) et des banques. Nos travaux sur ce thème ont également bénéficié d'une coopération étroite avec le ministère des Finances, le ministère de l'Économie et la Commission d'État chargée des statistiques (Goskomstat). En outre, les recherches conduites pour la précédente Étude économique de l'OCDE sur la Fédération de Russie, qui a également abordé le thème de la démonétisation, avaient entraîné des missions à Novosibirsk, à Kemerevo, au Tatarstan, à Samara, Oulianovsk, Iaroslavl et Nijni Novgorod.
76. Une étude menée par la Banque mondiale dans plusieurs régions indique que la part du troc dans les transactions de gros est passée de 11 à 47 pour cent entre 1992 et 1997 [Hendeley *et al.* (1998)]. Selon une enquête récente de la BERD, sur

- 350 entreprises de 34 régions qui pratiquaient le troc, les transactions non monétaires représentaient près de 60 pour cent des ventes [Commander et Mumssen (1998)]. En ce qui concerne les grandes entreprises, la Commission d'État sur les bilans intersectoriels, qui surveille de près les 200 principaux débiteurs à l'égard du fisc en Russie, a constaté que les paiements non monétaires représentaient 73 pour cent des recettes moyennes en 1998 [*Neplateji...* (1998)].
77. *Neplateji...* (1998).
 78. Estimations à partir des données recueillies par le Baromètre économique russe. Voir Aukutsionek, S. (1998).
 79. Cette conclusion repose sur les données d'entrevues et d'enquêtes recueillies par l'OCDE en 1996 et 1997. Le fait que les paiements budgétaires monétaires sont quelquefois plus élevés que les recettes monétaires tient à la nécessité d'effectuer certains paiements (les salaires, les retraites et certaines subventions) en espèces. L'excédent des paiements monétaires sur les recettes monétaires dans les budgets régionaux ou locaux a souvent contraint les autorités à emprunter pour financer des « déficits de trésorerie » même lorsque le budget, à l'inclusion des substituts de la monnaie, était en principe équilibré.
 80. Le stratagème peut-être le plus fréquemment utilisé pour détourner la législation est le suivant. La plupart des administrations régionales recourent aux services d'au moins une banque régionale. La banque émet des *veksels*, qui sont utilisés par l'administration pour ses dépenses et acceptés en paiement d'impôt. L'administration n'a pas besoin de garantir explicitement ces *veksels* pour en soutenir la valeur, puisqu'elle les accepte à leur valeur faciale en paiement de l'impôt.
 81. Sur le rôle du troc dans le système soviétique, voir Grossman (1977). Garvy (1977) et Kasai (1996) ont décrit la nature du circuit monétaire « sans espèces » dans l'ancien système soviétique.
 82. Selon une régression par la méthode des moindres carrés, où la part des substituts monétaires dans les recettes fiscales générales est la variable auxiliaire, et le ratio du nombre de banques immatriculées dans la région à sa population est la variable indépendante, plus le ratio banques/population est élevé, plus faible est la part des substituts de la monnaie (le *t* de Student est de -7.12). Même si Moscou et Saint-Pétersbourg sont exclues de la régression, le coefficient estimé reste statistiquement significatif (*t* de Student : -2.29).
 83. OCDE (1997), chapitre II. Seul un nombre relativement restreint de grandes banques moscovites affichaient une proportion substantielle de placements en GKO en 1996 et 1997.
 84. Voir OCDE (1997), chapitre II.
 85. « *O merakh...* (1996) ».
 86. *Nalogovi kodeks* (1998), article 31.
 87. Hendely *et al.* (1998) citent une estimation attribuée au Service fiscal de l'État selon laquelle 80 pour cent des entreprises industrielles accusent des arriérés d'impôts.
 88. Dans une récente enquête de la BERD, moins de 20 pour cent des dirigeants d'entreprise interrogés ont répondu que les avantages fiscaux représentaient une cause importante du recours aux substituts de la monnaie. Plus de 70 pour cent d'entre eux ont invoqué les problèmes de liquidité, tandis que près de 50 pour cent ont mis l'accent sur l'encours de la dette et sur le maintien des niveaux de production [Commander et Mumssen (1998)]. Ces résultats sont similaires à ceux d'une

enquête antérieure du Baromètre économique russe sur les causes du troc : 47 pour cent des dirigeants mentionnaient une pénurie de fonds de roulement, 39 pour cent faisaient état de la volonté d'accélérer la vente de leur production, et 17 pour cent seulement admettaient que l'évasion fiscale jouait un rôle important.

89. Un exemple permettra de clarifier ce point. Pour des raisons de simplicité, on ne prendra en compte que la TVA. Supposons qu'une entreprise vend 100 unités de sa production pour 100 millions de roubles en espèces. Elle conserve 80 millions de roubles et en transfère 20 millions (20 pour cent du total) aux autorités fiscales à titre de règlement de la TVA. Supposons maintenant que l'entreprise réalise 100 unités dans une opération de troc. Si elle acquitte l'impôt avec sa propre production et non en espèces, elle devra d'abord l'équivalent de 20 unités (20 pour cent du total) à l'État. (Cela implique que le prix de troc et le prix de compensation soient identiques, ce qui est à peu près le cas généralement). Toutefois, si elle produit 20 unités de plus pour effectuer ce paiement, ces 20 unités sont comptabilisées comme une production réalisée et donc imposées à 20 pour cent, ainsi de suite. Enfin de compte, l'entreprise devra :

$$\sum_{i=1}^{\infty} (.20)^i (100) = 25 \text{ unités à l'État. Par conséquent, dans un régime de troc, le taux effectif de la TVA passe de 20 à 25 pour cent.}$$

90. Les autorités se sont efforcées de combattre cette pratique : le Décret présidentiel n° 1006 du 23 mai 1994 fait obligation à toutes les entreprises qui ouvrent des comptes bancaires de produire des documents confirmant leur immatriculation auprès des autorités fiscales. Mais il semble bien que ces conditions sont restées en grande partie lettre morte.
91. Voir, par exemple, Volkonskii *et al.* (1998).
92. Commander et Mumssen (1998).
93. Au cours des entretiens avec les administrations régionales, il est apparu régulièrement qu'une bonne partie des accords de compensation étaient planifiés et amorcés par l'administration.
94. Des retards délibérés dans le traitement des documents fiscaux ont été reconnus lors des entretiens avec les responsables de quelques administrations régionales.
95. En 1998, les services du ministère Antimonopole ont déclenché plus de 1 700 actions contre des organismes du pouvoir exécutif, et il en est résulté 749 procès.
96. C'est ce qu'ont fait ressortir constamment les entretiens organisés par l'OCDE avec les autorités antimonopole dans les régions. La documentation sur les opérations de compensation n'était vérifiée dans aucune des 7 régions retenues pour l'étude détaillée. Parallèlement, la plupart des régions examinaient de près toutes les dispositions législatives explicites, mettant au jour nombre de distorsions présumées de la concurrence et prenant des mesures pour contraindre les autorités à annuler les décisions litigieuses.
97. De fait, ce type de problème se produit couramment même en l'absence de corruption. Une entreprise livre un bien ou un service à une tierce partie au titre d'un règlement d'impôt. Mais du fait de l'incapacité d'une autre entreprise de la chaîne d'effectuer une livraison ultérieure, le bénéficiaire budgétaire ne reçoit jamais le « paiement budgétaire » en nature. Dans ce cas, à cause de problèmes de documentation et d'autres règles « locales » régissant les opérations de compensation, il se peut que la première entreprise ne reçoive jamais d'attestation de son règlement.

98. Parmi les autres dispositifs utilisés figurent les congés sans solde et les régimes de temps partiel contraint.
99. On adoptera dans ce chapitre les conventions suivantes : pour les trois niveaux d'administration dans la Fédération de Russie, on qualifiera le niveau supérieur de « fédéral » ou « central ». Pour le deuxième niveau, on emploiera le qualificatif « régional » ou le substantif « sujet de la Fédération ». Le troisième niveau est le niveau « local » ou « municipal ». Les deuxième et troisième niveaux constituent ensemble le niveau « régional consolidé » ou « infranational ».
100. « Concernant les principes fondamentaux... (1991). »
101. « Ob osnovakh nalogovoi... (1991). »
102. « Ob osnovakh budzhetnykh prav... (1993) ».
103. Ces normes ne s'appliquaient pas au Tatarstan, au Bachkortostan et à la République Sakha (Iakoutie), qui ont signé des accords distincts avec l'État fédéral (voir ci-après).
104. « [O formirovanii... (1994)] ».
105. Le décret présidentiel n° 1214 de 1996 a à nouveau limité les compétences des administrations régionales et locales à la liste d'impôts énumérés dans la loi fiscale fondamentale de 1991 (« O priznanii... (1996) »).
106. Voir à ce sujet la section consacrée aux transferts.
107. « O finansovykh osnovakh... (1997) ».
108. « O kontseptsii... (1998) ».
109. Ces dernières années, la Tchétchénie a été quasiment indépendante formellement de la Fédération sur le plan financier.
110. Du fait de cette caractéristique de la TVA, plusieurs études ont conclu que toutes les recettes de cet impôt devaient être centralisées. Voir, par exemple, Keen et McAuley (1996).
111. Voir, par exemple Shleifer et Treisman (1999).
112. Les régions de Saint-Petersbourg, Perm, Nijni Novgorod et du Tatarstan avaient fixé ce taux en 1998 au-dessous du plafond précédent de 22 pour cent. Vu les difficultés financières des régions, se traduisant notamment par d'importants arriérés de salaires dans le secteur relevant du budget, il faut considérer que la plupart des administrations régionales sont tenues politiquement d'appliquer le taux maximum de l'impôt sur les bénéfices.
113. Eigel (1999). Voir également Alexeev et Kurliandskaïa (1998).
114. « Ofinansovykh osnovakh... (1997) ».
115. Ministère des Finances (1999). Dans cet échantillon de 60 pour cent des régions, les normes de répartition au profit des budgets locaux applicables à 5 impôts fédéraux ont été modifiées en moyenne à quatre reprises entre 1997 et 1999. Pour certaines régions, les normes ont été modifiées à sept reprises.
116. Une étude de Euro-Asian Ratings [Eigel (1999)] portant sur 11 villes retenues dans le cadre d'un projet de la BIRD montre que la part des impôts fédéraux attribuée au budget des villes a fortement baissé en 1998.
117. Les impôts régionaux autorisés sont l'impôt sur le patrimoine des entreprises, l'impôt immobilier, la taxe routière, la taxe sur les transports, la taxe sur les casinos et les redevances liées à l'attribution d'autorisations. Parmi onze impôts locaux

- précédemment autorisés par la loi fiscale fondamentale de 1991, les autorités locales ne conservent que l'impôt sur la fortune, l'impôt foncier, la taxe sur la publicité, les droits de succession et les redevances liées à l'attribution d'autorisations. Dans la pratique, une question importante se pose pour ce qui est de la nature du nouvel impôt immobilier régional, car il existe déjà au niveau local un impôt sur la fortune et un impôt foncier.
118. Telle est la conclusion d'une analyse complète des lois, règlements et normes budgétaires réalisée par le ministère des Finances en 1999 [ministère des Finances (1999c)].
 119. « O formirovanii... » (1993).
 120. Cette enquête faisait partie de l'étude commentée dans la note 13. C'est, de loin, la tentative la plus complète qui ait été faite à ce jour pour analyser les compétences en matière de dépenses et la charge que représentent les mandats fédéraux au niveau régional.
 121. Voir, par exemple, Le Houerou et Rutkowski (1996) et Treisman (1996). En revanche, McAuley (1997), Stewart (1997) et Hansen et Kirkow (1997) concluent que les politiques de transfert ont permis de lisser les écarts de revenu, du moins jusqu'à un certain point.
 122. Les aspects de politique économique des programmes de transferts sont examinés par Treisman (1996), Solnik (1995) et Kirkow (1996).
 123. Voir, par exemple, Lavrov (1997a), Martinez-Vasquez et Boex (1998), Morozov (1999), Treisman (1996) et Hanson (1997).
 124. En 1999, le salaire mensuel officiel des directeurs des services financiers des administrations régionales de la Fédération de Russie était compris entre 1 500 et 1 900 roubles, plus 50 à 70 pour cent d'allocations supplémentaires, soit une rémunération officielle de l'ordre de 100 dollars des États-Unis par mois. Même un vice-gouverneur ne touche officiellement que 4 000 à 5 000 roubles par mois (moins de 200 dollars).
 125. Les précédentes méthodes comptables ne permettaient pas une séparation complète entre les véritables recettes et les ressources levées (financement extra-budgétaire du déficit). En 1994, par exemple, alors que les régions ont affiché des excédents budgétaires officiels, 50 sujets de la Fédération ont obtenu des « recettes » sous forme de prêts fédéraux et commerciaux d'un montant total minimum équivalent à 0.7 pour cent du PIB.
 126. Les arriérés de paiements notifiés des administrations nationales concernent presque uniquement les salaires et les subventions aux services publics. Exceptionnellement, les chiffres pour les années 1998 et 1999 incluent les allocations familiales prévues par le mandat fédéral correspondant. Compte tenu de cet élément, le chiffre initial de la « croissance des arriérés budgétaires » au tableau 17 a été réduit en conséquence.
 127. Ce problème a été abordé dans la précédente *Étude économique de la Fédération de Russie* [OCDE (1997)].
 128. Voir, par exemple, Oulioukaev (1997).
 129. Ainsi, la République du Bachkortostan aurait créé en 1997 un Fonds pour le développement scientifique et technique et, parallèlement, un « impôt » représentant 1.5 pour cent des coûts de production des entreprises (en violation de la législation fédérale) [Nazarov (1998)]. L'*oblast* de Smolensk alimente apparemment un Fonds

pour les générations futures au moyen d'une taxe sur les camions en transit dans la région [Latynina (1998)]. Le gouverneur de L'*oblast* de Kemerovo a semble-t-il annoncé la création d'un Fonds d'investissement, pour lequel il a « demandé » aux entreprises de verser 2 pour cent de leurs bénéfices.

130. On l'a vu, ces comptes consistent pour l'essentiel en paiements collectés tout à fait indépendamment du budget. De plus, les administrations peuvent y verser certaines ressources budgétaires excédentaires obtenues en « économisant » sur différents postes de dépenses budgétaires.
131. Ministère des Finances (1999). Pour une analyse des fonds environnementaux extra-budgétaires, voir OCDE/EU/PHARE (1999).
132. Pour une analyse des utilisations des *veksels* et des problèmes qu'ils soulèvent, voir OCDE (1997).
133. Ces données officielles du ministère des Finances omettent de nombreuses catégories de dettes, notamment les dettes contractées avant 1994, les nombreuses émissions de *veksels* au porteur (*neuchtennye*), les obligations résultant de garanties de prêts commerciaux, les agro-obligations et, si l'on juge par le tableau 19 ci-après, certains crédits bancaires.
134. « Ob osnovakh biudzhetykh... (1993) ».
135. « O perevodnom... (1997) ».
136. Les agro-obligations sont à l'origine d'un contentieux particulier entre l'administration fédérale et les administrations régionales. En 1997-98, le gouvernement fédéral a contraint les administrations régionales à émettre ces obligations pour financer des crédits impayés à l'agriculture. Ces crédits avaient été émis en 1996 par le gouvernement fédéral avec la garantie formelle des régions. Compte tenu des précédents historiques, les régions n'avaient aucune raison de penser que ces garanties seraient contraignantes. D'après une source, 32 régions seulement sont parvenues à assurer en totalité le service de ces agro-obligations, tandis que 36 régions, peut-être par défi, ne l'ont pas assuré du tout. En outre, 72 pour cent de ces obligations seraient arrivées à échéance avant le 17 août 1998, ce qui indique que la plupart des défauts de remboursement se sont produits avant la crise financière générale [Frolovsky (1999)].
137. Pour cette estimation, on a présumé que les dettes commerciales existantes seraient remboursées en trois parts égales au cours des trois prochaines années avec un taux d'intérêt annuel de 60 pour cent, les engagements en monnaies étrangères étant calculés au taux de change en vigueur à la mi-1999.
138. Cette forme de séparation nette des fonctions est également préconisée par Shleifer et Treisman (1999).
139. L'élaboration de ce programme s'est amorcée en 1997 et a débouché sur la rédaction d'un « rapport d'orientation » par la Commission gouvernementale pour la réforme économique, en février 1998. Le nouveau gouvernement dirigé par M. Kirienko a approuvé ce rapport et mis sur pied un Groupe de travail tripartite réunissant des représentants du gouvernement, de la Douma et du Conseil de la Fédération, qui a été chargé de poursuivre les travaux. Le décret gouvernemental n° 862 du 30 juillet 1998 a approuvé le rapport d'orientation révisé, tandis qu'une décision du gouvernement Primakov lui a donné un statut officiel en décembre 1998. Sur la base de ce dispositif un plan d'action a été élaboré pour 1999, ainsi qu'un projet de plan pour l'année 2000.

140. La nouvelle méthode prévoit également que la première tranche de 50 pour cent des ressources du Fonds sera allouée aux régions dont les recettes ajustées par habitant sont inférieures à la moyenne nationale, tandis que la seconde tranche sera réservée aux sujets les plus pauvres de la Fédération.
141. Voir, par exemple, Freinkman et Haney (1997), Institut de transition de l'économie (1998), Kouznetsova, Hanson et Sutherland (1999).

Bibliographie

- Aleksashenko, S. (1999a),
Bitva za Rubl, AlmaMater, Moscou.
- Aleksashenko, S, Klepach, A., Osipova, O., et Pukhov, S. (1999b),
«Kuda plyvet rubl?» *Voprosy Ekonomiki*, n° 8, août.
- Alexeev, M. et Kurliandskaia, G. (1998),
«'Second Tier' Fiscal Federalism: Budgetary Relations Between Regional Governments and Municipalities», ronéoté.
- Alfa-bank prakticheski polnostiu ispolzoval kreditnuiu liniu ARKO na razvitie filialnoi seti,
Vestnik «Ekonomika, Finansy» (Severno-zapadnyi raion), 15 septembre 1999.
- Anderson, D. (1998),
«Surrogate Currencies and the Wild Market in Central Siberia», ronéoté, 1998.
- Aukutsionek, S. (1999),
«Barter v Rossiiskoi Promyshlennosti», *Ekonomika i Zhizn*, XX.
- Bahl, R. (1994),
«Revenues and revenue assignment: intergovernmental fiscal relations in the Russian Federation» dans *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*, C.I. Wallich (dir. publ.) Washington, DC, Banque mondiale.
- «Bankrovskii kriziz: tuman rasseivaetsia», (1999),
Document du Centre de Développement (Tsentr razvitiia), *Voprosy Ekonomiki*, pp. 4-42, n° 5, mai.
- Biudzhetni kodeks Rossiiskoi Federatsii (Code budgétaire de la Fédération de Russie),
Loi fédérale n° 145-FZ (31 juillet 1998).
- Biuro ekonomicheskogo analiza, (Bureau d'analyse économique) (1999),
«*Informatsionno-analiticheskii biuletén*», n° 16.
- Buckberg, E. et Pinto, B. (1997),
«How Russia is Becoming a Market Economy: A Policy Maker's Checklist», ronéoté.
- Burawoy, M. et Krotov, P. (1998),
«Involution in the Boreal Construction Industry», ronéoté.
- Clarke, S. (1998),
«Household Survival in a Non-Monetary Market Economy», ronéoté.
- Clement, H. *et al.* (1999),
«Russische und ukrainische Regionen im Transformationsprozess. Darstellung der Wirtschaftskraft einzelner Regionen (Foederationssubjekte) der Russischen Foederation und der Ukraine: Band I» *Osteuropa-Institut Muenchen, Working Paper n° 219/1*.
- Commander, S. et Mumssen, C. (1998),
«Understanding Barter in Russia», *EBRD Working Paper n° 37*, décembre.

- Concernant les principes fondamentaux du système budgétaire et du processus budgétaire,
Loi fédérale n° 1735-1, 10 octobre 1991.
- Desai, P. et Idson, T. (1998),
«To Pay or Not to Pay: Managerial Decision Making and Wage Withholding in Russia», ronéoté.
- Dmitriev, M. (1999),
«Evolutsiia pensionnoi sistema Rossii v usloviakh ekonomicheskogo krizisa » *Voprosy Ekonomiki*, pp. 20-37, n° 10, octobre.
- Earle, J. et Sabirianova, Z. (1999),
«Understanding Wage Arrears in Russia» *SITE Working Paper*, n° 139.
- EconPublica (1996),
«Fiscal Policy and Fiscal Federalism in Russia» *Ronéoté*, Centro di ricerca sull'economia del settore pubblico, universita Commerciale «Luigi Bocconi».
- Eigel, F. (1999),
« Otsenka zhestnosti biudzhetykh ogranichenii dlya mestnykh biudzhetov » (rapport non publié de EA ratings).
- FMI (1999),
«Russian Federation: Recent Economic Developments» IMF Staff Country Report n° 99/100.
- Freikman, L. et Yossifov, P. (1999),
«Decentralization in Regional Fiscal Systems in Russia: Trends and Links to Economic Performance» *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2100.
- Freinkman, L. et Haney, M. (1997),
«What Affects the Russian Regional Governments' Propensity to Subsidize?» *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 1818.
- Freinkman, L. , Treisman, D. et Titov, S. (1998),
«Russian Federation Subnational Budgeting in Russia: Preempting a Potential Crisis», ronéoté, Banque mondiale.
- Frolovsky, I. (1999),
«Regionam pridetsia platit po svoim agroobligatsiam» MFK-Renaissance *Rynok tsenykh bumag* n° 5 (140), pp. 64-65.
- Fukasaku, K. et de Mello Jr, L. R. (1997),
«Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing Countries», document préparé pour le 8^e Forum international sur les perspectives en Amérique latine : *Managing Fiscal Policy in Decentralised Democracies*, Banque Inter-Américaine de Développement et Centre de Développement de l'OCDE, OCDE, Paris 20-21 novembre.
- Gaddy, C. et Ickes, B. (1998),
«A Simple Four-Sector model of Russia's "Virtual" Economy», ronéoté.
- Garvy, G. (1977),
Money, Financial Flows and Credit in the Soviet Union, Cambridge, Ma, Ballinger Publishing Company.
- Gimpelson, V et Lippoldt, D. (1999),
«Labour Turnover in Russia: Evidence from the Administrative Reporting of Enterprises in Four Regions», ronéoté.

- Grossman, G. (1977),
«The “Second Economy” of the USSR,» *Problems of Communism* 26 (septembre-octobre), pp. 25-40.
- Hanson, P. (1997),
«How Many Russias? Russia's Regions and their Adjustment to Economic Change» *The International Spectator*, 32 (1), pp. 39-52.
- Hanson, P. et Kirkov, P. (1998),
«In the Tomsk Oblast: Federal-Regional Issues» OCDE/CCNM *A Regional Approach to Industrial Restructuring in the Tomsk Region, Russian Federation*, pp. 125-154.
- Helf, G. (1994),
«All the Russias: Center, Core and Periphery in Soviet and Post-Soviet Russia». Thèse de Ph.D. non publiée. University of California, Berkeley.
- Hendley, K., Ickes, B., Murrell, P. et Ryterman, R. (1997),
«Observations on the Use of Law by Russian Enterprises» *Post-Soviet Affairs*, vol. 13, n° 1, pp. 19-41.
- Hendley, K., Ickes, B., et Ryterman, R. (1998),
«Remonetizing the Russian Economy», ronéoté, juillet.
- Iakovlev, A.(1994),
«O prichinakh bartera, neplatezhei i ukloneniia ot uplaty nalogov v Rossiiskoi ekonomike» *Voprosy Ekonomiki*, 4, pp. 102-115.
- Institut Ekonomicheskikh Problem Perekhodnogo Perioda (Institut de l'économie en transition) (1998-9),
«Rossiiskii biulleten koniunkturykh oprosov», divers numéros.
- Institut Ekonomicheskikh Problem Perekhodnogo Perioda (Institut de l'économie en transition) (1998a),
Ekonomika Perekhodnogo Perioda: Ocherki ekonomicheskoi politiki postkommunisticheskoi Rossii: 1991-1997, Moscou.
- Institut Ekonomicheskikh Problem Perekhodnogo Perioda (Institut de l'économie en transition) (1998b),
«Réforme des relations budgétaires intergouvernementales dans la Fédération de Russie», ronéoté, Moscou.
- Kasai, T. (1996),
«The structure of the Dual Money Flow in the Former Soviet Economy and Subsequent inflation up to 1992», ronéoté.
- Keen, M. et McAuley, A.(1996),
«Fiscal Policy and Fiscal Federalism in Russia», ronéoté, University of Essex.
- Kirkov, P. (1996),
«Distributional Coalitions, Budgetary Problems and Fiscal Federalism in Russia» *Communist Economies & Economic Transformation*, 8 (3), 277-298.
- Kirkov, P. (1997),
«Russia's Regional Puzzle: Institutional Change and Economic Adaptation» *Communist Economies & Economic Transformation*, 9 (3), 261-287.
- «Kontseptsia reformirovaniia mezhibudzhetykh otnoshenii v Rossiiskoi Federatsii v 1999-2001 godakh», *Rossiiskaia gazeta* n° 151 (8 août 1998).

- Kouznetsova, O., Hanson, P. et Sutherland, D. (1999),
«Reforming Centre-Region Budgetary Relations in Russia» *University of Birmingham, Russian Regional Research Group Working Paper n° 17*.
- Latynina, I. (1998),
«Biudzhetni feodalizm» *Ekspert* (12 janvier).
- Lavrov, A. (1997a),
«Asimetriia biudzhetnogo ustroistva Rossii: problemy i resheniia» *Asimetricnost Federatsii*, Moscou, TACIS-Phare, pp. 99-122.
- Lavrov, A. (1997b),
«Konflikty mezhdru tsentrom i regionami v Rossiiskoi moedeli biudzhetnogo federalizma» *Evolutsiia vzaimootnoshenii tsentra i regionov: ot konfliktov k poisku soglasii*, Moscow, Kompleks-progress, pp. 101-131.
- Lavrov, A. (1998),
«Budget Federalism», ronéoté.
- Le Houerou, P. et Rutkowski, M. (1996),
«Federal Transfers in Russia: Their Impact on Regional Revenues and Incomes» *Comparative Economic Studies* 38 (2/3), 21-44.
- Ledeneva, A. et Seabright, P. (1998),
«Barter in Post-Soviet Societies: What Does it Look Like and Why Does it Matter», ronéoté, décembre.
- Lehman Brothers, (7 mai 1999),
«Formulating a Credible Debt Strategy», *Global Weekly Economic Monitor*,
- Litvack, J. (1994),
«Regional demands and fiscal federalism» in C.I. Wallich, dir. publ. *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*, Washington, DC, Banque mondiale.
- «London Club to Consider Russia's Proposal», *Intercon*, Daily Russia Report, Washington, DC 22 septembre 1999.
- Makarov, V. et Kleiner, G. (1999),
«Barter v Rossii: institutsionalnyii Etap», *Voprosy Ekonomiki*, 4.
- Martinez-Vazquez, J. et Boex, J. (1998),
«Fiscal Decentralization in the Russian Federation: Main Trends and Issues», ronéoté, Georgia State University.
- McAuley, A. (1997),
«The Determinants of Russian Federal-Regional Fiscal Relations: Equity or Political Influence» *Europe-Asia Studies*, 49 (3), 431-444.
- McKinnon, R. (1997),
«Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union» dans *Macroeconomic Dimensions of Public Finance*, M.I. Blejer, et T. Ter-Minassian (dir. publ.) Londres et New York, Routledge.
- Ministerstvo Finansov Rossiiskoi Federatsii (ministère des Finances de la Fédération de Russie) (1999a),
«Obzor ekonomicheskikh pokazatelie,» (préparé par le Groupe d'experts du ministère des Finances), <http://www.minfin.ru/lfs/lfs.htm>, 10 septembre.

- Ministerstvo Finansov Rossiiskoi Federatsii (ministère des Finances de la Fédération de Russie) (1999b),
«Press-reliz ob ispolnenii federalnogo budzheta za pervoe polugodie 1999 goda,»
http://www.minfin.ru/off_inf/156.htm.
- Ministère des Finances de la Fédération de Russie (1999c),
«Expenditure assignments between the levels of the budgetary system of the Russian Federation». Projet du Groupe d'Experts (V. Onishenko) et de l'Institut de recherche financière (A. Igudin) dans le cadre du programme de la BIRD sur la Réforme financière régionale.
- Mokhtari, M., Caner, S. et Kontorovich, V. (1999),
«The Problem of Arrears in the Russian Federation», *Ronéoté*, Georgia State University et U.S. Treasury.
- Monitola, G., Qian, Y. et Weingast, B. (1995),
«Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China» *World Politics*, octobre.
- Morozov, A. (1999),
«Intergovernmental Transfers Reform in the Russian Federation», ronéoté, Banque mondiale.
- Musgrave, R. (1959),
The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy, New York, McGraw-Hill.
- Nalogovyi Kodeks Rossiiskoi Federatsii: Chast pervaya*,
Loi fédérale n° 146-FZ, 31 juillet 1998.
- Nazarov (18 novembre 1998),
«*Monopoliia na kapitalizm v odnom otdelno vziatom regione*» *Nezavisimaia Gazeta*.
- «Neplateji kak detishche biudzheta»,
Ekonomika i Zhizn, n° 19, mai, p. 3.
- Neplateji: i shtyk ne kolei, i pulia ne берет: Mezhdvedomstvennaia balannsovaia komissiia o prichinakh nizkoi sobiraemosti nalogov, «krizisa platejei», i vozmozhnosti vosstanovleniia platejesposobnosti rossiiskikh predpriatii, (Étude de la Commission des bilans intersectoriels sur la «crise des paiements), *Rossiiskaia Gazeta (Vedomstvennoi Prilozhenie)*, 7 mars 1998 (pp. 5-6) et 21 mars 1998 (p. 4).
- North, D et Weingast, B. (1989),
«Constitutions and Commitment: The Evolution of institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England» *Journal of Economic History*, décembre.
- O dopolnitelnikh merakh po mobilizatsii kassovykh postuplenii v federalnyi biudzhzet,
Décret présidentiel RF N 1173 du 7 novembre 1997.
- O finansovykh osnovakh mestnogo samoupravlenie v Rossiiskoi Federatsii
(Concernant les bases financières de l'auto-administration locale dans la Fédération de Russie). Loi fédérale n° 126-FZ, 25 septembre 1997.
- O formirovanii respublikanskogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i vzaimootnosheniakh s biudzhetami subektov Rossiiskoi Federatsii v 1994 godu.
(Concernant la formation du budget républicain de la Fédération de Russie et la relation avec les budgets des sujets de la Fédération en 1994) Décret présidentiel (Oukase) n° 2268, 22 décembre 1993.

- O kontseptsii reformirovaniia mezhibudzhethnykh otnoshenii v Rossiiskoi Federatsii v 1999-2001 godakh,
Arrêté gouvernemental (postanovlenie) n° 832, Rossiiskaïa gazeta n° 151, 8 août 1999.
- O merakh po povysheniiu sobiraemosti nalagov i drugikh obiazatelnnykh platezhei i uporiadocheniiu nalichnogo i beznalichnogo denezhnogo oborota.
Décret présidentiel n° 4144 du 18 août 1996.
- O merakh po restrukturalizatsii bankovskoi sistemy Rossiiskoi Federatsii,
Banque centrale et Praesidium du gouvernement de la Fédération de Russie,
21 novembre 1999.
- O nesolstaitelnosti (bankrotstve) kreditnykh organizatsii, (Concernant l'insolvabilité (faillite) des organismes de crédit),
Loi fédérale n° 40-FZ du 25 février 1999.
- O novatsii po gosudarstvennym tsenym bumagam, (Concernant la rénovation des titres publics),
Arrêté gouvernemental (rasporiazhenie) n° 1787-P, 12 décembre 1998.
- O perevodnom i prostom veksele (Concernant les lettres de change et les billets à ordre),
Loi fédérale n° 48-FZ, 11 mars 1997.
- O poriadke vypuska organami ispolnitelnoi vlasti subektov Rossiiskoi Federatsii vneshnikh obligatsionnykh zaimov (Concernant les procédures d'émission d'obligations à l'étranger par les dirigeants des sujets de la Fédération de Russie).
Décret présidentiel n° RF N 696, 9 juin 1998.
- «O prichinakh bartera, neplatezhei i ukлонenia ot uplaty nalagov v Rossiiskoi Ekonomike» (1994)
Voprosy Ekonomiki: 4 pp. 102-115.
- O priznanii utrativshim silu punkta 7 ukaza Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 22 dekabria 1993 g. N 2268 «O formirovanii respublikanskogo biudzheta Rossiiskoi Federatsii i vzaimootnosheniiax s biudzhetaми subektov Rossiiskoi Federatsii v 1994 godu,
Décret présidentiel (Ukaz) n° 1214, 18 août 1996.
- O restrukturalizatsii kreditnykh organizatsii, (Concernant la restructuration des organismes de crédit),
Loi fédérale n° 144-FZ, 8 juillet 1999.
- O rynke tsennykh bumag (Concernant le marché des valeurs mobilières),
Loi fédérale n° 39-FZ, 22 avril 1996.
- O tsentralnom banke Rossiiskoi Federatsii (Banque Rossii), Loi fédérale sur la Banque Centrale de Russie, n° 65-FZ, 22 avril 1995.
- O vnesenii dopolnenii v Federalnyi Zakon «O tsentralnom banke rossiiskoi federatsii (Banque Rossii)», i Federalnyi Zakon «O rynke tsennykh bumag», (Loi fédérale concernant des additifs aux lois sur la Banque centrale de Russie et sur les marchés de valeurs mobilières), Loi fédérale n° 139-FZ, 8 juillet 1999.
- O vnesenii izmenenii i dopolnenii v chast pervuiu Nalogovogo Kodeksa Rossiiskoi Federatsii, (Concernant l'introduction de modifications et d'additifs à la première partie du Code des impôts de la Fédération de Russie).
Loi fédérale n° 154-F3, 9 juillet 1999.
- Oates, W. (1972),
Fiscal Federalism, New York, Harcourt Brace.

- Ob osnovakh biudzhetykh prav i prav po formirovaniu i ispolzovaniu vnebiudzhetykh fondov predstavitelnykh i ispolnitelnykh organov gosudarstvennoi vlasti respublik v sostave Rossiiskoi Federatsii, avtonomnoi oblasti, avtonomykh okrugov, kraev, oblastei, gorodov Moskvy i Sankt-Peterburga, organov mestnogo samoupravleniia (Concernant les principes des droits budgétaires et les droits de créer et d'utiliser des fonds extrabudgétaires des organes législatifs et exécutifs des Républiques de la Fédération de Russie, des oblasts autonomes, des okrug autonomes, des kraï, des oblast, des villes de Moscou et de Saint-Petersbourg et des organes locaux auto-administrés). Loi fédérale n° 4807-1, 15 avril 1993.
- Ob osnovakh nalogovoi sistemy v Rossiiskoi Federatsii (Concernant les principes fondamentaux du système d'imposition dans la Fédération de Russie).
Loi fédérale n° N 2118-1, 27 décembre 1991.
- Ob osobennostiakh emissii i obrashcheniia gosudarstvennykh i municipalnykh tsennykh bumag (Concernant les caractéristiques de l'émission et de la circulation des titres d'État et municipaux),
Loi fédérale n° 136-FZ, 29 juillet 1998.
- Obzor ekonomicheskoi politiki v Rossii za 1998 god*,
Bureau d'analyse économique (Biuro ekonomicheskogo analiza), Rossnep, Moscou, 1999.
- OCDE (1997),
Études économique de l'OCDE : La Fédération de Russie, Paris.
- OCDE (1998),
Examen des politiques agricoles : Fédération de Russie, Paris.
- OCDE (1999),
Examen des performances environnementales de la Fédération de Russie, rapport principal, Paris.
- OCDE/EU PHARE (1999),
Sourcebook on Environmental Funds in Economies in Transition, Paris.
- Osnovnye napravleniia edinoi gosudarstvennoi denezhno-kreditnoi politiki na 1999 god, (Programme de la Banque centrale pour 1999, présenté à la Douma le 1^{er} décembre 1998 conformément à l'article 44 de la Loi sur la Banque centrale), *Kommersant Daily*, 8 décembre 1998.
- Oulioukaev, A. (1997),
« Poslednii resurs bedniakov, » *Novoe Vremia*, n° 5.
- Parikh, S. et Weingast, B. (1997),
« A Comparative Theory of Federalism », ronéoté.
- Polterovich, V. (1998),
« Institutsionalnye lovushki i ekonomicheskie reform », *Discussion paper of the New Economic School*, Moscou.
- Prezident podpisal federalnyi zakon o restrukturizatsii kreditnykh organizatsii, i spetsialisty ARKO v strochnom poriadke zanialis 'podgonkoi' pod nego svoikh vnutrennikh dokumentov, *Ezhednevnik banki i birzhi*, édition Internet, 12 juillet 1999.
- Résumé du Programme de refinancement GKO/OFZ pour les non-résidents, ministère des Finances de la Fédération de Russie,
http://www.minfin.ru/off_inf/112.htm, 26 mars 1999.

- Rossiiskii Biulleten Koniukturykh Oprosov,
Institut de l'économie en transition (Institut Ekonomicheskikh Problem Perekhodnogo Perioda), divers numéros, 1998-99.
- Rubchenko, M. (1998),
« *Mifi biudzhethnogo federalizma* » *Ekspert* (30 novembre).
- « Russian Banking Sector: At the Crossroads », Troika Dialog Research, juin 1999.
- « Russian Banking System », Report of EU Vedi, 1999.
- Rutkowski, M. (1999),
« Russia's Social Protection Malaise: Key Reform Priorities as a Response to the Present Crisis », *World Bank Social Protection Discussion Paper* n° 9909.
- Shleifer, A et Treisman, D. (1999),
Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia, Cambridge, Ma, The MIT Press.
à paraître.
- Shleifer, A. et Vishny, R. (1998),
The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures, Cambridge, Ma, Harvard University Press.
- Soglasheniie o sotrudnichestve po stabilizatsii polozheniia v ekonomike RF,
(« Accord » sur les prix, les paiements et les substituts de la monnaie dans l'industrie russe, élaboré par le Gouvernement russe), *Kommersant*, 16 juin 1999.
- Solnick, S. (1995),
« Federal Bargaining in Russia » *East European Constitutional Review* (automne), 52-58.
- Stewart, K. (1997),
« Are Intergovernmental Transfers in Russia Equalizing? » UNICEF *Innocenti Occasional Papers* n° 59.
- Svistunov, P. (1999),
« Subnatsionalnye zaimstvovaniia v Rossiiskoi Federatsii » (Rapport non publié de EA ratings).
- « Tekushchee sostoiianiie bankovskoi sistemy, (Obzor) », Banque Centrale de Russie, (<http://www.cbr.ru/system/overview.html>)
- Tiebout, C. (1956),
« A Pure Theory of Local Expenditures » *Journal of Political Economy*, 64 (5), 416-424.
- Treisman, D. (1996),
« The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia » *British Journal of Political Science*, 26, 299-335.
- Treisman, D. (1998a),
« Deciphering Russia's Federal Finance: Fiscal Appeasement in 1995 and 1996 » *Europe-Asia Studies*, 50 (5), 893-906.
- Treisman, Daniel (1998b),
« Fiscal Redistribution in a Fragile Federation: Moscow and the Regions in 1994 » *British Journal of Political Science*, 28, 185-222.
- Treisman, Daniel (1999a),
« The Causes of Corruption: A Cross-National Study », ronéoté.
- Treisman, Daniel (1999b),
« Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity? », ronéoté.

- Treisman, Daniel (1999c),
«Tax Evasion and Regional Fiscal Protection» in Federal States: A Model with Evidence from Russia», ronéoté.
- Tsentr agroprodovolstvennoi ekonomiki,
Biulleten, n° 1 (1), 1999.
- Tsentr razvitiia (Centre de développement) (1999),
«Obozreniie», n° 6, <http://www.dcenter.ru:8101/obzor/index.htm>, 13 septembre.
- Vestnik «Ekonomika, Finansy (severno-zapadnyi raion) 15 septembre 1999.*
- Volkonskii, V., Gurevich, E., Kuzovkin, A., et Saburov, E. (1998),
«Analiz vlianiia formy raketov na urovni tsen» *Ekonomika i Matematicheskie Metody*:
vol. 34: 4.
- Wallich, C., dir. publ. (1994),
Russia and the Challenge of Fiscal Federalism, Washington, DC, Banque mondiale.
- Weingast, B. (1992),
«The Economic Role of Political Institutions» *Institute for Policy Reform*, Working paper
n° IPR46.
- Weingast, B. (1995),
«The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth» *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11, printemps.
- Woodruff, D. (1998a),
«Making Money: The Political Economy of Post-Soviet Russia», manuscrit.
- Woodruff, D. (1998b),
«Prospects for Monetary Consolidation in Russia After the August Crisis», ronéoté.
- Woodruff, D. (1999),
Money Unmade: Barter and the fate of Russian Capitalism, Cornell U.
- Yudaeva, K. et Gorban, M. (1999),
«Health and Health Care,» *Russian Economic Trends Quarterly*, 8 (2).
- Zaiavlenie Pravitelstva Rossiiskoi Federatsii i Tsentralnogo Banka Rossiiskoi Federatsii ob Ekonomicheskoi Politiki na 1999 goda*, (Mémorandum du gouvernement russe et de la Banque Centrale sur la politique économique en 1999), <http://www.minfin.ru/Ssrd/Ssrd.htm>, 1999.
- Zhukov, P.«Leniviy sobstvennik sredi 'velikikh kombinatorov'» *Ekonomika i Zhizn*, p. 1,
n° 15 (8761).
- Zhuravskaia, E. V (1999),
«Inter-Governmental Relations in Russia» *Russian Economic Trends* 8 (1), 44-47.
- Zhuravskaia, E. (1998),
«Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style», ronéoté,
Harvard University.

Annexe I

Affectation des dépenses dans la Fédération de Russie

Affectation des dépenses dans la Fédération de Russie

Dépenses	Budget fédéral	Budgets régionaux	Budgets locaux
Administration publique	Organismes fédéraux, y compris les Directions locales	Organismes régionaux ; cofinancement ; organismes fédéraux implantés au niveau régional	Organismes locaux ; cofinancement ; organismes fédéraux et régionaux implantés localement
Relations extérieures	Missions à l'étranger, obligations au titre de la dette extérieure, emprunts à l'étranger	Projets et programmes individuels	
Défense	Toutes dépenses	Logement des militaires	Cofinancement des bureaux de conscription et d'engagement
Maintien de l'ordre	Tribunaux, Parquets, troupes du ministère de l'Intérieur, services de répression, prisons, agences de sécurité nationale, gardes-frontières, bureaux des douanes	Services de répression (milice et police routière), sapeurs-pompiers, notaires, cofinancement des tribunaux	Police municipale, inspecteurs de district, protection des mineurs
Science et recherche	Toutes dépenses		
Secteur manufacturier, production d'énergie et industries du bâtiment	Subventions aux industries extractives, à la production d'électricité nucléaire, programmes de conversion, programmes d'investissement fédéraux	Subventions aux entreprises	Subventions aux prix des combustibles et des produits alimentaires
Agriculture et pêche	Maintien des stocks alimentaires fédéraux, prêts saisonniers, subventions	Subventions à l'élevage, maintien de stocks alimentaires régionaux, amélioration des terres	Services vétérinaires, structures sociales des entreprises agricoles
Programmes environnementaux	Météorologie, géodésie, programmes fédéraux liés à la cartographie	Programmes régionaux	Programmes individuels
Transports et communications	Routes nationales et inter-régionales, communications, services du courrier	Services intrarégionaux, y compris le navetage, les routes, les télécommunications	Services de transports urbains et de navetage, subventions tarifaires, voies urbaines
Logement et services d'utilité publique		Achat centralisé de combustibles, investissements en capital	Subventions au logement, eau, égouts, chauffage, aménagement des sites et élimination des déchets

Affectation des dépenses dans la Fédération de Russie (suite)

Dépenses	Budget fédéral	Budgets régionaux	Budgets locaux
Éducation	Enseignement supérieur, une partie de la formation professionnelle secondaire	Quelques écoles supérieures, universités et écoles professionnelles secondaires ; établissements spécialisés, internats	Établissements secondaires polyvalents, crèches et jardins d'enfants
Soins médicaux, hygiène et sports	Centres médicaux fédéraux, services sanitaires et épidémiologiques	Hôpitaux spécialisés, polycliniques et cliniques ; indemnités d'assurance- maladie aux chômeurs	Hôpitaux municipaux et de district, cliniques de jour, centres paramédicaux et obstétriques, services d'urgence, achat de médicaments pour les orphelinats et les asiles, installations de sports et de loisirs
Culture et arts	Infrastructures individuelles et manifestations	Infrastructures individuelles (théâtres, musées) et manifestations, archives	Bibliothèques publiques, centres communautaires, parcs
Politique sociale	Contributions à la caisse de retraite, pensions des militaires retraités, allocations spécifiques, programmes fédéraux	Institutions sociales (établissements d'accueil spécialisés pour les personnes âgées et les invalides)	Allocations et privilèges fixés par les lois fédérales, filet de protection sociale
Service de la dette	Dette fédérale intérieure et extérieure	Dette régionale	Dette locale
Transferts aux budgets des niveaux inférieurs	Transferts aux sujets de la Fédération et aux villes fermées	Transferts aux municipalités	Transferts aux villes, localités et administrations rurales

Source : Ministère des Finances (1999c), entretiens de l'OCDE avec des fonctionnaires régionaux et locaux ; budgets fédéraux et régionaux 1997 - 1999 ; Martinez-Vazquez et Boex (1998).

Annexe II

Le cadre juridique des emprunts infranationaux

Le cadre juridique des emprunts infranationaux

Législation	Loi fédérale sur Le marché des valeurs mobilières (N° 39-FZ, 1996)	Loi fédérale sur Les fondements financiers de l'auto-administration locale. (N° 126-FZ, 1997)	Décret présidentiel sur Les procédures d'émission d'obligations étrangères par les dirigeants des sujets de la Fédération de Russie (N° RF N 696,1998)	Code budgétaire (N° 145-FZ, 1998)		Loi fédérale sur Les caractéristiques de l'émission et de la mise en circulation des titres d'Etat et municipaux (N° 136-FZ, 1998)	Loi fédérale sur Les droits budgétaires des sujets de la Fédération de Russie (N° 4807-1, 1993)	
	Régionale et municipale	Municipale	Régionale	Régionale	Municipale	Régionale	Municipale	Régionale et municipale
Objet de la réglementation	Titres	Toutes obligations au titre de la dette	Titres	Toutes obligations au titre de la dette y compris les garanties		Titres	Toutes obligations au titre de la dette	
Source d'emprunt	Interne	Interne	Externe	Interne et externe		Interne et externe	Interne	
Volume total de la dette échue	Fixé de façon indépendante	15 pour cent des dépenses budgétaires	30 pour cent des recettes propres	15 pour cent des recettes propres		Non spécifié	Conformément à la réglementation	
Limites du financement du déficit	Non spécifiées	Non spécifiées	Non spécifiées	Financement du déficit limité à 30 % des recettes propres	Financement du déficit limité à 30 % des recettes propres	Financement du déficit limité à 15 % des recettes propres	Financement du déficit limité à 15 % des recettes propres	Non spécifiées
Limites du service de la dette	Non spécifiées	Non spécifiées	15 pour cent des recettes propres	15 pour cent des dépenses totales		15 pour cent des dépenses totales	Non spécifiées	
Emploi des fonds empruntés	Non spécifié	Prêts pour les programmes de développement	Réforme budgétaire	Financement du déficit		Financement du déficit	Investissement	
Comptabilisation	Enregistrement des émissions de titres auprès du ministère des Finances	Conformément à la législation	Enregistrement des émissions de titres auprès du ministère des Finances	Enregistrement des émissions, agrément législatif, tenue du Livre de la dette		Enregistrement des émissions, agrément législatif	En accord avec la législation	
Droits des prêteurs	Non spécifiés	Non spécifiés	Notes attribuées par deux agences de notation	Non spécifiés		Notes attribuées par deux agences de notation	Non spécifiés	

STATISTIQUES DE BASE :
COMPARAISONS INTERNATIONALES

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES

	Unités	Période de référence ¹	Australie	Autriche	Belgique	Canada	Répub. tchèque	Danemark	Finlande	France	Allemagne	Grèce
Population												
Total	Milliers	1996	18 289	8 060	10 157	29 964	10 316	5 262	5 125	58 380	81 877	10 465
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1996	2	96	333	3	131	122	15	106	229	79
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1996	1.3	0.6	0.3	1.3	0	0.3	0.4	0.5	3	0.5
Emploi												
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	1996	8 344	3 737 (94)	3 675 (95)	13 676	4 918	2 593	2 087	21 951	35 360	3 824 (95)
dont : Agriculture	% de l'ECN	1996	5.1	7.2 (94)	2.5 (95)	4.1	6.3	4	7.1	4.6	3.3	20.4 (95)
Industrie	% de l'ECN	1996	22.5	33.2 (94)	26.7 (95)	22.8	42	27	27.6	25.9	37.5	23.2 (95)
Services	% de l'ECN	1996	72.4	59.6 (94)	71.4 (95)	73.1	51.7	69	65.3	69.5	59.1	56.4 (95)
Produit intérieur brut (PIB)												
Aux prix et taux de change courants	Milliards de \$EU	1996	398.9	228.7	268.2	579.2	56.2	174.9	125.1	1 536.6	2 353.5	91.2 (95)
Par habitant	\$EU	1996	21 812	28 384	26 409	19 330	5 445	33 230	24 420	26 323	28 738	8 722 (95)
Aux prix et PPA courants ³	Milliards de \$EU	1996	372.7	172.4	222	645.1	..	118	96.7	1 198.6	1 736.1	133.5
Par habitant	\$EU	1996	20 376	21 395	21 856	21 529	..	22 418	18 871	20 533	21 200	12 743
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	3.9	1.6	1.2	2.2	2	2.2	1.6	1.2	1.4	1.3 (95)
Formation brute de capital fixe (FBCF)												
% du PIB		1996	20.3	23.8	17.3	17.7	33	16.7	16.1	17.4	20.6	17 (95)
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	10.2 (95)	8.8 (95)	7.5 (95)	6.6	..	7.9 (95)	6.4 (95)	7.8	7.6	7.7 (95)
Construction de logements	% du PIB	1996	4.6 (95)	5.9 (95)	4.6 (95)	5.4	..	3.2 (95)	3.5 (95)	4.4	7.3	3.3 (95)
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	5.6	2.1	0.3	2.2	9.4	2	-4.1	-1.5	0.2	0.5 (95)
Taux d'épargne brute⁴												
% du PIB		1996	18	21.9	22.2	17.8	..	17.6	19.6	18.7	20	16 (95)
Ensemble des administrations publiques												
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1996	17	19.8	14.5	18.7	21.5	25.2	21.9	19.4	19.8	20.8 (95)
Emplois courants ⁵	% du PIB	1995	35.6	48.6	52.2	45.8	..	59.6	55.9	50.9	46.6	52.1
Ressources courantes	% du PIB	1995	34.9	47.4	49.9	42.7	..	58.1	52.8	46.9	45.9	45
Apports nets d'aide publique au développement												
% du PNB		1995	0.36	0.33	0.38	0.38	..	0.96	0.32	0.55	0.31	0.13
Indicateurs du niveau de vie												
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	\$EU	1996	12 596	12 152	13 793	12 959	..	12 027	10 282	12 506	12 244	9 473
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1994	460	433	416	466	282	312	368	430	488	199
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1994	496	466	449	576	209	604	551	547	483 ⁸	478
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1993	489	479	453	618	476	538	504	412	559	202
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1995	2.2 (91)	2.7	3.7 (94)	2.2	2.9	2.9 (94)	2.8	2.9	3.4	3.9 (94)
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre	1995	5.7	5.4	7.6 (94)	6.3 (94)	7.7	5.5	4	5.8 (94)	5.3	8.1
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)												
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1996	1.7	5.2	2.7	2.4	..	3.2	3.8	2.6	4.2	11.8
Prix à la consommation	%	1996	2.4	2.9	2.2	1.4	11.9	1.9	1.5	2	3.1	11.6
Commerce extérieur												
Exportations de marchandises, fob*	Millions de \$EU	1996	60 288	57 870	170 223 ⁷	202 320	21 910	51 030	40 576	288 450	521 263	11 501
En pourcentage du PIB	%	1996	15.1	25.3	63.5	34.9	39	29.2	32.4	18.8	22.1	12.9 (95)
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	7.5	7.1	7.6	9.7	..	6.2	12.1	6.3	5.4	5.8
Importations de marchandises, caf ⁸	Millions de \$EU	1996	61 374	67 376	160 917 ⁷	170 931	27 721	44 987	30 911	271 348	455 741	27 402
En pourcentage du PIB	%	1996	15.4	29.5	60	29.5	49.3	25.7	24.7	17.7	19.4	30.4 (95)
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	9.7	5.9	5.9	7.7	..	5.6	7.3	3.9	3.3	6.6
Réserves officielles totales⁶												
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1996	10 107	15 901	11 789 ⁷	14 202	8 590	9 834	4 810	18 635	57 844	12 171
		1996	2	2.8	0.9	1	..	2.6	1.9	0.8	1.5	5.3

* 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. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Y compris les constructions non résidentielles.

10. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

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	Hongrie	Islande	Irlande	Italie	Japon	Corée	Luxembourg	Mexique	Pays-Bas	Nouvelle-Zélande
Population												
Total	Milliers	1996	10 193	270	3 621	57 473	125 864	45 545	418	96 582	15 494	3 640
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1996	77	3	52	191	333	458	161	48	380	14
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1996	-0.3	1.1	0.2	0	0.4	1	1.3	2	0.6	1.1
Emploi												
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	1996	3 605	142	1 307	20 036	64 860	20 764	212 (95)	32 385 (95)	6 983	1 688
dont : Agriculture	% de l'ECN	1996	8.4	9.2	10.7	7	5.5	11.6	2.8 (95)	23.5 (95)	3.9	9.5
Industrie	% de l'ECN	1996	33	23.9	27.2	32.1	33.3	32.5	30.7 (90)	21.7 (95)	22.4	24.6
Services	% de l'ECN	1996	58.6	66.2	62.3	60.9	61.2	55.9	66.1 (90)	54.8 (95)	73.8	65.9
Produit intérieur brut (PIB)												
Aux prix et taux de change courants	Milliards de \$EU	1996	43.7 (95)	7.3	70.7	1 214.2	4 595.2	484.8	17	329.4	396	65.9
Par habitant	\$EU	1996	4 273 (95)	27 076	19 525	21 127	36 509	10 644	40 791	3 411	25 511	18 093
Aux prix et PPA courants ³	Milliards de \$EU	1996	..	6.3	68.8	1 148	2 924.5	618.5	13.5	751.1	324.5	63.6
Par habitant	\$EU	1996	..	23 242	18 988	19 974	23 235	13 580	32 416	7 776	20 905	17 473
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	-2.4 (95)	1.5	7.1	1	1.5	7.1	4.8	1.7	2.3	3.7
Formation brute de capital fixe (FBCF)												
% du PIB		1996	19.3 (95)	17.5	17.2	17	29.7	36.8	20.8	18	19.7	20.9
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	..	6.7	5.5 (95)	8.8	10.1 (95)	13	..	8.8	9.4	10
Construction de logements	% du PIB	1996	..	3.9	4.9 (95)	4.5	5.3 (95)	7.6	..	4.7	5	5.6
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	-0.9 (95)	-1.4	6	-1.4	1.3	6.9	0.2	-0.7	2.2	9.6
Taux d'épargne brute⁴												
% du PIB		1996	..	15.6	21.7	20.5	31.4	34.2	37.5	22.7	25.7	16
Ensemble des administrations publiques												
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1996	24.9 (95)	20.8	14.1	16.4	9.7	10.6	13.6	9.7 ¹⁰	14	14.4
Emplois courants ⁵	% du PIB	1995	..	35.1	39.2 (94)	49.5	28.5	15.1	..	..	51.8	..
Ressources courantes	% du PIB	1995	..	36	39.3 (94)	44.5	32	25.1	..	..	50	..
Apports nets d'aide publique au développement												
% du PNB		1995	..	..	0.29	0.15	0.28	0.03	0.36	..	0.81	0.23
Indicateurs du niveau de vie												
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	\$EU	1996	..	14 244	10 020	12 224	13 912	7 354	17 811	5 045	12 477	10 895
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1994	212	434	264	517	342	115	544	91	383	457
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1994	170	557	350	429	480	397	564	93	509	470
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1993	427	335	301	429	618	215	261	150	491	..
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1995	3.4	3.9 (94)	3.4	3.0 (94)	1.7	1.6 (92)	1.8 (94)	1.1	2.2 (93)	1.6
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre	1995	11	6.1	6.3	6.6 (94)	4.3	9	5.3 (94)	17 (94)	5.5	7.2 (94)
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)												
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1996	..	..	3.7	3.5	1.8	..	..	-1.6	2.4	1.5
Prix à la consommation	%	1996	23.2	2.6	2.2	4.5	0.7	5.3	2.4	19.7	2.5	2
Commerce extérieur												
Exportations de marchandises, fob*	Millions de \$EU	1996	15 674	1 891	48 416	250 842	411 067	129 715	..	96 000	203 953	14 316
En pourcentage du PIB	%	1996	35.9	26	68.5	20.7	8.9	26.8	..	29.1	51.5	21.7
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	8.9	4	14.8	8.2	5.5	12.5	..	17.6	8.9	8.2
Importations de marchandises, caf ⁸	Millions de \$EU	1996	18 105	2 032	35 763	206 904	349 149	150 340	..	89 469	184 389	14 682
En pourcentage du PIB	%	1996	41.4	27.9	50.6	17	7.6	31	..	27.2	46.6	22.3
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	9.6	3.4	11.5	2.5	8	13.9	..	12.4	7.8	11.8
Réserves officielles totales⁶												
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1996	6 812	316	5 706	31 954	150 663	23 670	..	13 514	18 615	4 140
		1996	..	1.9	1.9	1.9	5.2	..	..	1.8	1.2	3.4

* 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. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Y compris les constructions non résidentielles.

10. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

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	Pologne	Portugal	Espagne	Suède	Suisse	Turquie	Royaume-Uni	États-Unis
Population											
Total	Milliers	1996	4 370	38 618	9 935	39 270	8 901	7 085	62 695	58 782	265 557
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1996	13	123	108	78	20	172	80	240	28
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1996	0.5	0.3	-0.1	0.2	0.6	0.8	2	0.3	1
Emploi											
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	1996	2 110	14 977	4 475	12 394	3 963	3 803	20 895	26 088	126 708
dont : Agriculture	% de l'ECN	1996	5.2	22.1	12.2	8.7	2.9	4.5	44.9	2	2.8
Industrie	% de l'ECN	1996	23.4 (95)	31.7	31.4	29.7	26.1	27.7	22	27.4	23.8
Services	% de l'ECN	1996	71.5 (95)	46.2	56.4	61.6	71	67.4	33.1	71	73.3
Produit intérieur brut (PIB)											
Aux prix et taux de change courants	Milliards de \$EU	1996	157.8	117.9 (95)	103.6	584.9	251.7	294.3	181.5	1 153.4	7 388.1
Par habitant	\$EU	1996	36 020	3 057 (95)	10 425	14 894	28 283	41 411	2 894	19 621	27 821
Aux prix et PPA courants ³	Milliards de \$EU	1996	106.7	..	130.1	587.2	171.4	180.6	383.3	1 095.5	7 388.1
Par habitant	\$EU	1996	24 364	..	13 100	14 954	19 258	25 402	6 114	18 636	27 821
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	4.1	2.2 (95)	1.5	1.3	1	0.1	4.4	2.2	2.8
Formation brute de capital fixe (FBCF)											
	% du PIB	1996	20.5	17.1 (95)	24.1	20.1	14.8	20.2	25	15.5	17.6
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	8.4	..	11.7 (93)	6.1 (95)	7.9	9.3	11.9	7.6	8.3 (95)
Construction de logements	% du PIB	1996	2.6 (94)	..	5.2 (93)	4.3 (95)	1.9	11 ⁹	8.4 (95)	3	4.1 (95)
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	2.8	5.4 (95)	2.2	-1	-2.6	-0.8	6.9	1.3	6.9
Taux d'épargne brute⁴											
	% du PIB	1996	29.9	..	21.6	20.7	16	27.1	22.3	14.6	16.6
Ensemble des administrations publiques											
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1996	20.5	16.9 (95)	18.5	16.3	26.2	14.3	11.6	21.1	15.6
Emplois courants ⁵	% du PIB	1995	45.8	..	42.5 (93)	41.2	63.8	47.7	..	42.3 (94)	34.3
Ressources courantes	% du PIB	1995	50.9	..	39.8 (93)	37.9	57.5	53.8	..	37.2 (94)	32.1
Apports nets d'aide publique au développement											
	% du PNB	1995	0.87	..	0.27	0.24	0.77	0.34	0.07	0.28	0.1
Indicateurs du niveau de vie											
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	\$EU	1996	11 593	..	8 522	9 339	10 096	15 632	4 130	11 865	18 908
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1994	381	186	357	351	406 (93)	451	47	372	565
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1994	554	131	350	371	683	597	201	489	602
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1993	427	298	190	400	470	400	176	435	816
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1995	2.8	2.3	3	4.1 (93)	3.1	3.1 (94)	1.2	1.6 (94)	2.6 (94)
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre	1995	4	13.6	7.4	6 (94)	4	5	46.8 (94)	6.2 (94)	8 (94)
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)											
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1996	3.2	..	..	5.8	4.8	..	..	4.9	2.7
Prix à la consommation	%	1996	1.9	..	5.6	4.7	2.7	2.2	81.6	2.7	2.9
Commerce extérieur											
Exportations de marchandises, fob*	Millions de \$EU	1996	49 576	24 417	24 614	102 067	84 836	79 581	23 301	259 941	625 075
En pourcentage du PIB	%	1996	31.4	20.7	23.8	17.5	33.7	27	12.8	22.5	8.5
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	7.8	..	8.6	11.2	9	5.3	11.1	7	8.2
Importations de marchandises, caf*	Millions de \$EU	1996	35 575	37 185	35 192	121 838	66 825	78 052	43 094	287 033	795 289
En pourcentage du PIB	%	1996	22.5	31.5	34	20.8	26.5	26.5	23.7	24.9	10.8
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	6.9	..	6.1	5.5	6	3.2	15.1	6.5	10.3
Réserves officielles totales⁶											
	Millions de DTS	1996	18 441	12 409	11 070	40 284	13 288	26 727	11 430	27 745	44 536
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1996	6.2	..	3.8	4	2.4	4.1	3.2	1.2	0.7

* 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. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Y compris les constructions non résidentielles.

10. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

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.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2000 37 2 P) ISBN 92-64-27537-1 – n° 51108 2000
ISSN 0304-3363