

OECD Reviews of Regulatory Reform

RUSSIA

**BUILDING RULES
FOR THE MARKET**



Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation

Russie

Établir des règles pour le marché



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Also available in English under the title:

OECD Reviews of Regulatory Reform

Russia

Building Rules for the Market

© OCDE 2005

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Avant-propos

L'examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Russie s'inscrit dans la série de rapports nationaux rédigés dans le contexte du Programme de réforme de la réglementation conduit par l'OCDE, en application du mandat conféré en 1997 par les ministres des pays de l'OCDE.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation de 21 pays membres. Ces examens ont pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité de la réglementation – c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, la croissance économique et la réalisation d'importants objectifs sociaux. L'examen s'appuie sur deux instruments importants : La Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle et le Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire et mettent l'accent sur la capacité du gouvernement à gérer la réforme de la réglementation, sur la politique de la concurrence et sa mise en œuvre, sur l'ouverture des marchés et sur la réglementation applicable à des secteurs particuliers dans le contexte de la situation macroéconomique à moyen terme.

Dans l'ensemble, les examens montrent qu'un programme de réforme de la réglementation bien structuré et efficacement mis en œuvre peut grandement contribuer à l'amélioration des performances économiques et du bien-être social. Une réforme de la réglementation efficace stimule la croissance économique, la création d'emploi, l'innovation, l'investissement et les nouveaux secteurs d'activité, et contribue également à faire baisser les prix et à élargir le choix offert aux consommateurs. Des réformes de la réglementation de grande envergure permettent d'obtenir des résultats plus rapidement que les approches fragmentaires, et elles aident les pays à s'adapter plus rapidement et plus facilement à l'évolution de la situation et à l'impact des facteurs externes. Dans le même temps, un programme de réforme équilibré doit tenir compte des préoccupations sociales. Dans certains secteurs, l'ajustement a été douloureux mais l'expérience montre que ces coûts peuvent être réduits si la réforme s'accompagne de mesures de soutien, notamment de politiques actives du marché du travail.

L'allègement et la réforme de la réglementation constituent des volets essentiels d'un vaste programme de réforme, mais l'expérience montre également que, sur un marché plus concurrentiel et plus efficace, de nouvelles réglementations et institutions sont parfois nécessaires pour assurer la compatibilité des objectifs publics et privés, notamment dans les domaines de la santé, de l'environnement et de la protection des consommateurs. Une impulsion politique durable et systématique est en outre essentielle pour mener avec succès la réforme, et un dialogue transparent et informé avec le public sur les coûts et les avantages des réformes est indispensable pour susciter durablement une large adhésion de l'opinion publique.

Les propositions d'action formulées dans les examens peuvent soulever des difficultés dans chacun des pays concernés. Toutefois, le caractère approfondi des examens et les efforts déployés pour consulter un large éventail de parties prenantes témoignent de l'importance qu'attache l'OCDE à ce que les mesures proposées soient pertinentes et réalisables dans le contexte particulier du pays examiné et en fonction de ses priorités.

Chaque examen comprend deux parties. La première présente une évaluation générale, inscrite dans le contexte macroéconomique, des résultats obtenus et des difficultés rencontrées dans un large éventail de domaines : qualité du secteur public, politique de la concurrence, ouverture des marchés et secteurs clés comme ceux de l'électricité et des chemins de fer. La deuxième partie résume les rapports de référence détaillés et approfondis établis pour chacun de ces domaines et s'achève par un ensemble de propositions d'action qui visent à déterminer les domaines dans lesquels les travaux pourraient être menés et les mesures qui pourraient être prises dans le pays examiné : www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

Remerciements. L'examen de la réforme de la réglementation en Russie n'aurait pas pu être réalisé sans les idées et les contributions fournies par de nombreux représentants du gouvernement russe. Nous remercions tout particulièrement l'Administration du président, l'Apparat du gouvernement, le ministère du Développement économique et du Commerce, le ministère de l'Industrie et de l'Énergie, le ministère de la Justice, le ministère des Transports, le Service fédéral antimonopoles, le Service fédéral des tarifs douaniers, RAO UES, les Chemins de fer russes et la Compagnie fédérale d'électricité; et l'Opérateur du marché.

Une version préliminaire du présent examen a été débattue avec une délégation russe conduite par Andrei Sharonov, ministre adjoint au Développement et au Commerce, au cours de la réunion du 14 mars 2005 du Groupe spécial sur la politique de la réglementation.

Le présent examen a bénéficié de la contribution d'experts de pays membres de l'OCDE appartenant à leur délégation parisienne et aux ambassades installées à Moscou. Il reflète les contributions du Groupe spécial de l'OCDE sur la politique de la réglementation, du Groupe de travail sur la gestion réglementaire et de la réforme de la réglementation, du Forum mondial sur la concurrence, du Groupe de travail du Comité des échanges, de la Conférence européenne des ministres du groupe des transports ferroviaires, du Comité de l'Agence internationale de l'énergie sur les non-membres, du Groupe permanent sur la coopération à long terme, de représentants du Comité consultatif économique et industriel (BIAC) et de la Commission syndicale consultative (TUAC); et d'autres groupes.

Les principaux auteurs de cet examen sont William Tompson et Rudiger Ahrend – chapitre 1. Performances et évaluation; Nick Malyshev – chapitre 2, Gouvernance de la réglementation; Sarah Reynolds – chapitre 3, Droit et politique de la concurrence; Blanka Kalinova – chapitre 4, Renforcer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation; Stephen Perkins – chapitre 5, Les chemins de fer et Doug Cooke et Isabel Murray – chapitre 6, la Réforme du secteur de l'électricité en Russie : défis et opportunités émergents.

Au sein du Secrétariat de l'OCDE, nous remercions tout particulièrement Odile Sallard, Stéphane Jacobzone, Glen Hepburn, Peter Ladegaard, Inga Stefanowicz, Bernard J. Phillips, Patricia Heriard-Dubreuil, Sally van Sicken, Michael Wise et Malory Greene pour leurs idées et contributions utiles; Corinne Chanteloup, Karinne Logez, Aline Plez et Jane Minoux qui ont préparé les graphiques, Scott Sullivan qui a révisé l'examen et Jennifer Stein qui en a assuré la maquette et la préparation.

Le projet a été dirigé par Nick Malyshev, sous la supervision de Josef Konvitz, avec les encouragements de Rolf Alter. Il a été mené dans le cadre du Programme horizontal sur la réforme de la réglementation dirigé par le Secrétaire général adjoint, Richard Hecklinger.

L'examen de la réforme de la réglementation en Russie a été rendu possible grâce au soutien financier de l'Italie, de la République tchèque et de la Fédération de Russie.

L'examen de la réforme de la réglementation en Russie est publié sous la responsabilité du Secrétariat général de l'OCDE.

Table des matières

Résumé	9
---------------------	---

Partie I

La réforme de la réglementation en Russie

Chapitre 1. Performances et évaluation	21
Introduction.....	22
Le contexte macroéconomique et l'héritage d'une réforme incomplète	25
La réforme de la réglementation : sa contribution jusqu'à aujourd'hui.....	41
La réforme de la réglementation : les défis à venir	57
Notes.....	86
Bibliographie.....	91

Partie II

Politiques et résultats de la réglementation

Chapitre 2. Gouvernance réglementaire	97
Introduction.....	98
Les initiatives récentes pour améliorer la qualité de l'administration.....	101
La coordination entre les divers échelons du gouvernement.....	103
La capacité de la Russie à établir une réglementation de grande qualité	106
Analyse d'impact de la réglementation (AIR)	115
Création d'agences de réglementation	117
Conclusions et recommandations en matière de réforme	119
Notes.....	124
Bibliographie.....	125
Chapitre 3. Politique de la concurrence	129
Introduction.....	130
Forces et faiblesses de la politique de la concurrence jusqu'à présent.....	131
Priorités pour l'élaboration de la nouvelle loi sur la concurrence	132
Ce qui doit être fait pour renforcer le SFA	135
Chapitre 4. L'ouverture des marchés	141
L'environnement économique : le commerce extérieur et l'investissement	142
Le cadre politique : six principes de base.....	148
La transparence : accès égal pour tous à l'information	150

La non-discrimination : un concept clé.....	152
Les restrictions inutiles aux échanges : un mal évitable	155
Mesures harmonisées au niveau international et procédures d'évaluation de la conformité.....	161
Quelques politiques possibles pour l'avenir	162
Notes.....	164
Chapitre 5. La réforme des chemins de fer.....	167
Introduction.....	168
Marchés de transport.....	171
Performances des chemins de fer	174
Programme national de réforme des chemins de fer.....	179
Principaux défis à relever	181
Résumé et conclusions	188
Notes.....	197
Chapitre 6. Réforme du secteur électrique.....	199
Introduction.....	200
Le secteur russe de l'électricité : contexte	200
La restructuration du secteur électrique.....	205
Structure du marché et du capital	208
Investissements	212
Signaux de prix efficaces	217
Gouvernance, réglementations et institutions.....	221
Mise en œuvre	224
Notes.....	227
Liste des encadrés	
1.1. Qu'entend-on par réglementation et réforme de la réglementation?	24
1.2. Réforme réglementaire et transformation économique	26
1.3. Baisses déclarées du PIB et réalités socio-économiques.....	30
1.4. Baisse du PIB en Russie et dans d'autres pays en transition.....	32
1.5. Progrès de la réforme structurelle depuis la crise.....	40
1.6. Réforme de l'administration	61
2.1. Les pays membres de l'OCDE utilisent diverses approches principales de la consultation du public	110
2.2. Règles de diffusion dans les pays de l'OCDE.....	112
2.3. Méthodes utilisées pour l'analyse d'impact de la réglementation.....	116
4.1. La dimension régionale de la réforme de la réglementation russe	149
4.2. La loi sur les réglementations techniques et les principes de l'OCDE	161
Liste des tableaux	
1.1. Indicateurs économiques de base	27
1.2. Le développement du secteur bancaire dans une sélection de pays	52
4.1. Principaux indicateurs douaniers russes	147
4.2. Revenus provenant du commerce extérieur	148

4.3.	Principaux accords et traités commerciaux régionaux signés par la Russie	154
5.1.	Contribution des chemins de fer aux recettes publiques	169
5.2.	Principaux indicateurs financiers	170
5.3.	Réseau routier de la Fédération de Russie	174
5.4.	Réseau ferroviaire de la Fédération de Russie	174
5.5.	Distance moyenne de transport des différentes catégories de marchandises.....	178
6.1.	Production d'électricité par région	201
6.2.	Production d'électricité par source d'énergie primaire.....	201
6.3.	Augmentation de la puissance installée	202

Liste des graphiques

1.1.	Croissance du PIB en termes réels	29
1.2.	Compagnies pétrolières : performances relatives.....	36
1.3.	Productivité du travail : modifications dans les 30 premiers secteurs industriels.....	38
1.4.	La composition de la croissance de la productivité industrielle.....	39
1.5.	Structure du PIB de la Russie	43
1.6.	Structure des exportations russes.....	45
4.1.	Ouverture au commerce – sélection de pays	143
4.2.	Progression de l'ouverture au commerce en Chine, en Pologne et en Russie	144
4.3.	Solde du commerce extérieur de la Russie	144
4.4.	Structure géographique du commerce russe.....	145
5.1.	Les chemins de fer russes en 2003	170
5.2a.	Transport de marchandises, milliards de tonnes/km	171
5.2b.	Transport de marchandises, millions de tonnes	171
5.3.	Transport de voyageurs, en milliards de voyageurs/km.....	172
5.4a.	Transports interurbains	172
5.4b.	Transports urbains et de banlieue	172
5.5.	Répartition modale des investissements en équipements fixes dans les transports terrestres	174
5.6.	Rapport entre le trafic voyageurs et le trafic total des chemins de fer.....	175
5.7.	Densité du trafic ferroviaire	175
5.8.	Évolution des tonnes/km réalisées par les chemins de fer de la CEI	176
5.9.	Trafic voyageurs des chemins de fer de la Fédération de Russie	176
5.10.	Ventilation du trafic ferroviaire par catégories de marchandises	177
5.11.	Ventilation du trafic ferroviaire par catégories de marchandises	178
5.12.	Densité moyenne du trafic ferroviaire dans les différentes régions.....	179

Résumé

Depuis l'éclatement du système de planification et de contrôle en 1992, la réforme de la réglementation en Russie a été tout à la fois un instrument et un produit du changement. Pendant la période soviétique, l'implication des autorités était omniprésente dans l'activité économique et l'action de l'État se substituait aux mécanismes du marché. La réglementation telle qu'elle est pratiquée dans les économies de marché développées n'existait pas – elle n'était pas nécessaire – dans une économie fondée sur la planification centralisée. Dans le cadre de la transition russe, la libération des prix, l'instauration de marchés de concurrence, la privatisation des actifs de l'État et la libéralisation du commerce extérieur sont autant de « réformes réglementaires », au sens du présent examen. La transformation de l'économie russe a redéfini le rôle économique de l'État russe. Elle a obligé les autorités à créer des institutions et des procédures de réglementation pour satisfaire les besoins d'une économie de marché.

La réforme de la réglementation en Russie ne consiste pas tant à réduire le rôle de l'État qu'à le transformer. Globalement, de vastes réformes réglementaires ont été activement mises en place. La libéralisation des prix et l'établissement de la liberté du commerce ont été accomplis rapidement au début des années 90, sous réserve de quelques exceptions de taille. Bien que la privatisation ait été très controversée, elle a eu un impact positif sur les performances des entreprises. Il s'est avéré beaucoup plus difficile de réformer l'administration publique, de créer de nouvelles institutions de réglementation et de mettre en place des formes nouvelles de réglementation axées sur le marché. L'adoption d'une politique efficace de la concurrence et la réforme des industries d'infrastructure se sont révélées encore plus dures à réaliser. Des problèmes apparaissent aussi pour créer un système judiciaire sur lequel les agents économiques peuvent s'appuyer afin que les contrats soient effectivement appliqués dans les délais et que les droits de propriété soient garantis. La poursuite à long terme de la forte croissance que connaît actuellement la Russie dépendra en grande partie de la réussite ou de l'échec de la réforme dans ces domaines.

Depuis 1991, la Russie a connu des changements structurels profonds et souvent douloureux

Pendant les treize années qui viennent de s'écouler, l'économie russe a subi une transformation spectaculaire, abandonnant la planification centralisée pour aller vers une économie de marché. Une économie basée sur la propriété et le contrôle de l'État et un haut degré d'autarcie cède la place à un système fondé sur la propriété privée, les forces du marché et une participation croissante au commerce mondial. L'économie de marché est maintenant bien établie dans de nombreux secteurs. Après avoir terriblement chuté dans les années 90, le PIB comme le niveau de vie augmentent.

L'expansion actuelle de la Russie est due en grande partie aux douloureuses réformes entreprises pendant la dernière décennie. L'économie a bien sûr bénéficié de la dévaluation

du rouble intervenue en 1998 et de l'évolution très favorable des termes de l'échange. Mais ce sont les changements structurels des années 90 qui ont permis au pays d'exploiter les circonstances favorables apparues depuis cinq ans. L'économie russe se caractérise toujours par des distorsions et des défauts hérités de son passé soviétique. Le calendrier actuel des réformes porte en grande partie sur « le processus encore inachevé de la transition », qui inclut la création de droits de propriété garantis et de marchés efficients. Il faut toutefois reconnaître les changements intervenus dans les années 90 et leur contribution à la croissance économique des cinq dernières années.

Plusieurs grands changements se sont produits dans la structure de l'économie russe. Le secteur des services, négligé pendant la période soviétique, s'est développé de façon spectaculaire. La contribution de l'industrie au PIB total s'est réduite, tombant de 54 % à environ 41 %. La part des secteurs producteurs de matières premières dans la production et les exportations industrielles a fortement augmenté, tandis que celle des industries de transformation se contractait.

La structure de la propriété s'est modifiée de manière encore plus radicale. Le secteur privé, qui existait à peine en 1991, représente maintenant plus de 70 % du PIB russe. Depuis 1999, la propriété s'est consolidée très rapidement dans l'industrie. Après les privatisations des années 90 et la seconde affectation des actifs qui a suivi, le paysage industriel est aujourd'hui dominé par un petit nombre de groupes industriels. On estime que les dix plus grands groupes industriels, ajoutés aux compagnies de gaz naturel et d'électricité contrôlées par l'État, représentent environ la moitié de la production industrielle du pays. La concentration de la propriété a été bénéfique à l'économie de plusieurs manières. Mais elle peut aussi créer de graves problèmes pour la réforme réglementaire, en particulier par rapport à la politique de la concurrence.

Au cours des dernières années, les réformes fondamentales des années 90 ont commencé à porter leurs fruits...

Trois réformes principales ont posé les fondations de la transformation de l'économie russe : la libération des prix, la libéralisation de l'activité économique étrangère et la privatisation. Les modalités d'exécution de chacune de ces réformes ont été largement critiquées, tant par ceux qui estimaient que le gouvernement était allé trop loin et trop vite que par ceux qui auraient voulu des réformes plus poussées et plus précoces. En fait, le débat sur les modalités et le calendrier de ces réformes se poursuit, mais certains de leurs avantages sont d'ores et déjà patents :

- **La libération** des prix a constitué une étape essentielle dans l'élimination des pénuries chroniques de l'époque soviétique. Grâce à elle, les prix ont pu remplir leur fonction normale dans une économie de marché, à savoir fournir des informations sur l'état réel de l'offre et de la demande. À long terme, cette réforme a créé de nouvelles incitations à la production et à l'investissement.
- L'impact de la **libéralisation** du commerce extérieur et des investissements étrangers est un peu plus difficile à évaluer. Les investissements étrangers en Russie ont été dans l'ensemble décevants, même s'ils ont eu une incidence très positive sur quelques secteurs, comme le tabac et la brasserie. Il est particulièrement difficile de mesurer l'incidence de la réforme du commerce. Toutefois, il est probable que l'augmentation du

commerce extérieur et de l'investissement étranger améliorera les performances de l'économie nationale, ne serait-ce que par ce qu'ils favorisent tous les deux la concurrence et le transfert de technologies. L'expérience récente de la Russie semble confirmer ces attentes. Les entreprises nationales exposées à la concurrence étrangère se restructurent plus vite que les autres entreprises.

- **La privatisation** a été de loin la réforme la plus controversée. En outre, la manière dont elle s'est déroulée en Russie est critiquable à bien des égards. Néanmoins, les observations dont on dispose donnent largement à penser que la privatisation a amélioré les performances des entreprises. La productivité est plus forte et s'accroît plus rapidement dans les entreprises privatisées que dans les autres. Il en va de même de l'efficacité et de l'augmentation des ventes. Les compagnies privatisées ont tendance à licencier le personnel en excédent plus vite que les entreprises appartenant à l'État. Elles sont aussi plus rapides pour changer les lignes de produits, investir dans des équipements nouveaux et mettre en place des incitations salariales liées à la productivité.

Plusieurs autres réformes ont maintenant un impact visible :

- La **politique de la concurrence** a eu un impact positif dans un certain nombre de domaines. Elle a contribué à réduire les barrières aux échanges de biens et de services. Elle a fait progresser la cause de la protection des consommateurs et elle est un des moteurs de la réforme des monopoles russes d'infrastructures. Le nouveau Service fédéral antimonopoles devra traiter avec efficacité les problèmes de concurrence les plus aigus et remplir ses fonctions de mise en vigueur dans les secteurs récemment déréglementés de l'économie.
- **Les réformes de la loi et de la justice** ont créé un ensemble de codes de procédures et un recueil de lois commerciales d'une qualité généralement élevée. Les enquêtes réalisées dans les milieux d'affaires montrent que les chefs d'entreprise et les investisseurs reconnaissent et apprécient ces progrès. Mais les institutions juridiques sont une toute autre histoire. L'amélioration de la législation doit s'accompagner de celle des institutions afin de résoudre les différends juridiques et de faire appliquer la loi.
- Les efforts récents pour **réduire l'ingérence de la bureaucratie** dans les affaires des entreprises privées – particulièrement celles de petite taille – ont eu un impact positif palpable. Mais eux aussi ont été réalisés de façon incomplète et souvent sans harmonisation.
- Jusqu'à présent, les avantages tirés de la **libéralisation financière** ont été modestes. Le système bancaire et les marchés financiers restent sous-développés. Ils commencent tout juste à remplir leur rôle central d'intermédiation financière. Il en va en grande partie de même pour les compagnies d'assurance et les autres services financiers. Dans ces secteurs, de nombreuses sociétés ont prospéré simplement parce qu'elles étaient considérées comme le moyen d'exploiter les failles de la législation fiscale. Les différents segments du secteur financier ne commenceront à jouer véritablement leur rôle que si une série de réformes réglementaires actuellement en cours d'élaboration est adoptée et activement appliquée.

L'amélioration de la qualité des institutions de l'État est tout à fait prioritaire

En 2000, les autorités russes se sont mises à considérer la réforme des institutions de l'État elles-mêmes comme la réforme la plus importante restant à accomplir. Les faiblesses des institutions de l'État ont entravé le développement, l'adoption et l'application de politiques réglementaires efficaces. De nombreux citoyens sont préoccupés par ce qu'on appelle par euphémisme l'« autonomie relative » de l'État. Les organes gouvernementaux sont parfois fortement influencés par les représentants d'intérêts privés particuliers, voire même « capturés » par eux. La bureaucratie d'État, qui est vaste et émaillée de corruption, reste souvent sourde aux souhaits du public, ou même à ceux de ses maîtres politiques. Des doutes persistent quant à l'indépendance, la compétence et la probité des tribunaux, des procureurs et de la police.

La réforme des institutions de l'État russe présente plusieurs aspects distincts :

- La notion générale de réforme administrative inclut aussi bien la réorganisation des organes exécutifs fédéraux commencée au début de l'année 2004 que la réforme de l'administration (ou « du service de l'État », comme on l'appelle en Russie).
- L'apparat du gouvernement (le personnel des services du Premier ministre) devra être réformé de manière à centrer davantage ses efforts sur la planification stratégique à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, l'évaluation des politiques et le suivi de l'application du programme de tout le gouvernement.
- Une grande réforme du système judiciaire a été lancée en 2001. Elle a représenté un grand pas en avant, mais la réforme de la justice est bien loin d'être achevée. Les chefs d'entreprise et les citoyens ordinaires ont peu confiance dans l'impartialité et l'efficacité des tribunaux, en particulier dans les affaires où des parties privées sont opposées à des organismes d'État. Le pouvoir judiciaire doit être protégé contre les pressions extérieures, venant aussi bien du secteur privé que des autres organismes d'État.
- La redéfinition des relations entre les gouvernements national, régionaux et locaux a été entreprise en 2000 et se poursuit.
- La transparence et la prévisibilité du processus politique ont bien besoin d'être améliorées.
- Le renforcement des institutions de la société civile est essentiel pour permettre aux citoyens de participer activement à l'élaboration et à l'évaluation des politiques.

L'étendue de la propriété de l'État et la gestion des entités lui appartenant doivent faire l'objet de plus d'attention

L'État russe reste un acteur extrêmement important de l'économie, grâce tant à la fourniture des biens et des services publics que du fait qu'il détient d'importants actifs productifs. La poursuite de la détention par l'État des moyens de production crée des conflits d'intérêts évidents pour les autorités, en particulier dans les situations où l'État est à la fois régulateur et propriétaire. La propriété de l'État peut aussi aboutir à des distorsions de concurrence. Ce n'est pas une coïncidence si une grande partie des affaires soulevées

par l'autorité antimonopole concerne des organes d'État et des entreprises lui appartenant. Ces entreprises sont généralement moins efficaces que leurs rivales du secteur privé.

Compte tenu de ces considérations, les responsables de la réforme de la réglementation en Russie concentrent leur action sur les futures privatisations, l'amélioration de la gestion des entreprises d'État et les politiques visant à assurer une concurrence loyale entre les entreprises privées et celles appartenant à l'État.

La fonction réglementaire de l'État peut encore être perfectionnée

De nouvelles réformes doivent être envisagées dans le cadre d'un effort plus large visant à définir le rôle que l'État doit jouer dans l'économie. Cet effort recouvre un certain nombre de politiques, distinctes mais liées entre elles :

- Le concept de qualité de la réglementation doit être intégré dans l'appareil gouvernemental central chargé d'élaborer les politiques. Le contrôle d'ensemble de la réglementation doit demeurer au centre du gouvernement. Les différents ministères doivent adopter des principes de qualité de la réglementation dans leurs domaines de compétences. Des analyses de l'impact de la réglementation doivent être entreprises pour garantir que les réglementations gouvernementales contribuent au développement économique et social du pays.
- L'initiative de « débureaucratisation » lancée en 2001 peut encore être améliorée. Les enquêtes sur les entreprises montrent que les mesures adoptées cette année-là ont eu un impact positif au début, mais que les progrès se sont ralentis au fil du temps.
- De nouveaux efforts doivent être faits pour éliminer les restrictions inutiles au commerce extérieur et aux investissements étrangers, qu'elles soient formelles ou informelles. La concurrence offerte par les entreprises étrangères sera un des principaux moteurs de la sauvegarde de la concurrence.
- Une législation anti-trust efficace est nécessaire, accompagnée d'un organe fort pour la mettre en vigueur. Cet appareil anti-trust pourrait aider le gouvernement à protéger la concurrence sans intervenir directement pour empêcher la concentration de la propriété. L'organisme chargé de la concurrence doit être renforcé et des amendes plus fortes doivent punir les comportements anticoncurrentiels. La politique de la concurrence sera particulièrement importante dans les secteurs non marchands, où, par définition, la discipline imposée par la concurrence venant des importations de l'étranger est absente.

Les autorités russes se sont engagées à mettre en œuvre une vaste série de réformes dans ces domaines et dans les domaines associés. Les actions promises concernent des privatisations supplémentaires, le renforcement de la politique de la concurrence et de nouvelles mesures destinées à réduire l'intervention de la bureaucratie dans les affaires du secteur privé. Mais depuis quelque temps, divers signes montrent que l'État cherche à étendre ses participations dans certains secteurs clés, au lieu de les réduire.

La politique de la concurrence devrait jouer un rôle encore plus important

La politique de la concurrence sera essentielle pour l'économie russe, compte tenu de la forte concentration de la propriété dans beaucoup de secteurs. Dans les secteurs concurrentiels, cette concentration ne devrait pas poser de gros problèmes, pourvu que l'économie reste ouverte à la concurrence internationale. Mais les marchés russes sont souvent moins ouverts qu'il n'y paraît, notamment en termes de commerce interrégional. Même dans les secteurs relativement ouverts, des compagnies nationales puissantes peuvent exercer un grand pouvoir sur le marché, en particulier sur les marchés régionaux. Pour établir un cadre qui protège la concurrence sans intervenir artificiellement afin d'empêcher la concentration de la propriété, une législation forte et un organisme puissant chargé de l'appliquer seront nécessaires. L'organisme de la concurrence devrait être renforcé et des amendes plus élevées devraient être fixées pour les comportements anticoncurrentiels.

Des efforts sont encore nécessaires pour réduire les barrières réglementaires à l'activité économique étrangère

La réduction des restrictions inutiles au commerce extérieur reste un des grands enjeux. Le monopole de l'État sur le commerce extérieur ayant été levé, on est passé d'une réglementation par le biais de mesures non tarifaires à l'utilisation des droits de douane comme principal instrument de réglementation du commerce extérieur. Ce changement a rendu la réglementation plus transparente et moins susceptible de créer des distorsions sur les marchés et elle a éliminé de nombreuses occasions de corruption des agents de l'État. Au cours de ces dernières années, la Russie a aussi accéléré l'harmonisation de ses réglementations commerciales avec les normes internationales. Cependant, la tendance générale à la libéralisation des échanges continue de se heurter à une forte résistance de la part de certains secteurs de l'administration et de groupes d'intérêts sectoriels. Si le cadre juridique et réglementaire a été profondément remanié, des réformes importantes restent à accomplir dans la gestion des droits de douane et des réglementations commerciales.

Des réformes sont nécessaires dans certains secteurs dominés par des monopoles contrôlés par l'État

Le gaz naturel, l'électricité, le transport ferroviaire et les banques représentent quatre domaines dans lesquels les réformes structurelles revêtent une énorme importance. (Le présent examen comprend une étude détaillée des secteurs de l'électricité et des chemins de fer, mais pas du secteur du gaz ni du secteur bancaire). Jusqu'à présent, les autorités ont entrepris de vastes réformes dans les trois derniers secteurs. La réforme des chemins de fer est pour l'instant la plus avancée. Pratiquement aucune initiative n'a été prise pour réformer le secteur gazier. Les quatre secteurs sont distincts par bien des aspects importants et il n'existe certainement pas de modèle unique de réforme applicable à tous, mais il faut noter la présence de plusieurs éléments communs :

- Dans chaque cas, un des principaux buts de la réforme est de rendre plus efficiente l'allocation des ressources. Dans les secteurs des chemins de fer, de l'électricité et du

gaz, il s'agira de mettre un terme aux subventions et aux subventions croisées rendues possibles par une tarification inférieure au coût de production pour certains clients. Ces subventions détruisent la valeur, créent des distorsions dans l'allocation des ressources et découragent les investissements. Dans le secteur bancaire, il faudra encourager le développement d'une intermédiation financière efficace.

- Les quatre secteurs auront besoin d'une certaine re-réglementation. Cela rendra particulièrement importantes la compétence et la probité des institutions de l'État. Toute aussi importante sera la capacité de l'État à créer des régulateurs forts et indépendants et à produire une réglementation de grande qualité.
- L'État est fortement impliqué dans les quatre secteurs, non seulement en tant que régulateur mais aussi comme propriétaire des monopoles qui les dominent. Dans chaque cas, les autorités de l'État sont écartelées entre le désir de rendre les monopoles plus efficaces et la propension à remplir les lourdes « obligations sociales » que les monopoles ont traditionnellement assurées. Ces obligations incluent par exemple la délivrance de billets de train à bas prix ou de gaz bon marché aux citoyens défavorisés. La fourniture de ces services sociaux est souvent « compensée » par l'octroi d'avantages fiscaux ou d'autres traitements de faveur aux monopoles. La tension entre les impératifs commerciaux et les obligations sociales diminuerait si on séparait clairement la fonction de réglementation de l'État de son rôle de propriétaire. La définition de cette séparation a été un des grands problèmes de la réforme des chemins de fer, mais le chevauchement entre les deux fonctions continue d'être particulièrement marqué dans le secteur du gaz. En fin de compte, l'objectif devrait être de réduire les actifs détenus par l'État dans les domaines des chemins de fer, de l'énergie et de la banque.
- Dans chacun des quatre secteurs, les actions des monopoles contrôlés par l'État aboutissent parfois à des distorsions de la concurrence voire à sa suppression. Les efforts faits pour contrer ces comportements n'ont généralement pas abouti. La faiblesse de l'organisme chargé de la concurrence en est partiellement responsable. C'est aussi le cas pour le cadre de la loi et de la politique de la concurrence en Russie, qui reste insuffisant.
- Militent en faveur de la réduction du rôle de propriétaire de l'État dans ces secteurs les preuves que les directeurs des principaux monopoles d'État ont chapardé dans leurs caisses. Cette pratique est tellement répandue qu'elle a donné naissance à un euphémisme universellement connu : « la recherche informelle de profits. »
- La question de la transparence est centrale dans le processus de réforme des monopoles. Au cours de ces dernières années, quelques progrès ont permis de réduire l'opacité des entreprises détenant les monopoles – Sberbank, Gazprom, RAO UES (électricité) et RZhD (chemins de fer). Mais on peut et on devrait faire beaucoup plus pour améliorer leur transparence – ainsi que celle des processus d'élaboration des politiques et de la réglementation.

Il ne sera pas facile de faire aboutir la réforme des monopoles contrôlés par l'État en Russie. Cependant, si la réforme parvient à être un succès dans ces quatre domaines clés, elle aura de vastes retombées. L'État se sera révélé capable de relever le plus difficile des défis réglementaires. En outre, il aura créé des précédents pouvant servir dans les décennies à venir.

*Le but principal de la réforme devrait être
de consolider les institutions fondamentales
de l'économie de marché*

Le présent examen aborde une vaste gamme de problèmes souvent assez techniques, mais l'analyse revient toujours à un petit nombre de points fondamentaux. La première grande idée est que les réformes devraient être poursuivies sur un large front, afin de réaliser les complémentarités qui existent entre elles. Il s'agit là d'un point crucial. Alors que la plupart des observateurs internationaux insistent sur la cohérence des politiques, un concept qui implique souvent une certaine *contrainte* politique, le présent examen insiste lui sur la notion de complémentarité des politiques, qui met en évidence les avantages additionnels pouvant naître de la poursuite simultanée de la réforme dans différents domaines.

Le second thème récurrent du présent examen est la nécessité de continuer à instaurer des institutions et des conditions de base saines pour l'économie de marché. La révision des lois et réglementations officielles ne favorisera pas beaucoup la croissance et le développement économiques en l'absence d'une amélioration sensible du mode de fonctionnement de l'État russe. Le renforcement de la suprématie de la loi et la garantie des droits de propriété, l'accroissement de la transparence et de la responsabilisation des institutions de l'État ainsi que la lutte contre la corruption restent autant d'exemples de base des grands défis de la réforme. Le gouvernement russe devra s'appuyer davantage sur une réglementation de qualité que sur l'intervention directe dans l'économie. Il doit mettre en place une administration publique apte – et disposée – à remplir le rôle qu'on attend d'elle dans une économie de marché en bon état de marche.

L'étude de ces deux thèmes aide à clarifier une dernière question cruciale à laquelle sont confrontées les autorités russes : la priorité relative des différentes réformes. Comme le montre l'analyse contenue dans le présent rapport, un travail immense doit être réalisé pour réformer la réglementation. Il serait à la fois irréaliste et injuste de croire qu'un gouvernement quelqu'il soit peut accomplir ce travail d'un seul coup. Cependant, si l'on met l'accent sur les complémentarités de la réforme et sur la consolidation des institutions de base de l'économie de marché, deux pistes politiques, qui pourraient être considérées comme les priorités absolues, se présentent :

- La « réforme de l'État » au sens large, qui englobe aussi bien la réforme de l'administration que celle de la justice. Les répercussions qu'auraient un succès même modeste de la réforme de l'administration et du service public et des mesures véritables de renforcement de l'indépendance et de la probité de la justice seraient énormes. Les perspectives de succès de la mise en place de pratiquement toutes les autres grandes réformes structurelles seraient améliorées, tandis que la réduction de la corruption des fonctionnaires et de la recherche d'une rente permettrait à elle seule d'améliorer fortement le climat des affaires.
- De nouvelles réductions des obstacles à l'activité des entreprises. Cette seconde priorité est très étroitement liée à la première, étant donné que les obstacles en question ne proviennent pas de réglementations formelles s'appliquant aux nouvelles entreprises mais de pratiques informelles – souvent corrompues – suivies par les fonctionnaires. Les complémentarités potentielles entre les deux réformes sont claires : de nouvelles réductions des obligations en matière de licence et des autres lourdeurs administratives

réduiraient *ipso facto* les occasions qu'ont les bureaucrates d'intervenir dans les affaires des entreprises privées, tandis que les réformes de la justice et de l'administration amélioreraient la probité, la transparence et l'efficacité avec lesquelles les réglementations restantes sont administrées.

À en juger par les déclarations publiques, les autorités russes comprennent la réforme et s'engagent vis-à-vis d'elle. Toutefois, les actions des organismes gouvernementaux contredisent souvent leurs objectifs de réforme affichés. On a observé récemment les indices d'une tendance à un comportement de l'État plus interventionniste et moins fondé sur le droit. La croissance à long terme de la Russie dépend en grande partie du contrôle de ces tendances et du nouveau souffle accordé à des réformes qui visent à créer non seulement un État fort, mais aussi un État fondé sur le droit, responsable et efficace.

PARTIE I

La réforme de la réglementation en Russie

PARTIE I
Chapitre 1

Performances et évaluation

Introduction

La Fédération de Russie a connu cinq années de forte croissance depuis la crise financière de 1998. Cette expansion actuelle est due en grande partie aux douloureuses réformes entreprises pendant les douze années antérieures. Néanmoins, des doutes subsistent quant à la capacité de la Russie à soutenir une croissance élevée sur le long terme, en raison en particulier de sa forte dépendance à l'égard des industries orientées vers les exportations, notamment les hydrocarbures¹. La Russie est le deuxième producteur et exportateur mondial de pétrole brut et le premier producteur et exportateur de gaz naturel. Ces atouts et l'héritage de la planification centralisée soviétique font que la structure de l'industrie russe est fortement déséquilibrée en faveur de l'extraction des ressources et de l'industrie lourde². Un bon nombre de défis de politique à long terme auxquels la Russie est confrontée aujourd'hui provient de cette structure industrielle. Étant donné que la croissance du PIB continuera à dépendre dans une large mesure du secteur des ressources naturelles pendant encore de nombreuses années, la Russie doit continuer à développer davantage ces secteurs, mais selon des modalités qui réduisent les risques connus d'une croissance dépendant des ressources naturelles. Une bonne gestion macroéconomique sera essentielle au succès. La Russie devra aussi mettre en place un environnement propice à l'investissement dans les secteurs autres que les ressources naturelles. C'est le seul moyen pour le pays de diversifier son économie à long terme et de réduire sa dépendance à l'égard de l'extraction des ressources. La réforme de la réglementation jouera un rôle central dans le processus en facilitant ce changement structurel.

L'économie russe s'est transformée de façon spectaculaire au cours des treize dernières années. Une économie fondée sur la propriété d'État, la planification centralisée et un haut niveau d'autarcie a fait place à une économie basée en premier lieu sur la propriété privée, les forces du marché et l'intégration dans l'économie mondiale. Le secteur privé, qui existait à peine en 1991, représente maintenant quelque 70 % du PIB³. Le secteur des services, qui était en général négligé par les décideurs de la planification centralisée et donc fortement sous-développé à la fin de la période soviétique, a connu un grand essor. Il contribue maintenant pour environ 46 % au PIB, contre 36 % d'après les estimations en 1990, les services fournis par le secteur privé représentant l'essentiel de cette croissance. Dans le même temps, la part de l'industrie est tombée de quelque 54 % à environ 41 %. La part des secteurs produisant des matières premières a fortement augmenté, tant pour la production que pour les exportations, tandis que celle des industries de transformation s'est réduite. La structure de l'emploi a également changé, puisque l'emploi dans l'industrie est tombé de 42.3 % en 1990 à juste un peu plus de 30 % en 2002. L'emploi dans les services marchands a augmenté, passant sur la même période de 16.7 % à 26.6 % (on a aussi observé une augmentation quelque peu inquiétante de la part des personnes employées dans les *services non marchands*, qui est passée de 25.4 % à 29.3 %, même si la production de ces services a diminué, tant en chiffres absolus qu'en proportion du PIB).

Dans la plupart des secteurs, l'économie de marché est désormais bien établie. La production et le niveau de vie ont fortement augmenté depuis 1999, année où la Russie a commencé à émerger de l'effondrement financier survenu en août 1998. De 1999 à 2004, la croissance réelle du PIB a été en moyenne d'un peu plus de 6.6 % par an. La Russie a bien sûr bénéficié de la dévaluation du rouble intervenue en 1998 et de l'évolution très favorable des termes de l'échange qui s'en est suivie, mais elle avait connu auparavant des circonstances externes favorables, qui n'avaient cependant pas déclenché une croissance rapide. La réponse de l'économie après les événements d'août 1998 est due en grande partie aux changements structurels réalisés au début des années 90. Il est certain que l'héritage économique du passé communiste reste évident dans toute la Russie et bon nombre des réformes qui restent à effectuer reflètent le « processus encore inachevé de la transition ». Néanmoins, il est important de reconnaître l'ampleur des changements intervenus dans les années 90 et la contribution de ces changements à la forte croissance économique des cinq dernières années.

La réforme réglementaire a été à la fois l'instrument de la transformation de l'économie et le produit de cette transformation. La libération des prix, la création de véritables marchés concurrentiels et la libéralisation du commerce extérieur étaient toutes des « réformes de la réglementation » au sens général du terme⁴. Dans le même temps, la transformation de l'économie a entraîné une redéfinition fondamentale du rôle économique de l'État, ce qui a obligé les autorités russes à mettre en place de nouvelles institutions et instruments réglementaires afin de répondre aux besoins d'une économie de marché. L'implication de la bureaucratie dans l'économie était évidemment omniprésente sous le régime soviétique, mais elle avait très peu à voir avec la réglementation économique dans une économie de marché. La réglementation économique telle qu'elle est pratiquée dans les économies de marché développées n'existait pas – et elle n'était pas nécessaire – sous la planification centralisée soviétique. Cette distinction entre la réforme de la réglementation en tant qu'instrument et en tant que produit de la transformation est importante, car, au fur et à mesure que la Russie se transformait sur le plan économique, il devenait de plus en plus évident que la majeure partie des grands défis de la réforme réglementaire sont le résultat direct de la transformation elle-même.

Ces principaux défis ont tendance à concerner non pas la *réduction* du rôle de l'État mais sa *transformation*. Les mesures nécessaires pour que l'État s'abstienne de réglementer ont été assez faciles à mettre en place. La libéralisation des prix et des échanges a été appliquée sans aucun heurt au début des années 90. Des problèmes beaucoup plus sérieux ont surgi pour mettre en place les réformes qui impliquent la création de nouvelles institutions de réglementation et de nouvelles formes de réglementation axées sur le marché, ces problèmes de réglementation étant nés eux-mêmes des réformes du marché. La réforme de la politique de la concurrence et la restructuration d'industries telles que l'électricité et les chemins de fer se sont avérées particulièrement ardues. La politique de la concurrence est, bien entendu, entièrement nouvelle; rien de tel n'était nécessaire sous le communisme. Des problèmes importants sont aussi apparus pour créer un système judiciaire sur lequel les agents économiques peuvent s'appuyer pour que les contrats soient effectivement appliqués dans le respect des délais et pour que les droits de propriété soient garantis. C'est du succès ou de l'échec de la réforme dans ces domaines que dépendra en grande partie la poursuite sur le long terme de la forte croissance que connaît actuellement la Russie. Des travaux empiriques récents sur les « accélérations de la

croissance » montrent que si la croissance économique peut s'améliorer sensiblement pendant un certain nombre d'années en l'absence d'une réforme économique, l'accélération continue de la croissance à long terme (15 ans ou plus) a tendance à dépendre des réformes qui ont été mises en place⁵.

Encadré 1.1. **Qu'entend-on par réglementation et réforme de la réglementation?**

Il n'existe pas de définition généralement admise de la réglementation qui soit applicable aux systèmes réglementaires très divers mis en place par les pays de l'OCDE. Dans les documents de l'OCDE, le terme réglementation désigne toute la panoplie d'instruments au moyen desquels les pouvoirs publics imposent des obligations aux entreprises et aux citoyens. La réglementation recouvre les lois, les décrets, arrêtés et règlements formels et informels émanant de tous les niveaux d'administration et les règles édictées par des organismes non gouvernementaux ou des organismes habilités à s'auto-réglementer auxquels l'État a délégué ses pouvoirs réglementaires. Les réglementations se décomposent en trois catégories :

- Les réglementations économiques interviennent directement dans les décisions du marché telles que la fixation des prix, la concurrence, l'entrée sur le marché ou la sortie du marché. La réforme vise à accroître l'efficacité économique en réduisant les obstacles à la concurrence et à l'innovation, souvent par le biais de la déréglementation et le recours à des techniques réglementaires favorisant l'efficacité, et en améliorant les cadres réglementaires pour le fonctionnement du marché et le contrôle prudentiel.
- Les réglementations sociales protègent des intérêts de la collectivité comme la santé, la sécurité, l'environnement et la cohésion sociale. Les effets économiques des réglementations sociales peuvent être des préoccupations secondaires ou même être inattendues, mais ils peuvent être importants. La réforme vise à vérifier que la réglementation est nécessaire, et à élaborer des instruments réglementaires et autres tels que les incitations du marché et les approches fondées sur des objectifs qui sont plus souples, plus simples et plus efficaces pour un coût moins élevé.
- Les réglementations administratives recouvrent les formalités administratives – souvent qualifiées de « pratiques bureaucratiques » – par le biais desquelles les pouvoirs publics recueillent des informations et interviennent dans les décisions économiques individuelles. Ces réglementations peuvent avoir des incidences importantes sur les performances du secteur privé. La réforme vise à supprimer les formalités qui ne sont plus indispensables, à rationaliser et à simplifier celles qui le sont et à en rendre l'application plus transparente.

L'expression « réforme de la réglementation » renvoie, dans les documents de l'OCDE, aux modifications tendant à améliorer la qualité de la réglementation, c'est-à-dire à améliorer les résultats des réglementations et des formalités administratives connexes ou leur efficacité par rapport à leurs coûts. La réforme peut consister dans la révision d'une seule réglementation, dans le démantèlement et la reconstruction d'un régime réglementaire tout entier et de ses institutions ou dans l'amélioration des procédures d'élaboration des réglementations et de gestion de la réforme. La déréglementation, qui consiste à supprimer complètement ou partiellement la réglementation d'un secteur donné, est un volet de la réforme de la réglementation.

Source : OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, Paris.

En Russie, la réforme de la réglementation est inextricablement liée à la question du rôle économique de l'État. L'État russe reste un acteur extrêmement important de l'économie, non seulement parce qu'il fournit les biens et les services publics, mais aussi parce qu'il continue à détenir d'importants actifs productifs. Dans de nombreux cas, la propriété détenue par l'État engendre des conflits d'intérêt pour les autorités et crée aussi des distorsions de la concurrence. Les entreprises appartenant à l'État sont en général moins bien gérées que les entreprises privées et dans les entreprises d'État, des initiés arrivent encore à s'enrichir sur les deniers publics⁶. Le calendrier de la réforme réglementaire qui se poursuit en Russie doit inclure de nouvelles privatisations, l'amélioration de la gouvernance des entreprises d'État et des mesures plus vigoureuses pour empêcher les comportements contraires à la concurrence. Le gouvernement s'est engagé à réaliser une vaste gamme de réformes dans ces domaines, y compris d'importantes privatisations nouvelles et une restructuration ambitieuse du secteur de l'électricité. Il a aussi exprimé l'intention de niveler le champ de la concurrence dans les secteurs tels que le gaz naturel, où les problèmes de propriété de l'État continueront à jouer un rôle dominant⁷. Néanmoins, les progrès véritables ont été lents au cours de ces dernières années et des signes récents indiquent que le gouvernement envisage maintenant d'étendre ses actifs dans certains secteurs clés, au lieu de les réduire. Il est certain que le gouvernement intervient actuellement plus directement dans les secteurs industriels qu'il considère comme « stratégiques ».

La première partie de la présente étude est structurée de la manière suivante. Elle commence par une vue d'ensemble du développement et des performances de l'économie russe depuis le début de la transformation en une économie de marché, l'accent étant mis sur les caractéristiques de l'économie particulièrement pertinentes pour la réforme de la réglementation. Elle étudie ensuite la contribution de la réforme de la réglementation aux performances récentes, avant de s'intéresser à la question de savoir si une réforme de la réglementation plus poussée pourrait faciliter l'amélioration des performances économiques et la réalisation des objectifs politiques des autorités russes. Elle s'achève en développant les deux grandes conclusions qui émergent de cette analyse. La première est que la poursuite des réformes sur un large front pourrait permettre à la Russie de bénéficier des complémentarités qui existent entre les différents aspects de la réforme. La seconde est tout simplement que, si de grands progrès ont déjà été réalisés, il reste encore beaucoup à faire pour renforcer les institutions et les conditions cadre de base en faveur de l'économie de marché. L'établissement de la suprématie de la loi et de la garantie des droits de propriété, l'accroissement de la transparence et de la responsabilisation des institutions de l'État et la lutte contre la corruption restent autant de priorités essentielles.

Le contexte macroéconomique et l'héritage d'une réforme incomplète

En janvier 1992, lorsque la Russie s'est lancée dans la transition vers l'économie de marché, elle venait de voir le jour en tant qu'État indépendant. La nouvelle Russie avait hérité d'une grande partie des structures de l'État soviétique défunt, mais il lui manquait encore nombre des attributs habituels du statut d'État. Elle ne disposait pas de sa propre monnaie. Elle ne pouvait pas contrôler ses frontières ou collecter les impôts. Les gouvernements régionaux et locaux défiaient ouvertement le centre et les bureaucraties centrales étaient en émoi. La plupart des institutions que la Russie avait héritées de l'Union soviétique étaient particulièrement mal adaptées aux besoins d'une démocratie ou d'une économie de marché. En conséquence, les nombreuses réformes réalisées depuis treize ans ont autant visé à reconstruire l'État russe qu'à construire une économie de marché.

Encadré 1.2. Réforme réglementaire et transformation économique

La transformation d'une économie basée sur la planification centralisée en une économie de marché peut être considérée sous quatre grands aspects : la libéralisation, qui comprend la réforme des prix et du marché; la *stabilisation* ou la restauration de l'équilibre macroéconomique, le *développement d'un secteur privé*, y compris aussi bien les privatisations que les politiques visant à promouvoir de nouvelles entreprises privées et la *redéfinition du rôle de l'État**. La réforme de la réglementation a une incidence directe sur ces quatre aspects. Elle est particulièrement importante dans la redéfinition du rôle de l'État. La tâche consistant à équiper à nouveau l'État pour qu'il joue le rôle qui est le sien dans une économie de marché est chargée de défis, dont la plupart ont été négligés lors des étapes initiales de la transformation. Des institutions de base doivent être créées pour mettre en œuvre une gestion macroéconomique indirecte, par opposition à une gestion par décrets administratifs. Ces institutions incluent un système fiscal adapté à une économie basée sur l'entreprise privée, une banque centrale dotée des instruments de la politique monétaire et un système budgétaire efficace. La loi doit être réformée pour définir et garantir les droits de propriété et des tribunaux doivent être établis pour régir les transactions. Ce processus est beaucoup plus complexe et difficile que la simple production de lois et de codes juridiques nouveaux. On peut promulguer des lois en une nuit, mais il faut du temps pour établir la suprématie de la loi. Des cadres réglementaires appropriés sont aussi nécessaires pour traiter des aspects particuliers de la vie économique, tels que les monopoles et la concurrence. Enfin, l'attitude de l'État à l'égard de l'aide sociale doit être redéfinie. Un réseau de protection sociale doit être créé (et comprendre une assurance-chômage, qui n'existait pas sous la planification centralisée). Les systèmes de santé, de retraite et de logement doivent être réformés.

* Il s'agit du schéma établi par Gray et Gelb (1991).

La transition a commencé au milieu d'une grave crise économique...

La crise terminale du système soviétique a ses racines dans un déclin prolongé des taux de croissance à partir des années 50, mais l'effondrement final de l'économie soviétique a été précipité par la combinaison de chocs externes⁸, de réformes mal conçues et de troubles politiques. Les réformes économiques timides de la fin des années 80 ont essayé d'introduire dans le système soviétique une certaine efficacité de marché, mais elles n'ont fait qu'aggraver la situation. Elles ont sapé une grande partie des structures et des règles de conduite traditionnelles de l'économie planifiée, sans les remplacer par quelque chose de mieux.

En 1991, le régime politique se délitait et l'économie était en chute libre. Cette année-là, la contraction du PIB en termes réels se situait entre 8 et 17 %. L'effet boule de neige des subventions, l'effondrement de la production et le non-paiement des impôts firent grimper le déficit du budget soviétique à plus de 16 % du PIB⁹. Le gouvernement tenta de financer le déficit en faisant fonctionner la planche à billets. La masse monétaire augmenta rapidement et ce qui restait du système de contrôle des prix s'effondra. En 1991, l'inflation des prix de gros atteignit 138 %, les prix de détail augmentèrent de 90 % et les prix alimentaires de 112 %, même si les autorités continuaient à se méfier de la libéralisation des prix. L'inflation coexistait donc avec les pénuries inévitablement entraînées par la poursuite du contrôle des prix¹⁰. La situation extérieure était tout aussi sombre. Les exportations chutèrent de 40 % en dollars, l'effondrement étant de 80 % pour les

Tableau 1.1. Indicateurs économiques de base

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Croissance du PIB en termes réels	-14.5	-8.7	-12.7	-4.1	-3.6	1.4	-5.3	6.3	10.0	5.1	4.7	7.3
Croissance de la production industrielle	-18.0	-14.0	-21.0	-3.0	-4.5	2.0	-5.2	11.0	11.9	4.9	3.7	7.0
Croissance de la formation brute de capital fixe	-41.5	-25.8	-26.0	-7.5	-21.2	-8.0	-12.4	6.3	18.1	10.3	3.0	12.9
Inflation – indice des prix à la consommation (de déc. à déc.)	2 509	840	215	132	21.8	11.0	84.5	36.6	20.1	18.8	15.1	12.0
Taux de change (rouble /USD, en moyenne) ¹	0.2	1.0	2.2	4.6	5.0	5.8	9.7	24.6	28.1	29.2	31.4	30.7
Chômage (mesure de type OIT, fin de l'année, % de la main-d'œuvre)	4.8	5.7	7.8	8.9	10.0	11.2	13.2	12.4	9.9	8.7	8.8	8.6
Exportations de biens (milliards d'USD)	53.2	59.7	67.4	82.4	89.7	86.9	74.4	75.6	105.0	101.9	107.3	135.9
Importations de biens (milliards d'USD)	43.0	44.3	50.5	62.6	68.1	72.0	58.0	39.5	44.9	53.8	61.0	75.4
Compte courant (milliards d'USD)		12.8	7.8	7.0	10.8	-0.1	0.2	24.6	46.8	33.9	29.1	35.8
En pourcentage du PIB		7.4	2.8	2.2	2.7	0.0	0.1	12.6	18.0	11.1	8.4	8.3
Solde budgétaire (gouvernement général, en pourcentage du PIB)			-9.7	-6.0	-10.1	-8.7	-5.3	-0.5	3.5	3.1	0.3	1.2
Solde du budget fédéral (en pourcentage du PIB) ²	-5.3	-5.8	-10.6	-5.3	-8.9	-7.4	-5.0	-1.1	1.4	3.0	1.7	1.7
Solde budgétaire consolidé (en pourcentage du PIB) ³	-3.4	-4.6	-10.1	-5.7	-9.4	-7.8	-4.9	-0.1	2.6	3.8	2.2	2.2
Réserves de change brutes de la Banque centrale de Russie (mds d'USD, fin de période)		8.9	6.5	17.2	15.3	17.8	12.2	12.5	28.0	36.6	47.8	76.9

1. Données préliminaires..

2. Les chiffres ne sont pas comparables avant 1994.

3. Avant le début de l'année 1998, 1 rouble = 1 000 anciens roubles.

Source : Goskomstat, Banque centrale de la Russie, ministère des Finances, Groupe d'experts économiques, FMI, calculs de l'OCDE.

importations. La dette extérieure soviétique atteignait USD 67 milliards – environ 566 % du PIB du pays au taux de change du marché. Les réserves de change tombèrent à USD 60 millions, de quoi couvrir environ 10 heures d'importations.

... qui a conduit à une approche frontale des réformes

Confronté à une grave crise, les autorités russes ont décidé à la fin de 1991 d'agir de manière décidée et sans délai. Elles ont opté pour une approche frontale de la transformation économique, avec une libéralisation rapide des prix et du commerce et une privatisation à grande échelle. Certains ont jugé qu'il aurait été plus sage d'adopter une attitude plus graduelle. D'après eux, on aurait pu utiliser les instruments « traditionnels » de l'ancien système, tels que les augmentations administrées des prix et le rationnement pour stabiliser la situation avant de procéder aux réformes. Il n'est toutefois absolument pas certain que cette approche était réalisable, voire souhaitable. Le système des prix fixes s'était effondré. Il n'est pas sûr que même une action très déterminée aurait pu imposer à nouveau des contrôles de prix à grande échelle et assurer une offre suffisante de biens à des prix officiels. En conséquence, le 2 janvier 1992, environ 90 % des prix de détail et 80 % des prix à la production ont été libérés. Les grandes exceptions restaient l'énergie, certaines matières premières et quelques produits alimentaires de base. Dans le même temps, le gouvernement s'orientait rapidement vers la libéralisation vis-à-vis de l'étranger. Le monopole d'État sur le commerce extérieur était aboli et les contrôles quantitatifs sur les importations étaient supprimés en janvier. Un droit de douane uniforme de 5 % était adopté en juillet.

Ces mesures s'accompagnaient de coupes sombres dans les dépenses fédérales, en particulier dans des domaines sacro-saints tels que les marchés de la défense. Des politiques d'encadrement du crédit ont été mises en place pour garantir que les prix se stabilisent à leurs nouveaux niveaux. Peu après la libération des prix, le gouvernement a entrepris la privatisation de la propriété d'État, au départ grâce à un système de bons, qui devait permettre à pratiquement tous les citoyens de détenir des actifs, au moins sur une petite échelle. On espérait créer ainsi une large classe d'actionnaires qui soutiendrait la poursuite des réformes. Cette liquidation devait aussi décharger le budget de l'État du soutien aux entreprises publiques déficitaires. La privatisation devait engendrer une nouvelle catégorie d'entreprises très combattives dont les dirigeants auraient intérêt à utiliser leurs ressources de manière efficiente. Lorsque la phase des bons s'acheva au milieu de 1994, la participation moyenne de l'État dans les entreprises industrielles était tombée à 38 % (y compris les entreprises qui n'avaient pas du tout été privatisées avant cette date). Sa part moyenne dans les entreprises privatisées était quant à elle tombée à seulement 15 %. Selon les chiffres officiels, 57,9 % de la population active, dont 76 % de la main-d'œuvre industrielle, étaient employés dans des entreprises privatisées ou dans les entreprises récemment créées. Plus de 70 % des petites entreprises avaient été privatisées.

Les réalités politiques ont imposé des limites aux premières initiatives de réforme. Après le choc initial de janvier 1992 créé par le train de mesures, la libération des prix a été assez lente. De nombreuses autorités régionales ont craint les réactions populaires face à l'élimination rapide des contrôles des prix sur les produits de première nécessité et le gouvernement fédéral a eu peur de l'impact sur l'industrie de la libération des prix de l'énergie. La libéralisation du commerce était aussi loin d'être complète. Les exportations de nombreux produits de base, notamment le pétrole, étaient soumises à des quotas ou à des taxes à l'exportation très élevés afin de maintenir les prix intérieurs. De nombreux contrôles sur les exportations restèrent en place et les importations de certains produits de

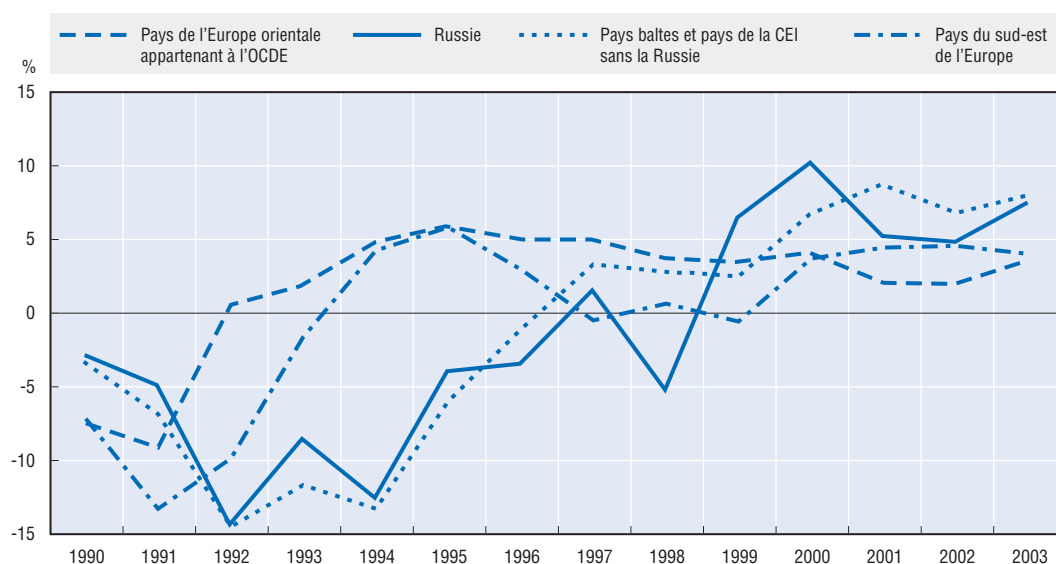
première nécessité restèrent subventionnées. La poursuite de ces contrôles apaisa certaines autorités locales dans le pays, mais créa aussi des occasions lucratives pour ceux qui étaient chargés de les administrer. La législation sur la privatisation par le système de bons fut amendée pour accorder des privilèges particuliers aux initiés dans les entreprises (dirigeants et collectifs d'employés). La plupart des grandes entreprises sortirent du processus avec une structure de propriété diffuse mais orientée vers les initiés.

Les réformes initiales furent suivies d'une forte inflation et de la chute de la production

Le résultat immédiat de l'ensemble des réformes initiales fut une flambée de l'inflation et une forte chute du PIB. La chute de la production était attendue, mais dura bien plus longtemps que prévu. Mis à part un faible redressement en 1997, l'économie continua à se contracter jusqu'en 1999. Après le choc initial, l'inflation diminua fortement, mais les autorités assouplirent leurs politiques au milieu de 1992 et elle remonta en flèche. La série de réformes de 1992 aurait pu produire plus tôt de meilleurs résultats si elle avait été rapidement suivie des autres réformes structurelles nécessaires pour établir une économie de marché. Si tel ne fut pas le cas, c'est avant tout parce que le gouvernement ne parvint pas à rapidement maîtriser l'inflation. Les réformateurs ont cru qu'une politique fiscale et monétaire rigoureuse amènerait la stabilité économique à la fin de 1992, ce qui permettrait ensuite à l'économie de se redresser. En réalité, il fallut quatre ans pour que l'inflation revienne à deux chiffres. La réforme structurelle s'arrêta car le gouvernement concentra ses efforts sur la stabilisation. De toute façon, des intérêts puissants s'opposèrent aux nombreuses mesures structurelles nécessaires¹¹. En outre, à cause de la grande faiblesse des institutions de l'État, les autorités fédérales ne disposaient tout simplement pas de la *capacité administrative* permettant de réaliser un grand nombre de réformes.

Graphique 1.1. **Croissance du PIB en termes réels**

Modification annuelle en pourcentage



Source : Commission économique des Nations unies pour l'Europe, Banque mondiale, FMI, Comité statistique inter-étatique de la CEI, Goskomstat et sources nationales.

La forte hausse du niveau général des prix qui suivit la libéralisation de 1992 était attendue. Elle s'expliquait principalement par « le surplus monétaire » engendré à la fin de la période soviétique par une augmentation des salaires nominaux bien plus rapide que la productivité¹². À la fin de 1991, les ménages et les entreprises détenaient plus de roubles qu'ils ne le voulaient, car ils ne pouvaient rien acheter avec cette monnaie¹³. Lorsque les prix furent libérés, cette masse excédentaire de roubles les fit rapidement monter. L'inflation mensuelle atteignit 245 % en janvier 1992. Il s'agit toutefois d'un ajustement unique et l'inflation mensuelle déclina rapidement pour s'établir à environ 10 % au cours de l'été. Toutefois, cette baisse s'avéra de courte durée. La monétisation des déficits budgétaires et le financement à grande échelle des entreprises par l'accroissement de la masse monétaire se poursuivait. L'inflation augmenta à nouveau rapidement au second semestre 1992 et resta très élevée pendant toute l'année 1993. Le problème était fortement

Encadré 1.3. Baisses déclarées du PIB et réalités socio-économiques

S'il ne fait pas de doute que la récession du début de la transition a été traumatisante pour la Russie, la contraction de la production a été presque certainement plus faible que ne le laissent apparaître les données officielles*. Sous le système soviétique, les entreprises étaient fortement incitées à surévaluer leur production. En outre, avant 1992, les prix avaient peu de signification. Dans les secteurs de l'industrie manufacturière et des biens de consommation, les prix relatifs étaient en général bien trop élevés, comparés aux prix des ressources naturelles et des produits de base. En conséquence, la part de la première catégorie de biens dans la production totale était fortement surévaluée. Tout comme la taille des secteurs qui devaient connaître la plus forte baisse a été surévaluée au départ, l'ampleur de leur effondrement a aussi été exagérée. Même dans ces conditions, Gavrilénkov et Koen (1994) estiment que la production réelle a chuté de près d'un tiers entre 1989 et 1994. Une grande partie de la production perdue consistait en biens de valeur contestable pour lesquels il y avait peu, voire pas, de demande. En 1991, environ 15 % de la production du pays s'avéra impossible à écouler, même dans un environnement caractérisé par de larges pénuries et un surplus monétaire. Étant donné qu'une large part de cette production perdue aurait de toute façon faiblement contribué au bien-être de la population, la chute des niveaux de vie durant la transition – qui a été certes importante – est restée inférieure à la baisse de la production. Ce phénomène apparaît aussi bien dans les statistiques officielles (qui, d'après certains tendent dans tous les cas à sous-estimer les revenus et la consommation) que dans les enquêtes sur la consommation des ménages. Sur la base des données officielles, Gavrilénkov et Yasin (2005) estiment que la consommation privée n'est jamais tombée au-dessous de 90 % de son niveau antérieur à la réforme (1991) et qu'elle dépasse ce niveau depuis 2000. Néanmoins, la transition a été extrêmement dure pour la majorité des ménages. Les niveaux de vie de la plupart des Russes ont diminué dans les années 90 et la pauvreté a augmenté considérablement (bien qu'elle se réduise depuis plusieurs années). Les indicateurs du développement humain de base, tels que l'espérance de vie, ont commencé à baisser pendant la période soviétique et ont continué à se détériorer. L'incidence de la tuberculose et des autres maladies occasionnées par la pauvreté a très fortement augmenté. Si les revenus et la consommation se sont sensiblement accrus depuis 1999, les hausses de consommation les plus importantes étant observées chez les plus pauvres, les indicateurs de santé et de mortalité doivent encore être fortement améliorés.

* Voir OCDE (1995), pages 8 à 13, pour une discussion détaillée du problème.

aggravé par le maintien de la « zone rouble ». Le rouble restait la monnaie nationale de la plupart des anciens états de l'Union soviétique, mais on n'arriva jamais à un accord satisfaisant pour la gérer¹⁴. Au lieu de cela, les banques centrales abusèrent du droit de créer de la quasi-monnaie pour financer les entreprises en difficulté dans leurs pays respectifs. Chaque État membre engrangea donc les avantages de la quasi-monnaie supplémentaire qu'il avait créée et l'inflation qui s'en suivit fut répartie sur toute la zone¹⁵. La Banque centrale de Russie (CBR) ne disposait d'aucun mécanisme efficace pour prévenir ce type de comportements et était elle-même fortement engagée dans l'octroi de crédits assortis de conditions de faveur aux entreprises russes. La zone rouble éclata et la CBR concentra ses efforts sur la limitation de la croissance des agrégats monétaires. L'inflation commença à baisser au dernier trimestre de 1993.

Selon les chiffres officiels, le PIB en termes réels de la Russie chuta d'environ 32 % entre 1992 et 1994, suivant en cela la forte contraction des deux années précédentes. La production officiellement enregistrée continua à baisser en 1996. La chute initiale de la production fut largement due à l'engagement total en faveur de la transformation d'une économie planifiée en une économie de marché. Comme on pouvait s'y attendre, l'année 1992 connut la plus forte chute du PIB, à -15 %. Une large part de cette baisse s'expliquait par la forte chute de la consommation privée, qui à son tour reflétait les incertitudes créées par les réformes, et par la diminution du pouvoir d'achat en termes réels. Une autre grande cause de cette contraction était la tentative d'imposer de fortes contraintes budgétaires aux entreprises. La poursuite de la baisse en 1993 et 1994 était aussi en partie le résultat du choc inévitable de la transition, mais d'autres facteurs étaient également à l'œuvre. Une inflation élevée et instable eut un impact important tout au long de 1993 et 1994, tandis que l'éclatement de la zone rouble contribuait à une nouvelle contraction du commerce dans les anciennes républiques soviétiques.

Si la production chuta dans l'ensemble de l'économie, on observait toutefois des variations notables selon les secteurs. Les secteurs industriels basés sur les ressources naturelles répondirent à la chute de la demande intérieure en augmentant leurs exportations et résistèrent relativement bien. Les industries de transformation en revanche connurent une situation particulièrement mauvaise. En raison de leur faible compétitivité internationale, ces secteurs ne pouvaient pas exporter leur production pour compenser la contraction de la demande intérieure.

L'inflation a été réduite, mais à un coût très élevé

Après les efforts de stabilisation en dents de scie de 1992 et 1994, les autorités ont opté en 1995 pour une stratégie basée sur le taux de change qui a rapidement fait retomber l'inflation. Cette approche a conduit à une appréciation très rapide du taux de change. La valeur du rouble a à peu près doublé au cours de l'année, phénomène qui a fortement entamé la compétitivité des entreprises russes et explique en grande partie pourquoi la production a continué à baisser en 1995 et 1996, au lieu de recommencer à se redresser comme dans d'autres pays¹⁶. L'autre grand obstacle à la reprise était d'ordre fiscal. La stabilisation basée sur le taux de change pendant cette période ne s'accompagnait pas de l'ajustement fiscal qui l'aurait fait durer. Le déficit gouvernemental a été d'environ 6 % en 1995 et a grimpé à 10 % en 1996. En fait, le succès de la stratégie du taux de change a effectivement permis au gouvernement de différer l'ajustement fiscal, puisqu'il pouvait financer ses déficits sur les marchés financiers et donc éviter de les financer en ayant recours à la planche à billets¹⁷. La croissance rapide de la dette nationale à court terme

devint de plus en plus difficile à supporter et la hausse des obligations au titre du service de la dette creusa encore les déficits. Le stock de la dette gouvernementale libellée en roubles passa de 4.5 % du PIB à la fin de 1995 à environ 18 % du PIB à la fin d'avril 1998. Dès le départ, des doutes ont été exprimés quant à la durabilité de la stabilisation par le taux de change. Ces doutes ont contribué à prolonger la contraction de la production et à maintenir les taux d'intérêt à un niveau plus élevé que celui qui aurait été le leur dans d'autres conditions, aggravant de ce fait les problèmes de dette du gouvernement.

En termes politiques, la stabilisation fiscale aurait été de toute façon extrêmement difficile, voire impossible, vu la situation. L'appréciation rapide du taux de change réel en 1995 avait fortement grevé les coûts du travail et de l'énergie en dollars. La compétitivité de l'industrie russe se détériorant, le nombre des entreprises en « bonne forme » ou en « forme normale » tomba de 35 % au début de 1995 à seulement 15 % à la fin de l'année. Le nombre de faillites véritables restait cependant peu élevé. Une grande partie de l'industrie russe était maintenue à flot par des subventions. Ce phénomène reflétait tout à la fois le pouvoir de lobbying des dirigeants de l'industrie et la crainte du gouvernement devant les conséquences sociales d'un changement structurel. Les subventions budgétaires directes et les crédits à conditions de faveur de la banque centrale étant en grande partie éliminés au milieu des années 90, le subventionnement prenait de plus en plus la forme d'arriérés non pénalisés envers les monopoles de l'électricité et du gaz naturel contrôlés par l'État. Les entreprises « empruntaient » aussi à leurs ouvriers, à l'État et à leurs fournisseurs en ne

Encadré 1.4. **Baisse du PIB en Russie et dans d'autres pays en transition**

La longueur et la gravité de la récession de transition de la Russie s'opposent fortement aux expériences des pays de l'Europe centrale, où la production a commencé à se redresser environ deux ans après le lancement des réformes. Cette différence s'explique en partie par la plus grande instabilité politique de la Russie, qui réduisait la cohérence et la crédibilité de la politique, et par certaines erreurs politiques, qui auraient pu être évitées. La Russie a en particulier beaucoup pâti de son échec à réduire l'inflation de manière durable pendant les premières années de transition. Le prix payé en fin de compte par le pays pour sa stabilisation en termes de perte de production a été bien plus élevé qu'il n'aurait pu l'être. Toutefois, une autre explication tient aux conditions initiales de la réforme en Russie. Une étude comparant la Russie, la Chine, la Pologne, la Hongrie et la République tchèque du point de vue de trois indicateurs – le mauvais développement structurel, l'état de préparation des institutions à une économie de marché et le déséquilibre macroéconomique – a montré que la Russie était le pays le moins préparé dans les trois cas*. Si les distorsions structurelles de l'économie soviétique étaient de même nature que celles observées dans les autres pays anciennement communistes, elles étaient plus prononcées. Cela est principalement dû au fait qu'une très grande partie de l'industrialisation de base de l'Union soviétique avait eu lieu sous un régime de planification centralisée. Les planificateurs soviétiques n'ont pas simplement déformé une quelconque base industrielle existante. Pour une large part, ils ont créé des industries à partir du néant, selon des priorités incompatibles avec les besoins d'une économie de marché intégrée au niveau mondial. La structure industrielle qui en est résultée était très inefficace dans son utilisation des ressources et fortement déséquilibrée au profit de la défense et de l'industrie lourde. La majeure partie du stock de capital de l'industrie était donc pratiquement sans valeur sur n'importe quel environnement de marché.

* Ernst et al. (1995), pages 7 à 13.

remboursant tout bonnement pas l'argent qu'elles leur devaient¹⁸. Les augmentations d'impôt engendraient simplement l'accroissement des arriérés d'impôts. Il aurait été politiquement impossible d'imposer une véritable discipline financière sur les ruines de l'ancienne industrie soviétique. Une action énergique pour mettre fin aux non-paiements aurait risqué de contraindre une grande partie de l'industrie à mettre du jour au lendemain la clé sous la porte.

L'appréciation rapide en termes réels du rouble avait tendance à masquer le problème de la dette en maintenant constant entre 1995 et 1997 le ratio total dette/PIB¹⁹. Ce n'est que lorsque l'inflation est retombée et que le taux de change réel a commencé à se stabiliser en 1997 et 1998 que la dynamique sous-jacente de la dette est apparue. La réélection du président en 1996 réduisit fortement l'incertitude politique et de nouvelles mesures de réforme structurelle au début de 1997 donnèrent un nouveau coup de pouce à la confiance. La production officiellement enregistrée commença à se redresser dans les secteurs des ressources naturelles axés sur les exportations. À cette époque, ces secteurs avaient été largement privatisés. La lutte pour le contrôle de leurs actifs privatisés avait été en grande partie résolue – en partie par des ventes aux enchères de prêts contre actions – et les nouveaux propriétaires privés commençaient à accroître l'efficacité de leurs nouveaux actifs. La confiance des investisseurs s'améliorait, produisant brièvement pour la première fois des *afflux* nets de capitaux. Les recettes en devises des exportations de ressources naturelles alimentèrent une forte progression de la consommation dans quelques régions. Un boom financier débuta à Moscou, en dépit du fait que la situation des régions traditionnellement industrielles de la Russie restait très mauvaise.

Le « corridor du rouble » a coïncidé avec des ventes de privatisation très controversées

Alors que la plus grosse composante de l'industrie russe était privatisée au moins partiellement entre 1992 et 1994, l'État gardait des participations substantielles dans ce qui était considéré comme les grandes entreprises ayant le plus de valeur. Il était prévu que ces participations soient vendues contre des espèces dans une seconde phase de privatisation. Il devint cependant vite clair que la demande était faible pour ces actifs aux prix auxquels les autorités envisageaient de les vendre. Les acheteurs potentiels craignaient les risques entraînés par la poursuite de l'instabilité politique et économique et la perspective d'un retour au pouvoir des communistes et de nombreuses entreprises étaient contrôlées par des initiés qui ne voulaient pas que des investisseurs extérieurs, étrangers ou nationaux, y acquièrent de fortes participations. De 1995 à 1997, certaines des plus grosses entreprises dans lesquelles l'État avait conservé des parts importantes ont été privatisées par le biais de ventes aux enchères « prêts contre actions » très controversées. Dans ces ventes aux enchères, quelques-unes des entreprises russes ayant le plus de valeur – dont plusieurs grandes compagnies pétrolières et le géant des métaux non ferreux Norilsk Nickel – ont été transférées à une poignée de groupes industriels et financiers ayant entre eux des relations étroites, pour une fraction seulement de leur valeur réelle. À la fin de 1995, ces groupes ont accordé au gouvernement des prêts importants et accepté des actions d'entreprises d'État en garantie, étant entendu que les prêteurs pourraient réaliser leurs parts si les prêts n'étaient pas remboursés au 1^{er} septembre 1996. Il était clair dès le début que l'État ne rembourserait pas ces prêts et le budget de l'État pour 1996 ne prévoyait pas leur remboursement. Les ventes aux enchères ont été menées par les détenteurs des garanties eux-mêmes; ils veillèrent à ce qu'il n'y ait pas d'appel à la concurrence et que les parts soient achetées par des entités qu'ils contrôlaient, à des prix légèrement supérieures seulement à la valeur des prêts. Pour prendre un seul exemple, une part de 38 % dans Norilsk Nickel a été

privatisée pour environ USD 170 millions, ce qui correspondait à une valeur d'un peu plus de USD 447 millions pour une entreprise qui générerait entre 1.2 et USD 1.5 milliard de recettes d'exportation par an.

La crise asiatique et la chute des prix des produits de base ont déclenché une crise en Russie

Au début de 1998, la situation économique était devenue ingérable. Le boom de la consommation intervenu en 1997 avait gonflé les importations. Ce phénomène, couplé avec la forte baisse des prix du pétrole dans le sillage de la crise financière asiatique, entraîna la rapide détérioration de la balance extérieure russe. La réforme structurelle « offensive » du début de 1997 avait vite calé et la situation fiscale restait très préoccupante. Lorsque le compte courant devint négatif au milieu de 1997, il devint évident que le taux de change était trop élevé pour une grande partie de l'industrie russe. En outre, la poursuite de la fuite à grande échelle des capitaux prouvait que le taux était trop élevé pour permettre à l'économie russe d'atteindre l'équilibre vis-à-vis de l'extérieur. Un nouvel effort destiné à sortir la Russie du désordre des finances publiques, renforcé par un prêt important du FMI, apporta un peu de soulagement à court terme. Les fondamentaux restaient cependant inchangés et la fuite des capitaux reprit rapidement. Les taux d'intérêt sur la dette à court terme du gouvernement grimpèrent en flèche, pour atteindre trois chiffres²⁰. En août 1998, le gouvernement n'avait plus d'autre choix que de dévaluer le rouble. La dévaluation s'accompagnait d'une restructuration forcée de la dette nationale à court terme – en fait, une déclaration de défaut de paiement – et d'un moratoire sur le paiement d'une grande partie de la dette extérieure privée, non souveraine. Le gouvernement avait espéré limiter la dévaluation. Une dévaluation contrôlée aurait pu être possible plusieurs mois auparavant, mais à ce point de la situation, les efforts des autorités pour stabiliser la monnaie à un niveau de dévaluation modéré n'étaient pas crédibles. Le rouble suivit bientôt le marché des valeurs dans sa chute libre. En termes réels, il atteignit son plancher contre le dollar en janvier 1999, à environ 50 % de sa valeur d'avant la crise. En termes nominaux, il avait chuté en cinq mois de 75 % face au dollar.

À la suite de l'effondrement financier, l'économie russe s'immobilisa pratiquement. Le secteur bancaire fut spécialement touché par la dévaluation et la mise en défaut de paiement et de nombreuses banques privées arrêtèrent de fonctionner, ce qui aboutit pendant un temps à la suspension du système de paiements. L'inflation augmenta fortement et beaucoup de magasins et de restaurants fermèrent tout simplement leurs portes. La banque centrale essaya de débloquer le système des paiements en injectant des liquidités dans la Sberbank et dans plusieurs autres banques proches du pouvoir. Le gouvernement resta paralysé plusieurs semaines, jusqu'à ce qu'un nouveau cabinet puisse être constitué. Cependant, dans les mois qui suivirent, le nouveau gouvernement procéda à un ajustement fiscal de grande ampleur. Cet ajustement fut en fait largement « automatique ». Le gouvernement s'arrêta simplement d'indexer les engagements de dépenses sur l'inflation, alors que les revenus nominaux augmentaient rapidement. Il s'agissait vraiment de la seule option ouverte au gouvernement. Après la mise en défaut de paiement, il était impossible de procéder à de larges emprunts et un financement massif du déficit grâce à la planche à billets aurait conduit à l'hyperinflation. Celle-ci fut effectivement évitée, mais la chute des salaires réels, combinée à une forte réduction en termes réels des dépenses sociales, se traduisit par une baisse substantielle des revenus des ménages. La pauvreté augmenta sensiblement. Les importations chutèrent elles aussi du fait que le prix des biens importés avait quadruplé en roubles. Le compte courant ne tarda pas à être largement excédentaire.

Le redressement postérieur à la crise a débuté tôt et s'est avéré durable

En dépit d'un pessimisme largement répandu quant aux perspectives de la Russie, l'économie a commencé à se redresser assez rapidement. La production industrielle a redémarré en octobre 1998²¹. Au début du printemps 1999, elle avait déjà dépassé les niveaux de 1997 antérieurs à la crise. Si la croissance avait une base très large, la reprise a d'abord été la plus forte dans les secteurs qui étaient dans la plus mauvaise situation avant la crise, à savoir les secteurs orientés sur le marché intérieur et non basés sur les ressources. Ce revirement spectaculaire était principalement dû à la chute rapide du coût de la main-d'œuvre et de l'énergie, qui aida une grande partie de l'industrie russe à redevenir compétitive et rentable. Dans le même temps, la forte augmentation du prix en roubles des produits importés facilita sur une grande échelle la substitution des importations. L'utilisation du troc baissa. Les arriérés et les non-paiements diminuèrent lorsque les entreprises commencèrent à régler les transactions en monnaie. Pendant les années qui suivirent immédiatement la crise, on observa aussi une consolidation de la propriété. Les chefs d'entreprise qui avaient bien résisté à la crise cherchèrent à acquérir des actifs à bon marché, en exploitant la confusion générale pour ne pas rembourser en toute impunité leurs créanciers les plus vulnérables. Ils se débarrassèrent des actionnaires minoritaires en diluant leurs participations ou en jonglant avec les actifs entre entreprises associées. Une partie des partisans aujourd'hui les plus en vue d'une bonne gouvernance des entreprises furent à l'époque parmi les plus acharnés à employer ces tactiques. Les entreprises russes exploitèrent aussi les faiblesses de la loi de 1998 sur les faillites pour réaliser à bas prix des prises de contrôle hostiles d'entreprise. Certains transformèrent cette dernière pratique en un véritable art²².

Si la dévaluation donna un vrai coup de pouce à l'économie, la baisse du taux de change ne fut pas la seule raison du redressement qui suivit la crise. En 1994, une combinaison de facteurs similaires – un rouble faible, des prix intérieurs de l'énergie bas et des prix d'exportation du pétrole relativement élevés²³ – n'avait pas réussi à éviter une baisse de 12 % du PIB et une chute de plus de 20 % de la production industrielle. Dès 1999 cependant, la libéralisation et la privatisation, même si elles restaient incomplètes, avaient facilité la naissance d'entreprises privées qui pouvaient répondre aux occasions offertes par la dévaluation. Il est significatif que l'économie commença à croître fortement *avant* que les prix du pétrole n'aient recommencé à augmenter. L'amélioration des termes de l'échange a sans aucun doute été utile plus tard, mais le redressement juste postérieur à la crise ne dépendait pas des augmentations des prix du pétrole et n'en était certainement pas la conséquence.

De façon inhabituelle, la reprise russe démarra très vite après le crash et elle s'est avérée tout aussi inhabituellement durable. L'explication de la rapidité avec laquelle la reprise débuta est très simple. Avant la crise, les banques russes ne remplissaient pas le rôle d'un système bancaire normal (transformer les économies en prêts), mais allaient surtout sur le marché des valeurs et investissaient dans les titres de l'État. L'effondrement des banques n'entraîna donc pas de crise du crédit dans l'économie réelle. Il eut en réalité un effet très faible sur l'activité économique. Les raisons de la longueur et de la vigueur de la reprise sont moins claires, mais elle sont liées au pétrole. L'élan temporaire donné à l'activité économique par un taux de change très faible et des prix intérieurs de l'énergie artificiellement bas était largement épuisé en 2001. Les salaires, les prix de l'énergie et le taux de change réel avaient déjà tous fortement augmenté à cette date. C'est toutefois à ce moment-là que le secteur pétrolier devint véritablement le moteur de la croissance.

Pendant l'année 2001 et jusqu'à la fin de 2003, les compagnies pétrolières russes contribuèrent directement pour plus d'un cinquième à la croissance du PIB du pays²⁴. L'essor des exportations de pétrole permit aussi à la consommation d'augmenter rapidement sans mettre en danger la balance extérieure.

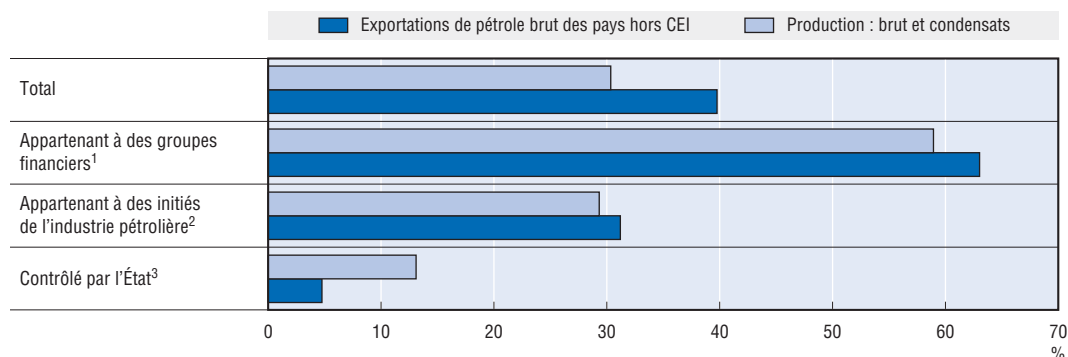
Des prix élevés et la garantie apparente des droits de propriété ont contribué à l'essor du secteur pétrolier

Des événements récents ont suscité des inquiétudes quant à la garantie des droits de propriété en Russie. Cependant, dans la période qui a suivi la crise, la conviction que ces droits étaient désormais mieux garantis a fortement contribué à la reprise des investissements, en particulier dans le secteur pétrolier²⁵. En 2000, les nouveaux investissements dans l'industrie pétrolière étaient conduits par des entreprises contrôlées par l'État ou par des initiés de l'industrie pétrolière plutôt que par des entreprises appartenant à des grands groupes financiers, dont les droits de propriété étaient considérés comme moins bien garantis. En 2001 toutefois, la seconde catégorie d'entreprises augmenta rapidement ses investissements jusqu'à des niveaux comparables à ceux de la première catégorie. Ces nouveaux investissements ont abouti à un fort accroissement de la production et des exportations de pétrole dans les années qui ont suivi. La croissance de la production restait néanmoins instable. De 1998 à 2003, les compagnies détenues par des initiés et des groupes financiers ont augmenté leur production de 45 % et 90 % respectivement, la production des compagnies contrôlées par l'État ne progressant que façon marginale (graphique 1.2).

De 2001 à la fin de 2003, la contribution directe à la croissance du PIB de la Russie des compagnies pétrolières appartenant au secteur privé s'est située entre un cinquième et un quart (la contribution des compagnies contrôlées par l'État était négligeable). Si l'on tient compte des effets domino des marchés et des salaires du secteur pétrolier sur la demande intérieure, la contribution des compagnies pétrolières du secteur privé à la croissance économique a été encore plus forte. Il est peu probable que la Russie aurait pu connaître une croissance à des taux ne serait-ce qu'approchant les taux de ces dernières années si les compagnies pétrolières privées n'avaient pas accru leurs investissements, leur production et leurs exportations très rapidement. Il y a également peu de chances que les compagnies

Graphique 1.2. Compagnies pétrolières : performances relatives

Croissance de 2001 à 2003 inclus



1. Sibneft, TNK, YUKOS.

2. LUKOIL, Surgutneftegaz.

3. Bashneft, Rosneft, Tatneft.

Source : Ministère de l'Énergie, InfoTEK, estimations de Renaissance Capital, RIANTEC, calculs de l'OCDE.

pétrolières privées russes auraient pu atteindre la croissance de ces dernières années si elles étaient restées sous le contrôle de l'État.

Des politiques budgétaires prudentes ont contribué à soutenir la reprise...

La contribution la plus importante du gouvernement à l'expansion postérieure à 1998 a été l'adoption d'une attitude budgétaire prudente – beaucoup plus prudente qu'avant la crise. En effet, l'ajustement budgétaire qui avait suivi la crise était très radical : les dépenses générales du gouvernement (à savoir tous les niveaux de fonds gouvernementaux et sociaux) ont baissé d'environ 10 points de pourcentage du PIB de 1998 à 2000, tandis que les recettes en proportion du PIB restaient à peu près à leurs niveaux d'avant la crise²⁶. Les budgets fédéraux de 2000 à 2004 étaient conçus de manière à produire des excédents même si les prix du pétrole restaient modérés. Cette approche permit d'obtenir à la fois des excédents importants et des budgets qui auraient été équilibrés même si les prix du pétrole avaient été beaucoup plus bas. Il est certain que l'ajustement budgétaire a été facilité par une croissance économique vigoureuse et une évolution favorable des termes de l'échange. Le gouvernement a néanmoins largement résisté à la tentation de dépenser les gains inattendus du pétrole et les a utilisés en grande partie pour rembourser sa dette et accumuler des réserves. Saisissant l'occasion offerte par le niveau élevé des prix du pétrole, le gouvernement a mis en place une grande réforme du système fiscal, qui aurait été beaucoup plus difficile à imposer dans d'autres circonstances. Les autorités ont adopté un certain nombre de réformes institutionnelles, dont la refonte du code du budget et la création d'un trésor fédéral, qui ont amélioré le processus de politique budgétaire et la gestion de la dépense publique.

... tandis que la politique monétaire s'efforçait d'équilibrer les préoccupations en matière d'inflation et de taux de change

Dans les années qui ont suivi la crise, la politique monétaire a été dominée par la poursuite d'objectifs politiques contradictoires et a *de facto* été très lâche. La Banque centrale de Russie (CBR) suivait une politique visant à réduire progressivement l'inflation en limitant l'appréciation en termes réels du rouble afin de ne pas mettre en péril la compétitivité de l'industrie russe. Compte tenu des larges excédents du compte courant et de la diminution des sorties nettes de capitaux, cette détermination à empêcher une appréciation trop rapide du rouble obligea davantage la CBR à intervenir sur les marchés des changes au moyen de larges achats de devises étrangères. Toutefois, en l'absence d'instruments de stérilisation à grande échelle efficaces²⁷, l'accumulation des réserves a conduit à une très forte expansion monétaire, ce qui empêchait d'autant plus l'obtention de la désinflation.

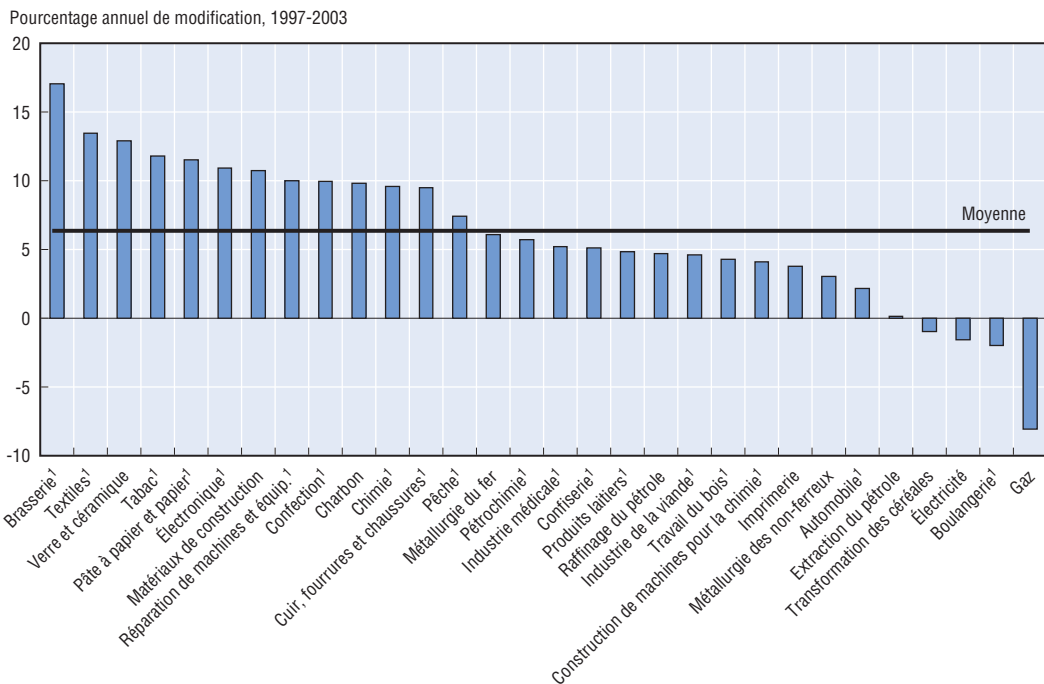
L'industrie russe a augmenté sa productivité

Les années qui viennent de s'écouler ont connu une augmentation de la pression sur les coûts de l'industrie russe. La valeur du rouble s'est constamment appréciée en termes réels depuis le début de 2000 et les salaires ont augmenté rapidement, tandis que les prix de l'énergie et des transports, qui étaient restés gelés pendant un certain temps après la crise, se sont accrus plus vite que l'inflation. Jusqu'à présent, une grande partie de l'industrie russe a réussi à maintenir sa compétitivité en dépit de ces pressions. La croissance de la production industrielle s'est ralentie en 2001 et 2002, mais elle s'est redressée pour atteindre 6 à 7 % en 2003 et 2004. La principale raison de cette résistance –

mis à part le rôle dominant du secteur pétrolier – s'avère être l'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre obtenue dans de nombreux secteurs (graphique 1.3). La productivité moyenne a augmenté fortement et constamment depuis 1997 (sauf en 1998). L'augmentation annuelle moyenne a été d'environ 8 % de 1997 à 2003. Les performances des différents secteurs ont varié sensiblement, mais presque tous connaissaient une amélioration. Les quelques exceptions peu glorieuses concernaient les secteurs où le contrôle direct de l'État sur les entreprises ou son ingérence dans l'activité économique restent importants. Les gains de productivité dans les secteurs de la transformation des céréales et de la fabrication du pain, comme dans l'industrie pétrolière (avant 1999) et le secteur de l'électricité (jusqu'en 2002), sont peu enthousiasmants. L'industrie du gaz est bonne dernière.

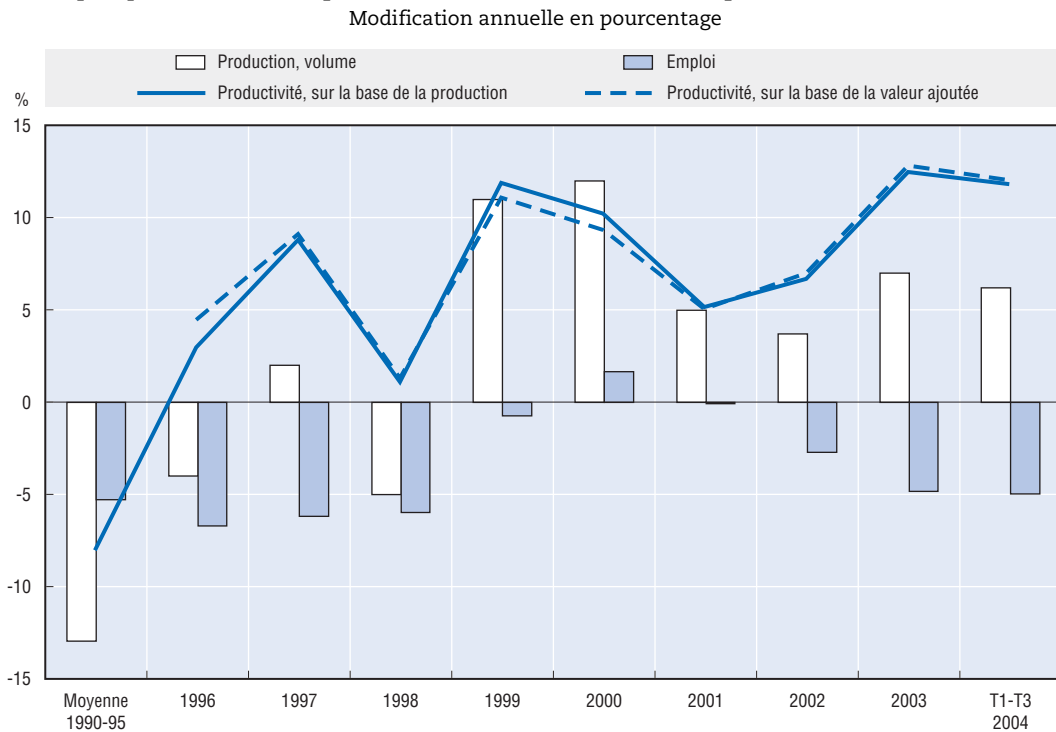
Si la productivité a augmenté même dans la période précédant 1998, cela était principalement dû à une restructuration passive dans l'intérêt d'une survie à court terme. Les entreprises réduisaient leur personnel à cause de la baisse de la production. Ensuite, entre 1999 et 2001, on observa une sorte de « reprise ». La productivité progressait simplement parce que la production globale augmentait. Il y avait bien sûr des entreprises et des secteurs qui procédaient à de très profondes restructurations pendant cette période, mais la plupart se contentaient d'augmenter leur production. On n'enregistrait plus de nouvelles réductions nettes de l'emploi industriel. Mais en 2002, il devint clair que les gains faciles découlant de la dévaluation avaient été épuisés et un grand nombre d'entreprises entamèrent finalement activement des restructurations pour améliorer leur productivité. De 2002 à 2004, la production industrielle augmenta fortement tandis que l'emploi

Graphique 1.3. **Productivité du travail : modifications dans les 30 premiers secteurs industriels**



1. Données sur la productivité du travail pour 1997-2000.

Source : Office fédéral russe des statistiques d'État et calculs de l'OCDE.

Graphique 1.4. **La composition de la croissance de la productivité industrielle**

Source : Office fédéral russe des statistiques d'État et calculs de l'OCDE.

industriel se contractait (graphique 1.4). Malgré une hausse rapide des salaires, les coûts unitaires de la main-d'œuvre étaient en 2003 inférieurs d'environ 25 % à ceux de 1997. La principale exception à cette tendance était, à nouveau, le secteur du gaz, où les coûts unitaires de la main-d'œuvre étaient *supérieurs de quelque 107 %* aux niveaux d'avant la crise.

L'expansion qui a suivi la crise a coïncidé avec une période de nouvelles réformes structurelles

L'effondrement financier de 1998 était le produit de déséquilibres macroéconomiques insoutenables qui provenaient en grande partie du manque de réformes structurelles après 1993. La stabilisation macroéconomique fragile de la période 1995-1998 n'a jamais été étayée par les modifications structurelles au niveau microéconomique qui auraient pu la rendre durable sans injections massives d'un soutien financier externe. Les autorités ne voulaient pas imposer de contraintes budgétaires sévères aux grandes entreprises, qui continuaient à recevoir de grosses subventions implicites et explicites²⁸. En fin de compte, la stabilité macroéconomique ne peut pas durer lorsque les entreprises ne sont pas soumises à des contraintes budgétaires véritables. Ceci ne minimise pas l'importance des chocs externes qui ont touché la Russie lorsque la crise asiatique s'est propagée en 1997-1998 ou l'étendue et l'importance de la faiblesse budgétaire russe. Il s'agit plutôt de montrer que le manque de réforme structurelle a accru la vulnérabilité de la Russie à l'égard du typhon asiatique. Faute d'avoir poursuivi avec obstination les réformes structurelles, la Russie fit supporter un coût très élevé au budget de l'État. Ce manque de réformes contribua à la croissance rapide et, finalement insupportable, de la dette

Encadré 1.5. Progrès de la réforme structurelle depuis la crise

En termes législatifs tout du moins, pendant la période écoulée depuis 1999 des progrès considérables ont été réalisés en matière de réforme structurelle¹. La première réalisation importante après la crise a été le vote de la Partie 2 du nouveau Code des impôts en 2000, même si les chapitres sur l'impôt sur les bénéficiaires et sur l'impôt sur les ressources n'ont été adoptés que l'année suivante. La réforme agraire, qui avait été gelée tout au long des années 90, repartit avec le déblocage du chapitre 17 du Code civil, qui régit les relations de propriété en matière de terres, bien que les terres agricoles soient exclues de ses dispositions². Cette action a été suivie d'un nouveau code foncier et d'une nouvelle loi sur l'acquisition et la vente des terres agricoles. Le nouveau code du travail fut inscrit dans le recueil des lois en 2001, comme trois projets de loi visant à réduire l'ingérence de la bureaucratie dans l'économie et les principaux éléments de la réforme judiciaire du gouvernement. La législation de base sur la réforme des pensions fut adoptée en 2001, suivie d'une législation additionnelle en 2002-2003. Une nouvelle loi autorisa la création d'un nouvel organisme destiné à lutter contre le blanchiment d'argent. Après avoir été tout d'abord critiquée pour sa faiblesse, la loi a été ensuite renforcée et, en 2002, la Russie a été rayée de la liste des États non coopératifs en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux établie par le Groupe d'action financière. En 2001 et 2002, plusieurs mesures ont été adoptées pour améliorer le cadre de la gouvernance d'entreprise, y compris des lois nouvelles sur la faillite et les sociétés par actions et un code du gouvernement d'entreprise, qui respecte globalement les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE. En 2002 et 2003, on assista aussi à l'adoption de nouvelles lois sur les contrôles relatifs aux devises (presque tous les contrôles sur les capitaux furent progressivement abolis) et sur la réglementation technique. Un nouveau code des douanes fut adopté, tout comme l'ensemble de mesures gouvernementales de réforme de l'électricité. Le rythme de l'activité législative se ralentit légèrement en 2004, mais le gouvernement poursuivit sa réforme des codes des impôts et du budget, en particulier dans le domaine des relations budgétaires fédérales.

Les résultats obtenus en matière législative sont considérables. Ils sont remarquables en raison d'un grand nombre de mesures controversées votées en 2002 et 2003, lorsque l'opposition d'intérêts fortement ancrés et l'approche des élections rendaient la tâche du gouvernement beaucoup plus ardue. Dans l'ensemble, les nouvelles lois représentent une amélioration de la législation qu'elles remplacent. Évidemment, dans certains cas, la nouvelle législation ne remplace rien, elle remplit simplement les lacunes des cadres législatifs gouvernant diverses sphères d'activité. Le droit commercial russe est maintenant de très bonne qualité dans de nombreux domaines. Cependant, l'amélioration de la qualité des lois ne s'est pas encore accompagnée de l'amélioration de la qualité des institutions qui mettent en place ces lois ou les interprètent et les exécutent. Les faiblesses, l'inefficacité et la corruption de tous les secteurs du gouvernement constituent les principaux obstacles à une nouvelle progression de la réforme russe. La réforme judiciaire en est un bon exemple. Une grande révision des différents codes de procédure judiciaire et des lois régissant la justice a été menée en 2001, mais, d'après les observations, elle ne semble pas avoir beaucoup amélioré le fonctionnement des tribunaux. De manière pratiquement similaire, l'impact des trois lois adoptées en 2001 pour réduire le fardeau bureaucratique pesant sur les entreprises a été limité – principalement parce que les hauts fonctionnaires touchés par la législation s'opposèrent à son application.

Les progrès de la réforme structurelle ne se sont absolument pas limités au vote des lois. Depuis 2000, les autorités se sont attaquées à la tâche difficile mais nécessaire consistant à rééquilibrer les tarifs ferroviaires intérieurs et internationaux et à augmenter les prix facturés dans le pays par les monopoles de l'électricité et du gaz. L'application de la réforme des retraites débuta en 2003, mais rencontra rapidement des difficultés qui entraînèrent certains amendements. Enfin, deux processus de réforme fondamentaux mais longtemps repoussés ont été entamés en 2001 : ceux

Encadré 1.5. Progrès de la réforme structurelle depuis la crise (suite)

affectant les secteurs de l'électricité et des banques. Ils se heurtent tous les deux à de fortes résistances et avancent moins vite que leurs partisans ne le voudraient. Néanmoins, les progrès accomplis au cours des trois dernières années ont été spectaculaires comparés à ceux de la décennie précédente, lorsque la réforme de l'électricité et celle des banques étaient sans cesse repoussées. En outre, en dépit des nombreux retards, le rythme de la réforme dans ces deux secteurs depuis le début de 2002 n'a rien à envier à la vitesse d'exécution de réformes similaires dans d'autres économies de marché émergentes.

1. Pour plus de détails, voir OCDE (2004a), annexe 1.A2.
2. Lorsque le code a été adopté en 1995, la suspension de son chapitre dix-sept, très controversé, a été le prix payé par le gouvernement pour le faire passer à la Douma, dominée alors par les opposants à la réforme agraire.

publique. Ce n'est qu'après la crise que le gouvernement décida de procéder à des réformes structurelles longtemps repoussées dans des domaines allant des impôts à l'électricité ou au secteur bancaire.

Si la réforme s'accéléra dans de nombreux domaines après la crise, le rythme de la privatisation se ralentit. Ce phénomène s'explique en partie parce que les actifs de l'État les plus attractifs avaient déjà été vendus. Lorsque les querelles politiques intestines relatives aux actifs de premier rang restants s'intensifièrent, il devint plus compliqué de procéder à de nouvelles ventes. De plus, l'achat de participations d'État résiduelles dans des entreprises qui étaient déjà contrôlées par un propriétaire privé ou un groupe de propriétaires privés présentait peu d'intérêt. L'État s'est donc retrouvé en possession d'un grand nombre d'actifs moins attractifs qu'il n'a pas été facile de vendre. Enfin, les scandales ayant entouré les privatisations de 1995 à 1997, suivis par la crise financière de 1998 et les incertitudes politiques de 1999 et 2000, entravèrent le processus.

Après l'année 2000, la confiance des investisseurs s'est améliorée, de même que les performances de l'État dans le domaine des privatisations, mais ces progrès sont restés limités. En principe, les grandes ventes doivent désormais se dérouler sur une base transparente et faire appel à la concurrence, avec des mécanismes visant à maximiser le prix de vente. En fait, les ventes de ce type ont été rares. Année après année, des programmes de privatisation ambitieux sont présentés mais ils ne sont pas appliqués. La plupart des ventes qui se sont *effectivement* déroulées ont été extrêmement controversées. Dans certains cas, les autorités ont fini par remanier les conditions des ventes de privatisation au milieu du processus, pratique qui n'a amélioré ni la crédibilité du gouvernement, ni la confiance des investisseurs. Si les prix de vente sont bien plus élevés maintenant que pendant la période des prêts contre actions, beaucoup continuent à penser que les gagnants des grands appels à la concurrence pour les privatisations sont désignés à l'avance.

La réforme de la réglementation : sa contribution jusqu'à aujourd'hui

Avec une gestion macroéconomique responsable, la réforme de la réglementation a posé les fondations de la croissance économique robuste de la Russie au cours de ces dernières années. Beaucoup reste bien entendu à faire et les principaux défis sont présentés ci-dessous. Tout d'abord, nous évaluerons en détail la contribution jusqu'à ce jour de la réforme de la réglementation aux performances économiques de la Russie.

Plus d'une décennie de réformes a transformé la structure de la propriété...

Le changement le plus important de la période post-soviétique – qui est peut-être aussi le plus frappant – est le passage rapide à la propriété privée. En 2002, le secteur privé employait 63 % de tous les ouvriers. Il contribue maintenant selon les estimations à 70 % du PIB et à environ deux tiers de la production industrielle. Les entreprises appartenant entièrement à l'État et les entreprises municipales représentent juste 9.5 % de la production industrielle, alors que les entreprises dont la propriété est à fois publique et privée en représentent 24.3 %.

Depuis 1992, le secteur privé en est venu à être dominé par un petit nombre de grands groupes industriels, dont la plupart sont étroitement contrôlés par un petit noyau d'actionnaires et organisés autour de l'exportation de produits de base. Les dix plus grands groupes industriels, auxquels il faut ajouter les compagnies de gaz et d'électricité contrôlées par l'État, sont responsables d'environ la moitié de la production industrielle de la Russie²⁹. Au cours de ces dernières années, ces grandes entreprises ont eu tendance à poursuivre des stratégies d'intégration verticale. Ces stratégies sont en partie une réponse rationnelle aux incertitudes et aux risques afférents à l'application des contrats dans l'environnement juridique russe. En outre, la consolidation industrielle a conduit à de meilleures performances économiques dans un certain nombre de cas. À la différence des dirigeants des grandes compagnies qui restent aux mains de l'État, la plupart des groupes industriels privés ont restructuré leurs activités, qui sont en général assez bien gérées. La productivité des entreprises appartenant à des groupes industriels privés a fortement augmenté. Tandis qu'ils s'étendent vers de nouveaux secteurs, la plupart de ces groupes restent fortement centrés sur leur cœur de métier³⁰. L'expansion a tendance à se produire dans les secteurs étroitement liés à ces cœurs de métier. La consolidation opérée autour de ces grands groupes a entraîné des économies d'échelle qui les ont rendus plus compétitives par rapport aux grands acteurs non russes.

Cette concentration de la propriété peut cependant poser des problèmes vis-à-vis de la politique de la concurrence. La croissance des grandes entreprises semble être dirigée par la volonté de monopoliser des secteurs entiers, voire des groupes de secteurs apparentés. Cela est spécialement vrai pour la dernière vague de consolidation. Dans les années 90, les banques et les compagnies disposant d'une grosse trésorerie ont tout simplement acheté tout ce qu'elles pouvaient, aussi vite qu'elles le pouvaient. Cependant, depuis la crise – et en particulier depuis 2000 – les fusions et acquisitions ont été souvent provoquées par la volonté de créer des structures verticalement intégrées³¹. Souvent, les compagnies disposant d'un monopole ou d'un quasi-monopole dans un secteur ont cherché à étendre leur portée ou leurs liens en aval dans les secteurs voisins. Ce comportement a été particulièrement évident dans certaines compagnies appartenant à l'État.

Ce comportement des grandes compagnies peut être en partie conditionné par les habitudes économiques nées des difficultés rencontrées pendant la planification. La structure industrielle de l'Union soviétique se caractérisait par de très longues chaînes de dépendance, auxquelles manquaient la résistance et la flexibilité basées sur les redondances sur les marchés³². L'absence de fournisseurs et de clients alternatifs rendaient les entreprises soviétiques vulnérables et une réponse à cette vulnérabilité était de prendre directement le contrôle des activités en amont et en aval. Le fait que les producteurs de métaux essayaient de contrôler à la fois les mines de charbon et les fabricants automobiles montrait qu'ils ne disposaient que d'un choix limité pour s'approvisionner en énergie ou

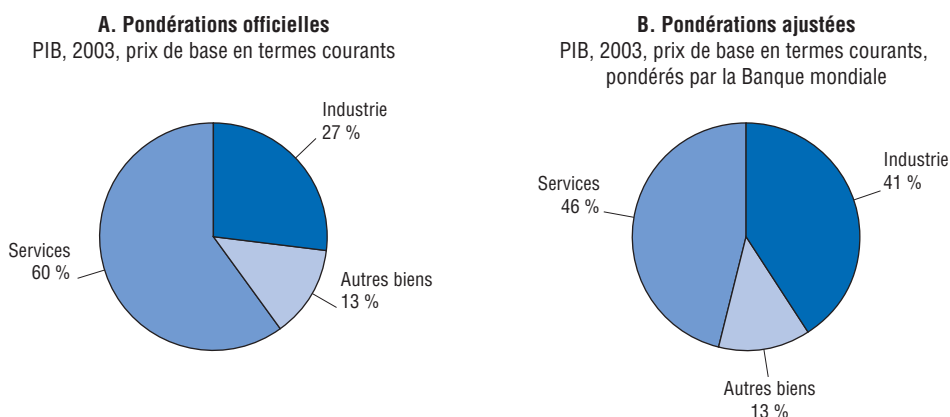
commercialiser leur production³³. De nombreux grands secteurs industriels pourraient donc à l'avenir se retrouver en situation de monopole ou d'oligopole. Cette consolidation menace de supprimer la concurrence sur de nombreux marchés de produits ou d'entraver son émergence. Dans ce contexte, il faudra renforcer considérablement la politique de la concurrence. En outre, l'ouverture internationale de l'économie peut faire naître une certaine pression concurrentielle dans des secteurs donnés. C'est une des principales raisons pour lesquelles l'accession de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce sert le succès de la réforme économique. Elle ouvrira davantage l'économie et il sera plus difficile aux acteurs nationaux de supprimer la concurrence dans certains secteurs.

... comme la structure de la production, de l'emploi et du commerce extérieur

En plus des changements dans la structure de la propriété, le début des années 90 a vu la structure de la production se modifier sensiblement, en particulier dans le secteur industriel. La production des secteurs basés sur les ressources naturelles a reculé d'environ 40 % de 1992 à 1994, tandis que celle des secteurs industriels chutait d'environ 60 %, d'après les chiffres officiels. Le poids des ressources naturelles dans l'économie a augmenté en proportion. On a aussi assisté à une diminution de la production de biens au profit du secteur des services, même si ce mouvement est bien moins spectaculaire que ne le font apparaître les chiffres officiels. La fixation de prix de transfert utilisée par les principaux exportateurs de ressources naturelles signifie qu'une grande partie de la valeur ajoutée dans les secteurs des ressources apparaît dans les statistiques officielles à la rubrique des services (commerce de gros en particulier). Le graphique 1.5 présente la structure de l'économie telle qu'elle apparaît dans les chiffres officiels et telle qu'elle apparaîtrait si elle était fondée sur les pondérations calculées par la Banque mondiale afin de corriger les effets des prix de transfert³⁴.

Les modifications de la structure de la production se reflètent dans les modifications du marché du travail. Selon une étude russe, plus de 40 % de la population active a changé de profession entre 1991 et 1998, dont les deux tiers dès 1996³⁵. La part de l'industrie dans l'emploi total a diminué de 12 points de pourcentage de 1990 à 2002, pour tomber à 30,3 %³⁶. En fait, la chute de l'emploi industriel a été encore plus prononcée, car l'emploi total a diminué de 12,8 % sur cette période. Des modifications importantes se sont aussi produites à l'intérieur de l'industrie. Les secteurs improductifs et réalisant des pertes ont

Graphique 1.5. Structure du PIB de la Russie

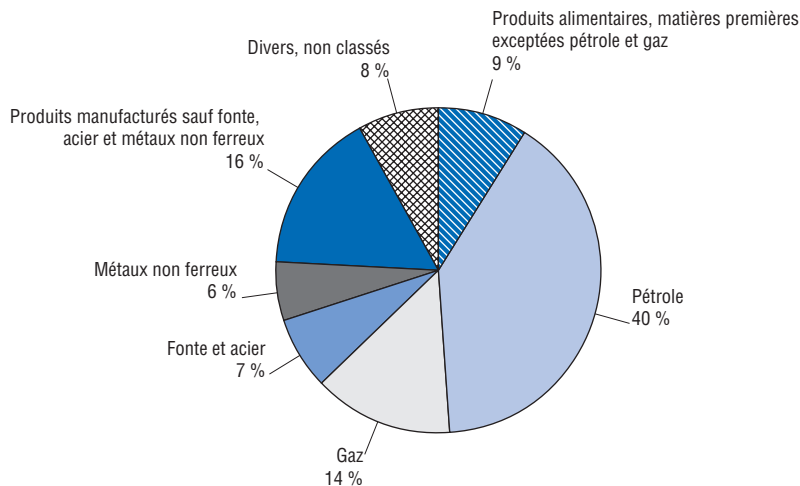


Source : Goskomstat, Banque mondiale et calculs de l'OCDE.

réduit leurs effectifs, parfois très sensiblement, tandis que d'autres, en particulier ceux qui sont basés sur les ressources naturelles et axés sur les exportations les ont maintenus voire augmentés³⁷. La part du secteur des services dans l'emploi total s'est accrue, passant de 42.1 % en 1990 à 55.9 % en 2002. Dans les services marchands, l'emploi a augmenté plus vite que dans tous les autres secteurs, progressant de 10 points de pourcentage sur la période. Toutefois, la majorité des emplois de services restent dans les services non marchands, qui avaient atteint 29.3 % de l'emploi total en 2002, contre 25.4 % en 1990. Étant donné que la production des secteurs des services non marchands a baissé en chiffres absolus et en proportion du PIB sur la période considérée, cette augmentation semblerait refléter le manque de restructuration et la fuite d'une partie de la main-d'œuvre en dehors du marché, plutôt que le dynamisme du secteur.

La structure du commerce russe a elle aussi subi de grands changements, particulièrement sur le plan géographique. L'éclatement de l'Union soviétique et la libéralisation du commerce qui s'en est suivie se sont accompagnés d'une réorientation massive des flux commerciaux au détriment de l'ancienne Union soviétique et au profit des pays situés à l'extérieur. Ce mouvement a été accéléré par l'éclatement de la zone rouble et par les circonstances économiques difficiles dans lesquelles se trouvaient de nombreux états de l'ex-Union soviétique. En 1993, 26.7 % des exportations russes étaient allés vers les anciennes républiques soviétiques et 30 % des importations de la Russie en provenaient. En 2003, les chiffres correspondants étaient de 15.7 et 21 % respectivement³⁸. Les exportations vers les anciens États communistes de l'Europe centrale et orientale et les importations qui en provenaient ont aussi fortement diminué dans les années 90. La part de cette région dans les exportations russes est tombée de 14.3 % à environ 10 %, tandis que celle des importations chutait de près de la moitié, d'un peu plus de 13 % à environ 7.3 %. Pendant la même période, le commerce avec les pays de l'OCDE grimpa en flèche, en particulier les importations.

Cette réorientation s'est avérée particulièrement douloureuse pour les entreprises manufacturières russes, car leurs produits n'étaient généralement pas compétitifs sur les marchés occidentaux. Les produits de base – principalement les hydrocarbures, mais aussi les métaux, le bois, la pâte à papier et le papier, les engrais chimiques et les diamants – dominaient déjà les exportations russes avant la transformation du marché et cette domination n'a cessé de s'accroître après la chute de l'Union soviétique, laissant la Russie avec une très haute concentration de produits primaires dans le total de ses exportations (graphique 1.6). La part des machines et des équipements dans les exportations totales tomba de près de 20 % à la fin de la période soviétique à moins de 8 % en 2003. Cette réduction aurait été encore plus prononcée si la croissance des exportations d'armes n'avait pas repris à la fin des années 90. En outre, une part accrue des exportations russes consiste en produits minéraux et en produits semi-finis, dont la production est fortement consommatrice d'énergie et entraîne des risques pour l'environnement. Citons à titre d'exemple les produits métalliques et les produits chimiques de base, comme la cellulose et les produits du papier. La hausse des prix intérieurs de l'énergie réduit la compétitivité de nombre de ces exportations et si un gros effort était fait pour élever les standards environnementaux, leurs prix seraient encore moins compétitifs. Sur le plan des importations, les changements les plus visibles incluent une augmentation sensible des produits alimentaires et des biens de consommation. La part des machines et du matériel de transport dans les importations reste très élevée, mais il s'agit surtout maintenant d'appareils électroniques ménagers et de voitures particulières plutôt que de biens d'équipement.

Graphique 1.6. **Structure des exportations russes, 2003**

Source : Nations unies, Base de données COMTRADE, CTCI version révisée 3.

La libéralisation des prix, bien que douloureuse, a eu de gros avantages

Il est difficile d'exagérer l'impact de la libéralisation initiale des prix en 1992. Elle visait à mettre un terme aux pénuries chroniques résultant des prix réglementés artificiellement bas pour la plupart des biens et services ainsi qu'à absorber le « surplus monétaire » russe. Plus important encore, elle avait pour but de permettre aux prix de jouer leur rôle normal de fourniture d'informations sur l'interaction de l'offre et de la demande. À l'époque beaucoup doutaient de la capacité des entreprises russes à répondre aux signaux des prix, mais en fait elles réagirent assez rapidement, en ajustant les prix et la production en réponse aux informations fournies par le marché. Les queues et les pénuries qui les avaient engendrées disparurent, tandis que la structure de la production et de l'emploi commença à changer rapidement. Il s'ensuivit un développement rapide des secteurs privés du commerce et des services, qui avaient été négligés sous la planification centralisée; ce développement devait beaucoup aux signaux provenant des prix désormais libéralisés. La libéralisation des prix augmenta de façon spectaculaire la disponibilité des biens et des services qu'il avait été difficile ou impossible de trouver avant les réformes. Toutefois, la faiblesse du pouvoir d'achat limitait ce que la majorité de la population pouvait acheter et l'impact de la libéralisation sur la distribution fut très inégal.

La libéralisation des prix contribua à protéger l'intégrité d'une Fédération de Russie restée fragile et à reconstituer la Russie en tant qu'espace économique unifié. À la fin de 1991, les tendances centrifuges qui avaient contribué à l'éclatement de l'Union soviétique semblaient menacer maintenant la Russie. La décomposition du système soviétique n'avait pas remplacé l'allocation administrative des ressources par les mécanismes du marché. Elle avait plutôt délégué le pouvoir administratif aux gouvernements régionaux et locaux, qui aggravèrent les pénuries grandissantes du pays en installant leurs propres obstacles au commerce et en cherchant à être autosuffisants sur le plan régional. Le gouvernement fédéral ne pouvait plus garantir l'approvisionnement de Moscou en produits alimentaires et en biens. L'économie nationale commençait à se fragmenter. La libéralisation des prix releva le défi. Le troc et l'allocation administrative des ressources déclinèrent et la monnaie recommença à avoir de l'importance. Le rôle

croissant de la monnaie renforça l'autorité du centre fédéral, qui contrôlait la politique monétaire. En août 1992, le gouvernement affirma que les changements avaient renforcé la fédération vis-à-vis des régions³⁹. Ce cri de victoire était sans nul doute prématuré, mais il n'était pas sans fondement. La peur de la fragmentation économique fut une partie importante, bien que souvent négligée, de l'histoire de la libéralisation des prix⁴⁰.

La libéralisation des prix imposa des privations aux entreprises et aux ménages, mais il en aurait été ainsi même si le gouvernement avait réussi à stabiliser rapidement le niveau global des prix. Le passage d'un système où l'allocation des biens doit plus au rationnement qu'au pouvoir d'achat devait forcément produire des gagnants et des perdants. Certains des perdants au départ, comme les retraités, ont été aussi gravement touchés par la poursuite de l'inflation élevée qui a suivi l'ajustement originel. Le caractère radical de l'ensemble initial de mesures de libéralisation a attiré beaucoup de critiques. Cependant, le système des prix fixes s'était plus ou moins désagrégé à la fin de 1991 et il n'est pas certain qu'une approche plus graduelle aurait été possible. Par ailleurs, le bouleversement de janvier 1992 n'avait pas autant bouleversé la situation qu'on le suppose parfois. Bien que d'autres prix aient été libéralisés deux mois plus tard, les contrôles qui demeuraient sur les hydrocarbures et d'autres produits de base avaient un effet domino sur les autres marchés. Les autorités régionales étaient autorisées à introduire des contrôles locaux et la plupart firent usage de ce droit. Les prix de l'énergie, en particulier, continuaient à être réglementés, par crainte qu'une convergence rapide entre les prix nationaux et les prix internationaux de l'énergie n'accule à la faillite de larges pans de l'industrie⁴¹. D'après les estimations, 30 % du PIB restait couvert par les contrôles de prix en 1995.

La libéralisation du commerce extérieur et de l'investissement étranger a bénéficié aux consommateurs et a augmenté la compétitivité

Une fois que les contrôles des prix ont été supprimés, des mesures ont été prises dans le domaine du commerce pour contenir les prix intérieurs de certains grands intrants industriels. Dans de nombreux cas, le différentiel entre les prix intérieurs et les prix internationaux de ces biens a en fait augmenté. Les plus importants de ces produits de base étaient le pétrole et le gaz. Ce sont aussi les produits primaires sur lesquels les restrictions à l'exportation sont demeurées le plus longtemps. La régulation des prix, les droits de douane et les quotas à l'export et l'allocation de droits d'accès aux pipelines d'exportation ont été autant de moyens utilisés pour contenir les prix internes de ces deux carburants. Au début de 2002, soit une décennie après le grand bouleversement, le prix intérieur du pétrole ne représentait toujours que 30 % du prix mondial du marché pour le brut de l'Oural. Le prix de gros intérieur du gaz naturel s'élevait à environ 12.5 % du prix d'exportation. Lors des premières étapes de la transition, des contrôles sur les importations ont été imposés sur de nombreux autres produits de base et l'importation de certains produits de première nécessité était subventionnée. La Russie entra dans la transition avec un régime d'importation très ouvert, mais des exportations fortement réglementées. Toutefois, cette situation commença vite à changer. Le rouble se redressant et les mesures protectionnistes s'accroissant, le pays entra dans une structure de droits de douane à l'importation de plus en plus complexe. Au milieu des années 90, elle comprenait quelque 3 500 catégories de produits. Ce système lourd et compliqué engendra une forte corruption, en grande partie du fait que les fonctionnaires pouvaient facilement rétrograder dans des catégories moins imposées les biens fortement taxés.

La poursuite de la surréglementation du commerce extérieur a eu de graves conséquences. Le coût budgétaire des subventions à l'importation et des contrôles des prix restant en place a rendu la stabilisation macroéconomique pratiquement impossible à atteindre au début des années 90. Les contrôles sur les exportations et les importations ont aussi créé d'énormes occasions de corruption de fonctionnaires et d'opérations d'arbitrage très lucratives. Les fonctionnaires et les chefs d'entreprise qui profitaient de ces activités renforçaient la résistance à une libéralisation plus poussée. En conséquence, une grande partie des mesures envisagées par le gouvernement dans son programme politique de février 1992 ne furent jamais mises en place. La libéralisation des exportations et l'élimination des subventions et des quotas à l'importation ont été en fait trop lents et trop limités et non pas trop rapides, comme certains le pensent.

On aurait toutefois tort d'exagérer l'impact de ces défauts. Dans l'ensemble, la Russie a avancé régulièrement sur la voie de la libéralisation et le processus a été renforcé au cours de ces dernières années par sa détermination à accéder à l'OMC. Pendant les années 90, les exportations ont été progressivement libéralisées tandis que les secteurs qui étaient concurrencés par les importations étrangères bénéficiaient d'un certain degré de protection. Mais au cours de ces dernières années, la structure des droits de douane russes s'est mise à ressembler de plus en plus à celle des pays de l'OCDE. La structure trop complexe des tarifs à l'importation qui s'était développée dans les années 90 subit une refonte totale à la fin de l'année 2000. Au début de 2001, plus de 30 % des produits avaient été reclassés en seulement quatre catégories, les tarifs douaniers étant de 5, 10, 15 ou 20 %. Un petit nombre de produits – dont les voitures, le sucre, l'alcool et le tabac – continuaient d'être taxés à des taux bien supérieurs à 20 %, mais les modifications ramenèrent les taux entre 11 et 12 %. Au fil du temps, le nombre des « pics » dans la grille tarifaire avait baissé; peu de droits dépassent maintenant 15 %⁴². Grâce à cette simplification des grilles tarifaires, la rétrogradation intentionnelle des importations et la corruption qu'elle entraîne semblent avoir diminué. En outre, la simplification des grilles tarifaires et l'autorisation légale de réviser les tarifs au maximum deux fois par an ont rendu la politique tarifaire plus transparente et prévisible.

La Russie a éliminé de nombreux obstacles à l'investissement étranger au début de la transformation du marché, mettant fin à une période de 75 ans pendant lesquels elle avait été pratiquement fermée à l'investissement extérieur. Un nouvel effort pour améliorer le cadre législatif de l'investissement étranger – en particulier pour l'investissement *direct* étranger – a été entrepris après la crise financière de 1998. Une loi adoptée en 1999 et modifiée en 2002 et 2003 établit le principe du « traitement national » pour les investisseurs étrangers et leur droit à s'engager dans toute activité d'investissement autorisée par la loi. Elle assure aussi la compensation des investisseurs en cas d'expropriation et autorise le rapatriement des bénéficiaires. Néanmoins, les restrictions subsistent dans un certain nombre de domaines dont l'assurance, les banques, les médias, l'aviation, le transport terrestre, les terres agricoles, l'électricité et le gaz naturel.

Si le commerce extérieur a fortement augmenté au cours de ces dernières années, l'investissement direct étranger (IDE) a été décevant. Le stock cumulatif des IDE en Russie s'élevait à seulement USD 26 milliards à la fin de 2003, soit environ la moitié de l'entrée d'IDE en Chine cette même année. Le stock d'IDE de la Russie est aussi plus faible, en chiffres absolus comme en montant par habitant, que celui de la plupart des pays en transition les plus avancés. Les afflux d'IDE en Russie se sont élevés à seulement 26.7 USD par habitant en 2002, contre 88.6 USD pour la Hongrie, 106.1 USD pour la Pologne et

817.6 USD pour la République tchèque⁴³. La faiblesse des investissements étrangers est un problème, non seulement parce que la Russie ne bénéficie pas des effets de débordement que les IDE induisent, mais aussi parce que le taux d'investissement global du pays reste faible. En dépit d'une reprise de 2001 à 2003, la formation brute de capital fixe s'est montée à seulement 20 % du PIB en 2003, soit un peu moins de la moyenne de l'OCDE et nettement moins que la moyenne des pays qui enregistrent une croissance rapide et soutenue. Des signes montrent que la situation s'améliore : selon les chiffres de l'Office fédéral des statistiques, les afflux d'IDE ont grimpé à près de USD 6.8 milliards en 2003, après avoir fluctué autour de USD 4.2 milliards pendant les quatre années précédentes. Les chiffres préliminaires pour les mois de janvier à septembre 2004 montrent une nouvelle augmentation d'environ 19 % d'une année sur l'autre. Ces chiffres restent modestes pour un pays de la taille de la Russie, mais la tendance est meilleure que pour les investissements intérieurs. Les investisseurs nationaux quant à eux, troublés par les signes de détérioration du climat des investissements, réduisent leurs investissements en Russie au profit de l'acquisition d'actifs à l'étranger.

Il est extrêmement difficile de quantifier l'impact de la réforme du commerce ou de l'ouverture à l'investissement direct étranger sur les performances de l'économie. Il n'y a pas de manière simple d'isoler les effets de la libéralisation du commerce et de l'investissement de ceux des autres politiques, sans parler des effets des variables économiques telles que le taux de change et les termes de l'échange. On s'accorde néanmoins en général à penser que le commerce favorise la croissance économique : il stimule le progrès technologique, rend possibles les économies d'échelle et améliore la concurrence⁴⁴. Ce dernier facteur est particulièrement important en Russie, en raison de la forte concentration de la structure de nombreux secteurs de l'économie. Sur les marchés de produits, la concurrence étrangère a un rôle essentiel à jouer pour sauvegarder la concurrence tout en préservant les gains d'efficacité qui peuvent découler de la consolidation de l'industrie.

Les études réalisées sur le commerce russe et la libéralisation des IDE indiquent que la concurrence avec les importations et l'investissement direct étranger a eu un impact positif sur les entreprises du pays. Bessonova *et al.* (2003) ont établi que la plus grande disponibilité des intrants importés a contribué à améliorer la productivité des entreprises nationales de 1995 à 2001 (même si la dévaluation de 1998 a vraiment touché les entreprises dépendant des intrants importés). La même étude a montré que la concurrence avec les importations étrangères et les biens produits par des entreprises appartenant à des étrangers en Russie avait accéléré la restructuration des entreprises nationales. D'un autre côté, les auteurs de l'étude ont établi que les effets de la libéralisation du commerce et de l'investissement dépendaient d'autres politiques, dont la réforme du secteur financier, les mesures pour accroître la mobilité de la main-d'œuvre et la réduction des bureaucraties régionales. Ces conclusions rejoignent celles de l'analyse de la compétitivité industrielle présentée par l'OCDE (2004a), qui attire l'attention sur les fortes améliorations de la productivité enregistrées dans les secteurs où la participation étrangère est forte. Les IDE ont bénéficié à certains secteurs et localités spécifiques, mais ils ont jusqu'à présent été trop modestes pour contribuer sensiblement à la croissance de l'ensemble de l'économie : même au niveau régional, il semble ne pas y avoir de relation entre les influx d'IDE et la croissance⁴⁵.

Les politiques russes de privatisation ont été très critiquées

La privatisation s'est avérée être l'élément important de la réforme le plus controversé. Avant d'examiner son impact, il peut donc être utile de « remettre la privatisation à sa place ». En Russie et dans les autres pays en transition, l'importance de la privatisation a été fortement exagérée au début de la transformation en économie de marché. Les effets de la privatisation dépendent énormément du contexte et sont donc inextricablement liés aux modifications de l'environnement économique plus général. En particulier, l'impact de la privatisation dépend des structures du marché et de la présence de la concurrence, des modifications du gouvernement d'entreprise et de l'imposition de grosses contraintes budgétaires⁴⁶. Ces facteurs doivent être considérés conjointement. Si certains détracteurs ont eu tendance à attribuer en premier lieu les souffrances endurées par la Russie sur le plan économique à l'imperfection de la privatisation, les observations suggèrent en fait que l'impact de la privatisation sur les performances a été positif.

Cela ne veut pas dire que la politique de privatisation suivie en Russie ait été au-dessus des critiques. Les bons de privatisation ont effectivement réussi à retirer la propriété des mains de l'État, qui avait été un propriétaire extrêmement inefficace, mais la structure de la propriété qui en est résultée reflétait l'opportunité politique plutôt que l'efficacité économique. En réalité, les autorités réalisèrent dès le début que le système des bons conduirait à une si grande dispersion de la propriété que les entreprises seraient en fait contrôlées par des directeurs internes ayant peu d'intérêt à restructurer. Le gouvernement croyait néanmoins qu'une privatisation rapide rendrait possible l'investissement de portefeuille et les acquisitions, si bien que le modèle de propriété qui suivrait immédiatement la privatisation serait rapidement remplacé par un modèle plus efficient, dans lequel le contrôle passerait à des propriétaires disposant des moyens comme de la volonté de restructurer. C'est finalement ce qu'il advint, mais la transition de la première à la seconde étape de ce processus s'avéra extrêmement difficile, en grande partie du fait que la Russie ne disposait pas des institutions lui permettant de traiter des problèmes de gouvernement d'entreprise posés par le modèle initial de contrôle par les initiés. À cet égard, l'expérience de la Russie est typique des économies ayant opté pour une privatisation de masse rapide.

En l'absence de contraintes budgétaires sévères, d'une concurrence efficace et de marchés des capitaux en bon état de fonctionnement, les dirigeants venant de l'intérieur des entreprises furent en mesure de rester indélogeables et de résister à la fois à la restructuration et à la liquidation. Opérant dans un environnement d'incertitude politique et économique et conscients des limites de leurs droits de propriété nouvellement acquis, un grand nombre de dirigeants optèrent pour l'élimination d'actifs non rentables et la fuite des capitaux au détriment des investissements et de la restructuration. Vu la situation, cette stratégie était rationnelle, même si elle avait peu d'attrait. Les actionnaires n'avaient pas les moyens de contrôler la direction et les droits des actionnaires minoritaires étaient peu protégés. Dans ces conditions, certains dirigeants exproprièrent tout simplement les actifs des autres parties. En outre, la dispersion de la propriété donna naissance à des conflits – dont beaucoup furent violents – entre les actionnaires cherchant à imposer leur contrôle. La restructuration n'était pas à l'ordre du jour tant que le contrôle sur les actifs était contesté. La Russie protégeant faiblement les droits de propriété, les querelles de contrôle tendaient à être des jeux à somme nulle : les gagnants chassaient souvent les actionnaires minoritaires.

Le processus des prêts contre actions suscita encore plus de critiques que le système des bons. Les prêts contre actions minèrent la légitimité des droits de propriété créés par la privatisation et affaiblirent le soutien populaire à la protection des droits de propriété en général. Leur spectre continue jusqu'à ce jour à hanter les grandes entreprises russes. Cependant, l'affaire est plus complexe qu'on ne l'admet généralement. La plupart des entreprises concernées par le système de prêts contre actions, même si elles comptaient parmi les entreprises russes ayant le plus de valeur, étaient dans une très mauvaise situation. Leurs actifs principaux consistaient en droits légaux sur les réserves de ressources naturelles précieuses et ces droits étaient souvent mal définis. La faiblesse du prix payé pour ces entreprises reflétait des risques politiques et commerciaux réels et le fait que les non initiés étaient systématiquement exclus du processus. En outre, les opérations de prêts contre actions n'étaient inhabituelles que par leur transparence. Le processus de vente aux enchères comme les sommes impliquées faisaient l'objet d'une vaste publicité. En réalité, les opérations de prêts contre actions se comprennent peut-être mieux si on les considère comme une nouvelle étape dans le processus de privatisation dominé par les initiés qui a commencé à la fin de la période soviétique et s'est poursuivi pendant la phase des bons de 1992 à 1994. Dans toutes les ventes aux enchères de prêts contre actions sauf une, le gagnant contrôlait déjà en bonne partie la compagnie acquise⁴⁷. Les initiés ont eu tendance à prédominer en Russie, quel que soit le mécanisme de privatisation utilisé. Lorsque les actifs n'étaient pas privatisés, les initiés ont souvent « privatisé » les flux financiers, en détournant les fonds et les actifs des entreprises d'État vers leurs biens propres.

Les sommes que le gouvernement avait retirées de la privatisation étaient très modestes comparées à la valeur des actifs vendus. En 1997 (jusqu'en 2004, l'année record pour les revenus de la privatisation), les revenus provenant de la vente de la propriété de l'État se montèrent au total à 0.9 % du PIB. Dans la plupart des années 90, les revenus de la privatisation s'élevaient à environ 0.1 % du PIB. La vente des propriétés de l'État a généré seulement 1 % du budget consolidé de l'État dans la décennie 90⁴⁸. Les économies réalisées grâce aux privatisations par l'État sur ses dépenses sont plus difficiles à évaluer. Un des principaux buts de la privatisation était de séparer les entreprises défaillantes du budget et ainsi de soulager l'État de l'obligation de les subventionner. Cependant, les organismes d'État à tous les niveaux continuèrent à accorder de manière implicite et parfois explicite des subventions aux entreprises en difficulté longtemps après la privatisation⁴⁹. L'expérience d'autres économies en transition, où la privatisation a été beaucoup plus lente, suggère que ces subventions auraient pu être encore plus élevées si les bénéficiaires étaient demeurés dans le secteur privé⁵⁰.

Il est regrettable, mais peu surprenant, que l'État russe ait retiré si peu d'argent du processus de privatisation. À quelques exceptions près, les privatisations russes n'ont pas été motivées par des considérations de revenus. En outre, le processus s'est principalement ramené au transfert d'actifs vers ceux qui les contrôlaient déjà. Dans un sens, la privatisation a servi à formaliser, et à étendre quelque peu le modèle préexistant de contrôle des actifs *de facto*⁵¹.

Néanmoins la privatisation a amélioré les performances des entreprises

Lorsqu'on évalue la contribution de la privatisation aux performances globales de l'économie, il est important de faire la distinction entre le processus par lequel les actifs de l'État ont été vendus et l'impact de ces transferts sur les entreprises privées. Les défauts du

processus de privatisation russe ne peuvent pas être niés, mais ils ne doivent pas faire perdre de vue le fait indéniable que la *privatisation a amélioré les performances des entreprises*⁵². Cela est vrai pour les entreprises transmises à des initiés pendant la phase des bons comme pour les compagnies impliquées dans le système des prêts contre actions et dans les autres privatisations postérieures aux bons. L'évaluation de l'étendue et de la vitesse des changements varie sensiblement selon les études récentes, mais presque toutes notent une amélioration des performances des entreprises après la privatisation⁵³. Les observations font état de l'augmentation de la productivité moyenne et de l'accélération de la croissance de la productivité ainsi que d'une progression plus rapide des ventes. Les entreprises privatisées licencient le personnel en excédent plus vite que les entreprises d'État et elles sont beaucoup plus susceptibles de changer leurs lignes de produits, d'investir dans de nouveaux équipements ou d'adopter des grilles salariales liées à la productivité.

C'est lorsque les entreprises ont été transmises à des propriétaires extérieurs forts que les effets bénéfiques de la privatisation ont été les plus prononcés, mais les performances se sont améliorées même quand les initiés ont gardé le contrôle. Après la période des bons, la structure de la propriété s'est profondément modifiée, en général dans le sens d'une plus grande concentration (et donc d'une plus grande efficacité). Le problème n'est pas que la détention d'actifs par des initiés soit mauvaise en elle-même mais que, dans les conditions russes, le contrôle par les initiés rendait les restructurations dans le sens du marché moins probables. Les dirigeants se remplissaient souvent les poches, grâce à l'élimination des actifs non rentables ou à d'autres formes de corruption. La préoccupation principale des employés était la préservation de leur emploi. En théorie, bien sûr, la discipline du marché aurait dû obliger les initiés dirigeant des entreprises défailtantes à les restructurer ou à en passer le contrôle à ceux qui auraient pu le faire et l'auraient effectivement fait. Au fur et à mesure que la discipline du marché est devenue plus efficace (en d'autres termes, lorsque les autorités ont été moins disposées à soutenir les entreprises en difficulté), le problème a perdu de son acuité.

Dans tous les cas, l'État russe s'est révélé être un propriétaire très inefficace pour les actifs qu'il continue à détenir. Les résultats de la plupart des entreprises appartenant à l'État en Russie constituent *prima facie* des arguments forts en faveur de la privatisation. En règle générale, la production et la productivité ont augmenté beaucoup plus vite dans les secteurs sans propriété ou interférence de l'État⁵⁴. Dans les secteurs tels que le pétrole, où les compagnies privées et celles contrôlées par l'État opèrent côte à côte, les entreprises privées se sont montrées beaucoup plus efficaces⁵⁵.

Les résultats des privatisations russes auraient pu être plus importants. De nombreuses critiques adressées au processus sont méritées. Il est par exemple vrai qu'en raison des processus de privatisation chaotiques et souvent corrompus des années 90, il a été difficile de garantir et de légitimer le règlement de la propriété postérieur à la privatisation. Si les droits de propriété sont toujours mal garantis en Russie, cela est en partie dû aux processus passés de privatisation. Néanmoins, l'expérience russe commence à confirmer celle d'un certain nombre d'autres économies en transition : la privatisation s'accompagne de l'augmentation des revenus des ventes et de la productivité du travail et, dans une moindre mesure, de pertes d'emploi moins importantes⁵⁶. Les effets positifs de la privatisation s'accroissent avec le temps. Les entreprises privatisées depuis moins de deux ans ont des performances à peu près aussi bonnes que les entreprises appartenant à

l'État, tandis que celles privatisées depuis trois ans ou plus ont des performances meilleures que celles qui restent aux mains de l'État.

Jusqu'à présent, le développement du secteur financier a peu bénéficié à l'économie dans son ensemble

Le secteur bancaire et les marchés financiers russes sont tous les deux restreints comparés au PIB et leur rôle dans le financement de l'investissement productif reste limité⁵⁷. Le secteur des assurances est encore moins développé. Ces trois secteurs connaissent une croissance rapide, mais la réforme de la réglementation doit être approfondie pour qu'ils puissent se développer à long terme et remplir leurs fonctions normales pour une économie de marché.

Quinze ans après l'apparition des premières banques commerciales en Russie, le secteur reste restreint, fragmenté et dominé par un petit nombre d'institutions appartenant à l'État. Pour les banques étrangères, les obstacles officiels ont été supprimés, mais la présence étrangère dans le secteur reste limitée. En dépit d'une croissance très rapide après la crise financière de 1998, les actifs du secteur bancaire ne s'élevaient qu'à un peu plus de 42 % du PIB en 2003, soit une somme bien moindre que celle des avoirs des banques dans les économies en transition les plus avancées et une petite fraction des avoirs dans les États de l'Union européenne. La base de dépôts demeure, en dépit d'une augmentation rapide, limitée. À la fin de 2004, les crédits aux entreprises et institutions non financières représentaient environ 18,8 % du PIB. Les crédits bancaires n'ont financé en 2003 que 4,8 % environ des investissements fixes. Les structures de propriété des banques ont tendance à être opaques. La confiance est faible entre les banques ou entre les banques et les clients avec lesquels elles n'ont pas de liens particuliers. Le secteur reste très fragmenté. Le marché interbancaire est sous-développé et l'interaction entre banques qu'on trouve généralement dans un réseau d'intermédiaires financiers en bon état de fonctionnement est restreinte. La mise en commun des ressources, les transactions ou le partage des risques sont limités⁵⁸. Les portefeuilles des banques sont généralement fortement concentrés côté actif comme passif et une large proportion des prêts reste accordée à des parties associées.

Les marchés financiers russes sont dans une situation similaire. Après s'être développés sur plus d'une décennie, ils ont commencé à acquérir les caractéristiques techniques et fonctionnelles des marchés matures. Ils restent cependant restreints et peu liquides. La capitalisation totale du marché des valeurs était assez élevée au début de 2004 pour un marché émergent, à environ USD 200 milliards (près de 50 % du PIB), mais les

Tableau 1.2. Le développement du secteur bancaire dans une sélection de pays
2002

	Russie	Hongrie	Pologne	République tchèque	UE
PIB par habitant (USD)	3 100	5 150	4 600	5 500	26 000
Nombre de banques	1 329	64	64	37	7 219
Pourcentage capital étranger	5	66	69	94	n.d.
Actifs, en pourcentage du PIB	38	72	67	121	280
Crédits, en pourcentage du PIB	20	32	26	36	118
Capital, en pourcentage du PIB	5	8	8	7	120
Dépôts par habitant (USD)	350	2 700	2 400	4 850	17 500

Source : Banque centrale de Russie, Banque mondiale, statistiques de la Banque des règlements internationaux.

indicateurs de liquidité et de profondeur restent faibles. Les actions de dix compagnies seulement, dans les secteurs du gaz et du pétrole principalement, représentaient environ 90 % du chiffre d'affaires des deux principales bourses. La taille du marché des obligations des entreprises a plus que doublé en 2003, mais le volume des placements ne dépassait pas 1 % du PIB. L'activité est un peu plus diversifiée sur le marché obligataire que sur le marché des valeurs. Les secteurs du pétrole et du gaz ne représentent que 40 % environ des émissions en circulation. Le marché des billets à ordre non garantis (*vekselya*) est un peu plus développé que le marché des obligations des entreprises; sur le marché des *vekselya*, USD 10 milliards environ étaient en circulation à la fin de 2003. Bien que les *vekselya* soient un instrument de gestion des liquidités populaire, elles constituent un investissement plus risqué que les obligations d'entreprises car leurs conditions d'émission sont moins strictes et leur statut juridique est moins bien défini⁵⁹. Les marchés financiers nationaux restent donc une source très limitée de capital pour l'investissement. Même le marché de la dette du gouvernement est sous-développé. Le volume total de l'encours de la dette du gouvernement libellée en roubles était équivalent à la fin de 2003 à environ 5 % du PIB, dont 40 % seulement étaient négociables. Un marché de la dette de l'État liquide et fonctionnant bien aiderait la banque centrale à gérer la masse monétaire et à stériliser les afflux de devises. Il donnerait aussi aux banques une plus grande liberté pour gérer leurs liquidités et fournirait un marché adapté à la fixation des taux d'intérêt⁶⁰.

Le secteur des assurances est encore moins développé que les banques et les marchés des capitaux. Plus de 2000 compagnies d'assurance ont été créées dans les années 90, mais la grande majorité étaient des entités sous-capitalisées destinées à servir une clientèle très étroite – leurs propriétaires en général. Les estimations du nombre de ces compagnies d'assurance « de poche » ou « captives » varient beaucoup, mais il est certain qu'elles constituent la plus grande partie du secteur. Une étude russe récente estime que seuls 10 % environ des primes de 2002 ont été payées à distance – c'est-à-dire payées par des clients à des assureurs avec lesquels ils n'étaient pas liés par des participations communes ou des liens similaires. Pour les compagnies qui s'assurent elles-mêmes, il s'agit moins de couvrir un risque que d'utiliser l'assurance pour passer des frais par pertes et profits et éviter des impôts. Cela est particulièrement vrai pour l'assurance vie. En 2002, on estimait que plus de 80 % des activités d'assurance vie en Russie consistaient en plans de complément salarial exonérés d'impôts. Personne ne sait exactement quelle proportion du secteur hors assurance vie est constituée par ces « plans gris », mais une étude russe récente conclut qu'en 2003 seulement 36 % des primes avaient été payées pour de vraies assurances⁶¹. Les modifications fiscales adoptées au cours de ces dernières années ont réduit les possibilités d'avoir recours à ces plans, mais ces astuces d'assurance n'ont pratiquement pas été éliminées. L'Inspection fédérale des assurances estime que les plans gris ont représenté en 2003 plus de 40 % des revenus des primes. Selon certaines compagnies russes d'assurance, le chiffre réel est plus proche de 65 %.

Étant donné l'incapacité de la Russie à attirer sur une grande échelle les investissements étrangers et le petit nombre d'entreprises hors du secteur des ressources naturelles capables de financer les investissements de capitaux sur les bénéficiaires non distribués, la croissance future du pays dépendra en grande partie de la mobilisation de l'épargne nationale⁶². Un système financier plus efficace pourrait aussi contribuer à favoriser la diversification de l'activité économique dans le pays. Le manque de mécanismes pour une allocation efficiente des ressources d'investissement entre les secteurs économiques est par conséquent un grave problème. En fait, le système financier dans son état actuel

pourrait bien renforcer le *status quo* économique, au lieu de faciliter les changements structurels.

L'expérience de la Russie montre aussi bien les avantages de la concurrence que la nécessité de renforcer la politique dans ce domaine

Les performances des différents secteurs de l'économie russe depuis 1992 soulignent l'importance de la concurrence. Une grande partie des secteurs les plus dynamiques portent sur des activités relativement nouvelles (comme la téléphonie mobile), où la concurrence entre prestataires s'est développée en l'absence d'une entreprise dominante ou d'un groupe d'entreprises déjà existantes. La productivité a généralement augmenté plus vite dans les secteurs où la concurrence est vive et moins vite dans ceux toujours dominés par des entreprises d'État jouissant d'un monopole. Ces tendances soulignent l'importance des politiques et des institutions destinées non seulement à protéger mais aussi à promouvoir la concurrence.

La Russie a créé son premier organisme chargé de la concurrence au début de la période de transition et a depuis mis au point tout un ensemble de lois sur la concurrence. La Constitution comme le Code civil expriment un soutien vigoureux à la concurrence, mais la politique de la concurrence est plus une priorité sur le papier qu'en pratique. Les organismes chargés de la concurrence qui se sont succédés (leur nom et leur statut a fréquemment changé) se sont vus confiés trop de tâches, sans assez de pouvoirs ni de ressources. Au lieu d'être centré uniquement sur la protection et la promotion de la concurrence, l'organisme a été chargé de nombreuses autres missions, mais on ne lui a pas donné le personnel et les ressources lui permettant de faire face à ces missions multiples et fréquemment modifiées. Pour son rôle central de promoteur et de protecteur de la concurrence, il ne dispose que de faibles moyens d'investigation et d'exécution. Au printemps 2004, le ministère pour la Politique antimonopole a été supprimé dans le cadre d'une réorganisation plus large de l'exécutif fédéral et remplacé par un nouveau Service fédéral antimonopole. Le mandat de ce nouveau Service est un peu plus restreint que celui du ministère, étant donné que la protection du consommateur et les services publics lui ont été enlevés. Il est trop tôt pour évaluer l'impact de ce changement, mais le recentrage des missions du service est probablement un progrès pour la politique de la concurrence.

La fréquence avec laquelle le statut juridique et les missions de l'organisme ont changé a sapé son efficacité. Néanmoins, les réalisations de la politique de la concurrence depuis 1992 ont été remarquables. L'organisme a joué un grand rôle dans la réduction des obstacles aux mouvements des biens et des services à l'intérieur du pays. Ces obstacles étaient énormes quand la transition a débuté et ils constituent toujours un problème dans de nombreux secteurs. L'organisme de la concurrence a consacré beaucoup de son énergie à combattre les réglementations régionales et municipales qui faisaient obstacle au commerce interrégional. Il a aussi pris la tête des efforts visant à faire progresser la protection des consommateurs et à réformer les monopoles réglementés en Russie. Si beaucoup reste encore à faire dans tous ces domaines, il est important de reconnaître ce qui a été accompli à ce jour.

Les réformes de la justice ont mis fin à certaines pratiques juridiques abusives, mais l'administration de la loi demeure inégale

Une vaste législation sur la réforme judiciaire a été adoptée à partir de la fin de 2001⁶³. Elle comprend un nouveau code de procédure civile et un code de procédure pour les cours

d'arbitrage, la partie trois du Code civil et de nouvelles lois sur le statut des juges et le tribunal constitutionnel. L'adoption de ces lois, qui se sont heurtées à toute une série d'intérêts, est une réalisation de taille. Parmi les avancées importantes, signalons la clarification des juridictions des cours d'arbitrage et des tribunaux civils généraux, qui auparavant se chevauchaient. Des affaires pouvaient être – et étaient effectivement – jugées parallèlement par les deux systèmes. Une partie pouvait gagner devant la cour d'arbitrage, alors que l'autre gagnait devant le tribunal civil général. En l'absence d'une autorité suprême unique, il n'existait pas de moyen pour déterminer quel jugement prévalait⁶⁴. Ces situations reflétaient souvent des facteurs non juridiques (chaque partie allait devant le tribunal sur lequel elle espérait avoir une influence), mais aussi des différences dans la loi que les deux types de tribunal appliquaient. Un nouveau pas en avant réalisé en 2001 fut la réduction du rôle de superviseur du ministère public. Auparavant, les procureurs avaient le droit de contester les jugements des tribunaux au motif qu'ils étaient contraires à l'intérêt public. Cela pouvait arriver même dans des affaires où l'État n'était pas impliqué. À cause de l'intervention du procureur (souvent lancée sur la base de considérations politiques), les gagnants dans les affaires civiles voyaient la sentence rejetée et leur affaire renvoyée devant le tribunal de première instance pour être rejugée. L'adoption de la nouvelle législation ne garantit pas que la loi sera appliquée avec équité et cohérence, mais les nouvelles mesures ont effectivement mis un terme à un certain nombre de pratiques juridiques abusives qui ont vu le jour dans les années 90.

La loi sur la réglementation technique pourrait constituer un grand pas en avant

Une des grandes faiblesses de la politique économique russe depuis 1991 a été de ne pas réussir à lancer et à appliquer des réglementations et régimes réglementaires efficaces par rapport aux coûts et « adaptés aux objectifs ». Cette situation commence à changer. Un grand pas en avant a été l'adoption en décembre 2002 d'une nouvelle loi sur la réglementation technique. Cette loi a lancé la refonte de quelques 60 000 normes et réglementations pour la certification des produits sur le plan notamment de l'environnement, de la santé ou de la sécurité. De nombreuses normes auparavant obligatoires vont devenir facultatives, tandis que d'autres vont être tout simplement supprimées. En outre, la loi dessine de nouvelles procédures pour proposer, évaluer et adopter les normes et les réglementations. Si elles sont complètement appliquées, ces procédures rendront le processus réglementaire plus prévisible, transparent et complet. Elles faciliteront une large consultation et l'évaluation approfondie de l'impact économique des nouvelles réglementations. Les dispositions de procédure de la loi soulignent aussi la nécessité d'éviter les mesures discriminatoires ou inutilement restrictives, d'appliquer les normes acceptées sur le plan international lorsque cela est possible et de reconnaître l'équivalence des mesures réglementaires des autres pays. La procédure contenue dans la réforme représente une grande avancée pour la Russie et il faut espérer que le centrage de la loi sur la réforme du processus réglementaire (et non pas de la substance de la réglementation) sera repris dans d'autres domaines. Si elle est appliquée entièrement et avec cohérence, la réforme de la réglementation technique diminuera le fardeau réglementaire pesant sur les entreprises, en particulier dans les secteurs manufacturiers. La réforme réduira aussi un certain nombre de contraintes sur l'innovation et l'introduction de nouveaux produits. Toutefois, il reste beaucoup à faire. La

période de mise en place fixée par la loi est de sept ans et la Russie est encore un nouveau venu parmi les adeptes d'une vraie politique de gouvernance réglementaire.

La « débureaucratization » a contribué à réduire le fardeau bureaucratique pesant sur les entreprises privées

Afin de réduire les abus de la bureaucratie et d'instaurer un climat plus favorable aux petites et moyennes entreprises, le gouvernement a fait adopter en 2001 et 2002 trois « lois de débureaucratization ». Ces trois lois ont réduit le nombre d'activités soumises à l'octroi d'une licence, rationalisé les procédures d'enregistrement des nouvelles entreprises et fixé des limites aux inspections arbitraires d'entreprises par la police, les pompiers, les services sanitaires, le fisc et d'autres autorités (ces inspections sont souvent l'occasion d'obtenir des pots-de-vin)⁶⁵. Une autre loi simplifiant encore les procédures d'enregistrement a été adoptée en octobre 2003. Ces mesures ont eu un impact positif, mais les données fournies par les enquêtes suggèrent que leur application a été inégale. Les enquêtes menées sur les petites entreprises par la Banque mondiale et le Centre russe de la recherche économique et financière montrent que des progrès ont été réalisés dans tous les domaines après l'adoption des lois, mais la situation varie d'une région à l'autre et il est clair que de nombreux responsables n'acceptent pas les nouvelles procédures. Il apparaît aussi que la mise en place s'est ralentie en 2003.

- Les exigences, officielles et non officielles, en matière d'octroi de licences ont été sensiblement réduites, mais restent plus étendues que la loi ne le permet. Le coût moyen d'une licence a plus que quadruplé du début de 2002 à la fin de 2003, le temps moyen nécessaire augmentant quant à lui de 14 jours⁶⁶.
- Le nombre d'inspections, prévues et non prévues, a constamment diminué entre 2001 et 2003, mais elles sont restées bien plus fréquentes que ne l'autorise la nouvelle législation. La moitié environ des inspections non prévues ont été conduites sans mandat et les inspections multiples restent la règle. Une deuxième inspection par un organisme d'État accroît sensiblement la probabilité d'autres inspections. Les données de l'enquête ne mettent pas en évidence une réduction des pots-de-vin. En fait, les pertes financières provenant des inspections ont augmenté en 2003, après avoir baissé en 2001 et 2002. Environ 62 % des versements à la police faisant suite aux inspections sont décrits par les entreprises comme n'étant « pas officiels ».
- L'enregistrement semble être le domaine où les plus grands progrès ont été réalisés. Les données de l'enquête prouvent que l'enregistrement est devenu plus simple et plus rapide entre 2001 et 2003. Le rôle des intermédiaires professionnels, des connaissances et des pots de vin dans le processus d'enregistrement a fortement diminué.

Ces mesures sont d'autant plus importantes que les signes du dynamisme du secteur des petites entreprises se multiplient en Russie. Si les données officielles concernant les petites entreprises posent problème, les observations suggèrent que ce secteur s'est lui aussi développé relativement rapidement au cours des dernières années, bien que sa base ait été très étroite au départ. Cela est vrai même en tenant compte du rôle inhabituellement substantiel joué par les entreprises sans personnalité juridique (les « PBOYuL »)⁶⁷ dans le secteur des petites entreprises⁶⁸. Ce phénomène est important car les PBOYuL n'apparaissent pas actuellement dans les statistiques officielles couvrant le secteur des petites entreprises (PE). Le nombre de personnes travaillant dans les secteurs des PE et des PBOYuL est à peu près du même ordre de grandeur et, à eux deux, ces secteurs emploient

un peu plus de 20 % de la main-d'œuvre. Si le secteur des sociétés de petite taille est donc dans son ensemble plus important que ne laissent en général apparaître les chiffres officiels, il reste relativement restreint par rapport à celui des pays de l'OCDE ou des économies en transition plus avancées. Dans la zone de l'OCDE, il n'est pas rare que plus de la moitié de la main-d'œuvre travaille dans des PME. Les données disponibles suggèrent que le secteur combinant les PE et les PBOYUL a augmenté d'environ 15 à 20 pour cent par an depuis 2001, la croissance s'accélégrant pour atteindre quelque 30 % en 2003⁶⁹. L'accélération de 2003 s'explique principalement par la poursuite du boom de la consommation, attesté par des augmentations particulièrement fortes dans les secteurs du commerce de détail et des transports. La création des conditions favorisant l'émergence et le développement d'un plus grand nombre de petites entreprises – en particulier dans les secteurs où elles demeurent très rares, tels que l'industrie manufacturière – est un bon moyen de contribuer à soutenir la croissance de l'économie mais aussi de favoriser la diversification de l'activité économique.

La réforme de la réglementation : les défis à venir

Lorsqu'on évalue les principaux défis de la réforme réglementaire auxquels la Russie est confrontée, il est important de tenir compte non seulement des réalisations que nous venons de décrire, mais aussi des enseignements pour les réformes futures à tirer de l'expérience récente de la Russie. En premier lieu, il faut déterminer la mesure dans laquelle les divers impacts des réformes présentées ci-dessus se sont ou non mutuellement renforcés. Ainsi, il est clair que les avantages de la privatisation et de la concurrence ont été plus importants lorsque ces deux éléments étaient présents. De même, des progrès limités dans des domaines tels que la suprématie du droit et le gouvernement d'entreprise ont eu tendance à réduire les avantages de la privatisation et ont entravé le développement du système financier. Cela suggère que le problème des complémentarités entre les différents aspects de la réforme n'est pas seulement théorique. Deuxièmement, il est évident d'après ce qui précède que le cadre institutionnel de base de la nouvelle économie russe est encore en pleine élaboration. Beaucoup reste à faire pour renforcer les droits de propriété, établir la suprématie du droit et favoriser la concurrence sur les marchés de produits. Si les autorités russes se sont lancées dans quelques réformes de la « seconde génération » impressionnantes – et souvent techniquement complexes – dans des domaines tels que la restructuration de l'électricité, la plupart des réformes de la « première génération » restent encore à achever.

L'amélioration de la qualité des institutions de l'État est la grande priorité

À la fin des années 90, les autorités russes et de nombreux observateurs étrangers en étaient venus à considérer la réforme des institutions de l'État elles-mêmes comme le point le plus important du calendrier de réforme du pays. Au cours de ces dernières années, l'attention s'est concentrée sur la réforme des tribunaux, de l'administration⁷⁰ et des grandes institutions de réglementation et sur la redéfinition des relations entre le gouvernement central fédéral et les gouvernements infranationaux. Cependant, les progrès pour reconstruire les capacités de l'État ont été très irréguliers. Depuis 1998, on a assisté à un renforcement spectaculaire de la capacité de l'État à taxer et à légiférer, mais on ne peut pas dire la même chose de l'application de la loi. Des doutes persistent quant à l'indépendance, la compétence et la probité des tribunaux, des procureurs et de la police. Des doutes considérables entourent aussi « l'autonomie relative de l'État ». Les organismes

d'État sont parfois infiltrés ou même « capturés » par des intérêts privés. Cela affaiblit l'application de la loi et les capacités administratives toujours limitées de l'État russe. La bureaucratie d'État reste importante. Elle est souvent sourde aux souhaits du public ou de ses maîtres politiques et en proie à la corruption.

Ces déficiences affectent directement la capacité de l'État à concevoir, adopter et appliquer des politiques de réglementation efficaces. La construction d'une administration d'État honnête et efficace est donc peut-être la première priorité de la réforme de la réglementation. Cela prendra énormément de temps et dans l'intervalle les faiblesses de la bureaucratie rendront plus difficiles la mise en place d'autres réformes structurelles. La Russie n'a pas seulement besoin d'un État fort, elle a besoin d'un État d'une *nature différente* de celle héritée de l'Union soviétique. Le travail de la bureaucratie soviétique était de *diriger* les activités économiques, d'assigner des tâches économiques aux agents et de les récompenser ou de les punir pour avoir ou non rempli ces tâches. Dans une économie de marché par contre, le rôle de l'État est avant tout *réglementaire*. Dans la plupart des cas, la fonction de l'État ne consiste pas à dire aux agents économiques quels buts ils doivent poursuivre mais à agir en tant qu'arbitre impartial sur un marché aux multiples acteurs autonomes. Malheureusement, la mentalité de la bureaucratie soviétique se reflète dans le comportement de ses successeurs en Russie. Après plus d'une décennie de réformes, l'État russe s'appuie toujours trop sur le contrôle direct des actifs et l'intervention sur les marchés. Un des principaux objectifs de la réforme de la réglementation est de s'appuyer davantage à terme sur la loi et la réglementation.

La réforme des institutions de l'État russe présente plusieurs aspects distincts. Sous la rubrique générale de « réforme administrative » sont regroupées aussi bien la réorganisation des organismes exécutifs fédéraux entreprise au début de 2004 que la réforme de l'administration. Une grande réforme du système judiciaire a été entreprise en 2001⁷¹, mais un long chemin reste à parcourir pour débarrasser les tribunaux de la corruption et des influences politiques. Les relations entre les gouvernements national, régionaux et locaux sont en cours de redéfinition. Par ailleurs, il reste encore beaucoup à faire pour créer les conditions d'une bonne élaboration de la politique réglementaire – améliorer la transparence et la régularité du processus politique et construire des agences de réglementation plus efficaces.

La réforme des organes exécutifs fédéraux a pris un départ difficile

Une vaste réorganisation des organes exécutifs fédéraux a été entreprise en mars 2004, après plusieurs années de débat. L'exécutif fédéral a été divisé en trois types d'institution, dont chacune a un rôle spécifique :

- Les *ministères* fédéraux sont des organismes qui élaborent les politiques. Ils analysent, développent et évaluent des politiques dans leurs domaines respectifs et établissent le projet de la nouvelle législation. Ils coordonnent et surveillent les activités des agences et services fédéraux à l'intérieur de leur juridiction. La réforme a réduit le nombre des ministères de 23 à 15.
- Les *services* fédéraux sont des organismes de supervision et de réglementation. Financés sur le budget de l'État, ils peuvent publier des réglementations individuelles mais pas d'actes juridiques normatifs.

- Les agences fédérales sont des fournisseurs directs de services publics à l'État et au secteur privé. Leur financement peut venir en partie des redevances et taxes versées par leurs « clients ».

Cette réorganisation semble refléter le désir de séparer les fonctions d'élaboration de la politique, de fourniture des services et de réglementation. En principe, une telle séparation devrait augmenter l'efficacité des organes exécutifs tout en réduisant les conflits d'intérêt qui naissent lorsque ces fonctions sont combinées. Malheureusement, il y a peu de preuves que la réorganisation ait atteint l'un ou l'autre de ces objectifs. Elle a désorganisé le travail de nombreux organismes pendant la majorité de l'année 2004, les responsables étant concentrés sur la mise en place des nouvelles structures et la clarification de leurs rôles respectifs. Dans certains cas, les régulateurs continuent à être subordonnés aux ministères dont ils sont parfois appelés à juger les actions. Les autorités russes n'ont pas encore démontré leur volonté de créer des organes de réglementation qui soient véritablement indépendants et correctement protégés contre les pressions extérieures. La subordination au Cabinet du nouveau Service fédéral antimonopole en est un exemple particulièrement frappant, ce service devant évaluer une grande partie des actes du gouvernement.

La réforme de l'administration va sans doute être encore plus difficile

Le défi que constitue la réforme de l'administration russe est énorme. Le système administratif hérité du régime soviétique est à bien des égards l'exact opposé de la bureaucratie publique idéale telle qu'on la conçoit dans la plupart des pays de l'OCDE⁷². Le modèle occidental, exposé dans les écrits de Max Weber, met en évidence la stricte division du travail entre le grade et l'emploi; un corps de fonctionnaires de carrière distinct, constitué sur la base d'un recrutement par concours et d'une promotion au mérite; une rationalité distinctive fondée sur la légalité, l'impartialité, l'objectivité et la régularité et une éthique du service public. De bons salaires et la sécurité de l'emploi, joints à une carrière clairement tracée, permettent de recruter et de retenir des administrateurs capables. La hiérarchie soviétique, par contre, rejetait aussi bien la séparation des sphères politique et administrative que l'autonomie de la bureaucratie administrative. L'administration d'État était à tous les niveaux imbriquée dans le parti au pouvoir et pénétrée par lui. Le recrutement était politisé par principe (grâce au système de la *nomenklatura* administré par le parti)⁷³ et souvent personnalisé en pratique. La rationalité orientée sur le règlement du modèle de Weber était rejetée en faveur de l'importance première accordée à l'application des décisions du parti, qui prenaient le pas sur les normes juridiques⁷⁴. Loin d'avoir instauré une division fonctionnelle du travail claire, le système soviétique était un tissu de juridictions et de lignes d'autorité complexes se recoupant souvent. Elles avaient pour but de faciliter la surveillance et le contrôle des responsables par le pouvoir politique. Pour l'essentiel, la bureaucratie russe actuelle ressemble à son prédécesseur soviétique beaucoup plus qu'au modèle occidental.

La très grande personnalisation du système administratif héritée du régime soviétique mérite qu'on s'y arrête. La hiérarchie de l'administration soviétique, en dépit des ses institutions officielles complexes et en apparence clairement définies, reposait fortement sur un ensemble informel de réseaux personnels à l'intérieur de l'appareil du parti d'État. L'autorité résidait souvent davantage dans les personnes que dans les services. Les liens entre les protecteurs et leur clientèle et la distribution des récompenses avaient en général plus de poids que l'application de règles et de codes formels de comportement. Ces

pratiques administratives « personnalisées » font le lit des pots-de-vin et de la corruption et élèvent le coût de suivi et de l'application. Les premiers gouvernements post-soviétiques de la Russie ont fait peu de progrès vers la résolution de ce problème. En fait, les hauts fonctionnaires continuent à renforcer leur autorité sur les institutions qu'ils dirigent en plaçant leurs associés personnels aux postes clés⁷⁵.

Cette personnalisation est au cœur d'un des paradoxes de la Russie post-soviétique : il s'agit d'un État faible doté de responsables forts. La protection assurée par les fonctionnaires à titre individuel – en particulier ceux chargés de gérer la propriété de l'État ou les grands flux financiers – peut être énorme, tandis que la faiblesse de la machine administrative facilite l'usage par les fonctionnaires de ce pouvoir pour poursuivre des fins privées ou politiques personnelles. Certaines institutions de l'État font preuve d'une grande cohésion et d'une grande efficacité⁷⁶, mais en l'absence d'un centre coordinateur fort, ces institutions poursuivent souvent des intérêts purement institutionnels, en travaillant sans se soucier des autres ou du gouvernement lui-même. Ce manque de coopération a été l'un des principaux obstacles à la réforme administrative. Il motive aussi le mouvement actuel de restructuration des organes exécutifs fédéraux dans le but de faciliter une élaboration de la politique plus efficace et une meilleure application de cette politique.

La bureaucratie russe a subi de grands changements, mais s'est peu réformée, depuis 1991

On ne peut pas attribuer toutes les pathologies de la bureaucratie russe au passé soviétique. Plus d'une décennie de transition a aussi laissé des traces. La bureaucratie a subi des changements spectaculaires depuis les années 90, généralement en raison d'événements politiques et économiques plutôt que d'une quelconque stratégie de réforme⁷⁷.

- Les années 90 ont vu un exode massif de fonctionnaires qui ont quitté la bureaucratie. La plupart de ceux qui sont partis étaient des agents qualifiés en milieu de carrière qui pouvaient prétendre à des salaires beaucoup plus élevés dans le secteur privé. En conséquence, l'administration est aujourd'hui plus âgée et moins bien formée que son homologue soviétique. Les décalages entre les missions et les compétences sont de plus en plus fréquents⁷⁸. Les plus bas échelons de l'administration sont principalement constitués de femmes et d'hommes jeunes, alors que les échelons supérieurs sont dominés par des hommes plus âgés, ayant pour la plupart commencé leur carrière administrative avant 1985. La rotation du personnel dans les échelons inférieurs est très élevée, les incitations accordées aux jeunes fonctionnaires pour qu'ils restent étant faibles. Les fonctionnaires d'un rang plus élevé, dont beaucoup pourraient déjà partir en retraite, subissent peu la concurrence des échelons inférieurs ou de l'extérieur de l'administration⁷⁹.
- Le problème de la corruption des fonctionnaires s'est aggravé depuis 1991. Cela s'explique par une combinaison de facteurs, dont la disparition non seulement des contrôles politiques et bureaucratiques qui existaient sous le régime soviétique, mais aussi des normes et de croyances qui, même de manière imparfaite, soutenaient l'ordre ancien⁸⁰. Un autre facteur est la rémunération très faible des fonctionnaires, alors que de nombreux fonctionnaires mal payés se retrouvent à gérer des actifs d'État de grande valeur ou de gros flux financiers. Les occasions d'enrichissement personnel ont

énormément augmenté pendant la période post-soviétique, alors que la rémunération des fonctionnaires diminuait.

- La taille de la bureaucratie s'est accrue, mais pas aussi vite qu'on le pense communément. En fait, le nombre de fonctionnaires de l'administration publique a augmenté de seulement 13.6 % entre 1994 et 2001, les administrations subnationales

Encadré 1.6. Réforme de l'administration, 1992-2004

La réforme de l'administration a fait peu de progrès dans les années 90. Les premières mesures, prises en 1995, constituaient un renvoi aux préoccupations corporatistes traditionnelles de caste de la bureaucratie, puisqu'elles étaient centrées sur le statut des fonctionnaires et leurs privilèges, avantages annexes et protections. Un train de propositions beaucoup plus ambitieux a commencé à être mis au point en 1997 sous l'autorité de la Commission de la construction de l'État (qui a pris plus tard le nom de Commission de la réforme administrative). Un projet de stratégie a été conçu pour transformer le « service d'État » en « service public », transformation qui exigerait un changement spectaculaire de la culture et des perspectives des fonctionnaires russes. Cette stratégie incluait des propositions visant à réduire la bureaucratie et à la rendre plus transparente et moins onéreuse et envisageait la possibilité de sous-traiter à des entreprises extérieures certaines fonctions assurées par l'État. Elle réclamait aussi un recrutement par concours, qui avait été exigé par la législation adoptée en 1995 mais n'avait jamais été appliqué. Toutefois, le projet se heurta à une forte résistance et aucun progrès ne fut réalisé jusqu'à la fin de 2001, lorsque le *Programme fédéral pour la réforme du service d'État de la Fédération de Russie (2003-2005)* fut adopté. Le programme de 2001 était en grande partie basé sur les idées contenues dans la stratégie de 1997, et il a, lui aussi, rencontré une vive opposition. La première législation adoptée conformément au programme fut la loi de 2003 sur le système du service de l'État de la Fédération de Russie. L'opposition au projet de loi venant de l'intérieur de l'administration est clairement reflétée par le fait que, alors que le projet original contenait 119 articles, le texte voté n'en comptait que 19. Une loi beaucoup plus longue a été adoptée en 2004; elle posait le cadre de base de l'administration non diplomatique.

La loi de 2003 contient dans ses statuts un ensemble d'objectifs et de principes mais ne dit pas comment ils doivent être atteints. Elle se réfère à de nombreux problèmes à résoudre par d'autres réglementations qui restent à adopter*. La loi définit trois types de fonctionnaires (civils, militaires et policiers) et décrit les autres législations qui formeront la base de leurs activités. Elle établit aussi un registre de postes du service d'État et fixe un âge obligatoire pour la retraite. Elle stipule que les grilles de fonctions des trois branches de l'administration seront coordonnées pour permettre les transferts de l'une à l'autre. En cela, elle ressemble à la « table des grades » prérévolutionnaire qui assurait l'équivalence entre les militaires, la police et l'administration et même les grades ecclésiastiques. Comme il est difficile d'imaginer des hauts fonctionnaires placés à des postes élevés dans l'armée ou la police, on craint un peu que la nouvelle structure ne conduise à la colonisation des grades supérieurs de l'administration civile par les hauts responsables de l'armée, de la police et des services de sécurité. La loi de 2004 sur l'administration va plus loin, esquissant le statut juridique des fonctionnaires et leurs procédures de nomination, d'évaluation et de promotion.

* En cela, elle ressemble à la loi de 1995 sur « les bases du service d'État » qui la précédait et qui faisait référence à 79 autres éléments de législation fédérale ou régionale qui n'ont en fait jamais été adoptés. La loi de 1995 est restée lettre morte.

représentant la plus grande partie de l'augmentation. Le solde de cette croissance concerne les employés fédéraux en poste dans les régions. Le « centre » s'est en fait rétréci. En effet, l'administration publique russe emploie une proportion inhabituellement faible de la population active, comparée à la plupart des pays de l'OCDE et des pays en transition⁸¹. Une partie de la croissance des effectifs vient de la création de nouvelles agences destinées à réguler l'économie de marché, telles que le service des faillites et le régulateur des titres boursiers, mais ces agences restent modestes⁸².

L'axe stratégique de la réforme de l'administration reste mal défini

La réforme de la bureaucratie est examinée activement depuis plusieurs années, mais l'axe stratégique de la réforme reste peu clair. Le programme gouvernemental de 2001 énonce un certain nombre d'objectifs valables, dont une plus grande ouverture et une meilleure responsabilisation, un plus haut niveau de professionnalisme, l'éradication de la corruption et une définition plus claire des droits, devoirs et compétences des fonctionnaires. Toutefois, le programme donne peu de détails et est peu bavard sur la manière d'atteindre ces objectifs. Il est difficile de discerner un modèle clair, soit dans le programme, soit dans les décrets et statuts adoptés au cours de ces dernières années. Une grande partie des propositions semblent refléter le modèle classique de Weber. Le programme de 2001, par exemple, envisage l'administration comme une caste distincte constituée d'individus poursuivant de longues carrières dans le service public. Les promotions interviendraient principalement au sein des diverses branches et seraient surtout basées sur l'ancienneté. Cependant, le programme et une grande partie du débat qui l'entoure reflètent aussi l'influence de ce qu'on appelle le « nouveau management public » (NMP). Il s'agit d'une approche qui a une influence en Occident depuis le début des années 80, en particulier dans les pays anglophones. La Russie n'est absolument pas placée en face d'un choix tranché entre le modèle de Weber (un modèle idéal qui n'existe en fait nulle part) et le NMP. En réalité, on retrouve certains éléments des deux approches dans les changements adoptés en 2003 et 2004. Néanmoins, une comparaison entre les deux modèles peut contribuer à éclairer certains problèmes que doit résoudre la réforme de l'administration russe.

Le NMP s'apparente plus à une approche qu'à un modèle. Il met l'accent sur la concurrence, les incitations aux performances, le recrutement sur concours aux échelons moyens et supérieurs et une plus grande fréquence des entrées et sorties de l'administration. Il insiste aussi sur la centralité du consommateur citoyen et la responsabilité des organismes du secteur public (et même des fonctionnaires pris individuellement) vis-à-vis des résultats de leur travail. Le NMP attire particulièrement ceux qui veulent réorienter la fonction publique russe, en l'éloignant du « service d'État » pour en faire un « service public ». Les partisans du NMP privilégient aussi la séparation entre la fonction d'élaboration de la politique et celle de la fourniture de services, cette dernière devant être reprise par des agences semi-autonomes. Ces agences opéreraient sur des marchés ou quasi-marchés et entreraient en concurrence avec d'autres fournisseurs de services publics ou privés pour obtenir des ressources. La séparation de l'élaboration de la politique et de la fourniture des services est destinée à libérer les décideurs. En donnant aux agences un statut contractuel, elle permettrait aussi d'offrir des incitations à la performance aux vrais fournisseurs de services. Sur le papier au moins, la réorganisation de l'exécutif fédéral de mars 2004 reflète justement ce désir de séparer l'élaboration de la politique de la fourniture des services.

L'application de réformes dans le style du NMP serait très difficile dans l'environnement institutionnel actuel. Le NMP est devenu un ensemble de mesures destinées à réformer les administrations occidentales traditionnelles et à les rendre plus flexibles et efficaces. Son point de départ est plus ou moins celui de Weber, y compris des lignes d'autorité claires, une culture fondée sur l'observance du règlement et des fonctionnaires accomplissant leurs tâches en vertu des fonctions qu'ils occupent plutôt que de leurs relations personnelles. Une réforme efficace dans le style du NMP présupposerait aussi des ressources prévisibles, une régulation et un suivi crédibles du personnel et un environnement d'externalisation globalement sain. Les réformes inspirées du NMP ont peu de chances d'atteindre leurs objectifs dans des systèmes caractérisés par des réseaux protecteurs clients et par un manque de transparence, de responsabilisation et de respect des normes juridiques. Dans un tel environnement, la rémunération au mérite, les incitations à la performance et un recrutement plus flexible dégénéreraient en clientélisme politique et en protection, sauf peut-être dans les situations où les performances des fonctionnaires peuvent être facilement vues par les observateurs extérieurs.

Toute tentative pour remodeler l'administration de l'État en une bureaucratie publique classique fondée sur le modèle de Weber devrait aussi relever des défis variés et de taille. Il faudrait davantage différencier les tâches et le personnel entre l'exécutif politique et la bureaucratie administrative, créer et *appliquer* un système de loi administrative bien conçu et mettre en place une administration professionnelle et non partisane. Néanmoins, nombreux sont ceux pour qui le modèle de Weber représente un objectif logique vers lequel les réformateurs russes devraient diriger leurs efforts. D'autres états postcommunistes ont largement évité les approches basées sur le NMP⁸³. Toutefois, certaines personnes en Russie décèlent un parti pris conservateur dans le modèle de Weber. Elles craignent qu'un modèle fondé sur une administration de carrière fermée, des structures hiérarchiques et une intégration verticale puisse être facilement manipulé pour créer une façade inspirée de Weber derrière laquelle la réalité serait peu modifiée.

Quelle que soit l'orientation globale finalement choisie, les autorités russes se trouvent devant un certain nombre de choix spécifiques pour réformer l'administration, dont :

- *Le degré d'unité ou de diversité à atteindre.* Historiquement, les ministères russes et les autres agences ont opéré selon des règles, cultures organisationnelles et plans de carrières spécifiques à chacun. La question de savoir si, et dans quelle mesure, la Russie maintiendra des dispositions séparées pour chaque grand groupe de fonctionnaires continue à faire débat.
- *L'intégration verticale des organismes administratifs d'État.* Un des problèmes posés ici concerne les relations entre les institutions fédérales et les autorités subnationales. Les règles de l'administration pour les bureaucraties fédérale, régionale et municipales commencent juste à être harmonisées. Un second problème porte sur les fonctionnaires qui travaillent dans les services régionaux des agences et ministères fédéraux dans des domaines tels que l'exécution de la loi. Ces fonctionnaires fédéraux « territoriaux » sont souvent fortement influencés, voire cooptés par les autorités régionales.
- *Le recrutement et la promotion.* La législation adoptée en 2003 et 2004 établit une base pour le recrutement sur concours, tout en ménageant de nombreuses exceptions. Elle envisage le recrutement dans les grades initiaux d'individus qui deviendront des

fonctionnaires de carrière. Il n'est toujours pas décidé si, et dans quelles circonstances, des agents pourraient être recrutés dans l'administration à des grades plus élevés. De même, on ne sait pas encore si des procédures de promotion transparentes, efficaces et équitables seront établies.

- *La rémunération des fonctionnaires.* De l'avis quasi général, l'augmentation de la rémunération des fonctionnaires est une condition nécessaire – quoique tout à fait insuffisante – pour juguler la corruption. Celle-ci sera difficile à déraciner aussi longtemps que des fonctionnaires touchant de très bas salaires devront prendre des décisions affectant les intérêts d'entreprises riches et puissantes. La tendance récente à la réduction de la taille de l'administration fédérale jointe à une augmentation significative des rémunérations des fonctionnaires doit donc être saluée. Cependant, il n'y a toujours pas de consensus pour savoir quelle doit être l'importance des différences de salaire dans l'administration ou qui doit fixer les grilles salariales. Il n'existe pas non plus à ce jour d'accord sur le recours à la rémunération au mérite et aux incitations similaires ou sur la réduction de la part de la rémunération des fonctionnaires versée en nature et non pas en espèces.

Des modifications de l'environnement institutionnel global seront essentielles au succès de la réforme de l'administration

La réforme de l'administration au sens étroit de la réorganisation des structures et de la redéfinition des rôles n'arrivera pas à grand-chose toute seule. Ses effets dépendront de l'environnement institutionnel d'ensemble. En fait, les modifications de cet environnement comptent peut-être plus que le modèle spécifique de réforme administrative. Quelle que soit la forme définitive de l'administration publique russe après la réforme, un certain nombre de problèmes de base devront être traités si l'on veut que la réforme ne se contente pas de reproduire les vieilles pathologies dans de nouvelles configurations. Il s'agit notamment de :

- *Renforcer la suprématie du droit.* Les tribunaux devront être mieux protégés des pressions ou des interférences venant des organismes d'État et des acteurs privés. Les organismes d'État devront davantage accepter d'être tenus par la loi ou d'aller jusqu'au bout de leurs engagements juridiques. Dans plusieurs cas récents, l'État s'est unilatéralement retiré d'accords juridiques ou a poursuivi des individus pour des actes qu'il avait auparavant considérés, implicitement ou explicitement, comme légaux.
- *Accroître la transparence des institutions d'État.* Une vraie responsabilisation de la bureaucratie – devant les citoyens ordinaires ou les dirigeants politiques élus – exigera un plus grand accès aux fonctionnaires et une meilleure information sur leur travail. Cela ne sera pas facile à obtenir. Les enquêtes récemment menées sur les fonctionnaires régionaux et locaux montrent qu'ils sont en général opposés à une plus grande transparence. Il n'y a pas de raison de croire que les fonctionnaires fédéraux pensent différemment⁸⁴. Les prescriptions légales pour plus d'ouverture ne suffiront sans doute pas à générer une plus grande transparence. Tout aussi importante sera la vigilance exercée par les organes exécutifs et judiciaires, le législateur, la Cour des comptes et la presse. Une presse plus indépendante améliorerait à la fois la transparence et la responsabilisation.
- *Consolider les institutions de la société civile.* L'administration d'État n'opère pas dans un vide politique ou sociologique. Le degré de sa responsabilisation possible envers le public

est en partie fonction de la relation plus large entre l'État et la société. Il existe de nombreuses preuves que la corruption est moindre dans les pays qui respectent la suprématie du droit et possèdent une société civile très développée⁸⁵. La réforme de l'administration tirerait avantage non seulement d'un système judiciaire plus fort mais aussi de mesures visant à encourager le développement de la société civile et d'une presse plus libre.

- *Réduire les occasions de corruption.* Les lois et les règles administrées par les bureaucrates peuvent être rendues plus résistantes à la corruption. Les règles doivent être simples, transparentes et standardisées, comporter peu d'exceptions et être laissées le moins possible à l'appréciation des fonctionnaires. Si cette appréciation est nécessaire, les critères déterminant les choix des agents doivent être exposés de manière explicite. Leurs actes doivent être soumis à une forme quelconque de contrôle administratif ou judiciaire. De nombreux changements récents à la loi semblent être motivés par ce type de raisonnement. Parmi ceux-ci, citons les modifications des relations fiscales fédérales et les mesures visant à diminuer l'interférence de la bureaucratie dans les activités commerciales en limitant les inspections, simplifiant les procédures d'enregistrement et réduisant le nombre d'activités soumises à l'octroi d'une licence. Le projet de loi sur le sous-sol soumis au gouvernement à la fin de 2004 comprenait aussi des dispositions pour régulariser les procédures et réduire les prises de décision arbitraires et la corruption. Des observations montrent en effet que les régulations superflues sont parfois adoptées ou maintenues précisément pour cette raison – à savoir que les fonctionnaires rechignent à abandonner les revenus illicites qu'elles engendrent.
- *Renforcer l'application de la loi.* Si la législation de lutte contre la corruption est importante, elle ne réduira pas à elle seule la corruption aussi longtemps que les délits resteront impunis. Ceux qui essaient trop d'influencer la prise de décision des institutions judiciaires ou administratives doivent rendre des comptes à l'occasion d'un procès équitable et transparent. Cela demandera une grande volonté politique, car les contrevenants sont souvent de riches particuliers ou des fonctionnaires de haut rang. En outre, une approche cohérente de l'application de la loi sera nécessaire pour garantir que les procès de lutte contre la corruption ne soient pas de simples instruments politiques ou commerciaux (et ne soient pas perçus comme tels).

Il faut absolument noter que de telles modifications de l'environnement institutionnel aideront aussi à faire avancer les réformes dans d'autres domaines. En particulier, elles faciliteront – sans toutefois garantir – les améliorations dans les institutions du secteur privé comme dans l'administration. Dans une large mesure, l'opacité des entreprises russes et les structures complexes (et souvent véreuses) utilisées pour exercer la propriété et le contrôle sont de nature défensive. Elles reflètent le désir de protéger les entreprises des attaques possibles des institutions étatiques ou des rivaux du secteur privé. Par exemple, l'amélioration du gouvernement d'entreprise serait plus facile si les entreprises russes ne pensaient pas que la transparence allait probablement les rendre plus vulnérables à la prédation bureaucratique. Bien sûr, l'opacité a d'autres motifs, comme l'évasion fiscale. Néanmoins, le gouvernement d'entreprise et le comportement du secteur privé ne devraient pas s'améliorer sensiblement en l'absence de progrès similaires dans le fonctionnement des institutions étatiques : la réforme de l'État est une condition nécessaire, mais en aucun cas suffisante, pour « civiliser » les pratiques des entreprises privées en Russie.

Pour être efficace, une stratégie de lutte contre la corruption doit être pluridimensionnelle

Il existe deux formes de base de corruption⁸⁶. L'une consiste dans la collusion entre des fonctionnaires et des citoyens privés aux dépens de l'État. L'autre repose sur le fait que des fonctionnaires abusent de leur pouvoir pour soutirer de l'argent à des citoyens privés. Un fonctionnaire peut, par exemple, être chargé d'accorder un quelconque permis à ceux qui remplissent des critères spécifiques et versent une certaine redevance. Le fonctionnaire peut accepter des pots-de-vin pour octroyer un permis à des particuliers qui ne remplissent pas les critères ou ne versent pas la redevance. Dans ce cas, c'est l'État qui est la victime. Ou bien, le fonctionnaire peut demander un paiement supérieur à celui requis par la loi et, dans ce cas-là, c'est le citoyen qui est dupé.

Différentes approches sont nécessaires pour combattre ces deux formes de corruption. Le meilleur moyen de lutter contre la première est de faire en sorte qu'il soit aussi difficile que possible de voler l'État. Faute de quoi, la détection sera toujours malaisée, car les citoyens impliqués ne se plaindront pas. Cette approche se reflète dans les efforts visant à resserrer le contrôle du budget et augmenter le suivi par le haut des fonctionnaires et des organes exécutifs par des organismes tels que la Cour des comptes. Une presse libre qui peut s'appuyer sur des normes juridiques favorisant la transparence des organes d'État a aussi un rôle de surveillance clé à jouer. Dans le cas où des fonctionnaires essaieraient de soutirer de l'argent aux dépens du public, en se substituant à l'État, la meilleure approche est de donner aux citoyens les moyens de se défendre contre le racket de ces fonctionnaires. Toutefois, peu de choses ont été faites jusqu'à présent sur cette voie, même à propos de la police de la circulation et d'autres organes d'exécution de la loi notoirement corrompus. Pour déraciner cette seconde forme de corruption, il faudra absolument créer des institutions efficaces auxquelles les victimes de ce type de corruption pourront faire appel. Ces institutions doivent être aptes et disposées à discipliner les fonctionnaires. Elles pourraient inclure non seulement les tribunaux, mais aussi certains organismes de régulation ou des médiateurs.

Une plus grande transparence, l'élimination de la réglementation inutile et la simplification des procédures administratives seront essentielles pour combattre ces deux formes de corruption. La législation sur la « débureaucratization » de 2001 et 2002 allait dans cette direction. En simplifiant les réglementations, elle cherchait à éliminer les occasions de corruption ainsi qu'à réduire le poids de la paperasserie pesant sur les épaules des entreprises. Toutefois, elle tentait d'atteindre ces deux objectifs *en l'absence d'une réforme de l'administration*. Apparemment incapables de modifier le comportement prédateur des fonctionnaires de base, le gouvernement essayait de leur prendre une partie de leur pouvoir. L'objectif était louable, mais la stratégie avait de toute évidence ses limites. Les bureaucrates trouvent toujours un moyen de résister à la réduction de leur autorité. En tout cas, l'économie russe ayant besoin d'une réglementation efficace et de bonne qualité, une déréglementation de ce type ne peut que résoudre partiellement le problème.

Bien évidemment, l'État n'est pas la seule source de corruption. La subornation de fonctionnaires par des personnes privées est autant un problème que l'abus de pouvoir par des fonctionnaires motivé par le gain personnel. Ici aussi, beaucoup peut être fait pour prévenir, détecter et punir la corruption. La Russie doit encore mettre ses règles et ses réglementations en conformité avec les normes internationales en rendant délictueux le versement de pots-de-vin à des fonctionnaires nationaux ou étrangers⁸⁷. Des mesures pour protéger ceux qui « tirent la sonnette d'alarme » pourraient aussi être utiles.

La réforme du système judiciaire est bien loin d'être achevée et beaucoup reste à faire pour établir la suprématie du droit

La principale tâche qui reste à accomplir pour réformer le système judiciaire est de débarrasser les tribunaux de la corruption et des influences politiques – pour éliminer la « justice de l'ombre » décriée par le président Poutine dans son message de 2001 à l'Assemblée fédérale. L'implication des procureurs et des services de sécurité dans les querelles commerciales et politiques demeure un problème. Les tribunaux sont largement perçus comme vulnérables aux pressions et incitations extérieures et une énorme série de preuves indirectes suggère que cette perception est la bonne.

Certaines mesures ont été prises pour favoriser l'indépendance de la justice, dont une nouvelle loi sur le statut des juges qui augmente la rémunération du personnel judiciaire et établit de nouveaux mécanismes pour punir les malversations judiciaires⁸⁸. Mais il sera difficile d'appliquer cette dernière mesure avec efficacité et cohérence. Le gouvernement fédéral a aussi cherché à améliorer le financement de tout le système judiciaire, afin de réduire la dépendance des juges à l'égard des autorités régionales. Plus importante sera la création d'un nouvel échelon de cours d'arbitrage. Les nouvelles cours d'arbitrage d'appel comprendront chacune un certain nombre de juridictions. Jusqu'à présent, les appels contre les décisions des cours d'arbitrage étaient entendus devant le tribunal de première instance, le président du tribunal étant souvent le juge qui avait émis le jugement contesté. En instaurant un échelon plus élevé de tribunaux pour traiter des appels, les autorités espèrent accroître les chances d'un procès équitable pour le requérant et réduire la capacité des patrons locaux à se mêler des prises de décision judiciaire⁸⁹.

Toutes ces mesures sont souhaitables, mais le pouvoir des autorités régionales ou municipales ne constitue pas ici le seul problème. Des dispositions efficaces doivent être prises pour isoler le pouvoir judiciaire des pressions venant de *n'importe quel* échelon du gouvernement, les autorités fédérales elles-mêmes n'occupant pas la dernière place dans ce domaine. Il existe donc de fortes complémentarités à réaliser entre la réforme de la justice et celle de l'administration. Les tentatives pour réformer la première sans s'occuper de la seconde – comme pour le train de réformes de la justice de 2001 – ont eu un impact limité, en grande partie parce que la relation véritable entre la justice et l'exécutif s'est peu modifiée du fait de la nouvelle législation. On peut estimer que la réduction de l'interférence de l'exécutif dans les procès judiciaires est une condition *sine qua non* pour empêcher les parties du secteur privé de chercher à détourner le cours de la procédure judiciaire. Aussi longtemps que l'État se rendra lui-même coupable de ces pratiques, il aura du mal à réduire la corruption du système judiciaire ou à empêcher des intérêts privés importants de pervertir l'action de la justice. Le champ d'ingérence des parties privées dans le processus judiciaire doit être réduit. Parmi les mesures simples pouvant être prises pour faire baisser la corruption de la justice, citons l'assignation au hasard des affaires aux juges et la publication obligatoire de toutes les décisions importantes de justice, ainsi que du raisonnement juridique sous-tendant ces décisions. La Cour suprême d'arbitrage, qui publie déjà ses propres décisions, veut étendre cette pratique à ses cours d'appel et, éventuellement, aux cours de première instance⁹⁰.

Pour établir la suprématie du droit, la réforme du système judiciaire ne suffira pas. Il faudra un État fort, capable de protéger les droits individuels, d'interpréter avec impartialité la loi et de l'exécuter efficacement. Toutefois, un État suffisamment fort pour remplir ces fonctions peut succomber à la tentation d'agir lui-même de façon arbitraire. L'établissement de la suprématie du droit demandera donc non seulement un État fort,

mais aussi des institutions fortes capables de contraindre l'État⁹¹. La Russie ne dispose pas de ces institutions. L'État russe est souvent, à juste titre, décrit comme un état faible, mais sa capacité de coercition est grande – plus grande en fait que sa capacité à fournir des réglementations efficaces ou à assurer les services publics. Les institutions les plus fortes de la Russie sont celles les mieux à même d'être coercitives, alors que les plus faibles sont celles supposées réguler l'exercice par l'État de son pouvoir coercitif. En conséquence, l'État ne peut pas facilement s'engager de façon crédible à avoir un comportement basé sur la suprématie du droit. La faiblesse de cet engagement a été mise en évidence lors de la campagne politique et juridique menée contre la compagnie pétrolière Youkos depuis juillet 2003. Toutefois, l'affaire Youkos n'est unique que par sa taille et sa visibilité. Les services de sécurité, les procureurs et la police restent très politisés et ont été souvent déployés contre des homes d'affaires en conflit avec les autorités fédérales ou régionales.

Une plus grande cohérence est nécessaire dans l'application des règles à tous les échelons de gouvernement

Un des principaux objectifs de la politique russe depuis 2000 a été de refaire du pays un espace juridique unifié. À la fin des années 90, des milliers de lois adoptées par les régions constituant la Russie étaient en conflit avec les normes fédérales, comme en fait de nombreuses chartes de provinces et constitutions de républiques. On a estimé à l'époque que jusqu'à 30 % des actes juridiques subnationaux devraient être amendés, voire abolis, pour amener la législation de niveau inférieur en conformité avec la constitution fédérale et les statuts de la Fédération. Au cours des quatre dernières années, plusieurs milliers de lois régionales et locales et d'autres actes normatifs ont été supprimés ou amendés. L'impact de cette remise en ordre de l'ordre juridique a cependant été en pratique limité. Les enquêtes menées à la fois sur les entreprises étrangères et nationales montrent que les lois et les réglementations sont toujours interprétées sans cohérence, en particulier par les gouvernements subnationaux. Les règles officielles du jeu ont été changées, mais les règles tacites demeurent et sont souvent complexes, arbitraires et opaques.

L'étendue de la propriété de l'État et le gouvernement des entités lui appartenant nécessitent une plus grande attention

L'accent actuellement mis sur le rôle de l'État soulève le problème de la propriété de l'État et du gouvernement des entreprises lui appartenant. Une raison de l'inefficacité de l'État en tant que propriétaire est la présence dans ses comptes de milliers de participations plus ou moins accidentelles – parts résiduelles dans des entreprises que les autorités, pour diverses raisons, n'ont jamais vendues. Le principal objectif de la plupart des ventes de privatisation de ces dernières années a tout simplement été de décharger l'État du poids de la gestion d'un grand nombre d'entreprises et de participations qu'il n'a pas d'intérêt à garder. Ce processus s'est cependant avéré assez difficile à mener à bien. En 2003, l'État n'avait vendu que 59 % des 970 entreprises devant être privatisées et 37 % de 1 695 blocs d'actions qu'il offrait. De nouveaux ajustements à la législation sur la privatisation peuvent accélérer le processus de vente de petits blocs d'actions non liquides et de petites entreprises. La principale difficulté rencontrée par l'État pour vendre ses parts dans les sociétés par actions est que la plupart des parts restantes sont modestes. Vu l'état actuel du gouvernement d'entreprise, il est très difficile de liquider des petites parts dans des entreprises dont le propriétaire est déjà bien identifié. En 2003, par exemple, 67 % des participations mises à la vente étaient regroupées en blocs représentant 25 % au moins des

fonds propres des entreprises – soit moins que la minorité de blocage⁹². La part de participations majoritaires n'était que de 8 %. En raison de leur illiquidité, il est difficile de vendre les petites participations, même si les entreprises concernées sont relativement attractives. En 2003, 62 % des mises aux enchères organisées pour vendre des parts de l'État n'ont pas donné lieu à des ventes.

Une partie du problème tient au fait qu'en raison de la loi de privatisation entrée en vigueur en 2002, il est difficile d'offrir par d'autres moyens des actions à la vente. La loi a été conçue en grande partie pour éviter que ne se reproduisent les abus intervenus dans les privatisations dans les années 90. En conséquence, il est malaisé de vendre à bas prix les actifs de l'État. Le coût de préparation de la vente d'une participation de petite taille et non liquide conformément à la loi peut maintenant dépasser la somme qu'elle rapportera. Le problème n'est pas insoluble. Le gouvernement travaille actuellement sur des mesures visant à rationaliser la vente de ces petites participations. Il faudra toutefois agir avec prudence, pour que les procédures harmonisées ne soient pas employées abusivement. Parallèlement, le ministère du Développement économique et du Commerce exerce des pressions pour une meilleure organisation des ventes aux enchères et notamment une meilleure commercialisation et la fourniture d'informations aux acheteurs potentiels.

Un problème beaucoup plus important est posé par les participations de l'État dans des entreprises qu'il considère comme stratégiquement importantes et n'a pas l'intention de privatiser. Une partie de ces participations stratégiques se trouvent dans le secteur de la défense. D'autres concernent des fournisseurs d'infrastructure ou portent sur d'autres activités caractérisées par un haut degré de monopole naturel. Beaucoup cependant portent sur des secteurs concurrentiels ou potentiellement concurrentiels, tels que les banques, le pétrole et le gaz naturel. Il faut clarifier les frontières entre l'État et le secteur privé, en particulier lorsque les entités appartenant à l'État combinent une activité commerciale avec ce qui est en fait une fonction de réglementation et de service à la société. On aurait fortement tendance à vouloir transférer au secteur privé les activités qui sont commerciales et (réellement ou potentiellement) compétitives et qui n'impliquent pas de fonctions sensibles de réglementation ou de service public. Il y a place pour de nouvelles privatisations d'actifs détenus par l'État, en particulier dans les secteurs tels que la banque et l'électricité. Cependant, depuis deux ans les preuves d'un mouvement en sens inverse se sont accumulées – c'est-à-dire vers l'extension du rôle de l'État dans les secteurs stratégiques, tels que le pétrole. Vu les résultats de la plupart des entreprises détenues par l'État en Russie, cela n'est pas encourageant. L'extension du contrôle de l'État sur les industries exportatrices de ressources devrait conduire à une baisse de l'efficacité, une plus grande recherche de rentes et un ralentissement de la croissance justement dans les secteurs qui ont entraîné l'économie au cours de ces dernières années.

En ce qui concerne le gouvernement des entreprises détenues par l'État, plusieurs priorités doivent rester présentes à l'esprit :

- Les entités appartenant à l'État qui mènent des activités commerciales ne doivent pas remplir de fonctions de réglementation. Les plus mauvais élèves dans ce domaine sont RAO UES et OAO Gazprom, les monopoles de l'électricité et du gaz naturel⁹³. Si la réforme du secteur de l'électricité est maintenant engagée, peu de signes laissent présager l'arrivée de la réforme dans le secteur du gaz.
- La gestion des entreprises détenues par l'État devrait être restructurée selon des voies qui réduisent au minimum les possibilités de les utiliser comme instruments de la

politique économique et sociale. Elles ne devraient pas bénéficier d'un traitement de faveur dans les domaines réglementaires, comme c'est actuellement le cas pour Gazprom et Vneshtorgbank. La propriété des entreprises commerciales devrait être séparée de toutes les fonctions d'élaboration de la politique et de réglementation. Le contrôle de la Banque centrale de Russie sur la Sberbank est un cas d'espèce frappant à cet égard⁹⁴. Le fait que les arrangements du gouvernement d'entreprise ne puissent pas entièrement éliminer ces conflits d'intérêt est un argument fort en faveur d'une privatisation finale.

- Les entreprises appartenant à l'État devraient être maintenues aux plus hauts standards du gouvernement d'entreprise, en particulier dans les domaines de la transparence et du traitement équitable des actionnaires minoritaires. Dans ces deux domaines, les entités contrôlées par l'État sont bien loin de l'objectif.

Il faut prendre des mesures pour améliorer le processus de privatisation

Une nouvelle loi sur la privatisation de la propriété de l'État et de la propriété municipale a été adoptée en 2001 et est entrée en vigueur l'année suivante. Afin de réduire les conflits entre les organismes d'État impliqués dans la privatisation, la nouvelle loi attribue la responsabilité des différentes catégories de privatisation à différents échelons de gouvernement. L'établissement de la liste des « entreprises stratégiques » et la désignation des catégories d'actifs de l'État exclus de la privatisation est maintenant laissée au président. L'assemblée fédérale partage la responsabilité des privatisations possibles des grands monopoles contrôlés par l'État avec le pouvoir exécutif. La privatisation de toutes les autres propriétés fédérales est de la compétence du gouvernement, tandis que la privatisation de la propriété municipale ou régionale est du ressort du niveau correspondant de gouvernement subnational. La loi établit un système de ventes aux enchères et d'appels d'offres dans lesquels tous les participants auront, au moins en principe, une chance égale d'acquérir les actifs proposés à la vente, mais elle fait peu pour accroître la transparence du processus de privatisation ou pour assurer l'équité de la conduite des appels d'offres de privatisation. La pratique consistant à restructurer les conditions de privatisation afin de favoriser des soumissionnaires spécifiques reste largement répandue. Les privatisations récentes, dont la vente des participations que l'État détenait encore dans Lukoil et Slavneft, ont eu l'air d'avoir été arrangées à l'avance.

Il faut faire plus pour réduire l'ingérence des fonctionnaires dans les activités quotidiennes des entreprises privées

Les entreprises privées russes restent surréglementées. Les dirigeants de ces entreprises continuent d'être soumis à des règles et des procédures trop nombreuses qui ne servent plus de but légitime, si cela a jamais été le cas. Les réglementations et procédures réglementaires sont aussi plus compliquées que nécessaire. Une paperasserie excessive ne représente cependant qu'une partie du problème. Les enquêtes concernant les chefs d'entreprises montrent que les entreprises persistent à rencontrer de gros problèmes dus à l'instabilité des cadres réglementaires auxquels ils sont confrontés. L'interprétation et la gestion des réglementations sont incohérentes, en particulier au niveau local⁹⁵. En raison d'une réglementation excessive combinée à de fréquents changements des règles et à une application incohérente, les entreprises privées ont énormément de mal à être sûres d'être du bon côté de la loi. En outre, la situation laisse un pouvoir discrétionnaire considérable aux fonctionnaires qui traitent directement avec les

entreprises, ce qui crée des occasions de corruption. La nature du problème est bien illustrée par une évaluation croisée récente de l'environnement des entreprises dans 16 économies de marché émergentes. Les enquêtes sur les dirigeants de ces pays montrent que dans deux pays seulement la ponction fiscale était moindre qu'en Russie, mais que la Russie se classait dixième en termes de qualité de l'administration fiscale, douzième pour le temps passé par les dirigeants à surmonter les obstacles administratifs et dernière pour la proportion des entreprises déclarant faire face à la corruption des fonctionnaires⁹⁶. Les petites et moyennes entreprises sont plus vulnérables au racket des fonctionnaires que les grandes sociétés. La surréglementation est donc un obstacle de taille au développement du secteur des PME et donc à la diversification de l'activité économique.

La situation ne sera pas facile à corriger. Comme nous l'avons noté ci-dessus, le train de mesures de « débureaucratization » a effectivement un peu amélioré les choses, mais les progrès se sont ralentis en 2002 et 2003 et les fonctionnaires ont trouvé des moyens de plus en plus ingénieux pour contourner les mesures de débureaucratization. Il reste de toute évidence beaucoup à faire. Les demandes excessives de documentation restent en tête des plaintes des entreprises. Dans les études récentes, la moitié environ des répondants considéraient un ou plusieurs problèmes réglementaires (octroi de licence, enregistrement ou inspections, par exemple) comme très « sérieux » ou de nature à menacer l'existence de l'entreprise. Les régimes de licence méritent en particulier qu'on s'y arrête. Lorsque le projet de loi qui réduisait le nombre d'activités soumises à licence fut examiné par le gouvernement en 2001, les différents ministères et services se battirent avec acharnement pour conserver leurs pouvoirs propres en matière de licence. Le nombre de domaines qui sont soumis à une licence a plus que triplé avant le vote de la loi, en dépit du fait que de nombreux domaines d'activité dans lesquels des régimes de licence existent déjà étaient expressément exclus des dispositions de la loi⁹⁷. Un grand nombre d'activités continuent d'être soumis à une licence, qui ne serait pas exigée dans la plupart des économies de marché développées et nombre de ces régimes de licence devraient être tout bonnement supprimés. Il reste beaucoup à faire pour réduire les comportements arbitraires en matière d'administration et d'exécution fiscale. Le problème est aggravé par la très forte augmentation des affaires d'arriérés d'impôts en 2004⁹⁸. Nombre de ces affaires ont réouvert des réclamations vieilles de plusieurs années et impliquaient des pratiques fiscales que les services fiscaux avaient eux-mêmes précédemment approuvées. En janvier 2005, le gouvernement a présenté des propositions qui, si elles sont votées, limiteraient le pouvoir des autorités fiscales de s'engager dans de nouveaux audits répétés et souvent sans fin des années fiscales précédentes. Une réglementation plus sévère de ces pratiques contribuerait fortement à améliorer la stabilité et la prévisibilité de l'environnement des chefs d'entreprise.

Il faudra d'autres mesures pour que l'abolition des régimes de licences devienne une réalité et ne soit pas seulement inscrite sur le papier. Dans certains domaines, l'abolition de nombreuses licences a donné naissance à de nouveaux systèmes de « permissions » (« *razresheniya* »), qui ne sont ni autorisées ni interdites par la loi. Les bureaucrates continuent donc à réglementer l'entrée sur le marché même lorsqu'ils n'y sont de toute évidence pas autorisés. Il faut établir – dans les faits et pas seulement en théorie – le principe selon lequel tout ce qui n'est pas interdit est autorisé. Lorsqu'il est nécessaire de laisser en place les régimes de licence, ils devraient être révisés pour augmenter la transparence et limiter le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires. Une partie des activités les plus lucratives de l'économie russe est basée sur des régimes de licence,

comme l'extraction des ressources naturelles, les télécommunications et le secteur bancaire. Dans ces secteurs, le pouvoir discrétionnaire des bureaucrates constitue une menace mortelle pour une entreprise – une menace que les fonctionnaires ont tendance à exploiter de temps en temps. Le nouveau projet de loi sur le sous-sol, qui envisage le passage d'un système de licences et de pouvoir discrétionnaires à un régime fondé sur des accords de droit civil, est par conséquent le bienvenu. Un autre grand pas en avant serait d'enlever à la police, aux pompiers et aux inspecteurs sanitaires le pouvoir de fermer des entreprises de leur propre autorité. Il faudrait qu'un projet de loi approuvé par le Cabinet puis soumis à l'Assemblée fédérale exige que les fonctionnaires fassent appel aux tribunaux pour fermer une entreprise coupable de violations répétées. Malgré les faiblesses bien connues du système judiciaire, cette loi pourrait réduire sensiblement la vulnérabilité des petites entreprises à l'égard des intimidations bureaucratiques.

La politique de la concurrence devrait jouer un rôle plus important

De nombreux secteurs de l'économie russe se caractérisent par des niveaux élevés de concentration de la propriété. Ces niveaux de concentration posent des problèmes sur les marchés intérieurs : ils favorisent notamment les comportements collusoires et les occasions d'abus de position sur le marché pour empêcher l'entrée ou la croissance d'entreprises concurrentes. Les effets de tels comportements, y compris la baisse de l'efficacité, l'affaiblissement des taux de croissance et l'augmentation des coûts pour les consommateurs comme pour les producteurs, peuvent être substantiels. Les dispositions de la loi sur la concurrence sont restreintes sur ces types de pratiques anticoncurrentielles et l'attention de l'organisme de la concurrence a été diluée par de trop nombreuses tâches. Le gouvernement concentrant ses efforts sur l'élargissement de la base de la croissance économique, une prévention plus efficace des comportements anticoncurrentiels sera indispensable. L'organisme de la concurrence devrait être renforcé et des amendes plus élevées devraient être fixées pour les comportements anticoncurrentiels.

Les nouvelles mesures d'amélioration du gouvernement d'entreprise serviront aussi à renforcer la politique de la concurrence. La capacité de l'autorité de la concurrence à surveiller les fusions et acquisitions, à enquêter sur les cas de collusion et à traiter les abus éventuels de position sur le marché dépend en grande partie de la transparence de la propriété. La loi sur la concurrence peut aujourd'hui être contournée par l'utilisation de sociétés fictives afin de cacher les propriétaires bénéficiaires. Même lorsque l'identité des vrais propriétaires est connue, il peut être difficile de faire la preuve de son droit de propriété. La Russie n'est absolument pas la seule économie où des dispositifs louches sont utilisés pour cacher la propriété effective, mais ces pratiques sont si répandues en Russie qu'elles posent un réel problème à l'autorité de la concurrence, ainsi qu'aux agences qui conduisent les appels d'offres et octroient les licences. Beaucoup reste à faire dans ces domaines. La Russie a toujours besoin d'une définition claire et explicite de la propriété bénéficiaire. La définition fournie dans la loi sur les sociétés par actions est tout à la fois étroite et ambiguë⁹⁹. La révélation complète de la propriété bénéficiaire et le resserrement des contrôles sur les transactions des parties tiers renforceraient la protection des droits des actionnaires tout comme la concurrence. Ici comme ailleurs, des réformes semblant relever de domaines distincts sont en fait étroitement liées et même complémentaires.

Le gouvernement est particulièrement attaché à la promotion de la compétitivité des entreprises russes sur le plan international et aussi à la diversification de l'économie nationale. Le rôle de la politique de la concurrence sera particulièrement important pour

atteindre ces objectifs. La compétitivité découle non seulement de la concurrence que se livrent les exportateurs potentiels mais aussi de la concurrence entre leurs fournisseurs, qui assure des marchés d'entrants efficaces et à bas coûts. En outre, la diversification et la croissance de l'économie nationale seront sensiblement retardées par la surconcentration et/ou les comportements anticoncurrentiels des principaux acteurs. La politique de la concurrence, qui comprend le contrôle efficace et compétent des fusions, le contrôle des abus de position dominante et l'utilisation appropriée des remèdes structurels, est essentielle pour atteindre les objectifs de compétitivité et de diversification.

La réforme structurelle des grands secteurs d'infrastructure est aussi nécessaire, notamment du fait que la configuration actuelle des secteurs du gaz et de l'électricité rend extrêmement difficile l'identification des comportements anticoncurrentiels et la prise de décision en temps voulu¹⁰⁰. La réforme du secteur de l'électricité est maintenant engagée, mais aucun signe ne laisse présager une volonté de restructuration du secteur du gaz ou même de réévaluation du rôle de Gazprom, qui combine des fonctions commerciales et réglementaires d'une manière extrêmement peu transparente. Ceci a constitué un obstacle de poids au développement du secteur au cours de ces dernières années. La compétitivité serait renforcée par l'élimination d'une grande partie des obstacles administratifs érigés par les autorités régionales et locales dans des secteurs tels que les carburants et l'énergie, les transports ferroviaires et les communications.

Des efforts sont encore nécessaires pour réduire les obstacles réglementaires à l'activité économique étrangère

La réduction des restrictions inutiles au commerce extérieur reste un des grands enjeux de la réforme réglementaire. Le monopole de l'État sur le commerce extérieur ayant été aboli, on est passé d'une réglementation par le biais de mesures non tarifaires à l'utilisation des droits de douane comme principal instrument de réglementation du commerce extérieur. Ce changement a rendu la réglementation plus transparente et moins susceptible de créer des distorsions sur les marchés et il a éliminé de nombreuses occasions de corruption des agents de l'État. Au cours de ces dernières années, la Russie a aussi accéléré l'harmonisation de ses réglementations commerciales avec les normes internationales. Cependant, la tendance générale à la libéralisation des échanges continue de se heurter à une forte résistance de la part de certains secteurs de l'administration et de groupes d'intérêts sectoriels qui préconisent un rôle accru de l'État dans l'économie et une stratégie de développement basée sur la substitution des importations. Si le cadre juridique et réglementaire a été profondément remanié, des réformes importantes restent à accomplir dans la gestion des droits de douane et des réglementations commerciales.

Les enquêtes sur les entreprises soulignent la nature des enjeux du futur. Les répondants ont une meilleure perception de l'environnement commercial. Ils se félicitent de la plus grande disponibilité de l'information sur les règles et les réglementations. Toutefois, les chefs d'entreprise considèrent toujours que les processus réglementaires sont opaques et ils demandent que le public soit davantage consulté quand des règles et procédures nouvelles sont mises au point. Un grand sujet de préoccupation concerne l'application incohérente et apparemment arbitraire des règles sur le territoire de la Fédération. Les exportateurs, les importateurs et les consommateurs se plaignent tous de retards excessifs et de coûts de transaction élevés et imprévisibles. Une grande partie, voire la majorité, de ces coûts sont supportés par des entités russes engagées dans le commerce extérieur. Si des procédures bureaucratiques et arbitraires à l'excès peuvent aboutir à une

sorte de protectionnisme informel, elles handicapent aussi le secteur exportateur national. Il est donc faux de penser que leur simplification et leur régularisation constituerait une sorte de concession aux partenaires commerciaux de la Russie.

Le nouveau Code des douanes de la Fédération de Russie est en train d'être mis en place. Adopté en avril 2003, il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004¹⁰¹. Il s'agit d'un document complet qui incorpore une grande partie des règles et des pratiques existantes du régime douanier tout en introduisant certains éléments nouveaux et importants. Le manque de clarté de la législation précédente avait abouti à la prolifération d'ordonnances, instructions et directives confuses émises par le Comité d'État des douanes. Cette obscurité résultait souvent des larges pouvoirs discrétionnaires exercés par les fonctionnaires individuels des impôts, ce qui à son tour créait des occasions de traitement discriminatoire et de corruption. L'ancien régime se caractérisait aussi par des procédures lentes et lourdes et un manque d'incitations et d'installations techniques. Le nouveau code vise à augmenter la clarté et la transparence de l'élaboration de la loi, à améliorer l'efficacité des procédures douanières, à renforcer la prévisibilité des paiements douaniers, à assurer des contrôles douaniers efficaces et à définir plus clairement les devoirs des autorités douanières. Le succès du nouveau code dépendra bien évidemment de son application effective. Un travail important reste à accomplir pour concevoir des réglementations qui donnent des directives précises aux autorités douanières. Les performances du nouveau régime devront être étroitement surveillées pour garantir que les principes et directives inscrites dans le code se traduisent par de nouvelles procédures opérationnelles.

Les droits de douane peuvent encore être réformés. La forte proportion de droits qui ne sont pas *ad valorem* dans le régime douanier russe est une réponse compréhensible à la fixation de prix de transfert, à la minoration des prix d'importation et aux autres stratégies d'évasion fiscale. Toutefois, cet arrangement laisse un pouvoir discrétionnaire considérable aux fonctionnaires des douanes. Parallèlement, l'absence d'engagements internationaux contraignants sur les droits de douane crée une incertitude à la fois pour les négociants étrangers entrant sur le marché russe et pour les producteurs et les consommateurs nationaux. La législation limitant à deux fois par an la révision des droits de douane a rendu la politique douanière plus prévisible, mais l'accession de la Russie à l'OMC sera un pas décisif dans ce domaine.

Les droits de douane constituent en général 20 % des recettes fédérales (Taxe sociale unifiée exclue), chiffre qui, selon les informations préliminaires, a grimpé à 39 % en 2004 (8 % du PIB) en raison de l'accroissement des volumes d'exportation, du prix élevé des grands produits de base d'exportation, de l'augmentation de certaines taxes à l'export et de la réduction d'autres recettes fiscales due à la baisse de la TVA au début de l'année. En raison de la très forte contribution des droits de douane au budget fédéral, leur réforme doit s'effectuer très prudemment. Les droits à l'exportation sur le pétrole, le gaz naturel et d'autres matières premières représentent la majorité des recettes douanières. La Russie a imposé des droits à l'exportation depuis le début des années 90, en partie pour limiter l'augmentation des prix intérieurs des combustibles et des autres produits de base, mais aussi parce que ces droits se sont révélés beaucoup plus faciles à collecter que la plupart des autres droits. À moyen terme, il serait souhaitable de réduire la dépendance à l'égard des droits à l'exportation et d'aller vers un système qui taxe les secteurs des ressources naturelles sur la base de royalties et d'un impôt sur les bénéfices extraordinaires, à côté de l'impôt normal sur les bénéfices. Tout nouveau changement dans le régime douanier

devrait être réalisé de manière à éviter tout bouleversement inutile, l'instabilité du système fiscal ayant dans le passé fortement dissuadé les investisseurs. Les perspectives de changement futur dépendront de toute façon des autres améliorations de l'environnement institutionnel, en particulier dans l'administration des impôts, le gouvernement d'entreprise et la publication des comptes financiers. Étant donné que la corruption et la fixation de prix de transfert sont largement répandues dans le secteur des ressources naturelles, il pourrait bien être sensé actuellement de le taxer principalement par des droits d'accise et autres taxes similaires, qui s'ajouteraient aux droits à l'exportation.

De nombreux secteurs profiteraient de l'assouplissement des restrictions sur les investissements étrangers

Comme nous l'avons noté ci-dessus, la loi sur les investissements étrangers étend maintenant le traitement national aux investisseurs étrangers dans la plupart des domaines. Cependant, les obstacles formels et informels aux investissements étrangers subsistent – nombre d'entre eux sont spécifiques à certains secteurs – comme les limites à la propriété étrangère dans des secteurs donnés, les procédures de permis qui ne s'appliquent qu'aux non-résidents et les réglementations qui régissent l'emploi de personnel étranger dans les entreprises étrangères. Ces dispositions ont peu d'utilité, mis à part la protection des entreprises en place dans les secteurs concernés, en général des producteurs nationaux, mais aussi parfois des entreprises étrangères déjà implantées en Russie avant l'adoption des réglementations. Ces restrictions découragent les investissements étrangers et peuvent aussi avoir des effets de distorsion sur leur répartition sectorielle. Parmi les restrictions formelles qui doivent être assouplies, voire complètement éliminées, citons les limites sur les activités étrangères dans le secteur financier et l'agriculture ainsi que dans des industries telles que l'aviation, le transport terrestre, les télécommunications et les médias¹⁰². Une grande partie de ces secteurs, en particulier l'agriculture et l'aviation, ont un besoin urgent d'investissements. D'autres restrictions sont générales et non pas sectorielles, comme la loi de 1999 sur la passation des marchés du gouvernement, qui limitent la participation étrangère aux appels d'offres¹⁰³. Toutefois, les principaux obstacles que les non-résidents doivent surmonter ne sont pas des restrictions législatives officielles mais bien plutôt la complexité d'ensemble de la réglementation et l'incohérence et l'imprévisibilité qui caractérisent souvent leur application. En outre, un grand fossé sépare les règles du jeu officielles des règles non officielles. Un système de règles non écrites tend, bien évidemment, à favoriser les initiés et à handicaper ceux qui se trouvent à l'extérieur et en particulier les étrangers. Ce recours à des normes non officielles et à des règles non écrites tend aussi à favoriser la corruption, que certaines études récentes ont identifiée comme le frein numéro un aux investissements étrangers en Russie.

Il a beaucoup été question récemment d'inscrire dans la nouvelle loi sur le sous-sol de sévères restrictions à la participation étrangère au développement des ressources naturelles. Cette mesure pourrait avoir un grand impact négatif sur les investissements privés dans l'industrie pétrolière, qui constitue le secteur jusque là le plus intéressant pour les investisseurs étrangers. Le projet de loi soumis au gouvernement en décembre 2004 l'autoriserait, pour des raisons de sécurité, à limiter l'accès aux ventes aux enchères pour toute société ayant un partenaire étranger. En fait, cette disposition ne modifierait pas le *status quo*, mais le texte reste vague sur les conditions possibles d'application de cette limitation. Littéralement, elle pourrait s'appliquer à toute société ayant des actionnaires

étrangers et donc à la grande majorité des entreprises russes. Une interprétation aussi radicale de la disposition est hautement improbable. Plus vraisemblablement, elle servira de base juridique aux autorités pour déterminer – si possible d’une façon plus ou moins *ad hoc* – quelles compagnies seront autorisées à participer aux concours pour les droits d’exploration et d’exploitation. Enfin, certaines réglementations qui s’appliquent en principe à toutes les sociétés sont davantage susceptibles de toucher les investisseurs étrangers; les contrôles sur les devises restant en place constituent à cet égard un exemple typique.

La réduction de la discrimination à l’égard des non-résidents contribuera sûrement à attirer les investissements, mais la croissance soutenue des IDE dépendra en grande partie des mêmes facteurs que la croissance des investissements en général. Les principales restrictions aux investissements étrangers sont moins constituées par des restrictions en bonne et due forme que par des problèmes avec l’environnement institutionnel qui touchent aussi bien les entreprises nationales que les entreprises étrangères. Il s’agit par exemple des fortes barrières à l’entrée dans de nombreux secteurs, de la faiblesse du système judiciaire et de l’ingérence de la bureaucratie dans les entreprises privées. Si ces maladies affectent peut-être plus les étrangers que les acteurs nationaux, leur traitement bénéficiera à la fois aux investisseurs étrangers et aux investisseurs locaux.

La suppression des contrôles sur les devises sera la bienvenue

En juin 2004, une nouvelle loi sur la réglementation et le contrôle des devises est entrée en vigueur; elle assouplit une grande partie des restrictions encore en place pour les opérations en devises. Certaines étaient en vigueur depuis le début de la transition, d’autres avaient été mises en place à la suite de la crise financière de 1998¹⁰⁴. Le gouvernement a démantelé par étapes sur plusieurs années le régime de contrôle des changes, mais la loi de 2004 adopte une approche fondamentalement nouvelle. En général, elle impose le principe selon lequel « tout ce qui n’est pas interdit est autorisé » et elle remplace l’octroi de licences pour de nombreux types de transactions par un régime fondé sur des dépôts obligatoires pour les opérations d’investissement jugées potentiellement déstabilisantes, des enregistrements à l’avance et des comptes spéciaux. Le nouveau régime ne peut s’appliquer qu’aux opérations et circonstances spécifiques prévues par la loi. Cette évolution est vraiment la bienvenue, car l’obtention des licences est une corvée très complexe qui prend beaucoup de temps. De nombreuses parties importantes du nouveau régime sont soumises à une clause de justification périodique. Elles cesseront de s’appliquer à partir du 1^{er} janvier 2007. Les contrôles sur l’ouverture et le fonctionnement des comptes bancaires étrangers détenus par des entités russes seront supprimés en 2005¹⁰⁵.

Dans l’ensemble, la loi montre que les autorités ont clairement pris conscience du fait que la fuite des capitaux ne peut pas être empêchée par des moyens administratifs. Ses rédacteurs ont estimé qu’une approche plus libérale réduirait à la fois les coûts de transaction pour les entreprises et les occasions de corruption, tout en encourageant les flux de capitaux à emprunter des canaux surveillés par la loi. En tout cas, les restrictions encore en vigueur en 2003 étaient beaucoup moins rigoureuses que celles de la fin des années 90. Toutefois, tous les types d’opérations par delà les frontières prenaient plus de temps et coûtaient davantage que si les restrictions n’avaient pas été en place et les contrôles aggravaient l’incertitude à laquelle sont confrontés tous ceux qui effectuent ce genre d’activités. Nombre d’observateurs prédisaient que la Banque centrale de Russie

utiliserait au maximum les pouvoirs que lui laissait la nouvelle loi, mais, jusqu'à présent, la Banque a adopté une attitude souple. Elle a réduit l'obligation de régulation des devises de 25 à 15 % en décembre 2004 et a indiqué qu'elle abolirait les obligations de réserves sur les transactions d'investissement au début de 2005¹⁰⁶. Toutefois, les comptes spéciaux persisteront pour l'instant et la Banque centrale de Russie a déclaré qu'elle réintroduirait les obligations de réserves si nécessaire. Compte tenu de la dépendance de la structure économique à l'égard des ressources naturelle et donc de son exposition à de fortes fluctuations des flux de capitaux à court terme, cette politique est sans doute sage.

Des mesures sont nécessaires pour réformer les secteurs dominés par des monopoles contrôlés par l'État

Le gaz naturel, l'électricité, le transport ferroviaire et les banques représentent quatre domaines dans lesquels les réformes structurelles revêtent une énorme importance. Ces quatre secteurs concernant des infrastructures, l'amélioration de l'efficacité de l'un d'entre eux peut avoir de vastes retombées sur les autres secteurs. Pour la même raison, si on ne les réforme pas, leur développement propre en sera probablement entravé, mais la croissance de l'ensemble de l'économie sera aussi freinée. Les autorités ont entrepris de larges réformes des secteurs de l'électricité, des chemins de fer et des banques, la réforme des chemins de fer étant la plus avancée à l'heure actuelle, mais pratiquement aucune initiative n'a été prise pour réformer l'industrie du gaz, peut-être le secteur le moins réformé de Russie et sûrement l'un des moins efficaces¹⁰⁷. Les quatre secteurs sont distincts par bien des aspects importants et il n'existe certainement pas de modèle unique de réforme applicable à tous, mais il faut noter la présence de plusieurs défis communs¹⁰⁸.

- Dans chaque cas, un des principaux buts de la réforme est de rendre plus efficace l'allocation des ressources. Dans le secteur bancaire, la réforme favorisera le développement d'une intermédiation financière efficace. Dans les secteurs des chemins de fer, de l'électricité et du gaz, elle mettra un terme aux subventions et subventions croisées implicites obtenues par une tarification inférieure aux niveaux de recouvrement des coûts à long terme. Ces subventions détruisent la valeur et engendrent des distorsions dans l'allocation des ressources et les incitations à l'investissement.
- Les quatre secteurs auront besoin d'un haut degré de réglementation, même après la réforme. La compétence et la probité des institutions d'État joueront un grand rôle, de même que la capacité de l'État à créer des régulateurs forts et indépendants et à produire une réglementation de qualité.
- L'État est très fortement impliqué dans les quatre secteurs, non seulement comme régulateur mais aussi comme propriétaire des monopoles qui dominent chacun d'entre eux. Dans les quatre cas, la gestion par l'État des monopoles s'est caractérisée par une tension fondamentale entre la volonté de rendre les monopoles plus efficaces et la tradition qui vise à leur imposer des obligations sociales non rentables, obligations d'ailleurs souvent « compensées » par des privilèges fiscaux ou réglementaires.
- Cette situation montre à son tour la nécessité de séparer plus clairement la fonction de régulation et la propriété et de réduire la détention par l'État d'actifs dans les secteurs des banques, du transport ferroviaire et de l'énergie. Il s'agit là d'une des grandes composantes de la réforme des chemins de fer, mais le chevauchement des deux fonctions reste très marqué dans le secteur du gaz.

- Dans chacun de ces secteurs, les actions des monopoles contrôlés par l'État ont parfois abouti à des distorsions de la concurrence ou purement et simplement à sa suppression. Il n'est pas étonnant que ces monopoles comptent parmi les entités le plus souvent en conflit avec l'autorité chargée de la concurrence. Les efforts faits pour contrer ces comportements ont cependant en général échoué, en raison de la faiblesse de l'autorité de la concurrence ainsi que du cadre général de la loi et de la politique de la concurrence en Russie.
- Dans tous les grands monopoles d'État, les dirigeants de l'intérieur ont souvent réussi à détourner une partie du cash-flow de ces monopoles dans l'intérêt de ce qui est appelé par euphémisme « recherche informelle de profit » aux dépens de l'État.
- Dans chaque secteur, les questions de transparence sont centrales dans la réforme. Certains progrès ont été réalisés au cours des dernières années pour améliorer la transparence de Sberbank, Gazprom, RAO UES et les chemins de fer, mais beaucoup reste encore à faire pour accroître la transparence des compagnies elles-mêmes ainsi que celle de l'élaboration des politiques et des processus réglementaires dans les secteurs qu'elles dominent. Cela n'est nulle part aussi évident que dans le secteur du gaz. Même dans la culture d'entreprise très secrète de la Russie, Gazprom se distingue par son exceptionnelle opacité¹⁰⁹.

La réforme des monopoles contrôlés par l'État en Russie est un processus pluridimensionnel, dans lequel se regroupent un certain nombre des problèmes de la réforme de la réglementation exposés ci-dessus. La réforme des monopoles constituera un test particulièrement difficile, mais elle pourrait avoir de vastes retombées, en créant des précédents et en renforçant les capacités de l'État.

Les autorités doivent s'attaquer à la réforme du secteur du gaz

La réforme du secteur du gaz a, cependant, été différée à plusieurs reprises et il n'est pas certain qu'une réforme d'envergure soit entreprise dans un avenir prévisible. En dépit de son énorme importance, l'industrie du gaz naturel est le grand secteur le moins réformé en Russie. Les activités en amont comme en aval sont dominées par le monopole contrôlé par l'État et verticalement intégré, OAO Gazprom. Malgré son organisation en société par actions, Gazprom opère comme s'il était le bras de l'État. Il combine des fonctions commerciales et réglementaires et maintient un contrôle serré sur les infrastructures et les flux d'information du secteur. Le contrôle exercé par Gazprom sur l'information pose particulièrement problème, car il rend opaque une grande partie des opérations dans le secteur. Toute cette réglementation et ce rationnement s'expliquent par la sous-facturation non viable des prix du gaz naturel. En effet, le secteur du gaz subventionne le reste de l'économie russe. La plus grande partie du gaz est vendue à des prix réglementés inférieurs aux niveaux de couverture de la totalité des coûts. Les tarifs réglementés ont augmenté rapidement depuis 2000, plus vite que l'inflation de détail et de gros, et les tarifs appliqués à tous les consommateurs, sauf les ménages, approchent maintenant le recouvrement des coûts. Toutefois, ils ont encore un peu de chemin à parcourir pour atteindre des niveaux viables à long terme.

Les inefficiences inhérentes à l'organisation du secteur du gaz sont en elles-mêmes une raison suffisante d'engager une réforme. Une économie qui dépend largement du secteur de ses ressources naturelles peut difficilement se permettre de telles inefficiences dans une industrie de ressources si importante. Cependant, la nécessité de la réforme

apparaît encore davantage si l'on considère le besoin de doper les investissements et la production au cours des prochaines années afin de répondre à l'augmentation de la demande intérieure et des engagements à l'exportation. Le secteur du gaz naturel dans son organisation actuelle est très mal préparé à relever ces défis. Gazprom comme le gouvernement reconnaissent que la production hors Gazprom doit augmenter si l'industrie veut se développer avec succès, mais la position actuelle de Gazprom dans le secteur est en elle-même un obstacle à cette croissance. Elle limite l'accès des petits producteurs au marché et le libre choix des fournisseurs par les consommateurs. Il est tout à fait possible d'accélérer la croissance de la production hors Gazprom et de rendre la fourniture de gaz plus concurrentielle en Russie. Cependant, ce potentiel ne pourra pas être réalisé avant que les rivaux nationaux de Gazprom puissent obtenir l'assurance d'avoir le même traitement et cela ne sera pas possible aussi longtemps que Gazprom contrôlera à la fois les flux d'information du secteur et ses infrastructures. Il n'est pas dans l'intérêt de Gazprom d'exclure tous les petits producteurs du marché. En fait, la compagnie souhaite les voir jouer un rôle croissant dans la fourniture de gaz aux consommateurs nationaux. Mais la position de Gazprom lui permet de faire en sorte que les petits producteurs commercialisent leur gaz aux conditions qui lui conviennent : le monopole peut exercer une discrimination contre les autres producteurs et dispose des incitations à cet effet. L'établissement pour les tiers d'un régime d'accès réglementé aux infrastructures du secteur sera absolument essentiel pour les perspectives de réalisation de nouveaux investissements par les producteurs hors Gazprom.

Il est vital d'accroître la transparence dans le secteur du gaz et de transférer les fonctions essentiellement réglementaires de Gazprom à l'État. Par la suite, les fonctions de fournisseur des infrastructures de monopole naturel remplies par Gazprom devraient être dissociées de ses activités potentiellement concurrentielles. Il faudra pour cela séparer en entités distinctes les activités de transport et les activités de distribution de Gazprom, un processus long et complexe qui ne doit pas être réalisé à la hâte. Il est donc important de planifier et de lancer rapidement la restructuration. Enfin, la politique tarifaire du secteur du gaz doit être plus transparente et plus cohérente. Le gouvernement s'est engagé à augmenter les prix du gaz jusqu'aux niveaux de couverture des coûts et a déjà fait des progrès considérables sur cette voie, mais les autorités hésitent forcément à risquer de se trouver confrontés à un ralentissement de la croissance et à une hausse de l'inflation en cas d'augmentation trop rapide des prix. Une approche frontale de ce problème frapperait extrêmement fort les ménages et l'industrie. Les uns comme les autres auront besoin de temps pour s'adapter. Mais le besoin évident d'une approche progressive rend d'autant plus nécessaire l'engagement des autorités envers une politique ferme et crédible d'augmentation des tarifs réglementés et envers des méthodes claires et transparentes de calcul de ces tarifs. Cet engagement faciliterait l'introduction de contrats à long terme dans le secteur. À l'heure actuelle, les prix sont ajustés une ou même deux fois l'an et les augmentations paraissent souvent quelque peu improvisées et comme résultant d'un marchandage entre le gouvernement et Gazprom. Diverses versions provisoires de la stratégie énergétique du gouvernement et d'autres documents officiels ont esquissé des objectifs à moyen terme pour les prix du gaz, mais jusqu'à présent les hausses de prix ont toujours été inférieures à celles nécessaires pour atteindre ces objectifs. Les objectifs de hausses de prix apparemment incluses dans l'accord passé en mai 2004 avec l'Union européenne sur l'accession de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce doivent être considérés comme un grand pas en avant, car ils représentent un engagement

contraignant pris par le gouvernement dans un accord international¹¹⁰. Parallèlement, les autorités devraient étudier les moyens de faire en sorte que l'État s'empare d'une grande partie de la rente résultant du niveau actuellement très élevé des prix du gaz ou au moins que cette rente soit consacrée au développement du secteur du gaz. Gazprom a utilisé ces bénéfices pour acquérir les acquis les plus divers, beaucoup n'ayant pas de lien avec son cœur de métier.

L'absence de réels progrès dans la réforme du secteur du gaz doit certainement être mise au nombre des grands échecs politiques des autorités au cours de ces dernières années. Beaucoup de réformes structurelles sont politiquement difficiles à mettre en place, précisément parce qu'elles entraînent des frais de démarrage élevés, alors que les avantages de la réforme ne seront récoltés qu'à long terme. Il est certain que toute restructuration fondamentale du secteur du gaz constituerait un processus long et complexe. Toutefois, un certain nombre de mesures relativement modestes, qui pourraient être prises assez rapidement, commenceraient à rapporter d'énormes dividendes dans un court laps de temps. L'établissement d'un accès efficace et réglementé des tiers au réseau principal de gazoducs et d'un certain accès aux marchés d'exportation pour les producteurs hors Gazprom donnerait un formidable coup de fouet au secteur. Une fois assurés de pouvoir entrer sur le marché dans des conditions équitables, les producteurs hors Gazprom pourraient véritablement augmenter très rapidement leurs investissements et leur production. À l'heure actuelle, cependant, ils restent freinés parce que les autorités ne mettent pas fin à la mainmise de Gazprom sur le secteur. L'absence de réforme du secteur du gaz risque aussi de fausser la réforme en cours du secteur de l'électricité, ainsi que les tentatives de faire avancer la réforme des services publics municipaux¹¹¹.

Une meilleure réglementation du secteur financier contribuera à favoriser le développement d'une véritable intermédiation financière

L'avenir du secteur financier russe dépendra en grande partie de l'implantation vigoureuse d'une série de réformes réglementaires en cours d'élaboration ainsi que d'événements économiques plus généraux. Tous les grands secteurs financiers ont été sous-réglémentés, bien que souvent soumis à de très lourdes obligations de reporting et autre paperasserie diverse. Le secteur bancaire offre un bon exemple de ce problème : ce n'est que depuis quelques années que les autorités essaient vraiment de réglementer la substance de l'activité bancaire plutôt que sa seule forme. Les enjeux sont les mêmes dans le secteur des assurances obligatoires et sur les marchés financiers : il faut tout d'abord réduire le poids de la paperasserie et la prolifération d'obligations réglementaires formelles et, en deuxième lieu, établir des systèmes de réglementation stables, transparents et centrés sur la substance et non sur la forme.

La réforme bancaire testera aussi bien la volonté politique que les capacités de réglementation des autorités

Après des années de retard, le rythme de la réforme bancaire s'est accéléré au début de 2002. Parmi les grandes mesures de réforme prises au cours des trois dernières années, citons la législation sur les assurances de dépôts et la réforme du cadre de la supervision prudentielle. Des initiatives ont été prises pour accroître la transparence du secteur et des mesures ont été adoptées pour faciliter le développement d'activités bancaires spécifiques. Chacune de ces actions constitue en elle-même un pas important et les diverses facettes de la réforme se complètent harmonieusement, reflétant ainsi la cohérence de la stratégie

d'ensemble de la banque centrale. Le centrage sur la transparence est en particulier le bienvenu, puisqu'une plus grande ouverture permettra un meilleur suivi des banques par les particuliers et les entreprises. Toutefois, la réforme du secteur bancaire ne sera vraiment testée qu'avec sa mise en application. Les réformes bousculent de nombreux intérêts. La réussite de leur application exigera une énorme volonté politique et la mise en place de capacités de réglementation de très grande qualité. Malheureusement, le traitement par les autorités des turbulences survenues dans le secteur bancaire pendant l'été 2004 a réveillé les doutes relatifs à leur capacité et à leur volonté de faire véritablement avancer des réformes difficiles. La Banque centrale de Russie a mis du temps à réagir à la crise lorsqu'elle s'est déroulée. Quand elle s'est décidée à agir, une partie des décisions prises collaient mal avec les politiques qu'elle affichait¹¹². Encore plus inquiétante est la divergence des signaux envoyés par le Kremlin et le gouvernement, qui suggère que les autorités n'étaient pas unies dans leur approche de la réforme bancaire. Il n'est plus certain que la banque centrale puisse compter sur le soutien politique et administratif dont elle aura besoin pour faire avancer les réformes qu'elle a prévues.

Il faut aussi que le gouvernement clarifie sa stratégie sur l'avenir des banques appartenant à l'État. Les plus grandes banques russes restent contrôlées par l'État. Les autorités régionales continuent d'intervenir, parfois lourdement, dans les secteurs bancaires locaux, supprimant la concurrence et empêchant l'entrée de nouveaux participants. La poursuite de la dominance par l'État du secteur bancaire est un grave problème. Elle aboutit à des distorsions de la concurrence et de la distribution des crédits et encourage l'attente par les banques d'un renflouement. Elle peut aussi inciter les banques à poursuivre des politiques inspirées par les exigences non commerciales des autorités et non par le sens commercial. La courte histoire du secteur bancaire russe est truffée d'exemples témoignant de tous ces problèmes. D'après la politique officielle, les banques appartenant à l'État doivent exister, tout au plus, pour corriger les défaillances du marché. Elles doivent se spécialiser dans des activités sectorielles ou de niche que le marché n'assurerait sans doute pas de lui-même. En pratique toutefois, les principales banques appartenant à l'État ont fonctionné comme des banques universelles; Sberbank en particulier a profité de son monopole protégé de banque de détail pour étendre ses activités dans de nombreuses directions. Sberbank est maintenant la première banque sur un certain nombre de segments du marché autres que la banque de détail. Vneshtorgbank est également devenue de plus en plus agressive dans ses efforts pour se développer selon des modalités qui contredisent les politiques affichées par le gouvernement. Dans certaines de ses tentatives, Vneshtorgbank semble avoir bénéficié du soutien des autorités de réglementation.

Les autorités russes se sont engagées en principe à réduire aussi bien la part de l'État dans les banques commerciales que l'intervention de ses institutions dans la distribution du crédit, mais les progrès dans ces domaines ont été très lents. Il est compréhensible que le gouvernement et la Banque de Russie agissent prudemment pour apporter des changements majeurs au statut de Sberbank et d'autres grandes banques appartenant à l'État, mais le *status quo* freine néanmoins le développement du secteur. Une vaste restructuration, qui inclut la privatisation de la plupart des actifs bancaires de l'État est probablement souhaitable à long terme. Toutefois, pour l'instant, la priorité doit être donnée à la réduction des distorsions occasionnées par la position actuelle de l'État dans le secteur. Les autorités devraient faciliter la croissance et la consolidation des banques privées capables de concurrencer les banques appartenant à l'État. Les procédures de

fusion et d'acquisition devraient en particulier être simplifiées et l'ouverture de succursales facilitée. Les normes prudentielles devraient être appliquées avec rigueur aux banques appartenant à l'État. Surtout, les structures de gouvernement des principales banques d'État devraient être révisées pour assurer la neutralité sur le plan de la concurrence et permettre l'engagement crédible des autorités à ne pas leur accorder de privilèges spéciaux et à ne pas intervenir dans leurs activités commerciales.

Il faut aux marchés financiers une meilleure réglementation spécifique au secteur et un meilleur environnement

Les marchés financiers russes sont aussi sous-gouvernés. Ce problème est très préoccupant en raison de leur croissance rapide et de nouveaux projets de loi sont préparés pour traiter de problèmes tels que les transactions boursières effectuées par des initiés ou la manipulation du marché, lorsque la législation actuelle présente des lacunes. Néanmoins, cette tâche prendra du temps. Les tribunaux n'étant pas très expérimentés dans ce type de questions, le langage des nouveaux statuts devra être préparé avec un soin extrême. Actuellement, une sélection des titres autorisés est fixée par le statut et cette liste est considérée comme exhaustive : de nouveaux types de titres ne peuvent pas être créés sans une nouvelle loi. Les lois relatives aux titres doivent être plus ouvertes à l'innovation financière. Une base légale plus solide est nécessaire pour le financement hypothécaire et la titrisation des actifs. Il n'existe toujours pas de vraie loi régissant les produits dérivés. Si des marchés de taille restreinte existent pour des instruments tels que les options et les opérations à terme, leur situation juridique est incertaine¹¹³. Des incertitudes entourent aussi la pratique des ventes de liquidation, par laquelle toutes les transactions d'un certain type sont effectuées à la valeur du marché en cas de faillite d'une des parties. Ces annulations de dettes ne sont pas autorisées en cas de faillite en Russie, ce qui augmente beaucoup les risques pour les produits dérivés. Les autorités sont bien conscientes de ces problèmes et travaillent activement à des mesures destinées à traiter certains d'entre eux. Jusqu'à présent, les conflits entre des organismes de réglementation concurrents ont empoisonné les tentatives de développement du secteur financier non bancaire. Il faut espérer que la création de la Nouvelle agence fédérale des marchés boursiers conduira à l'accélération de la réforme et à une plus grande cohérence des réglementations des divers segments du marché.

Comme celui du secteur bancaire, le développement des marchés financiers est dans bien des domaines limité par les problèmes de l'environnement des affaires au sens large. La faiblesse de la suprématie du droit est un problème particulier. Les marchés boursiers traitent des créances légales et des obligations et leur solidité est proportionnelle à celle du système juridique qui les soutient. Les problèmes de gouvernement d'entreprise jouent également ici un rôle important, notamment la transparence de la propriété et les obligations de publication. Une société qui veut accroître son capital ou augmenter sa capitalisation boursière peut être incitée par les obligations du marché financier à améliorer ses pratiques de gouvernement et à publier davantage d'informations. Dans le même temps toutefois, les faiblesses du gouvernement d'entreprise peuvent rendre plus difficile le maintien de l'ordre sur les marchés boursiers. Il existe donc bien une complémentarité évidente entre le développement du secteur financier et l'amélioration du gouvernement des entreprises. Enfin, la corruption et la recherche d'une rente chez les fonctionnaires peut saper l'efficacité du plus éclairé des cadres réglementaires.

Le secteur financier tirerait aussi avantage de la suppression des barrières résiduelles à l'entrée pour les étrangers

Alors que la Russie est prête à tirer des avantages considérables d'une plus grande participation étrangère dans son secteur financier, des sentiments protectionnistes forts existent dans les milieux bancaires comme dans les milieux de l'assurance. La Russie n'a bien sûr pas besoin d'un secteur financier dominé par des acteurs étrangers mais il lui faut véritablement un engagement étranger plus important dans les banques comme dans les assurances, ne serait-ce que pour acquérir les compétences et la technologie qu'une telle exposition peut apporter. La Russie aurait donc intérêt à éliminer les restrictions demeurant sur l'entrée des étrangers dans ces secteurs, ce qu'elle devra sans doute faire de toute façon lorsqu'elle accédera à l'Organisation mondiale du commerce. S'il n'y a plus aucune limite sur la part du capital étranger dans le système bancaire russe¹¹⁴, un certain nombre de restrictions moindres persistent, dont l'approbation obligatoire par la Banque centrale de Russie de toute acquisition d'actions par des non-résidents dans une banque russe. La Banque centrale cherche toutefois actuellement à réviser cette disposition et à soumettre les investisseurs étrangers aux mêmes seuils de pourcentage que les investisseurs nationaux lorsqu'il s'agit d'obtenir une approbation avant d'acquérir des actions. Les autres règles, comme celles qui régissent la nomination d'étrangers aux postes de directeurs généraux ou d'administrateurs des banques russes, dépendent en grande partie de l'appréciation de la Banque centrale, mais sont potentiellement très restrictives¹¹⁵.

Les barrières formelles à l'entrée sont beaucoup plus étendues dans le secteur des assurances. Elles comprennent un plafond de 25 % sur la part du capital étranger dans le secteur¹¹⁶. Les assureurs basés dans l'Union européenne sont dans une meilleure position que les autres compagnies d'assurances étrangères, car ils sont exemptés de nombreuses restrictions au titre de l'Accord de partenariat et de coopération de la Russie avec l'Union européenne. Les assureurs de l'UE ont récemment acquis le droit de proposer tous les types d'assurances, dont l'assurance vie et les formes « obligatoires » d'assurance telles que l'assurance automobile. Les filiales de compagnies d'assurance étrangères hors UE, ainsi que les compagnies russes détenues à plus de 49 % par des étrangers hors UE, ne peuvent pas proposer d'assurances obligatoires ou d'assurance vie¹¹⁷. Il existe des règles spéciales sur le rôle des citoyens étrangers dans la direction des compagnies d'assurances, sur la vente de parts de compagnies russes d'assurance à des non-résidents et sur les augmentations du capital social des compagnies d'assurance versées par des non-résidents.

Baucoup reste encore à faire pour mettre en place non seulement une meilleure réglementation mais aussi un meilleur système réglementaire

La réforme de la réglementation englobe non seulement la révision des cadres réglementaires existants – y compris une dérégulation plus poussée dans certains domaines, une réglementation nouvelle dans d'autres et une réglementation révisée dans presque tous – mais aussi la création de processus de réglementation efficaces qui puissent fournir une réglementation de grande qualité¹¹⁸. L'expérience des pays de l'OCDE suggère qu'un processus de réglementation de ce type doit reposer sur une structure à long terme complète et cohérente, incluant des priorités et des stratégies clairement définies. Une telle structure pourrait présenter pour l'économie russe des avantages important grâce au moins aux trois éléments suivants :

- l'égalisation des chances pour les sociétés russes entrant en concurrence avec les sociétés étrangères qui disposent dans leurs propres pays de bonnes structures de réglementation ;

- l'harmonisation des politiques réglementaires jusqu'ici adoptées et appliquées sans coordination par différents organismes d'État situés à différents échelons de gouvernement; et
- la fourniture d'une base plus rigoureuse pour évaluer l'impact des politiques de réglementation et, en particulier, les compromis parfois nécessaires entre les objectifs strictement économiques et d'autres valeurs sociales.

Il n'existe évidemment pas de recette pour mettre en place une structure de réglementation efficace. Il est important de prendre en compte l'environnement juridique, institutionnel et économique dans lequel les systèmes de réglementation doivent s'insérer. Il existe cependant quelques principes de base dictés par l'expérience des pays membres de l'OCDE et par le travail réalisé par les experts de l'OCDE auprès des pays non membres. Ces principes sont les suivants :

- La nécessité pour toutes les institutions et les procédures, dans tous les domaines et à tous les échelons de gouvernement, de disposer d'une planification, d'une coordination et d'une responsabilisation réglementaires.
- La mise au point souhaitable des outils pour évaluer l'impact des politiques réglementaires proposées et les compromis politiques qu'elles peuvent entraîner.
- L'importance de la transparence pour tous les aspects du processus de réglementation.
- Le besoin de mécanismes d'exécution forts compatibles avec la suprématie du droit.

Le but principal de la réforme devrait être de consolider les institutions fondamentales de l'économie de marché

La discussion qui vient de s'achever a abordé une vaste gamme de problèmes disparates et souvent assez techniques, mais l'analyse revient toujours à un petit nombre de questions fondamentales.

La première grande idée est que les réformes devraient être poursuivies sur un large front, afin de réaliser les complémentarités qui existent entre les différentes réformes. Il s'agit là d'un point crucial. Alors que la plupart des observateurs internationaux insistent sur la *cohérence* des politiques, un concept souvent considéré comme une *contrainte* politique, nous insistons sur la notion de *complémentarité* des politiques, qui met en évidence les *avantages* additionnels pouvant naître de la poursuite simultanée de la réforme dans différents domaines. Les politiques deviennent complémentaires quand les bénéfices générés par deux ou plusieurs réformes en tandem dépassent la somme des bénéfices réalisés si chaque réforme était poursuivie séparément¹¹⁹. Les avantages de ces complémentarités soulignent l'importance des principales recommandations formulées au chapitre ii de la présente étude. Il est essentiel d'élaborer une stratégie à long terme de réforme de la réglementation et de la faire adopter par les plus hauts échelons du gouvernement. Cette stratégie doit être explicite et cohérente et intégrer les diverses initiatives de réforme actuellement en cours. L'expérience des pays membres de l'OCDE montre que l'adoption de réformes de la politique réglementaire aux plus hauts échelons politiques peut conférer de l'autorité à la réforme et assurer une plus grande cohérence des politiques au travers d'une large gamme de domaines d'activités.

Le second thème récurrent de l'analyse présentée ci-dessus est la nécessité de poursuivre les efforts pour instaurer des institutions et des conditions de base saines pour l'économie de marché. La révision des lois et réglementations officielles ne favorisera pas beaucoup la croissance et le développement économiques en l'absence d'une amélioration

sensible du mode de fonctionnement de l'État russe. Le renforcement de la suprématie de la loi et la garantie des droits de propriété, l'accroissement de la transparence et de la responsabilisation des institutions de l'État ainsi que la lutte contre la corruption restent autant d'exemples de base des grands défis de la réforme. L'État doit encore apprendre à s'appuyer davantage sur la réglementation que sur l'intervention directe dans l'économie et la poursuite de son contrôle sur les actifs et les marchés. Il doit mettre en place une administration publique apte – et disposée – à remplir le rôle qu'on attend d'elle dans une économie de marché en bon état de marche.

L'élément central de ce rôle est la fourniture des biens publics dont les citoyens et les entreprises ont besoin pour investir, produire et commercer efficacement. Une grande partie de ces biens – comme la suprématie du droit – ne sont même pas des biens « économiques » au sens étroit du mot. La plupart concernent d'une manière ou d'une autre la formulation, la mise en place et l'exécution des règles et des réglementations¹²⁰.

L'étude de ces deux thèmes aide à clarifier une dernière question cruciale à laquelle sont confrontées les autorités russes : la priorité relative des différentes réformes. Comme le montre l'analyse contenue dans le présent rapport, un travail immense doit être réalisé pour réformer la réglementation. Il serait à la fois irréaliste et injuste de croire qu'un gouvernement quelqu'il soit peut accomplir ce travail d'un seul coup. Cependant, si l'on met l'accent sur les complémentarités de la réforme et sur la consolidation des institutions de base de l'économie de marché, deux pistes politiques, qui pourraient être considérées comme les priorités absolues, se présentent :

- La « réforme de l'État » au sens large (c'est-à-dire la réforme de la justice et de l'administration). Les répercussions qu'aurait toute mesure véritable de renforcement de l'indépendance et de la probité de la justice et un succès même modeste de la réforme de l'administration seraient énormes. Les perspectives de succès de la mise en place de pratiquement toutes les autres grandes réformes structurelles seraient améliorées, tandis que la réduction de la corruption des fonctionnaires et de la recherche d'une rente permettrait à elle seule d'améliorer fortement le climat des affaires.
- De nouvelles réductions des obstacles à l'activité des entreprises. Cette seconde priorité est très étroitement liée à la première, étant donné que les obstacles en question ne proviennent pas de réglementations formelles s'appliquant aux nouvelles entreprises mais de pratiques informelles – souvent corrompues – suivies par les fonctionnaires. Les complémentarités potentielles entre les deux réformes sont claires : de nouvelles réductions des obligations en matière de licence et des autres lourdeurs administratives réduiraient *ipso facto* les occasions qu'ont les bureaucrates d'intervenir dans les affaires des entreprises privées, tandis que les réformes de la justice et de l'administration amélioreraient la probité, la transparence et l'efficacité avec lesquelles les réglementations restantes sont administrées.

À en juger par leurs déclarations de programme, les autorités russes comprennent ces priorités et s'engagent vis-à-vis d'elles. Des progrès importants ont été réalisés au cours de ces dernières années pour les réaliser. Toutefois, les actions des organismes d'État contredisent souvent les objectifs de réforme affichés. On a observé récemment les indices d'une tendance à un comportement de l'État plus interventionniste, moins fondé sur le droit et parfois même prédateur. La croissance à long terme de la Russie dépend en grande partie du contrôle de ces tendances et du nouveau souffle accordé à des réformes qui visent à créer non seulement un État fort, mais aussi un État fondé sur le droit, responsable et efficace.

Notes

1. OCDE (2004a), p. 8.
2. Les hydrocarbures constituent l'épine dorsale de l'économie, mais les autres secteurs qui s'appuient fortement sur les ressources naturelles jouent aussi un rôle extrêmement important, comme les métaux ferreux et non ferreux et le bois, la pâte à papier et le papier. Au total, les ressources naturelles, l'électricité et l'alimentation représentaient d'après les estimations 84.4 % de la production industrielle du pays en 2000. La contribution de la construction mécanique et du travail des métaux n'était que de 9.2 % environ.

Ici comme ailleurs dans le présent chapitre, les chiffres concernant la structure économique de la Russie et la contribution des divers secteurs à la croissance diffèrent des chiffres russes officiels. Les chiffres indiqués ici sont basés sur les pondérations sectorielles ajustées telles qu'elles ont été estimées par la Banque mondiale afin de corriger l'image déformée de la structure économique russe qui résulte de l'utilisation à grande échelle de la fixation des prix de transfert. Pour plus de détails, voir OCDE (2004a), pp.28 et 29 et Banque mondiale (2004).
3. BERD (2003), p. 186. Il s'agit d'une estimation de la BERD. Les autorités russes ne publient pas de chiffres sur la part du secteur privé dans le PIB.
4. En fait, la quasi-totalité de la transition russe peut être subsumée sous la rubrique « réforme réglementaire ».
5. Voir Hausmann et al. (2004).
6. Pour plus de détails, voir OCDE (2004a), notamment les pp. 125 à 127.
7. Sur les perspectives du gaz naturel, voir Ahrend et Tompson (2004).
8. Citons notamment l'accident survenu à la centrale nucléaire de Chernobyl, l'effondrement des prix internationaux du pétrole en 1986 et la forte baisse de la valeur du dollar en 1986-1987. L'accident de Chernobyl a sabordé le douzième Plan quinquennal et la chute des prix du pétrole a sapé les termes de l'échange de l'Union soviétique. La baisse du dollar a aggravé ce dernier phénomène, étant donné que les exportations soviétiques étaient généralement libellées en dollars tandis que la plupart des importations étaient facturées en monnaies ouest-européennes, notamment en Deutschemark.
9. Sinel'nikov (1995), p. 20. Selon le FMI, le déficit avait atteint 26 %. Voir FMI (1992).
10. À la fin de 1991, moins d'une douzaine de biens sur les 130 considérés par les autorités statistiques comme des produits de première nécessité étaient disponibles par les canaux de distribution de détail normaux.
11. Dans de nombreux cas, ces intérêts étaient précisément ceux qui avaient profité de la première vague de réformes. Pour une analyse détaillée, voir Hellman (1998).
12. Ce surplus avait commencé à se constituer dans les années 60, mais il augmenta extrêmement vite à la fin des années 80. Les salaires grimpèrent d'environ un tiers de 1987 à 1991, tandis que la production par ouvrier diminuait en réalité.
13. Dans une économie où les prix sont libres, cet excès de liquidités en roubles aurait engendré l'inflation. Mais dans le contexte soviétique, les pressions inflationnistes réprimées s'exprimaient par des pénuries chroniques, un rationnement et des files d'attente d'une part et l'accumulation de liquidités excédentaires en roubles d'autre part.
14. Il n'est pas certain qu'un quelconque régime efficace aurait tout simplement pu être négocié pour gouverner la zone rouble, étant donné la situation politique de l'époque.
15. La zone rouble se transforma en un « problème classique de trop grande utilisation des émissions monétaires ».
16. Il est particulièrement significatif que certains autres états de l'ex-Union soviétique aient débuté leur croissance en 1995. En fait, en 1996, une majorité de ces pays se redressaient, tandis que la Russie continuait à décliner.
17. Il était relativement peu tentant de dépenser le déficit tant qu'il existait un lien à court terme assez direct entre les dépenses supplémentaires et l'inflation. Lorsqu'il devint possible de financer le déficit sans que cela ait immédiatement des conséquences sur l'inflation, il devint plus tentant de le dépenser.
18. Pour plus de détails, voir Woodruff (1999) et Tompson (1999).

19. À la fin de 1997, il était en apparence modeste, à 55 % (26 % dette étrangère, 28.4 % dette nationale). Kharas, Pinot et Ulatov (2001) ont calculé que pendant la seule année 1996, l'appréciation du taux de change réel a fait baisser le ratio dette / PIB de 8 %.
20. À la fin du printemps et au début de l'été, les rendements sur plusieurs émissions du Trésor à court terme dépassaient les 100 %, grim pant à 130-150 % pour certaines séries au début de juillet, même si l'inflation était inférieure à 10 %.
21. La production industrielle, ajustée pour tenir compte des variations saisonnières comme des jours ouvrés, a augmenté de 5 % de septembre à octobre et à nouveau de 2.2 % d'octobre à novembre. Les ajustements pour variations saisonnières des chiffres russes sont notoirement difficiles et ce type de données doit toujours être interprété avec prudence. Mais le fait que la croissance ait continué suggère que ces données ne reflètent ni une aberration statistique, ni un « effet de reprise de poids mort ».
22. Voir Lambert-Mogiliansky, Sonin et Zhuravskaya (2000) pour plus de détails. Dans une certaine mesure, l'utilisation de la faillite comme mécanisme de prise de contrôle reflétait l'absence d'un marché en bon état de fonctionnement, qui aurait permis aux acquisitions de se dérouler d'une manière plus normale.
23. En 1994, les prix du pétrole étaient proches des niveaux de 1999 en termes réels.
24. Voir Ahrend (2004a).
25. Il est certain que le niveau élevé des prix du pétrole constituait un autre facteur important.
26. En fait, les revenus en espèces (par conséquent, les recettes effectives) sont sensiblement plus élevés qu'avant la crise. Les recettes fédérales avant la crise, qui étaient de 3.6 à 3.7 % du PIB et les revenus régionaux, qui se situaient autour de 6 % du PIB n'étaient pas des recettes en espèces, mais consistaient en marchandises issues du troc, en compensations, en lettres de change et en autres produits monétaires de substitution. Étant donné que la valeur déclarée de ces versements hors espèces était souvent sensiblement plus élevée que leur valeur réelle, le passage à la collecte d'espèces signifie que les recettes effectives ont augmenté par rapport au PIB, même si les recettes nominales ont baissé.
27. Une stérilisation monétaire de grande envergure à plus long terme était impossible jusqu'à une date récente, car la CBR était incapable d'émettre sa propre dette jusqu'à la fin de 2004. Si le statut permettant l'émission d'obligations de la Banque centrale de Russie a bien été adopté dans les années 90, il est longtemps resté lettre morte, parce que la réglementation correspondante n'a jamais été publiée par la commission des titres, supprimée depuis. À la place, la CBR a prélevé sur son portefeuille des obligations de l'État pour effectuer des opérations de prêts bancaires, principalement à des fins de stérilisation à court terme. La question de la stérilisation à court terme était devenue spécialement importante en 2003, avec une forte augmentation des flux de capitaux spéculatifs à court terme en direction de la Russie et vers l'extérieur.
28. Pour une excellente analyse des efforts des autorités pour poursuivre la stabilisation sans imposer de contraintes budgétaires, voir Pinto, Drebentsov et Morozov (2000).
29. Dynkin (2004).
30. *Idem*.
31. En général, les groupes constitués dans le milieu des années 90 ont rationalisé leurs structures, abandonnant certaines activités pour se centrer sur d'autres.
32. Ericson (1998), p. 622.
33. La compagnie houillère Kuzbassugol fournit un excellent exemple à cet égard. Société de taille moyenne dans un secteur peu prometteur, elle a atteint plus de USD 180 millions lors de sa privatisation à l'automne 2001. Le prix avait été poussé à la hausse par la rivalité entre les compagnies sidérurgiques Severstal et Evrazkholding, qui craignait chacune les conséquences à supporter si elle laissait à l'autre le contrôle de Kuzbassugol.
34. Pour plus de détails, voir OCDE (2004a), pp.28 et 29 et Banque mondiale (2004).
35. Gimpel'son et Kapelyushnikov (2004a).
36. Les chiffres de ce paragraphe viennent de la Banque mondiale (2004), p. 51.
37. L'emploi dans le secteur du gaz naturel a très fortement augmenté, sans accroissement correspondant de la production. Voir Ahrend (2004b) pour plus de détails.

38. Ce sont les chiffres de 1993 qui sont utilisés pour la première année de commerce libéralisé, notamment du fait que les données de 1992 sont incomplètes et de mauvaise qualité, mais aussi parce que le commerce était tellement perturbé dans les mois qui ont suivi l'effondrement de l'Union soviétique que les chiffres de 1992 sont de toute évidence aberrants par rapport aux échanges commerciaux réalisés auparavant ou depuis lors.
39. *Izvestiya*, 19 août 1992.
40. Pour une des rares analyses sérieuses de l'impact de la libéralisation des prix sur les relations centre-périphérie, voir Woodruff (1996).
41. Habités à des prix très bas de l'énergie et peu incités à minimiser les coûts, les entreprises industrielles soviétiques étaient terriblement inefficaces dans le domaine de l'énergie.
42. Il y a cependant beaucoup moins de lignes taxées à 0 % qu'on n'en trouve en général dans l'économie des pays de l'OCDE.
43. Voir OCDE (2004b), p. 29.
44. Pour une discussion plus détaillée, voir OCDE (2001).
45. Voir Ahrend (2002).
46. Angelucci *et al.* (2002), à l'aide de données provenant d'un large échantillon d'entreprises, ont trouvé de fortes complémentarités entre ces quatre facteurs pour améliorer sensiblement les performances des entreprises russes.
47. Norilsk Nickel constitue l'exception. Onexsimbank, qui a acheté la part de Norilsk, s'est heurtée à une résistance acharnée au sein de la compagnie et a dû livrer une longue bataille pour faire valoir ses droits de propriétaire.
48. L'exception est l'année 1997, lorsqu'un déficit catastrophique des recettes fiscales a été partiellement compensé par une poignée de grandes ventes de privatisations, pour un total de 3.3 % des revenus bruts de l'année.
49. Des arriérés d'impôt non réalisés et des arriérés sur les factures de gaz ou d'électricité constituaient les formes les plus courantes de subventions implicites.
50. À propos de la Roumanie en particulier, voir Ahrend et Oliveira Martins (2003).
51. En fait, dans certains cas, ces droits existaient déjà *de jure* (comme pour les occupants d'appartements qui ont été autorisés à les privatiser pour des sommes négligeables).
52. Shleifer et Treisman (2000) indiquent avoir été « incapables de trouver une seule étude qui ne montre pas les effets positifs de la privatisation sur la restructuration de la Russie ».
53. Voir Tompson (2002) pour une vue d'ensemble d'une cinquantaine d'études consacrées à divers aspects de la privatisation en Russie.
54. Ahrend (2004b).
55. Voir OCDE (2004a), pp. 125 à 127.
56. Voir, par exemple, Claessens et Djankov (2002).
57. Voir OCDE (2004a), chapitre 5, pour plus de détails.
58. Hainsworth, Yermenko et Tubin (2001).
59. Les *vekselya* sont aussi moins chères à émettre que les obligations, celles-ci supportant un droit de timbre, qui a toutefois été récemment supprimé.
60. En théorie, la dette de l'État, en tant qu'investissement disponible le moins risqué, devrait fournir un taux d'intérêt de base par rapport auquel les taux des autres instruments pourraient être calculés.
61. Rubin (2003); *Vedomosti*, 20 septembre 2004.
62. Tadesse (2001), cité par Berglof et Bolton (2001).
63. Pour davantage de détails sur l'ensemble des réformes de la justice, voir Tompson (2001). Pour le texte des codes de procédures, voir GPK (2002) et APK (2002).
64. Les tribunaux de juridiction générale sont subordonnés à la Cour suprême, mais les cours d'arbitrage disposent de leur propre Cour suprême d'arbitrage, sur laquelle la Cour suprême n'a pas autorité.

65. Pour plus de détails, voir OCDE (2002a), pp. 80 à 104.
66. Cela s'explique en partie par la réduction du nombre d'activités soumis à licence.
67. PBOYuL est l'abréviation russe pour *predprinimatel'bez obrazovania iuridicheskogo litsa* (« entreprises sans personnalité juridique »).
68. Une grande partie des activités qui seraient effectuées par des petites entreprises dans d'autres pays sont en fait réalisées par les PBOYuL en Russie.
69. Il faut noter que les données disponibles étant limitées, ces estimations sont forcément très approximatives.
70. Nous utilisons le terme anglais « d'administration » pour désigner la bureaucratie permanente. L'expression russe « *gosudarstvennaya sluzhba* » se traduit plus précisément par « service d'État ». Comme nous le montrerons ci-dessous, il ne s'agit pas d'une distinction purement linguistique. La différence des expressions reflète la culture du service.
71. Pour davantage de détails, voir OCDE (2004a), pp. 88 et 89 et Tompson (2001).
72. Voir Goetz (2001).
73. Le système de la *nomenklatura* était peut-être l'outil le plus puissant utilisé par le Parti communiste de l'Union soviétique pour contrôler l'économie. Il s'agissait d'une liste complète de nominations à tous les postes importants de l'État, de l'industrie et de l'armée. Posséder le contrôle de la *nomenklatura* était capital et, en effet, c'étaient des candidats désignés par le Parti communiste qui devenaient les hauts fonctionnaires, les directeurs d'entreprise et les généraux du pays. Voir Volensky (1984).
74. Pendant la période soviétique, les violations des règles étaient souvent tacitement excusées dans l'intérêt de la tâche à exécuter. *Gosarbitrazh*, l'organisme d'État chargé de résoudre les conflits entre entreprises, était censé leur trouver une solution conforme à la loi, *en conformité avec les exigences d'exécution du Plan*. Si la loi entraînait en conflit avec la nécessité d'exécuter les objectifs du Plan, ceux-ci prévalaient.
75. Il n'est pas étonnant que de telles pratiques se soient poursuivies dans la période post-soviétique. Des systèmes administratifs fortement personnalisés émergent souvent en période d'instabilité politique, car ils permettent aux élites politiques de consolider leurs positions. Ils augmentent assez rapidement les capacités administratives des nouveaux états mais limitent le développement de ces capacités au-delà d'un certain point.
76. La banque centrale, les agences de privatisation et certains gouvernements régionaux tombent dans cette catégorie. Cependant, les liens étroits de certaines entre ces institutions et des intérêts privés spécifiques ont parfois suscité des questions à l'égard de leur autonomie.
77. La discussion de ce paragraphe repose sur l'analyse de Huskey et Obolonsky (2003).
78. Le phénomène des « cheveux gris » dans la bureaucratie d'État n'est pas particulier à la Russie. L'Office de la comptabilité générale des États-Unis indique qu'en 2002 plus de 30 % des personnes travaillant pour le FBI, le Département d'État et le ministère de la Défense pourraient partir en retraite en 2006; *Wall Street Journal*, 19 septembre 2002.
79. Brym et Gimpelson (2004), pp. 108 à 110.
80. Voir Huskey et Obolonsky (2003).
81. Voir Brym et Gimpelson (2004), pp. 92 à 100, pour plus de détails. Il faut noter que les comparaisons entre diverses époques et divers pays sont compliquées par des problèmes de définition, y compris la création de nouveaux types de fonctionnaires et le reclassement d'autres en liaison avec la transition.
82. Peu d'efforts ont été accomplis pour réduire les effectifs des bureaucraties traditionnelles héritées de la période soviétique, telle que celle du ministère de l'Agriculture.
83. Il faut également noter que les institutions occidentales impliquées dans les efforts de réforme de l'administration des pays de l'Europe centrale et de la Russie ont aussi renforcé la tendance au centrage sur le modèle classique. Voir Nunberg (1999), p. 264 et Goetz (2001), pp. 1034 et 1035.
84. Arkhangel'skaya (2003).
85. Brunetti et Weder (2003); Ahrend (2002).
86. Schleifer et Vishny (1993).

87. Voir OCDE (2004b), p. 62. La Russie a demandé à adhérer à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et à devenir participant à part entière du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales. La Russie a aussi signé en 2003 la Convention des Nations unies contre la corruption et en 1999 la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe.
88. « O statute » (2001).
89. « OB arbitrazhnykh sudakh » (2003).
90. *Kommersant*, 11 juin 2003.
91. Voir, par exemple, Greif (2005).
92. La loi russe exige une majorité de 75 % au moins des actionnaires pour certains types de décision; une participation de 25 % plus une action donne à un investisseur un droit de veto dans ces décisions.
93. Notons que la séparation physique des fonctions de réglementation qui restent aux mains de RAO UES et qu'elle a entreprise doit intervenir très bientôt.
94. Voir OCDE (2004a), pp. 220-221 et pp. 236-240.
95. Voir par exemple, OCDE (2004c).
96. Données du Forum économique mondial; voir Gurchich (2005).
97. Les dispositions de la loi concernant les licences ne s'étendent pas à des secteurs tels que la finance (les banques, l'assurance et les échanges financiers en ont été les uns comme les autres exclus), les communications (y compris les communications terrestres et par satellite et la radio télédiffusion), les transports internationaux, l'agriculture, les industries basées sur les ressources naturelles, l'enseignement, le nucléaire, la fabrication d'armes, le commerce extérieur et la production de spiritueux et/ou de boissons alcoolisées.
98. L'Office fédéral des impôts a indiqué avoir collecté 470 milliards de roubles de taxes au titre des années précédentes pendant les premiers mois de 2004, contre 150 milliards de roubles pour l'ensemble de l'année 2003.
99. Voir OCDE (2004c), pp. 3 à 6, pour plus de détails sur ces deux points.
100. Pour plus de détails, voir Pittman (2001) et OCDE (2004a), pp. 146 à 151, 155 à 161 et 191 à 192.
101. « Tamozhennyi kodeks » (2003).
102. Voir OCDE (2004b), pp. 77 à 79, pour davantage de détails.
103. La discrimination dans la passation des marchés publics n'est pas limitée aux étrangers. Les autorités régionales et locales exercent aussi une discrimination contre les sociétés russes basées en dehors de leur juridiction.
104. Voir OCDE (2004b), pp. 36 à 48 pour plus de détails sur les règles encore en vigueur au début de 2004.
105. Selon la loi fédérale sur « La réglementation des changes et le contrôle des changes », le contrôle lui-même existera, mais les limitations à l'ouverture par les organismes russes de comptes auprès de banques étrangères seront levées.
106. Le 19 février 2005, la CBR a abaissé de 3 à 2 % les réserves obligatoires sur l'importation de devises dans la Fédération de Russie, y compris pour la contraction de moyens de crédit et d'emprunts auprès de non résidents dont la période de remboursement du capital est de 3 ans au maximum et sur l'exportation de capitaux pour l'acquisition de titres étrangers auprès de non-résidents – de 50 à 25 % des sommes créditées ou débitées à partir de comptes spéciaux de résidents (Directive de la Banque de Russie du 29.12.2004 N° 1540-Y sur « L'intégration des amendements dans la direction de la Banque de Russie » et N° 1465-Y sur « La fixation des réserves obligatoires lors du versement de moyens monétaires sur des comptes bancaires spéciaux et de l'imputation au crédit de moyens monétaires à partir de comptes bancaires spéciaux »).
107. Voir Ahrend (2004b) et Ahrend et Tompson (2004).
108. Pour une analyse détaillée des secteurs du gaz naturel, de l'électricité et des banques, voir OCDE (2004a); pour l'électricité, voir aussi IEA (2005). Pour la réforme des chemins de fer, voir CEMT (2004).
109. Voir Ahrend et Tompson (2004).

110. Le véritable texte de l'accord reste confidentiel et n'a jamais été publié.
111. Voir OCDE (2004a), chapitre 3.
112. L'octroi d'un prêt à la Vneshtorgbank, qui appartient à l'État, pour lui permettre d'acheter une banque menacée mais encore viable, la Guta-Bank, constitue un précédent particulièrement troublant, tout comme la tentative apparente d'utiliser Sberbank comme prêteur de dernier ressort sur le marché interbancaire.
113. À la fin des années 90, un tribunal russe a estimé que les contrats de produits dérivés tombaient sous le coup des dispositions du Code civil relatives aux paris et ne pouvaient donc pas être exécutés par les tribunaux.
114. Dans tous les cas, le plafond n'a jamais eu véritablement de valeur juridique et les banques étrangères n'ont jamais été près de le dépasser. À la fin de 2004, les non-résidents détenaient des parts dans seulement 128 institutions russes de crédit, dont 32 étaient entièrement dans des mains étrangères.
115. Voir OCDE (2004b), pp. 71 à 73 pour plus de détails sur ces restrictions et sur d'autres. Le lobby bancaire a essayé d'imposer un plafond de 25 % sur la participation étrangère au capital, mais les autorités ont jusqu'à présent résisté à ces pressions, qui vont à l'encontre de leur politique globale visant à encourager la participation étrangère dans le secteur.
116. Dans le cadre de la législation adoptée en décembre 2003, le plafond de 15 % avait été relevé. En fait, le ministère des Finances a estimé la part du capital étranger à seulement 2.7 % au 1^{er} janvier 2004.
117. Allianz et AIG étaient présents dans le secteur des assurances en Russie avant l'adoption de cette législation en 1993 et ne sont donc pas soumis à cette restriction.
118. Cette discussion s'appuie sur le document de l'OCDE (2002 b), pp. 46-47.
119. Voir Braga de Macedo et Oliveira Martins (2005).
120. Il faut considérer les cadres des lois et des règlements comme des biens publics abstraits. Dans la mesure où ils sont appliqués avec cohérence et impartialité, ils sont « consommés conjointement » : les rivalités et les exclusions sont rares. S'ils sont exécutés efficacement, les sorties du marché des entreprises sont également rares.

Bibliographie

- Ahrend, R. (2002), « Press Freedom, Human Capital and Corruption » (Liberté de la presse, capital humain et corruption), *DELTA Working Paper*, 11 février 2002.
- Ahrend, R. (2004a), « Accounting for Russia's Post-Crisis Growth » (Explication de la croissance de la Russie après la crise), *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 404, septembre.
- Ahrend, R. (2004b), « Russian Industrial Restructuring : Trends in Productivity, Competitiveness and Comparative Advantage » (Restructuration industrielle de la Russie : Tendances de la productivité, de la compétitivité et de l'avantage comparatif), *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 408, septembre.
- Ahrend, R. et J. Oliveira Martins (2003), « Creative Destruction or Destructive Perpetuation : The Role of Large State-owned Enterprises and SMEs in Romania During Transition » (La destruction créatrice ou la perpétuation destructrice : le rôle des grandes entreprises d'État et des PME en Roumanie pendant la transition), *Post-Communist Economies* 15:3, septembre.
- Ahrend, R. et W. Tompson (2004), « Russia's Gas Sector : The Endless Wait for Reform? » (Le secteur du gaz en Russie : l'attente sans fin de la réforme), *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 402, septembre.
- AIE (2005), *Russian Electricity Reform: Emerging Challenges and Opportunities* (Réforme du secteur de l'électricité en Russie : défis émergents et occasions futures), Agence internationale de l'énergie, Paris.
- Alexeev, M. (1999), « The Effect of Privatisation on Wealth Distribution in Russia » (L'effet de la privatisation sur la distribution des richesses en Russie), *Economics of Transition* 7:2, juillet.
- Angelucci, M. A. Bevan, S. Estrin, J. Fennema, B. Kuznetsov, G. Mangiarotti et M. Schaffer (2002), « The Determinants of Privatised Enterprise Performance in Russia » (Les déterminants des

- performances de l'entreprise privatisée en Russie), Londres : CEPR Discussion Paper n° 3193, février.
- APK (2002), *Federal'nyi zakon RF ot 24.07.2002 No. 95-FZ « Arbitrazhnyi protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii »*.
- Arkhangel'skaya, N. (2003) « Reforma gossluzhby : Steklianni potolok », *Ekspert*, 3 mars.
- Banque mondiale (2004), *Russia: Transition Meets Development*, Country Economic Memorandum for the Russian Federation, Banque mondiale, Moscou, avril.
- Barberis, N., M. Boycko, A. Shleifer et N. Tsukanova (1995), « How Does Privatisation Work? Evidence from the Russian Shops » (Comment la privatisation fonctionne-t-elle? Observation des ateliers russes) NBER Working Paper 5136, mai.
- Bessonova, E.K. Kozlov et K. Yudaeva (2003), « Trade Liberalisation, Foreign Direct Investment and Productivity of Russian Firms » (La libéralisation des échanges, les investissements étrangers directs et la productivité des entreprises russes), Moscou : CEFIR, septembre.
- Blasi, J., Kroumova, M. et Kruse, D. (1996), *Kremlin Capitalism : Privatising the Russian Economy* (Le capitalisme au Kremlin : privatiser l'économie russe), Ithaca : Cornell University Press.
- Boone, P. et D. Rodionov (2002), « Sustaining Growth » (Soutenir la croissance), *Brunswick USB Warburg Russia Equity Research*, septembre.
- Berglof, E. et P. Bolton (2001), « The Great Divide and Beyond: Financial Architecture in Transition » (Le grand fossé et au-delà : l'architecture financière en transition), *William Davidson Working Paper* 414, décembre.
- Braga de Macedo, Jorge et Joaquim Oliveira Martins (2005), « Complémentarité des politiques et Conception des réformes » Institut d'Études Politiques, Paris, janvier.
- Brunetti, A. et B. Weder (2003), « A Free Press is Bad News for Corruption » (Liberté de la presse : mauvaise nouvelle pour la corruption), *Journal of Public Economics* 87:1801-24.
- Brym, R. et V. Gimpel'son (2004), « The Size, Composition and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s » (Taille, composition et dynamique de la bureaucratie d'État russe dans les années 90), *Slavic Review* (Revue slave) 631 :1, Printemps.
- Claessens, C. and S. Djankov. (2002), « Privatisation Benefits in Eastern Europe » (Les avantages de la privatisation en Europe de l'Est), *Journal of Public Economics* 83:3, pp.307-324.
- Demirgüç-Kunt, A. et V. Maksimovic (1998), « Law, Finance and Firm Growth » (La loi, les finances et la croissance des entreprises), *Journal of Finance*, 53:6, décembre.
- Dynkin, A. A. (2004), *Integrated Business Groups in the Russian Economy* (Les groupes intégrés dans l'économie russe), PSI Foundation, Moscou, janvier.
- BERD (2003), *Transition Report 2003: Integration and Regional Co-operation*, Londres, octobre.
- CEMT (2004), *La réforme de la réglementation des chemins de fer en Russie*, Conférence européenne des ministres des Transports, Paris.
- Ericson, Richard E. (1995), « The Russian Economy since Independence » (L'économie russe depuis l'indépendance) in Gail W. Lapidus (éd.), *The New Russia : Troubled Transformation* (La nouvelle Russie : une transformation perturbée), Westview Press, Boulder.
- Ericson, Richard E. (1998), « Economics and the Russian Transition » (L'économie et la transition russe), *Slavic Review* (Revue slave) 57:3, Automne.
- Ernst, M. M. Alexeev et P. Marer (1995), *Transforming the Core : Restructuring Industrial Enterprises in Russia and Central Europe* (Transformer le cœur : restructuration des entreprises industrielles en Russie et en Europe centrale), Boulder, CO, Westview Press.
- FMI (1992), *The Economy of the Former USSR in 1991* (L'Économie de l'ex-Union soviétique en 1991), Fonds monétaire international, Washington.
- Gavrilentov, E. et V. Koen (1994), « How Large was the Output Collapse in Russia? Alternative Estimates and Welfare Implications » (L'ampleur de l'effondrement de la production en Russie. Estimations alternatives et implications pour l'aide sociale), Document de travail du FMI 94/154, Washington DC.
- Gavrilentov, E. et E. Yasin (2005), « Russia : Current Macroeconomic Situation and Economic Growth Outlook » (Russie : Situation macroéconomique actuelle et perspectives de croissance économique), présentation au Séminaire du Département des affaires économiques de l'OCDE intitulé : Maintenir une croissance à long terme en Russie : possibilités de développement, Paris, 24 janvier.

- Gimpel'son, V. et R. Kapelyushnikov (2004), « Rynok truda : Rossiiskie mify i rify », *Vedomosti*, 28 et 29 septembre.
- Goetz, K. (2001), « Making Sense of Post-Communist Central Administration : Modernisation, Europeanisation or Latinisation » (Donner un sens à l'administration centrale post-communiste : modernisation, européanisation ou latinisation), *Journal of European Public Policy* 8:6, décembre.
- GPK (2002), *Federal'nyi zakon RF ot 14.11.2002 No. 138-FZ « Grazhdanskii protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii »*.
- Granville, (1995), *The Success of Russian Economic Reforms (Le succès des réformes économiques en Russie)*, RIIA, Londres.
- Gray, C. et A. Gelb (1991), *The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe: Issues, Progress and Prospect (la transformation des économies de l'Europe du Centre et de l'Est : problèmes, progrès et perspectives)* Policy Research Series n° 17, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Greif, A. (2005), « The Emergence of Institutions to Protect Property Rights » (L'émergence d'institutions pour protéger les droits de propriété), in C. Menard et M. Shirley (éd.), *Handbook on New Institutional Economics*, Kluwer, Londres.
- Gurvich, E. (2005), « Udvoenie VVP: Pravitel'stvo bessil'no », *Vedomosti*, 25 janvier.
- Hainsworth, R., O. Yeremenko et S. Tubin (2001), « Rossiiskie banki : sektor ili sistema? », *Rynok tsennykh bumag*, mai.
- Hausmann, (2004), R.L. Pritchette et D. Rodrik (2004), « Growth Accelerations » (Les accélérations de la croissance), John F. Kennedy School of Government Faculty Research Working Paper RWPO4-030, Cambridge, MA, juillet.
- Hellman, J. (1998), « Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Countries » (Les gagnants prennent tout : la politique de la réforme partielle dans les pays postcommunistes), *World Politics*, 50:2.
- Huskey, E. et A. Obolonsky (2003), « The Struggle to reform Russia's Bureaucracy » (La bataille de la réforme de la bureaucratie russe), *Problems of Post-Communism (Problèmes du postcommunisme)* 50 :4, juillet-août.
- Kharas, H, B. Pinto et S. Ulatov (2001), « An Analysis of Russia's 1998 Meltdown: Fundamentals and Market Signals » (Analyse de l'effondrement de la Russie : les fondamentaux et les signaux du marché), *Brookings Papers on Economic Activity*, 1 :1-62.
- King, R. G. et R. Levine (1993), « Financial Intermediation and Economic Development » (Intermédiation financière et développement économique), in Colin Mayer et Xavier Vives (éd.), *Financial Intermediation in the Construction of Europe*, CEPR, Londres.
- Koivu, T. (2002), « Does financial development affect economic growth in transition countries? » (Le développement financier affecte-t-il la croissance économique dans les pays en transition), *BOFIT discussion paper n° 14/2002*, Helsinki : Banque de Finlande.
- Kornai, J. (1986), « The Soft Budget Constraint », *Kyklos* 39:1.
- Lambert-Mogiliansky, A., C. Sonin et E. Zhuravskaya (2000), « Capture of Bankruptcy: A Theory and Evidence from Russia », *RECEP Working Paper n° 2000/3*, Moscou.
- Levine, R. (1997), « Financial Development and Economic Growth : Views and Agenda » (Développement financier et croissance économique : considérations et calendrier), *Journal of Economic Literature* 35:2, juin.
- Levine, R. et S. Zervos (1998), « Stock Markets, Banks, and Economic Growth » (Les marchés boursiers, les banques et la croissance économique), *American Economic Review* 88:3, juin.
- Nunberg, B. (1999), *The State After Communism : Administrative Transitions in Central and Eastern Europe (L'État après le communisme : les transitions administratives en Europe centrale et orientale)*, Banque mondiale, Washington.
- Ob arbitrazhnykh sudakh (2003), *Federal'nyi konstitutsionnyi zakon RF ot 04.07.2003 No. 4-FKZ 'O vnesenii izmenenii i dopolnenii v federal'nyi konstitutsionnyi zakon, « Ob arbitrazhnykh sudakh v Rossiiskoi Federatsii »*.
- OCDE (1995), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie*, Paris.
- OCDE (2001), « Une décennie de libéralisation des échanges dans les économies en transition », Paris, 11 mai.

- OCDE(2002a), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie*, Paris.
- OCDE (2002b), *La Chine dans l'économie mondiale : les défis de politique nationale*, Paris.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie*, Paris.
- OCDE (2004b), *Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement : Fédération de Russie : Progrès et enjeux de la réforme*, Paris, décembre.
- OCDE (2004c), *Élargir l'ouverture des marchés par la réforme de la réglementation en Russie*, Paris, février.
- O statute (2001), *Federal'nyi zakon RF ot 15.12.2001 No. 169-FZ 'O vnesenii izmenenii i dopolnenii v federal'nyi zakon, « O statute sudei v Rossiiskoi Federatsii »*.
- Pinto, B., V. Drebenstov et A. Morozov (2000), « Give Growth and Macroeconomic Stability in Russia a Chance : Harden Budgets by Eliminating Nonpayments » (Donner une chance à la croissance et à la stabilité macroéconomique en Russie : Renforcer les budgets en éliminant les non-paiements), *Economics of Transition*, 8:2, juillet.
- Pittman, R. (2001), « Vertical Restructuring of the Infrastructure Sectors of Transition Economies » (La restructuration verticale du secteur des infrastructures dans les économies en transition), background paper for *World Development Report 2002: Institutions for Development*.
- Rajan, R. et L. Zingales (1998), « Financial Dependence and Growth » (Dépendance financière et croissance), *American Economic Review* 88:3, juin.
- Shleifer, A. et R. Vishny (1993), « Corruption », *NBER Working Paper* 4372, mai.
- Shleifer, A. et Treisman, D. (2000), *Without a Map : Political Tactics and Economic Reform in Russia*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Sinel'nikov, S. (1995), « The State of Public Finance, Fiscal Policy and the Budget in Russia » (Les finances publiques, la politique fiscale et le budget en Russie) in Michael McFaul (éd.), *Privatisation, Conversion and Enterprise Reform in Russia* (Privatisation, conversion et réforme des entreprises en Russie), Westview Press, Boulder.
- Solnick, S. (1998), *Stealing the State: Control and Collapse in Soviet Institutions* (Voler l'État : contrôle et effondrement dans les institutions soviétiques), Harvard University Press, Boston MA.
- Tadesse, S. (2001), « Financial Architecture and Economic Performance : International Evidence » (Architecture financière et performances économiques : observations internationales), *William Davidson Working Paper* 449, août.
- Tamozhennyi kodeks (2003), *Federal'nyi zakon RF ot 28.05.2003 No. 61-FZ, « Tamozhennyi kodeks Rossiiskoi Federatsii »*.
- Tompson, W. (1999), « The Price of Everything and the Value of Nothing? Unravelling the Workings of Russia's 'Virtual Economy' », *Economy and Society* 28:2, mai.
- Tompson, W. (2001), « Judicial Reform Moves forward in Russia » (La réforme judiciaire russe progresse), *International Company and Commercial Law Review* 12:7-8, juillet/août.
- Tompson, W. (2002), « Russia Amends Law on Joint-Stock Companies » (La Russie modifie sa loi sur les sociétés par actions), *International Company and Commercial Law Review* 13:1, janvier.
- Tompson, W. (2003), « What Kind of 'Financial Safety Net' for Russia? Russian Banking Reform in Comparative Context » (Quelle sorte de filet de sécurité financier pour la Russie? La réforme bancaire de la Russie dans un contexte comparatif), *Post-Communist Economies* 16:2, juin.
- Voslensky, M. (1984), *Nomenklatura: The Soviet Ruling Class* (La nomenklatura : la classe dirigeante soviétique), *An Insider's Report*, Doubleday, New York.
- Woodruff, D. (1996), « Beyond the Rouble: The Politics of Monetary Consolidation in Russia » (Au-delà du rouble : la politique de la consolidation monétaire en Russie), document présenté à la Convention annuelle AAASS, Boston, MA, novembre.
- Woodruff, D. (1999), *Money Unmade: Barter and the Fate of Russian Capitalism*, Cornell University Press, Ithaca.

PARTIE II

Politiques et résultats de la réglementation

PARTIE II
Chapitre 2

Gouvernance réglementaire*

* Pour plus d'information, voir le rapport de référence sur « La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité » disponible sur www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

Introduction

La Russie est arrivée à un carrefour dans sa progression vers le changement économique. Si le pays met en œuvre les réformes avec vigueur, il peut augmenter ses taux de croissance, améliorer l'aide sociale et assurer un rôle de premier plan dans l'économie mondiale. Dans certains domaines, ses performances peuvent converger vers celles des pays de l'OCDE. Toutefois, si la Russie ignore les facteurs qui lui ont été nocifs dans le passé, son avenir pourrait se caractériser par une croissance modeste et une marginalisation continue par rapport à l'économie mondiale.

En juillet 2001, le gouvernement a commencé à mettre en œuvre son « Programme à moyen terme de développement économique et social pour 2002-2004 », le programme qui sous-tend toutes ses mesures postérieures de réforme. Jusqu'au lancement de ce programme, la notion de réforme de la réglementation restait fragmentée et indéfinie en Russie. Dans les années 90, le gouvernement s'était lancé dans plusieurs initiatives de réforme regroupées sous les termes de « déréglementation » et « dé bureaucratization ». Elles ont eu un impact inégal et ont parfois aggravé les problèmes au lieu d'y apporter des solutions.

Le programme à moyen terme fixait les principes fondamentaux de la réforme de la réglementation et le calendrier de sa mise en œuvre. Il établissait un scénario combinant une certaine dose de contrôle étatique et la libéralisation de l'économie. L'État ne devait intervenir que lorsque les forces du marché ne pouvaient pas effectuer la tâche à accomplir. Le rôle réservé à l'État consistait à réduire les obstacles à la croissance et à établir un climat favorable à l'entreprise et à l'investissement. Le modèle prescrit par ce programme reposait sur un contrat social implicite entre l'État et ses sujets économiques : l'État devait fournir un cadre institutionnel et réglementaire approprié, tandis que les sujets économiques devaient accepter la suprématie du droit.

Le gouvernement a déjà parcouru un long chemin sur la voie de la réalisation des principes inscrits dans le programme. Cependant, l'État est loin de s'être complètement retiré de l'économie. Il reste un des acteurs importants du marché. Cette situation continue de se traduire par l'élaboration de politiques *ad hoc* et par des décisions arbitraires et peut aboutir à de graves distorsions du marché. Au lieu de s'appuyer sur la loi ou la réglementation, l'État continue à exercer un contrôle direct sur les actifs et un pouvoir sur le marché. Cette stratégie était peut-être raisonnable pour les premières années de transition, mais le temps est maintenant venu d'améliorer la qualité de la réglementation et de promouvoir des pratiques administratives et réglementaires dans le cadre de la suprématie du droit.

L'environnement réglementaire

Le système réglementaire russe présente un certain nombre de caractéristiques très marquées. Il est essentiellement normatif : il cherche à déterminer et à contrôler l'activité économique jusqu'aux moindres détails. Cela vient de la conviction sous-jacente des

régulateurs russes selon laquelle la responsabilité du respect de la réglementation doit être de leur ressort. L'un des problèmes d'une démarche normative de ce type est qu'elle devient facilement obsolète lorsque les technologies ou les pratiques industrielles changent. Le coût du maintien de réglementations normatives détaillées qui suivent les pratiques actuelles est probablement excessif. Les réglementations normatives ont aussi tendance à étouffer l'innovation, car elles n'assurent pas la flexibilité dont les entreprises ont besoin pour utiliser les technologies et pratiques nouvelles.

Le système peut être incohérent. La mise en œuvre des réglementations (législation secondaire) s'est déroulée plus lentement et avec encore moins de cohérence que l'adoption des lois cadre. De nombreux documents de réglementation datant de l'ère soviétique sont encore en vigueur. En conséquence, il est parfois difficile de savoir quelle réglementation s'applique dans tel cas spécifique, ce qui est source de confusion pour les régulateurs comme pour l'ensemble des personnes réglementées.

Cela exige d'être très bien informé. Selon les normes de réglementation russes, il faut pour créer une entreprise ou lancer un nouveau projet d'entreprise fournir aux régulateurs une documentation très fournie. D'après la procédure d'approbation actuelle, dès que le projet est modifié, il faut soumettre une nouvelle documentation, qui doit être une nouvelle fois revue et approuvée.

Le système russe est très séquentiel. Le fait qu'une approbation doive être obtenue avant de pouvoir présenter la demande pour une autre approbation allonge considérablement le temps nécessaire à l'obtention de toutes les approbations exigées pour un projet donné. La nature séquentielle du processus d'approbation fait supporter à l'investisseur et à l'État une lourde charge financière et accroît la probabilité de retards coûteux. Elle peut aussi donner lieu à des doublons puisque les organismes de réglementation reproduisent souvent les efforts des autres en réexaminant des documents qui sont pour l'essentiel les mêmes.

Le cadre réglementaire déjà complexe de la Russie est encore compliqué par une exécution faible et une conformité lacunaire. Selon un dicton populaire en Russie, la sévérité des lois russes n'est tempérée que par leur non-exécution et ce dicton pourrait bien s'appliquer au système réglementaire actuel. Il est parfois difficile de savoir quelles lois et quelles réglementations sont mises en œuvre et observées, même s'il est clair que nombre d'entre elles ne sont pas mises en œuvre du tout, ou au mieux partiellement.

Cette situation difficile a un certain nombre de causes. Il s'agit en premier lieu d'un manque traditionnel de respect de la suprématie du droit. Les organismes administratifs et judiciaires sont faibles, tant sur le plan de leur autorité morale que sur celui des ressources financières. En outre, les amendes et les sanctions pour manque de conformité à la réglementation ne sont pas appliquées rationnellement. Certains fonctionnaires s'engagent sur la voie de la corruption en exécutant de manière discrétionnaire la politique de réglementation.

La démarche du gouvernement à l'égard du processus de réglementation est en train de changer. Dans le cadre d'un nouveau dispositif décrit ci-dessous, les fonctionnaires proposant une législation doivent tenir compte des alternatives à la réglementation. Un ministre coordonnateur est nommé pour superviser chaque initiative législative tout au long du processus d'élaboration de la loi. Il doit consulter les autres ministères avant qu'un projet de législation puisse être soumis au gouvernement. Cette pratique est encore nouvelle, mais constitue à l'évidence une avancée positive vers une réglementation de

meilleure qualité. Jusqu'à la mise en place de cette procédure, les ministères disposaient d'une grande liberté pour prendre des initiatives réglementaires et leur action n'était pas coordonnée.

En Russie, l'environnement réglementaire, bien qu'il s'améliore, demeure insuffisant. Les investissements nouveaux et la diversification économique resteront limités jusqu'à la suppression des importants goulots d'étranglement. Le programme des réformes restant à accomplir est étendu, en particulier à l'échelon régional et local.

L'environnement administratif

La mise en œuvre d'un programme complet de réformes réglementaires dépendra au premier chef de la qualité de l'administration russe, en particulier au niveau régional. En général, l'administration russe n'a pas été à la hauteur de tâches essentielles telles que l'augmentation de la croissance économique, la lutte contre la pauvreté et la mise en place de conditions permettant au pays d'être compétitif dans l'économie mondiale. Elle n'a pas fourni à la population russe le service qu'elle est en droit d'attendre.

Trois grands problèmes plombent le système actuel :

- Le gouvernement fédéral est tout à la fois le produit du passé soviétique et celui des premières années tumultueuses de la transition russe. Il est constitué de structures concurrentes qui se chevauchent et dont les responsabilités sont mal définies. Ces structures comprennent le gouvernement lui-même, avec ses ministères, ses agences et ses services; l'*apparat* du gouvernement (rattaché au bureau du Premier ministre et chargé de fonctions similaires à celles du cabinet office au Royaume-Uni) et l'administration du président (qui ressemble *pari passu* au personnel de la Maison blanche à Washington). L'administration du président et l'*apparat* jouent souvent comme les ministères opérationnels un rôle d'élaboration des politiques, qui est donc assuré en double. Ces structures parallèles fragmentent la prise des décisions. Cette situation a abouti à la prolifération de commissions interministérielles chargées de résoudre les problèmes entre les différentes agences tendance qui a augmenté les coûts de transaction et porté atteinte à la transparence du processus de décision.
- La qualité de l'administration russe et du service public est faible. Les salaires du service public ne sont pas compétitifs par rapport à ceux du secteur privé. Il est difficile de recruter et de retenir du personnel hautement qualifié et la faiblesse des rémunérations peut encourager certains fonctionnaires à accepter des pots-de-vin.
- Les conséquences négatives du fédéralisme posent un gros problème pour la réforme de la réglementation en Russie. Le gouvernement fédéral a avancé rapidement pour légiférer sur les réformes dans de nombreux domaines, mais la mise en œuvre de la plupart d'entre elles exige que des mesures détaillées soient prises au niveau régional. Si certaines régions ont activement appliqué les réformes, les progrès ont été très inégaux sur l'ensemble de la Fédération. Une vigilance constante sera nécessaire pour garantir que les initiatives prises par le gouvernement fédéral ne soient pas annulées ou sabotées au niveau subrégional.

Le gouvernement s'est lancé dans une grande réforme de l'État et de son administration. Trois séries de réformes complémentaires et liées entre elles sont développées et mises en œuvre :

- La première réforme concerne l'*administration de l'État*. Le 9 mars 2004, le président Vladimir Poutine a lancé un programme radical de réorganisation et de rationalisation

du gouvernement fédéral. Ce programme définit les différents types d'organismes gouvernementaux et leurs rôles respectifs. La réforme visait aussi à garder au centre le contrôle de la prise de décision et de la gestion des politiques et à améliorer les performances globales du gouvernement.

- En deuxième lieu, la *fonction publique* est en train d'être réformée. Un décret présidentiel destiné à guider cette réforme sur la période 2003-2005 préconise de fortes hausses de salaires pour les fonctionnaires. Un code de conduite des agents a déjà été approuvé. L'un des principaux buts de la réforme est d'obtenir la transparence totale de la marche de la fonction publique. Une nouvelle loi sur le système de l'administration fédérale a été élaborée, de même qu'une loi sur la fonction publique; elle met en avant le principe du mérite. Les services administratifs seront informatisés pour accroître l'efficacité et décourager la corruption. Enfin, il faudra persuader chaque région russe de réformer sa propre fonction publique.
- La réforme du système fédéral a été une des premières priorités du président Poutine. L'objectif était de renforcer l'autorité du gouvernement fédéral et de reprendre une grande partie du pouvoir dont les régions s'étaient emparées pendant les années 90.

Les initiatives récentes pour améliorer la qualité de l'administration

À la fin des années 90, les autorités russes et de nombreux observateurs extérieurs en étaient venus à considérer la réforme des institutions de l'État en elles-mêmes comme la réforme prioritaire du pays. Au cours des dernières années, les efforts ont été centrés sur la réforme des tribunaux, de la fonction publique et des principaux organismes de réglementation et sur la redéfinition des relations entre le centre fédéral et les gouvernements subnationaux. Toutefois, les efforts de reconstruction des capacités administratives de l'État ont été très inégaux.

La réforme de l'administration

Une réorganisation très attendue des organes exécutifs fédéraux a été entreprise en mars 2004, après plusieurs années de débat. L'exécutif fédéral a été divisé en trois types d'institution, dont chacune a un rôle spécifique :

- Les *ministères* fédéraux sont des organismes qui élaborent les politiques. Ils conduisent l'analyse, le développement et l'évaluation des politiques dans leurs domaines respectifs et établissent le projet de la nouvelle législation. Ils coordonnent et surveillent les activités des agences et services fédéraux à l'intérieur de leur juridiction. La réforme a réduit le nombre des ministères de 23 à 15.
- Les *services* fédéraux sont des organismes de supervision et de réglementation. Financés sur le budget de l'État, ils peuvent publier des réglementations individuelles mais pas d'actes juridiques normatifs.
- Les *agences* fédérales sont des fournisseurs directs de services publics à l'État et au secteur privé. Leur financement peut venir en partie des redevances et frais payés par leurs « clients ».

Avant la récente restructuration, l'*apparat* du gouvernement reflétait la structure du gouvernement lui-même. On lui reprochait beaucoup de faire double emploi et d'affaiblir le rôle et le statut des ministères opérationnels. En outre, l'implication forte de l'*apparat* dans les activités législatives et réglementaires limitait le temps qu'il pouvait consacrer à des problèmes plus stratégiques. La réforme récente a radicalement restructuré l'*apparat*.

Son personnel a été réduit de 20 % et est passé de 1 000 à 800 personnes environ. Le nombre de ses services sera aussi réduit, de 23 à 12. Certains fusionneront, d'autres seront transférés aux ministères compétents.

Dans le cadre de la réorganisation des organismes exécutifs fédéraux, le président conserve un rôle majeur en dirigeant le gouvernement. Les cinq ministères d'État (Intérieur, Situations d'urgence, Affaires étrangères, Défense et Justice) lui rendent compte directement. Sept services et deux agences sont aussi placés sous le contrôle direct du président. Son administration (le personnel du Kremlin) fixe et développe les principaux axes de la réforme.

Cette réorganisation semble refléter le désir de séparer les fonctions d'élaboration de la politique, de fourniture des services et de réglementation. En principe, une telle séparation devrait augmenter l'efficacité des organes exécutifs tout en réduisant les conflits d'intérêt qui naissent lorsque ces fonctions sont combinées. Malheureusement, il y a peu de preuves que la réorganisation ait atteint l'un ou l'autre de ces objectifs. Elle a désorganisé le travail de nombreux organismes pendant la majorité de l'année 2004, les responsables étant concentrés sur la mise en place des nouvelles structures et la clarification de leurs rôles respectifs. Dans certains cas, les régulateurs continuent à être subordonnés aux ministères dont ils sont parfois appelés à juger les actions. Les autorités russes n'ont pas encore démontré leur volonté de créer des organes de réglementation qui soient véritablement indépendants et correctement protégés contre les pressions extérieures. La subordination au cabinet du nouveau Service fédéral antimonopole en est un exemple particulièrement frappant, ce service devant évaluer une grande partie des actes du gouvernement.

La réforme de la fonction publique

La réforme de la bureaucratie fait l'objet d'un débat animé depuis plusieurs années, mais son axe stratégique est loin d'être clairement défini. Quelle que soit l'orientation globale finalement choisie, les autorités russes se trouvent devant un certain nombre de choix spécifiques pour réformer l'administration, dont :

- le degré d'unité ou de diversité à atteindre;
- l'intégration verticale des organismes administratifs d'État;
- le recrutement et la promotion; et
- la rémunération des fonctionnaires.

Les modifications de l'environnement institutionnel global

La réforme de l'administration au sens étroit de la réorganisation des structures et de la redéfinition des rôles n'arrivera pas à grand-chose toute seule. Ses effets dépendront de l'environnement institutionnel d'ensemble. En fait, les modifications de cet environnement comptent peut-être plus que le modèle spécifique de réforme administrative. Elles comprennent :

- le renforcement de la suprématie du droit;
- l'accroissement de la transparence des institutions de l'État;
- la consolidation des institutions de la société civile;
- la réduction des occasions de corruption; et
- le renforcement de l'exécution de la loi.

La coordination entre les divers échelons du gouvernement

La coordination entre les différents échelons du gouvernement est un des problèmes clés de la réforme de la réglementation. Les autorités fédérales ont défini les principales caractéristiques de cette coordination, mais la mise en œuvre véritable de ces principes dépendra avant tout de l'attitude et des actions des administrations subfédérales. À cet égard, l'expérience passée n'est pas très encourageante. Pendant la première décennie de la transition russe, les relations entre les autorités fédérales et les autorités régionales ont souvent été conflictuelles.

La Fédération de Russie est composée de 89 sujets : vingt et une républiques, six *krai* (territoires), quarante neuf *oblasti* (régions), un *oblast* autonome et dix *okruga* (districts) autonomes ainsi que les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg. Aux fins du présent rapport, le terme de « région » sera utilisé pour chacun des sujets de la Fédération susmentionnés.

Selon la constitution, les 89 régions sont égales dans leur relation avec le gouvernement fédéral¹. Le cadre de base des relations fédération-régions est défini dans le traité de la Fédération de 1992 et dans un certain nombre d'articles de la Constitution de 1993. Les articles 71 et 72 du traité définissent dans les grandes lignes le partage de l'autorité entre le gouvernement fédéral et les régions². Lorsque les lois fédérales manquent ou ne sont pas détaillées, comme c'était le cas dans de nombreux domaines réglementaires pendant les premières années de la transition, la législation régionale et l'exercice de l'autorité réglementaire régionale comblent les lacunes.

La plupart des régions russes ont signé des accords et traités bilatéraux séparés avec les autorités fédérales. Ils sont adaptés aux besoins de chaque région et leur contenu est donc très variable. Certaines régions ont négocié des trains de mesures fiscales individuelles, alors que d'autres ont obtenu des droits supplémentaires sur l'extraction et la distribution des ressources naturelles. Le système des traités visait à conférer aux relations de la Fédération avec les régions une certaine dose de cohérence et de prévisibilité. En fait, la cohérence des politiques de l'État central a été constamment attaquée tout au long des années 90 par presque toutes les régions russes, y compris, bien sûr, celles qui avaient signé des traités de partage des pouvoirs avec le centre.

La dévolution de l'autorité centrale dans les années 90

Pendant les années 90, la caractéristique persistante des relations entre le gouvernement national et les régions a été le non-respect par le gouvernement régional de la législation fédérale – en particulier en ce qui concerne la régulation du marché national. Pendant cette décennie, les autorités fédérales ont été incapables de créer les conditions d'un système fédéral naissant³. Au lieu de cela, la Russie a connu une décentralisation rapide qui a empêché le Kremlin d'appliquer ses politiques à la périphérie. On peut peut-être faire remonter les abus de la dévolution au président Boris Eltsine, qui, dans une déclaration devenue consternante, a exhorté les dirigeants régionaux russes à « prendre autant d'autonomie qu'ils peuvent en digérer ».

Les violations des deux articles pertinents de la Constitution ont eu un impact négatif sur la politique économique à l'échelon régional et sur la capacité du gouvernement central à influencer sur le développement et la régulation des marchés. Nombre de violations portaient sur la propriété, l'utilisation et la distribution des ressources naturelles, les régions en revendiquant la propriété, bien qu'elles aient été sous la juridiction légale du

gouvernement fédéral. Certaines régions ont introduit des lois anticonstitutionnelles sur l'administration et la distribution d'éléments du patrimoine fédéral situés sur leur territoire. D'autres ont imposé leur propre réglementation en matière de finances, de crédit et de devises fortes, usant ainsi de prérogatives réservées en théorie exclusivement au gouvernement fédéral. Certaines régions ont même légiféré sur l'organisation et les activités des services régionaux des ministères fédéraux situés sur leur territoire⁴.

La confiscation de la réglementation par les gouvernements régionaux

On peut faire remonter la dévolution de l'autorité centrale à la confiscation de la réglementation par les gouvernements régionaux. La privatisation rapide de l'industrie russe au début des années 90 créait une nouvelle classe de propriétaires privés. Ces premiers bénéficiaires de la transition avaient peu intérêt à promouvoir une politique de réglementation efficace. Pour consolider leur acquisition initiale d'actifs de l'État, ils cherchèrent à confisquer des parties de l'État – en particulier au niveau régional – pour leur bénéfice financier personnel. En conséquence, les gouvernements régionaux de la Russie ont voté des législations qui contredisaient souvent la Constitution fédérale en affectant le développement de la concurrence et du marché. Des réglementations tarifaires et non tarifaires ont été imposées sur le commerce interrégional afin de favoriser les produits locaux par rapport à ceux qui étaient extérieurs à la région. Le système du permis de résidence qui persistait dans de nombreuses régions était utilisé pour restreindre la liberté de mouvement et limiter la mobilité de la main-d'œuvre. Les revendications régionales sur la propriété des ressources naturelles et les violations des politiques fédérales de privatisation étaient utilisées par les gouvernements régionaux au bénéfice des intérêts économiques locaux. Les tribunaux locaux avaient été restructurés pour que les litiges de propriété puissent être résolus en faveur des intérêts régionaux.

Les publications de la Banque mondiale estiment que les gouvernements régionaux et les initiés des entreprises avaient tout intérêt à maintenir le *statu quo* et ont activement cherché à saper les politiques et la réglementation fédérales⁵. Les études de la Banque qualifient la situation d'économie de « confiscation grave ». Les entreprises anciennes comme nouvelles tentaient d'influencer et de « confisquer » l'État. Elles cherchaient à limiter la concurrence et l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché, à préserver les occasions de recherche de la rente et à limiter la surveillance de la Fédération.

Les gouvernements régionaux participaient volontairement au processus de confiscation de l'État. Ils tentaient de maintenir leur implication dans les grandes entreprises régionales, voire parfois leur contrôle sur elles⁶. À la fin, un système d'étroite interdépendance s'était développé entre les entreprises régionales et les gouvernements locaux⁷.

Le non-respect des politiques et des réglementations fédérales aboutit à une forte érosion de l'autorité de l'État central. Le gouvernement perdit effectivement la capacité à maintenir un marché commun et à établir un espace économique unique, à l'échelle de l'ensemble de la fédération. Le pays ne réussit pas à récolter les avantages associés à un développement décentralisé. Pour être efficace, la décentralisation ne doit pas seulement imposer des contraintes à l'État central. Il faut aussi que le gouvernement central soit assez fort pour contrôler ses régions. En l'absence d'un État central assez fort pour assurer la mobilité du capital et du travail, pour éliminer les obstacles aux échanges intérieurs et pour garantir les droits de propriété, la décentralisation des années 90 a montré qu'elle bloquait le marché au lieu de le promouvoir.

La réforme du système fédéral sous le président Poutine

Une des premières priorités du président Poutine a été de renforcer l'autorité du gouvernement fédéral et de récupérer une partie du pouvoir dont les régions s'étaient emparées pendant les années 90⁸. Sa réforme du système fédéral visait à mettre les lois régionales en conformité avec la législation fédérale, à coordonner les activités des services régionaux des agences fédérales, à améliorer le climat de l'investissement, en particulier pour les petites et moyennes entreprises régionales, à distinguer clairement les pouvoirs et les compétences des autorités fédérales, régionales et locales et à intensifier la guerre contre la corruption.

Les principaux points du programme, annoncé peu après l'investiture de Poutine en mai 2000, étaient les suivants :

- Restructurer l'administration présidentielle, en remplaçant les représentants présidentiels auprès des 89 régions, dont le nombre dépassait 80, par sept envoyés auprès de territoires fédéraux très élargis.
- Changer la composition du Conseil de la Fédération (la chambre haute de l'Assemblée fédérale) afin que les gouverneurs de régions et les présidents des assemblées régionales n'y siègent plus automatiquement.
- Permettre au président de révoquer les gouverneurs de région et les assemblées régionales lorsque les tribunaux jugent qu'ils ont voté des lois ou des décrets en violation des lois fédérales ou de la Constitution.

Pendant cinq ans, la réforme a affaibli une partie des institutions qui avaient prospéré dans les années 90, notamment le bureau du gouverneur de région. Elle a fortement limité le rôle joué par les élites régionales au niveau national, en particulier en retirant les gouverneurs de région du Conseil de la Fédération. Les autorités fédérales ont obtenu un plus grand contrôle sur le budget de l'État. Les transactions financières ont été rendues plus transparentes grâce au recours accru au système du trésor fédéral. Les réformes ont aussi réduit l'importance des négociations politiques entre les gouvernements fédéral et régionaux.

En dépit de ces avancées, il y a des limites évidentes à ce que la réforme a été en mesure de faire. Les gouverneurs restent puissants, notamment dans leur région d'origine. La réforme créant les sept districts fédéraux ne définit pas clairement les fonctions des envoyés auprès de ces districts et les envoyés eux-mêmes ont peu de ressources pour remplir leurs missions. Ils ne disposent pas de réels pouvoirs exécutifs. Leur position au sein des services régionaux de la fédération est ambiguë et n'a pas assez de poids pour influencer les fonctionnaires fédéraux ou les dirigeants régionaux. Leur personnel est limité, en général une centaine de personnes. Ils n'ont pas voix au chapitre dans le processus de dépense de l'argent fédéral, dont est chargé le ministère des Finances. Ce sont les gouverneurs et les assemblées régionales – et non pas les envoyés – qui sont responsables de la définition et de l'exécution des budgets fédéraux. En outre, les envoyés n'appliquent pas les lois et n'engagent pas de poursuite lorsqu'elles sont violées, puisque d'autres institutions existent déjà à ces fins. À l'inverse des gouverneurs, les envoyés ne sont pas issus du vote populaire. Au contraire des ministères du gouvernement, qu'ils sont supposés coordonner, leurs responsabilités ne sont pas définies par la Constitution. On estime de plus en plus que ces représentants du président ne constituent qu'une strate supplémentaire de la bureaucratie d'État, aux pouvoirs mal définis.

La capacité de la Russie à établir une réglementation de grande qualité

Transparence et prévisibilité administratives

La transparence est essentielle à la qualité de la réglementation. Elle encourage la mise au point de meilleures options politiques et contribue à réduire l'incidence et l'impact des décisions arbitraires sur l'application de la réglementation. L'amélioration de la transparence aidera en particulier le gouvernement russe à accélérer les réformes, car elle affaiblira la résistance des groupes d'initiés. La transparence contribue à créer sur le marché un cercle vertueux. Les consommateurs et les investisseurs croient plus en l'existence de la concurrence lorsqu'ils voient que des intérêts spécifiques peuvent moins manipuler le gouvernement et les marchés. La transparence est aussi une arme redoutable dans la guerre contre la corruption.

La Fédération de Russie est une juridiction de droit civil dotée d'une Constitution écrite qui pose les principes fondamentaux de son gouvernement et de son cadre réglementaire. La Constitution définit les procédures générales à suivre pour promulguer les lois et réglementations fédérales⁹. L'initiative des réglementations peut venir du président, d'une des deux chambres ou du gouvernement¹⁰. Les lois et réglementations fédérales ne prennent effet qu'après avoir été signées par le président et publiées dans un certain nombre de journaux officiels.

Au cours de ces dernières années, plusieurs initiatives ont été prises pour formaliser le système d'élaboration des nouvelles réglementations. Tout d'abord, une résolution a tracé les grandes lignes de la nouvelle procédure administrative de préparation des lois par les autorités exécutives fédérales¹¹. Elle stipule que les plans du gouvernement pour l'élaboration des lois doivent être conformes au Programme à moyen terme. Si des retards sont intervenus dans la promulgation de certaines parties du programme, il est encourageant de constater que le cadre législatif tracé il y a plus de quatre ans a largement été suivi.

La résolution spécifie qu'une agence fédérale qui prépare une nouvelle réglementation doit :

1. Assurer la coordination avec les autres agences fédérales concernées.
2. Tenir l'*apparat* du gouvernement au courant des progrès accomplis et lui soumettre des propositions sur les questions exigeant des résolutions spécifiques.
3. Établir des groupes de travail avec les représentants du public, de l'université et des autres organisations concernées afin de contribuer à l'effort de préparation.

Ces procédures introduisent une plus grande transparence au sein du gouvernement et pour l'ensemble du public. En outre, la résolution rend le directeur de l'agence concernée personnellement responsable de la garantie du contenu et de la préparation en temps voulu des avant-projets de loi.

Le ministère de la Justice a fixé pour la préparation des lois les étapes suivantes :

- Développement du concept de l'avant-projet de loi.
- Préparation du texte de l'avant-projet de loi.
- Coordination du texte de l'avant-projet avec les autorités exécutives fédérales concernées.
- Obtention d'un avis juridique du ministère de la Justice sur la constitutionnalité de l'avant-projet.

- Révision, le cas échéant, de l'avant-projet et des documents d'accompagnement.
- Préparation des notes explicatives et des justifications économiques et financières de l'avant-projet.
- Envoi de l'avant-projet au gouvernement.
- Défense et explication de l'avant-projet lorsqu'il est soumis à la délibération de l'Assemblée fédérale.
- Préparation et soumission au gouvernement de projets d'avis, de commentaires officiels et d'amendements pour les avant-projets de loi soumis à la délibération de l'Assemblée fédérale.
- Collecte, enregistrement et organisation du matériel de référence et d'analyse relatif à la préparation de la loi.

Une seconde grande initiative couvre la préparation et la présentation au Parlement d'arrêtés qui soutiennent l'exécution des lois fédérales¹². Chaque organisme fédéral doit désigner l'unité responsable de l'établissement d'une liste des arrêtés et du calendrier de leur adoption. Un mécanisme efficient et efficace de mise au point des arrêtés à la suite de l'adoption des lois fédérales a pendant un certain temps manqué. En conséquence, de nombreuses lois fédérales, une fois votées et promulguées, ne pouvaient pas prendre effet à la date prévue. Il faudra mettre au point des procédures pour tenir informées suffisamment à l'avance, sur tout le territoire russe, les autorités régionales des arrêtés en cours d'élaboration. Cela permettra d'éviter les conflits entre les projets de loi rédigés par un ministère ou une agence fédérale et les arrêtés rédigés par des autorités régionales.

La troisième initiative est une nouvelle loi sur les réglementations techniques¹³, qui prévoit un système de développement, d'adoption et d'application de normes et d'exigences techniques. Cette loi établit aussi des procédures pour la certification de ces normes et l'évaluation de leur respect. L'élément de procédure contenu dans la loi est aussi important que sa substance. Il s'agit d'une tentative importante de définition d'un processus réglementaire nouveau et amélioré. La loi aura des effets étendus. Toutes les exigences et toutes les normes applicables à des biens au titre d'autres lois et réglementations devront être conformes à cette loi. Les exigences et normes techniques spécifiques seront introduites au travers de « statuts techniques ».

Transparence des critères de décision : proportionnalité

Les pays membres de l'OCDE sont d'accord pour estimer que les réglementations doivent être basées sur des critères de qualité explicites qui établissent quand elles sont nécessaires. Certains gouvernements adhèrent strictement au principe selon lequel les bénéfices doivent justifier les coûts. D'autres ont adopté des critères plus généraux fondés sur la proportionnalité. Ceux qui appliquent ces critères se demandent si l'ampleur du problème posé justifie une action, et, dans l'affirmative, si l'action proposée est la solution disponible la moins onéreuse. L'examen de la proportionnalité peut servir à contrôler un emploi excessif de la réglementation. Il peut aussi contribuer à garantir que les normes de qualité de la réglementation, telle que son interférence minimum avec le commerce, sont protégées.

La législation russe exige que le gouvernement explique et défende ses propositions de réglementation. Toutefois, il n'existe pas de directives précises pour l'établissement des notes qui accompagnent les avant-projets de réglementations jusqu'à leur adoption par le

gouvernement ou la Douma. Néanmoins, la proportionnalité est examinée dans une certaine mesure à différents stades du processus de préparation de la loi et par divers participants à ce processus.

Les étapes de l'élaboration des lois par le gouvernement sont maintenant établies dans un vaste cadre législatif et économique. En outre, le ministère de la Justice a le pouvoir de rejeter les propositions de réglementation s'il les considère injustifiées ou bien mal justifiées. La législation secondaire doit aussi être justifiée. Les avant-projets de résolution et de directives du gouvernement doivent être accompagnés de notes explicatives justifiant les actions de réglementation qu'elles impliquent et prévoyant les effets, économiques notamment, de leur mise en œuvre.

La Cour des comptes joue un rôle important dans le contrôle de la législation. Elle conduit ses propres évaluations des recettes et des dépenses de l'avant-projet de budget fédéral. Elle analyse aussi les avant-projets de lois et autres actes des autorités fédérales qui entraînent des coûts devant être couverts par le budget fédéral.

La loi sur la réglementation technique stipule que les avant-projets de réglementations techniques soumis à la Douma doivent être accompagnés d'une note justificative. La documentation doit indiquer toutes les dispositions qui diffèrent des normes internationales et des exigences actuellement en vigueur en Russie. Elle doit aussi inclure une analyse coûts-avantages de la réglementation proposée.

Les exigences de justification de la proposition de législation sont fixées par le Conseil de la Fédération¹⁴. Un avant-projet soumis à l'adoption du Conseil doit être accompagné des éléments suivants :

- Une note justifiant l'action de réglementation et incluant une description détaillée de l'avant-projet, de ses objectifs et de ses dispositions principales.
- Une explication de la place de l'avant-projet de loi dans le système législatif.
- Une analyse coûts-avantages (si la loi entraîne de nouveaux coûts).
- Une prévision des effets politiques et économiques de la loi¹⁵.

Le ministère du Développement économique et du Commerce a proposé une loi exigeant que les avant-projets de réglementation soient soumis à des critiques indépendantes sur la base d'une présomption d'inopportunité. La nécessité de réglementer devrait être justifiée par les partisans de la réglementation.

La transparence grâce au dialogue avec les groupes d'intérêt concernés

Les consultations du public donne aux parties intéressées la chance d'influencer activement les décisions de réglementation. Elles peuvent avoir lieu à tous les stades de développement des réglementations, de l'identification initiale du problème à l'évaluation des réglementations déjà en vigueur. La consultation peut être unique ou s'inscrire dans un dialogue continu.

En Russie, l'idée de consulter le public est devenue de plus en plus populaire et quelques mesures ont été prises pour perfectionner les procédures de consultation. Les procédures générales de consultation dans la prise des décisions de réglementation sont en grande partie gérées par les diverses agences et ministères. Le public est de plus en plus souvent consulté, en particulier pour les grands programmes de réforme. Toutefois, ces consultations s'effectuent encore largement sur la base du volontariat. En outre, ces efforts

restent peut-être insuffisamment ambitieux pour assurer le type de dialogue ouvert et systématique qui conduirait à une « appropriation partagée » des réformes.

Aux termes de la loi actuelle, l'auteur principal de la réglementation est responsable de l'organisation de groupes de travail qui contribuent au processus de préparation et établissent le matériel de référence. L'auteur est libre de consulter ou non le milieu universitaire ou d'autres organismes non gouvernementaux. Il est cependant tenu de consulter les gouvernements régionaux quand un avant-projet de loi est du domaine conjoint des autorités fédérales et des autorités régionales.

Il est possible de créer des comités consultatifs permanents comprenant des représentants des agences gouvernementales, des associations et des entreprises. Plusieurs comités de ce type ont déjà été mis sur pied, comme le Comité consultatif du Comité des douanes de l'État russe ou le comité consultatif chargé des investissements étrangers en Russie. Ces groupes débattent des avant-projets de réglementation et des programmes de réformes, offrent des opinions ou présentent leurs propres propositions de réglementation. (D'un autre côté, la prolifération des « commissions consultatives » a apparemment un impact finalement faible.)

La loi sur les réglementations techniques stipule que le début du processus de préparation de n'importe quelle réglementation technique doit être annoncé dans la presse officielle et sous forme électronique. Les procédures qu'elle établit pour mettre au point de nouvelles propositions de réglementation technique serviront de « pilote » pour le recours à la consultation dans la prise des décisions de réglementation.

Une récente décision du gouvernement sécurisant l'accès à l'information peut ouvrir la voie à un beaucoup plus large recours à la consultation¹⁶. Elle spécifie quelle information doit être publiée par le gouvernement, y compris sur Internet, et confie aux autorités la responsabilité d'assurer l'accès du public aux informations relatives à ses activités. Parallèlement, l'administration du président a lancé un programme baptisé e-Russie pour fournir des informations par voie électronique sur les activités des autorités exécutives, législatives et judiciaires et des gouvernements régionaux, y compris sur les propositions de réglementation et les avant-projets de loi¹⁷. Le public peut envoyer par e-mail au site ses commentaires et ses suggestions sur les propositions de réglementation.

Un nouvel avant-projet de loi sur l'accès à l'information a été préparé par le ministère du Développement économique et du Commerce et soumis au gouvernement le 25 janvier 2005. Cet avant-projet décrit les procédures et conditions générales selon lesquelles les citoyens et les organisations ont accès à des informations sur les activités des institutions gouvernementales. Lorsque la loi sera adoptée et mise en application, les procédures de consultation seront grandement renforcées.

Au fur et à mesure des progrès, une démarche très souple est nécessaire pour promouvoir la transparence par le dialogue avec les groupes concernés. Les problèmes de réglementation sont très divers par leur impact et leur importance et le nombre de groupes qu'ils affectent. L'OCDE a recommandé d'adopter dans l'ensemble du gouvernement des normes minimales de gestion des consultations, afin d'instaurer la cohérence et la confiance. La cohérence d'un processus est un mécanisme clé de contrôle de la qualité.

Encadré 2.1. **Les pays membres de l'OCDE utilisent diverses approches principales de la consultation du public**

La consultation informelle inclut toutes les formes de contact discrétionnaires, *ad hoc* et non programmées entre les régulateurs et les groupes d'intérêt. Cette forme de consultation est pratiquée dans presque tous les pays membres de l'OCDE, mais son acceptabilité varie énormément. On peut imaginer qu'elle conduit à la « confiscation » et à la corruption et elle risque d'exclure des intérêts importants qui ne font pas partie du réseau de contacts du ministère concerné.

La mise en circulation des propositions de réglementation pour commentaire du public. Une forme directe de consultation est d'envoyer directement les propositions de réglementation aux parties concernées en les invitant à les commenter. Cette démarche est plus systématique, structurée et routinière que les contacts informels. Les groupes inscrits sur la liste de circulation s'attendent à recevoir les avant-projets des réglementations importantes. Les réponses sont généralement écrites, mais les régulateurs peuvent aussi accepter les commentaires oraux. La mise en circulation pour commentaire est un moyen très utilisé et peu onéreux de solliciter l'avis du public. Les groupes consultés étant sélectionnés à l'avance, les informations collectées sont souvent pertinentes. La principale faiblesse de cette méthode est que les listes des groupes dont on sollicite les commentaires ne sont pas toujours complètes. Cette procédure est moins satisfaisante dans les situations où les groupes d'intérêt sont nouveaux et fluctuants.

La notification et les commentaires du public. La publication des avant-projets de textes juridiques pour examen et commentaire par le public constitue une approche plus ouverte et inclusive. La publication permet à toutes les parties intéressées d'être au courant de la proposition de réglementation. La démarche de la notification suivie des commentaires du public a été adoptée pour la première fois aux États-Unis en 1946. En 1998, dix-neuf pays de l'OCDE l'utilisaient sous une forme ou sous une autre. Les décideurs qui s'en servent peuvent avoir l'assurance que la plupart des avis importants ont été entendus. Cependant, de nombreux pays ont observé que cette démarche peut être assortie d'une faible participation. La participation dépend de l'ampleur de la notification et de l'attitude et de la réceptivité des régulateurs.

Les audiences publiques. Une audition est une réunion publique destinée aux groupes concernés. Elle complète en général les autres procédures de consultation. En 1998, seize pays de l'OCDE avaient recours aux réunions publiques. Les audiences sont en principe ouvertes au grand public, mais leur fréquentation dépend de l'étendue des invitations, du lieu et de la date de la réunion et de la taille de la salle. Les réunions publiques offrent un contact face à face qui peut permettre le dialogue. Un de leurs inconvénients est qu'il s'agit d'événements uniques, auxquels certains groupes peuvent être dans l'impossibilité de participer.

Les organismes consultatifs. Le recours aux organismes consultatifs pour donner des avis et des informations d'expert aux régulateurs est la méthode de consultation du public la plus répandue dans les pays de l'OCDE. Les comités consultatifs sont impliqués dans toutes les étapes du processus de réglementation, mais on fait généralement appel à eux dès le début, pour définir les positions et les options. Il existe différents types d'organismes consultatifs – conseils, comités, commissions et groupes de travail. Ils comprennent des membres extérieurs au gouvernement. Leurs fonctions peuvent aller de la simple réaction aux propositions du régulateur à une véritable activité de législateur. Les organismes consultatifs peuvent réaliser des procédures de consultation complètes comprenant des audiences ou d'autres méthodes.

La plupart des pays combinent différents instruments de consultation tout au long du processus réglementaire. La consultation informelle et la mise en circulation pour commentaire sont souvent utilisées pour tester les opinions d'un petit nombre d'acteurs importants au début du processus, tandis que des groupes d'experts *ad hoc* peuvent être mis sur pied pour collecter des informations fiables avant que le processus ne passe à la notification et aux commentaires du public ou aux audiences publiques qui permettent une large participation de ce public.

Diffusion

La transparence exige que l'administration diffuse l'existence et le contenu de toutes les réglementations auprès du public et que les politiques d'exécution soient claires et équitables. Les actes juridiques russes peuvent être classés de la manière suivante : traités internationaux, lois, actes normatifs du gouvernement, actes normatifs du président, actes normatifs de la justice et actes normatifs des régions qui constituent la Fédération de Russie.

- *Les traités internationaux* sont publiés lorsqu'ils entrent en vigueur (en même temps que la loi fédérale qui les ratifie) dans le Recueil des lois de la Fédération de Russie et le Bulletin des traités internationaux, ainsi que dans les journaux officiels des ministères dont les domaines de compétences sont couverts par le traité.
- *Les lois fédérales* sont publiées dans un délai de sept jours après leur signature par le président dans la *Parlamentskaya gazeta* (le journal du Parlement), la *Rossiiskaya gazeta* ou le Recueil des lois de la Fédération de Russie. Les lois fédérales sont aussi entrées dans Sistema, une base de données gérée par le Centre scientifique et technologique des informations légales.
- *Les actes de l'Assemblée fédérale* sont publiés dans un délai de dix jours après leur adoption dans la *Parlamentskaya gazeta*, la *Rossiiskaya gazeta* ou le Recueil des lois de la Fédération de Russie.
- *Les résolutions du gouvernement* – à moins qu'elles ne contiennent des informations secrètes ou confidentielles¹⁸ – sont publiées dans les quinze jours suivant leur approbation.
- *Les actes du président et les actes du gouvernement* sont publiés dans la *Rossiiskaya gazeta* et dans le Recueil des lois de la Fédération de Russie dans les dix jours qui suivent leur signature.
- *Les actes normatifs des ministères et des départements* qui portent sur les droits, les libertés et les intérêts des citoyens doivent être enregistrés auprès du ministère de la Justice. La publication officielle des actes normatifs des ministères doit intervenir dans les dix jours qui suivent cet enregistrement.

Les réglementations sont maintenant disponibles sur Internet. La création d'un site gouvernemental officiel¹⁹ a facilité ce processus. Les lois signées par le président sont publiées sur le site de la Douma. Plusieurs portails commerciaux présentent des informations sur la législation; parmi les plus populaires, citons « Garant » et « Konsultant ».

Dans toute l'OCDE, on s'inquiète de la complexité grandissante des réglementations, de leur fragmentation, de leur incohérence et de leur illisibilité ainsi que de la difficulté à trouver la réglementation pertinente. Comme en Russie, la réponse habituellement donnée à ces problèmes a été la publication des lois et réglementations nouvelles dans les journaux officiels accompagnée de la demande faite aux ministères et aux Parlements de mettre des copies des réglementations en vigueur à la disposition du public. Ces mécanismes sont certes utiles, mais ils sont maintenant jugés insuffisants. Le volume croissant de la réglementation a rendu plus urgentes de nouvelles mesures visant à mettre rapidement à la disposition du public la série complète des exigences de la réglementation.

Encadré 2.2. Règles de diffusion dans les pays de l'OCDE

Les pays de l'OCDE utilisent six outils principaux pour que les réglementations soient plus faciles à trouver et à comprendre :

- *Codification*. La rationalisation et la clarification de régimes juridiques complexes qui se sont accumulés fortuitement au fil des ans exigent souvent une codification juridique complète.
- *Registres réglementaires centralisés*. Le dénombrement et l'enregistrement des réglementations peuvent constituer des instruments utiles de gestion interne, car ils améliorent le flux des informations au sein de l'administration. Dans la plupart des pays qui ont établi des registres réglementaires centralisés, la règle de la « sécurité positive » a été adoptée. Cela signifie que seules les réglementations apparaissant sur le registre peuvent être mises en vigueur. Cette règle fournit à l'utilisateur l'assurance que, s'il s'est conformé à toutes les réglementations figurant sur le registre, il s'est entièrement conformé à la loi.
- *Élaboration de la réglementation dans un langage clair*. Les textes juridiques doivent pouvoir être compris par des personnes qui ne sont pas des experts. Plusieurs pays de l'OCDE appliquent depuis de nombreuses années des politiques d'élaboration de la réglementation dans un langage clair et la plupart assurent des formations dans ce domaine.
- *Publication des projets de réglementation à venir*. Il s'agit d'une autre stratégie pour améliorer la transparence. Une vingtaine de pays de l'OCDE ont actuellement mis à la disposition du public des registres des réglementations à venir.
- *Diffusion électronique de documents réglementaires*. Les progrès des technologies de l'information, dont l'amélioration du stockage des données et le développement rapide de l'Internet, permettent d'améliorer la diffusion du matériel de réglementation. Un des problèmes est que les informations pertinentes peuvent être disséminées dans différentes bases de données en raison d'une coordination insuffisante entre les divers échelons du gouvernement. Dans certains cas, un « excès d'information » peut même diminuer la transparence. Le fait que l'accès à l'Internet ne soit pas absolument universel est aussi un facteur de limitation.
- *Guichets uniques et rationalisation de la réglementation*. Le concept du guichet unique doit être accompagné d'un véritable effort d'élimination des approbations, licences et permissions inutiles et coûteuses qui sont nombreuses en Russie. Le guichet unique est en général centré sur les licences, approbation et permis et donne la liste de ces exigences. Il peut aussi fournir des formulaires et les coordonnées des personnes à contacter.

Exécution et conformité

La plus grande imperfection de la politique de la réglementation russe est peut-être les grandes incertitudes qui entourent la mise en application et l'observation des lois et des réglementations. L'amélioration de l'exécution des réglementations est une tâche pluridimensionnelle à long terme qui dépasse les réformes de la réglementation pour toucher à la consolidation de la suprématie du droit. Cependant, certaines réformes juridiques et institutionnelles pourraient permettre de réaliser des progrès utiles.

À côté de problèmes plus vastes tels que la responsabilisation et le rôle des groupes d'intérêt spéciaux, que le présent document n'étudie pas en détail, il existe de nombreuses

raisons transitoires et structurelles à l'imprévisibilité de l'exécution des réglementations en Russie.

- Les échelons administratifs sont multiples. Le système d'exécution des lois est très décentralisé et pose d'énormes problèmes de coordination et de cohérence. Le degré de décentralisation de l'exécution des réglementations est, en fait, plus grand en Russie que dans n'importe quel pays fédéral de l'OCDE. Le gouvernement *central* russe est très restreint selon les standards de l'OCDE. Presque tous les fonctionnaires qui inspectent et exécutent les réglementations sont employés à l'échelon régional et leur responsabilité devant les ministères fédéraux est faible.
- Les gouvernements régionaux ont des attributions de réglementation et d'exécution dans la plupart des domaines de l'action publique, dont l'approbation des projets d'investissement, les normes de sécurité, le respect de la réglementation fiscale, le code du travail et les réglementations environnementales. De nombreux corps locaux d'inspecteurs sont financés au niveau local, ce qui diminue encore le contrôle exercé par le centre. Même les postes de douane sont financés par les gouvernements locaux ou autofinancés par les taxes. La circulation de l'information entre les divers échelons du gouvernement est insuffisante. Les ministères fédéraux ne savent en général pas avec quelle sévérité les lois sont exécutées et ont peu de pouvoirs pour surveiller cette exécution ou prendre des mesures correctives. Les gouvernements locaux qui n'exécutent pas les lois encourrent de faibles sanctions.
- Le protectionnisme local et la « confiscation » du processus d'exécution. Des groupes d'intérêts locaux puissants et parfois malhonnêtes peuvent influencer fortement sur les décisions d'exécution de la réglementation prises à l'encontre de leurs concurrents.
- Les contrôles et l'équilibre insuffisants des activités d'exécution. Un des problèmes majeurs tient à ce que les administrations régionales et municipales exercent des pouvoirs discrétionnaires très étendus en matière d'interprétation et d'exigences réglementaires. Les lois russes concernant les procédures administratives n'exigent pas que les interprétations juridiques sous-tendant les décisions de réglementations soient publiées à l'avance ou que les décisions elles-mêmes soient expliquées au public.
- La surveillance par la justice est insuffisante. En dépit de réformes, la surveillance par la justice des actions administratives reste très limitée comparée aux autres pays de l'OCDE. En outre, la plupart des tribunaux russes subissent des pressions considérables de la part des gouvernements régionaux. Les juges ne sont pas titulaires de leurs postes. Ils sont en général nommés, promus, indemnisés et relevés de leurs fonctions par des fonctionnaires régionaux. Ils accordent souvent plus d'importance aux intérêts locaux qu'aux exigences juridiques. Les sanctions peuvent être ridiculement faibles par rapport aux profits pouvant être retirés de la violation de la loi et souvent, les décisions des tribunaux ne sont pas exécutées rapidement ou même ne le sont pas du tout.
- La réglementation est envahissante et excessive. Les inspecteurs interviennent souvent trop dans les décisions des entreprises. Les licences sont par exemple accordées aux entreprises pour de très courtes périodes, en général six mois à un an. L'utilisation fréquente de permissions et d'approbations au lieu de réglementations générales exacerbe les problèmes d'exécution. L'expansion rapide de la réglementation dans les années 90 a aggravé la situation. Contrairement à ce qu'on pourrait croire, des réglementations plus détaillées ne réduisent pas l'exercice par les régulateurs de pouvoirs discrétionnaires importants. À l'inverse : on a observé dans les pays de l'OCDE

qu'une accumulation des procédures *augmentait* en réalité la nature arbitraire de l'administration. Il devient impossible de connaître toutes les exigences ou de les observer; en conséquence, les administrateurs sont laissés libres de décider quelle règle exécuter et de quelle manière. Paradoxalement, le système juridique russe se caractérise à la fois par un excès de détail et par un excès de pouvoir discrétionnaire individuel.

Un programme déterminé à éliminer les approbations, licences et permissions inutiles et coûteuses contribuerait notablement à la résolution de nombreux problèmes d'exécution. Néanmoins, l'élimination des faiblesses structurelles et institutionnelles imbriquées qui sapent l'exécution exigera des réformes allant bien au-delà de la portée du présent document. L'expérience de membres relativement récents de l'OCDE, qui ont complètement réorganisé leur système judiciaire et mis au point des procédures pour le contrôle indépendant des procédures administratives pourrait présenter à ce stade un intérêt pour la Russie.

Un des instruments dont le gouvernement russe pourrait envisager de se servir afin de contrôler le pouvoir discrétionnaire excessif de l'administration est la révision de ses lois sur la procédure administrative. Les actes relatifs aux procédures administratives sont des instruments flexibles. Ils peuvent inclure des exigences concernant :

- L'élaboration de la réglementation : Exigences de consultation à diverses étapes du développement de la réglementation; d'évaluation régulière de son impact.; de prise en compte des instruments alternatifs; de publication; de fixation de dates d'entrée en vigueur des réglementations; de durée (y compris justification d'existence automatique et rejet).
- L'application et l'exécution : Accessibilité des réglementations; règles d'incorporation de matériel, telles que les normes; règles générales sur l'étendue et l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration, y compris la publication de critères objectifs de jugement des requêtes; limites temporelles à la prise de décision; exigences de publication des décisions administratives et obligation de donner les raisons du rejet des requêtes.
- La révision et l'amendement. Application des règles générales de procédure à l'amendement des réglementations existantes; règles sur la mise à jour du matériel incorporé, telles que les normes internationales.
- Les appels et les garanties de procédures : Procédures d'audition pour les actions disciplinaires en cas de violation; droits des entités réglementées à faire appel des règles et des actions administratives telles que les sanctions.

De nombreux pays de l'OCDE adoptent ou révisent leurs lois concernant les procédures administratives afin de mettre de l'ordre dans la prise des décisions administratives, de définir plus clairement les droits de leurs citoyens et d'établir des procédures standard pour l'élaboration, l'application, l'exécution et la révision des réglementations. Lorsque ces procédures sont adoptées sous forme de lois, elles deviennent des « droits » que le public peut faire valoir. Parce qu'elles renforcent les droits des citoyens et contrôlent les actions réglementaires arbitraires, ces réformes modifient fondamentalement les relations entre l'administration et le citoyen. Leur efficacité pour améliorer la prévisibilité et réduire la perception du risque réglementaire, tout en augmentant la responsabilisation administrative, ne saurait être surestimée.

Réparation des torts faits au public et surveillance judiciaire

Le système judiciaire de la Fédération de Russie se compose de plusieurs types de tribunaux, dont le Tribunal constitutionnel, les tribunaux civils ou « tribunaux de juridiction générale » et les cours d'arbitrage. Quel tribunal est responsable de quel type de litige dépend en partie de la nature de celui-ci. En général, les litiges économiques et commerciaux entre personnes morales ou entrepreneurs individuels, russes ou étrangers, sont jugés par les cours d'arbitrage. Les tribunaux civils sont responsables des litiges non commerciaux entre les individus et les personnes morales.

Dans l'ensemble, la participation du système judiciaire au processus d'élaboration des lois est assez passive. En Russie, la séparation des pouvoirs limite très sévèrement la possibilité pour les juges d'influer directement sur le processus législatif. Toutefois, cette limitation présente quelques désavantages. Elle peut tout à fait aboutir à la sous-utilisation d'informations précieuses. Les juges qui appliquent quotidiennement la loi sont bien placés pour savoir dans quels cas les lois sont source de conflit, sont inappropriées ou inéquitables. Cependant, la seule manière pour un tribunal d'essayer d'infirmer une loi est de soumettre une loi déjà contestée au Tribunal constitutionnel pour qu'il statue sur sa constitutionnalité.

D'autres facteurs limitent la capacité des tribunaux à exercer une surveillance de la réglementation. La Russie ne dispose pas d'assez de juges et ceux-ci sont souvent surchargés de travail. Ils n'ont même pas le temps de respecter les délais des affaires qu'ils traitent. Au civil, la plupart des affaires durent plus d'un an, parfois deux, trois ou même cinq ans. Peu de juges veulent que le processus prenne davantage de retard et des retards interviennent forcément quand une affaire est soumise au Tribunal constitutionnel, qui procède avec lenteur. Même si les tribunaux disposaient de plus de pouvoir pour surveiller l'élaboration de la loi, peu de juges seraient susceptibles de l'exercer.

Le grand défi qui reste à relever dans le domaine de la réforme de la justice est de débarrasser les tribunaux de la corruption et de l'influence des politiques, c'est à dire d'éliminer la « justice de l'ombre » dénoncée par le président Poutine dans son message de 2001 à l'Assemblée fédérale. Certaines mesures ont été prises pour favoriser l'indépendance de la justice, dont une nouvelle loi sur le statut des juges qui augmente la rémunération du personnel judiciaire et établit de nouveaux mécanismes pour punir les malversations judiciaires²⁰. Mais il sera difficile d'appliquer cette dernière mesure avec efficacité et cohérence. Le gouvernement fédéral a aussi cherché à améliorer le financement de tout le système judiciaire, afin de réduire la dépendance des juges à l'égard des autorités régionales. Plus importante sera la création d'un nouvel échelon de cours d'arbitrage. Ces tribunaux seront appelés cours d'arbitrage d'appel et chacune comprendra un certain nombre de juridictions. Jusqu'à présent, les appels contre les décisions des cours d'arbitrage étaient entendus devant le tribunal de première instance, le président du tribunal étant souvent le juge qui avait émis le jugement contesté. En instaurant un échelon plus élevé de tribunaux pour traiter des appels, les autorités espèrent accroître les chances d'un procès équitable pour le requérant et réduire la capacité des patrons locaux à se mêler des prises de décision judiciaire²¹.

Analyse d'impact de la réglementation (AIR)

Un bon régulateur doit être capable d'évaluer l'impact probable de la réglementation sur le marché avant même son adoption. L'AIR est un outil d'aide à la décision. Il examine

Encadré 2.3. **Méthodes utilisées pour l'analyse d'impact de la réglementation**

L'analyse coûts-avantages est très précieuse pour traiter des questions d'efficacité et de préférence temporelle et pour comparer les solutions alternatives. Cette analyse étant en général la démarche la plus coûteuse, elle est souvent réservée aux grandes réglementations qui ont des effets importants sur l'économie.

L'analyse coût-efficacité (ou coût – résultats) est une version partielle de l'analyse coûts-avantages. Elle ne tente pas de convertir les avantages en termes monétaires, mais les évalue en d'autres termes, tels que le degré de réduction des risques ou le nombre de vies épargnées. Cette analyse est loin d'être idéale pour juger une politique qui peut présenter un certain nombre d'avantages différents, car elle ne permet pas à l'analyste de procéder à une évaluation cumulative. Son utilité est aussi limitée pour répondre à la question récurrente du seuil d'intervention : une réglementation donnée est-elle nécessaire ou souhaitable ?

L'analyse des coûts de mise en conformité a un champ d'application encore plus étroit. Elle ne vise absolument pas à chiffrer des avantages. Au contraire, elle se concentre sur les coûts, qui sont en général plus faciles à estimer. Les méthodes portant sur les coûts de mise en conformité sont particulièrement précieuses lorsqu'il s'agit avant tout de déterminer si le coût de la réglementation proposée est supportable, proportionné ou réduit au minimum.

L'analyse d'impact sur les entreprises (ou sur les petites entreprises) constitue une variante partielle de l'analyse des coûts de mise en conformité. Elle privilégie les coûts incombant aux entreprises en général ou aux petites et moyennes entreprises en particulier. Les entreprises supportent de loin la plus grande partie du coût de la majorité des réglementations. Ce type d'analyse identifiera la plupart des coûts directs, mais elle ne saisira pas les coûts incombant aux consommateurs, aux administrations publiques ou aux autres groupes.

L'analyse fiscale ou budgétaire est encore une autre variante de l'analyse des coûts de mise en conformité. Elle ne considère que les implications budgétaires pour les pouvoirs publics de la proposition de réglementation, qui représentent en général une très petite partie de l'ensemble des coûts. Cette forme d'analyse peut donner des résultats très précis. Elle peut s'avérer particulièrement utile lorsqu'une stratégie de mise en conformité et d'application potentiellement très coûteuse est un des éléments clés de la réglementation proposée ou lorsque les coûts seront partagés entre divers niveaux d'administration.

L'évaluation des risques cherche à chiffrer les risques. Cette méthode est utile pour répondre à la question du « seuil d'intervention », c'est-à-dire pour déterminer s'il faut ou non réglementer. Elle peut être délicate à employer en raison des écarts entre les « risques réels » et les « risques perçus » et des réactions complexes de la collectivité envers des risques de différentes natures.

L'analyse risque-risque considère les risques explicitement en termes d'arbitrage. Elle demande si l'aggravation des risques en contrepartie est le résultat indirect du choix d'une mesure donnée et si cette aggravation influe sur son efficacité. Cette méthode envisage un large éventail de conséquences, mais requiert une grande quantité de données et une analyse très sophistiquée.

systématiquement les effets potentiels de l'action du gouvernement et communique l'information aux décideurs²². La capacité à évaluer les effets probables de la réglementation sur le marché est spécialement nécessaire en Russie. Dans la phase actuelle, lorsque les besoins du marché changent rapidement et que le calendrier des réformes de la

réglementation est particulièrement chargé, le risque de prendre de mauvaises décisions de réglementation est spécialement élevé.

Le gouvernement russe a déjà acquis certains mécanismes d'évaluation des impacts potentiels de la réglementation. Ses règles sur la préparation des lois requièrent le développement de compétences d'évaluation des effets des nouvelles lois et réglementations. Sa loi sur la réglementation technique exige une analyse coûts-avantages des réglementations techniques proposées. La Cour des Comptes peut préparer une analyse financière des avant-projets de lois fédérales et d'autres actes normatifs qui entraînent des dépenses budgétaires. Les avant-projets de loi doivent être vérifiés par le gouvernement et notamment par le ministère des Finances, s'ils entraînent des dépenses. Une nouvelle initiative du ministère du Développement économique et du Commerce exige une évaluation indépendante des avant-projets de réglementation.

C'est un bon départ, mais la Russie n'a pas encore fait de l'évaluation de l'impact de la réglementation une exigence officielle. Les décideurs russes ne sont toujours pas en mesure de fonder leurs décisions sur une évaluation claire des coûts et des avantages des réglementations proposées, tel que leur impact sur l'activité économique. Le gouvernement russe devrait envisager l'adoption d'une démarche plus systématique en matière d'AIR.

Mais la mise en place d'un système d'AIR fonctionnant pleinement est une tâche à long terme, qui exige le développement et la diffusion de nombreuses compétences techniques et le perfectionnement des mécanismes d'application et de contrôle. En Russie, elle exigera aussi un changement culturel dans l'administration, la classe politique et de nombreux groupes extérieurs au gouvernement. Toutefois, l'OCDE a mis au point une base de données complète sur les expériences et les bonnes pratiques de ses pays membres que la Russie peut consulter.

Création d'agences de réglementation

La Russie considère comme hautement prioritaire la restructuration d'un certain nombre de ses industries d'infrastructures – l'industrie électrique, les chemins de fer et les télécommunications²³. Dans toutes ces industries, l'efficacité et les services peuvent être notablement améliorés. Cependant, le sort de ces réformes sera largement déterminé par la qualité des institutions de réglementation mises sur pied pour guider le processus de réforme.

La structure réglementaire proposée pour les industries russes d'infrastructures est très complexe, notamment pour l'électricité et les chemins de fer. Sur le plan institutionnel, elle consistera en un enchevêtrement d'agences gouvernementales au niveau aussi bien national que régional. La répartition des responsabilités est encore compliquée par le fait que les diverses agences concernées rendront compte à différentes parties du gouvernement.

Au-delà de l'éventail des institutions réglementaires traitant des questions économiques et des services, les problèmes relatifs à l'environnement, à la sécurité et à la technique généreront encore une autre strate d'institutions réglementaires. Cette masse d'institutions diverses est complexe et peut engendrer des querelles entre bureaucraties. L'attribution de certaines responsabilités cruciales n'est toujours pas clairement définie.

Les industries d'infrastructure sont par nature compliquées. Elles exigent du régulateur une combinaison savamment dosée de non intervention et d'intervention. Le

régime réglementaire doit être simple, réactif, cohérent, logique et transparent. Cet assemblage de caractéristiques est difficile à obtenir au sein d'une même institution. La tâche est particulièrement ardue en Russie, où les institutions bureaucratiques sont multiples.

Un des principes de base appliqués dans la plupart des pays de l'OCDE est que les décisions de réglementation dans les industries d'infrastructure doivent être prises sur la base de critères clairs et transparents, par des entités totalement indépendantes par rapport aux influences politiques et aux intérêts économiques privés. Il est toujours difficile de ne tenir aucun compte de la politique et des intérêts économiques privés. Mais si on les laisse influencer sur les décisions de réglementation, notamment sans transparence, cela aboutira à une perte de confiance des consommateurs comme des investisseurs.

Il apparaît que les agences russes de réglementation tiennent leur autorité de différentes lois. Ces lois délèguent en général le pouvoir au gouvernement, et non pas directement au régulateur. Si, dans la plupart des pays de l'OCDE, les agences de réglementation obtiennent leur autorité directement de la loi, les agences russes l'obtiennent par sous-délégation du gouvernement. Le gouvernement peut retirer les pouvoirs qu'il accorde. Cette situation ouvre la voie à la manipulation politique du processus de réglementation. Elle aide aussi à comprendre pourquoi le gouvernement semble avoir le pouvoir de dicter la méthodologie et d'annuler les décisions réglementaires²⁴. Si les autorités de réglementation tenaient directement leur pouvoir de la loi, elles gageraient en permanence et en indépendance.

Un énorme travail doit être réalisé en un temps très court pour préparer le système réglementaire russe aux nouveaux marchés dans les secteurs de l'électricité et des chemins de fer. Il exigera des régulateurs et des fonctionnaires de très gros efforts, à tous les échelons de gouvernement. Il demandera aussi des changements radicaux, un gros travail de recherche et des négociations serrées. Il faudra enfin beaucoup consulter, apprendre et écrire. La Russie commettrait une grave erreur si elle avançait à moitié préparée dans l'espoir que les erreurs ou les incertitudes pourraient être corrigées en chemin. Dans de trop nombreux pays de l'OCDE, les programmes de réforme ont faibli ou échoué à cause de systèmes réglementaires mal conçus.

Cependant, il est très difficile de concevoir des agences de réglementation indépendantes. Comme de nombreux pays l'ont découvert à leurs dépens, il n'existe pas de modèle institutionnel unique de régulateur indépendant. Même le régulateur le plus indépendant, s'il est sous-équipé et manque de soutien, ne pourrait pas accomplir les missions qui lui ont été confiées. Les gouvernements ont eu tendance à trop s'appuyer sur des agences de réglementation dont le personnel est sous-payé et insuffisant pour remplir des missions dépassant leurs capacités.

La conception des agences de réglementation doit être adaptée au contexte institutionnel et historique, ce contexte étant spécifique à chaque pays. Un régime réglementaire constituant un système interdépendant, il faut une démarche systémique pour le redessiner. L'établissement d'un régime réglementaire orienté vers le marché doit impliquer toutes les institutions qui ont une influence importante sur la conception et l'application des politiques. Cette méthode permettra d'éviter un centrage préjudiciable sur des composantes individuelles du système, à l'exclusion d'autres.

Les autorités russes doivent réfléchir à l'idée selon laquelle l'indépendance provient d'une combinaison bien pensée d'incitations, de pouvoirs et de procédures, qui implique

un large éventail d'acteurs. La grande question est de savoir si les contrôles et les équilibres intégrés au système sont suffisants pour éviter la confiscation et assurer la neutralité sur le plan de la concurrence.

Conclusions et recommandations en matière de réforme

Trois grands problèmes doivent être traités si l'on veut transformer l'environnement réglementaire en Russie :

- Il faut adopter au niveau politique le plus élevé un programme de politique réglementaire amélioré et renforcé. Ce calendrier inclura des normes explicites et mesurables de performances réglementaires. Il doit aussi établir des institutions et des procédures permanentes pour la gestion de la réglementation.
- Les institutions du secteur public devront être réorganisées. Les structures qui se font concurrence et se chevauchent devront être éliminées. La responsabilisation interne et externe devra être une des premières priorités.
- La politique réglementaire continue d'être appliquée sans cohérence à travers la Russie. La stratégie de réforme fédérale devrait créer un environnement réglementaire rationnel et cohérent dans tout le pays.

Voici brièvement quelques recommandations pour améliorer la réglementation en Russie. Elles sont basées sur l'analyse approfondie de la situation russe, l'expérience concrète des pays de l'OCDE et les recommandations du Rapport aux ministres de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation.

Adopter une politique claire de réforme de la réglementation qui établisse des objectifs, la responsabilisation et un cadre d'exécution.

Une politique claire de réforme, adoptée au plus haut niveau du gouvernement, devrait intégrer les diverses mesures de réforme actuellement en cours et établir une série uniforme de normes de qualité. Elle devrait énoncer le principe selon lequel les réglementations ne seront imposées que si leurs avantages justifient leurs coûts. Il faut mettre au point un système d'évaluation de l'impact des réglementations une fois qu'elles sont en vigueur. Pour être couronnée de succès, la politique de réglementation doit s'accompagner d'une responsabilisation dépourvue d'ambiguïté. La réforme de la réglementation doit être coordonnée avec la politique de la concurrence, les mesures visant à garantir l'ouverture des marchés et la réforme de l'administration.

L'expérience des pays de l'OCDE montre que l'adoption de la politique réglementaire à un niveau politique élevé lui confère une autorité dont elle serait autrement privée²⁵.

Renforcer les principes de la concurrence et de l'ouverture des marchés dans l'ensemble du gouvernement, peut-être par des notifications de révision de missions.

Un effort soutenu est nécessaire pour ancrer les bonnes pratiques réglementaires dans la culture de l'administration. Le gouvernement devrait explicitement confier aux organismes gouvernementaux la mission de soutenir les principes de concurrence et d'ouverture des marchés. Tous les ministères doivent travailler à éliminer les freins à la concurrence à l'intérieur de leurs juridictions, à respecter le principe d'ouverture des marchés et à réduire le comportement anticoncurrentiel de l'État lui-même. Les ministères doivent assurer une coordination régulière avec le Service fédéral antimonopole. Le rapport

annuel du Service doit évaluer la cohérence des actions des ministères avec les principes de concurrence et d'ouverture des marchés.

La volonté de la Russie d'accéder à l'Organisation mondiale du commerce doit catalyser le processus de réforme. Les secteurs qui craignent d'être exposés à la concurrence étrangère essaieront indubitablement à rester protégés en prolongeant à l'excès les périodes de transition de l'OMC. L'expérience des pays de l'OCDE montre toutefois que l'ajustement est inévitable et qu'il doit être recherché fermement et au début du processus au lieu d'être imposé lors des périodes de crise.

Restructurer l'apparat du gouvernement pour renforcer sa capacité de gestion stratégique des politiques.

L'apparat du gouvernement (le personnel du bureau du Premier ministre) devra être réformé. Le programme de réforme administrative prévoit que l'apparat se centrera davantage sur la planification stratégique étendue à l'ensemble du gouvernement, l'évaluation des politiques et la surveillance de l'application du programme global de gouvernement. Pour se préparer à ces missions, l'apparat devra supprimer ses départements sectoriels. Il pourrait transférer certaines responsabilités politiques, et peut-être du personnel, aux ministères sectoriels.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la principale fonction du cabinet office est de coordonner les diverses activités des différents ministères et agences. De la même manière, le nouvel *apparat* russe pourrait :

- Coordonner la préparation des réunions du Conseil au niveau des ministres, fixer le calendrier et distribuer le matériel de référence aux participants.
- Coordonner les efforts pour garantir la conformité des avant-projets de loi avec la Constitution et la loi existante.
- Coordonner la préparation et l'approbation des priorités et du programme de travail stratégiques du gouvernement et garantir leur soutien par le budget .
- Coordonner la préparation des propositions de décisions soumises au Conseil des ministres, surveiller leur élaboration par les divers ministères et groupes de ministres et faire en sorte que les propositions soient cohérentes les unes avec les autres et avec les priorités du gouvernement.
- Coordonner la communication du gouvernement.
- Coordonner le suivi des performances du gouvernement et veiller à ce qu'il tienne ses promesses vis-à-vis du public.
- Coordonner les relations entre le gouvernement et les autres composantes de l'État, y compris le président et le Parlement.
- Coordonner le travail sur les priorités stratégiques impliquant plusieurs ministères – telles que la réforme de l'administration, la réforme de la réglementation et les relations du gouvernement avec les régions.

Créer une unité chargée de promouvoir la qualité de la réglementation et de guider la réforme de la réglementation.

Les examens des pays de l'OCDE montrent que la présence d'une institution spécifique située aussi près que possible du centre du gouvernement peut être précieuse pour promouvoir la qualité de la réglementation et guider la réforme de cette

réglementation. Le concept de qualité de la réglementation doit être intégré dans le dispositif central d'élaboration des politiques du gouvernement. Le principal objectif de la nouvelle unité serait de faire en sorte que les réglementations du gouvernement contribuent au développement économique et social du pays. Si les divers ministères devaient adhérer, dans leurs domaines de compétences, aux principes de qualité de la réglementation, la surveillance d'ensemble de la réglementation devrait demeurer au centre du gouvernement.

La nouvelle unité devrait disposer :

- Du pouvoir nécessaire pour faire des recommandations au centre du gouvernement.
- De la capacité à collecter l'information et à coordonner les programmes de réforme réglementaire dans l'ensemble du gouvernement.
- Des ressources et des compétences analytiques permettant de fournir un avis indépendant sur les questions de réglementation.

À court terme, l'unité pourrait prendre la tête de la promotion et du développement de l'impact de la réglementation (voir ci-dessous) et préparer des rapports périodiques publics sur les progrès accomplis par les ministères pour améliorer la qualité de la réglementation. Par la suite, elle pourrait mettre au point et préconiser des réformes spécifiques. Au bout de deux ans, elle devrait être en mesure de fixer des objectifs de performances, des délais et des exigences d'évaluation. Elle devrait conseiller le centre du gouvernement sur les réformes proposées par les organismes de réglementation du gouvernement.

La plupart des pays de l'OCDE qui appliquent une politique de réglementation efficace disposent aussi d'une unité centrale de surveillance²⁶. Il semblerait qu'une unité située au centre ne se contente pas d'améliorer la coordination entre les agences existantes, mais est essentielle pour assurer la bonne application des principes de qualité de la réglementation. Ces unités préconisent les réformes, les critiquent (lorsqu'ils revoient les analyses d'impact de la réglementation) et fournissent une aide pratique et technique pour l'utilisation des instruments de réglementation.

Instaurer une pratique effective de l'Analyse d'impact de la réglementation qui servira d'instrument stratégique de soutien à la politique de réglementation.

Dans beaucoup de pays de l'OCDE, l'utilisation effective et systématique de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est une des clés de la qualité de la réglementation. La Russie commence certes à réaliser des évaluations budgétaires, mais elle ne prend pas systématiquement en compte l'ensemble des coûts et des avantages des réglementations sur le plan économique et social. Cette situation doit être améliorée. L'AIR devrait être instaurée afin de servir de cadre systématique permettant de rationaliser les pratiques existantes et d'obtenir une prise de décision *ex ante* plus saine. À cet effet, l'AIR doit faire partie intégrante du cadre juridique régissant l'élaboration des réglementations.

Initialement, l'AIR pourrait être limitée aux projets importants (peut-être une centaine par an). Il conviendrait que l'unité chargée de promouvoir la qualité de la réglementation définisse des critères précis pour déterminer les réglementations soumises à l'obligation d'évaluation. En outre, elle pourrait être habilitée à exiger une AIR dans certains cas. Une tâche essentielle pour l'unité chargée de promouvoir la qualité de la réglementation consistera à élaborer un guide méthodologique et des documents de formation à cet effet. Le processus de l'AIR devrait également comprendre des consultations préalables et les résultats devraient être rendus publics en temps utile.

Poursuivre et étendre la simplification administrative

L'expérience de nombreux pays de l'OCDE montre que la simplification administrative est essentielle pour réduire au minimum le coût de la réglementation. Le programme de « débureaucratisation » a permis de bien améliorer la situation, mais les réglementations et les procédures réglementaires demeurent plus compliquées que nécessaire. Toutefois, les formalités administratives excessives ne sont qu'un aspect du problème : les entreprises continuent d'être confrontées à de graves problèmes du fait de l'instabilité des cadres réglementaires dans lesquels elles opèrent.

Les autorités devraient améliorer la clarté et la simplicité des réglementations en faisant porter l'effort sur la rédaction. La complexité du régime réglementaire en vigueur et le caractère incompréhensible de certains textes réglementaires posent de graves problèmes. Chaque fois que cela est possible, les autorités devraient favoriser l'adoption de substituts à la réglementation classique. Les divers substituts à la réglementation contraignante classique peuvent améliorer l'efficacité et réduire les coûts. Lorsque des lois rigides et une culture juridique dépassée entravent l'innovation et l'expérimentation, des réformes juridiques de portée plus large peuvent être nécessaires.

Les régimes de délivrance d'autorisations méritent de retenir l'attention. Des dizaines d'activités continuent d'être soumises à des autorisations qui ne seraient pas requises dans la plupart des pays de l'OCDE. Un grand nombre de ces régimes d'autorisation devraient être supprimés. Il faut établir – dans la pratique et non pas simplement sur le papier – le principe selon lequel ce qui n'est pas interdit est autorisé. Lorsqu'il est nécessaire de maintenir des régimes d'autorisation en place, ceux-ci devraient être modifiés afin d'accroître la transparence et de limiter les pouvoirs discrétionnaires des autorités publiques. Des clauses d'extinction automatique sont un autre instrument qui pourrait être introduit. Cela obligerait les autorités à procéder à un réexamen systématique de ces régimes, sous peine de les voir expirer à une certaine date.

Enfin, un effort statistique afin de mesurer le fardeau économique des réglementations – qu'il s'agisse d'une mesure individuelle ou d'un ensemble complexe de réglementations – pourrait contribuer à orienter les actions de simplification en cours vers la maximisation des avantages économiques et la fixation d'objectifs clairs pour l'avenir. L'enquête Banque mondiale/CEFIR auprès des entreprises montre qu'une telle approche est possible en Russie.

Lutter contre la corruption en améliorant la transparence dans l'application des réglementations

Une plus grande transparence, la suppression des réglementations inutiles et la simplification des procédures administratives seront essentielles pour lutter contre la corruption. Plusieurs pays de l'OCDE ont cherché à réduire la corruption lors de l'application des réglementations et des formalités administratives. Le Mexique a effectué un examen approfondi de ces formalités et procédures administratives, en particulier les licences, autorisations et concessions. À la suite de cet examen, le gouvernement mexicain a simplifié, restructuré ou éliminé certaines procédures. Il a ainsi réduit les possibilités d'abus et contribué à la création d'un cadre plus transparent et plus efficace pour les entreprises. La Russie pourrait suivre l'exemple du Mexique en réalisant une étude approfondie du régime réglementaire, et en créant une seule source autorisée pour les procédures administratives. Un tel registre officiel, disponible grâce à l'Internet, améliorerait notablement la transparence du régime de réglementation.

Améliorer le statut de la qualité de la réglementation dans les organismes gouvernementaux subnationaux, en privilégiant la responsabilisation, la transparence et l'orientation vers l'économie de marché.

La Russie n'a enregistré qu'un demi-succès en enlevant au gouvernement central les pouvoirs relatifs à l'élaboration des politiques pour les confier aux régions. Cette décentralisation peut améliorer la réceptivité et la responsabilisation du gouvernement à l'échelon local, mais l'expérience de plusieurs pays montre que la dévolution doit s'accompagner de garanties suffisantes. Une dévolution très rapide, comme celle intervenue en Russie dans les années 90, peut compromettre la qualité de la gouvernance. Les autorités régionales peuvent tout simplement ne pas être capables de créer et d'administrer de bonnes réglementations.

En Russie, les garanties nécessaires pour accompagner la dévolution ne sont pas encore entièrement en place. À moins que les compétences en matière de réglementation des autorités régionales et locales ne soient améliorées, une accentuation de la décentralisation pourrait annuler les progrès de la qualité de la réglementation obtenus jusqu'à présent à l'échelon national. Jusqu'à ce jour, ce sont les tribunaux qui sanctionnent les pratiques réglementaires abusives à la suite d'une procédure engagée par un ministère fédéral ou l'organisme de la concurrence. Cependant, même si les tribunaux deviennent plus efficaces et responsables, il est toujours trop onéreux pour les particuliers et les petites entreprises d'y avoir recours. Le pouvoir central devrait accompagner les contrôles après les faits de mesures de responsabilisation et de transparence. Les autorités régionales devraient être tenues de publier les propositions de réglementations nouvelles et de procéder à des consultations à leur sujet avant leur adoption. Cette méthode pourrait réduire le chevauchement des réglementations et l'exercice d'une influence politique excessive par des groupes d'intérêt spécifiques. Indirectement, elle pourrait décourager les freins à la concurrence et même la corruption. Au minimum, on devrait attendre des autorités régionales qu'elles appliquent la *Recommandation de l'OCDE de 1995 relative à l'amélioration de la qualité de la réglementation gouvernementale* et la liste de contrôle qui l'accompagne. La publication de repères pour les performances en matière de réglementation, tels que le nombre et la qualité des licences accordées aux entreprises, pourrait aussi mettre en lumière les bonnes pratiques et faire honte aux traînants.

Approfondir la réforme de la justice.

Malgré la place marginale occupée par le système judiciaire dans ces recommandations, il est un facteur essentiel pour l'avenir de la réforme de la réglementation. Il pourrait bien constituer le chaînon manquant dans la structure des institutions interpénétrées qui, ensemble, peuvent créer les incitations et les pressions en faveur d'une réglementation de grande qualité. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le dernier contrôle concernant les abus administratifs est le potentiel d'examen et d'annulation par les tribunaux. Toutefois, cette dissuasion doit être crédible pour être efficace. Il est particulièrement important que la Russie dispose d'une infrastructure efficace et raisonnable de règlement des litiges. Lorsque l'intervention directe du gouvernement diminue, le rôle d'un arbitre objectif devient crucial.

Notes

1. Cette décision est un peu étrange dans le cas de sujets de la Fédération complexes comme Truman et Krasnoyarsk, où un ou plusieurs sujets fédéraux sont inclus dans un autre.
2. L'Article 71 de la Constitution russe octroie au gouvernement fédéral une compétence exclusive sur des secteurs importants de la politique économique, tels que la mise en place des fondations juridiques du système de marché; la réglementation des affaires concernant les finances, les devises, le crédit et les droits de douane; la politique étrangère et les traités internationaux et les relations économiques avec l'étranger. L'Article 72 dresse la liste des questions étant de la compétence conjointe du gouvernement central et des régions, dont la possession et l'utilisation du sol, des ressources minières, des ressources hydrauliques et des autres ressources naturelles, la délimitation de la propriété de l'État, la protection de l'environnement, la santé publique et les impôts.
3. Voir North et Weingast (1989) et Weingast (1995).
4. Stoner-Weiss (2001) fournit des exemples détaillés de régions qui légifèrent en opposition directe avec les lois fédérales et la Constitution. En 1996, le ministère de la Justice a indiqué que, sur les 44 000 actes juridiques qu'il avait examinés, près de la moitié ne correspondaient pas à la Constitution.
5. Voir Desai et Goldberg (2000); Hellman, Jones et Kaufmann (2000) et Hellman, Jones, Kaufmann et Schankerman (2000).
6. Stoner-Weiss (2001).
7. Desai et Goldberg (2000) expliquent que dans certaines régions, l'interdépendance entre les fonctionnaires du gouvernement et les dirigeants d'entreprises confère à ceux-ci des pouvoirs quasi-gouvernementaux, y compris une influence sur l'appareil d'exécution des lois.
8. Voir Orttung (2002).
9. Dans la hiérarchie de la législation fédérale, les lois fédérales occupent la place la plus élevée. Viennent ensuite les « actes normatifs », un terme russe fourre-tout qui englobe les actes du président et les actes statutaires du gouvernement et des agences gouvernementales. Ces actes spécifient en les détaillant davantage de règles et de réglementations que les lois fédérales. Une loi fédérale doit être promulguée avant que l'acte normatif qui la soutient ne puisse être développé.
10. Le Tribunal constitutionnel, le Haut tribunal de commerce et la Cour suprême de juridiction générale peuvent aussi prendre l'initiative d'une loi dans des domaines spécifiques.
11. Résolution du gouvernement # 347 sur l'amélioration des activités de préparation des lois par le gouvernement de la fédération de Russie, 15 avril 2000.
12. Réglementation 803 sur « L'amélioration de l'organisation de l'exécution des lois fédérales ».
13. Loi 184-FZ du 27 Décembre 2002 sur la réglementation technique.
14. Curieusement, une telle exigence n'existe pas pour les avant-projets de loi soumis à la Douma.
15. La description de l'avant-projet de loi, de ses objectifs et de ses dispositions principales doivent contenir une caractérisation complète de la loi, y compris une description de sa structure, de sa terminologie juridique, de ses objectifs et de ses effets probables ainsi que des extraits de la proposition de réglementation qui présentent clairement son objectif et son concept. Un langage clair doit être utilisé.
16. Décision 98 du gouvernement sur « La sécurisation de l'accès à l'information concernant le travail du gouvernement de la Fédération de Russie et les autorités exécutives fédérales », 12 février 2003.
17. Voir www.government.gov.ru. Un autre programme géré par l'administration du président – la Reform Line – fournira une plate-forme interactive de dialogue avec le public sur les questions relatives à la supervision de l'État. Aucune donnée sur l'application n'est encore disponible sur la Reform Line. De même, peu d'informations sur ce sujet sont disponibles sur e-Russie, qui est de création récente.
18. Le Décret présidentiel 188 du 6 mars 1997 détaillait les types d'informations confidentielles qui ne sont pas sujets à publication officielle et n'ont pas besoin d'être présentés au grand public.
19. www.government.ru, établi dans le cadre du Programme russe de mise en ligne.
20. « O statute » (2001).
21. « Ob arbitrazhnykh sudakh » (2003).

22. Les bonnes pratiques d’AIR et des études de cas sont disponibles dans la publication OCDE (1997), *L’Analyse de l’impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l’OCDE*, Paris.
23. La réforme du secteur du gaz naturel a été repoussée à maintes reprises. Il n’est pas certain qu’une réforme d’une certaine ampleur soit entreprise dans un avenir proche, voir OCDE (2004).
24. Par exemple, dans le cadre de la restructuration récente du gouvernement, le ministère du Développement économique et du Commerce peut maintenant ordonner à FTS de suivre les procédures et les méthodologies propres au ministère.
25. Les pays de l’OCDE suivants ont adopté des politiques de qualité de la réglementation étendues à l’ensemble du gouvernement : États-Unis – 1981, Royaume-Uni – 1985, Canada – 1986, Danemark – 1993, Pays-Bas – 1994, Mexique – 1995, Hongrie, Irlande et Finlande – 1996, Italie – 1999, Japon et Corée – 1998, République tchèque, Grèce et Pologne – 2000. Voir les Rapports de référence sur la « Capacité du gouvernement à assurer une réglementation de qualité », disponibles sur www.oecd.org/regreform/.
26. Vingt des vingt-deux pays de l’OCDE qui disposent de telles unités les placent ou dans les services du Premier ministre ou dans le bureau du président ou encore au sein du ministère des Finances. Moins de la moitié des pays disposant en 1996 d’organismes dédiés à la réforme ont agi ainsi. Ce changement rapide suggère une prise de conscience accrue du fait que l’efficacité de ces organismes est renforcée par leur rattachement direct aux centres du pouvoir politique et administratif.

Bibliographie

- Alexseev, M. (2001), « Decentralization versus State Collapse: Explaining Russia’s Endurance » (Décentralisation contre effondrement de l’État : explication de l’endurance de la Russie), *Journal of Peace Research*, 38:1.
- Aslund, A. (2001), « The Advantages of Radical Reform » (Les avantages d’une réforme radicale), *Journal of democracy*, 12:4.
- Aslund, A. (2002), *Building Capitalism: The Transformation of the Former Soviet Bloc (La construction du capitalisme : la transformation de l’ancien bloc soviétique)*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Aslund, A. (2004), « Russia’s Economic Transformation under Putin » (La transformation de l’économie russe sous Vladimir Poutine), *Eurasian Geography and Economics*, 45:6.
- Balzer, H. (2003), « Managed Pluralism: Vladimir Putin’s Emerging Regime » (La gestion du pluralisme : le régime émergent de Vladimir Poutine), *Post-Soviet Affairs*, 19:3, juillet-septembre.
- Barnes, A. (2003), « Russia’s New Business Groups and State Power » (Les nouveaux groupes russes et le pouvoir de l’État), *Post-Soviet Affairs*, 19:2.
- Brown, A. (1999), « The Russian Crisis: Beginning of the End or End of the Beginning? » (La crise russe : début de la fin ou fin du commencement?), *Post-Soviet Affairs*, 15:1.
- Brunetti, A. et B. Weder (2003), « A Free Press is Bad News for Corruption » (Liberté de la presse : une mauvaise nouvelle pour la corruption), *Journal of Public Economics*, 87:180.
- Carothers, T. (2002), « The End of the Transition Paradigm » (La fin du paradigme de la transition), *Journal of Democracy*, 13:1, Jan.
- Desai, R. and I. Goldberg (2001), « The Politics of Russian Enterprise Reform: Insiders, Local Governments, and the Obstacles to Restructuring » (La politique de la réforme des entreprises russes : initiés, gouvernements locaux et obstacles à la restructuration), *The World Bank Research Observer*, 16:2.
- Dinello, N. (1999), « The Russian F-Connection: Finance, Firms, Families, and Favorites » (La F-connexion russe : finances, firmes, familles et favoris), *Problems of Post-Communism*, 46:1.
- Frye, T. (2003), « Markets, Democracy, and New Private Business in Russia » (Marchés, démocratie et nouvelles sociétés privées en Russie), *Post-Soviet Affairs*, 19:1, janvier-mars.
- Gaddy, C. et B. Ickes (1998), « Russia’s Virtual Economy » (L’économie virtuelle russe), *Foreign Affairs*, 77:5.
- Gaidar, Y. (1996), « How the Nomenklatura Privatized its Own Power » (Comment la Nomenklatura a privatisé son propre pouvoir), *Russian Politics and Law*, janvier-février.
- Hahn, G. (2003), « The Impact of Putin’s Federative Reforms on Democratization in Russia » (L’impact des réformes fédératives de Poutine sur la démocratisation en Russie), *Post-Soviet Affairs*, 19:2, avril-juin.

- Hanson, P. (2003), « The Russian Economic Recovery: Do Four Years of Growth Tell Us That the Fundamentals Have Changed? » (La reprise économique russe : quatre ans de croissance prouvent-ils que les fondamentaux ont changé?), *Europe-Asia Studies*, 55:3.
- Hellman, J. (1998), « Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post-Communist Transitions » (Les gagnants prennent tout : la politique de la réforme partielle dans les économies de transition post-communistes), *World Politics*, 50:1.
- Hellman, J. (1996), « Constitutions and Economic Reform in the Post-Communist Transitions » (Les constitutions et la réforme économique dans les pays post-communistes en transition), *East European constitutional review*, 5:1.
- Hellman, J., G. Jones, D. Kaufmann and M. Schankerman (2000), « Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies » (Mesure de la gouvernance, de la corruption et de la confiscation de l'État : comment les entreprises et les bureaucrates modèlent l'environnement des affaires dans les économies en transition), *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2312, www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/measure.pdf.
- Hellman, J., G. Jones and D. Kaufmann (2000), « Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2444, <http://ssrn.com/abstract=240555>.
- Hoffman, D. (2002), *The Oligarchs : Wealth and Power in The New Russia* (Les oligarques : richesse et pouvoir dans la nouvelle Russie), Public Affairs, New York.
- Huskey, E. (2001), « Political Leadership and the Centre-Periphery Struggle: Putin's Administrative Reforms » (La direction politique et la lutte entre le centre et la périphérie : les réformes administratives de Poutine) in Archie Brown, et Lilia Shevtsova (éd.), *Gorbachev, Yeltsin, and Putin: Political Leadership in Russia's Transition* (Gorbatchev, Eltsine et Poutine: la direction politique dans la Russie en transition), Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.
- Hyde, M. (2001), « Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia » (Les réformes fédérales de Poutine et leurs conséquences sur le pouvoir présidentiel en Russie), *Europe-Asia Studies*, 53:5, juillet.
- Kahn, J. (2001), « The Parade of Sovereignties: Establishing the Vocabulary of the New Russian Federalism » (La parade des souverainetés : établissement du vocabulaire du nouveau fédéralisme russe), *Post-Soviet Affairs*, 16:1.
- Kahn, J. (2002), *Federalism, Democratization and the Rule of Law in Russia* (Fédéralisme, démocratisation et suprématie du droit en Russie), Oxford University Press, Londres.
- Ledeneva, A. (1998), *Russia's Economy of Favours: Blat, Networking and informal Exchange*, Cambridge University Press, Cambridge et New York.
- McFaul, M. (1995), « State Power, Institutional Change and the Politics of Privatisation in Russia » (Pouvoir de l'État, changement institutionnel et politique de privatisation en Russie), *World Politics*, 47:2.
- McFaul, M. (1999), « The Political Economy of Social Policy Reform in Russia : Ideas, Institutions, and Interests » (L'économie politique de la réforme de la politique sociale en Russie : idées, institutions et intérêts) in Linda Cook, Mitchell Orenstein et Marilyn Rueschmeyer (éd.), *Left Parties and Social Policy in Post Communist Europe* (Les partis de gauche et la politique sociale dans l'Europe postcommuniste), Westview Press, Boulder, Co.
- McFaul, M., N. Petrov et A. Ryabov (2004), *Between Dictatorship and Democracy: Russian Post-Communist Political Reform* (Entre la dictature et la démocratie : la réforme politique dans la Russie postcommuniste), Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.
- North, D. et B. Weingast (1989), « Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century Britain » (Constitutions et engagement : l'évolution des institutions régissant le choix public dans la Grande-Bretagne du dix-septième siècle), *Journal of Economic History*, 49(4).
- O statute (2001), *Federal'nyi zakon RF ot 15.12.2001 No. 169-FZ « O vnesenii izmenenii i dopolnenii v federal'nyi zakon, « O statute sudei v Rossiiskoi Federatsii »*.
- Ob arbitrazhnykh sudakh (2003), *Federal'nyi konstitutsionnyi zakon RF ot 04.07.2003 No. 4-FKZ « O vnesenii izmenenii i dopolnenii v federal'nyi konstitutsionnyi zakon », « Ob arbitrazhnykh sudakh v Rossiiskoi Federatsii »*.
- OCDE (1995), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie*, Paris.

- OCDE (2001), « Une décennie de libéralisation des échanges dans les économies en transition », Paris, 11 mai.
- OCDE (2002a), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie*, Paris.
- OCDE (2002b), *La Chine dans l'économie mondiale : les défis de la politique nationale*, Paris.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie*, Paris.
- OCDE (2004b), *Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement : Fédération de Russie : Progrès et enjeux de la réforme*, Paris, Décembre.
- OCDE (2004c), *Enhancing Trade Openness through Regulatory Reform in Russia*, Paris, février.
- Ordeshook, P. (1996), « Russia's Party System: Is Russian Federalism Viable? » (Le système des partis en Russie : le fédéralisme russe est-il viable?), *Post-Soviet Affairs*, 12:3.
- Reddaway, P., G. Lapidus, B. Ickes, C. Saivetz and G. Breslauer (2004), « Russia in the Year 2003 » (La Russie de 2003), *Post-Soviet Affairs*, 20:1, janvier-mars.
- Remington, T. (1999), « The Politics of Economic Reform » (La politique de la réforme économique) in Remington, *Politics in Russia*, Longman, New York.
- Remington, T. (2000), « The Evolution of Executive-Legislative Relations in Russia since 1993 » (L'évolution des relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif en Russie depuis 1993), *Slavic Review*, 59:3.
- Remington, T., S. Smith et M. Haspel (1998), « Decrees, Laws and Inter-Branch Relations in the Russian Federation » (Décrets, lois et relations interbranches dans la Fédération de Russie), *Post-Soviet Affairs*, 14:4.
- Robinson, N. (2001), « The Myth of Equilibrium : Winner Power, Fiscal Crisis and Russian Economic Reform » (Le pouvoir des gagnants, la crise fiscale et la réforme de l'économie russe), *Communist and Post-Communist Studies*, 34:4.
- Robinson, N. (2003), « The Politics of Russia's Partial Democracy » (La politique de démocratie partielle en Russie), *Political Studies Review*, 1:2.
- Ross, C. (2003), « Putin's Federal Reforms and the Consolidation of Federalism in Russia: One Step Forward, Two Steps Back » (Les réformes fédérales de Poutine et la consolidation du fédéralisme en Russie : un pas en avant, deux pas en arrière), *Communist and Post-Communist Studies*, 36:1, mars.
- Rutland, P. (ed.) (2001), *Business and the State in Contemporary Russia* (Les entreprises et l'État dans la Russie contemporaine), Westview Press, Boulder, CO, et Oxford.
- Sapir, J. (2002), « Russia's Economic Rebound: Lessons and Future Directions » (La reprise de l'économie russe : enseignements et axes futurs), *Post-Soviet Affairs*, 18:1, janvier-mars.
- Sharlet, R. (2001), « Putin and the Politics of Law in Russia » (Poutine et la politique de la loi en Russie), *Post-Soviet Affairs*, 17:3.
- Sharlet, R. (1997), « The politics of constitutional amendment in Russia » (La politique de l'amendement constitutionnel en Russie), *Post-Soviet Affairs*, 13:3.
- Shleifer, A. et D. Treisman (2001), *Without a Map : Political Tactics and Economic Reform in Russia*, MIT Press, Cambridge, Mass. et Londres.
- Shleifer, A. et D. Treisman (2004), « A Normal Country » (Un pays normal), *Foreign Affairs*, 83:2, mars/avril.
- Solnick, S. (1996), « The Political Economy of Russian Federalism: A Framework for Analysis » (L'économie politique du fédéralisme russe : un cadre d'analyse), *Problems of Post-Communism*, 43:6.
- Stepan, A. (2000), « Russian Federalism in Comparative Perspective » (Le fédéralisme russe dans une perspective comparative), *Post-Soviet Affairs*, 16:2.
- Stoner-Weiss, K. (2001), « W(h)ither the Central State? The Regional Sources of Russia's Stalled Reforms » (Où va l'État central? Les sources régionales du blocage des réformes russes), www.princeton.edu/~kesw/Whither%20the%20State%20sub2.pdf.
- Stoner-Weiss, K. (1999), « Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the Devolution Process in Russia » (Faiblesse du centre et autonomie des provinces : observations du processus de dévolution en Russie), *Post-Soviet Affairs*, 15:1, pp. 87 à 106.
- Tompson, W. (2002), « Putin's Challenge : The Politics of Structural Reform in Russia » (Le défi de Poutine : la politique de la réforme structurelle en Russie), *Europe-Asia Studies*, 54:6, pp. 933 à 957.

- Treisman, Daniel (1997), « Russia's "ethnic revival": the separatist activism of regional leaders in a post communist order » (La « renaissance ethnique » de la Russie : l'activisme séparatiste des dirigeants régionaux dans un régime postcommuniste), *World politics*, 49:2, pp. 212-249.
- Wedel, J. (1998), *Collision and Collusion : The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe (Conflit et collusion : l'étrange cas de l'aide occidentale à l'Europe de l'Est)*, 1989-1998, St. Martin's Press, New York.
- Weingast, B. (1995), « The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development » (Le rôle économique des institutions politiques : le fédéralisme qui préserve le marché et le développement économique), *The Journal of Law, Economics and Organisation*, 11-1, avril.
- Weingast, B. (1997), « The political foundations of democracy and the rule of law » (Les fondations politiques de la démocratie et la suprématie du droit), *American Political Science Review*, 91:2.

Chapitre 3

Politique de la concurrence*

* Pour plus d'informations, voir le rapport de référence sur « Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation » disponible sur le site www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

Introduction

Lorsque la Fédération de Russie entama sa transition vers l'économie de marché, la concurrence devint un thème nouveau et peu connu de l'élaboration de la politique et de l'exécution de la loi. En 1991, la Russie créa une autorité de la concurrence et adopta une loi de base sur la concurrence. Elle inscrivit le principe de la concurrence dans la nouvelle Constitution fédérale de 1993 et dans d'autres législations fondamentales.

En 2003, l'Organisation de coopération et de développement économiques entreprit une évaluation détaillée des dix années pendant lesquelles la Russie avait eu une loi et une politique en matière de concurrence. L'OCDE conclut que, en dépit du vote rapide d'une législation de la concurrence et d'un soutien affiché à de nombreuses reprises au concept de la concurrence, l'établissement et la protection de la concurrence n'étaient pas en réalité devenues une des priorités de la politique russe. L'empressement du pays à privatiser les industries appartenant à l'État n'avait pas laissé beaucoup de temps pour des mesures de pré-privatisation destinées à restructurer ou à scinder les entreprises pour promouvoir la concurrence. Depuis lors, l'autorité de la concurrence avait dû servir non seulement à réguler globalement le comportement des marchés, mais aussi à combler les vides de la législation et à combattre un certain nombre de pratiques indésirables.

Le rapport conclut que des problèmes structurels et juridiques importants avaient aussi entravé la capacité de l'autorité à remplir ses missions. Les responsabilités trop larges qui avaient été confiées à l'autorité, jointes au manque de sanctions crédibles, avaient limité l'impact de la loi sur la concurrence. Parmi les autres problèmes, citons des pouvoirs d'investigation insuffisants, le manque de clarté des normes juridiques à appliquer et l'absence d'une analyse économique approfondie pour soutenir les décisions d'exécution.

Quelques semaines seulement après la publication du rapport, le gouvernement russe a entrepris une restructuration fondamentale des organes exécutifs fédéraux, comprenant entre autres la création d'un Service fédéral antimonopoles, dont les missions sont plus étroites que celles de l'autorité qu'il remplace. Les milieux gouvernementaux présentent l'introduction d'une nouvelle loi sur la concurrence comme une des grandes priorités du court terme. Le travail d'élaboration de la loi avance et le gouvernement a maintenant une excellente occasion de s'attaquer aux problèmes identifiés dans le rapport de l'OCDE, sur le plan de la structure institutionnelle comme sur celui du cadre juridique.

L'entrée de la Russie dans une nouvelle phase d'expansion économique rend plus importante que jamais une politique de la concurrence forte et efficace. Le gouvernement s'est engagé à élargir la croissance économique à des industries et des zones géographiques nouvelles, à augmenter le niveau de vie et à créer de nouvelles opportunités pour les entreprises et l'investissement. Toutefois, ces objectifs ne pourront pas vraiment être atteints sans la suppression des obstacles existants à une concurrence loyale et vigoureuse dans un environnement ouvert et transparent et notamment à l'entrée de nouveaux participants sur le marché.

Forces et faiblesses de la politique de la concurrence jusqu'à présent

En un peu moins d'une décennie, la Russie a transformé un grand nombre de ses institutions économiques et juridiques et remplacé la plupart d'entre elles par des structures totalement nouvelles. L'établissement d'une économie de marché fondée sur la concurrence a été un des objectifs explicites de ce processus. Un soutien vigoureux à la concurrence était inscrit dans la Constitution comme dans le Code civil. Une loi sur la concurrence fut rapidement votée et une autorité de la concurrence fut créée. Toutefois, en pratique, l'autorité de la concurrence a dû fonctionner dans un environnement politique instable, où l'établissement d'une concurrence robuste à l'intérieur du pays et l'application de la loi sur la concurrence n'ont souvent été que des préoccupations secondaires. L'établissement d'une véritable concurrence a été évincé par des problèmes tels que les privatisations rapides, la crise financière et le redressement de la fin des années 90 et la création de compagnies concurrentielles à l'échelle internationale.

Malgré des circonstances difficiles, l'autorité de la concurrence a véritablement accompli un travail important, par ses activités d'application de la loi comme par sa participation à l'élaboration de la politique et à la préparation des lois. Parmi ses réalisations, citons la forte réduction des obstacles directs aux échanges de biens et services à l'intérieur de la Russie. L'autorité chargée de la concurrence a aussi joué un rôle moteur dans la mise sur pied de la législation de base sur la protection des consommateurs et la diffusion de la réglementation. Elle a dirigé l'établissement de la version originale de la loi sur les monopoles naturels, qui inclut une définition étroite de ces monopoles. Ensuite, l'autorité a continué à jouer un rôle actif dans la réforme des monopoles naturels, proposant des modèles pour les industries restructurées et supervisant la conduite de leurs nouvelles composantes pour assurer un accès non discriminatoire aux concurrents.

Toutefois, l'autorité s'est heurtée à des problèmes structurels et juridiques sérieux. Le premier étant l'étendue de ses propres responsabilités. Sa mission initiale consistait à civiliser les marchés tout en protégeant les acteurs les plus faibles et le public. Mais ce concept s'est traduit par une surcharge de travail. L'autorité s'est vue assigner des missions dans le domaine de la protection des consommateurs et de la diffusion de la réglementation. Elle devait superviser les échanges de biens et protéger les petites entreprises. Ces missions et ses autres tâches exigeaient des compétences différentes et une large gamme de procédures diverses. Les ressources de l'agence étaient dispersées et sa mission principale devenait floue. En 2002, de nouveaux termes ajoutés à la loi sur la concurrence ont assigné à l'autorité de la concurrence la tâche supplémentaire d'appliquer les règles relatives aux appels d'offres de l'État. En relation avec la réforme du secteur de l'électricité, l'autorité de la concurrence doit superviser la distribution sur le marché de gros de l'électricité. À l'heure actuelle, la Russie met au point des règles qui exigent que les achats des monopoles naturels ne soient pas discriminatoires; l'autorité de la concurrence devra aussi appliquer ces règles.

La loi sur la concurrence est assez complète dans son domaine de compétence, mais elle ne fournit pas à l'autorité les instruments nécessaires à son efficacité. Elle ne prévoit pas de sanctions crédibles. Même pour la violation de la loi la plus grave et la plus préjudiciable, le contrevenant ne risque pas beaucoup plus qu'une mise en demeure de mettre fin à la pratique déloyale. Les amendes sont trop faibles pour avoir un quelconque effet dissuasif; en tout état de cause, elles ne sont infligées qu'en cas d'inobservation d'une injonction directe et de non-réponse à une demande de renseignements. Le Code pénal

prévoit des sanctions pénales pour certaines violations, mais aucune n'a jamais été appliquée. Faiblesse aussi grave, la loi ne confère pas à l'autorité le pouvoir de procéder aux investigations nécessaires. Les procédures d'obtention de renseignements sont lourdes et prennent souvent la forme de demandes écrites. L'absence de réponse d'une des parties à une demande d'informations n'est passible que d'une modeste amende administrative et d'une nouvelle demande. L'autorité ne peut obliger personne à témoigner. En théorie, elle peut fouiller des locaux, en collaboration avec les fonctionnaires locaux chargés d'appliquer la loi, mais en pratique, les procédures sont compliquées et les fouilles sont rares.

Le manque de pouvoirs efficaces est aggravé par une charge de travail déraisonnable. L'autorité ne peut pas refuser les affaires qui sont portées devant elle. Certaines dispositions de la loi sur la concurrence sont trop vagues. L'autorité doit examiner des fusions de très petite taille et statuer sur ces cas et les réglementations relatives au comportement des monopoles sont pleines de failles. De nombreuses affaires devant être traitées par l'autorité sont répétitives, insignifiantes et peu susceptibles d'avoir un impact important sur la concurrence en général. De grosses sommes ont été dépensées pour traiter en bonne et due forme des conflits entre chefs d'entreprises et organismes d'État et entre monopoles fournisseurs de biens d'utilité publique et consommateurs individuels. Les investigations et auditions onéreuses nécessitées par ces affaires n'améliorent pas sensiblement la concurrence en général. Elles pourraient être réalisées plus efficacement par d'autres organismes ou selon des procédures plus rationnelles. Pendant la seule année 2002, l'autorité a été submergée par plus de 25 000 cas de contrôle des fusions; le personnel était dans l'impossibilité évidente de procéder à une analyse sérieuse de la plupart des cas dans les délais fixés par la loi. Cette énorme charge de dossiers, jointe aux difficultés d'obtention des renseignements et de recrutement de personnel qualifié s'est traduite par la faiblesse marquée de l'analyse économique qui était les décisions de l'autorité. Ces déficiences ont, à leur tour, miné la confiance dans les décisions et abouti, dans certains cas, à des annulations en appel.

Pour que le nouveau Service fédéral antimonopoles (SFA) puisse traiter efficacement des questions de concurrence les plus importantes et remplir ces fonctions d'exécution dans les secteurs récemment déréglementés de l'économie, ces problèmes doivent être abordés et résolus. Les solutions doivent être inscrites dans la structure du nouveau service et dans les dispositions de la nouvelle loi sur la concurrence.

Priorités pour l'élaboration de la nouvelle loi sur la concurrence

Des sanctions crédibles pour les contrevenants

La loi doit prévoir des sanctions crédibles : des amendes ou autres pénalités substantielles qui peuvent être infligées directement sur constatation des violations, plutôt qu'après inobservation d'une mise en demeure de mettre fin à la pratique déloyale. Les amendes doivent être suffisamment élevées pour être véritablement dissuasives. Elles devront prendre en compte la taille et l'importance économique du contrevenant (elles pourraient par exemple être exprimées en pourcentage du chiffre d'affaires de la société, méthode déjà adoptée dans certains pays).

Les actions privées en dommages intérêts doivent être encouragées, afin de constituer une sanction supplémentaire contre les contrevenants et aussi d'accroître la prise de conscience des problèmes de concurrence par les milieux d'affaires. Le maintien des amendes pénales fournira clairement la preuve de l'engagement sérieux du gouvernement

en faveur de la concurrence. Il renforcera aussi la dissuasion et pourrait servir de levier dans un programme basé sur l'indulgence. Toutefois, si l'on veut que les sanctions pénales aient vraiment un effet, quelques poursuites pénales doivent au moins être engagées. Cela exigera d'apporter quelques modifications à la loi. Il faudra aussi que des dispositions soient prises pour la coopération entre le service antimonopoles et les procureurs. Les sanctions pénales (qui ne s'appliquent qu'aux individus) ne peuvent cependant pas remplacer des pénalités monétaires sérieuses infligées aux entreprises par des actions civiles ou administratives.

Forte réduction des affaires de contrôle des fusions, amélioration de l'analyse économique et solutions structurelles

Le nombre de dossiers concernant des fusions reçu chaque année dépasse maintenant 25 000. Il est beaucoup trop élevé pour permettre une véritable analyse économique. Le seuil de contrôle des fusions devrait être sensiblement relevé pour que l'étude de chaque dossier ne se limite pas à un bref examen. Il faut envisager des règles qui empêchent une grande entreprise unique dont la valeur des actifs correspond au seuil combiné d'avoir à notifier – et le SFA d'avoir à examiner – chaque transaction qu'elle conclut. Une valeur minimale pour la seconde société participant à la transaction pourrait servir cet objectif. Les pratiques comptables russes se rapprochant des normes internationales et les évaluations objectives de la valeur sur le marché des transactions devenant plus accessibles, les règles concernant les fusions doivent être de moins en moins basées sur la valeur des actifs. Elles doivent se fonder de plus en plus sur la valeur des transactions ou sur d'autres paramètres qui reflètent plus précisément l'activité économique des parties à une transaction, tels que le chiffre d'affaires.

Même si le nombre global de dossiers est fortement réduit, il pourrait être souhaitable de mettre en place un système à deux niveaux, selon lequel les fusions peu susceptibles d'affecter la concurrence seraient traitées rapidement sur la base d'informations résumées. Un cadre à plus long terme et une procédure plus approfondie de collecte des informations seraient mis en place pour l'analyse des cas les plus importants. La loi devrait fournir explicitement des solutions structurelles, telles que l'exigence de la vente de certains actifs à des parties indépendantes pour assurer la concurrence sur des produits ou des marchés particuliers. Le recours accru à des solutions structurelles, opposé aux solutions comportementales qui imposent des restrictions sur la fixation des prix après fusion ou sur la production et les ventes, contribuerait à réduire le besoin d'une supervision détaillée continue des activités commerciales des entreprises. Il aiderait le SFA à accepter des fusions visant à améliorer la compétitivité internationale sans, dans le même temps, permettre la monopolisation ou encourager les abus sur les marchés intérieurs. Les parties à des transactions ne devraient pas être en mesure de cacher leur vraie propriété ou la vraie structure de l'entreprise derrière des hommes de paille ou des sociétés offshore. La loi devrait accorder au SFA l'autorité expresse de demander aux parties toutes les informations nécessaires. Si ses exigences ne sont pas remplies, il devrait avoir le droit de refuser son accord à la fusion proposée ou d'imposer des pénalités.

Bien qu'il ne puisse pas faire l'objet de textes juridiques spécifiques, le soutien politique du gouvernement à une attitude réglementaire forte dans ces domaines est tout aussi important. Le souhait d'attirer des investissements étrangers ne devrait pas aboutir à l'exercice sur le SFA de pressions pour qu'il approuve des transactions où les parties ne fournissent pas toutes les informations sur leurs propriétés et prises de contrôles bénéficiaires.

Dans les affaires impliquant des actions de l'État, priorité accrue à la protection de la concurrence

Avant 2002, les dispositions de la loi sur la concurrence relatives aux actions anticoncurrentielles des organismes d'État étaient interprétées de manière beaucoup trop large. En général, toute action de l'État qui violait les droits d'un chef d'entreprise ou d'une entreprise était considérée comme une violation de la loi sur la concurrence – même si l'action en question n'avait pas d'effet sur la concurrence. Un amendement apporté à la loi en 2002 semblait avoir résolu ce problème. Il exige que l'autorité antimonopole fasse la preuve à la fois de l'existence de la violation et de son effet restrictif sur la concurrence. Toutefois, l'amendement n'a pas réduit immédiatement le nombre d'affaires concernant des actions de l'État portées devant le SFA.

Les dispositions de la loi sur la concurrence ont besoin d'être encore plus axées sur la protection de la concurrence, plutôt que sur celle des entreprises prises individuellement. Les affaires concernant les refus de licences, les renouvellements de bail, les conflits de zonage, les loyers afférents à des terrains et les autres cas similaires devraient être portées devant les tribunaux ou d'autres organismes de règlement des litiges. Le SFA *ne devrait pas* avoir à décider si une action donnée du gouvernement est « sans fondement » et constitue par conséquent une ingérence inappropriée dans les affaires d'un individu ou d'une entreprise donnés. Dans les cas où une action ou une politique de l'État affecte *effectivement* la concurrence, un modèle d'évaluation plus complexe est nécessaire. Il faut s'efforcer d'équilibrer l'impact d'une action sur la concurrence en général avec les besoins et responsabilités légitimes des pouvoirs publics. Pour que les priorités soient encore plus claires dans ce domaine, il faudra éliminer les interdictions juridiques vagues sur les actions « sans fondement » de l'État – et les remplacer par une définition plus claire de ce qui constitue une violation.

Des normes juridiques claires pour les accords et une exécution efficace au lieu d'accords restrictifs

Les investigations et les poursuites dans les cas d'accords anticoncurrentiels se sont avérées constituer une tâche très difficile pour l'autorité russe de la concurrence. Une partie des difficultés s'explique par le manque de pouvoirs d'investigation de l'autorité. En outre, une législation ambiguë, un amendement peu utile et des niveaux de preuve mal définis ont aussi compliqué le problème. La loi sur la concurrence contient des dispositions sur les accords verticaux, les accords horizontaux et les « actions coordonnées » ou « pratiques concertées ». Toutefois, aucune définition des « pratiques concertées » n'a jamais été adoptée. Certains tribunaux, lors de l'examen d'accords contestables, ont eu recours à des niveaux de preuve extrêmement restrictifs. Un amendement à la loi sur la concurrence, adopté en 2002, contient l'exigence confuse selon laquelle les participants à un accord vertical illégal doivent détenir collectivement 35 % du marché en question. Une autre disposition nouvelle interdit à l'autorité de la concurrence d'accepter tout accord horizontal qui n'a pas été soumis volontairement pour approbation à l'avance. Des dispositions juridiques claires pour les accords verticaux comme pour les accords horizontaux sont nécessaires; leur élaboration devrait être une priorité législative. Une description détaillée de ce qui constitue un niveau de preuve approprié dans différents types de cas n'est pas du domaine législatif, mais des directives sont nécessaires pour expliquer comment mener des investigations et comment appliquer la loi sur des marchés caractérisés par l'oligopole et par un haut degré d'intégration verticale.

Ce qui doit être fait pour renforcer le SFA

Accroître les pouvoirs d'investigation du SFA

La loi sur la concurrence stipule que la police et les autres organismes gouvernementaux doivent aider l'autorité de la concurrence à avoir accès aux locaux et à remplir les autres tâches d'investigation. Les membres du personnel du SFA signalent toutefois que l'obtention de cette aide est difficile et peut se traduire par d'importants retards. La loi requiert aussi que les entreprises et les autres parties fournissent à l'autorité les informations qu'elle demande, mais la mise en application de cette obligation prend aussi beaucoup de temps et les sanctions pour non-coopération sont très faibles. Si cette situation se poursuit, l'autorité restera inefficace et n'obtiendra sans doute jamais les preuves des violations les plus graves. Si elle veut découvrir les cartels et les autres contrevenants les plus importants, le SFA doit être doté des moyens lui permettant d'obtenir le type de preuves qui sont susceptibles d'être détruites si ses détenteurs sont prévenus à l'avance. Il doit aussi pouvoir obliger les témoins pertinents à apporter leur témoignage. Si le gouvernement ne veut pas donner ces pouvoirs au SFA lui-même, il doit fournir des mécanismes de coopération avec la police, les procureurs et les autres autorités plus efficaces que ceux qui existent actuellement. Des sanctions plus sévères et plus immédiates doivent être infligées pour la non fourniture d'informations demandées par écrit. Des pénalités pourraient être mises au point sans augmenter les retards d'observation des exigences. La fourniture délibérée de fausses informations devrait être définie comme une violation séparée, d'une nature différente des simples retards, et elle devrait être l'objet de pénalités plus sévères.

Permettre au SFA de se concentrer uniquement sur les problèmes de concurrence

Jusqu'à présent, les missions de l'autorité chargée de la concurrence ont été trop étendues et trop variées pour qu'un seul organisme puisse les mener à bien. La création du nouveau Service fédéral antimonopoles a déjà beaucoup contribué à recentrer les missions de l'autorité. Les problèmes de protection du consommateur, de réglementation des petites entreprises et de fixation des tarifs ont été confiés à d'autres organismes. Toutefois, même maintenant, il faut veiller à ce que le Service puisse se concentrer sur les problèmes de concurrence les plus importants. Le nouvel organisme reste responsable de l'exécution des lois sur la publicité et de certains aspects de la loi sur les monopoles naturels. En outre, on lui a confié quelques missions de supervision en liaison avec la réforme des secteurs de monopole naturel. Certaines de ces nouvelles missions sont effectivement étroitement liées à des problèmes de concurrence, mais d'autres ne le sont pas. Il pourrait être nécessaire de passer une partie de la charge d'exécution à d'autres organismes. Par exemple : certaines violations de la loi sur la publicité touchent clairement à la concurrence déloyale, mais les règles limitant la publicité sur l'alcool et le tabac et celles régissant le placement et la durée des publicités télévisées ne sont pas directement liées à la promotion ou à la protection de la concurrence. L'application de cette deuxième catégorie de règles exige des compétences, des installations techniques et des modèles de travail. Le gouvernement devrait envisager de confier ces tâches aux organismes fédéraux qui traitent quotidiennement des problèmes de publicité et de diffusion télévisée.

Décharger le SFA du règlement des conflits entre les monopoles et les clients

Étant donné qu'il n'existe pas de réglementation complète des monopoles naturels en Russie, l'autorité de la concurrence a été chargée de traiter un grand nombre de cas d'abus

de position dominante. Il s'agit essentiellement de conflits entre les monopoles réglementés et les clients individuels sur les obligations de services, les tarifs ou les termes des contrats. Jusqu'à présent, la résolution de ces affaires a entraîné des procédures quasi judiciaires, dans lesquelles l'organisme antimonopole devait faire la preuve formelle de la position dominante du défendeur comme de l'abus prétendu. La solution ne s'applique qu'au cas traité et est entièrement inefficace. Il conduit à l'examen répété des mêmes problèmes. Elle engendre des appels longs, dans lesquels tous les points peuvent être à nouveau argumentés. Les décisions de l'autorité sont parfois maintenues en appel et parfois annulées. Une manière beaucoup plus efficace de résoudre ces problèmes serait d'établir une définition détaillée et complète avant les faits des termes de contrats et des obligations de service autorisés. Cette tâche devrait être accomplie par des régulateurs indépendants spécialisés par secteurs, qui seraient aussi chargés de résoudre les plaintes et les litiges dans ce domaine. Ils utiliseraient des procédures simplifiées et leurs décisions seraient contraignantes pour le monopole réglementé dans les situations futures similaires. Les régulateurs pourraient prendre des décisions sur des questions telles que les termes de contrat autorisés qui seraient cohérentes avec les modèles de fixation des prix utilisés pour établir les tarifs. Par exemple, l'acceptabilité des termes de contrat qui exigent que les clients couvrent les coûts des nouvelles lignes ou des améliorations d'infrastructures est liée à la question de savoir si les tarifs traditionnels sont calculés de manière à inclure ces coûts ou non. Une telle démarche éviterait les répétitions et l'incohérence inhérente au système actuel. Le SFA n'aurait plus à servir de forum pour des milliers de réclamations spécifiques. Il pourrait toutefois continuer à jouer un rôle de superviseur. Grâce à son autorité sur les actions et décisions anticoncurrentielles des organismes d'État, il pourrait corriger toutes les restrictions injustifiées à la concurrence imposées par le régulateur.

Malheureusement, les projets actuels du gouvernement ne semblent pas inclure la création de régulateurs forts et indépendants tels que ceux que nous venons de décrire. Par ailleurs, il n'est sans doute pas approprié de transférer les fonctions de résolution des conflits à un organisme unifié chargé de fixer les tarifs. Néanmoins, les monopoles naturels ont toujours besoin d'une réglementation claire et plus complète et l'autorité de la concurrence a besoin quant à elle d'une procédure séparée et plus rationalisée pour le règlement de ces types de conflit.

Réduire ou supprimer les fonctions de supervision des achats publics assurés par le SFA

Les amendements apportés en 2002 à la loi sur la concurrence ont introduit des « exigences antimonopoles » pour la plupart des achats publics. Ces mêmes amendements semblent conférer à l'autorité de la concurrence la responsabilité de superviser toutes ces activités et d'annuler les offres lorsqu'une conduite inappropriée est découverte. Dans le secteur des services financiers, les responsabilités des autorités sont encore plus étendues. La loi exige en général non seulement que tous les services fournis aux organismes publics soient soumis à un appel d'offres, mais aussi que les conditions des offres de tous les achats publics de services financiers soient soumis au SFA pour approbation préalable. Le volume des achats publics est énorme et ces dispositions pourraient bien ponctionner sans fin les ressources du SFA. Le service pourrait être amené à essayer de surveiller les achats publics à tous les niveaux. Il pourrait être entraîné dans des controverses interminables sur le point de savoir si les exigences spécifiques de telle ou telle offre sont appropriées ou ont

été conçues pour donner l'avantage à un fournisseur particulier. L'obligation pour les organismes d'État d'avoir recours à des procédures d'appel à la concurrence peut en effet stimuler la concurrence sur un certain nombre de marchés. Toutefois, l'application de cette exigence doit être confiée à des organismes financiers ou à des organismes d'audit et les procédures doivent être étayées par un système permettant aux entreprises de déposer des plaintes privées pour processus d'appel d'offres excluant ou déloyaux et d'être indemnisées pour les dommages subis ou d'obtenir la révision des décisions.

Il a aussi été suggéré que l'autorité de la concurrence se charge de la supervision des achats par les monopoles naturels avec les nouvelles structures de réglementation, afin de garantir que ces achats ne favorisent pas des sociétés apparentées ou restreignent d'une autre manière la concurrence. Ces inquiétudes sont tout à fait légitimes dans le contexte russe. Certains monopoles d'infrastructures, notamment les chemins de fer, vendent des participations non essentielles pendant – et non pas avant – les premières étapes de la réforme structurelle, et peuvent ainsi continuer à avoir un intérêt dans des sociétés apparentées bénéficiaires au travers d'achats dirigés et de l'acceptation de prix d'achat plus élevés. La supervision des ces activités entraînera toutefois des problèmes largement semblables à ceux liés à la supervision des achats publics. Elle obligera le SFA à s'impliquer dans les activités des entités concernées, dans le détail et pendant très longtemps. Cette tâche pourrait elle aussi être mieux assurée par des régulateurs sectoriels que par l'autorité de la concurrence.

Étendre les responsabilités en matière de soutien à la concurrence

L'attribution de la responsabilité de toutes les questions de concurrence à la seule autorité de la concurrence a abouti à la multiplication irréaliste de ses tâches et de ses responsabilités. Elle a aussi favorisé des attitudes contre-productives de la part des ministères opérationnels, des autorités chargées des privatisations, des régulateurs de tarifs et des autres organismes. Nombre de ces agences ne sont pas conscientes des problèmes de concurrence ou ne voient pas le lien entre les responsabilités premières qui leur sont propres et celle qui consiste à promouvoir la concurrence. L'investigation détaillée des violations et l'exécution de la loi sur la concurrence peuvent être une prérogative exclusive de l'autorité de la concurrence, mais la *promotion et le soutien en général* de la concurrence sont des valeurs essentielles inscrites dans la Constitution et un des éléments clés de la politique économique du gouvernement. Cette promotion et ce soutien devraient être une des missions de chaque organisme public.

L'affectation aux ministères, régulateurs et autres organismes de la responsabilité plus spécifique de promouvoir la concurrence ou de lever les obstacles les rendrait plus conscients de l'importance de la concurrence dans une économie saine. La réglementation des prix, l'octroi de licences et les autres restrictions à la concurrence qui demeurent encore sont actuellement gérées par divers organismes publics. Rendre ces organismes responsables du réexamen de ces restrictions et de la suppression (ou de la proposition de suppression) d'un aussi grand nombre d'entre elles que possible aurait un impact important sur l'ensemble du gouvernement. Les organismes concernés seraient obligés de considérer l'impact sur la concurrence des réglementations qui dépendent de leurs compétences et d'évaluer les alternatives à ces réglementations. Ce processus développerait de nouvelles compétences, ferait avancer la réforme de la réglementation et assurerait la promotion de la concurrence en général.

Améliorer les capacités de collecte de l'information par le personnel

Le personnel de l'autorité de la concurrence déclare ne pas avoir de temps pour mener à bien des tâches aussi courantes que les entretiens téléphoniques avec les participants au marché ou la distribution des questionnaires. Ils se plaignent de ne pas recevoir les informations en temps voulu et avec assez de précision. Les mesures déjà recommandées – réduire le travail d'exécution de la loi incombant à l'autorité et renforcer ses pouvoirs d'investigation – amélioreront d'elles-mêmes la qualité de l'information. Les occasions d'accomplir le travail d'investigation seront plus nombreuses et une meilleure information sera disponible. Mais on peut encore faire plus. Les informations détenues par l'Office russe des statistiques et les ministères opérationnels devraient être mises à la disposition du SFA lorsqu'il en a besoin pour ses investigations ou ses analyses.

La collecte et la circulation de l'information sur des sociétés spécifiques sont compliquées par le manque de règles juridiques claires sur les informations confidentielles. Nombre d'organismes publics et de fonctionnaires craignent de pouvoir être tenus responsables des dommages occasionnés par la révélation inappropriée d'informations confidentielles. En l'absence de règles particulières permettant de savoir ce qui constitue une protection suffisante pour ce type d'informations, la crainte d'une responsabilité possible décourage le partage des informations. Une loi votée récemment a permis de progresser un peu dans la définition des informations qui peuvent être considérées comme confidentielles et des mesures que les sociétés doivent prendre pour les identifier et les protéger. Toutefois, les règles sur le partage de ces informations entre les organismes publics et les procédures que ces organismes doivent suivre pour les utiliser et les protéger restent encore à définir.

Renforcer les capacités d'analyse économique du personnel

L'allègement de la charge de travail et l'amélioration du flux d'information sont nécessaires pour améliorer le travail du personnel de l'autorité de la concurrence. Ces mesures peuvent toutefois ne pas suffire pour remédier au manque évident d'analyse économique. En 2003, la moitié seulement des employés du ministère pour la Politique Antimonopole possédait un diplôme universitaire en économie, en droit ou en gestion. Les diplômes d'économie du troisième cycle étaient très rares. Les taux de rotation du personnel de l'autorité atteignaient 25 % par an, notamment en raison des rémunérations beaucoup plus élevées proposées par le secteur privé. Dans ces circonstances, le SFA doit considérer comme hautement prioritaire la nécessité de recruter et de garder du personnel qualifié et de lui assurer une formation pratique en analyse économique. Le Service pourrait envisager de créer un département spécialisé en analyse économique qui aiderait les autres départements pour les questions économiques. Il pourrait aussi établir des manuels de formation et fournir aux membres des autres départements une formation pratique en investigation et analyse de cas.

Améliorer la transparence et rendre le public plus conscient des avantages de la concurrence

La préparation d'une information à destination des entreprises et du grand public doit être considérée comme tout à fait prioritaire. Ces supports expliqueraient les dispositions de la loi sur la concurrence et les avantages de la concurrence en général. Le public russe ignore en grande partie la signification et les mérites de la concurrence (par opposition à la compétitivité). La loi sur la concurrence est très mal connue. Dans ces circonstances, les

actions d'application de la loi sont souvent accusées d'être partiales. S'ils connaissent mieux les avantages de la concurrence et les dispositions de la loi, les entreprises et le grand public soutiendront beaucoup plus le SFA. Ils auront en effet tendance à collaborer avec l'autorité pour promouvoir la concurrence et découvrir les contrevenants. La priorité devrait aussi être accordée à un meilleur accès du public aux décisions écrites de l'autorité. Il faudrait veiller à ce que les avis au public contiennent non seulement l'action ou la décision de l'autorité, mais aussi les raisons qui la motivent. Cela permettra aux parties intéressées de mieux comprendre comment la loi est interprétée et appliquée et de se comporter en conséquence. Ce type de transparence contribuera à rassurer les entreprises et le public sur la qualité des analyses de l'autorité et l'équité de ses conclusions. En l'absence de transparence, ses décisions peuvent sembler dictées par le hasard, les accusations de favoritisme apparaissent crédibles et une atmosphère d'insécurité et de défiance peut s'installer, ce qui *ne favoriserait pas* l'investissement et la croissance.

Chapitre 4

L'ouverture des marchés*

* Pour plus d'informations, voir le rapport de référence « Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation » disponible sur le site www.oecd.org/regreform/backgroundreports

Les forces économiques libérées après la dislocation de l'Union soviétique ont inexorablement ouvert la Russie sur le monde extérieur. Le grand essor du commerce extérieur – et, dans une moindre mesure, des investissements de l'étranger – a rendu pratiquement impensable le retour du pays à l'isolement et à l'autarcie de l'ère précédente. Pour la Russie, le problème n'est plus de savoir comment ouvrir son économie, et dans quelle mesure, mais comment profiter au mieux de sa nouvelle ouverture au reste du monde. Dans ce contexte, la politique et les réglementations commerciales sont d'une importance cruciale, tout comme l'environnement économique dans lequel elles sont mises au point et appliquées.

La Russie a déjà accompli de grands progrès dans la réforme de ses pratiques de réglementation, en particulier sur le plan de la transparence. Le processus de réforme a été accéléré au cours de ces dernières années par le dialogue de la Russie avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Une vague de lois a été passée pour préparer la Russie à son accession à l'OMC. Les dirigeants d'entreprises interrogés pour la présente étude ont confirmé que le climat des affaires s'est amélioré à bien des égards. Cependant, beaucoup reste encore à faire. Des éléments de discrimination persistent, en raison notamment du manque d'application uniforme des mesures juridiques et réglementaires dans toute la Russie. Des restrictions inutiles aux échanges demeurent, affectant l'accès au marché et les activités des entreprises russes ou étrangères. Les lois et réglementations nouvelles sont appliquées vigoureusement pendant les premiers mois, puis sont progressivement négligées. Les problèmes douaniers de facilitation des échanges sont les principaux obstacles. Ils pèsent non seulement sur les opérateurs étrangers, mais aussi sur les exportateurs et les importateurs russes et, à long terme, sur les consommateurs du pays. La réforme de la réglementation est encore largement une démarche en cours.

Le présent chapitre retrace le chemin jusqu'à ce jour de la réforme russe de la réglementation dans le domaine des échanges et décrit les initiatives encore à l'étude. Nous accordons une attention particulière à la manière dont les règles sont appliquées, en utilisant comme repère de base les six « principes de réglementation efficiente » établis par l'OCDE. Nous concluons par une série d'options politiques que les autorités russes devraient envisager alors qu'elles progressent vers un système d'échanges totalement ouvert et efficace.

L'environnement économique : le commerce extérieur et l'investissement

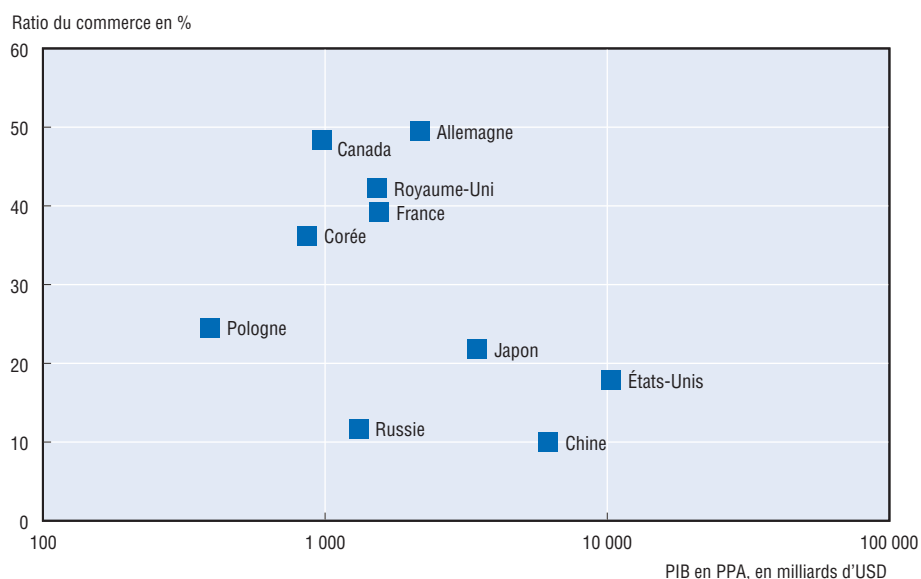
Les échanges extérieurs russes n'ont cessé de croître au cours des cinq dernières années, passant de USD 150 milliards au total en 2000 à USD 280 milliards en 2004. Alimenté par la hausse des prix de l'énergie et le dynamisme de la demande intérieure, le chiffre d'affaires du commerce extérieur a grimpé de quelque 30 % en 2004 par rapport à l'année précédente. La Russie a enregistré un excédent commercial record de près de 90 milliards de dollars en 2004. Au fil des années qui ont suivi l'éclatement de l'Union soviétique, la Russie a bénéficié au total de USD 26.1 milliards d'investissements étrangers

directs, une performance décevante si l'on considère ses énormes besoins d'investissement, sa large dotation en ressources naturelles, sa main-d'œuvre abondante et qualifiée et les potentialités de son marché intérieur.

Bien qu'il ait été très impressionnant, l'élan de la Russie vers l'ouverture a été très loin d'être aussi poussé ou rapide que dans beaucoup d'autres pays en transition. Il a aussi été très inégal selon les régions de la Fédération. Certaines régions russes ressemblent à des petits pays enclavés. D'autres, qui bénéficient d'une abondance de ressources naturelles exportables ou de la proximité de marchés extérieurs sont très ouvertes aux échanges extérieurs. Dans l'ensemble cependant, la Russie a encore un long chemin à faire pour rattraper les pays de l'OCDE et d'autres économies en transition (graphique 4.1). En 2003, la Russie s'est classée au 17^e rang des exportateurs mondiaux, contribuant pour seulement 1.8 % au total mondial des exportations. La progression de l'ouverture de la Russie reste modeste par rapport à celle des autres pays en transition et notamment de la Chine (graphique 4.2).

Les produits énergétiques dominent de très loin la structure des exportations russes et cela expose le pays aux oscillations de la demande extérieure et des prix mondiaux des produits de base. La part du pétrole et du gaz continue à progresser, passant de 50 % des exportations totales en 1999 à 61 % en 2003, ce qui reflète à la fois l'augmentation des volumes et la hausse des prix mondiaux. Parallèlement, les produits à plus haute valeur ajoutée représentent moins de 10 % des exportations totales. L'augmentation des importations de la Russie a en principe renforcé l'exposition de son marché et de ses entreprises à la concurrence internationale, mais toutes les catégories de produits n'ont pas été concernées au même degré. Les livraisons de biens de consommation et de

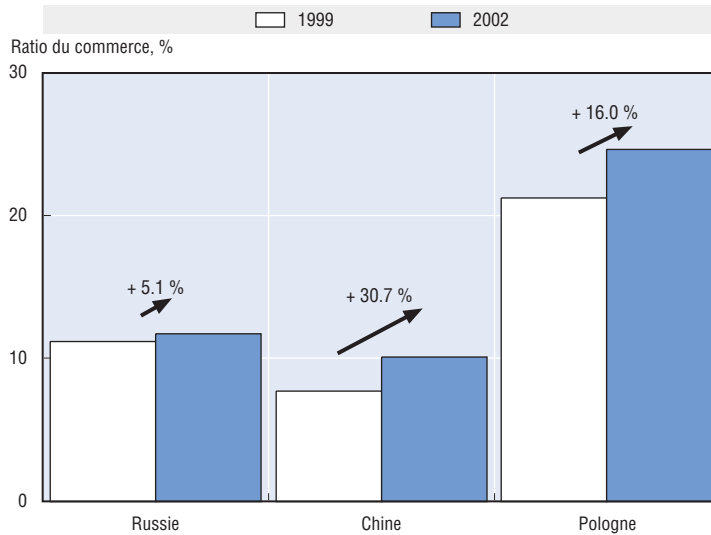
Graphique 4.1. Ouverture au commerce – sélection de pays, 2002



Notes : L'ouverture au commerce est le ratio des importations et exportations totales sur le Produit Intérieur Brut, calculé sur la base de la Parité de pouvoir d'achat (PPA). Les données relatives aux pays de l'OCDE prennent en compte les échanges intracommunautaires.

Source : Banque mondiale, Base de données des perspectives de l'économie mondiale, Base de données statistiques COMTRADE des Nations unies.

Graphique 4.2. **Progression de l'ouverture au commerce en Chine, en Pologne et en Russie**
1999-2002

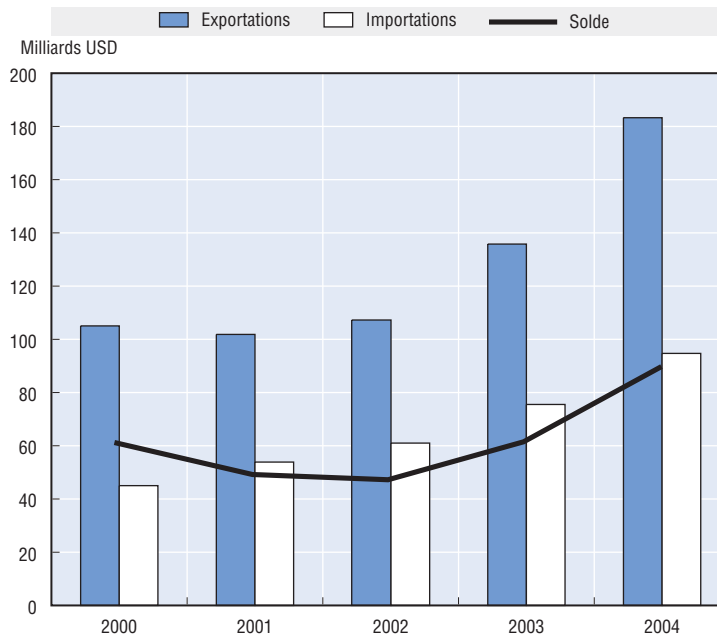


Source : Banque mondiale, Base de données des perspectives de l'économie mondiale, Base de données statistiques COMTRADE des Nations unies.

matériels de transport ont augmenté, mais la part des biens d'investissement a stagné et celle des intrants industriels a même baissé.

Les pays de l'OCDE fournissent maintenant la moitié des importations et reçoivent la moitié des exportations de la Russie. En 2003, les pays membres de l'Union européenne

Graphique 4.3. **Solde du commerce extérieur de la Russie, 2000-2004**



Source : Base de données statistiques COMTRADE des Nations unies.

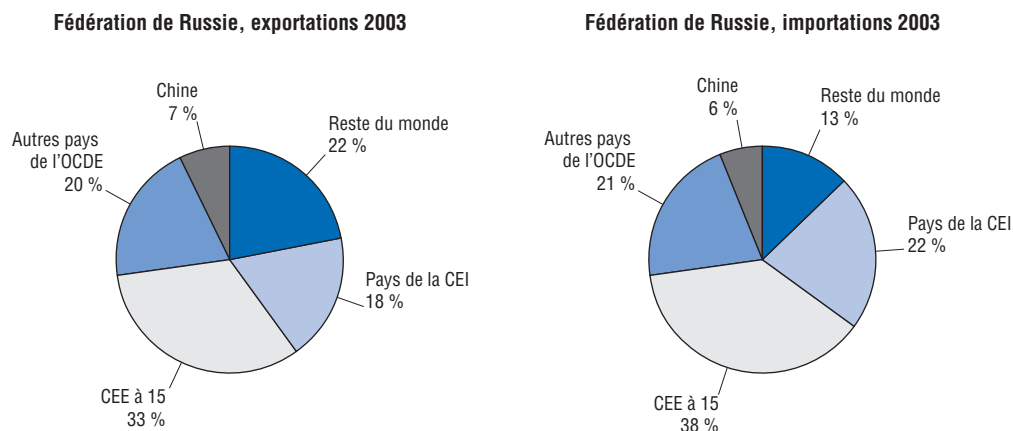
constituaient plus de 60 % de la part des échanges avec l'OCDE et plus de 30 % des échanges totaux de la Russie. À la suite de l'élargissement récent de l'Union européenne, la position de l'Europe comme premier partenaire commercial de la Russie s'est encore renforcée. Un certain nombre d'efforts ont été faits pour favoriser le commerce avec les autres membres de la Communauté d'États Indépendants (CEI), en vain. Ce commerce est tombé de 25 % des échanges totaux de la Russie en 1995 à 20 % en 2003. La Biélorussie et l'Ukraine représentent les trois quarts du commerce de la Russie avec les États qui ont succédé à l'ancienne Union soviétique. La part de la Chine est toujours faible, mais elle augmente (graphique 4.4).

Les échanges de services de la Russie restent bien inférieurs à son potentiel, reflétant une croissance relativement lente du secteur des services au sein de l'économie nationale¹. En 2003, le pays s'est classé au 27^e rang des exportateurs de services avec seulement 0.9 % du total mondial. Les services représentent moins de 11 % du total des exportations russes, contre 19.5 % pour la moyenne mondiale². La balance commerciale russe des services est négative et le déficit n'a fait qu'augmenter, atteignant 10 milliards de dollars en 2003. Les secteurs traditionnels dominent toujours les échanges de services en Russie. Environ 40 % des revenus des exportations de services sont générés par le transport, tandis que près de la moitié des dépenses de services concerne les voyages.

Les performances de la Russie pour attirer vers le pays les investissements directs étrangers ont été décevantes, aussi bien en termes absolus qu'en termes relatifs. Selon les statistiques fournies par l'Office fédéral des statistiques d'État³, les entrées d'IDE ont plus ou moins stagné en 2001-2002 (USD 2.8 milliards par an), puis ont commencé à augmenter en 2003 et ont poursuivi leur croissance en 2004, pour atteindre un record de USD 9.4 milliards. Ce montant reste modeste par rapport en particulier à la Chine, qui attire environ USD 50 milliards d'IDE chaque année. Par habitant, les entrées d'IDE représentaient en 2002 28 USD en Russie, contre 818 USD en République tchèque. À la fin de 2003, les stocks d'IDE à destination de la Russie correspondaient à 12 % du PIB russe, contre par exemple 25 % en Pologne (CNUCED, 2004).

Selon les statistiques russes, les hommes d'affaires britanniques étaient les premiers investisseurs étrangers en 2003 (presque 16 % du total), suivis des Allemands et des Chypriotes (qui représentaient chacun plus de 14 % de l'ensemble). L'importance des IDE

Graphique 4.4. **Structure géographique du commerce russe 2003 (%)**



Source : UN Commodity Trade Statistics Database, COMTRADE.

provenant de Chypre (19 % des IDE cumulés jusqu'à la fin de 2003) montre qu'une grande partie des IDE à destination de la Russie est toujours constituée par le retour de capitaux qui avaient fui le pays. La répartition géographique des IDE à l'intérieur de la Russie est inégale. Le District fédéral central (Moscou et l'oblast de Moscou voisin) absorbe plus de la moitié du total. Le premier bénéficiaire des investissements étrangers (presque 50 % du total en 2004) est traditionnellement le secteur industriel – principalement pétrole et activités extractives – suivi du commerce et des activités de restauration. En 2004, les investissements étrangers dans le secteur financier ont dépassé pour la première fois les 2 %.

L'étroitesse de la base des exportations de la Russie et la faiblesse des performances d'investissement peuvent être dans une certaine mesure imputées à la géographie et à l'héritage soviétique. Mais les retards de restructuration et les déficiences du cadre réglementaire ont aussi joué un rôle de premier plan. Le niveau élevé des prix du pétrole a permis au pays de financer ses besoins d'importation en pleine expansion sans se donner la peine de procéder à une profonde restructuration. L'impact de l'exposition accrue de la Russie au monde extérieur a été atténué par un système juridique et réglementaire inapproprié, l'application imparfaite des règles et la corruption⁴. Le cas russe confirme tout à fait les observations et preuves analytiques précédentes selon lesquelles les économies fortement réglementées ne profitent pas pleinement d'une ouverture accrue et cette exposition peut même accentuer les distorsions⁵. Les réglementations existantes empêchent les ressources financières et humaines disponibles d'aller vers les secteurs les plus compétitifs. Elles entravent la production de biens dans des domaines et des secteurs où les entreprises russes pourraient exploiter leur avantage comparatif. À l'intérieur des secteurs, les obstacles à l'entrée et à la sortie freinent l'expansion d'entreprises efficaces et novatrices. Si la Russie veut bénéficier de tous les avantages des échanges et des investissements libéralisés, elle doit adopter une série complète de réglementations commerciales favorables au marché et à la concurrence.

La Russie a progressivement libéralisé son régime commercial au cours des dix dernières années, dans le cadre de la transformation globale de son économie. La politique commerciale s'est davantage axée sur le marché. Elle a commencé à favoriser la concurrence intérieure et extérieure. Les mesures principales prises jusqu'à présent ont été la libéralisation des prix et des changes et la suppression du monopole du commerce extérieur. La décision de la Russie de rejoindre l'Organisation mondiale du commerce a accéléré le processus de libéralisation et facilité l'harmonisation de la législation commerciale russe avec les principes du commerce international. Toutefois, parallèlement, on a observé une résistance forte et continue de certains groupes d'intérêts sectoriels et d'éléments de l'administration favorable au rôle important de l'État dans l'économie et à une stratégie de substitution des importations.

Une des évolutions les plus importantes du régime commercial de la Russie a été le passage global de l'intervention directe fondée sur les obstacles non tarifaires à l'utilisation des droits de douane comme principal instrument de la politique commerciale. Les droits de douane moyens ont chuté depuis quelques années pour tomber à 10.8 % en 2002 (11.4 % pour l'agriculture et 10.7 % pour l'industrie). Selon certains critères, la structure du tarif douanier russe est maintenant proche de celle des pays de l'OCDE. La part des lignes supportant des droits de douane de plus de 15 % est relativement faible, à 17 % seulement. D'un autre côté, la proportion des lignes à droits de douane zéro est très restreinte (moins de 1 % du total des lignes tarifaires) et bien inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE, qui s'établit à 25 %.

Tableau 4.1. Principaux indicateurs douaniers russes, 2002

Indicateur douanier	En %
Taux de droit moyen	
Toutes lignes	10.8
Agriculture	11.4
Industrie	10.7
Pics tarifaires internationaux	
Toutes lignes	16.9
Agriculture	8.9
Industrie	18.1
Intervalles entre lignes tarifaires (toutes lignes)	
Exemption de droits	0.6
0-5 %	41.3
5-10 %	16.9
10-15 %	24.7
15-20 %	15.8
20-50 %	0.5
> 50 %	0.1
Part des droits <i>ad valorem</i>	
Toutes lignes	85.4
Agriculture	66.3
Industrie	90.5

Notes : Les calculs ont été effectués sur la base du niveau à 6 chiffres du SH pour le tarif national.

Les pics tarifaires internationaux représentent le pourcentage des lignes à taux de droit supérieur à 15 %.

Source : CCNM/TD(2002)4. Régime douanier de la Russie.

Si les droits de douane russes ont fortement baissé au cours de ces dernières années, le régime douanier continue à pâtir d'une transparence et d'une prédictibilité relativement limitées. Un tiers des droits de douane sur l'agriculture et 10 % des droits sur l'industrie ne sont pas appliqués *ad valorem*, ce qui laisse à chaque agent des douanes un grand pouvoir discrétionnaire pour établir les niveaux de droits dans les cas individuels. Un autre grand défaut est l'absence d'engagements internationaux contraignants sur les niveaux de droits de douane, ce qui réduit sensiblement la prédictibilité du régime. Les révisions des droits ont maintenant été limitées à deux fois l'an, mesure très utile à la stabilité. L'adhésion de la Russie à l'OMC constituera le pas décisif dans ce domaine et aidera le gouvernement à résister aux pressions protectionnistes de certaines industries.

En Russie, la réforme douanière a un impact majeur sur les revenus du gouvernement, étant donné que les droits liés au commerce extérieur jouent un rôle fiscal plus important en Russie que dans les pays de l'OCDE. Les droits à l'exportation sur les matières premières et les produits énergétiques se sont élevés à 40 % du total des recettes douanières pendant l'année 2000-2001. La taxe à la valeur ajoutée et les droits à l'importation étaient les deux autres catégories les plus importantes (tableau 4.2). En outre, la plupart des droits de douane sont perçus auprès d'un petit nombre d'entreprises. En 2001, 80 % de tous les droits de douane étaient payés par seulement 1 240 entreprises. Néanmoins, si elle est correctement conçue et appliquée, la réforme douanière peut encore entraîner des recettes plus importantes, comme ce fut le cas de 1989 à 2001. Pendant cette période, un meilleur contrôle du recours aux exemptions et une collecte plus efficace des arriérés ont amélioré les recettes douanières, en dépit de la baisse simultanée des droits à l'importation.

La politique de la Russie en matière d'investissements étrangers a évolué au cours de ces dernières années. Une loi fédérale de 1998 établit la suprématie des accords

Tableau 4.2. **Revenus provenant du commerce extérieur**

Types de taxe	2000	2001
Total des taxes liées au commerce extérieur (en millions de roubles)	358 808	539 851
Dont (en %)		
Droits à l'exportation	45.8	41.6
Droits à l'importation	17.9	19.3
TVA	28.2	29.9
Droits d'accise	2.8	2.5
Redevances douanières et autres paiements	5.1	6.2
Divers	0.2	0.5

Source : The World Bank Customs Project in Russia (Banque mondiale – le projet douanier en Russie), mars 2002.

internationaux dans ce domaine. Le traitement national pour les investisseurs étrangers a été intégré dans le Code civil et confirmé par la loi de 1999 sur les investissements étrangers. Les grands investisseurs étrangers impliqués dans des « projets prioritaires » ont reçu une garantie juridique contre les changements législatifs défavorables qui pourraient intervenir après le début de leurs projets. Cependant, certaines limitations s'appliquent encore à l'entrée et à l'activité des investisseurs étrangers et à leur participation au processus de privatisation.

Lorsque la Russie accédera à l'OMC, elle devra se conformer à l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC). Cet accord interdit les obligations de contenu national, les dispositions d'équilibrage des échanges et les restrictions à l'exportation fondées sur l'obligation d'approvisionner les marchés locaux. Plusieurs lois et réglementations russes sont incompatibles avec le régime des MIC. Parmi elles, citons la loi fédérale sur les Accords de partage de la production, qui stipule que certains équipements doivent être achetés en Russie. Les réglementations actuelles sur les investissements étrangers dans l'automobile présentent quelques exemptions d'importation pour les investisseurs.

Les progrès accomplis par la Russie pour ouvrir ses échanges et réformer son régime commercial depuis dix ans ont été pilotés par les réformes d'ensemble de libéralisation du pays et renforcés par le processus de négociation de l'accession à l'OMC. Ces deux facteurs ont favorisé un recours accru aux instruments traditionnels de la politique commerciale et aux règles du commerce international. L'accession à l'OMC assurera l'ancrage permanent de ces progrès dans la politique commerciale russe, mais de nouvelles mesures sont nécessaires pour réduire les obstacles au commerce et à l'investissement au niveau tant macroéconomique que microéconomique. Dans ce domaine, la réussite dépendra de la capacité des autorités à intégrer l'objectif de l'ouverture des marchés dans le cadre réglementaire national.

Le cadre politique : six principes de base

L'objectif principal de la réforme de la réglementation n'est pas la déréglementation ou la réduction de la réglementation mais des réglementations de meilleure qualité soutenues par des institutions de réglementation bien conçues et fonctionnant de manière satisfaisante. L'OCDE a établi six « principes de réglementation efficiente » afin de guider l'élaboration d'une politique commerciale et de son cadre institutionnel de

réglementation. Ces principes, qui peuvent aussi servir à suivre les progrès des divers pays sont les suivants⁶ :

1. **La transparence de la prise de décisions.** Il faut informer les entreprises et les investisseurs étrangers sur les réglementations commerciales nouvelles ou révisées afin de leur permettre d'évaluer correctement les coûts, risques et opportunités de marché potentiels.
2. **La non-discrimination** signifie l'égalité des opportunités de concurrence entre tous les produits et services, quel que soit leur pays d'origine.
3. **L'absence de restrictions inutiles aux échanges.** Pour poursuivre un objectif légitime, les gouvernements doivent avoir recours à des réglementations qui ne sont pas plus restrictives que nécessaire.
4. **L'utilisation de mesures harmonisées au niveau international.** Pour éviter les coûts supplémentaires résultant de la disparité des normes et des réglementations techniques

Encadré 4.1. **La dimension régionale de la réforme de la réglementation russe**

La Fédération de Russie est composée de 89 « Sujets de la Fédération » : 21 républiques ethniques, 49 *oblasts* (ou provinces), six *krai* (territoires), dix *okrugs* autonomes (districts) et un *oblast* autonome. Les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg sont aussi des sujets de la Fédération.

La Constitution donne la prééminence au gouvernement central pour la réglementation directe du commerce extérieur, y compris le cadre juridique d'un marché unique, les réglementations financières, monétaires et douanières, la politique étrangère et les relations économiques avec l'étranger. Mais elle confère au gouvernement central et aux gouvernements régionaux la responsabilité conjointe de nombreux domaines liés aux échanges, tels que les problèmes de possession, l'utilisation et la gestion du sol, les ressources minières ou l'établissement des principes généraux en matière d'impôts et de prélèvements.

En 2000, pour tenter de contrer ce qui était considéré comme des forces centrifuges dangereuses en Russie, le président Vladimir Poutine créa sept nouveaux districts fédéraux, dirigé chacun par une personne nommée par le président. On a reproché aux districts d'ajouter simplement une nouvelle strate à un système institutionnel et réglementaire déjà complexe. Toujours en 2000, la représentation des sujets de la Fédération à la chambre haute du Parlement a été modifiée. Au lieu des gouverneurs régionaux, qui siégeaient *ex officio*, il existe maintenant deux représentants permanents pour chacun des 89 sujets, l'un étant nommé par l'assemblée régionale et l'autre par l'exécutif. En outre, la part des recettes fiscales de la région a diminué sous le nouveau régime fiscal.

Les fortes tendances décentralisatrices à l'œuvre avant 2000 ont souvent miné les efforts du gouvernement central. Mais le renforcement récent des prérogatives fédérales pourrait entraver les initiatives régionales et diminuer la sensibilité du gouvernement aux situations locales.

En dépit des efforts actuels pour clarifier les responsabilités des différents échelons de gouvernement, les politiques régionales divergent en fait souvent des normes fédérales. Les réglementations ne sont pas toujours appliquées de manière uniforme sur le territoire national. Le manque de transparence et de prévisibilité qui en découle désavantage particulièrement les fournisseurs étrangers.

Source : *Politique commerciale de la Russie : le rôle des autorités locales et régionales*, OCDE, 2003.

d'un pays à l'autre, les États devraient utiliser quand cela est possible et approprié des mesures harmonisées au niveau international.

5. **La simplification des procédures d'évaluation de la conformité.** Les effets négatifs des systèmes d'évaluation de la conformité en double peuvent être réduits grâce à la reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires et des résultats des évaluations de conformité établies dans d'autres pays.
6. **L'application des principes de la concurrence à l'échelle internationale.** L'accès au marché peut être réduit par des actions de réglementation qui ignorent les comportements contraires à la concurrence ou par l'absence de correction des pratiques contraires à la concurrence.

En plus des problèmes généraux de la réforme de la réglementation, la Russie est confrontée à des problèmes spécifiques pour adapter la politique et les réglementations de son commerce régional aux engagements internationaux. Les Russes ont déjà pris des mesures significatives pour définir plus clairement les rôles et les responsabilités des autorités centrales et régionales dans la politique commerciale. Toutefois, ces efforts ne se sont pas toujours traduits par des réglementations concrètes au niveau national. Les entreprises sont encore exposées à l'application inégale de la politique commerciale sur le territoire russe.

La transparence : accès égal pour tous à l'information

La Russie a considérablement progressé vers l'établissement d'un cadre juridique transparent. Les procédures de publication des diverses catégories de lois et leurs délais d'entrée en vigueur sont stipulés par la loi. Les actes du président et du gouvernement, ainsi que les initiatives juridiques prises par les différents ministères, sont publiés dans la « *Parliamentary Gazette* », dans la « *Rossiyskaya Gazetta* » ou dans la revue spécialisée appelée « *Recueil de la législation de la Fédération de Russie* ». Les accords internationaux sont publiés au *Bulletin des traités internationaux*. Une résolution gouvernementale de février 2003 dresse la liste des informations qui doivent être mises à la disposition du public régulièrement et à temps. L'enregistrement des textes juridiques existants au Registre fédéral des actes juridiques a lui aussi amélioré l'accès aux réglementations appliquées au niveau local et régional.

Les autorités russes ont largement utilisé l'Internet pour accroître la transparence. Le principal portail du gouvernement (www.government.ru) fournit des informations générales sur les activités du gouvernement et les avant-projets de législation. Le site Internet du centre scientifique et technologique pour l'information juridique (www.systema.ru) présente les textes des lois fédérales et des autres actes juridiques. Le site de l'Assemblée législative (www.duma.ru) publie les avant-projets de loi et les comptes rendus des débats de la Douma. Plusieurs bases de données en ligne, telles que GARANT, diffusent les lois et les réglementations en anglais, mais elles sont généralement accessibles non pas gratuitement, mais sur une base commerciale. Les étrangers à la Fédération de Russie bénéficient du même droit d'accès aux avant-projets de législation et de réglementation que les citoyens russes.

Les hommes d'affaires ont constaté une nette amélioration de la disponibilité des informations. Plus de 40 % des répondants à une enquête menée en 2004 pour l'OCDE sur le monde des affaires⁷ ont déclaré que l'accès à l'information ne « posait pas de problème »

ou ne constituait qu'un « problème mineur ». Les répondants travaillant en dehors de Moscou ont toutefois été plus critiques.

Un des éléments essentiels de la transparence de la législation est la mesure dans laquelle les parties intéressées à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement sont impliquées dans le processus d'élaboration des lois. En Russie, la participation du secteur privé – sans parler des entreprises étrangères – au processus d'élaboration des lois n'est pas encore chose courante. (Le secteur privé, y compris les investisseurs étrangers, a toutefois été associé à la préparation de la nouvelle loi sur les changes.) Cependant, le manque de consultations institutionnalisées entre l'administration et les parties intéressées ne signifie pas que des entreprises ou des secteurs spécifiques ne sont pas à même d'influer sur le contenu des lois qui les concernent. Les discussions en coulisse, l'exercice d'influences politiques et même la corruption peuvent servir à modifier les propositions de lois et de réglementations. Le risque constitué par des groupes ou des entreprises ayant des appuis politiques pourrait être limité au minimum par l'instauration de procédures de consultation préalables officielles et normalisées englobant les acteurs représentatifs et importants. En Russie, cela exigera un changement radical de l'attitude de l'administration, qui n'a pas encore abandonné ses habitudes de secret et de défiance vis-à-vis de l'extérieur.

À l'heure actuelle, le seul acte législatif fédéral qui établisse un mécanisme détaillé de consultations obligatoires et systématiques du public avant l'introduction de nouvelles réglementations est la loi fédérale sur la « Réglementation technique ». Elle stipule que les avant-projets de réglementations techniques doivent être mis à la disposition des parties intéressées et débattus publiquement. Le responsable de l'avant-projet doit établir un résumé des commentaires collectés et le présenter sur demande à la Douma d'État ou à tout autre organisme ayant le dernier mot en la matière. La période de discussion publique ne doit pas être inférieure à deux mois.

La loi fédérale n° 164-FZ sur « les principes fondamentaux des réglementations d'État concernant le commerce extérieur », adoptée en décembre 2003, recommande aussi de consulter les parties intéressées dont les intérêts économiques peuvent être affectés par la législation proposée. Les méthodes et modalités de ces consultations doivent être décidées par les autorités exécutives concernées. La loi récente sur les douanes mentionne la consultation préliminaire des différentes parties sur les propositions de changement des réglementations douanières. Il demeure qu'à l'heure actuelle, le principe des consultations préalables sur les propositions de législation et de réglementation n'est pas appliqué systématiquement et les modalités concrètes de ces consultations sont généralement laissées à l'appréciation des autorités. Le projet de plan d'application du programme fédéral de réforme administrative pour 2005 envisage le renforcement des procédures de consultation menées par les autorités.

Les négociations de la Russie avec l'OMC ont contribué à améliorer la transparence et les procédures de consultation. Les règles de l'OMC ont amené les autorités russes à codifier les procédures de publication et d'enregistrement de la législation actuelle. Elles ont aussi entraîné des initiatives pour développer les consultations avec toutes les parties intéressées et mettre en place un dialogue politique régulier entre l'exécutif et le pouvoir législatif. L'influence décisive de l'OMC dans ces domaines est démontrée par le fait que le ministère du Développement économique et du Commerce est devenu un des principaux

moteurs de l'établissement de consultations à divers niveaux. Cela a été notamment le cas pour la préparation du programme « Russie en ligne ».

Les ambiguïtés et les failles qui ternissent toujours le cadre juridique et réglementaire russe rendent d'autant plus nécessaires des procédures d'appel appropriées et efficaces. Souvent, il n'existe pas de directives administratives. Ou bien, elles sont fréquemment si complexes qu'elles donnent lieu à des interprétations variées, à une application lacunaire et à une paperasserie qui fait perdre beaucoup de temps.

Les organisations et les citoyens étrangers peuvent faire appel de tout acte des autorités russes et notamment des violations de leurs droits dus à un manque de transparence ou d'accès au texte des réglementations. Le Code de procédure civile, entré en vigueur en février 2003, prévoit une large gamme de procédures d'appel devant la Cour suprême, à propos des actes juridiques du président, des chambres de l'Assemblée fédérale et des autres organismes fédéraux. Les motifs incluent la violation des droits, libertés et intérêts légitimes des personnes physiques et des organisations. Les affaires peuvent concerner les réglementations douanières ou les allégations de protectionnisme. Une loi fédérale spéciale stipule que les litiges commerciaux impliquant une entité étrangère doivent être réglés devant une cour d'arbitrage internationale.

Néanmoins, près de la moitié des 307 entreprises ayant répondu à l'enquête menée en 2004 par l'OCDE ont estimé que les procédures d'appel et d'arbitrage constituaient un problème « sérieux » ou « très sérieux ». Maintenant que les dispositions permettant de résoudre les conflits entre l'administration et les entités privées sont inscrites dans la loi, il faut les faire fonctionner dans la pratique. Cela dépendra en grande partie de l'octroi aux agences concernées de ressources humaines et techniques suffisantes.

La transparence est aussi une exigence fondamentale dans les procédures relatives à l'attribution des marchés publics. Les entreprises étrangères recherchent particulièrement la transparence en ce qui concerne leur accès possible aux contrats de marchés publics, les limites sectorielles, les seuils applicables et les dispositions relatives au contenu local. La loi pertinente (loi fédérale n° 97-FZ du 6 mai 1999) impose des obligations de transparence pour la publication des offres. Les résultats des offres doivent être publiés au plus tard 20 jours après la déclaration de l'attributaire. L'organisateur de l'appel d'offres doit expliquer sa décision dans les 30 jours qui suivent la réception d'une demande d'explications. La loi prévoit aussi la possibilité de faire appel. Cependant, plus de 40 % des répondants à l'enquête menée en 2004 par l'OCDE sur les entreprises ont jugé les informations sur les appels d'offres « insuffisantes » et « mal à propos ». Les informations pertinentes semblent encore plus difficiles à obtenir en dehors de Moscou.

La non-discrimination : un concept clé

La non-discrimination est le concept qui sous-tend les deux principales obligations du commerce international : la clause de la nation la plus favorisée, selon laquelle les biens et les services originaires de tous les pays doivent être traités à égalité et le principe du traitement national, d'après lequel les biens et services étrangers sont traités à égalité avec leurs équivalents nationaux. Les membres de l'OMC doivent respecter ces deux principes. Toutefois, le principe de la non-discrimination réglementaire va encore plus loin. Il cherche à garantir que les réglementations nationales offrent des opportunités égales à tous les biens et services similaires, quelle que soit leur origine.

La Russie maintient un certain nombre de restrictions sur la propriété et la participation étrangères, en particulier dans le domaine des activités minières et d'industries de services telles que les banques, les assurances, les médias, l'aviation, les transports intérieurs et les télécommunications. Ces restrictions comprennent des plafonds sur la propriété étrangère, des exigences séparées en matière de licences, l'interdiction de fournir certains services et des critères spéciaux de détermination de la solvabilité des investisseurs étrangers.

En plus de restrictions sectorielles spécifiques, les entreprises étrangères peuvent être directement ou indirectement affectées par certaines lois générales. Au titre du nouveau Code foncier, les étrangers peuvent acheter en Russie des terres non agricoles, mais ne peuvent pas posséder de terres agricoles. Ils peuvent louer des terres agricoles pendant au maximum 49 ans. Certaines autres lois, qui ne visent pas expressément les entreprises étrangères, peuvent rendre leurs activités plus difficiles. Par exemple, la loi sur les changes récemment adoptée a fortement libéralisé les changes et la plupart des contrôles restants s'appliquent aussi bien aux entreprises d'origine nationale qu'aux entreprises d'origine étrangère. La réduction récente intervenue en décembre 2004 des cessions obligatoires de recettes d'exportation en devises, qui est passée de 25 à 10 %, est bienvenue également pour les opérateurs étrangers. D'autres mesures, ostensiblement destinées à contrôler la fuite des capitaux, pourraient être aussi particulièrement gênantes pour les négociants étrangers, telles que le « système de réserve », au titre duquel les résidents doivent dans certains cas déposer jusqu'à 100 % de la valeur de certaines transactions pendant une durée pouvant aller jusqu'à un an. La sévérité des lois sur les faillites et l'inefficacité des tribunaux traitant des questions de dettes peuvent aussi freiner les activités des entreprises étrangères en Russie. En général, les investisseurs étrangers observent qu'ils sont souvent moins gênés par des mesures explicitement discriminatoires que par la complexité des réglementations et leur application souvent incohérente par les fonctionnaires régionaux et locaux.

Comme de nombreux autres gouvernements, les autorités russes aident, à différents niveaux de l'administration et à des degrés divers, les entreprises nationales. Cette pratique aboutit à une discrimination entre producteurs de produits similaires. Les mesures discriminatoires incluent l'octroi de subventions à certains producteurs nationaux, souvent des industries en cours de restructuration. L'industrie houillère, par exemple, a grandement bénéficié de ces subventions. Les subventions prennent diverses formes : transferts directs d'espèces à partir du budget national ou des budgets nationaux, crédits, taux d'imposition spéciaux, remises et crédits d'impôts et approvisionnements en énergie subventionnés. Le gouvernement est toutefois en train de préparer une loi qui sera, selon ses dires, totalement compatible avec l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires.

De nombreuses pratiques officieuses et réglementations promulguées par les organismes subnationaux opèrent aussi une discrimination à l'encontre des entreprises étrangères et parfois entre les entreprises nationales. Les agents régionaux des douanes, par exemple, usent d'un très grand pouvoir discrétionnaire lors de la détermination des classifications et des évaluations douanières. En conséquence, différents taux de droits de douane sont perçus pour le même produit selon l'endroit. La formulation vague des lois sur les licences permet aux entreprises ayant des relations et des appuis politiques de les interpréter au détriment des concurrents plus petits et plus faibles.

Le gouvernement a entrepris un vaste effort d'harmonisation des lois nationales, régionales et locales et pris des mesures pour empêcher les fonctionnaires subnationaux de les appliquer de manière discriminatoire. Les étrangers peuvent désormais faire appel des décisions du ministère du Développement économique et du Service fédéral Antimonopoles, les deux principaux organismes chargés de garantir l'application uniforme de la politique économique sur l'ensemble du territoire russe.

La législation russe actuelle exerce une discrimination à l'égard des fournisseurs étrangers dans le domaine des marchés publics. Les entreprises étrangères ne peuvent faire des offres que si la production des biens et des services dont l'État a besoin est « absente ou économiquement inefficente » en Russie. Lorsque des entreprises étrangères et russes font des offres concurrentes, les entreprises nationales bénéficient d'une « préférence de prix » de 25 %. Comme dans les autres domaines, le principal défi des marchés publics est d'aligner les législations locales et régionales sur la législation nationale. De nombreux gouvernements régionaux exercent une discrimination non seulement à l'encontre des entreprises étrangères mais aussi des entreprises des autres régions. Pour remporter un contrat d'approvisionnement avec la ville de Moscou, une entreprise non moscovite doit présenter une offre inférieure d'au moins 10 % à l'offre la plus basse d'une entreprise locale⁸. Une nouvelle loi fédérale sur « La passation des commandes pour la livraison de biens, la réalisation de travaux et la fourniture de services pour les besoins de l'État et des municipalités », actuellement en préparation, devrait améliorer la conformité des lois et pratiques russes avec l'Accord de l'OMC sur les marchés publics.

En principe, les accords commerciaux préférentiels constituent une dérogation à la clause de la nation la plus favorisée, mais les membres de l'OMC peuvent conclure de tels accords s'ils se conforment aux dispositions pertinentes de l'OMC. En particulier, l'OMC demande aux pays concluant un accord commercial de fournir des informations sur cet accord aux pays tiers dont les intérêts commerciaux pourraient être affectés.

Tableau 4.3. Principaux accords et traités commerciaux régionaux signés par la Russie

Traité	Signataires	Date
Accords bilatéraux de libre-échange	Russie, tous les membres de la CEI, ex-République de Yougoslavie	Avril 1994
Accords d'Union douanière (AUD), transformés plus tard en un Accord unique sur l'établissement d'une Communauté économique eurasienne	Russie, Biélorussie, Kazakhstan, République kirghize, Tadjikistan	Janvier 1995 (AUD) Octobre 2000 (CEE)
Union économique	Russie, Biélorussie	Janvier 1995
Traités bilatéraux en matière d'investissement	Jusqu'en 2004, la Russie avait signé des traités bilatéraux en matière d'investissement avec 56 pays, dont 24 pays de l'OCDE, 6 pays du sud-est de l'Europe, 5 États de la CEI, plusieurs pays en développement et la Chine. Seuls la moitié environ de ces traités ont été ratifiés.	
Accord de partenariat et de coopération	Russie, tous les membres de l'Union européenne, y compris les nouveaux entrants	Juin 1994
Traité sur la Charte de l'énergie	51 pays. La Russie a signé le traité en 1994 mais ne l'a pas encore ratifié.	
Organisation de coopération de Shangai	Russie, Chine, Kazakhstan, République kirghize, Tadjikistan, Ouzbékistan	Juin 2001

La Russie a conclu une série d'accords et de traités commerciaux préférentiels. Un traitement tarifaire préférentiel est accordé aux partenaires de la Russie au sein de la CEI et à l'ex-République fédérale de Yougoslavie. L'Union douanière existant précédemment avec la Biélorussie, le Kazakhstan, le Tadjikistan et la République kirghize a été transformée en 2000 pour devenir la Communauté économique eurasienne. Des négociations parallèles en cours entre la Russie et la Biélorussie visent la création d'une union économique entre les deux pays. La Russie octroie aussi un traitement tarifaire préférentiel à certains pays en développement dans le cadre de son système national de préférences. Les responsables russes qui négocient avec l'OMC ont entrepris de rendre ces accords conformes à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et à l'Accord général sur le commerce des services.

Les accords commerciaux préférentiels entre la Russie et ses partenaires de la CIS, dont les adhésions se chevauchent et dont les dispositions manquent de clarté, n'ont pas réussi à relancer ou même à maintenir le commerce et les flux d'investissement régionaux. Parallèlement, le commerce dans cette région a pâti de nombreux obstacles aux échanges et problèmes d'infrastructures qui auraient été mieux traités grâce à la coopération régionale, des mesures de facilitation des échanges et l'harmonisation des réglementations.

Les restrictions inutiles aux échanges : un mal évitable

En dépit d'efforts indiscutables pour s'attaquer aux obstacles administratifs et aux obstacles affectant les entreprises, l'action de la Russie pour éviter les restrictions inutiles aux échanges n'est pas encore satisfaisante. Les entreprises nationales et étrangères se plaignent souvent de la complexité inutile des réglementations relatives aux affaires. L'application trop stricte et très variable des règles est endémique au niveau régional et local. Les réglementations douanières et sanitaires entraînent des inspections et des contrôles longs et pesants. Parallèlement, dans des domaines tels que les droits de propriété intellectuelle, la législation est insuffisante et son application médiocre. Le perfectionnement des réglementations en matière de douanes et de facilitation des échanges est essentiel pour améliorer l'environnement des échanges et de l'investissement en Russie.

Les initiatives pour réduire les barrières administratives et les obstacles aux échanges

Le gouvernement s'est explicitement attaqué aux problèmes de la réforme réglementaire dans son programme de débureaucratisation et dans le Programme à moyen terme de développement économique et social pour 2002-2004. De nouvelles lois sur les inspections, l'octroi de licences, l'enregistrement et les réglementations techniques ont été introduites dans le cadre des mesures de débureaucratisation. La loi fédérale sur le commerce extérieur, longtemps attendue, et la réforme de l'administration ont aussi des conséquences importantes sur le climat des affaires.

La loi de 2001 sur la Protection des personnes morales et les chefs d'entreprises pris à titre individuel limite les inspections planifiées des entreprises à une fois tous les deux ans. Bien que la loi n'impose pas de limites sur les inspections non planifiées, elle spécifie les procédures régissant leur instauration. Elle limite la durée des inspections à un mois (deux mois dans les cas spéciaux). Une enquête du Centre russe de la recherche économique et financière (CEFIR) menée en collaboration avec la Banque mondiale montre que le nombre

d'inspections a baissé de 21 % après l'introduction de la loi⁹. Cependant, de fortes disparités persistent selon les régions. Dans les *oblasts* de Moscou et de Saint-Petersbourg, dans le *krai* de Primorsky et dans la région de Samara, le nombre d'inspections a en fait augmenté.

La loi de 2002 sur l'octroi de licences pour certaines activités a diminué le nombre d'activités soumises à licence et allongé la durée des licences pour la faire passer de trois à cinq ans. La loi a aussi réduit les frais de licences. L'enquête menée par le CEFIR et la Banque mondiale montre que la situation dans le domaine des licences s'est améliorée. Les conditions sur le terrain sont meilleures, mais des rapports indiquent que certaines autorités émettent encore des licences « illégitimes », c'est-à-dire des autorisations qui ne sont plus réclamées par la loi. Les frais demandés étaient aussi en moyenne plus élevés que ceux stipulés par la nouvelle loi. Comme dans presque tous les autres domaines, les progrès sont très variables d'une région à l'autre.

Une nouvelle loi sur l'enregistrement est entrée en vigueur en juillet 2002 et a mis en place « une fenêtre unique » pour l'enregistrement des nouvelles entreprises et raccourci le délai de la procédure d'un mois à cinq jours. Les enquêtes du CEFIR et de la Banque mondiale indiquent que les procédures sont effectivement devenues plus simples et plus rapides, mais aussi plus onéreuses. Un nouveau régime fiscal simplifié pour les petites et moyennes entreprises a été introduit en janvier 2003 et semble fonctionner correctement. Cependant, là comme ailleurs, l'impact des nouvelles lois faiblit progressivement et les différences d'une région à l'autre restent considérables.

Les trois étapes de l'enquête du CEFIR et de la Banque mondiale ont démontré que la perception du climat des affaires s'est améliorée. Un des indicateurs parlants à cet égard est que les répondants commencent à considérer la concurrence comme un problème grandissant. « Pour la première fois dans l'histoire de la transition russe », a noté le CEFIR dans son évaluation, « les entreprises ont commencé à percevoir la concurrence comme un problème plus sérieux que les réglementations officielles ».

Les deux enquêtes menées sur les entreprises par l'OCDE en 1995 et 2004¹⁰ confirment ces tendances générales et fournissent quelques points de vue supplémentaires intéressants. La transparence, la prédictibilité et l'accès à l'information se sont améliorés en 2004 par rapport à l'enquête précédente de 1995. Les infrastructures nécessaires aux activités des entreprises, en particulier dans le domaine des télécommunications, sont davantage disponibles. Cependant, la situation se révèle moins favorable dans les régions – notamment en termes d'accès aux crédits bancaires et aux moyens de transport. Parmi les entreprises ayant répondu en 2004, 72 % considèrent toujours que l'excès de paperasserie constitue un problème « sérieux » ou « très sérieux », alors que 62 % jugent les programmes de soutien aux petites et moyennes entreprises insuffisants et inefficaces.

Problèmes douaniers

Les pratiques « grises » abondent dans le commerce extérieur russe et sont de toute évidence à l'origine d'une partie des fuites de capitaux. Elles sont toutefois extrêmement difficiles à quantifier. Pour tenter d'estimer l'ampleur des mauvaises pratiques liées aux douanes, les données douanières russes, fournies par l'Office douanier de l'État, ont été comparées aux statistiques commerciales de l'OCDE et de la Biélorussie, du Kazakhstan, de la Moldavie et de la Chine. Les quantités et les valeurs de 35 catégories d'exportations et de

89 catégories d'importations ont été examinées sur la période 1995-2000. Les principales conclusions sont les suivantes¹¹ :

- Les divergences sont beaucoup plus importantes pour les importations de la Russie que pour ses exportations. De 1996 à 2001, la Russie a déclaré des importations cumulatives de USD 124 milliards auprès de 15 grands partenaires commerciaux, tandis que ses partenaires déclaraient, quant à eux, des exportations de USD 175 milliards. En termes absolus, les plus grands écarts s'observent entre les chiffres russes et les chiffres allemands, la différence étant de USD 14 milliards sur cinq ans. De grandes divergences ont été aussi notées avec la Turquie, la Belgique, la Chine et la Corée.
- Globalement, l'écart en matière d'exportations n'était que de USD 5.5 milliards au total entre 1996 et 2001, mais ce chiffre cache de grosses disparités selon les périodes et les pays.
- La sous-estimation des importations de la Russie est surtout prononcée pour les produits alimentaires, suivis par l'habillement, particulièrement en provenance de Turquie et de Chine et les produits pharmaceutiques.
- L'analyse des chiffres concernant les exportations russes est plus difficile, à cause des conditions spéciales relatives aux échanges énergétiques et aux statistiques disponibles (qui excluent les marchandises en transit ou les biens importés à titre temporaire). Néanmoins, l'analyse statistique fait apparaître une sous-estimation systématique de la valeur de plusieurs catégories d'exportations, en particulier le nickel et le cuivre et le poisson congelé. Dans cette dernière catégorie, la Russie n'a déclaré que 18 % de la valeur annoncée par ses partenaires.

Cette analyse montre que les négociants russes ont très bien réussi à ne pas payer de droits de douane. Dans certains cas, il pouvait simplement s'agir d'éviter des retards très longs dans les procédures douanières. On estime que 20 % seulement des importations russes sont correctement enregistrées, 10 % relevant de la fraude et 70 % tombant dans la catégorie des pratiques « grises ». Les deux principales méthodes pour réduire les frais de douane consistent à sous-estimer la quantité ou le prix ou les deux ou alors à déclarer le produit importé dans une catégorie assujettie à des droits de douane plus faibles. L'« assentiment » des autorités douanières est souvent nécessaire et en général dûment rémunéré.

La pratique courante consistant à déclarer les produits importés dans la mauvaise catégorie pourrait être freinée si la Russie avait davantage recours à des droits de douane *ad valorem* statutaires qu'à une combinaison de taux *ad valorem* et de taux spécifiques à tel ou tel produit. Les exportations frauduleuses et les remboursements suspects de TVA pourraient être réduits par un meilleur échange d'informations entre les douanes et les autorités fiscales. Les problèmes existants doivent être traités par une réforme plus vaste. Les sanctions pour corruption doivent être augmentées, tout comme les rémunérations et les possibilités de formation des agents des douanes.

Le nouveau Code des douanes, entré en vigueur en janvier 2003, représente un progrès considérable dans l'harmonisation des procédures douanières russes avec les pratiques internationales, en particulier les principes de l'OMC et ceux de la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers conformément aux normes de la Convention de Kyoto révisée. Le nouveau Code clarifie les règles et pratiques existantes et définit les prérogatives des différentes administrations. Par le passé, l'Office douanier de l'État émettait un certain nombre d'ordonnances, d'instructions

et de directives *ad hoc* pour remédier aux nombreuses ambiguïtés ou failles juridiques de la législation générale. Cette prérogative de l'Office douanier fédéral l'autorisant à interpréter les lois a été abolie et les arrêtés appropriés ne peuvent maintenant être pris que par le gouvernement.

Le Code intègre plusieurs des principes de « réglementation efficace » de l'OCDE :

- **Transparence de la prise de décisions.** Le Code demande aux agents des douanes de faciliter l'accès du public aux informations relatives aux changements de réglementations qui ne sont pas encore entrés en vigueur. Les agents doivent répondre aux demandes d'information des importateurs et des exportateurs, y compris les négociants étrangers.
- **Non-discrimination.** Le Code charge les agents de grade supérieur de garantir la conformité avec la loi des décisions des agents de grade inférieur. Il interdit aux autorités régionales et locales d'interférer dans les affaires douanières et explicite les procédures d'appel des décisions relevant du domaine des douanes.
- **Absence de restrictions inutiles aux échanges.** Le Code simplifie et rationalise les procédures de dédouanement et réduit le délai de dédouanement de dix à trois jours. Il interdit aux agents d'exiger des documents supplémentaires non prévus par le Code. Il permet aux négociants de fournir certaines informations après la fin du processus de dédouanement.
- **Utilisation de mesures harmonisées au niveau international.** Le code demande que soient utilisées les classifications des produits de base acceptées au niveau international.
- **Reconnaissance mutuelle des méthodes de réglementation.** Le Code invite les agents des douanes à conclure des accords avec les organismes étrangers sur la reconnaissance mutuelle des documents douaniers. Les procédures relatives aux contrôles douaniers doivent être basées sur les normes et pratiques internationales, telles que le recours à l'analyse des risques.

Le nouveau Code des douanes et les réglementations annexes abordent les contradictions antérieures des procédures douanières russes avec les exigences correspondantes de l'OMC. En particulier, un terme a été mis à l'application de droits de douane indûment élevés qui ne reflètent pas le coût véritable des services fournis et à l'utilisation de méthodes arbitraires dans les procédures d'évaluation en douane. Le nouveau cadre juridique, qui est désormais conforme à l'Article VII du traité du GATT, apporte donc de grandes améliorations au régime douanier russe. Toutefois, son succès définitif dépendra de son application effective.

Pour améliorer la perception des droits de douane, les pratiques illégales et grises doivent être réduites. Les exemptions à l'importation, qui s'appliquaient à 9 % du total des importations en 2000 doivent être examinées avec soin, en particulier dans l'oblast de Kaliningrad. Les efforts accomplis pour collecter les arriérés de droits de douane doivent être poursuivis et des moyens doivent être trouvés pour mieux traiter les plaintes concernant les remboursements de la TVA. Les retards longs et imprévisibles doivent être éliminés. La documentation exigée est trop détaillée et les chargements sont toujours inspectés individuellement. L'amélioration de l'analyse et de la gestion des risques devrait permettre aux inspecteurs de se concentrer sur les cas à hauts risques.

La réforme de la réglementation doit s'accompagner d'une réforme institutionnelle. L'administration des douanes russe n'est pas un organisme unique, mais un conglomerat d'entités juridiquement indépendantes. Son siège comptait en 2003 2 150 employés et plus de 60 000 agents travaillaient dans sept directions régionales, 141 bureaux et 670 postes de douanes. L'ensemble de l'institution a besoin d'être rationalisée et les fonctions des divers niveaux hiérarchiques doivent être mieux définies. Il faut procéder à un réexamen complet des rémunérations et des primes, ainsi que des activités d'enseignement et de formation. La Russie doit adopter les directives de la Déclaration d'Arusha du Conseil de coopération douanière concernant l'éthique douanière.

L'administration russe des douanes doit encore développer une culture de « service ». Le premier pas dans cette direction serait d'améliorer les consultations avec les négociants, en particulier les consultations préalables sur les nouvelles réglementations douanières. Ces consultations pourraient être menées au sein d'institutions existantes telles que le Conseil consultatif pour la politique douanière ou le Conseil consultatif sur les investissements étrangers (FIAC), qui possède un groupe de travail sur l'Amélioration des procédures douanières. L'adoption de procédures de règlement des conflits et de mécanismes d'appel efficaces pour les affaires douanières est aussi indispensable.

Problèmes de facilitation des échanges

L'accession de la Russie à l'OMC ne lui permettra de s'intégrer que partiellement sur les marchés mondiaux tant qu'elle ne disposera pas des transports et de la logistique nécessaires pour soutenir la croissance des échanges. Les questions de facilitation des échanges sont devenues beaucoup plus importantes pour les gouvernements et les entreprises sur le plan tant national qu'international. Au sens large, la facilitation des échanges recouvre les procédures douanières, les transports et les autres aspects de la logistique entrant dans les transactions du commerce extérieur. Un certain nombre d'analyses récentes ont cherché à déterminer les coûts et les avantages généraux de la facilitation des échanges¹². Certaines autres études dépassent les problèmes expressément abordés dans le contexte des négociations avec l'OMC et adoptent une perspective étendue aux entreprises pour évaluer les performances des différents pays, en utilisant divers « indices de logistique » qui ont aussi été établis pour la Russie¹³.

Des études de marché réalisées en Russie et dans une sélection d'autres pays en 1997 et 2003 ont mesuré le délai d'exécution entre la réception d'une commande et sa livraison ainsi que les coûts d'entreposage et de distribution pour les produits alimentaires, les produits pharmaceutiques et les produits de haute technologie. En 1997, les coûts russes étaient les plus élevés dans toutes les catégories parmi les neuf pays étudiés. Non seulement la Russie obtenait de moins bonnes performances que tous les pays de l'OCDE, mais elle se classait également loin derrière les trois États baltes. Les faiblesses russes étaient dues à des goulets d'étranglement dans chaque composante de l'indice de logistique. Par exemple, ses coûts d'entreposage étaient six fois supérieurs à ceux du Danemark, le premier du classement, et deux fois supérieur à ceux des pays baltes. En 2003, les performances relatives de la Russie s'étaient même détériorées, reflétant des coûts de transport élevés, des délais d'exécution plus longs et imprévisibles et des niveaux de stocks et des coûts d'entreposage plus élevés.

Des méthodes similaires peuvent être utilisées par les entreprises pour sélectionner leurs partenaires commerciaux; elles mesurent divers éléments entrant dans le prix final d'un produit, dont les droits, les taxes et les frais de transport et de stockage. L'utilisation

d'un indice de ce type pour analyser par exemple le coût final de machines et de pièces détachées livrées au Danemark à partir de la Russie, de la Pologne, de l'Italie et de l'Estonie montre que, même lorsqu'un produit russe était au départ le moins cher, il est devenu le plus onéreux pour le consommateur final lorsque tous les coûts supplémentaires ont été pris en compte. Dans ce cas précis, les frais de transport représentaient près du tiers des coûts initiaux du produit russe, contre 11 à 14 % dans les autres pays étudiés. Même si cet exemple peut constituer un cas spécifique, il montre que les frais de transport et les autres coûts de logistique peuvent considérablement réduire la compétitivité des produits russes, qui ont déjà plus de difficultés à respecter les spécifications des consommateurs.

Des procédures commerciales longues, imprévisibles et onéreuses gênent les exportateurs et les consommateurs russes ainsi que les négociants étrangers. Les coûts de transport et de logistique deviennent difficiles à anticiper. Les coûts du capital et les niveaux de stocks augmentent et les entreprises sont amenées à prendre diverses dispositions alternatives pour faire face à des retards et des pertes imprévisibles, qui rendent les produits importés plus onéreux pour les consommateurs russes.

À la lumière des réformes accomplies avec succès dans d'autres pays, la Russie pourrait envisager plusieurs mesures pour améliorer le cadre de la facilitation de ses échanges :

- Sensibiliser davantage le public et les entreprises à l'importance de la facilitation des échanges en établissant un programme stratégique pour les infrastructures et les services de soutien au commerce.
- Élaborer une série d'indicateurs de facilitation des échanges et de logistique; conduire des exercices d'évaluation comparative pour apprécier les conditions prévalant actuellement en Russie; fixer un calendrier et des objectifs chiffrés pour améliorer les performances du pays.
- Encourager la coopération entre le public et le privé en créant un Comité national de facilitation des échanges et des transports, qui comprendrait des représentants du gouvernement et des entreprises. Les entreprises étrangères travaillant en Russie doivent aussi être représentées. Ce comité serait consulté avant l'introduction des lois et des réglementations et pourrait proposer des initiatives spécifiques pour améliorer l'environnement des transports et de la facilitation des échanges.

La Russie devrait aussi envisager d'adopter la méthode de l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR) utilisée dans un certain nombre de pays. L'AIR est un processus systématique destiné à quantifier les résultats et les coûts attendus d'une réglementation donnée. Elle fournit aussi des informations sur les mesures alternatives qui pourraient accomplir la tâche sans introduire des restrictions inutiles aux échanges. Elle peut être utilisée pour calculer l'impact des réglementations sur l'ouverture des marchés – déterminer si la réglementation proposée ne restreindrait pas l'entrée sur le marché, les activités des entreprises ou la concurrence. Des évaluations au moyen de l'AIR des restrictions aux échanges que pourraient entraîner les nouvelles mesures sont réalisées régulièrement en Corée, au Danemark, aux États-Unis, en Hongrie, au Mexique et aux Pays-Bas¹⁴.

Mesures harmonisées au niveau international et procédures d'évaluation de la conformité

L'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce et l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires reconnaissent que les normes techniques et sanitaires peuvent inutilement faire obstacle aux échanges et ils recommandent aux États de ne pas les utiliser comme des formes déguisées de protection. L'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce conseille aux États d'avoir recours, lorsque cela est approprié et possible, aux normes harmonisées au niveau international. Dans les négociations d'accession de la Russie, ses partenaires de l'OMC lui ont recommandé de réformer ses normes nationales pour les rendre conformes à l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et au Code de bonnes pratiques qu'il contient.

Encadré 4.2. La loi sur les réglementations techniques et les principes de l'OCDE

La loi, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, reflète certains « principes de réglementation efficiente » de l'OCDE :

- En matière de transparence, la loi introduit un mécanisme détaillé de discussion publique des projets de réglementations techniques. Le responsable du projet doit le publier et assurer son accès à toutes les parties intéressées, transmettre les commentaires écrits éventuels à l'office national des normes et organiser une discussion publique. L'office national des normes doit publier un avis d'approbation ou expliquer les raisons de ne pas le publier. Les réglementations techniques acceptées selon cette procédure entrent en vigueur au plus tôt six mois après la publication officielle.
- À propos de la non-discrimination, l'Article 7 stipule que les règles techniques doivent être appliquées indépendamment du pays ou du lieu d'origine du produit. La loi ne restreint pas la participation des entreprises étrangères aux consultations préalables aux nouvelles normes et réglementations techniques.
- En ce qui concerne les restrictions inutiles aux échanges, la loi déclare que les réglementations techniques ne doivent pas être utilisées pour faire obstacle aux activités des entreprises au-delà du degré minimum nécessaire pour que la loi atteigne son objectif.
- Pour l'utilisation des normes reconnues au niveau international, la loi stipule que les normes internationales doivent être utilisées entièrement ou en partie pour élaborer les réglementations techniques. Selon l'Article 12, les normes internationales doivent être utilisées pour mettre au point les normes nationales, sauf quand les normes internationales n'arrivent pas à prendre en compte les spécificités russes : climatiques, géographiques, techniques et autres.
- En ce qui concerne la reconnaissance des mesures réglementaires des autres pays, l'Article 30 prévoit que les documents garantissant la conformité et les marques de conformité, ainsi que les tests et mesures réalisés dans d'autres pays, peuvent être reconnus conformément aux traités internationaux de la Russie.
- À propos de l'application des principes de concurrence, l'Article 3 stipule qu'un des principes de la réglementation technique est d'éviter de restreindre la concurrence pour l'accréditation et la certification. Selon l'Article 18, le but de l'évaluation de conformité est de permettre la libre circulation des marchandises à travers toute la Russie et de favoriser la coopération et les échanges internationaux.

Plusieurs accords régionaux vont plus loin que les recommandations assez générales contenues dans les accords multilatéraux. Par exemple, pour un certain nombre de pays d'Europe centrale, l'adoption des réglementations techniques, normes et procédures d'évaluation de la conformité de l'UE a sensiblement facilité et accéléré l'abandon de leurs réglementations et normes techniques nationales en faveur des équivalents au niveau international. L'initiative de la CEAP représente aussi une approche innovante pour résoudre le problème des normes et réglementations techniques spécifiques dans différents pays. La Russie pourrait étudier ces expériences et envisager de renforcer la coopération sur les problèmes de normes avec ses principaux partenaires commerciaux.

La nouvelle loi fédérale russe sur les Réglementations techniques constitue une étape importante dans l'abandon du modèle passé, caractérisé par des normes obligatoires et une tolérance très limitée à l'égard des normes internationales. La loi s'oriente vers un système beaucoup plus souple et axé sur le marché qui respecte les pratiques internationales. Les parties intéressées ont été consultées lors de la préparation de la loi; parmi elles, citons IBM, Siemens et la Chambre de commerce des États-Unis. La loi prévoyant une mise en place étalée sur sept ans, il faudra un peu de temps pour pouvoir évaluer ses effets.

Selon les informations fournies par les autorités russes, la Fédération de Russie appliquait en 2003 environ 40 % des normes internationales mises au point par l'Organisation internationale de normalisation. On trouve la meilleure couverture sectorielle dans l'automobile (100 %), les machines-outils (74 %), la construction navale (65 %) et l'informatique (60 %). Dans quelques secteurs, tels que l'aviation et la technologie spatiale, les normes internationales ne sont appliquées qu'à 5 %, voire moins.

Bien que les lois russes indiquent clairement qu'il est souhaitable d'adopter les normes internationales, la mise en œuvre de ces objectifs est en pratique plutôt lente et inégale. Le principal élan qui changera la situation viendra sans doute du secteur privé, notamment parce que ses intérêts commerciaux seront probablement affectés directement par l'élargissement de l'UE, qui a étendu aux principaux partenaires commerciaux du pays la conformité avec un ensemble unique de normes. Les consultations obligatoires sur les nouvelles normes et réglementations techniques sont la meilleure garantie de voir les intérêts des entreprises pris en compte.

Quelques politiques possibles pour l'avenir

La Russie négocie toujours son accession à l'OMC et est encore en train d'intégrer complètement dans son régime commercial les règles multilatérales fondamentales qui sont à la base des principes de réglementation efficiente pour l'ouverture des marchés. L'objectif premier et principal de la Russie est donc d'achever ses négociations avec l'OMC. Une fois que le pays est membre de l'OMC, il peut envisager de nouvelles politiques pour mieux intégrer les principes de réglementation efficiente de l'OCDE dans son cadre réglementaire.

Pour améliorer la transparence du cadre réglementaire national, les autorités russes devraient envisager de :

- Continuer à diffuser des informations sur le cadre réglementaire, en utilisant au maximum l'Internet; avoir recours aux associations professionnelles, dont les Chambres de commerce étrangères en Russie, comme relais pour atteindre les entreprises;

impliquer dès le début les parties concernées – y compris les négociants et investisseurs étrangers – dans le processus d'élaboration des lois.

- Créer des organismes consultatifs, qui seraient gérés par les ministères, les agences ou les services fédéraux et incluraient d'autres secteurs de l'administration ainsi que des représentants des associations professionnelles et des entreprises individuelles. Consulter ces organismes avant d'introduire de nouvelles réglementations et peut-être les impliquer si possible dans l'évaluation des effets de ces réglementations.

Pour éliminer les aspects discriminatoires de l'environnement réglementaire, les autorités russes devraient envisager de :

- Supprimer les restrictions s'appliquant encore aux négociants et investisseurs étrangers, y compris les limitations de la propriété étrangère dans certains secteurs, les procédures de permis spéciaux pour les seuls étrangers et les restrictions à l'emploi d'étrangers par des entreprises étrangères.
- Poursuivre l'harmonisation de la politique commerciale fédérale et régionale et assurer son application unifiée sur l'ensemble du territoire russe. Formuler les mesures réglementaires d'une manière claire et simple afin d'éliminer les possibilités d'interprétations diverses. Mettre à temps les réglementations à la disposition des différents niveaux de gouvernement.
- Évaluer les accords préférentiels existants, en particulier ceux conclus avec les pays membres de la CEI. Centrer les efforts sur le développement de la coopération régionale dans les domaines des normes techniques, des exigences réglementaires et de la facilitation des échanges.

Pour réduire les restrictions inutiles aux échanges, les autorités russes devraient envisager de :

- Faire de l'analyse d'impact de la réglementation un élément habituel du processus de préparation des nouvelles réglementations. Utiliser ce type d'analyse pour évaluer l'impact des réglementations sur le commerce et envisager des démarches alternatives.
- Surveiller régulièrement l'impact des mesures réglementaires sur le climat des affaires. Veiller à ce que les réglementations soient complètement appliquées, non seulement dans les semaines et les mois qui suivent leur introduction, mais aussi à long terme.
- Maintenir le rythme du programme de débureaucratization et réduire encore la paperasserie.
- Achever l'harmonisation des procédures d'évaluation en douane avec les règles de l'OMC. Rationaliser et simplifier les réglementations douanières pour éviter des interprétations divergentes de la part des fonctionnaires locaux. Accorder à l'administration des douanes un soutien financier et technique suffisant. Promouvoir une démarche de « service au client » dans l'administration douanière. Communiquer régulièrement avec les utilisateurs du service au moyen de comités consultatifs.
- Accroître la prise de conscience par le public de l'importance des problèmes de facilitation des échanges. Lancer des programmes avec objectifs pour améliorer les infrastructures et les services liés aux échanges. Mettre au point une série d'indicateurs de commerce et de logistique, puis fixer des objectifs spécifiques pour l'amélioration des performances.

Afin de promouvoir l'utilisation des normes internationales et la reconnaissance des mesures équivalentes adoptées par d'autres pays, les autorités russes devraient envisager de :

- Veiller à ce que la nouvelle loi fédérale sur la réglementation technique soit entièrement appliquée, en particulier en ce qui concerne les exigences de consultation obligatoire du public avant l'adoption de nouvelles normes et de recours accru aux normes internationales.
- Renforcer le personnel et les ressources techniques de l'organisme national de normalisation. Avoir plus largement recours aux normes internationales pour mettre au point les normes nationales. Renforcer la coopération sur les normes et les réglementations techniques avec les principaux partenaires commerciaux de la Russie.
- Réduire la complexité et les coûts de la procédure d'évaluation de conformité. Développer les capacités nationales d'accréditation. Promouvoir la reconnaissance de l'équivalence des résultats des procédures d'évaluation de conformité réalisées dans d'autres pays.

Afin d'appliquer les principes de la concurrence au niveau international, les autorités russes devraient envisager :

- D'intégrer le principe d'ouverture des marchés dans les procédures du Service fédéral antimonopoles. Accroître la participation des autorités antimonopole à l'élaboration de la politique commerciale, en particulier dans les domaines des droits de douane et des activités antidumping.

Les performances décevantes de la Russie pour attirer les investissements directs étrangers peuvent encore être améliorées. Bien que le rôle principal des autorités soit d'améliorer l'environnement d'ensemble de l'économie et des entreprises, il est aussi important de rationaliser les efforts et de s'attacher plus spécifiquement aux intérêts et aux préoccupations des investisseurs étrangers existants et potentiels en Russie. En plus des missions traditionnelles consistant à défendre les politiques suivies et à favoriser une perception positive du pays en tant que destination des investissements étrangers, les autorités devraient centraliser les informations sur les opportunités d'investissements étrangers et les procédures d'établissement des entreprises. Comme dans beaucoup d'autres pays, ces services, accompagnés d'une aide pour les procédures d'approbation, pourraient être proposés au travers d'un « guichet unique ».

Jusqu'à présent, la Russie n'a créé qu'un nombre limité d'agences nationales de réglementation pour superviser les activités de secteurs spécifiques. Lorsqu'on conçoit ces agences et définit leurs fonctions, il est important de garantir leur indépendance à l'égard du gouvernement comme des secteurs qu'elles supervisent. Du point de vue de la politique des échanges, il est essentiel d'établir une coopération étroite et régulière entre les régulateurs, les autorités de la concurrence et les décideurs chargés de la politique commerciale. Cette coopération pourrait faire beaucoup pour assurer la cohérence mutuelle des différentes politiques et rendre les réglementations et leur application plus favorables aux échanges.

Notes

1. Selon les statistiques officielles russes, les services représentent près de 60 % du PIB, soit un niveau relativement proche de celui des pays de l'OCDE. Toutefois, la prise en compte des pratiques de fixation de prix de transfert en usage en particulier chez les compagnies pétrolières et gazières russes (qui vendent leur production à un prix peu élevé à leurs filiales commerciales,

principalement pour des raisons fiscales) modifie considérablement la distribution sectorielle du PIB russe. La part des services tombe à 38 % du PIB, tandis que la contribution au PIB du secteur énergétique et de l'industrie augmente en proportion. Voir Rapport sur l'économie russe, Banque mondiale, février 2004.

2. OMC, *Statistiques du commerce international 2004*, novembre 2004.
3. On observe de grandes divergences dans les statistiques russes. Les chiffres indiqués par la Banque centrale de Russie, fondés sur la balance des paiements, sont en général plus faibles que ceux fournis par l'Office fédéral des statistiques d'État qui utilise les statistiques douanières et des questionnaires spéciaux. En 2003, l'écart dans les statistiques était particulièrement important : selon la Banque centrale, les IDE se montaient à USD 1.1 milliard contre USD 6.7 milliards enregistrés par l'Office fédéral des statistiques d'État (*Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement de la Fédération de Russie : Progrès et enjeux de la réforme*, OCDE, 2004).
4. Babetskii I., O Babetskaia – Kukharchuk et M. Raiser (2003), *How deep is your trade? Transition and international integration in Eastern Europe and the former Soviet Union*, Document de travail de la BERD n° 83, novembre.
5. Bolaky B., Freund C. (2004), *Échanges, réglementation et croissance*, Document de travail de la Banque mondiale n° 3255, mars.
6. Les principes de réglementation efficiente de l'OCDE pour l'ouverture des marchés ont été jugés par les décideurs de la politique des échanges comme indispensables aux échanges axés sur le marché et aux réglementations favorables à l'investissement. Ils reflètent les principes de base qui étaient le système multilatéral des échanges [voir TD/TC/WP (2002)25/FINAL : Intégration de l'ouverture des marchés dans le processus de réglementation : caractéristiques des pratiques observées dans les pays de l'OCDE].
7. L'enquête-entreprises sur l'environnement des affaires en Russie commandée par l'OCDE a été réalisée au début de 2004 par M. Tibor Opela (de l'Institut d'État de Moscou pour les relations internationales). Les résultats détaillés de cette enquête sont disponibles dans le document OCDE TD/TC/NME(2004)8 : Évolution récente de l'environnement des entreprises en Russie.
8. OCDE (2003), *Politique commerciale de la Russie : le rôle des autorités locales et régionales*, pp. 65-66.
9. Les résultats des trois étapes du Suivi des obstacles administratifs au développement des petites entreprises en Russie sont disponibles sur le site Internet du Centre pour la recherche économique et financière (CEFIR) : www.cefir.ru.
10. Les enquêtes-entreprises de l'OCDE sur les obstacles aux échanges en Russie ont été réalisées en 1995 et 2004 à partir d'un questionnaire similaire. Pour plus de détails sur l'échantillon et les résultats de l'enquête de 2004 voir TD/TC/NME (2004)8 : Évolution récente de l'environnement des entreprises en Russie.
11. V.M. Zhukovskaya, I.N. Trofimova et N.T. Chertko (2003). Flux d'exportation et d'importation de la Fédération russe – Comparaison de données entre les statistiques douanières de la Fédération de Russie et les statistiques commerciales de l'OCDE. Miméo (en russe), préparé pour l'OCDE par l'Institut de l'économie mondiale et des relations internationales, Académie russe des sciences (IMEMO), Moscou.
12. Voir par exemple Wilson John S., Catherine L. Mann et Otsuki Tsunehiro (2004), *Évaluation des avantages potentiels de la facilitation des échanges : une perspective globale*, The World Bank policy Research Working Paper 3224, TD/TC/WP(2004)4 : Les réformes de facilitation des échanges au service du développement : Études de cas par pays.
13. Plus de détails sur la méthodologie utilisée et des estimations pour la Russie et d'autres pays sont fournis dans le document TD/TC/NME (2004)7 : Les enjeux de la facilitation des échanges en Russie : le point de vue des entreprises.
14. Document de travail de l'OCDE sur la politique des échanges n° 9 : Réforme réglementaire et ouverture des marchés : Comprendre les liens pour améliorer les performances économiques; TD/TC/WP(2002)21/FINAL : Les échanges et la réforme de la réglementation : Aperçu des examens des pays de l'OCDE et autres analyses.

Chapitre 5

La réforme des chemins de fer*

* Pour plus d'informations, voir la publication *Réforme de la réglementation des chemins de fer en Russie* disponible sur le site www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

Le rapport intitulé *Réforme de la réglementation des chemins de fer en Russie*¹ a été établi par la Conférence européenne des ministres des Transports dans le cadre du programme d'examen de la réglementation de l'OCDE. Il procède à une analyse détaillée de l'évolution du programme de réforme de la réglementation entrepris par les autorités russes dans le domaine du secteur ferroviaire. Les conclusions et recommandations formulées dans ce rapport, mis à jour au début de 2005, sont reproduites ici, en même temps que les chapitres introductifs consacrés au marché ferroviaire russe, au plan de réforme des chemins de fer lancé par les autorités et aux grands défis qui se posent dans le domaine de la réglementation. Le lecteur se référera au rapport complet pour des informations plus détaillées.

Introduction

La Russie dispose du réseau ferroviaire le plus important au monde, après celui des États-Unis, et de l'un des réseaux les plus intensément utilisés. Il développe une longueur totale de 85 800 km. 32 000 km sont à double voie, 41 600 km sont électrifiés et 11 400 km appartiennent à des chargeurs. La Russie occupe la troisième place en termes de tonnes/km, après les États-Unis et la Chine, et la quatrième en termes de voyageurs/km, après la Chine, l'Inde et le Japon. Elle n'est devancée que par la Chine en termes de densité de trafic, et occupe la seconde place, *ex aequo* avec le Canada, en termes de distance moyenne parcourue par mouvement de marchandises. La part détenue par les chemins de fer russes dans le transport de marchandises, à l'échelle nationale, n'est égalée nulle part ailleurs. La part du trafic de voyageurs y est en revanche faible si on la compare aux normes internationales. Le rapport des voyageurs/km aux kilomètres totaux parcourus est de 10 %, alors qu'aux États-Unis il est de 1 %, en Chine de 20 % et dans l'UE de 50 %.

Quel que soit le critère utilisé, y compris les capacités techniques et de gestion, le réseau ferroviaire russe appartient aux grands réseaux ferroviaires mondiaux. Il constitue un atout d'une importance énorme pour l'économie russe. Tant les autorités soviétiques que russes se sont appuyées sur le réseau ferroviaire pour soutenir le développement régional, et en particulier le développement de l'industrie de base en Sibérie. Au fil du temps, « rapprocher Vladivostok de Moscou » est devenue une des principales missions dévolues au système.

Les chemins de fer sont tout à fait vitaux pour la Russie en raison de l'éloignement des villes et de la rigueur du climat, rendant impraticables pendant un certain temps une grande partie des routes du territoire. Les façades européenne et asiatique du réseau sont assez différentes. Le transport routier concurrence de plus en plus le train en Russie d'Europe, mais cette évolution n'est sans doute pas appelée à se répéter sur la façade asiatique, beaucoup moins peuplée.

Le réseau ferroviaire national constitue le plus important monopole de la Russie. Il emploie 1.2 million de salariés et ses actifs nets représentent EUR 50 milliards (soit environ 8 % du total des actifs nets de la Russie). En 1999, les chemins de fer produisaient 5 % des

revenus de l'État fédéral et représentaient sans doute une part analogue des revenus des collectivités régionales et locales. Ils y apportaient ainsi la contribution la plus importante de tous les secteurs économiques, dépassant même celle du gigantesque monopole gazier Gazprom. Les bénéfices réalisés dans le trafic marchandises permettent de compenser les pertes encourues dans le trafic voyageurs.

Tableau 5.1. **Contribution des chemins de fer aux recettes publiques**

En millions de roubles

	1998	1999	2000	2001	2002
Recettes de l'État fédéral	302 386	611 710	1 056 000	1 593 978	2 204 726
<i>Dont produit de l'impôt</i>	<i>235 984</i>	<i>509 507</i>	<i>915 552</i>	<i>1 460 398</i>	<i>2 035 598</i>
Recettes des autorités régionales et locales	nd	nd	789 888	1 512 850	1 896 943
<i>Dont produit de l'impôt</i>	<i>311 300</i>	<i>493 100</i>	<i>647 295</i>	<i>884 568</i>	<i>1 088 980</i>
Recettes totales des pouvoirs publics	nd	nd	1 845 888	3 106 828	3 921 669
Versements des chemins de fer aux autorités publiques	42 932	62 268	60 534	74 205	95 843
Sommes versées au budget fédéral	8 273	15 486	17 238	27 372	26 196
<i>Part des recettes budgétaires fédérales</i>	<i>3 %</i>	<i>3 %</i>	<i>2 %</i>	<i>2 %</i>	<i>1 %</i>
Autres transferts à l'État fédéral	10 892	14 546	n.d.	n.d.	n.d.
Sommes versées aux autorités régionales	11 048	14 168	19 194	22 712	31 421
<i>Part des recettes budgétaires régionales et locales</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>2 %</i>	<i>2 %</i>	<i>2 %</i>
Autres transferts aux autorités régionales	1 827	3 520	n.d.	n.d.	n.d.

Source : Ministère des Finances et chiffres communiqués par le MPS.

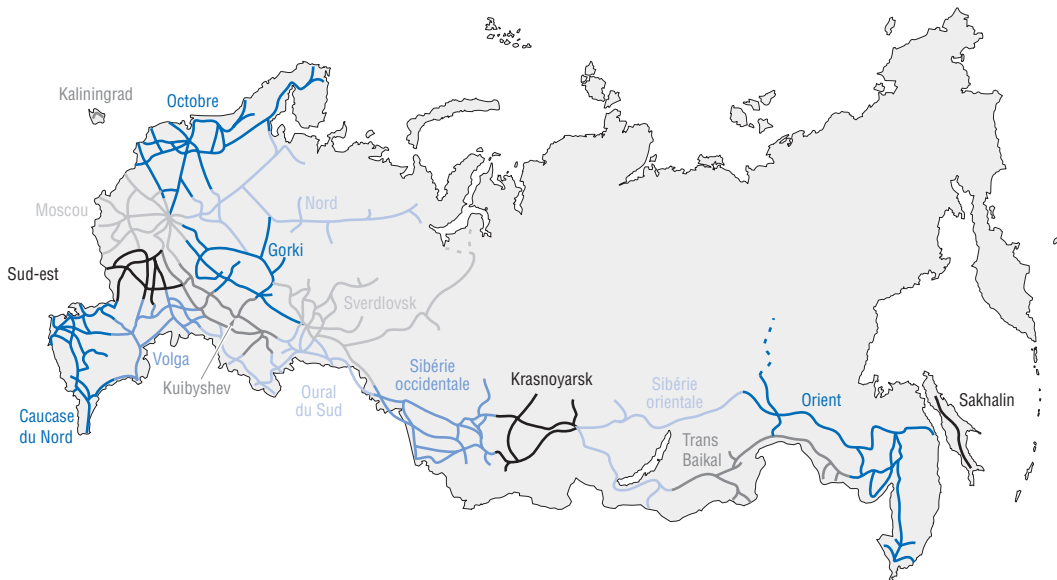
Les chemins de fer ont toujours constitué un outil important de la politique de développement régional et ont ainsi épaulé le développement des industries de base en Sibérie. Ils ont également joué un rôle de premier plan dans la politique industrielle de la Russie. Les usines qui transforment des matières premières de faible valeur, mais dont les coûts de transport sont élevés, bénéficient de taux de fret avantageux. Le poids de ces subventions est supporté par les producteurs de marchandises à plus haute valeur ajoutée, en particulier les produits importés et les produits et matières premières destinés à l'exportation. Le système de tarification ferroviaire protège également les voyageurs à faible revenu, tels que les retraités et les étudiants. La moitié des voyageurs qui utilisent les trains de banlieue bénéficient d'une ristourne sous une forme ou sous une autre. La réforme ferroviaire est donc étroitement liée aux réformes à entreprendre dans d'autres domaines clefs de l'action gouvernementale.

Les chemins de fer de la fédération de Russie sont principalement détenus et exploités par la société RZhD OAO (РЖД OAO), une société par actions détenue par l'État. L'entreprise est verticalement intégrée : elle gère les infrastructures et exploite des services de marchandises et de voyageurs. Les actifs de l'entreprise ferroviaire, évalués à 50 milliards d'euros, ont été transférés en septembre 2003 du ministère des transports ferroviaires (MPS) vers RZhD, qui a été portée sur les fonds baptismaux le 1^{er} octobre 2003. Le président et le comité de direction de RZhD rendent des comptes à un conseil d'administration présidé par le vice Premier ministre et composé de représentants de haut rang du ministère des Finances, des Transports et du Développement économique et du Commerce, de l'office fédéral antimonopoles, de l'agence fédérale de gestion du patrimoine public ainsi que de représentants des services administratifs du gouvernement et du président². En vertu de l'acte constitutif de la société, au maximum un quart des membres du conseil d'administration peuvent être issus du comité de direction. Actuellement, seul le président

de RZhD siège au conseil d'administration. Le ministère des chemins de fer a été fusionné avec le ministère des transports en mars 2004. Les chemins de fer sont subdivisés en 17 entités régionales, dont les directeurs dépendent directement du président de RZhD. Les chemins de fer ont également exploité les réseaux de métro de 1975 à 1992, date à laquelle ceux-ci ont été transférés aux municipalités.

Aux chemins de fers fédéraux s'ajoutent encore quelque 8 000 km d'embranchements appartenant à des entités ferroviaires industrielles qui ont été détachées de MPS entre 1992 et 1995 et ensuite cédées, généralement aux entreprises industrielles desservies par ces lignes. Ces entreprises, au nombre de 100 à 120, possèdent leurs propres locomotives et wagons et acheminent des marchandises au départ des grandes lignes ferroviaires pour environ 5 000 clients. Un petit nombre d'autres grands conglomérats industriels ont construit leurs propres embranchements³. Une part croissante du parc de wagons ferroviaires est détenue par ces conglomérats et par quelques autres grands clients ferroviaires (14 % en 2003). Dans la plupart des cas, l'activité ferroviaire de ces entreprises industrielles répond uniquement à leurs propres besoins de transport et n'ont pas pour vocation de commercialiser des services de fret sur le marché libre.

Graphique 5.1. Les chemins de fer russes en 2003



Source : Louis S. Thompson, Banque mondiale.

Tableau 5.2. Principaux indicateurs financiers

		Euros	Part du total	Source
Emplois dans le secteur primaire d'activité, 2001	1.2 million		2 %	Statistiques russes
Investissements, 2001	Rb 123.9 milliards	5 milliards		Arthur Andersen
Actifs nets RZhD (valeur de remplacement des actifs immobilisés), 2003	Rb 1 500 milliards	50 milliards	8 %	RZhD

Sources : *Transports et communications 2002* et *Annuaire statistique russe 2002*, Office statistique russe; rapport d'audit, Arthur Andersen, 2002.

Marchés de transport

Bien que la route transporte six fois plus (en tonnes) de marchandises que les chemins de fer, ceux-ci représentent 80 % des tonnes/km totales réalisées sur le marché du transport terrestre. À l'est de l'Oural, les chemins de fer détiennent un quasi monopole dans le transport de marchandises. En revanche, en Russie d'Europe, le transport routier de marchandise a pris à son compte 40 % des tonnes/km en 2001, et la part détenue par la route augmente encore grâce à l'amélioration du réseau routier. La navigation intérieure ne représente que 5 % des tonnes/km transportées et ne devrait pas voir sa part augmenter. Le trafic ferroviaire de marchandises est important pour le commerce international étant donné qu'il dessert les ports russes.

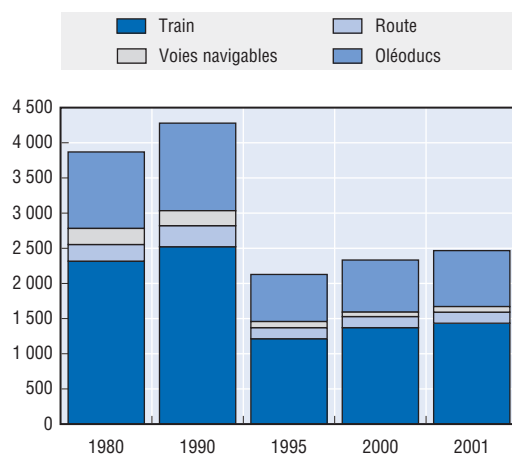
Au niveau national, les trains et les métros totalisent plus ou moins le même nombre de voyageurs/km que les autobus et les tramways. Les services ferroviaires constituent un maillon indispensable des transports publics dans les grandes villes, sans pour autant dominer véritablement le marché, hormis dans quelques zones urbaines, telles que Moscou. Sur les marchés urbain et suburbain, le transport ferroviaire assure un tiers des voyageurs/km, bien qu'il ne transporte que 3 % de l'ensemble des voyageurs. Dans l'un et l'autre cas, le transport par autobus détient la part la plus importante.

Sur le marché des transports intérieurs interurbains et à longue distance, le rail représente 70 % des voyageurs/km réalisés. Les crises qui ont frappé le secteur du transport aérien ont limité ses capacités concurrentielles, mais les tarifs aériens ont fortement chuté par rapport à la recette moyenne. Les compagnies aériennes devraient en principe être à même d'occuper un segment plus important du marché aérien et ferroviaire, qui atteint aujourd'hui les 20 %.

Il n'existe aucun chiffre officiel concernant l'usage de la voiture. Toutefois, le taux de motorisation augmente à un rythme soutenu de 9 % par an. On compte actuellement 170 voitures pour 1 000 habitants, soit le tiers du taux de motorisation atteint en Europe occidentale. Selon les prévisions, les voitures en circulation devraient augmenter de 65 % dans les dix ans à venir⁴.

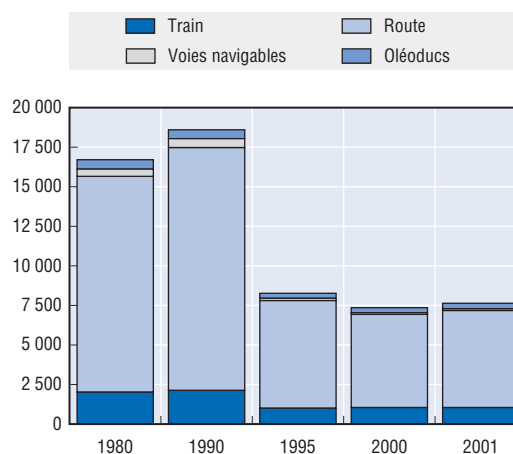
Graphique 5.2.a. **Transport de marchandises**

En milliards de tonnes/km



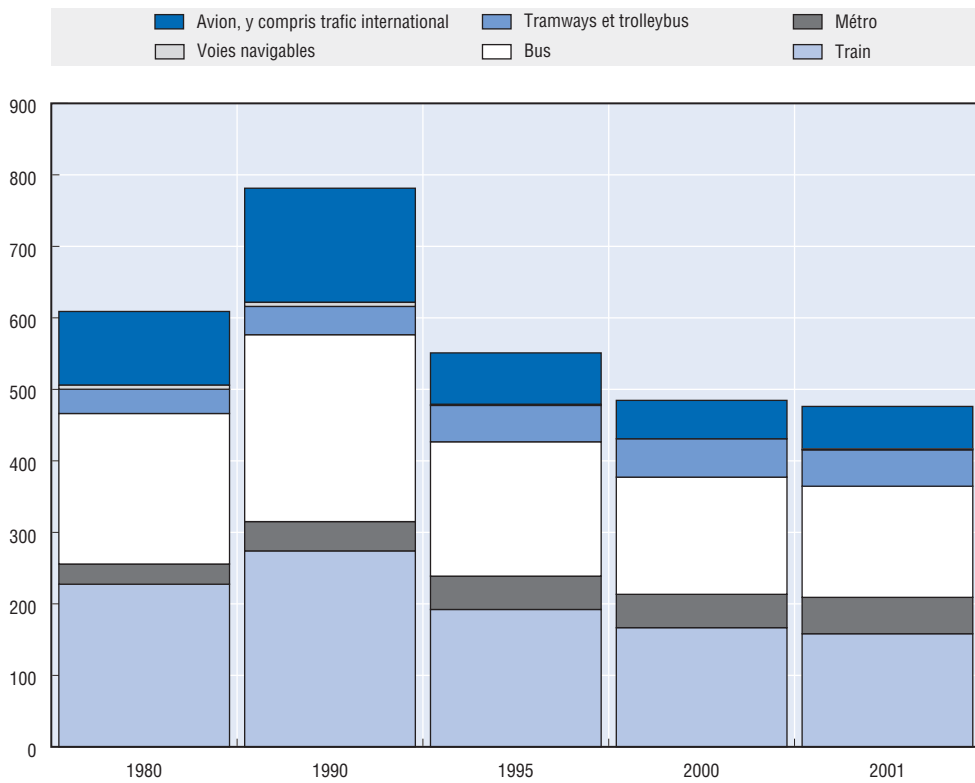
Graphique 5.2.b. **Transport de marchandises**

En millions de tonnes



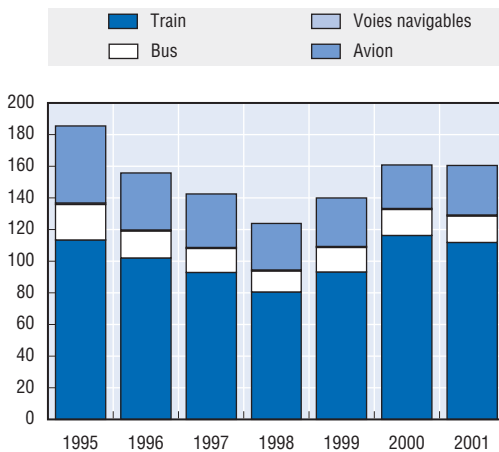
Source : *Transport in Russia 2002*, Office statistique russe.

Graphique 5.3. **Transport de voyageurs, en milliards de voyageurs/km**

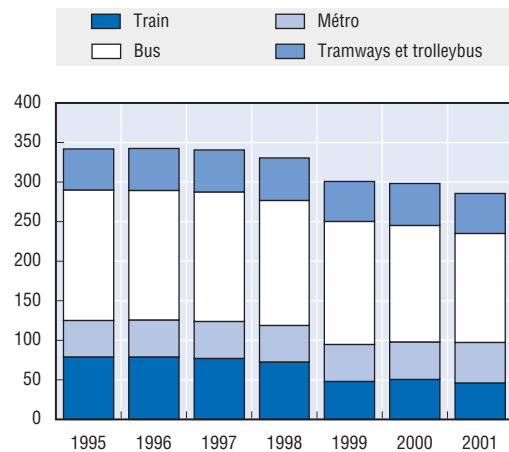


Source : *Transport in Russia 2002*, Office statistique russe.

Graphique 5.4.a. **Transports interurbains**
En milliards de v/km



Graphique 5.4.b. **Transports urbains et de banlieue**
En milliards de v/km



Source : *Transport in Russia 2002*, Office statistique russe.

Les prévisions de l'évolution future des marchés de transport sont notoirement hasardeuses, en particulier dans un environnement dans lequel la réforme de la réglementation bat son plein. Le comportement adopté par les entreprises pour répondre aux pressions et opportunités qui se font jour sur un nouveau marché sera probablement très différent de celui des pouvoirs publics. Compte tenu de ces avertissements, un certain nombre de scénarios sont présentés ci-dessous.

Dans le trafic marchandises, le ministère des Transports estime que le rail arrive au plus haut degré d'efficacité dans le transport à moyenne et longue distance des matières premières et du transport massif de produits industriels entre les usines et les ports. Les flux de fret actuels sont pour une large part influencés par la structure des tarifs réglementés, qui impose des tarifs beaucoup plus bas dans le transport à longue distance de matières premières, plutôt que dans le transport de biens manufacturés de grande valeur. RZhD calcule que les bas tarifs pratiqués dans le trafic de vrac permettent tout juste de couvrir les coûts marginaux, même s'il n'apparaît pas clairement qu'il en sera encore ainsi lorsque les outils d'estimation des coûts des entreprises, dès qu'ils auront été peaufinés, permettront d'analyser les données en fonction d'un environnement davantage axé sur les forces du marché et s'appuyant sur les normes IAS. La Russie doit s'atteler en priorité absolue à l'adaptation des modèles de coûts appliqués au trafic de fret, tant en ce qui concerne la gestion du fret qu'à des fins réglementaires. À mesure que s'intensifie la concurrence exercée par le transport routier, il sera de plus en plus difficile pour le segment du fret ferroviaire – le plus rentable – de continuer à financer, par le jeu des subventions croisées, les services voyageurs. La capacité des chemins de fer à s'adapter à cette pression déterminera, en grande partie, le mode d'évolution des marchés du fret ferroviaire à moyen et long termes.

Dans le trafic voyageurs, la concurrence exercée par le transport aérien devrait, comme indiqué précédemment, se renforcer sur la longue distance. Sur les plus petites distances, la suprématie du rail est subordonnée à l'octroi de subventions en faveur des services de banlieue majoritairement déficitaires. Les subventions croisées en provenance du fret ont jusqu'à présent permis de maintenir ces services. Dans la mesure où la concurrence exercée par le transport routier diminue les revenus disponibles, une pression croissante s'exercera pour supprimer des services, à moins que les pouvoirs publics mettent en place des mécanismes permettant de dégager d'autres ressources, par le jeu de la fiscalité et des transferts financiers explicites⁵. Dans certains cas, mais pas dans tous, les autobus pourraient offrir les mêmes services à un moindre coût. Le taux de motorisation croissant aura une incidence majeure sur ce marché, de même que les politiques d'urbanisme et la tarification de l'usage, par les automobilistes, du réseau routier.

Les investissements routiers constitueront un facteur de plus en plus important pour la concurrence à l'égard des chemins de fer, tant dans le trafic marchandises que dans le trafic voyageurs interurbain à courte et moyenne distances. Entre 1995 et 2000, les investissements routiers ont atteint en moyenne USD 7 milliards par an, ce qui représentait en 2002 environ 1.5 % du PIB (après avoir culminé à 3.5 % du PIB), mais ces investissements ont été largement neutralisés par la croissance du nombre de véhicules. Les investissements sont les plus urgents au niveau des rocades urbaines, les villes s'étant le plus souvent développées le long d'axes routiers radiaux. Le plus gros investissement de ces dernières années a été l'achèvement de l'autoroute transsibérienne, dont l'ultime tronçon en Extrême-Orient a été mis en service en 2004.

Tableau 5.3. Réseau routier de la Fédération de Russie, 2002

Longueur totale du réseau	902 000 km
<i>Dont :</i>	
Routes privées (production de gaz, de bois, etc.)	330 000 km
Routes nationales	47 000 km
Routes à 2 x 2 voies	3 000 km
Autoroutes et routes de niveau équivalent	1 000 km

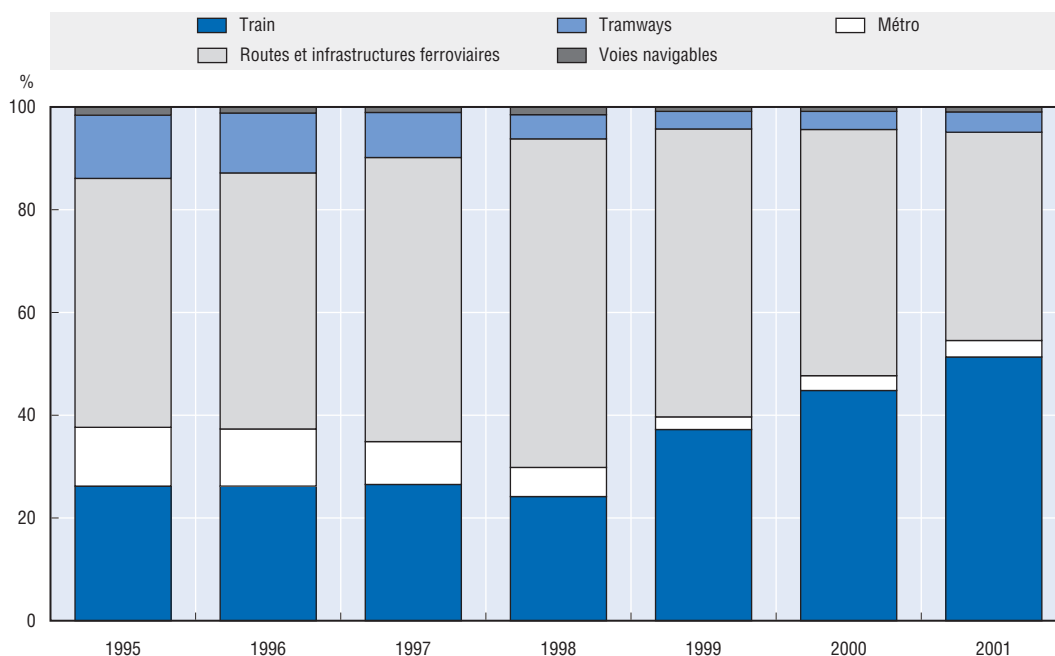
Source : Ministère des Transports (entrevue).

Tableau 5.4. Réseau ferroviaire de la Fédération de Russie, 2001

Longueur totale du réseau	85 800 km
<i>Dont :</i>	
Lignes à double voie	36 200 km
Lignes électrifiées	41 600 km
Lignes appartenant à des chargeurs	11 400 km

Source : *Transport in Russia 2002*, Office statistique russe.

Graphique 5.5. Répartition modale des investissements en équipements fixes dans les transports terrestres



Source : *Transport in Russia 2002*, Office statistique russe.

Performances des chemins de fer

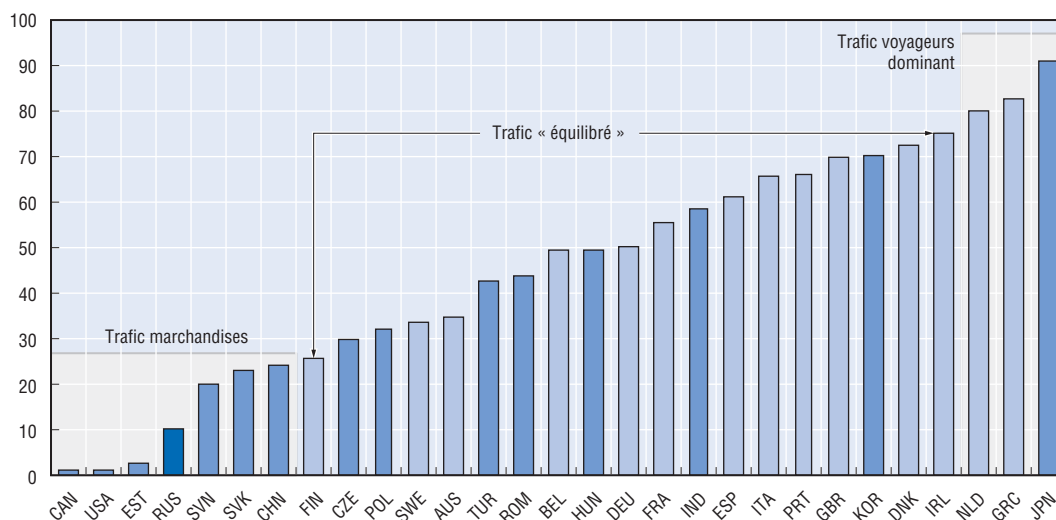
Les chemins de fer russes sont parmi les plus grands et les plus intensément exploités du monde. L'importance des chemins de fer est renforcée par la géographie du pays (les villes sont très éloignées les unes des autres) et par une rigueur du climat telle que les routes ne sont pas praticables par tous les temps sur une grande partie du territoire. La densité de la population et le schéma de peuplement rendent les parties européenne et asiatique du système très différentes. La concurrence de la route ne risque ainsi pas de se

faire très active dans la partie asiatique du système, contrairement à ce qui devrait se passer en Russie d'Europe.

L'évolution du trafic ferroviaire suit la marche de la restructuration économique. Après les sommets atteints à la fin des années 80, le trafic marchandises s'est trouvé réduit de moitié en 1994. L'instabilité du milieu des années 90 l'a encore fait reculer jusqu'à ce qu'il recommence à augmenter sous la poussée de la hausse du PIB observée à partir de 1999. Il est aujourd'hui proche de 60 % de son niveau record, ce qui veut dire que les chemins de fer disposent actuellement de réserves de capacité. Le trafic voyageurs a suivi une évolution

Graphique 5.6. **Rapport, en %, entre le trafic voyageurs et le trafic total des chemins de fer**

v-km/(v-km + t-km) en %

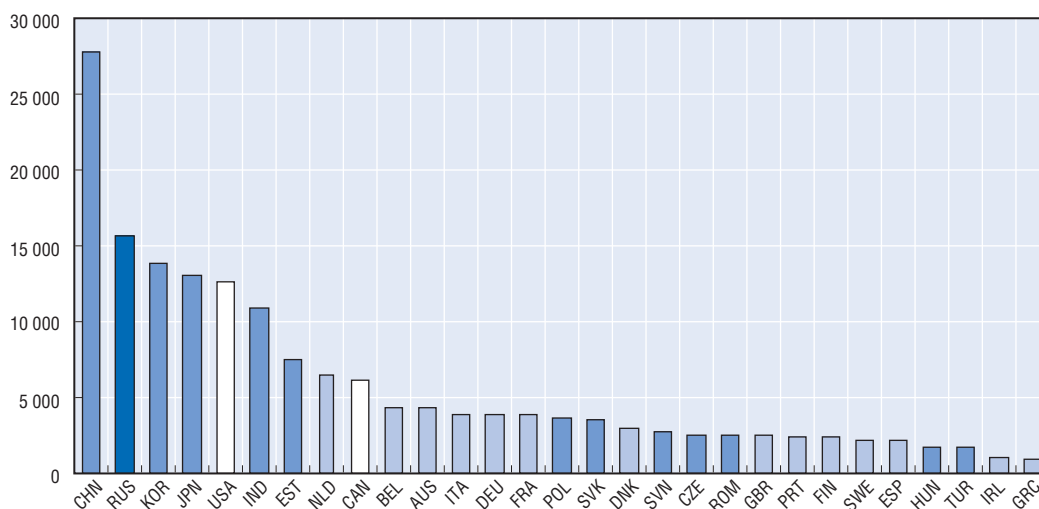


Note : Le bleu clair correspond à des chemins de fer de l'UE.

Source : Louis S. Thompson, Banque mondiale.

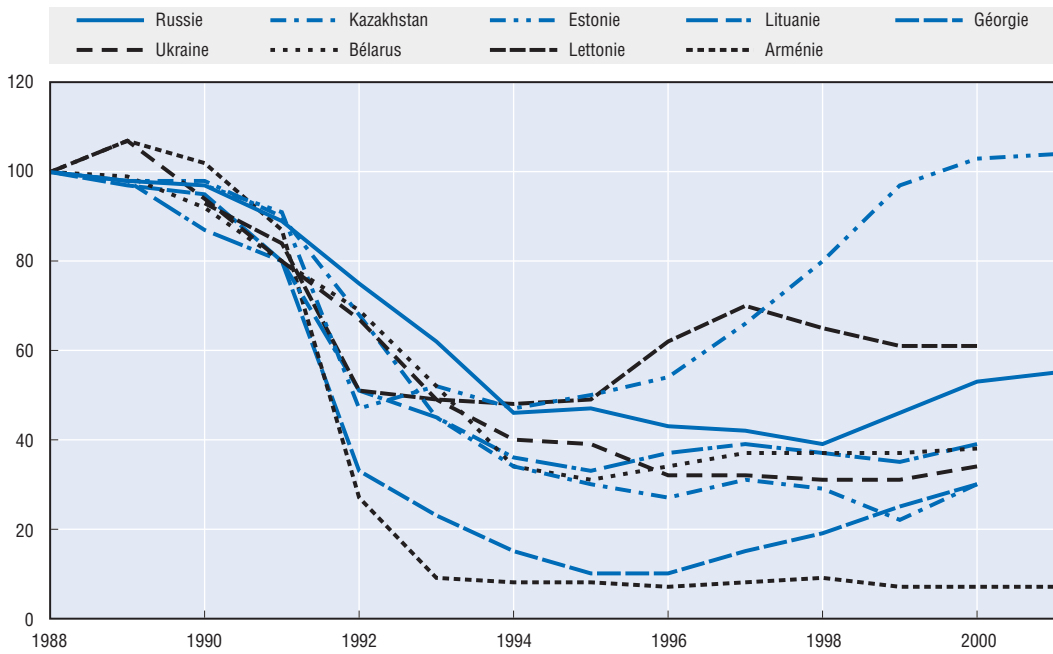
Graphique 5.7. **Densité du trafic ferroviaire, 1999**

(t-km + v-km)/km



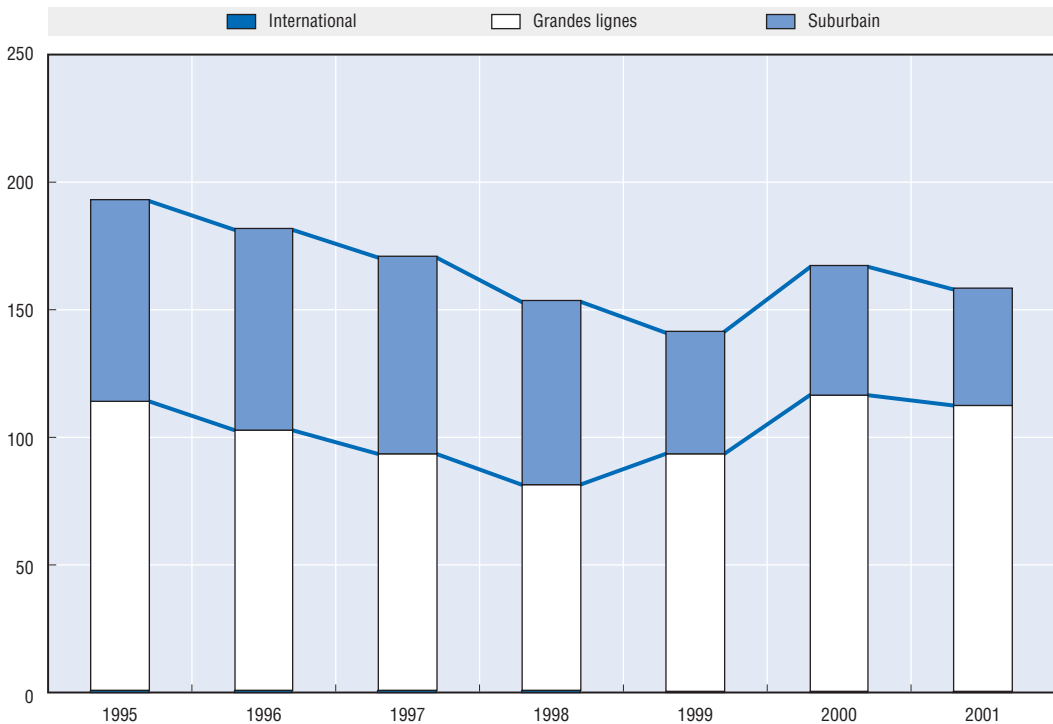
Source : Louis S. Thompson, Banque mondiale.

Graphique 5.8. **Évolution des tonnes/km réalisées par les chemins de fer de la CEI**



Source : Louis S. Thompson, Banque mondiale.

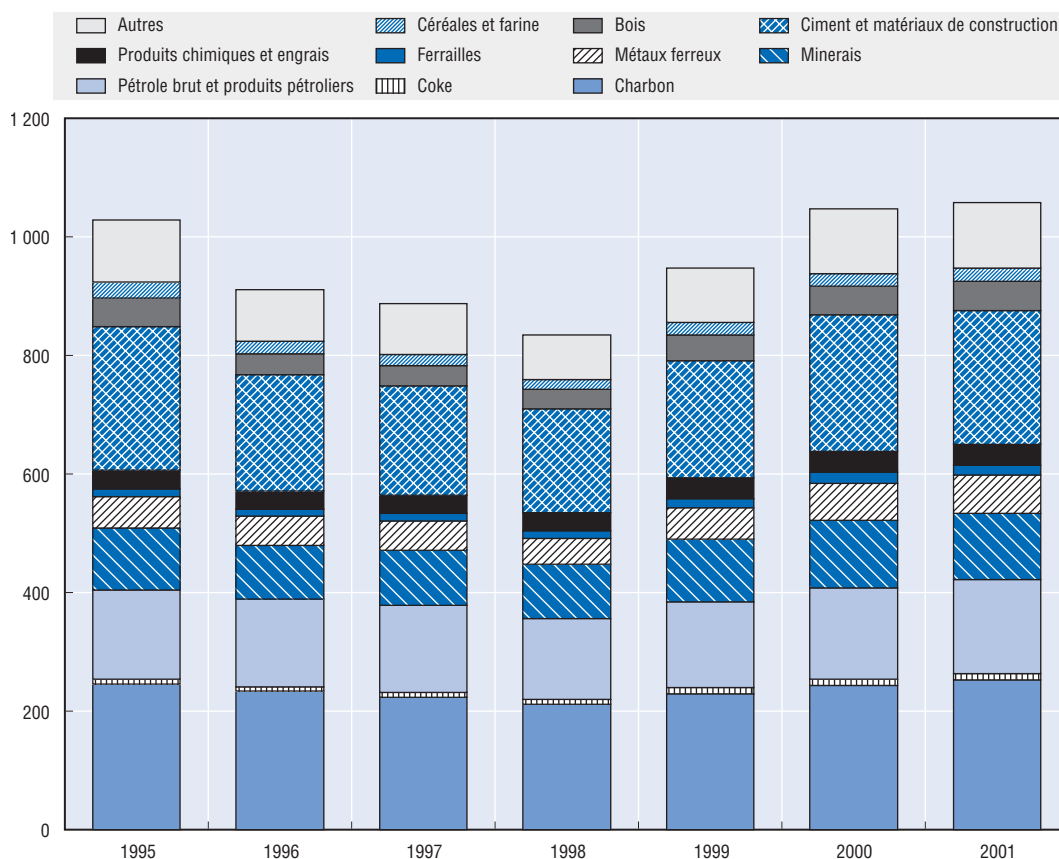
Graphique 5.9. **Trafic voyageurs des chemins de fer de la Fédération de Russie**
En milliards de v-km



Source : Transport in Russia 2002, Office statistique russe.

Graphique 5.10. **Ventilation du trafic ferroviaire par catégories de marchandises**

En milliards de t-km

Source : *Transport in Russia 2002*, Office statistique russe.

parallèle, à cette différence près que sa reprise récente est moins marquée que celle du trafic marchandises, à la suite sans doute de la croissance simultanée de l'usage de la voiture.

Le charbon représente la plus grosse partie du trafic : 24 % des tonnes transportées et 29 % des tonnes/kilomètre (voir graphique 5.10 et 5.11), devant le pétrole brut et les produits pétroliers. Les distances de transport sont inférieures à 100 km pour 20 % et à 550 km pour la moitié des tonnages de charbon, mais oscillent quand même entre 3 000 et 5 000 km pour 20 % du total. Les métaux ferreux sont transportés en moyenne sur 2 000 km, au même titre que les marchandises diverses. Cette dernière catégorie de marchandises englobe les produits manufacturés de plus haute valeur et les conteneurs, ces derniers représentant 1 % à peine des tonnes/kilomètre nettes réalisées en 2001.

Quelques trafics de faible volume ont affiché un dynamisme particulier au cours des dernières années. Les nouveaux investissements effectués sur les lignes de Sibérie, les interconnexions avec les réseaux asiatiques et l'intensification générale des échanges entre l'Asie et l'Europe ont généré de nouveaux trafics. Toutefois, la protection contre le vol devrait être améliorée et les délais d'attente particulièrement longs à la frontière devraient être raccourcis.

Le graphique 5.12 donne une idée des flux de trafic⁶. Il en ressort que près de deux tiers de tout le trafic ferroviaire a ses lieux d'origine et de destination dans une vaste frange

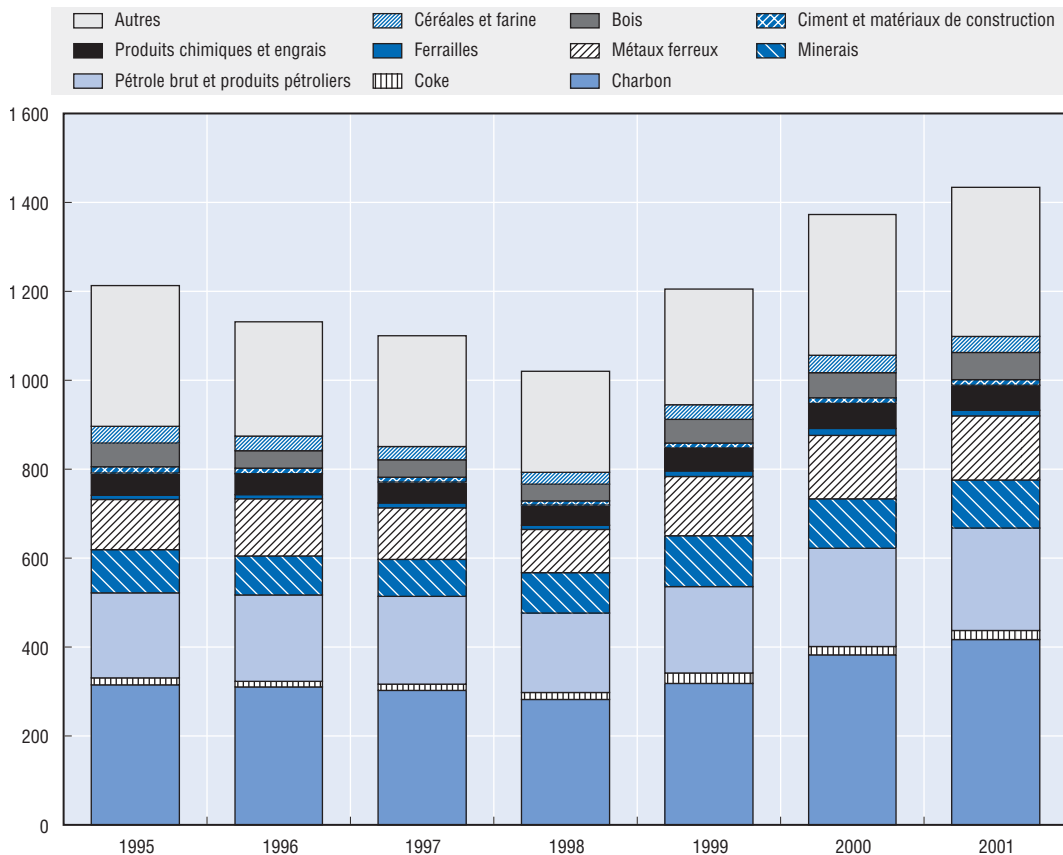
Tableau 5.5. **Distance moyenne de transport des différentes catégories de marchandises en 2001**

	Part des t-km (%)	Part du tonnage transporté (%)	Distance moyenne de transport (km)
Charbon	29	24	1 451
Coke	1	1	1 711
Pétrole brut et produits pétroliers	16	15	1 320
Minerais	8	11	874
Métaux ferreux	10	6	1 989
Ferrailles	1	2	761
Produits chimiques et engrais	4	3	1 506
Ciment	1	21	532
Bois	4	5	1 217
Céréales et farine	3	2	1 441

Source : *Transport in Russia 2002*, Office statistique russe.

Graphique 5.11. **Ventilation du trafic ferroviaire par catégories de marchandises**

En millions de tonnes

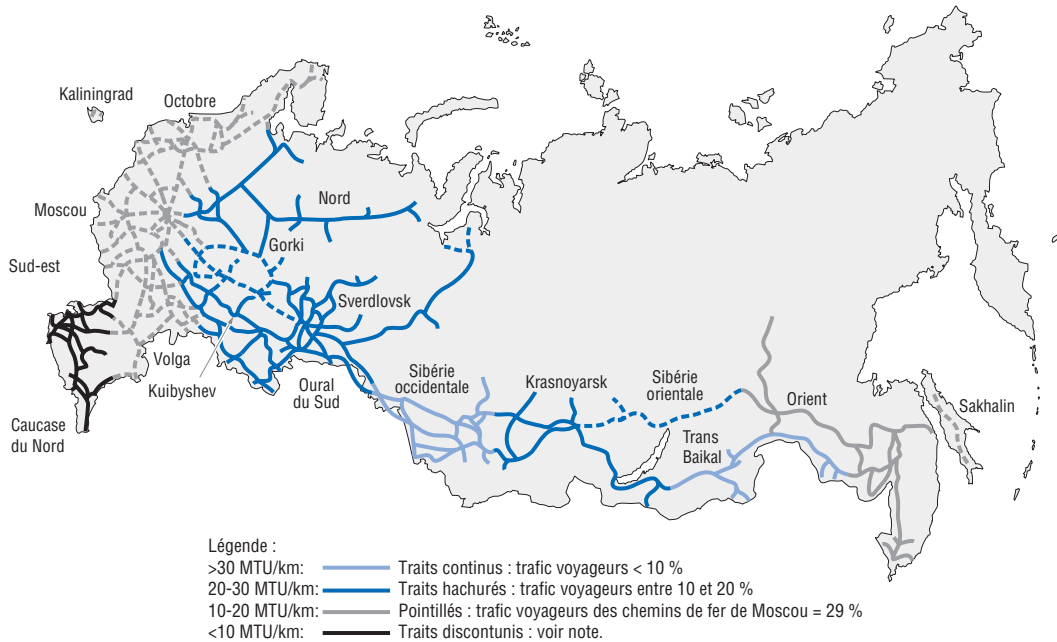


Source : *Transport in Russia 2002*, Office statistique russe.

de la Russie d'Europe. Un quart du trafic a pour origine et destination la partie orientale de la Russie. 11 % seulement de ce trafic va d'une partie du réseau à l'autre. La très forte densité du trafic parcourant le réseau de la Sibérie occidentale est imputable au charbon, dont plus de la moitié transportée en Russie provient des mines de la région (Oblast) de Kemerovo. Une grande partie de ce charbon est acheminée vers l'ouest, 15 % environ de

Graphique 5.12. **Densité moyenne du trafic ferroviaire dans les différentes régions**

En millions UT/km de ligne



Note : La ligne Baïkal-Amur exploitée par les chemins de fer de Sibérie orientale et d'Extrême-Orient, qui double le Transsibérien par le nord, est peu fréquentée. La densité du trafic y est nettement inférieure à la densité moyenne des deux opérateurs régionaux qui l'exploitent parce que les déclivités peuvent y être fortes, qu'elle est en mauvais état et qu'elle n'accueille que du trafic local.

son tonnage est transporté vers l'est et un cinquième vers des lieux situés dans la région sur laquelle s'étend le réseau de la Sibérie occidentale.

Le Transsibérien a transporté 375 millions de tonnes de marchandises sur ses 10 000 km en 2003. La fraction internationale de ce trafic s'élevait à 55 millions de tonnes, dont la plus grande partie était constituée par des importations et des exportations et une petite partie seulement, soit 1.6 million de tonnes, par du trafic de transit (entre, à hauteur de 70 %, l'Extrême-Orient et l'Europe).

La carte de la densité du trafic montre également la concentration du trafic voyageurs sur les réseaux de l'ouest, celui de Moscou en particulier.

Programme national de réforme des chemins de fer

Nonobstant leur prospérité apparente, les chemins de fer doivent faire face à plusieurs problèmes graves dont les conséquences pourraient se faire sentir au cours des cinq à dix années à venir. Plus de Rb 700 milliards d'investissements nouveaux seront nécessaires pour maintenir les actifs immobilisés. Or, il existe plusieurs obstacles à l'investissement. Le système est globalement déficitaire (Rb 7 milliards en 1999). Des ressources sont régulièrement transférées des trafics marchandises rentables vers les services voyageurs déficitaires. Jusqu'à une date récente, le cadre juridique russe ne prévoyait aucun incitant pour des investisseurs privés intéressés aux chemins de fer. Le manque d'investissement s'est traduit par une dégradation du taux de disponibilité des locomotives et des wagons. Le gouvernement estime qu'il a épuisé le potentiel d'amélioration de la rentabilité offert par les réformes administratives et qu'en l'absence de réformes structurelles propres à stimuler

l'efficacité, le système risque de ne pas pouvoir satisfaire la demande. Si ce scénario venait à se vérifier, ce serait avec de graves conséquences pour l'ensemble de l'économie russe.

La période de gestation des réformes a été longue parce qu'il a fallu donner plus de transparence aux flux financiers et établir la valeur des actifs avant de restructurer. La mise en place d'une procédure de réglementation des tarifs pour les services qui puisse continuer à relever de la responsabilité d'un organisme public après la création de la société anonyme « chemins de fer russe » a également coûté beaucoup de peine.

La stratégie de restructuration vise pour l'essentiel à séparer la propriété des infrastructures ferroviaires de l'exploitation des services marchandises et voyageurs. Le plan de réforme s'attache prioritairement à créer la concurrence dans le trafic marchandises en amenant les opérateurs à se mesurer les uns aux autres sur les infrastructures de RZhD, mais n'exclut pas la concurrence entre entités verticalement intégrées en Russie d'Europe. Il veut aussi encourager le secteur privé à acquérir des wagons et des locomotives et mettre fin à la couverture du déficit des services voyageurs par les services marchandises.

Le décret 384 de 2001 établit un programme de réforme en trois phases auxquelles il donne pour objectifs :

- De stabiliser la qualité et la sécurité des chemins de fer.
- De préserver un espace économique unique dans l'ensemble de la Fédération de Russie et d'assurer le développement de l'économie nationale.
- D'assurer l'interopérabilité nationale des systèmes de transport.
- De réduire les coûts du système ferroviaire.
- De satisfaire l'augmentation de la demande des services de transport.

La création de la société anonyme « chemins de fer russe » et sa substitution au ministère des Chemins de Fer comme gestionnaire de l'exploitation au jour le jour a été le point fort de la première phase de la réforme. La société a commencé à exercer ses activités le 1^{er} octobre 2003. RZhD est une société dont toutes les actions sont détenues par l'État. Elle est propriétaire de la totalité des infrastructures ferroviaires précédemment détenues par le ministère et supervise, de manière centralisée, la circulation de tous les trains. La première phase a pour autres objectifs principaux :

- De mettre fin au financement des services voyageurs par les services marchandises.
- De faire disparaître les différences entre les tarifs valables pour les transports d'importation et d'exportation et les tarifs intérieurs.
- D'affiner la politique tarifaire.
- De garantir aux opérateurs de transport indépendants et aux propriétaires indépendants de matériel roulant un accès non discriminatoire à l'infrastructure ferroviaire.
- De sortir les services sociaux auxiliaires (écoles, hôpitaux pour les cheminots) de l'orbite des chemins de fer.
- D'améliorer les incitants financiers et les prestations de sécurité sociale pour les cheminots.

La deuxième phase de la réforme, actuellement en cours, prévoit la prise en charge du financement des services voyageurs déficitaires et des dépenses ferroviaires liées à la sécurité nationale par l'État, les régions et les municipalités. RZhD continuera à exploiter les trains de marchandises en même temps qu'elle gèrera les infrastructures, mais les

entités privées deviendront propriétaires de la moitié des wagons et d'un certain nombre de locomotives. RZhD créera des filiales pour :

- Les services voyageurs suburbains.
- Certains services grandes lignes.
- L'entretien et la construction du matériel roulant et des voies.
- Le trafic de transit des marchandises.
- Les transports intermodaux.
- Les transports en conteneurs frigorifiques.

Certaines de ces sociétés pourraient être privatisées. Il faudra également envisager la création, au sein des chemins de fer russes, d'une filiale contrôlée à 100 %, qui serait chargée de l'exploitation des services marchandises.

La troisième phase (2006-2010) sera surtout celle de l'ouverture progressive des services marchandises, des services voyageurs grandes lignes et de certains services informatiques à la concurrence. La concurrence dans le domaine de l'entretien du matériel roulant doit être encouragée. D'ici 2010, 60 % des wagons et un nombre progressivement plus grand de locomotives seront ouverts au secteur privé. Les sommes nécessaires aux investissements seront mobilisées par l'octroi de prêts, l'émission d'obligations et la vente d'actions de certaines filiales RZhD. La possibilité de fragmenter RZhD en plusieurs sociétés verticalement intégrées qui se feraient mutuellement concurrence pour le trafic marchandises sera étudiée.

Principaux défis à relever

Comptabilité

La comptabilité des chemins de fer nationaux s'est améliorée et fait maintenant apparaître séparément les recettes et les dépenses des services marchandises, des services voyageurs grandes lignes, des services voyageurs suburbains et des activités autres que le transport. La planification financière s'effectue désormais sur la base de budgets, avec un système central d'apurement des comptes. Les retards et les défauts de paiement ont diminué.

Pour que les nouveaux opérateurs puissent accéder sans discrimination aux infrastructures ferroviaires, une distinction comptable devra être opérée entre les infrastructures d'une part et l'exploitation des différents types de trains de l'autre. Le ministère de Chemins de fer avait élaboré un système de classification qui permettait de comptabiliser les recettes et les dépenses par secteur d'activité économique, un système que RZhD applique depuis octobre 2003.

Il est souvent difficile d'imputer les coûts de production des services ferroviaires parce que bon nombre de ces coûts sont communs à tous. Il n'est ainsi pas facile de répartir les coûts d'infrastructure entre les trains de voyageurs et les trains de marchandises qui empruntent les mêmes lignes. En Russie, la répartition des coûts de main-d'œuvre sert de trame à l'imputation de nombreux autres coûts. Ailleurs, de nombreux modèles économiques et techniques ont été mis au point pour répartir plus justement les coûts. Les chemins de fer russes et leurs autorités de régulation devront créer leurs propres modèles ou adapter des modèles disponibles sur le marché. Une imputation plus précise des coûts peut contribuer à assurer la non-discrimination en ce qui concerne l'accès au réseau et facilitera la fixation des redevances d'utilisation demandées aux chargeurs qui utilisent

leurs propres wagons pour transporter les marchandises. L'exactitude du calcul peut, ce qui est plus important encore, aider à structurer les redevances d'utilisation des infrastructures de telle sorte que les opérateurs choisissent des locomotives et d'autres équipements qui n'usent pas les voies à l'excès.

Il importe que les chargeurs et les candidats opérateurs ferroviaires puissent disposer d'informations précises et suffisamment détaillées pour pouvoir établir des plans d'entreprise. (Beaucoup de compagnies de chemins de fer et d'autorités de tutelle dans d'autres pays fournissent ce genre de données contre paiement d'une petite redevance assurant la couverture de ce service).

Politique de concurrence et objectifs de la réforme des transports de marchandises

Il avait été prévu, dans un premier temps, d'introduire la concurrence dans le transport ferroviaire en séparant la gestion des infrastructures de l'exploitation des trains et en encourageant de nouveaux opérateurs à faire circuler des trains sur les voies des chemins de fer russes. RZhD continue à être le propriétaire des infrastructures et à exploiter la majorité des trains de marchandises, mais les services voyageurs seront exploités par des filiales qui pourraient, à terme, être cédées aux collectivités locales, voire être privatisées. Comme nous l'avons déjà expliqué, le programme de réforme évoque aussi la possibilité d'une mise en concurrence de compagnies verticalement intégrées.

Préparation législative et réglementaire de l'ouverture du marché à la concurrence

Quelque puisse être la structure future des chemins de fer, il faudra leur donner un cadre réglementaire. Les dispositions spécifiques à prendre dépendront de la structure retenue et en particulier des relations entre le gestionnaire des infrastructures et les exploitants des services marchandises. La structure envisagée dans le plan mise sur l'entrée sur le marché de nouveaux transporteurs concurrents de RZhD, qui restera à la fois le plus gros opérateur de trains de marchandises et le propriétaire unique des infrastructures. Cette structure postule l'adoption de dispositions réglementaires très détaillées et interventionnistes.

L'État a encouragé les gros utilisateurs industriels du rail à constituer leur propre parc de wagons pour pallier l'insuffisance du parc national. Les wagons ont en moyenne 19,5 ans d'âge et se détériorent à mesure que le parc national vieillit. Les locomotives prennent elles aussi un âge alarmant. L'État estime que les clients industriels sont mieux à même d'évaluer les risques d'investissement dans ce domaine parce qu'ils connaissent le marché de leurs produits mieux que les chemins de fer. Ceux-ci ont introduit de nouvelles grilles tarifaires à l'intention des opérateurs privés qui utilisent leurs propres wagons et locomotives.

La « concurrence » des grandes entreprises soucieuses de transporter leurs propres produits peut être motivée par les incitants agrémentant la structure tarifaire davantage que par une quelconque volonté de se mesurer à RZhD. Ce type de concurrence n'a rien de commun avec celle que les transporteurs « ordinaires » livrent à RZhD en lui disputant tous les types de marchandises sur l'ensemble du réseau. Cela pourrait toutefois être un point de départ.

La loi fédérale sur le transport par chemin de fer établit des règles spécifiques pour les transporteurs « généralistes ». Ces opérateurs doivent posséder une licence délivrée par les autorités, conclure avec RZhD un contrat d'utilisation des infrastructures ferroviaires

nationales et acheter ou louer des locomotives. Ils doivent présenter un plan d'entreprise et apporter la preuve qu'ils disposent du personnel qualifié nécessaire à la conduite des trains. Les conducteurs de trains doivent être titulaires d'un permis de circuler délivré dans le cadre d'une procédure distincte. En novembre 2003, neuf transporteurs avaient obtenu des licences.

Lorsque des capacités ferroviaires restent inutilisées, la loi dispose que l'accès aux infrastructures est garanti aux titulaires d'une licence. Toutefois, les procédures permettant de déterminer les réserves de capacité disponibles n'ont pas encore été expérimentées. Un décret distinct définit la notion de non-discrimination et fixe les priorités à suivre lorsque les capacités sont limitées. À l'instar de la plupart des pays de l'Union européenne, la priorité est accordée aux trains internationaux et aux trains express de voyageurs, les trains intérieurs de marchandises fermant la marche dans l'ordre des priorités. Étant donné que le système russe diffère beaucoup de celui de l'Europe occidentale, il serait bon que les régulateurs russes réfléchissent à la durabilité de cette approche. À l'heure actuelle, le trafic marchandises du réseau n'atteint plus que la moitié du trafic de 1998 et les problèmes de capacité sont donc probablement solubles. Les modalités d'accès aux équipements autres que les voies, notamment les gares, les terminaux à marchandises et les triages revêtent donc une plus grande importance pour l'évolution de la concurrence.

La mise en œuvre du plan russe postule l'adoption d'un certain nombre de mesures concrètes destinées à encourager de nouveaux transporteurs à entrer sur le marché.

La condition première est que les modalités d'accès à l'utilisation des infrastructures et les modalités de tarification soient réglementées de telle sorte que les nouveaux transporteurs puissent effectivement concurrencer RZhD. Pour l'essentiel, cela signifie que les règles d'accès et de tarification doivent être fixées et mises en œuvre par un organe qui ne dépend pas de RZhD; les redevances d'utilisation des infrastructures ne doivent opérer aucune discrimination entre les transporteurs qui assurent des services analogues. L'absence de discrimination ne suffit toutefois pas pour récolter tous les bienfaits de la concurrence. Les transporteurs doivent avoir la maîtrise de la plus grande partie possible de leurs coûts. Ils doivent être libres de rationaliser l'organisation de leurs activités et de leurs approvisionnements, c'est-à-dire d'acheter aussi des services autres que l'accès aux équipements essentiels. Le système tarifaire existant leur permet de négocier avec RzhD l'achat d'un nombre limité de services distincts, mais il pourrait ne pas suffire pour donner le degré nécessaire de maîtrise des coûts aux nouveaux transporteurs.

Un régulateur économique devra protéger l'intérêt général. Cet organisme doit être un organisme public indépendant du gestionnaire des infrastructures et des transporteurs. Il aura, dans la structure proposée, pour mission principale de veiller à l'équité des conditions d'accès à l'infrastructure et à l'adéquation des redevances. La tâche est éminemment complexe. C'est ainsi qu'appelé à se prononcer sur le droit d'accès et à fixer les redevances d'accès, le régulateur devra peut-être tenir compte d'autres objectifs politiques poursuivis par les autorités, tels que la réduction des aides qu'elles accordent aux chemins de fer, l'encouragement de la production industrielle dans certaines régions ou le développement du réseau ferroviaire. Le poids accordé à ces différents objectifs aura inévitablement des retombées sur la politique d'accès.

Chaque transporteur doit avoir le droit de saisir l'organe de régulation dès lors qu'il estime avoir été traité de manière inéquitable. Les transporteurs doivent notamment pouvoir introduire un recours contre les décisions prises par le gestionnaire des

infrastructures en ce qui concerne la transparence, la répartition des capacités, les redevances d'utilisation des infrastructures, la certification en matière de sécurité et l'application et le contrôle des normes de sécurité. L'organisme de régulation doit aussi être habilité à demander les informations utiles aux gestionnaires des infrastructures, aux entreprises ferroviaires et à toute autres partie intéressée. La législation actuelle dispose que les litiges en matière d'accès aux infrastructures ferroviaires peuvent être soumis au service antimonopoles. Cette procédure s'inscrit normalement dans le cadre institutionnel actuel de la Russie, mais le service fédéral antimonopoles est déjà saisi d'une quantité innombrable de plaintes. Il pourrait donc s'avérer nécessaire de créer un régulateur spécial pour les chemins de fer pour que la concurrence puisse se développer sur un marché où RZhd continue à exploiter des trains et à gérer les infrastructures ferroviaires publiques.

Le régulateur économique devra peut-être aussi prendre d'autres mesures afin de réduire les obstacles à l'entrée :

- Empêcher RzhD de refuser, sans raison valable, son matériel roulant excédentaire à des candidats à l'entrée.
- Faire en sorte que les candidats à l'entrée aient la certitude de pouvoir obtenir ou former des conducteurs de locomotives.
- Aider les candidats exploitants de trains à remplir les conditions requises en matière de licence et de sécurité.

La loi dispose que tous les opérateurs ferroviaires doivent être titulaires d'une licence délivrée par les autorités. Même si le cadre institutionnel change, la délivrance des licences doit être assurée par un organisme public et de préférence par le régulateur. Quant aux certificats de sécurité, ceux-ci doivent être délivrés par un office de la sécurité totalement indépendant du gestionnaire des infrastructures et des transporteurs.

Afin de favoriser la concurrence, il convient de séparer le plus complètement possible la gestion des infrastructures et les opérations de transport. Ces deux fonctions doivent devenir des départements distincts de RzhD, ayant chacun ses propres comptes de profits et pertes, bilans et direction.

La mise en place des dispositions réglementaires appelées à encadrer la structure intérimaire proposée représente un travail considérable pour les autorités. Elle requiert la création d'un régulateur économique et d'un office de la sécurité qui devront coopérer et pourraient être placés sous la houlette d'une organisation commune. Les deux organismes doivent ne pas appartenir au secteur et pourraient être indépendants des pouvoirs publics. Ils doivent en outre être investis par la loi des pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs missions et devraient être dotés d'effectifs importants⁷.

Avant de s'attaquer à la mise en place d'un système réglementaire adapté à la structure proposée, le gouvernement russe devrait songer à alléger le fardeau que fait peser la réglementation. Il pourrait notamment créer une structure séparée verticalement sans dominance d'un opérateur ferroviaire unique ou séparer les chemins de fer horizontalement pour créer des entreprises verticalement intégrées concurrentes.

Division horizontale en opérateurs verticalement intégrés concurrents

La seconde formule, celle de la concurrence entre opérateurs verticalement intégrés, imposerait une charge moins lourde au pouvoir législatif. Les tarifs marchandises pourraient être dictés par la concurrence quand les clients sont directement servis par plus

qu'une compagnie ferroviaire, sans généralement qu'il soit besoin d'intervention du pouvoir législatif. Les compagnies pourraient également convenir d'accorder chacune le droit d'utiliser les infrastructures des autres dans des conditions d'accès librement négociées. Le plan de réforme prévoit la création d'entreprises ferroviaires verticalement intégrées concurrentes en Russie d'Europe pendant la troisième phase de la restructuration.

Ce type de concurrence présente au moins deux avantages dont il convient de tenir compte dans une analyse coûts/avantages des différents modèles de réforme. Il y a d'abord les simples économies d'échelle ou « économies de coordination » que la fusion des responsabilités en matière de gestion des infrastructures et d'exploitation des trains permet de réaliser. Dans un système ferroviaire séparé verticalement, bon nombre des décisions qui sont prises et de transactions qui s'effectuaient au sein de l'entreprise intégrée doivent désormais se prendre et s'effectuer entre des entreprises indépendantes. Le risque tant de malentendus sincères que de sornoiseries tactiques augmente de façon exponentielle. Dans le secteur des chemins de fer autant que dans celui de l'électricité, de nombreux experts estiment qu'une entreprise de réseau verticalement séparée saura sans doute insuffisamment inciter à investir, que ce soit pour maintenir l'outil en l'état ou pour développer ses capacités. (Bon nombre des problèmes des chemins de fer britanniques et du secteur américain de l'électricité ont été imputés à l'insuffisance des investissements réalisés sur le réseau.) Ce phénomène est lui-même imputée au fait que c'est la circulation des trains, ou la production d'électricité, qui rapporte de l'argent et non le fonctionnement d'une entreprise de réseaux réglementé. Le maintien de l'intégration verticale des chemins de fer pourrait prévenir ce genre de problème.

Les deux formes de concurrence pourraient coexister en Russie. S'il est possible de créer des chemins de fer verticalement intégrés concurrents en Russie d'Europe, il n'y a en revanche qu'un seul grand axe ferroviaire à l'est d'Omsk. Cette partie du réseau est celle où la liberté d'accès contrôlé à des infrastructures appartenant à l'État et totalement indépendantes des opérateurs de trains serait la solution la plus appropriée.

Tarifs marchandises et redevances d'utilisation des infrastructures

Conscientes de leurs responsabilités, les autorités se sont employées à éviter toute perturbation grave du système. Elles ont donc préféré jusqu'à présent maintenir et progressivement modifier les tarifs plutôt que d'introduire un nouveau cadre de réglementation tarifaire au beau milieu de toutes les autres réformes déjà engagées. Toutefois, cette approche n'est pas non plus dénuée de risques.

Dans le cadre de la réglementation, les chemins de fer russes doivent pouvoir librement tarifier leurs services, en fonction de l'état du marché. S'ils n'obtiennent pas cette faculté, ils perdront alors leurs parts de marché les plus rentables en raison de la concurrence exercée par le transport routier et par leurs clients industriels, qui décideront de faire circuler leurs propres trains. En l'espace de quelques années et à mesure que les chemins de fer russes verront leurs revenus décliner, la capacité du système de tarification ferroviaire qui a contribué au développement régional disparaîtra. Il sera de plus en plus difficile pour les compagnies ferroviaires de couvrir juste leurs propres coûts, même si leurs coûts du maintien des services de voyageurs « banlieue » seront transférés vers les budgets des collectivités régionales et locales.

Le système de tarification à trois catégories de marchandises devrait être remplacé par un régime beaucoup plus souple adapté à l'environnement de marché. À l'instar de RZhD,

les compagnies de chemins de fer privées auront besoin de cette flexibilité tarifaire pour pouvoir couvrir leurs coûts, mais aussi pour s'adapter au jeu de la concurrence et conserver ainsi les trafics les plus rémunérateurs (cette souplesse serait évidemment soumise à certaines contraintes réglementaires générales dans les segments de marché où cela s'avère nécessaire).

Dès qu'ils auront décidé d'assouplir la tarification, les pouvoirs publics devront aussi décider lequel, éventuellement, de leurs objectifs ils continueront à poursuivre en modifiant le système tarifaire des chemins de fer. Cette décision devra être prise avant la formulation et l'adoption de la nouvelle approche réglementaire. Il est difficile d'évaluer les incitants financiers qui résulteront de la nouvelle stratification de la grille tarifaire et plus difficile encore d'imaginer comment les différents intervenants du secteur ferroviaire vont réagir à cette réforme juridique et structurelle qui accordera de nouvelles libertés à certains d'entre eux. Certains de ces changements pourraient accélérer les pertes de trafic anticipées et avoir également des répercussions imprévues sur l'allocation de ressources aux investissements essentiels au maintien de la valeur d'actif du système. Les budgets de maintenance et de renouvellement sont souvent les plus exposés durant les périodes de mutation ou d'incertitude. Le risque global est que les chemins de fer aient été emportés par la crise financière lorsque sera venu enfin le temps de la réforme du cadre de tarification.

La surveillance des tarifs marchandises incombant au régulateur serait fortement simplifiée dès lors qu'une concurrence entre opérateurs verticalement intégrés pourrait être mise en place. Les tarifs marchandises « universels » seraient alors remplacés par des taux fixés dans un cadre concurrentiel, sous le contrôle d'une autorité de régulation. Le contrôle effectif des redevances d'accès ne sera requis que dans de rares cas étant donné qu'elles seraient fixées, la plupart du temps, en interne et implicitement par les compagnies ferroviaires verticalement intégrées elles-mêmes.

Il importera que le régulateur dispose à la fois d'informations adéquates et d'un savoir-faire économique pour pouvoir procéder à des évaluations économiques et non simplement se borner à contrôler le respect de la lettre de la loi. Même en l'absence de concurrence entre les compagnies ferroviaires verticalement intégrées, la concurrence qu'elles auront à subir des transports routiers sur bon nombre de marchés limitera la puissance exercée sur le marché par les compagnies de chemins de fer. Cela limitera la nécessité de se doter d'un arsenal de prescriptions détaillées et permettra dès lors d'utiliser, dans certains cas, des tarifs négociés en lieu et place des tarifs préétablis.

Les modes de fixation des redevances d'accès à l'infrastructure dépendront en partie du modèle retenu. Dans un cas, les nouveaux opérateurs feraient circuler des trains sur le réseau des chemins de fer russes et entreraient ainsi en concurrence avec le département « marchandises » des chemins de fer russes. Dans l'autre, des compagnies verticalement intégrées seraient créées sur certaines parties du réseau. Si le choix de la séparation verticale était retenu, un tarif binôme serait probablement indiqué, éventuellement assorti d'un menu de tarifs binômes visant à assurer une couverture des coûts tout en laissant aux petites compagnies la possibilité financière d'accéder au réseau. Dans la mesure où le système est censé assurer une couverture intégrale des coûts, les redevances devront comporter un élément important fixé en fonction de la capacité de payer du client, qui serait assigné à la partie fixe du tarif. La partie variable serait, quant à elle, assise sur les coûts marginaux liés à l'exploitation de certains trains. Il est essentiel que les redevances

d'accès à l'infrastructure soient structurées de manière à ce que les gestionnaires soient fortement incités à gérer l'infrastructure de manière efficiente et à favoriser les configurations de trains n'entraînant aucune usure excessive des voies.

Obligations de service public et tarifs réduits pour les voyageurs

À l'instar des pays de l'OCDE, les services voyageurs russes se subdivisent en deux grandes catégories : services de banlieue/régionaux et services grandes lignes et à longue distance de l'autre. En 2002, le réseau a transporté environ 1.15 milliard de voyageurs régionaux/de banlieue et 121 millions de voyageurs grandes lignes. La plupart des services voyageurs grandes lignes peuvent être commercialement viables et ne devraient pas bénéficier d'un soutien des pouvoirs publics.

Toutefois, dans l'Union européenne, les autorités ont le droit de conclure des *contrats de service public* avec une entreprise de transport privée afin d'assurer des services adéquats prenant en compte les facteurs sociaux, environnementaux et de développement régional. Le plan de réforme russe et la législation plaident manifestement pour l'adoption d'une approche analogue, dans laquelle les pouvoirs publics accorderaient une aide aux services voyageurs dans le cadre de contrats conclus avec le transporteur ferroviaire. Les autorités locales ou régionales prendraient à leur charge une partie au moins de cette intervention financière. La part à prendre en charge par les autorités nationales d'une part et les collectivités locales de l'autre est toutefois un problème complexe qui doit être examiné au cas par cas.

Les services de banlieue/régionaux ne sont assurés que par un nombre restreint de compagnies régionales, inscrivant à leur actif près de la moitié des activités et des pertes enregistrées sur le trafic de banlieue. D'après les estimations, les pertes accusées par les services de banlieue se seraient élevées en 2001 à très approximativement Rb 16 milliards. Il s'agit d'une somme importante, qui ponctionne lourdement les ressources disponibles pour les très indispensables investissements⁸. Les autorités devraient à présent s'attacher en priorité à détacher de la structure centrale les services de banlieue/régionaux, financièrement d'abord, opérationnellement ensuite.

Ces deux services voyageurs subissent des pertes de recettes en raison de l'octroi massif de tarifs réduits. D'après les estimations, 43 % des banlieusards bénéficient de la gratuité ou de tarifs réduits, auxquels il faut ajouter 10 % de resquilleurs. Les pertes encourues se montent à Rb 6.8 milliards, soit près de la moitié des pertes totales estimées. Les services grandes lignes sont moins touchés par le problème des tarifs réduits, puisque 14 % seulement des voyageurs bénéficient de la gratuité ou de réductions (la fraude y étant par ailleurs beaucoup moins présente). Dès lors que la Russie opterait pour le modèle retenu par l'Union européenne, les décisions concernant les privilèges tarifaires commenceraient à être prises là où elles doivent l'être.

La partie occidentale de la Russie semble générer des flux de voyageurs relativement distincts de ceux de la Russie orientale. Quelque 61 % de tous les voyageurs grandes lignes ont leur lieu d'origine et de destination à l'ouest et 29 % à l'est, les transferts entre ces deux régions ne représentant que 10 % des voyageurs totaux. La Russie pourrait dès lors se doter de deux compagnies ferroviaires spécialisées dans le trafic de voyageurs grandes lignes, dont chacune se concentrerait sur sa propre région et organiserait des correspondances à ses frontières. On accorderait à la compagnie orientale des droits d'exploitation sur

Moscou, 5 % supplémentaires de voyageurs pourraient être transportés sans changement de compagnie.

Ce regroupement n'instaurerait bien évidemment pas à lui seul la concurrence sur le marché des voyageurs. Étant donné que le transport de voyageurs sera totalement séparé de la gestion de l'infrastructure, aucun motif ne semble devoir s'opposer à la mise en place de droits d'exploitation « compétitifs », notamment sur des marchés comme ceux de Moscou et de Saint-Pétersbourg et les marchés internationaux vers l'Occident. On pourrait voir apparaître des compagnies capables d'opérer sans appui budgétaire majeur, voire quelques compagnies pleinement viables sur le plan commercial, dès lors qu'on leur applique des redevances d'accès adéquatement structurées et qu'elles puissent évoluer dans un environnement déréglementé sur le plan tarifaire et que les compagnies de transport de voyageurs puissent bénéficier d'une indemnisation directe au titre des avantages tarifaires qu'elles auraient à accorder.

En tout état de cause, le modèle russe actuel, dans lequel les recettes tirées du trafic marchandises subventionnent les services voyageurs, ne survivra pas à l'émergence de la concurrence intra ferroviaire et à la concurrence croissante de la route. Une nouvelle approche en ce qui concerne le financement des services voyageurs sera nécessaire. Un modèle de financement, dans lequel les infrastructures de transport de voyageurs bénéficient d'un appui direct du gouvernement fédéral (qui continuera à être le propriétaire des infrastructures) et dans lequel les pertes d'exploitation subies par les services locaux sont partiellement compensées par les collectivités locales (premiers bénéficiaires de ces services), paraît envisageable.

Résumé et conclusions

Les chemins de fer russes sont engagés dans une réforme juridique, organisationnelle et réglementaire accélérée. Le présent rapport tire sa substance des discussions menées avec le gouvernement russe au sujet des réformes et des résultats qu'il a déjà atteints dans ce domaine. Ses conclusions ne prétendent pas fixer plus ou moins impérativement les prochaines phases du processus. Elles visent plutôt à suggérer de nouveaux perfectionnements qui pourraient aider la réforme réglementaire à progresser et, dans certains cas, contribuer à éviter les erreurs coûteuses commises dans d'autres pays. Les autorités russes restent seules capables de juger de la meilleure manière de procéder. Ce sont elles qui devront opérer le meilleur choix entre des objectifs valables, mais concurrents.

Progrès accomplis

L'élaboration d'un vaste programme de réforme des chemins de fer russes a bien avancé. La constitution de la société RZhD OAO⁹ le 1^{er} octobre 2003 pose le premier jalon sur la voie de sa mise en œuvre. En octobre 2004, RZhD a été évaluée par Standard et Poor's, qui lui a octroyé une note « BB+ » l'autorisant à émettre des obligations. Les lois adoptées tracent clairement le sens dans lequel la réforme doit s'orienter, tout en reconnaissant aussi que des modifications structurelles doivent pouvoir s'opérer avec souplesse à mesure que le marché se met en place et réagit aux réformes. Le programme vise à éviter les bouleversements économiques à ce secteur clé de l'économie. Les choses progressent à un rythme satisfaisant si l'on compare avec les modalités de préparation et le degré de rapidité des réformes de beaucoup de chemins de fer occidentaux. Certains résultats sont déjà acquis, notamment le fait que les opérateurs privés ont réalisé des investissements

importants en matériel roulant, la mise en place du cadre réglementaire nécessaire et les modifications des tarifs ferroviaires.

L'équipe estime que le changement doit absolument se poursuivre et s'accélérer. Premièrement, pour mettre en œuvre les décisions politiques déjà prises, il convient de combler au plus vite les lacunes dans les cadres juridique et réglementaire. Deuxièmement, il faut veiller à mieux clarifier l'objectif affirmé du renforcement de la concurrence (intra et intermodale) ainsi que ses rapports avec la réglementation (tant des redevances d'accès aux infrastructures que des tarifs ferroviaires appliqués aux utilisateurs finaux) et de la structure des chemins de fer russes. Les objectifs et leurs interrelations doivent être définis de façon cohérente pour qu'ils ne soient pas antagoniques et ne portent pas préjudice aux objectifs globaux de la réforme.

Le gouvernement souligne expressément que la réforme trouve de bonnes raisons d'être dans la sérieuse insuffisance des investissements en infrastructures et matériel roulant observée depuis le début des années 90. Cette insuffisance, jointe au coût du soutien aux services voyageurs, risque d'empêcher les chemins de fer de satisfaire la demande de transport et met à mal leurs résultats financiers. La Russie s'est attaquée non sans succès à ces problèmes. Toutefois, la rapidité de la restructuration de l'économie russe et l'intensification de la concurrence de la route pour le transport de marchandises de plus grande valeur font qu'il est absolument nécessaire de boucler le plan de réforme adopté. Il ne faut pas le laisser se bloquer à un stade intermédiaire. L'équipe prévoit par ailleurs que la concurrence de la route entamera de plus en plus la capacité de contribution des chemins de fer à la politique de développement économique national et régional du gouvernement.

Pour remédier à cette faiblesse financière des chemins de fer, le gouvernement a décidé d'améliorer leur rapport coût/efficacité en supprimant le rôle joué précédemment par l'État dans le secteur ferroviaire, débarrassant les chemins de fer de leurs activités accessoires, en concluant des contrats pour les obligations de service public et en mettant en place un cadre juridique et des tarifs incitant les chargeurs et les groupes industriels clients à acheter des wagons et des locomotives. C'est sur cet ensemble de points que la première étape de la réforme a mis l'accent. Le plan de réforme prévoit en outre dans ses stades ultérieurs la création d'une concurrence dans le transport ferroviaire de marchandises. La deuxième étape prévoit la création de nouveaux transporteurs de marchandises concurrents du transporteur public en place, acquittant des redevances à RZhD pour l'utilisation des infrastructures. La troisième étape envisage la possibilité de scinder RZhD en plusieurs entités intégrées verticalement (gérant à la fois l'infrastructure et la circulation des trains), capable de se concurrencer pour desservir les principaux marchés. Une décision concernant l'introduction éventuelle de ce type de concurrence sera prise ultérieurement.

Dans l'intervalle, des mesures complémentaires seront nécessaires pour promouvoir la concurrence prévue par la deuxième étape du plan de réforme. L'équipe estime que le renforcement de la concurrence doit désormais occuper une place plus en vue parmi les priorités du plan de réforme du gouvernement pour le secteur. La première phase de l'investissement privé dans du matériel roulant pourrait toucher. Des possibilités nouvelles permettant de couvrir les besoins d'investissement privé doivent être mis en place pour assurer la poursuite des investissements au rythme actuel. D'une manière plus fondamentale, l'expérience acquise dans d'autres pays montre que les monopoles sont

rares à maximiser l'efficacité et lents à innover et à fournir aux clients les services dont ils ont besoin. Il est également révélateur que l'évaluation de Standard et Poor's a, en général, accepté le plan de réforme, tout en attirant l'attention sur la nécessité d'améliorer la mise en œuvre, et en particulier de renforcer la transparence en ce qui concerne les informations financières et le régime tarifaire.

Questions fondamentales au regard du savoir acquis par l'OCDE en matière de réforme des chemins de fer

Le cadre réglementaire imposé aux chemins de fer aura une influence déterminante sur leurs résultats financiers et la qualité de leurs services. Les chemins de fer pourraient pâtir d'un régime tarifaire qui continue à limiter leur capacité d'adaptation aux pressions du marché (et de résistance à la concurrence de la route en particulier) et de tarification de leurs services sur la base de la capacité de payer des clients. Il s'y ajoute que des tarifs géographiquement uniformes peuvent, même s'ils semblent propres à promouvoir le développement régional, désavantager lourdement les chemins de fer dans leur concurrence avec d'autres transporteurs (notamment routiers) qui disposent de la souplesse nécessaire pour adapter leurs tarifs aux produits et aux marchés locaux qu'ils desservent.

De même, la concurrence envisagée pour la deuxième phase de la réforme pourrait ne pas s'épanouir pleinement si le régime de fixation des prix auxquels RZhD facture aux autres transporteurs¹⁰ l'utilisation des infrastructures appartenant à l'État ne favorise pas le degré de maîtrise des coûts laissé à ces opérateurs ferroviaires autorisés.

Un mécanisme efficace de règlement rapide des cas de discrimination supposée dans l'accès aux infrastructures est également indispensable à cette forme de concurrence. La capacité n'est généralement pas limitée sur le réseau; en conséquence, RZhD sera généralement portée à vendre des services d'infrastructure à d'autres exploitants de trains, même si la maximisation des recettes de RZhD sera pas toujours compatible avec la promotion du développement de nouveaux exploitants, surtout s'ils entrent en lice avec RZhD pour l'obtention de marchés pour le transport de marchandises de grande valeur. Le service fédéral antimonopoles aura besoin de ressources supplémentaires pour pouvoir faire face à l'alourdissement de sa charge de travail. Une autre solution plus efficace serait de confier à un organisme de contrôle le soin de gérer les problèmes réglementaires de plus en plus complexes qui risquent de se poser. Les marchés qui restent fermés à la concurrence risquent de voir se détériorer la qualité de service et de perdre du trafic.

Une trentaine de transporteurs pour compte propre indépendants¹¹ opèrent aujourd'hui avec succès sur des marchés de niche. Il s'agit de marchés de transport en vrac de produits d'une valeur relativement élevée, en particulier les produits pétroliers. RZhD est en train de perdre pied sur ce créneau potentiellement rémunérateur étant donné qu'elle n'est pas en mesure de proposer des tarifs contractuellement négociés. D'autre part, les transporteurs indépendants ne sont pas en mesure de proposer des services de transport à d'autres entreprises étant donné que les réglementations autorisant RZhD à vendre ses services d'infrastructure ne sont pas encore en place. De plus, il n'existe aucun cadre réglementaire approprié pour la délivrance de licences ou la tarification de l'usage des infrastructures ou la location de locomotives auprès de RZhD. Compte tenu de cet ensemble d'éléments, et bien que RZhD perde des revenus, les chargeurs ne bénéficient pas de la réduction des tarifs qui devrait normalement résulter d'une concurrence efficace (Les seuls gagnants sont les transporteurs pour compte propre, grâce à un meilleur accès

et à la maîtrise des wagons). Tant que le régime d'autorisation et le cadre réglementaire de la concurrence n'auront pas été achevés dans le cadre de la deuxième étape, les revenus de RZhD seront mis sous pression sans que l'économie bénéficie pour autant des avantages offerts par le libre jeu de la concurrence. En outre, les tarifs de fret sur les marchés potentiellement concurrentiels doivent être libéralisés. Il faut mettre un terme à la réglementation des niveaux tarifaires appliqués aux utilisateurs finaux ou, à tout le moins, les assouplir de telle sorte que RZhD puisse se mesurer aux transporteurs pour compte propre et aux transporteurs routiers.

La charge que l'activité législative et réglementaire fait peser sur l'État en termes de ressources financières, de savoir-faire et de capacité institutionnelle variera considérablement en fonction du type de cadre réglementaire adopté. Les systèmes réglementaires qui ont donné le meilleur résultat sont ceux qui ont limité la nécessité d'adoption de dispositions réglementaires impératives et ont réduit le besoin d'intervention des autorités de régulation. Ces systèmes tablent sur la *concurrence plutôt que sur la réglementation*. Des cadres plus complexes et plus prescripteurs dans lesquels la concurrence est tributaire de règles de fonctionnement plutôt que de la structure concurrentielle du secteur ont souvent été mis en place là où les services voyageurs subventionnés par les pouvoirs publics occupaient une place dominante dans l'activité des chemins de fer. Ils ont aussi été choisis lorsque des contraintes externes limitaient la liberté de choix par le gouvernement des structures sectorielles. Cela a été le cas par exemple lorsque des réglementations ont été adoptées pour créer un marché unique des services de transport par chemin de fer dans l'Union européenne. La modicité des ressources publiques disponibles en Russie plaide avec force pour l'adoption de structures ferroviaires qui réduisent la nécessité d'intervention du législateur ainsi que la charge qui pèse sur l'État. Ce facteur renforce à son tour les arguments en faveur de l'instauration de la concurrence autant que faire se peut entre des entreprises de transport ferroviaire de marchandises verticalement intégrées.

La coexistence de services marchandises rentables et de services voyageurs non rentables crée des incitations qui freinent la capacité de RZhD, en sa qualité de fournisseur d'infrastructures, à réaliser des investissements d'infrastructures suffisants pour soutenir l'exploitation de services voyageurs largement financés par les pouvoirs publics. Au contraire, RZhD pourrait bien canaliser des ressources d'investissement vers les services marchandises générateurs de revenus. La réglementation doit en particulier garantir que des incitants suffisants existent pour investir et veiller à ce que les trains de voyageurs bénéficient d'un régime de priorité suffisamment strict pour que le niveau de services requis reste assuré. Le système devrait faire en sorte que le public y trouve son compte en échange du soutien des autorités aux services voyageurs. La définition de la propriété des chemins de fer intégrés devra être novatrice. Il ne suffira pas que la Russie adopte un modèle parmi ceux en vigueur dans les pays de l'OCDE. La solution consistera peut-être à combiner un système de copropriété publique/privée, assorti d'un régime de concession, et non pas à céder simplement l'infrastructure au secteur privé. En outre, la Russie pourrait préférer des obligations de service public à l'européenne à un système de compagnies de chemins de fer intégrées concurrentes à l'américaine.

Quelle que soit la solution retenue, la réglementation devra avant tout pousser à investir dans les chemins de fer et à rationaliser leur exploitation afin que l'État puisse atteindre son objectif premier de réduction des coûts. Il importe pour ce faire que les autorités de régulation disposent des informations et du bagage économique nécessaires

pour prendre position sur des questions aussi fondamentales pour l'efficacité que les tarifs et les redevances d'accès. Les *autorités de régulation doivent effectuer des évaluations économiques* et ne pas se borner à contrôler le respect de la lettre de la loi.

Un régulateur ferroviaire, quelle que soit l'institution à laquelle il sera rattaché, doit défendre l'intérêt général d'un point de vue économique et commercial. Cet organisme doit être indépendant du gestionnaire de l'infrastructure et des transporteurs sur le plan organisationnel, juridique et décisionnel, et pour ce qui est des décisions en matière financière. L'expérience des pays de l'OCDE indique que pour assurer une efficacité maximale, il devrait s'agir d'un organisme public autonome. Cet organisme doit être à l'abri des conflits d'intérêts qui pourraient survenir s'il était chargé aussi de réglementer les prix des marchandises qui influent profondément sur les coûts des chemins de fer, comme l'électricité. Cet organe de contrôle ainsi conçu aura pour mission principale d'assurer l'équité de l'accès aux infrastructures et des redevances. La tâche est complexe eu égard aux objectifs antagoniques de la politique gouvernementale.

Les conclusions des décisions, des discussions et des négociations du gouvernement ne peuvent pas être meilleures que *les informations sur lesquelles elles s'appuient*. Quels que soient les objectifs de la réforme des chemins de fer russes, il est vital de produire des informations plus exactes et de les porter à la connaissance de toutes les compagnies de chemin de fer, de leurs clients et de l'ensemble du public. La publication des données comptables s'est remarquablement améliorée ces dernières années, mais certains chiffres relatifs au trafic et à l'exploitation des chemins de fer qui seraient publiés dans la plupart des pays de l'OCDE restent confidentiels en Russie. Le manque d'informations est extrêmement préjudiciable à la qualité tant de l'analyse de questions capitales que du débat qu'elles suscitent. L'évaluation de RZhD effectuée par Standard et Poor's a souligné la nécessité d'améliorer la transparence de la réglementation et la qualité et la disponibilité des données. Ces mesures réduiront les risques encourus par les investisseurs potentiels et sont une condition préalable à l'obtention de meilleures notations. La fourniture au public d'informations détaillées, répondant à un niveau de qualité suffisant, améliorera également la perception par celui-ci du processus de réforme et renforcera l'acceptabilité des arbitrages inévitables qui devront être effectués entre différents objectifs tout au long du processus de réforme.

La *transparence comptable* s'impose pour les dépenses et les recettes. Elles doivent être présentées conformément aux normes comptables internationales par secteurs d'activités. Elles doivent préciser en particulier les pertes et les subventions. Cela est essentiel pour que l'on puisse prendre la juste mesure des répercussions économiques des réformes. C'est également nécessaire pour pouvoir suivre de près les progrès des réformes et les porter à la connaissance de la Douma, des médias et du public. Il s'agit d'un enseignement universel à tirer des réformes accomplies dans d'autres pays.

La transparence comptable est essentielle aussi pour préparer le terrain *au remplacement des subventions croisées* par un financement direct des services voyageurs déficitaires. L'équipe salue le travail accompli pour MPS par Deloitte et Touche¹² sur le déficit des services sociaux et la nécessaire amélioration de la transparence des comptes ainsi que de leur conformité aux normes comptables internationales. RZhD doit poursuivre et accélérer ses efforts pour se doter d'une comptabilité ventilée par secteur d'activité et entièrement conforme à ces normes comptables internationales. Les comptes publiés par RZhD dès sa première année d'activité constituent un pas important dans cette direction.

La fourniture d'informations plus détaillées, s'appuyant sur les normes comptables internationales, est nécessaire à la fois pour assurer une meilleure gestion et améliorer l'accès aux marchés des capitaux, comme l'a d'ailleurs soulignée l'étude réalisée par Standard et Poor's. D'une manière plus générale, l'État devra définir des séries de données standard que tous les transporteurs seront tenus de lui fournir pour pouvoir réglementer convenablement le secteur.

Prochaines étapes de la réforme

Il convient de mieux définir, à l'intention de toutes les instances gouvernementales concernées, les arbitrages à effectuer pour atteindre les objectifs de la réforme. Il importe ainsi beaucoup de concilier :

- a) l'amélioration des résultats économiques du chemin de fer (objectif affirmé de la réforme); et
- b) son utilisation comme moyen de promotion de la *politique sociale et de la politique de développement régional* (objectif affirmé de la méthode d'élaboration des tarifs marchandises).

L'expérience acquise dans différents pays suggère que les objectifs de développement régional et social doivent être atteints par l'octroi d'aides publiques directes et non en manipulant les grilles tarifaires pour favoriser certaines régions et catégories de marchandises par rapport à d'autres. Les coûts économiques des objectifs de la politique sociale et de la politique de développement régional doivent être évalués avec exactitude et dans la transparence parce que les pouvoirs publics risquent fort de faire du tort au chemin de fer en jetant le voile sur ces objectifs au lieu de s'efforcer ouvertement de les atteindre par le biais d'aides directes ou d'autres moyens.

Pour les prochaines étapes de la réforme, il est essentiel de clarifier et de définir les objectifs de l'ouverture à la concurrence. Le chemin de fer même a été jusqu'ici le moteur de la réforme et l'idéologue de l'ouverture du marché à la concurrence¹³. La création de RZhD appelle à une affirmation du rôle dirigeant des pouvoirs publics, parce qu'aucune entreprise à but lucratif n'est tentée d'exposer délibérément ses services au jeu de la concurrence. Il est temps maintenant de préciser les responsabilités des pouvoirs publics en ce qui concerne la définition de la politique de la concurrence et de la loi sur le secteur ferroviaire¹⁴. Les lois déjà adoptées soulignent l'importance de la concurrence, mais celle-ci peut prendre diverses formes et répondre à des objectifs différents. Il convient ainsi de se demander si, en Russie, la concurrence à encourager doit s'exercer :

- Entre le rail, d'une part, et la route et les voies navigables, d'autre part, ou
- À l'intérieur même des chemins de fer et, si tel est le cas, entre
 - a) des entreprises intégrées de transport de marchandises et d'exploitation des infrastructures opérant sur des lignes parallèles,
 - b) des entreprises intégrées de transport de marchandises et d'exploitation des infrastructures chassant leur clientèle sur les mêmes terres (concurrence souvent dite « à la source »),
 - c) des transporteurs différents faisant circuler leurs trains sur les mêmes lignes.

Il importe également de préciser le degré respectif de priorité de la concurrence et des autres objectifs. Si la concurrence l'emporte, il y a lieu avant tout de donner au secteur une structure et de fixer des redevances d'accès qui permettent à la concurrence de s'exercer.

Sur les marchés où une forte concurrence s'exerce entre modes ou entre entreprises ferroviaires, le besoin de réglementation et l'esprit dont elle s'imprègne peuvent et doivent se modifier en conséquence. Il ne convient ainsi pas de réglementer les tarifs des chemins de fer sur les segments du marché où la concurrence de la route est très active. Il sera aussi moins nécessaire de réglementer les redevances d'accès s'il y a concurrence entre opérateurs verticalement intégrés.

Les objectifs de la concurrence une fois clairement définis, il sera essentiel de vérifier la compatibilité du système tarifaire avec ces objectifs. Il faudra aussi passer les plans de réforme structurelle en revue pour s'assurer que les trois composantes – la concurrence, la réglementation des tarifs et les changements structurels – ne sont pas antinomiques et s'étayent mutuellement. Les prochaines étapes de la réforme devraient être axées sur la recherche de la cohérence et de la complémentarité entre ces trois facettes du programme de réforme.

La méthode de calcul des redevances pourrait mettre cette cohérence à mal dans les cas où un chargeur ou un opérateur souhaite utiliser des wagons et des locomotives et ne payer à RZhD que l'usage de ses infrastructures. Aucune grille tarifaire pour la vente de services d'infrastructure seuls n'a encore été publiée. En principe, évidemment, il devrait être possible de calculer des redevances pour l'usage des infrastructures uniquement à partir des tarifs actuellement appliqués aux utilisateurs finals. Les services auxiliaires tels que le chargement, l'assurance ou le marketing pourraient être déduits si ceux-ci sont aussi fournis par le chargeur ou un transporteur indépendant. Toutefois, le résultat net serait plus élevé que le montant généralement demandé dans l'Union européenne, où les redevances d'accès aux voies sont établies sur les coûts des infrastructures en partant de la base. Les redevances d'accès russes ne sont donc pas assises sur les coûts d'infrastructure et varient en fonction des catégories de marchandises et d'autres facteurs de la demande. Ce système pourrait mettre RZhD, en tant que gestionnaire des infrastructures, mieux en mesure de couvrir la totalité de ses coûts. Cependant, le risque est grand de voir les redevances actuellement demandées pour les infrastructures dépasser les coûts économiques directement imputables à leur utilisation. Cela contribuera à limiter la faculté des nouveaux transporteurs à entrer en concurrence avec le transport de marchandises assuré par RZhD et pourrait fortement réduire la capacité de toutes les entreprises de transport ferroviaire de marchandises à concurrencer les entreprises de transport par route.

La loi russe sur les monopoles naturels identifie les branches d'activité dans lesquelles les tarifs doivent être réglementés. Le chemin de fer en fait partie. Néanmoins, quelques-uns de ses marchés sont déjà largement exposés au jeu de la concurrence. La concurrence de la route s'accroît rapidement en Russie d'Europe dans le domaine du transport de marchandises de haute valeur, en particulier sur les distances de moins de 400 kilomètres, et quelques opérateurs ferroviaires spécialisés possédant leurs propres wagons enregistrent dans leur créneau un trafic supérieur à celui de RZhD. Les compagnies pétrolières transportent ainsi pour compte propre 60 % des produits pétroliers qui circulent sur le réseau ferré national. Sur les marchés ouverts à la concurrence, les tarifs facturés aux utilisateurs finals devraient échapper à toute réglementation. Si les tarifs restent réglementés sur les marchés où le chemin de fer est concurrencé par d'autres modes de transport, le chemin de fer risque de connaître à long terme la déconfiture que les chemins de fer américains avaient presque connue pendant les années 70. Si les tarifs ne sont pas déréglementés sur les marchés exposés au jeu d'une concurrence intraferroviaire, certains

des avantages de la concurrence seront perdus et les prix demandés aux chargeurs seront plus élevés qu'ils ne doivent l'être. Les transporteurs spécialisés, qui peuvent négocier librement les taux de fret, facturent généralement des prix nettement plus élevés que ceux du tarif réglementé de RZhD (au motif qu'ils garantissent mieux la disponibilité du matériel roulant). L'instauration d'un régime de *liberté tarifaire* sur ces marchés contraindrait inévitablement à trouver une nouvelle méthode de calcul des redevances d'accès qui s'appuie plus directement sur les coûts, dans la mesure où la méthode actuelle consiste pour partie à déduire les coûts des wagons et des locomotives du tarif réglementé (qui viendrait à disparaître).

L'ouverture des chemins de fer à la concurrence passe actuellement par la mise en place du cadre législatif nécessaire à l'émergence de nouveaux transporteurs prêts à concurrencer le département marchandises de RZhD sur des infrastructures appartenant à cette dernière. Les régulateurs auront beaucoup de peine à promouvoir l'entrée en scène de transporteurs de marchandises généralistes concurrençant des chemins de fer russes verticalement intégrés. Le risque est de voir leurs efforts se traduire tout juste par l'émergence d'opérateurs spécialisés. L'élaboration d'un cadre réglementaire tonifiant la concurrence entre transporteurs dans la structure actuelle de l'industrie ferroviaire exigera de la part des pouvoirs publics un effort considérable. L'équipe estime qu'il convient de réfléchir davantage à la réduction *du volume de la réglementation* dans le secteur ferroviaire. La solution pourrait consister à créer une structure verticale séparée dont l'organisation serait totalement distincte et qui échapperait à la domination d'un opérateur ferroviaire unique, ou bien à procéder à une séparation horizontale des chemins de fer et à établir des entreprises verticalement intégrées et concurrentes.

Principales décisions à prendre dans l'immédiat

Il est urgent de *finaliser le régime d'autorisations et le cadre réglementaire de la concurrence* en octroyant aux transporteurs généralistes indépendants un accès aux infrastructures de RZhD. Il est aussi urgent de *libérer RZhD de la réglementation tarifaire pour les utilisateurs finaux sur les marchés ouverts à la concurrence* de ces transporteurs ou des camions. Le maintien de tarifs rigides fait obstacle au libre jeu de la concurrence et risque de faire perdre à RZhD des parts d'activité potentiellement rémunératrices au profit des transporteurs pour compte propre et des transporteurs routiers. L'assouplissement des grilles tarifaires était l'une des recommandations clés formulées dans le rapport de Standard et Poor's afin d'améliorer la notation de RZhD.

RZhD a soumis des propositions en ce qui concerne la structure et les niveaux des *futures redevances d'usage de l'infrastructure*. Celles-ci doivent être examinées par les pouvoirs publics et une décision sera prise en parallèle avec la libéralisation des tarifs sur les marchés potentiellement concurrentiels.

Comme le prévoit le plan de réforme, le *transport ferroviaire de voyageurs* devrait être séparé rapidement du reste du système. Cette séparation pourrait commencer par la séparation des comptes financiers des différentes fonctions voyageurs (englobant notamment le paiement de l'accès aux infrastructures et de leur utilisation). Cette mesure pourrait être suivie par une séparation institutionnelle, avec création d'entreprises distinctes pour les différents services interurbains et suburbains. Il conviendrait de définir les actifs à attribuer aux entreprises de transport de voyageurs et de mettre un terme au financement des services voyageurs par les services marchandises. Pour les services suburbains déficitaires, des *obligations contractuelles de service public* devraient être mises en

place, comme cela est le cas dans l'Union européenne. Des financements directs des pouvoirs publics pourraient être introduits pour les compagnies assurant les services voyageurs grandes lignes, comme cela se passe aux États-Unis avec Amtrak et au Canada avec Via. (Les services voyageurs grandes lignes pourraient toutefois ne guère requérir d'aide supplémentaire, si la souplesse tarifaire et le soutien direct de l'État à la réduction du prix des billets leur étaient acquis).

Impliquer les autorités locales dans la planification et le financement des services ferroviaires locaux. Chaque fois que les collectivités locales ont été impliquées dans la planification et rendues responsables d'une petite fraction du financement, cela a tempéré leur demande de services ferroviaires publics et accru l'efficacité de l'organisation des services.

La procédure de *filialisation de certaines entités* de RZhD visait au départ certains segments d'activités, tels que les services voyageurs interurbains et de banlieue, qui étaient destinés à demeurer dans le secteur public. Dans le cadre de cette procédure, RZhD crée une filiale qui est ensuite transférée aux pouvoirs publics qui concluent la vente ou le transfert de la filiale. Cependant, pour des activités commerciales pouvant être cédées au secteur privé, ce processus est inutilement long. Autoriser RZhD à s'occuper elle-même de la cession de ces entités par la création directe et la vente de filiales pourrait grandement accélérer cette étape essentielle du processus de réforme.

Afin de pouvoir se prononcer sur l'opportunité d'introduire le type de *concurrence* envisagé dans la troisième étape du programme de réforme, et d'en fixer les modalités éventuelles, il convient dès maintenant de recueillir les données utiles et de procéder à l'analyse nécessaire. Les pouvoirs publics devront recueillir des informations détaillées concernant les flux de marchandises, de leur origine à leur destination. Il faudra établir des modèles pour évaluer les secteurs qui pourraient éventuellement être ouverts à la concurrence. La mise à la disposition de ces informations à des chercheurs extérieurs au gouvernement favoriserait la qualité de l'analyse et rencontrerait, dans le même temps, les demandes formulées dans le rapport de Standard et Poor's visant à pouvoir disposer de davantage d'informations concernant l'environnement réglementaire.

Conclusions

Il est impératif et urgent de *poursuivre les réformes*. La mutation profonde que les chemins de fer ont vécue pendant ces trois dernières années a été remarquablement rapide. Des résultats positifs sont déjà perceptibles en termes d'investissements, de productivité et de trafic. Il est probablement beaucoup plus risqué de différer les réformes que de les faire avancer résolument. Compte tenu de la rapidité du développement économique de la Russie, il pourrait s'avérer très préjudiciable tant aux chemins de fer eux-mêmes qu'à l'économie nationale de laisser la réforme des chemins de fer prendre du retard. Il faudrait commencer le plus rapidement possible à planifier les phases suivantes de la réforme et à réaliser les analyses nécessaires et, dans l'immédiat, à trouver notamment réponse aux questions suivantes :

1. Dans quelles parties de la Russie et pour quelles catégories de marchandises est-il besoin d'une concurrence intraferroviaire (plutôt qu'entre le rail et la route)?
2. Le tarif actuel facilite-t-il ou entrave-t-il l'entrée sur le marché de nouveaux transporteurs généralistes qui concurrenceront RZhD sur tous les types de trafic ordinaire? En outre, assure-t-il aux transporteurs de marchandises par chemin de fer, y

compris RZhD, une souplesse tarifaire suffisante pour disputer le transport de marchandises de haute valeur aux transporteurs routiers?

3. Y aura-t-il concurrence entre lignes en Russie occidentale? Dans l'affirmative, comment les chemins de fer doivent-ils être divisés et restructurés? Quelles sont les données nécessaires à la conception d'un système de concurrence intraferroviaire minimisant le besoin d'intervention du pouvoir réglementaire? La concurrence s'exercera-t-elle entre des lignes parallèles, en des lieux desservis par tous les concurrents ou sous ces deux formes à la fois?

RZhD doit se préparer aux phases suivantes de la réforme en analysant les différentes options possibles, mais il ne peut être attendu d'elle qu'elle pilote le processus d'ouverture à la concurrence, une mission que l'État russe et ses organes délégués sont seuls à pouvoir assumer. Cela aiderait à identifier un ministère ou une agence chef de file. RZhD doit avant toute chose adapter ses méthodes d'analyse des coûts¹⁵ au fonctionnement d'un système de marché. Il serait utile de clarifier les rôles respectifs que le ministère des transports et le ministère du développement économique et du commerce sont appelés à jouer. Cela vaut aussi pour le service fédéral antimonopoles et le service fédéral de tarification, en particulier en ce qui concerne l'organisation des réformes qui visent à introduire la concurrence sur le marché des transports ferroviaires.

Notes

1. *La réforme de la réglementation des chemins de fer en Russie*, CEMT Paris 2004 ISBN 92-821-2309-X.
2. Voir le site Internet de RZhD, www.RZD.ru, pour plus de détails sur le Comité de direction, le Conseil d'administration et le Comité d'audit.
3. Par exemple, la ligne de 158 km construite par SUAL pour desservir sa mine de bauxite située dans la République de Komi.
4. Les chiffres proviennent de l'Institut d'État pour la science et la recherche dans le domaine des transports routiers (NIIAT); voir par exemple *Prospects for the use of low sulphur motor fuels in the Russian Federation* (Perspectives pour l'utilisation des carburants à faible teneur en soufre dans la Fédération de Russie), CEMT, 2002.
5. Actuellement, les revenus des segments bénéficiaires du trafic marchandises sont détournés pour soutenir le trafic voyageurs déficitaire. L'imposition des bénéfices des chemins de fer constituerait un moyen plus transparent, plus durable et moins porteur de distorsions pour se procurer les revenus nécessaires au soutien de ces services.
6. Ce chiffre est basé sur le tableau 4.2 de *La réforme de la réglementation des chemins de fer en Russie*, CEMT Paris 2004, qui fournit des détails sur les mouvements de trafic de région à région.
7. Par comparaison, au Royaume-Uni, le régulateur économique des chemins de fer a un effectif d'environ 140 personnes. L'office de la sécurité emploie quelque 300 personnes au contact direct de l'exploitation des chemins de fer.
8. Les pertes sur les services grandes lignes sont également élevées. À 30 milliards de roubles, elles dépassent les pertes sur les services de banlieue. Mais les revenus représentent une plus forte proportion des coûts d'exploitation sur les trains grandes lignes, si bien qu'ils parviennent presque à l'équilibre.
9. La société russe des chemins de fer est une société par actions détenue à 100 % par l'État et constituée pour posséder et exploiter les infrastructures ferroviaires, les services marchandises et, au moins temporairement, les services passagers. Avant octobre 2003, le réseau ferroviaire russe était géré et exploité par le ministère des Moyens de Transport (MPS).
10. La loi fédérale de 2003 sur le transport ferroviaire prévoit l'octroi d'autorisations aux transporteurs pour leur permettre de concurrencer RZhD en général et pour entreprendre des transports pour leur propre compte. La loi prévoit aussi l'approbation d'« opérateurs » qui fournissent à RZhD leurs

propres wagons afin que la société y achemine leurs marchandises, ce qui leur permet d'obtenir la garantie de la disponibilité du matériel roulant et des itinéraires ferroviaires pour leurs cargaisons.

11. En octobre 2004, quelque 2 300 compagnies possédaient du matériel roulant; 50 avaient plus de 1 000 wagons chacune, 29 d'entre elles ayant reçu une autorisation de transporteur.
12. Deloitte et Touche, et Scott Wilson Consultants, « Report of the Consortium of the Advisers on Analysis of government spending in the railways transport of Russia », Moscou, 2002.
13. L'ancien ministère Antimonopole a dirigé l'introduction de la concurrence et la fourniture d'un accès non discriminatoire aux infrastructures.
14. Par opposition à l'exercice de pouvoirs dans le cadre des lois existantes.
15. Les données concernant les coûts marginaux approximatifs seront plus pertinentes.

Chapitre 6

Réforme du secteur électrique*

* Pour plus d'informations, voir le rapport *Russian Electricity Reform : Emerging Challenges and Opportunities*, OCDE/AIE (2005), disponible en anglais uniquement.

Introduction

Le gouvernement russe s'est lancé dans un très ambitieux programme de réforme du secteur de l'électricité. Les responsables russes sont conscients que le moyen le plus efficace que d'attirer en temps opportun des investissements suffisants consiste à créer des marchés efficients de l'électricité dans un cadre juridique et réglementaire robuste. Ces marchés pleinement concurrentiels, où les prix transparents reflètent fidèlement les coûts, sont indispensables à la réalisation des objectifs économiques à long terme du gouvernement. Ils sont en mesure d'attirer les investissements dont a besoin l'industrie électrique pour garantir la sécurité de fourniture après 2010.

Pour être couronné de succès, ce programme de réforme doit créer des structures, instituer des règles et établir un régime réglementaire qui favorisent l'émergence de marchés concurrentiels de l'électricité. Or les défis à relever seront nombreux, tant au stade de la conception de la réforme que pendant sa mise en œuvre. Nous nous concentrerons donc dans ce chapitre sur certains aspects susceptibles de déterminer le succès ou l'échec de la réforme proposée¹.

Le secteur russe de l'électricité : contexte

Production d'électricité

La Russie est le quatrième producteur mondial d'électricité après les États-Unis, la Chine et le Japon. En 2003, elle a produit 916 TWh, soit 11 % de plus qu'en 1998. Les centrales thermiques assurent 66 % de la production totale, dont les deux tiers avec du gaz naturel. Le reste de la production se répartit entre l'hydraulique (17 %) et l'énergie nucléaire (16 %). Entre 1998 et 2003, la production électronucléaire a augmenté de 42 %, et le facteur de charge des centrales nucléaires est passé de 55 % en 1998 à 76 % en 2003².

La Russie est divisée en sept réseaux, ou systèmes énergétiques, régionaux. Près de 80 % de l'électricité sont produits par quatre de ces systèmes, à savoir le Centre, la Sibérie, la Volga et l'Oural. La production nucléaire est plus importante dans le Nord-Ouest. Elle représente environ 25 % de la production dans le Centre et dans la zone de la Volga. L'hydroélectricité assure près de la moitié de la production en Sibérie et d'un quart de la production dans le système de la Volga et le système extrême-oriental. Les centrales thermiques classiques représentent 70 à 90 % de la production dans l'Oural, au nord du Caucase et dans le système extrême-oriental, et plus de la moitié en Sibérie et dans les zones de la Volga et du Centre.

La puissance hydraulique installée est restée relativement constante depuis 1990, de même que son importance relative dans le parc de production électrique. La puissance thermique installée n'a que légèrement augmenté, mais les parts respectives des différents combustibles – pétrole, charbon et gaz naturel – ont considérablement évolué. Depuis 1990, la consommation de fioul pour la production d'électricité a diminué de 76 %, la part du gaz naturel est tombée à 21 %, tandis que celle du charbon augmentait de 11 %.

Tableau 6.1. **Production d'électricité par région, TWh, 1991-2002**

	1991	1995	1997	1999	2000	2001	2002
Centre	249	190	187	190	195	197	197
Sibérie	216	191	182	187	194	197	191
Volga	216	173	166	170	173	174	174
Oural	160	122	121	119	129	129	132
Nord-Ouest	99	79	80	83	85	86	86
Sud	77	67	61	59	59	65	67
Extrême-Orient	48	38	36	37	41	42	42
Russie	1 065	860	834	845	876	890	889

Source : *Économie et énergie des régions*, A.M. Mastepanov et V.V. Saenko, Moscou, 2001, et *Complexes énergétiques des régions de Russie*, volumes 1 et 2, Moscou, 2003.

Tableau 6.2. **Production d'électricité par source d'énergie primaire, TWh, 1990-2003**

	1990	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003
Total	1 082	956	860	833	845	876	890	889	916
Gaz naturel	512	430	354	357	359	370	377	385	402
Charbon	157	149	161	157	161	176	169	170	174
Hydraulique	166	173	175	157	160	164	174	162	157
Nucléaire	118	119	100	108	122	131	137	142	149
Produits pétroliers	129	83	68	52	41	33	30	27	31
Énergie renouvelable	0	2	2	2	2	3	3	3	3

Source : Statistiques de l'AIE jusqu'en 2002 et estimations de l'AIE pour 2003 calculées d'après les données de RAO EES et de RosEnergAtom.

Puissance installée

En 2003, la Russie comptait plus de 700 centrales électriques représentant une puissance installée totale de 214 GW. Les centrales thermiques et centrales de cogénération comptaient pour 69 %, soit 148 GW, de la puissance installée, les centrales hydrauliques, 21 % (44 GW) et les centrales nucléaires, 10 % (22 GW). Les centrales de cogénération avoisinent un tiers de la puissance installée de Russie. Les centrales au gaz naturel constituent près de 80 % de la puissance installée de la partie européenne de la Russie (y compris l'Oural). Dans la partie orientale du pays, ce même pourcentage revient aux centrales au charbon. Globalement, le gaz naturel représente 66 % du parc de centrales thermiques.

Avant 1990, les centrales électriques russes avaient à peu près le même âge que celles des autres pays européens. Depuis, le rythme de construction de centrales s'est considérablement ralenti. La situation du secteur électrique, déjà mauvaise, n'a fait qu'empirer, sans pourtant poser de graves problèmes d'approvisionnement, car la demande d'électricité a elle-même diminué d'un quart au cours des années 90. Toutefois, avec la reprise de la demande d'électricité, il va devenir urgent de remplacer les centrales parvenues en fin de vie et d'augmenter la puissance installée. On peut déjà déceler un renversement de la tendance dans les résultats financiers de RAO EES pour les neuf premiers mois de 2004³ qui révèlent des immobilisations légèrement supérieures aux amortissements.

Tableau 6.3. **Augmentation de la puissance installée, 1990-2003, GW**

	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	98/99	2000	2001	2002	2003
GW	4.0	2.0	0.7	2.5	2.1	1.0	1.3	0.6	0.8	1.1	1.3	0.8	2.1

Source : RAO EES.

D'après la Stratégie énergétique de 2003 de la Russie, l'amortissement de l'infrastructure du secteur électrique atteint en moyenne 60 à 65 %. L'AIE⁴ estime à USD 157 milliards l'investissement nécessaire dans les 25 prochaines années pour construire des moyens de production électrique, sachant que les besoins à moyen terme seront relativement peu importants, soit de USD 1.5 milliard par an jusqu'en 2010. Jusqu'en 2030, la Russie devra consacrer autour de USD 21 milliards à la remise à niveau des centrales actuelles. Plus de 80 % de la puissance installée au cours des 25 prochaines années seront constitués de centrales au gaz, car les cycles combinés au gaz seront la solution la moins chère.

Consommation d'électricité

En 2002, le pays a consommé 618 TWh au total, à raison de 320 TWh (52 %) pour l'industrie, 143 TWh (23 %) pour la consommation domestique et 133 TWh (22 %) pour les transports et le tertiaire. Comparée aux standards de l'OCDE, la consommation individuelle de la Russie est assez faible, mais l'intensité énergétique est forte. Au cours de la période de marasme économique amorcée en 1990, la consommation d'électricité a diminué de près d'un quart pour atteindre 579 TWh en 1998. Ce déclin a touché tous les secteurs à l'exception des ménages qui ont en fait consommé *davantage* d'électricité. En 2002, la consommation d'électricité était passée à 618 TWh, mais, depuis, le rythme de progression s'est ralenti, peut-être à cause de la hausse des prix de l'électricité.

Une croissance économique plus vigoureuse continuera de stimuler la demande d'électricité si elle n'est pas neutralisée par les gains d'efficacité et par l'inertie des consommateurs. L'AIE prévoit une progression annuelle de la consommation d'électricité de 1.3 % entre 2002 et 2030, culminant dans les dix premières années. À titre de comparaison, le scénario de croissance économique moyenne de la Stratégie énergétique russe donne une croissance annuelle de 1.75 % jusqu'en 2020⁵.

Réseau

Le réseau électrique russe comprend plus de 2.5 millions de kilomètres de lignes de transport nationales et régionales et de lignes de distribution locales dont plus de 145 000 km de lignes à haute tension de 220 à 1 150 kV.

Dans la conception des systèmes énergétiques régionaux du temps de l'union soviétique, certaines centrales devaient desservir les sous-régions dotées d'une puissance installée insuffisante. Du temps de la planification centralisée, les échanges entre régions étaient donc rares, voire inutiles. Dans sa stratégie énergétique de 2003, le gouvernement russe redoute que le réseau existant ne puisse pas, faute de connexions adaptées, être accessible aux producteurs, lorsque le marché concurrentiel sera en place. Dans ce même document, il s'interroge sur la capacité d'assurer suffisamment d'interconnexions entre régions pour éviter la constitution de monopoles régionaux. Tous les systèmes énergétiques présentent des faiblesses actuellement, bien qu'à des degrés divers. La préoccupation du gouvernement transparaît dans le programme d'investissement de la Société fédérale du réseau (FSK) de 2004, qui fait porter l'effort sur le renforcement des

liaisons intrarégionales de la région du Nord-Ouest évacuant la puissance de la centrale nucléaire de Kolskaïa ainsi que sur le renforcement des liaisons interrégionales (500 kV) entre les systèmes de la Sibérie et de l'Oural ainsi que la partie européenne de la Russie⁶. L'AIE estime à USD 200 milliards d'ici 2030 les investissements nécessaires dans le transport et la distribution.

Prix de gros et de détail

Les prix de l'électricité et de la chaleur sont encore réglementés, à l'exception de 15 % du marché de gros. Au niveau fédéral, le régulateur est le Service fédéral de la tarification qui établit les prix de gros de l'électricité ainsi que les tarifs sur le réseau de transport et la redevance d'EES. Le Service fédéral de la tarification fixe également les prix maximum et minimum de l'électricité et de la chaleur sur le marché de détail. C'est dans ces fourchettes de prix que les Commissions régionales de l'énergie établissent les prix réels ainsi que les prix de l'acheminement de l'électricité et de la chaleur sur les réseaux.

Ces dix dernières années, le gouvernement a usé de son droit de regard sur les tarifs de l'électricité pour maîtriser l'inflation et préserver la compétitivité à court terme de l'économie russe. Le niveau des prix était choisi en grande partie en fonction de considérations sociales et politiques. Au cours des années 90, les prix de l'électricité ont d'ailleurs augmenté moitié moins vite que les prix industriels à la production, ce qui explique les piètres performances des entreprises d'électricité et la chute spectaculaire des investissements dans le secteur. Les Commissions régionales de l'énergie ont continué de pratiquer les subventions croisées afin d'aider la clientèle domestique, les organismes publics et les agriculteurs aux dépens des industries.

Depuis 2000, les prix de l'électricité progressent plus vite que l'inflation. Les tarifs domestiques commencent à rattraper les tarifs industriels depuis que certaines subventions croisées ont été abandonnées. En 1999, les tarifs domestiques étaient inférieurs de 44 % aux tarifs industriels, en 2003 la différence était réduite à 10 %. L'écart devrait se combler et les tarifs domestiques dépasser les tarifs industriels dans les années qui viennent. Pour intégrer totalement le différentiel de coûts, ces tarifs domestiques devraient être de 25 à 40 % supérieurs aux tarifs industriels.

Pour maintenir l'inflation en dessous de 10 %, le gouvernement a plafonné les prix pratiqués par les monopoles naturels à savoir le gaz, l'électricité et les chemins de fer. Toutefois, le ministère du Développement économique et du Commerce, décidé à favoriser l'efficacité et les baisses de coûts dans ces industries, s'efforce actuellement d'affiner les mécanismes de tarification et de passer d'une tarification en « cost-plus » à une tarification en « price cap ».

Sécurité d'approvisionnement

L'économie russe a connu une croissance phénoménale depuis la crise financière d'août 1998. En 2000, la croissance du PIB a culminé à 10 % et, depuis, s'est stabilisée à 6 % en moyenne. En 2003, ce chiffre atteignait 7.3 %. Le gouvernement prévoit pour la période 2000-2007 une croissance annuelle de 6.2 %. En 2001, RAO EES avait prévu que la combinaison de cette croissance économique tonique et du sous-investissement dans les moyens de production ferait passer la marge de réserve sous le seuil de tolérance aux alentours de 2004-2006. Bien qu'augmentant avec le temps, la demande de pointe (141.9 GW) est en fait, en 2005, inférieure de près de 5 % à son niveau de 1993. Sachant que

la puissance installée dépasse 200 GW, il reste une importante surcapacité qui pourrait être exploitée.

La baisse spectaculaire du PIB russe dans les années 90 s'est répercutée sur la consommation d'électricité et, simultanément, les investissements dans la construction et la maintenance d'installations ont dégringolé. À la fin des années 80 et au début des années 90, la construction de plusieurs centrales a été interrompue. Aujourd'hui, l'offre satisfait largement la demande⁷. D'après des estimations prudentes, y compris celles de l'Agence internationale de l'énergie, il faudra attendre bien après 2010 pour que la situation de l'offre soit légèrement tendue.

L'une des grandes questions restées sans réponse faute de données fiables concerne la proportion de la puissance installée mise en sommeil dans les années 90 qu'il serait possible effectivement de reconnecter au réseau et de réexploiter. Depuis 1990, le facteur de charge des installations nucléaires a été fortement relevé grâce à des périodes de maintenance plus courtes et à l'amélioration du cycle du combustible et de la fiabilité de certains composants des centrales. Les facteurs de charge des centrales hydrauliques sont, quant à eux, restés relativement stables au cours des dix dernières années. Ils dépendent des pratiques réglementaires et des précipitations. Dans le cas des barrages sur la Volga surtout, des facteurs tels que les répercussions d'une augmentation des pressions sur les pêcheries sur le delta de la Volga et la mer Caspienne et les risques d'inondation pour les énormes agglomérations établies sur le fleuve ont une influence déterminante sur la façon dont cette puissance hydraulique est régulée et exploitée. En Sibérie, les installations hydroélectriques sont bien moins dépendantes de ces facteurs.

Le facteur de charge des centrales thermiques classiques a diminué d'environ 15 % depuis 1990, passant de plus de 60 % à 47 % en 2003. Comme elles représentent près de 70 % de la puissance installée de la Russie, ces centrales thermiques et leur facteur de charge jouent un rôle primordial. On ignore à peu près tout de l'état de ces centrales, qui représentent pourtant une forte proportion de la puissance installée de la Russie, si ce n'est leur âge : les deux tiers d'entre elles ont été mises en service il y a près de 25 ans. Dans les années 90, les organes réglementaires ont fait en sorte de répartir de manière équilibrée la charge entre les centrales thermiques pour que toutes les installations continuent de fonctionner quel que soit leur rendement relatif. On ignore aujourd'hui l'efficacité véritable de cette politique de même que le nombre de tranches électriques démantelées pour récupérer les pièces de rechange. La réponse dira s'il faut consentir des investissements majeurs dans la construction d'installations dans ce secteur ou, au contraire, si l'on peut se contenter de remettre à niveau des installations existantes.

Dans les années 90, le non-paiement généralisé des factures était le principal fléau du secteur électrique. En 2003, RAO EES avait récupéré la majeure partie des arriérés, mais le défaut de paiement, de la part surtout des ménages, continuait à sévir dans certaines régions. À l'heure actuelle, le principal risque qui pèse sur la sécurité d'approvisionnement en Russie vient du fait que les centrales risquent de manquer du combustible nécessaire pour passer les pointes de charge. Une mauvaise planification des réparations et de la maintenance avant les mois d'hiver peut également compromettre la fourniture. En 2003-2004, toutefois, RAO EES a pu assurer une fourniture fiable et ininterrompue d'électricité à sa clientèle, malgré les températures extrêmement basses atteintes dans certaines régions.

Bien que le marché russe de l'électricité reste encore surcapacitaire, on note déjà quelques tensions au niveau régional. Pour assurer l'interconnexion entre les régions excédentaires et déficitaires notamment, et certaines connexions dans les régions mêmes, la Société fédérale du réseau devra développer le réseau. La restructuration et la libéralisation du secteur électrique auront une influence déterminante sur la capacité d'attirer les investissements lorsque le pays aura besoin de nouveaux moyens de production. Toutefois les investisseurs potentiels devront attendre pour pouvoir juger de la réussite de la mise en œuvre par la Russie des divers aspects de la réforme du secteur électrique. C'est pourquoi la réforme ne peut plus attendre.

La restructuration du secteur électrique

La législation et les entreprises avant la réforme

À l'époque soviétique, le secteur russe de l'électricité était verticalement intégré; la concurrence sur le marché de gros n'existait pas, pas plus que la possibilité de choisir son fournisseur si l'on était consommateur.

En juillet 2001, le gouvernement russe a annoncé un plan ambitieux pour créer un secteur électrique concurrentiel avant la fin de la décennie⁸. Cette réforme avait pour objectifs principaux d'améliorer l'efficacité et la transparence du secteur, de favoriser l'investissement et de garantir une fourniture fiable d'électricité à tous les clients.

En 1992, par les décrets présidentiels 922 et 923 le secteur électrique russe, à l'exception des producteurs nucléaires, a été converti en une seule société anonyme, du nom de Système énergétique unifié (RAO EES). Tous les actifs de production, de transport et de distribution non nucléaires ont été répartis entre cette société RAO EES et 75 entreprises régionales d'électricité connues sous le nom de *energos*. RAO EES possède toutes les grandes centrales thermiques classiques de Russie ainsi que les centrales hydrauliques plus le réseau à haute tension et le dispatching central. Elle conserve des participations dans les *energos* régionales qui, à leur tour, détiennent les monopoles régionaux de la fourniture et de la distribution ainsi que la majorité des actifs de cogénération dans leurs régions. Les participations minoritaires dans RAO EES et ses grandes centrales ainsi que dans les *energos* ont été vendues au secteur privé. La production électronucléaire est entièrement entre les mains de l'État; l'entreprise publique RosEnergAtom est en charge de l'exploitation des centrales nucléaires⁹.

En avril 2003 a été adopté un ensemble de lois et de règlements pour lancer les réformes. Il impose l'éclatement des structures verticalement intégrées en entreprises concurrentielles de production et de fourniture, d'un côté, et entreprises réglementées de transport et de distribution, de l'autre. Ce dispositif législatif définit la structure et les règles de fonctionnement des marchés concurrentiels de gros et de détail ainsi que du réseau et du système. La nouvelle réglementation traite des conditions d'accès au réseau, de la tarification, de l'investissement, des dispositions institutionnelles ainsi que de la gestion de crise.

Le 29 mai 2003, RAO EES a adopté un plan stratégique pour la période 2003-2008, plus connu sous la dénomination « stratégie 5+5 »¹⁰. Ce plan établissait la procédure à suivre pour la restructuration de RAO EES, définissant les grands principes et principaux mécanismes de la restructuration des entreprises du secteur électrique. Le 27 juin 2003 le gouvernement a exposé son propre « plan d'action » pour la restructuration de l'industrie électrique entre 2003 et 2005. Ainsi, deux réformes ont été lancées en parallèle, par

l'entreprise elle-même et par le gouvernement, se complétant bien que menées indépendamment. De fait, plusieurs points essentiels du programme de réforme sont actuellement menés de front. Le processus peut être divisé en trois phases.

Phase 1 (2003-2004)

RAO EES a entamé son programme de restructuration et de création de sociétés. D'après la législation d'origine, la dissociation physique des activités concurrentielles et des activités de « monopole naturel » aurait dû être achevée au 1^{er} janvier 2005. La date a été depuis reportée au 1^{er} avril 2006. Cette phase comporte les grands étapes ci-dessous :

- Création d'entreprises de production de gros.
- Création d'un gestionnaire du système électrique national.
- Transfert des actifs de transport de RAO EES à la Société fédérale du réseau.
- Création d'entreprises de transport interrégionales.
- Création d'un administrateur du marché (ATS) chargé de la gestion du marché de gros.
- Quatre projets pilotes destinés à déterminer une formule pour la dissociation des *energos* régionales.
- Début de restructuration des *energos* régionales selon un principe fonctionnel.

Les règles d'échange sur le marché de gros pendant la période de transition sont désormais en place. Il s'est agi notamment de :

- Établir les règles de fonctionnement du marché transitoire.
- Mettre en œuvre la Phase Un du marché de gros transitoire (avec participation volontaire des consommateurs) à compter du 1^{er} novembre 2003.

De même, la mise en place du cadre législatif et réglementaire a bien avancé. On en retiendra les étapes suivantes :

- Conception et approbation des règles transitoires applicables aux marchés de gros et de détail.
- Conception et mise en place des règles concernant l'accès non discriminatoire aux « monopoles naturels ».
- Mise au point de nouveaux principes et méthodes pour établir une tarification réglementée dans la période consécutive à la phase de transition.
- Établissement d'un cadre réglementaire pour contrôler les conditions de concurrence.
- Définition du champ d'action et des compétences des nouvelles autorités de régulation.
- Établissement de normes concernant la divulgation d'informations et la conception de certaines procédures de règlement des litiges.
- Définition des conditions d'autorisation des fournisseurs de détail et des fournisseurs désignés.

Bon nombre de ces dispositifs sont aujourd'hui en place, d'autres étaient en bonne voie en 2003. Toutefois, des retards se sont accumulés en 2004, avec le remaniement gouvernemental du mois de mai, entre autres. La date limite fixée pour la répartition des actifs fédéraux et la constitution en sociétés des *gencos* (producteurs de gros) a été reportée.

Phase 2 (2005-2006)

Les programmes de restructuration et de création de sociétés se poursuivent. Il faudra constituer en sociétés les producteurs de gros. Les *energos* régionales seront entièrement restructurées. Il reste encore à créer les entreprises de production territoriales et les sociétés de distribution interrégionales. Le marché de gros provisoire sera étendu à la Sibérie.

La réorganisation et la constitution en sociétés des derniers actifs d'EES appellent des décisions. Il faudra dissocier d'EES le gestionnaire du système électrique national et la Société fédérale du réseau. Les derniers producteurs thermiques seront constitués en sociétés et vendus. La constitution en société concerne également le géant de production hydraulique en gros et les producteurs territoriaux qui seront en outre vendus. Il faudra aussi créer un holding de distribution régionale. Les derniers actifs d'EES seront probablement fusionnés. Pour les fournisseurs désignés, les *energos* régionales isolées, les entreprises de production régionales non regroupées ainsi que d'autres actifs satellites, un holding sera vraisemblablement créé.

À la fin de ce processus, l'État conservera au moins 52 % des actions assorties de droits de vote de la Société fédérale du réseau et du gestionnaire du système électrique national ainsi qu'une participation de contrôle dans le géant de l'hydraulique et dans les entreprises de production de gros qui n'auront pas été vendues. Il détiendra également toutes les centrales nucléaires¹¹.

La version finale des principes directeurs et règles pour le marché de gros sera arrêtée. Seront établis ensuite les principes directeurs pour les marchés de détail. Il faudra alors décider de mettre fin à la période de transition et de lancer les marchés concurrentiels de gros et de détail. (Cette décision ne devrait pas entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier 2006).

Phase 3 (2006-2009)

Le programme de restructuration de RAO EES doit s'achever vers 2008-2009. Les marchés concurrentiels de gros et de détail s'ouvriront à mesure que les subventions croisées seront éliminées. Les contrôles des prix sur les ventes au secteur concurrentiel seront levés. Un système de contrat de fourniture « garanti » sera mis en œuvre pour les ventes d'électricité sur le marché réglementé. Puis, la décision sera prise d'étendre à tous les consommateurs le choix de leurs fournisseurs (selon toute vraisemblance, après 2010). La participation de l'État dans la Société fédérale du réseau et le gestionnaire du système électrique national passera à 75 % des actions assorties de droits de vote plus une action¹².

Difficultés d'application à venir

La définition d'une orientation stratégique rationnelle pour la mise en œuvre du programme de réforme représente un progrès considérable. Toutefois, de plus grands défis se profilent à l'horizon. L'expérience des autres pays montre que, lors d'une réforme du secteur électrique, la conception et la structure du marché et le dispositif réglementaire peuvent soulever d'innombrables problèmes techniques. Il s'agit de questions généralement très complexes, souvent imbriquées, voire spécifiques aux circonstances considérées. Or, dans toute réforme du secteur électrique, des détails de ce type prennent une importance considérable et peuvent même déterminer dans quelle mesure le programme stratégique des pouvoirs publics se concrétisera. L'expérience a montré que, faute d'avoir bien conçu des aspects techniques de la conception et de la structure du

marché ou du dispositif réglementaire, on risque de ne pas pouvoir atteindre les objectifs stratégiques recherchés, de fausser la réforme, voire de la faire avorter, comme dans le cas de la Californie et de l'Ontario¹³. Pour les décideurs et autorités de régulation russes, l'un des plus grands défis consistera probablement à envoyer des signaux de prix efficaces et à s'assurer que les acteurs sur le marché soient en mesure d'y répondre.

L'expérience internationale montre également que des réformes de cette envergure laissent derrière elles des gagnants et des perdants et que certains acteurs s'efforcent d'influer sur la mise en œuvre des réformes au point d'en altérer sérieusement la nature ou d'en modifier le calendrier. Gérer la transition de façon à obtenir l'adhésion des principaux intéressés, à réaliser un juste équilibre entre les intérêts en concurrence et à préserver l'intégrité de la réforme s'est révélé un formidable défi dans d'autres pays et pourrait l'être en Russie. Toutefois, étant donné les problèmes techniques inhérents à la réforme de l'électricité et sachant que la réforme risque d'échouer à cause de compromis inacceptables, il importe de consentir tous les efforts possibles pour que les orientations stratégiques de la réforme se concrétisent largement.

Structure du marché et du capital

La compétitivité des structures des marchés de gros et de détail à l'issue de la réforme déterminera en grande partie si, oui ou non, le nouveau marché permettra de réels gains d'efficacité tout en limitant les possibilités d'abus du pouvoir du marché¹⁴. L'expérience des autres pays démontre tout l'intérêt de séparer les éléments du marché qui sont soumis à la concurrence de ceux qui sont considérés comme relevant du monopole naturel. Elle tend à prouver, par ailleurs, que la séparation horizontale et verticale doit être suffisante pour favoriser la concurrence à chaque étape de la chaîne de valeur.

Structure du marché de gros

Les décideurs russes sont conscients qu'il importe de favoriser le plus possible la concurrence entre producteurs, qu'ils appartiennent ou non à la même région, pour promouvoir des marchés de gros efficaces et pour éviter les abus de pouvoir de marché. À l'heure actuelle, le gouvernement propose de créer 26 entreprises de production de gros et entreprises de production territoriales qui pourront se concurrencer sur l'intégralité du marché de gros. Il s'agit principalement de parvenir à une répartition du capital aussi régulière que possible quantitativement, mais aussi en fonction de la technologie et de la situation géographique.

Cette proposition peut aboutir à une très grande diversité du capital et à une structure du marché de gros très concurrentielle. Pour résumer, l'entreprise la plus importante – le producteur hydroélectrique intégré – détiendrait environ 15 % de la puissance installée totale, et les trois entreprises suivantes par ordre d'importance, environ 34 %. De ce point de vue, le marché russe soutiendrait avantageusement la comparaison avec d'autres marchés de l'électricité passés par des réformes.

Les congestions sur le réseau risquent cependant de créer de temps à autre des marchés régionaux au sein du marché de gros national. Auquel cas, les profils de prix et le dispatching seront le reflet de l'offre et de la demande locales. Les producteurs seront alors moins nombreux et auront davantage d'occasions d'abuser de leur position de force sur le marché. C'est pourquoi il importe de tenir compte des répercussions régionales de la

structure proposée pour le marché de gros. En effet, si l'on se place dans la perspective de la région, la diversité du système proposé paraît beaucoup moins impressionnante.

Autre paramètre révélateur de la concentration du marché et du risque d'exercice de pouvoirs de marché excessifs, la part potentielle de la demande résiduelle qui sera contrôlée par chaque producteur. Par « demande résiduelle », on entend la demande qui reste à satisfaire lorsque toutes les centrales moins une fonctionnent à pleine puissance. La possibilité pour un producteur de surfacturer dépend de l'équilibre global de l'offre et de la demande dans une tranche horaire donnée, de l'élasticité relative de la demande et de la possibilité d'importer d'autres régions. La capacité du producteur de contrôler la puissance résiduelle dans chaque région est également vitale¹⁵.

Comme la demande, dans le pays tout entier, reste inférieure à la puissance installée totale, il est peu vraisemblable à court terme que l'un des producteurs envisagés n'abuse de sa position sur le marché à l'échelle nationale. Au niveau régional, pourtant, les occasions d'exercer un pouvoir de marché sur la demande résiduelle risquent de se rencontrer. Certaines régions en effet, commencent à ressentir des tensions sur l'offre. Avec la restructuration proposée, il est possible qu'un producteur détienne, à lui seul, le contrôle de la puissance installée nécessaire pour satisfaire la demande résiduelle. Dans deux au moins de ces six régions, le producteur principal pourrait et serait incité à le faire. Les deux principaux producteurs dans trois régions seraient en position dominante pour répondre à la demande résiduelle, une situation qui pourrait conduire à la collusion ou à toute autre forme de manipulation du marché. En outre, il suffit qu'une des deux principales entreprises rencontre des difficultés technologiques ou saisonnières pour que l'autre soit mieux à même de contrôler la puissance disponible pour satisfaire la demande résiduelle.

Au niveau régional, il existe diverses circonstances favorisant l'abus de position dominante : lorsque les contraintes sur le réseau interrégional restreignent les échanges, ou lorsque la demande de pointe ou des circonstances exceptionnelles compromettent l'équilibre de l'offre et de la demande. Des risques identiques peuvent se rencontrer en divers points de la courbe de l'offre et à différents moments de l'année, voire *moments de la journée*. (Les échanges d'électricité ont ceci d'exceptionnel que chaque tranche de la journée faisant l'objet d'une négociation crée un nouveau marché¹⁶.)

Une dissociation plus poussée des actifs de production pour créer davantage d'entreprises régionales de production permettrait de réduire le risque d'abus de pouvoir de marché sans nuire aux économies d'échelle. En se dessaisissant des actifs de production un à un, le gouvernement pourrait abaisser les coûts de l'entrée sur le marché de participants potentiels. Cette démarche élargirait le groupe de nouveaux investisseurs, y compris à d'importantes entreprises russes, ce qui permettrait de diversifier le capital et de rendre la structure plus concurrentielle¹⁷. Mais cette solution n'est pas réalisable. Elle risque d'être sabotée par les actionnaires minoritaires actuels. De plus, il peut s'avérer difficile de constituer des entreprises viables à même de réunir les capitaux nécessaires pour de nouveaux investissements.

Le plan de réforme s'efforce de réaliser un délicat arbitrage entre une diversification maximale du capital et la création d'entreprises viables. Pour ce faire, il prévoit la création d'entreprises de production thermique de gros d'importance équivalente possédant chacune des actifs dans plusieurs régions. Comme certaines de ces entreprises sont déjà assez puissantes en termes absolus, il existe un potentiel de diversification du capital. La

répartition d'actifs hors de ces systèmes énergétiques intégrés aux nouvelles entreprises de production pourraient décourager les investisseurs internationaux estimant manquer d'expérience sur place. Elle pourrait aussi favoriser ultérieurement une tendance à rationalisation régionale qui accentuerait la concentration du capital.

Au contraire, la concurrence peut être encouragée en favorisant les échanges entre régions grâce à un réseau de transport robuste reliant les principaux centres de production et de consommation, ce qui permettrait de répondre aux inquiétudes quant aux pouvoirs de marché régionaux.

Diversification du capital

La diversification du capital est le préalable à la création de marchés de l'électricité de gros qui soient efficaces. Elle sera toutefois sans effet si les détenteurs des actifs sont dans l'incapacité de percevoir les signaux de prix et d'y réagir.

Les grandes entreprises nationales qui sont déjà actionnaires de la société RAO EES pourraient, après les cessions imminentes, dominer le secteur privé. Des investisseurs ayant d'importants intérêts dans d'autres activités ne répondront pas nécessairement aux signaux de prix du marché de l'électricité de la même manière que ceux dont la production d'électricité est le cœur de métier. (Ainsi, une entreprise produisant de l'aluminium qui prendrait le contrôle de moyens de production électrique et utiliserait cette production pour satisfaire ses propres besoins, fixant ainsi le tarif qu'elle s'applique à elle-même, pourrait en fait restreindre la concurrence par l'intégration verticale de fait qu'elle aurait ainsi créée.) La compétitivité et l'efficacité globales du marché risquent de souffrir d'une situation où l'efficacité n'aurait guère d'influence sur les réactions des acteurs. L'organisation d'un processus efficace de cessions où l'on veille à réduire le plus possible les obstacles pour les nouveaux entrants et où l'on encourage une diversification maximale du capital – tant national qu'étranger – constitue une riposte efficace.

À l'issue de la réforme, la structure du capital dans le secteur sera la suivante : l'État continuera de détenir toutes les installations nucléaires du pays, possédera une participation de contrôle dans le géant de l'hydroélectricité et, éventuellement, restera en possession des actifs de production qui n'auront pas trouvé d'acheteur. Or, les actifs nucléaires et hydrauliques que conservera l'État représentent à eux seuls plus de 49 GW, soit un peu plus du quart de la puissance installée totale de la Russie.

En soi, cet actionnariat public ne pose pas de problème, notamment dans le cas des centrales nucléaires. Sur un marché concurrentiel, tout exploitant de centrale nucléaire est, en raison de la technologie particulière de ces installations, fortement incité à les faire fonctionner en base. Laisser ces installations nucléaires aux mains du secteur public pourrait donc bien se révéler le moyen le plus efficace de régler des problèmes politiquement délicats comme la sûreté nucléaire et le stockage dans des conditions sûres des déchets radioactifs. Toutefois, le fait que l'État détienne une forte proportion de la puissance installée du pays suscitera nécessairement chez les autres opérateurs du marché quelques doutes quant à la neutralité de l'État. Pour eux, il y aura assurément un conflit d'intérêts entre le rôle de l'État comme régulateur et législateur et sa position de concurrent sur le marché.

Parce qu'il conservera le contrôle des centrales hydrauliques, l'État pourrait être poussé à intervenir sur les marchés. D'aucuns peuvent penser qu'il continue d'exploiter ces actifs pour modifier le comportement du marché. Or, lorsque la puissance installée

cessera d'être excédentaire et que les prix de gros commenceront à augmenter, il sera peut-être difficile de résister à cette tentation. Pourtant, il est vital que le gouvernement le fasse. L'idée même que le gouvernement puisse souhaiter intervenir de cette manière risque de compromettre la crédibilité du marché et de miner la confiance des opérateurs, avec les effets suivants : une augmentation de l'incertitude et du risque réglementaire, ce qui découragerait les investissements efficaces intervenant au moment opportun. C'est pourquoi il faut éviter absolument de laisser naître ce type de perception.

Le gouvernement a les moyens d'apaiser certaines inquiétudes du marché s'il manifeste haut et fort son engagement à respecter de sains principes de gouvernement d'entreprise et à publier le plan d'exploitation de ses actifs hydrauliques et nucléaires. Les responsables de RAO EES élaborent actuellement de nouvelles consignes de gouvernement d'entreprise s'inspirant des meilleures pratiques internationales, une avancée très positive.

Sur le marché des pays nordiques, des tranches hydroélectriques détenues et gérées par le secteur privé fonctionnent aujourd'hui sans problème dans un environnement concurrentiel. Certaines sujets d'intérêt public, tels que la protection du public, les répercussions environnementales et la gestion des pêcheries sont désormais soumis à un système d'autorisation. Compte tenu du rôle, par essence majeur, des installations hydrauliques dans la formation des prix de gros et des inquiétudes que suscite le maintien de l'actionnariat public, le gouvernement devrait étudier de près la solution mixte adoptée par les pays nordiques qui allie délivrance d'autorisations et séparations pour finalement privatiser les actifs hydrauliques une fois que le marché cible fonctionne de manière efficace.

Rationalisation consécutive à la réforme : une menace pour la diversité et l'efficience

Dans plusieurs pays, la restructuration et l'ouverture initiales des marchés de l'électricité ont été suivies par une forte tendance vers une simplification du capital. Entre 1998 et 2002, le marché intérieur de l'électricité et de l'Union européenne a connu 96 fusions et acquisitions majeures. Les pays caractérisés par une structure diversifiée du marché, comme le Royaume-Uni, ou les pays avec un marché contestable relativement important et qui avaient un fort potentiel de développement commercial, comme l'Allemagne, les Pays-Bas et les États nordiques, ont connu davantage de fusions.

En 2002, sept grandes entreprises dominaient le marché interne de l'électricité de l'Union européenne, avec près des deux tiers de toutes les ventes d'électricité. Ces entreprises continuent de se développer rapidement, à telle enseigne que, d'après certains analystes, elles ne devraient plus être que cinq en 2010¹⁸. Cette tendance pourrait fortement émousser l'effet de la concurrence sur les marchés et ouvrir la voie à la collusion. Les régulateurs sur le marché nordique estiment que, dans leur domaine de compétence géographique, les participations croisées ont eu le même effet sur la concurrence qu'une augmentation de 28 % de la concentration du capital. Il s'est révélé très difficile pour les autorités de régulation de contrôler ce processus de rationalisation. Certaines des fusions qui sont intervenues pouvaient se justifier par la recherche d'une efficience accrue : économies d'échelle, meilleure gestion des risques, coûts de transaction inférieurs et accès moins onéreux aux sources de financement¹⁹. Mais les concentrations résultant d'une rationalisation non maîtrisée pourraient bien contrecarrer la mise en place de marchés efficaces et concurrentiels solides.

Le secteur électrique russe ne devrait pas échapper à ces tendances lorsque le marché sera en place. La régulation de la concurrence devient alors plus importante que jamais. Une régulation inefficace peut être synonyme de marché moins efficient, de concurrence émoisée et de plus grandes possibilités d'abus de pouvoir de marché. Les décideurs russes sont conscients des risques. Parmi les solutions qu'ils envisagent, on peut citer un moratoire sur les fusions et acquisitions après la privatisation²⁰. Cette solution permettrait assurément de résoudre la question des concentrations excessives et paraît séduisante à court terme car elle laisserait aux autorités fédérales antimonopole le temps d'affiner leurs compétences en matière de contrôle du marché de l'électricité. D'un autre côté, un moratoire peut, notamment s'il est de longue durée, entraver le développement et le fonctionnement efficients du marché, avec les coûts supplémentaires que cela entraîne finalement pour les consommateurs. Plus le moratoire dure, plus on risque une perte d'efficacité et des coûts importants. Il n'existe pas de solution réglementaire simple qui puisse remplacer efficacement le contrôle de la concurrence. C'est pourquoi les autorités de régulation disposeront d'une certaine latitude pour régler les aspects structurels et comportementaux du nouveau marché.

La surveillance de la concurrence sera assurément source de litiges. L'autorité de régulation doit s'attendre à d'importantes pressions, notamment lorsqu'elle aura à traiter des fusions et acquisitions. Le cadre législatif proposé définit les grandes lignes de la politique à suivre et les compétences juridiques générales de l'autorité de régulation, sachant que, dans la réalité, les règles de la concurrence seront interprétées et appliquées au cas par cas. L'autorité de régulation doit être crédible. Elle doit agir en toute transparence, objectivité et impartialité. Elle aura donc besoin de disposer de moyens suffisants, de garanties d'indépendance et du pouvoir de décider en toute liberté. Les pouvoirs publics devront éventuellement reconsidérer les questions de l'indépendance de l'autorité de régulation et de son financement. Cette autorité doit notamment avoir les moyens de mener des enquêtes techniques complexes, voire de les sous-traiter.

Investissements

Les responsables russes sont conscients de la difficulté considérable qu'ils auront à attirer les investissements au bon moment. L'attitude prudente des cercles financiers internationaux et la concurrence mondiale pour obtenir des capitaux limités sont deux facteurs, parmi d'autres, qui risquent d'aggraver le problème à court terme. La chute d'Enron ainsi que les difficultés de bien des centrales « grossistes » (merchant) aux États-Unis ont en général ébranlé la confiance des investisseurs dans le secteur électrique, et les établissements financiers sont devenus plus sélectifs dans leur choix des projets électriques à financer.

Comment attirer l'investissement vers la production électrique

Bien que prenant ses racines dans la proposition selon laquelle les signaux de prix incitent à un investissement efficient, la loi sur l'électricité trahit la crainte que ces signaux ne soient pas assez forts pour attirer les investissements dont le secteur électrique a besoin, notamment pendant la période de transition. La loi autorise l'État à effectuer des investissements « de sécurité » dans la capacité de production si le marché ne réagit pas comme il convient. Un mécanisme de rémunération de la puissance installée et un fonds de garantie de l'investissement sont envisagés pour régler ce problème²¹. Le mécanisme de

rémunération de la puissance devrait être opérationnel en 2006. La proposition s'articule autour des éléments suivants :

- Des contrats de fourniture de puissance à long terme pour les installations existantes ou nouvelles afin de garantir des recettes pendant la période transitoire et pendant la période de remboursement des capitaux.
- Des contrats correspondants de fourniture à long terme du combustible pour des durées identiques à celles des contrats de puissance.
- L'obligation pour les détaillants de souscrire des contrats de puissance à long terme avec les producteurs (pour la fourniture de puissance jusqu'à trois ans à l'avance).
- Des enchères annuelles de puissance permettant aux parties contractantes de gérer les déséquilibres potentiels.
- Les coûts seront répercutés sur les consommateurs.

Il a été proposé de créer un fonds de garantie des investissements jouant le rôle de filet de sécurité réglementé de façon à attirer les investissements vitaux d'ici 2008 lorsque le mécanisme de rémunération de la puissance installée sera pleinement opérationnel. Pour l'heure, il est probable que ce fonds serve à des projets spécifiques représentant environ 4 000 MW de puissance installée nouvelle. À compter de 2009-2010, il sera possible de l'alimenter davantage pour répondre aux besoins d'investissement si le marché de la puissance ne parvient pas à réagir correctement. Le fonds sera financé par une redevance qu'acquitteront les acteurs sur le marché.

Il existe plusieurs arguments en faveur des mécanismes de rémunération de la puissance; ils aplanissent les cycles d'investissement, écourtent les retards dans les investissements, font baisser les coûts du capital et permettent de se prémunir contre le risque de sous-investissement dans des moyens de pointe²².

Concevoir un mécanisme de rémunération de la puissance est chose délicate. Mal conçu, ce mécanisme risque d'exclure des investissements privés efficaces. Dans le pire des cas, il aura tendance à établir une forme de planification centralisée, incompatible avec des marchés concurrentiels. Mais il existe d'autres moyens par lesquels la rémunération de la puissance peut fausser le marché, voire nuire à l'efficacité. Elle peut encourager la collusion ou toute autre forme de manipulation du marché, procurer aux entreprises existantes un avantage concurrentiel, conduire à des investissements inefficaces et inappropriés, ou encourager le surinvestissement. Enfin, elle est susceptible de décourager des réactions souples du marché aux envolées des prix.

Pendant la phase de transition, l'introduction d'un mécanisme de rémunération de la puissance se défend assurément. En Californie, les investissements dans la construction de centrales se sont effondrés au moment de la mise au point du train de réformes, reflétant en cela l'incertitude que ressentaient les investisseurs ainsi que leurs inquiétudes quant à la forme que prendrait la future réglementation. L'investissement a repris lorsque la législation a été adoptée et que les investisseurs avaient eu le temps d'observer la façon dont fonctionnait le marché. Cette observation pourrait se vérifier en Russie où il faut encore définir des détails importants de la conception du marché de gros.

Il existe une école de pensée qui va plus loin encore et préconise la mise en place d'un mécanisme de rémunération des capacités *permanent*, c'est-à-dire qui soit maintenu après la période de transition. L'argument avancé à cet effet est la coexistence en Russie de

marchés des capitaux sous-développés, d'opérateurs n'ayant pas l'expérience des marchés de l'électricité et d'un cadre légal et réglementaire n'ayant pas fait ses preuves²³.

Cet argument n'est pas parfaitement convaincant. En dehors de ses effets probablement négatifs sur l'efficacité de la formation des prix et du développement du marché, la rémunération à long terme de la puissance correspondant à une très forte proportion de la valeur des actifs des producteurs pourraient valoriser exagérément ces actifs, ce qui aurait pour effet de décourager la participation d'investisseurs étrangers aux cessions à venir et de restreindre les possibilités pour les nouveaux propriétaires d'obtenir des fonds pour des investissements ultérieurs.

Les marchés des capitaux peuvent renforcer les signaux de prix. À condition d'être à la fois liquides et profonds, ces marchés peuvent réduire le risque de *volume* parce qu'ils garantissent une demande robuste pour la production des investisseurs. Les risques de *prix* peuvent, eux, être gérés par des méthodes d'échange et de gestion de risque sophistiquées.

Un meilleur accès à des informations complètes et précises sur les équilibres et tendances de l'offre et de la demande inciterait les investisseurs à prendre des décisions efficaces. Ces informations viendraient compléter celles qu'ils peuvent tirer des signaux de prix des marchés des capitaux. Les autorités de régulation et les instances du marché de plusieurs pays fournissent déjà ce type d'informations utiles. On peut citer le Joint Energy Security of Supply Report, au Royaume-Uni, ainsi que le Statement of Opportunity annuel de NEMCO, en Australie. La publication de ces données précieuses, y compris de projections régulières des tendances à moyen et long terme de la croissance de l'offre et de la demande régionales, devrait favoriser des investissements efficaces et à point nommé. Ce système devrait pouvoir se substituer au maintien des mécanismes de rémunération de la puissance au-delà de la période de transition.

Investissements dans le transport de l'électricité

Le succès du programme de réforme dépendra dans une large mesure de la façon dont fonctionne le réseau de transport. Un réseau de transport efficace reliant les six régions du marché de l'électricité proposé apporterait de réels avantages économiques, améliorant la compétitivité des marchés et l'exploitation des moyens de production, ce qui permettrait de reporter d'énormes investissements en moyens de production. De plus, en autorisant la mise en place de mécanismes plus efficaces pour partager la puissance en réserve, il contribue à une plus grande fiabilité.

Les transferts entre régions excédentaires et régions déficitaires permettent d'ores et déjà de bénéficier de certains de ces avantages. Des spécialistes font valoir qu'il existe des tronçons du réseau déjà surchargés qui pourraient bien, en fait, arriver à la fin de leur durée de vie économique. Quoi qu'il en soit, le système est encore en forte surcapacité en certains points. Il faut savoir, en outre, que la Société fédérale du réseau, qui détient la majorité de l'infrastructure de transport d'électricité de la Russie, a entrepris de développer le réseau.

La réforme de l'électricité, parce qu'elle est synonyme de démantèlement du monopole et de décisions indépendantes, devrait transformer radicalement la façon dont est utilisé le réseau de transport. En effet, les décisions concernant l'exploitation du réseau et les investissements, autrefois prises par une entreprise verticalement intégrée de manière centralisée, relèvent aujourd'hui de plusieurs opérateurs de marché indépendants. Cette décentralisation de la décision peut modifier du tout au tout la façon

dont seront exploités les réseaux de transport. C'est ainsi que l'on verra souvent, à la place des profils d'exploitation de réseau stables et relativement prévisibles, s'instaurer des modes de fonctionnement plus imprévisibles, avec des transits plus aléatoires et une exploitation accrue des transports sur de longues distances.

Les modifications des transits sur le réseau correspondant aux nouveaux schémas d'échanges et à la hausse de la demande pourraient faire naître d'importantes congestions qu'il serait possible de résorber à condition de consentir des investissements satisfaisants au moment voulu et là où on en a besoin. Ces investissements ne seront pourtant pas nécessairement au rendez-vous. Il n'est pas toujours facile de discerner des occasions rentables de soulager les congestions et de préserver la fiabilité du réseau de transport. Sur d'autres marchés de l'électricité qui ont connu des réformes, les avis étaient très partagés quant aux moyens de garantir des recettes suffisantes pour attirer des investissements sur un marché réglementé.

Rentabilité des investissements

Par le passé, les tarifs de transport étaient établis en fonction du volume des services assurés par RAO EES. Ils ne faisaient pas l'objet d'une régulation économique séparée. C'est seulement en juin 2003 que la Société fédérale du réseau (FSK) a été soumise à régulation. Les tarifs sont actuellement en « cost-plus », ce qui permet à la FSK de répercuter tous ses coûts autorisés et d'obtenir en plus un profit « économiquement justifiable ». La FSK est en droit de conserver deux ans toutes les économies réalisées sur les coûts approuvés, après quoi ces économies sont redistribuées aux consommateurs par le biais d'une baisse de tarifs. La législation sur l'électricité impose des révisions annuelles des prix.

La tarification en « cost-plus » incite peu à réduire ses coûts ou à améliorer son efficacité. Une fois que le marché sera en place, il est probable que l'on introduira une formule du type IPC-X qui intègre l'indice des prix à la consommation minoré d'un facteur d'efficacité. Ultérieurement, cette formule pourrait être remplacée par un mode plus sophistiqué de régulation incitative fondé sur le modèle d'évaluation des actifs financiers. À ce stade, il sera vital de définir et d'évaluer correctement la base d'actifs disponibles. De ce processus dépendront en effet les incitations qu'auront les propriétaires de réseaux à exploiter et à investir.

Dans d'autres pays, ce processus s'est révélé ardu et source de contestation. Il est toujours difficile de fixer une valeur marchande d'actifs de réseau qui ont été construits à l'époque de la planification centralisée. En outre, comme l'exploitation du réseau est vouée à changer après la réforme, certains actifs pourraient bien devenir « échoués », remettant ainsi en cause l'évaluation initiale qui aura été faite de la base d'actifs.

L'évaluation d'un taux de rendement réglementé sur les actifs de réseau risque d'être tout aussi délicate. Il réussit l'exercice difficile qui consiste à abaisser les charges de réseau et à garantir simultanément des recettes de nature à favoriser les investissements en lieu et place et au moment approprié. Aux États-Unis, le sous-investissement dans les réseaux de transport et les interconnexions s'est révélé très épineux. C'est un problème que l'on voit poindre aujourd'hui en Europe, notamment depuis les pannes survenues en 2003.

Les autorités de régulation se mettent à étudier des modèles novateurs destinés à créer des incitations financières à l'efficacité et surtout à l'économie. Une démarche de ce type permettrait, en Russie, de réduire les fortes pertes en ligne qui résultent principalement d'une exploitation et d'un entretien inefficients plutôt que les pertes

techniques qui frappent tous les réseaux de transport de l'électricité. Le Service fédéral de la tarification devrait, du moins dans un premier temps, se concentrer sur ces incitations aux réductions de coûts.

La rentabilité des investissements dans le réseau doit être aussi bonne que celle d'autres investissements présentant le même type de risque. La législation sur l'électricité de la Russie tient compte de ce facteur et prescrit des taux de rentabilité commerciaux pour les investissements dans le réseau réglementé. Toutefois, un décret du gouvernement de février 2004 indique que le rendement devrait se situer entre le rendement le plus bas des obligations d'État russe et le taux de refinancement de la Banque centrale de Russie. Un rapport plus récent évalue le rendement résultant avant impôt d'un actif de la FSK à environ 3.1 % en 2004, c'est-à-dire un niveau bien inférieur au taux commercial de rentabilité de l'investissement.

Le *World Energy Investment Outlook 2003* souligne que les structures organisationnelles et institutionnelles sous-développées dans les économies en transition, ainsi que le manque de clarté et de transparence des dispositifs juridiques et réglementaires risquent de majorer considérablement la prime de risque associée aux investissements énergétiques.

La perspective de la révision annuelle des prix prescrite dans la législation sur l'électricité pourrait accentuer le risque réglementaire perçu par les investisseurs. D'autres pays ont opté pour une périodicité moindre des révisions, souvent de cinq ans. Cet espacement des révisions permet de prévoir avec plus d'assurance les flux de trésorerie. Le risque réglementaire est alors perçu comme moins important, et le propriétaire du réseau de transport éprouve donc moins de difficulté à trouver les capitaux nécessaires pour développer son réseau.

Planification et autorisations

Les processus de planification et d'autorisation sont des éléments déterminants pour l'efficacité des investissements. Ils doivent allier transparence et objectivité. Ils doivent produire des résultats propices au bon fonctionnement d'ensemble du marché. En outre, pendant la transition vers le marché ouvert, ils doivent contribuer à l'élimination rapide des contraintes sur le réseau de transport pour faciliter les échanges entre régions déficitaires et excédentaires.

Dans le régime réglementé qu'ont adopté de nombreux pays de l'AIE, la planification est assurée par le gestionnaire du réseau de transport qui échauffe des propositions d'investissement en fonction du planning qu'il a lui-même établi. Ce modèle n'est pas sans présenter de risque. Tant à l'étape de planification qu'au moment de la formulation des propositions d'investissement, le gestionnaire du réseau de transport peut être tenté de favoriser le développement du réseau existant plutôt que de recourir aux autres solutions, à savoir l'installation de nouveaux moyens de production, d'autres formes d'investissements dans le réseau, voire des mesures destinées à faire évoluer la demande.

La plupart des régimes réglementaires confient à une autorité de régulation de l'électricité le contrôle du gestionnaire de réseau. Cette autorité n'aura d'efficacité que si elle dispose des informations et des compétences techniques indispensables pour pouvoir juger du processus de planification et des propositions d'investissement correspondantes. Elle sera particulièrement handicapée si elle n'est pas en mesure d'obtenir d'autres conseils ou informations techniques que du gestionnaire de réseau. Ce type de situations

est le règne de l'incertitude, des litiges et des retards. Il y va de l'efficacité et de la crédibilité des processus de planification et d'agrément des investissements que l'autorité de régulation ait accès à des informations exactes et fiables sur les conditions de fonctionnement du réseau.

La tarification nodale serait un moyen de rendre plus transparent le fonctionnement des réseaux de transport car elle permet aux autorités de régulation, mais aussi aux participants, de mieux identifier les solutions rentables pour développer le réseau ou investir dans des installations de réseau. Ce mode de tarification pourrait également aider les autorités de régulation à prendre des mesures favorisant un fonctionnement plus efficace.

Dans ce cas de figure, il peut être utile de dissocier les fonctions du gestionnaire du système national et du propriétaire du réseau de transport. Un gestionnaire indépendant sera en mesure de réunir les informations exactes en temps utile sur les capacités et le fonctionnement du réseau. Il possédera également les compétences techniques indispensables pour interpréter ces informations et les appliquer à la planification du transport de l'électricité sur l'ensemble du marché. En dépossédant le secteur lucratif de la planification et des fonctions associées, on peut espérer inciter davantage les détenteurs de réseaux de transport à exploiter de manière efficiente leurs réseaux.

Toutefois, le fait de dissocier les fonctions de gestionnaire du système et de gestionnaire du réseau de transport pose en fait de nouveaux problèmes. Il faudrait en effet préciser très clairement les fonctions et responsabilités techniques de ces deux entités. En outre, il faudra s'assurer que le gestionnaire du système ne prend pas de mesure ayant pour effet de dévaluer le transport ou d'entraîner, pour le propriétaire du réseau de transport, des pertes financières. Ces deux rôles ne devront être séparés qu'une fois ce problème résolu et s'il est acquis que les coûts de la coordination ne dépassent pas les avantages potentiels. Pour le moment, le gouvernement russe est conscient de ces problèmes. C'est pourquoi il a adopté des contrats de service bilatéraux. Les autorités russes pourraient s'inspirer des gestionnaires de réseau indépendants au nord-est des États-Unis ou de l'Australien NEM, qui a opté pour un mode de séparation analogue de l'exploitation du système et de la propriété du réseau.

Les mécanismes d'autorisation de construction et d'implantation et l'application de normes environnementales ont également des effets sur les perspectives d'investissement dans le réseau de transport. Pour être jugés crédibles par toutes les parties, ils devront allier efficacité, objectivité et cohérence.

Signaux de prix efficaces

Des signaux de prix transparents reflétant fidèlement les coûts sont une condition essentielle pour pouvoir prendre à point nommé des décisions concernant les investissements sur des marchés électriques concurrentiels ou le fonctionnement de ces marchés. Ces signaux créent des incitations à un comportement efficace dans un environnement où les décisions se prennent de manière indépendante et décentralisée à chaque étape de la chaîne de fourniture. La viabilité financière des opérateurs sur le marché dépend elle-même de prix qui soient le reflet des coûts.

Toutefois, les prix de l'électricité sont en général assez instables, en particulier les prix de gros à court terme. Pour la formation des prix sur un marché concurrentiel, il est essentiel que les fluctuations des prix ne soient pas occultées ou plafonnées indûment, car elles reflètent l'évolution de l'équilibre entre l'offre et la demande. Toute distorsion revient à envoyer des signaux erronés et à communiquer des incitations inappropriées.

Instabilité des prix de gros

L'électricité ne peut être stockée efficacement, et la demande est assez inélastique à court terme, si bien que les producteurs assurant la demande résiduelle peuvent, en l'absence de mécanismes de plafonnement des prix ou d'autres mécanismes similaires, fixer des prix très élevés, nettement supérieurs au coût marginal de l'électricité. Sur les marchés où les prix sont plafonnés, il est essentiel de fixer un niveau de prix qui, tout en protégeant le consommateur contre le risque de surfacturation, ne déforme pas les signaux de prix et d'investissement.

La loi russe sur l'électricité prévoit l'application de prix réglementés chaque fois que le déficit de production provoque des hausses inacceptables de prix de gros. Dans ces circonstances le régime de tarification réglementée se substituerait à la formation des prix concurrentielle. Les Règles du marché de gros, dont la publication était prévue pour le premier trimestre de 2005, doivent préciser comment ce système sera mis en place.

Les systèmes de tarification réglementée présentent plusieurs faiblesses. Souvent, le régulateur intervient lorsque les prix atteignent un certain plafond qui ne tient pas compte de la situation de l'offre et de la demande. Il s'ensuit que les plafonds réglementés peuvent masquer l'instabilité naturelle des prix et neutraliser les incitations à des réactions efficaces du marché sur toute la chaîne de fourniture de l'électricité. On peut espérer dans ce cas que le régulateur usera de son pouvoir discrétionnaire. Toutefois, le seul fait de lui laisser une certaine latitude pour intervenir dans ce domaine pourrait également être source d'incertitude et exposer les gouvernements à des pressions. RAO EES estime d'ailleurs que cela créera un risque réglementaire et pourrait conduire les pouvoirs publics à prendre des mesures inappropriées pour intervenir ultérieurement sur les prix.

Des plafonds mal conçus peuvent mener des participants au bord de la faillite, un effet bien involontaire. Il y a trois ans, en Californie, c'est à cause d'un plafond appliqué aux prix de détail que les entreprises d'électricité se sont trouvées dans l'incapacité de rembourser les coûts vertigineux de la production de gros. Établis trop bas, ces plafonds empêchent une réaction efficace face à l'instabilité des prix. Ils découragent les efforts consentis pour assouplir la demande et faciliter les échanges interrégionaux.

Un plafonnement des prix inadapté peut également empêcher la mise en place et l'utilisation de produits financiers susceptibles de protéger les consommateurs de l'instabilité du marché de gros. Ces instruments sont en effet capables d'assurer la stabilité des prix que le plafonnement est censé garantir, sans toutefois en comporter les inconvénients.

Il existe une autre solution qui consiste à fixer un plafond pour les prix de gros qui corresponde à la valeur économique de la consommation marginale. Le Royaume-Uni et l'Australie, entre autres, utilisent un système de plafonnement des prix de gros fondé sur le coût de la défaillance (VOLL). Les prix maximum établis en fonction de ce coût sont plus satisfaisants que des plafonds arbitraires car ils optimisent la probabilité d'obtenir une formation économique des prix et des réponses efficaces aux signaux de prix tout en protégeant les consommateurs contre une surfacturation.

Rééquilibrage des tarifs

Le gouvernement russe a beaucoup travaillé pour mettre au point une tarification qui reflète les coûts, mais avec un résultat encore mitigé. En moyenne, ces tarifs réglementés ont augmenté d'environ 240 % en termes nominaux au cours des quatre dernières années,

soit de 340 % dans le cas des tarifs domestiques et de 200 % pour les tarifs industriels. Avec la disparition des subventions croisées, les prix demandés aux consommateurs domestiques sont passés d'environ 60 % des prix facturés aux industriels en 2000 à un prix presque identique en 2004. On ne peut que se féliciter de cette évolution vers la vérité des coûts. Une plus grande efficacité du recouvrement des créances, avec son corollaire, des arriérés moins fréquents, a également amélioré la viabilité commerciale du secteur.

Toutefois, les prix de l'électricité en Russie sont encore très inférieurs à la norme internationale et ne pourront, de ce fait, produire les recettes qui seraient nécessaires pour favoriser l'investissement. Les prix moyens payés par les particuliers et les administrations s'élevaient à environ USD 2.3 centimes/kWh en 2003, tandis que les industriels payaient leur électricité aux alentours de USD 2.5 centimes. À titre de comparaison, les prix pratiqués dans les pays membres de l'AIE en 2002 se situaient en moyenne autour de 11.4 centimes pour la clientèle domestique et de 5.9 centimes pour les gros industriels.

Il faudra donc procéder à de nouveaux ajustements importants si l'on veut que les prix reflètent les coûts. Les estimations de l'importance du rééquilibrage nécessaire varient considérablement, souvent du fait des différences régionales. Le montant total des subventions croisées qui n'ont pas encore été éliminées serait de USD 2 à 3 milliards par an²⁴. D'après une estimation récente, les tarifs appliqués à la clientèle domestique devraient être supérieurs de 25 à 40 % aux tarifs industriels pour intégrer pleinement les coûts.

Les prix de gros moyens de l'électricité ont fortement augmenté depuis 2000 pour atteindre environ USD 18 par MWh au troisième trimestre de 2004. La Banque mondiale est d'avis qu'il faudrait relever encore de 40 % les tarifs de gros – jusqu'à une fourchette de USD 25 à 30 par MWh – pour couvrir les coûts marginaux de long terme. Ce sera là chose difficile étant donné le coût supplémentaire exorbitant qu'auraient à payer les consommateurs.

Le rééquilibrage des tarifs et l'élimination des subventions croisées sont des préalables indispensables à la réforme du marché. Dans les secteurs ouverts à la concurrence, c'est la formation concurrentielle des prix qui devrait garantir la vérité des prix. Le dispositif réglementaire peut être aménagé pour que les services de réseau permettent de dégager des recettes commerciales et que les consommateurs payent un prix plus proche du coût. La réforme des marchés de l'électricité peut contribuer à rééquilibrer les tarifs parce qu'elle encourage l'efficacité et fait ainsi baisser le niveau absolu des prix.

L'enjeu est de taille, et il est urgent d'entreprendre ce rééquilibrage. Certains gros consommateurs se seraient vu refuser l'accès au marché libre transitoire en raison des pertes financières auxquelles leur départ aurait exposé leurs fournisseurs d'énergie traditionnels. Ce qui montre bien que les dispositions indispensables à l'instauration de la liberté de choix du fournisseur doivent être en place avant que toutes les subventions croisées ne soient éliminées.

La proposition actuelle pour régler ce problème consiste à créer un régime de contrats bilatéraux réglementés²⁵. Il est prévu que ces contrats remplaceront une bonne partie des systèmes mis en place pour la fourniture d'électricité sur le marché réglementé à compter du mois de janvier 2006²⁶. Ces contrats sont un moyen de garantir la fourniture d'électricité à un prix réglementé fixé, depuis le producteur jusqu'au consommateur final en passant par le détaillant. Le prix réglementé sera établi par le Service fédéral de la tarification et pourra être revu à la hausse tous les ans pour faciliter l'élimination des

subventions croisées. On s'attend par conséquent à la constitution d'un réseau complexe de contrats liant des consommateurs particuliers et des détaillants à des producteurs et vice-versa.

La durée de ces contrats devrait varier en fonction de la catégorie de consommateur. Les gros consommateurs devraient se voir offrir des contrats pouvant atteindre 10 ans, tandis que les ménages et d'autres consommateurs plus vulnérables bénéficieraient de contrats d'une durée maximale de trois ans. Le reste de la clientèle commerciale aurait des contrats d'un an. Il serait envisageable de prolonger ces contrats « garantis » au moins une fois dans le cas des ménages et de la clientèle commerciale, suivant leurs possibilités de se procurer de l'électricité à bon prix sur le marché libre.

Pendant la durée de validité de ces contrats, les subventions croisées devraient être financées de façon plus transparente. Parmi les solutions envisagées pour la période de transition, on retiendra des transferts des participants au marché libre à la composante réglementée des achats d'électricité ou des subventions directement financées sur le budget fédéral. Vraisemblablement, on s'orientera vers une solution mixte où les transferts initiaux céderont progressivement la place aux subventions financées sur le budget de l'État lorsque les achats d'électricité se feront principalement sur le marché concurrentiel.

La proposition concernant les contrats bilatéraux se caractérise notamment par le fait que la quantité d'électricité fournie au prix réglementé doit diminuer chaque année. À la fin de la période contractuelle, on espère que tous les achats se feront sur le marché libre à des prix compatibles avec les coûts. D'après les prévisions, ce type de contrat devrait représenter 85 % des achats totaux d'électricité dans une période initiale, et la composante réglementée totale du marché devrait diminuer d'environ 15 % par an. Les consommateurs finals pourront choisir de se tourner vers le marché libre pour remplacer la totalité ou une partie de leur contrat, sachant qu'ils ne pourront pas revenir en arrière s'ils ont décidé de quitter le marché réglementé.

Ce régime de contrats bilatéraux devrait créer un réseau très complexe de contrats réglementés susceptible de décourager les consommateurs de s'adresser au marché libre pendant la période de transition. Il est vraisemblable qu'il prolongera la période de transition jusqu'à 2012 environ, à supposer que dernière débute en janvier 2006.

Ce système possède des aspects positifs. Il s'agit d'un moyen clair et plus sûr d'éliminer progressivement les subventions croisées et, simultanément, d'instaurer des marchés de gros et de détail concurrentiels. Il offre au gouvernement la souplesse indispensable pour gérer ce rééquilibrage en respectant de saines règles de gestion macroéconomique et en évitant, notamment pour les ménages, un choc financier trop important. La réaction brutale qu'a dernièrement provoquée la monétisation de certains services publics témoigne de l'importance de cet équilibre. De l'efficacité de la gestion de ce rééquilibrage des tarifs dépendront le crédit dont bénéficiera la réforme auprès du public. Ces contrats favoriseront aussi la viabilité commerciale des producteurs existants car ils leur apporteront une meilleure garantie de recettes pendant la période de restructuration. Ce qui pourrait, en outre, contribuer à renforcer la valeur des actifs pendant la période de cession ultérieure.

L'élimination des subventions croisées risque néanmoins de caler, pérennisant ainsi un défaut majeur du mécanisme de formation des prix. Les pouvoirs publics devront continuer de prendre des mesures décisive dans ce domaine. Il faudra éliminer les

subventions croisées, du moins pour la clientèle industrielle et commerciale, au cours des cinq à sept années que doit durer le régime des contrats « garantis ».

Ces mesures enverraient un signal positif aux participants sur les marchés et aux investisseurs potentiels parce qu'elles réaffirmeraient l'engagement des pouvoirs publics à créer des marchés de l'électricité économiquement viables et à garantir des recettes commerciales aux prestataires de services de réseau.

Propriété publique et formation des prix

Comme nous l'avons vu précédemment, le gouvernement russe gardera le contrôle des installations nucléaires et hydroélectriques, soit environ 25 % de la puissance installée totale. Cette situation, il pourrait l'exploiter pour influencer les prix sur le marché de gros. Les producteurs publics pourraient, par exemple, injecter sur le marché d'importantes quantités d'électricité à bas prix venant prendre la place des offres à prix moyen ou élevé qui normalement auraient pu établir le prix marginal sur le système pendant les périodes de pointe. Avec ce type de stratégie, même les installations preneuses de prix²⁷ sont en mesure d'influer sur la formation des prix de gros.

La détention par l'État d'actifs de production stratégiques pourrait inciter les pouvoirs publics à intervenir, et cela d'autant plus que l'excédent de puissance installée sera absorbé et que les prix de gros commenceront à grimper. Il est pourtant vital que les pouvoirs publics résistent alors à cette tentation. Leur intervention dans ce cas aurait des chances de maîtriser les prix spot à court terme, notamment si l'État détient le gros de la puissance installée excédentaire. Mais elle risque aussi d'empêcher le développement et l'exploitation efficaces du marché.

Les participants au marché pourraient avoir besoin d'assurances supplémentaires de la détermination du gouvernement à réformer en profondeur le marché de l'électricité. Dans un rapport récent, l'OCDE a fait valoir qu'une déclaration des pouvoirs publics par laquelle ils s'engageraient à ne pas utiliser leurs actifs de production pour jouer sur les prix de gros ainsi qu'un engagement à se retirer du secteur de la production peu après la transition constitueraient des signaux rassurants pour les investisseurs.

Gouvernance, réglementations et institutions

Une réglementation adaptée suppose au préalable un cadre de gouvernance efficace. En la matière, les dispositions prises doivent établir clairement les fonctions et obligations de toutes les parties concernées, soit les pouvoirs publics, les institutions du marché, les régulateurs et les participants au marché. Ces responsabilités et obligations doivent être attribuées en fonction des rôles et fonctions de chaque acteur en veillant à ce que les parties les mieux à même d'assumer certaines missions au moindre coût en soient tenues responsables.

Sur un marché de l'électricité, le système de gouvernance devra définir clairement les droits et responsabilités juridiques des parties prenantes. Il mettra l'accent sur la transparence et instituera des mécanismes appropriés qui permettront de faire jouer la responsabilité des organismes concernés et d'exercer les recours qui s'imposent. Il devra créer un réseau d'incitations à un comportement et des performances satisfaisantes.

Cadre législatif

Le cadre législatif doit être la traduction en règles pratiques et exigences réglementaires de la politique suivie par le gouvernement. Il doit définir les obligations et responsabilités de toutes les parties prenantes, en particulier celles des institutions du marché et des régulateurs.

Si les organes exécutifs jouissent de pouvoirs discrétionnaires, le cadre législatif doit en fixer précisément la nature, l'ampleur et les limites. Mais il faut pour cela des compétences qui ne se recoupent pas et soient parfaitement claires. Les autorités de régulation ont effectivement besoin d'une certaine souplesse pour s'acquitter de leur tâche correctement. Les décideurs de leur côté doivent faire comprendre sans ambiguïté la finalité des dispositions réglementaires.

Il importe également de mettre en place des mécanismes d'exercice des droits et de mise en jeu de la responsabilité ainsi que des dispositifs pour modifier les règles du marché. La législation sur l'électricité de mars 2003 constitue une bonne base pour établir des systèmes de réglementation et de gouvernance efficaces, bien qu'il reste encore à préciser bon nombre de détails importants.

Principes réglementaires et dispositions institutionnelles

Les autorités de régulation et institutions responsables de l'administration au jour le jour de la réglementation – concernant notamment l'accès des tiers en réseau, les tarifs d'accès au réseau, le fonctionnement du marché et du système – doivent appliquer honnêtement les règles et dispositions établies par le législateur. Plusieurs principes se font jour et notamment :

- Des communications efficaces et opportunes avec toutes les parties concernées.
- La transparence du processus, y compris des consultations efficaces avec les parties prenantes.
- La cohérence des mécanismes réglementaires et la prévisibilité des décisions.
- Une utilisation souple des instruments réglementaires pour s'adapter aux conditions changeantes sur le marché.
- L'indépendance politique et financière.
- L'efficacité et l'efficience de la collecte d'informations et des autres démarches administratives.
- Une transparence réelle, c'est-à-dire des processus de décision clairement définis, l'information du public, la publication des motifs des décisions ainsi qu'un droit de recours bien établi.

Certains pays qui ont réformé leur secteur électrique se sont efforcés de créer des institutions jouissant de financements indépendants pour renforcer la crédibilité du cadre et des institutions réglementaires, souvent lorsque l'État conservait entre ses mains une partie des actifs. Parmi les avantages attribués à un système réglementaire indépendant, on peut citer :

- Dans une structure de marché, protéger de toute intervention politique les activités de régulation quotidiennes permet de gagner en efficience économique.
- Le fait de faire appel à des compétences techniques particulières au secteur concerné permet d'améliorer la qualité de la réglementation.

- Il faut établir un environnement réglementaire stable et prévisible.
- Il faut augmenter la transparence.

Toutefois, l'indépendance des institutions pourrait se révéler peu pratique si le cadre de gouvernance est inachevé ou trop faible. Alternativement, on pourra recourir à la régulation contractuelle. Quoi qu'il en soit, il faudra principalement chercher à optimiser la qualité, la cohérence et l'objectivité de la décision réglementaire.

D'autres pays se sont inquiétés de la latitude laissée aux autorités de régulation qui peut être source d'incertitude et de confusion. En fait, cette latitude dans l'exécution est une donnée indispensable d'un régime réglementaire efficace. Elle garantit en effet la souplesse dont ont besoin les régulateurs pour effectivement inciter à des comportements efficaces. Certains régulateurs ont tenté de résoudre le problème par des déclarations d'intention non contraignantes.

Les propositions actuelles concernant la réforme en Russie ne prévoient pas l'instauration d'un régulateur indépendant. Il s'agit là d'une omission grave. Lors de la restructuration de l'appareil administratif de 2004, l'agence fédérale responsable de la régulation du secteur électrique (désormais le Service fédéral de la tarification) a été, dans un premier temps, placée sous la tutelle du ministère du Développement économique et du Commerce. Ultérieurement, cette agence a été placée sous la tutelle du Premier ministre, ce qui paraît en effet justifié pendant la phase transitoire. Pourtant, la double intervention de l'État en tant que régulateur et acteur important sur le marché peut faire craindre des conflits d'intérêts. Cette crainte est de nature à jeter le discrédit sur le régime réglementaire et à faire douter de l'objectivité et de l'intégrité des processus de décision réglementaires.

En tout état de cause, la création d'autorités de régulation solides, disposant de moyens financiers suffisants et indépendantes donnerait un signal clair de l'engagement du gouvernement à mettre en place un système réglementaire efficace.

Dans la législation russe sur l'électricité, il est prévu une régulation *ex ante* (formule qui consiste à établir d'avance des prescriptions réglementaires détaillées couvrant une grande diversité de situations). Aujourd'hui, cette solution prend le pas sur les démarches *ex post* (application des règles au cas par cas après l'infraction). La régulation *ex ante* mobilise beaucoup plus de moyens et est astreignante, sans compter qu'elle exige de doter de moyens suffisants les autorités de régulation qui doivent l'appliquer. Le gouvernement russe pourrait revoir les questions de l'indépendance des autorités de régulation et des moyens à injecter et éventuellement envisager la création d'une autorité indépendante de régulation du secteur électrique après la phase de transition.

Coordination efficace des responsables des politiques, des organismes de régulation et des institutions

Le programme de réforme distingue entre l'opérateur de marché et l'opérateur du système car il dissocie l'exploitation du système de la propriété du réseau de transport. Il procède également à une redistribution des fonctions de régulation du réseau entre le Service fédéral de la tarification, qui régule le réseau de transport, et les Commissions régionales de l'énergie, à qui est confiée la régulation des réseaux locaux de distribution compte tenu de la tarification établie par le Service fédéral.

L'efficience, dans ces circonstances, passe par une coordination :

- Entre les opérateurs du marché et du réseau pour assurer un dispatching efficace en toute circonstance ainsi que des réactions à la fois efficaces et rapides à toute situation de pénurie ou tout autre type d'aléa.
- Entre le Service fédéral de la tarification et les commissions régionales pour limiter les incohérences dans l'interprétation et l'application des règles de tarification.
- Entre les responsables des politiques et les institutions du marché, les autorités de régulation et de la concurrence pour garantir la mise en place de dispositifs réglementaires harmonieux et complémentaires.
- Entre les différentes administrations publiques dont les activités sont susceptibles d'avoir des effets sur le fonctionnement du secteur électrique, par exemple les administrations à qui il incombe d'autoriser les investissements.

Après cette phase de transition, la coordination entre les principales agences et leurs interlocuteurs devrait s'établir essentiellement par l'intermédiaire de contrats bilatéraux et grâce aux obligations d'information inscrites dans la loi. Dans la pratique, cependant, il sera probablement difficile de définir précisément certaines responsabilités, et il faudra mettre en place une coordination *informelle* permanente. Certaines activités réglementaires peuvent exiger une coordination multilatérale, à la chronologie minutieusement réglée pour éviter de prendre des décisions incompatibles ou contradictoires, voire des retards injustifiés dans les décisions.

Après la phase de transition, il y aura un réel risque d'interpréter et d'administrer de manière désordonnée, voire contradictoire, les règles et règlements. Ce risque sera d'autant plus grand que les responsabilités réglementaires seront dispersées entre administrations publiques et entre administrations nationales et régionales. Tout défaut de coordination pourrait renforcer l'impression de risque réglementaire, être source d'incertitude et saper la confiance dans le marché. C'est pourquoi il faudra, après la transition, instituer des mécanismes intégrés pour assurer une coordination à la fois transparente, efficace et permanente entre ces organismes.

Mise en œuvre

La mise en œuvre d'une réforme du secteur de l'électricité est en soi un exercice complexe, délicat et fastidieux. Certains détails peuvent être très compliqués et ont des interactions à de multiples niveaux. En outre, les différentes sensibilités de toutes les parties exigent d'être prises en compte avec beaucoup de tact.

De l'expérience d'autres pays, il ressort qu'une mise en œuvre efficace repose sur les éléments qui suivent :

- Une stratégie approfondie comportant des objectifs clairs où soient identifiés les risques potentiels et qui définisse la séquence, minutieusement élaborée, des différents éléments de la réforme. Il est normalement conseillé d'établir les cadres juridique et réglementaire et la structure du marché avant de procéder à l'ouverture du marché et de vendre les principaux actifs.
- Un processus ouvert et transparent pour consulter les parties prenantes et les associer à l'élaboration et à l'application d'éléments particuliers des réformes.
- Des programmes transitoires pour tester les nouvelles dispositions et permettre à toutes les parties concernées d'acquérir des compétences indispensables.

- Le temps nécessaire.
- L'orchestration à tout moment de la mise en œuvre des réformes par les pouvoirs publics de façon à respecter le calendrier.

La stratégie proposée pour la mise en œuvre des réformes en Russie comporte trois étapes. Dans le calendrier initial, il était prévu une première étape, qui devait s'achever en 2005, consacrée à la mise en place des principales composantes de la conception du marché ainsi que du cadre réglementaire. Les principales étapes de la restructuration de l'industrie devaient également intervenir au cours de cette phase. Il s'agit notamment de la création et de la constitution en sociétés de plusieurs grands producteurs thermiques et de la création et de la séparation physique des activités réglementées de transport. La vente des installations de production thermique appartenant au secteur public devait également avoir lieu au cours de la Phase Un.

La constitution en sociétés et la cession des actifs régionaux sont planifiées pour les phases ultérieures²⁸; il est toujours prévu d'achever cette restructuration courant 2008. Les marchés concurrentiels de gros et de détail devraient être opérationnels au cours de la deuxième phase, en 2006, date à laquelle 60 % environ des consommateurs seront libres de choisir leur fournisseur. Tous les consommateurs auront finalement le choix de leur fournisseur, mais à une date qui reste à préciser. Il est peu vraisemblable toutefois que l'éligibilité totale intervienne avant 2009 ou 2010.

Il s'agit là d'une stratégie de mise en œuvre très vaste et ambitieuse dont la réussite dans les délais proposés aujourd'hui représenterait un véritable exploit, auquel cas la Russie égalerait, voire surpasserait la plupart des autres pays.

Pour respecter ce calendrier audacieux, les auteurs de la réforme ont conçu un mécanisme parallèle en s'efforçant de trouver un juste compromis entre la rapidité et l'intégralité de la mise en œuvre des réformes afin de limiter le plus possible l'incertitude et les risques pendant la phase de transition et d'éviter les défauts de conception.

Ce plan n'est pas toutefois sans présenter de risque ni de problème. Cette démarche parallèle laisse redouter des retards en cascade. La conception du marché et la réforme de la réglementation ont avancé à pas plus lents en 2004 à cause d'un remaniement de l'appareil administratif. Ce ralentissement s'est bien entendu répercuté sur le calendrier de la restructuration industrielle.

La progression à des rythmes variés des principaux éléments du programme de réforme accentue le risque de désordre et d'incohérence. On pourra par exemple prendre des décisions malavisées concernant la mise en œuvre du marché, avec des effets sur le résultat final. L'incertitude quant à la nature exacte des règles du marché et des dispositions réglementaires pourrait également gêner le processus simultané de cessions, diminuant l'ardeur des investisseurs et dévaluant les actifs. Il est encore possible de limiter ces risques si l'on rationalise le calendrier de mise en œuvre des principales composantes de la réforme.

Dans l'immédiat, la question des actionnaires minoritaires des entreprises de production actuelles pose un problème. Il s'agit en effet d'éviter de porter indûment atteinte au droit des actionnaires privés actuels, voire de les priver de ces droits, tout en préservant les réformes. Le mécanisme de mise en œuvre parallèle aggrave le problème car les actionnaires existants sont alors fortement incités à faire pression pour obtenir une conception du marché et des dispositions réglementaires qui servent leurs intérêts particuliers.

La réforme a déjà pris du retard. Au moins quinze des 49 jalons prévus ont été franchis, mais plusieurs étapes essentielles devraient être retardées d'un an, voire plus. De plus, certaines déclarations du gouvernement ont laissé planer un doute quant à sa détermination à effectuer les réformes. Mais il faut se garder d'accorder trop d'importance à ce genre crainte. RAO EES et plusieurs agences fédérales se sont activement investies dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes. Parmi ceux qui y travaillent, beaucoup pensent que le processus est trop avancé désormais pour être complètement abandonné. Néanmoins, le risque que les réformes prennent du retard ou soient détournées est bien réel.

Le planning de mise en œuvre le plus encourageant consisterait, dans un premier temps, à préciser clairement les principaux éléments de la restructuration, de la conception du marché et du cadre réglementaire. Viendraient ensuite les ventes d'actifs et l'introduction graduelle de la liberté de choix de son fournisseur. Les pouvoirs publics ont aujourd'hui l'occasion de consolider le processus en continuant de travailler sur les règles du marché et les dispositifs réglementaires, un dossier aujourd'hui un peu à la traîne par rapport à la restructuration de l'industrie. Accélérer la définition de ces règles et l'élaboration de la réglementation permettrait d'éviter l'accumulation des retards, les défauts de coordination voire des contradictions dans la mise en œuvre et de gagner en certitude réglementaire concernant le processus de cession. Parce qu'elle apporterait davantage de stabilité et de certitude et un meilleur accueil du public, la proposition des contrats « garantis » faciliterait ce processus pendant la période de transition et donc la mise en œuvre et le succès des réformes.

La proposition de reporter la privatisation des entreprises de production en gros après une courte période de rodage offrirait l'occasion de résorber les déséquilibres du processus de mise en œuvre. Les investisseurs potentiels disposeraient ainsi du temps nécessaire pour observer la façon dont les entreprises de gros devraient se comporter dans la pratique. Toutefois, reporter trop longtemps le processus de cessions pourrait se très contre-productif. De ce point de vue, la déclaration récente du président de la Commission interministérielle sur la réforme de l'électricité qui réaffirmait la décision du gouvernement de procéder aux cessions est rassurante. Ce message optimiste gagnerait en vigueur et améliorerait la confiance du secteur privé si de hauts responsables du gouvernement continuaient d'envoyer des signaux de ce type et si la création des entreprises de production de gros continuait d'avancer de manière perceptible.

Les pouvoirs publics feraient bien de reconsidérer la priorité accordée à certaines composantes de la réforme, et notamment d'axer leurs efforts sur les plus urgentes. Par exemple, il est possible de reporter le moment où tous les consommateurs seront libres de choisir leur fournisseur tant que d'autres éléments critiques de la réforme n'ont pas été mis en œuvre. En effet, la liberté de choix accordée à tous les consommateurs risque de soulever de multiples problèmes complexes et délicats. C'est là une mesure susceptible de mobiliser beaucoup de moyens et de revenir très cher. Si cette phase de la réforme échoue, c'est toute la réforme qui est discréditée auprès du public. Des interventions inappropriées et coûteuses sur les marchés de l'électricité, comme celles observées en Californie et en Ontario, sont aussi à redouter.

Avant d'étendre à tous les consommateurs la liberté de choisir leur fournisseur, les pouvoirs publics russes devront établir des prix qui soient fonction des coûts, installer les systèmes de comptage et d'information adaptés, apprendre au public comment jouir de

cette liberté et mettre en place un système de protection des consommateurs. Il serait, par conséquent, justifié de prolonger la phase d'introduction de la liberté de choix du consommateur, voire de multiplier les phases. Comme cela a été proposé, les contrats « garantis » pourraient servir à gérer la transition et faciliter le rééquilibrage des tarifs, un autre préalable à la liberté de choix du consommateur.

Les pouvoirs publics devront orchestrer la réforme avec fermeté et cohérence pour résoudre les multiples questions de stratégie et détails techniques qui devraient apparaître au cours de la phase de transition et conserver la dynamique du processus. Dans un premier temps, un système de comités de coordination a été créé pour superviser la mise en œuvre des réformes, mais ces comités ont pour ainsi dire cessé de fonctionner après la restructuration de l'appareil administratif. Le rétablissement d'une commission interministérielle sur la réforme de l'électricité au mois d'août 2004, de même que la tenue, le 24 novembre 2004, de sa première réunion, doivent être salués comme des éléments positifs²⁹. Des déclarations plus récentes, en particulier la décision, en décembre 2004, d'accélérer la réflexion sur des propositions concernant plusieurs aspects fondamentaux de la réforme, dont la restructuration des entreprises, le modèle du marché de gros, la disparition des subventions croisées et le mécanisme de garantie des investissements ainsi que les propositions qui doivent être soumises au gouvernement avant la fin du premier trimestre 2005³⁰ sont autant de signes encourageants d'un élan donné à la réforme.

L'adoption de dates butoirs pour les principales étapes de la transition vers la mise en œuvre de la réforme témoignerait avec force de l'engagement du gouvernement de procéder aux réformes. Des engagements publics allant dans ce sens donneraient un nouvel élan au processus de mise en œuvre.

Notes

1. Ce chapitre s'inspire de la publication de l'AIE, *Russian Electricity Reform : Emerging Challenges and Opportunities*, parue au printemps 2005. Voir aussi www.iea.org ou écrire aux auteurs dont les adresses figurent ci-après : doug.cooke@iea.org ou isabel.murray@iea.org.
2. D'après la *Stratégie de développement de l'énergie nucléaire en Russie dans la première moitié du XXI^e siècle*, approuvée par le gouvernement russe le 25 mai 2000 et réaffirmée récemment dans le n° 1 de 2004 du journal *RosEnergAtom*, le facteur de charge des centrales nucléaires russe devrait atteindre 80 % d'ici 2010 et dépasser 85 % d'ici 2020.
3. Voir www.rao-ees.ru/en/news/pr_depart/show.cgi?020205fin.htm.
4. AIE (2003), *World Energy Investment Outlook 2003 Insights*, pp. 400-401 et 446.
5. Voir *Stratégie énergétique de la Russie* à l'adresse www.mte.gov.ru/docs/32/1779.html.
6. Voir à l'adresse www.fsk-ees.ru/ le site de la Société fédérale du réseau ainsi qu'une explication sur les investissements effectués.
7. D'après des statistiques du ministère de l'Énergie, la production totale d'électricité de la Russie en 2002 représentait près de 85 % de la production en 1991. Malgré cela, des contraintes se faisaient déjà sentir dans certaines régions. Certains systèmes électriques produisent près de 90 % du niveau de 1991 : en Sibérie (88.7 %), dans le Sud (87.7 %) et le Nord-Ouest (86.6 %).
8. Décret 526, *De la restructuration de l'industrie électrique dans la Fédération de Russie* (11 juillet 2001).
9. À l'exception de la centrale nucléaire de Leningrad qui appartient à un producteur indépendant.
10. Ce plan de réforme a été mis au point par RAO EES entre 1998 et 2003 et devrait être appliqué entre 2003 et 2008. D'où la dénomination courante de « 5 + 5 ». Pour de plus amples informations sur cette stratégie 5+5, consulter le site www.rao-ees.ru/en/show.cgi?info/con2003.htm#1.

11. Loi fédérale n° 35-FZ, *De l'industrie électrique* (26 mars 2003), articles 8 et 12, et Loi fédérale n° 36-FZ, *décrivant les caractéristiques de fonctionnement de l'industrie électrique au cours de la période de transition, modifiant certains textes législatifs de la Fédération de Russie et abrogeant certains textes législatifs de la Fédération* (26 mars 2003), articles 8 et 9.
12. Loi fédérale n° 35-FZ, *De l'industrie électrique* (26 mars 2003), articles 8 et 12.
13. Sur l'expérience de la Californie et de l'Ontario, lire les ouvrages AIE (2002) et AIE (2003).
14. Les réformes entreprises aux États-Unis et au Royaume-Uni illustrent bien l'influence que peut avoir la structure du marché sur l'efficacité et la compétitivité. Voir Joskow (2003) et Green (2004).
15. Le lecteur trouvera une analyse de ce problème dans l'ouvrage OCDE (2003).
16. Il a été proposé d'adopter des tranches horaires, ce qui signifie dans la pratique qu'il y aura 24 marchés de gros chaque jour. Cette caractéristique, qui fait toute l'originalité des marchés de l'électricité, tient à la spécificité du produit. Sachant qu'il est impossible à stocker, l'offre et la demande doivent être équilibrés à chaque instant.
17. Le lecteur trouvera une analyse approfondie de ce sujet dans l'article intitulé *Structural and Design Issues in the Russian Electricity Reforms – A Policy Note*, Banque mondiale, juin 2004, pp. 20 à 22.
18. Lire à ce propos Centre d'économie industrielle, École nationale supérieure des Mines de Paris (CERNA) (juillet 2003), *Mergers and Acquisitions in the European Electricity Sector: Cases and Patterns*, pp. 114 à 131.
19. Lire à ce propos National Economic Research Associates, *Consolidation in the EU Electricity Sector: Report to the Dutch Ministry of Economic Affairs* (avril 2003).
20. Questions évoquées au cours d'un entretien avec des responsables du ministère russe du Développement économique et du Commerce organisé lors d'une mission de l'AIE à Moscou en novembre 2004.
21. Ces précisions sont tirées de la résolution n° 50 de la Fédération de Russie (24 décembre 2004) et d'entretiens entre des responsables de l'AIE et de RAO EES, ainsi que de l'analyse intitulée *Liberalization Clarified* de Troika Dialog, publiée le 21 janvier 2005.
22. AIE (2001), *Competition in Electricity Markets*, pp. 94-95.
23. Des prix exagérés des actifs risquent de décourager les investisseurs intéressés par les enchères, ce qui pourrait en fin de compte se répercuter sur la diversification du capital ainsi que sur la compétitivité du marché de gros.
24. Le directeur général de RAO EES, Anatoli Tchoubais, a déclaré dans une interview à la fin de l'année 2004 qu'il estimait à 60 milliards de roubles par an le montant total des subventions croisées, toutes catégories de consommateurs confondues. Ce chiffre a été corroboré par un autre représentant de la même entreprise dans le cadre d'une discussion avec l'AIE (février 2005) au cours de laquelle il a estimé à 65-80 milliards de roubles par an ou USD 2.3-2.8 milliards par an le coût total des subventions croisées imputables aux subventions entre catégories de consommateurs ainsi qu'aux subventions dont bénéficient les retraités et d'autres groupes démunis de la population ou encore aux subventions entre régions. Ces subventions sont pour l'essentiel liées à des transferts généraux entre les industriels et la clientèle domestique.
25. Ces contrats (du nom de « vesting contracts ») ont été proposés pour permettre aux fournisseurs désignés de passer des contrats de fourniture d'électricité à un prix réglementé qui soit compatible avec le tarif réglementé établi pour les petits consommateurs qu'ils sont tenus de desservir, ce qui les protège du risque de prix sur le marché de gros concurrentiel.
26. La description qui suit a été tirée de la décision du gouvernement de la Fédération de Russie n° 2124 (27 décembre 2004) et d'entretiens bilatéraux entre l'AIE et les ministres russes du Développement économique, du commerce, de l'industrie et de l'énergie, l'ATS (l'administrateur du marché libre); ainsi que de l'analyse intitulée *Liberalization Clarified*, de Troika Dialogue, 21 janvier 2005, pp. 4 et 5.
27. Parmi ces installations, on compte les centrales nucléaires, les centrales hydrauliques, pendant la fonte des neiges, et les centrales de cogénération, au cours de l'hiver.
28. À l'origine, la date limite pour la séparation obligatoire des actifs relevant du monopole naturel avait été fixée au 1^{er} janvier 2005, portant ainsi à 2007 la fin de la restructuration industrielle. À la fin de l'année 2004, cette date a été reportée au 1^{er} avril 2006, ce qui repousse la restructuration industrielle au printemps de 2008.

29. La nouvelle Commission interministérielle a été créée par la décision n° 84 du ministre de l'Industrie et de l'Énergie datant du mois d'août 2004. Y sont représentés le ministère de l'Industrie et de l'Énergie, le ministère du Développement économique et du Commerce, le Service fédéral antimonopole, le Service fédéral de la tarification, le ministère de la Justice et l'Agence fédérale de l'énergie atomique.
30. Fédération de Russie, décret n° 2124 du 27 décembre 2004.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2005 17 2 P) ISBN 92-64-01124-2 - n° 54140 2005

OECD Reviews of Regulatory Reform

RUSSIA

BUILDING RULES FOR THE MARKET

The Russian Federation is the first non-OECD country to be reviewed under the Organisation's Regulatory Reform Programme. The Russia review follows a multidisciplinary approach and covers the overall economic context for regulatory reform, the government's capacity to manage regulatory reform, competition policy and enforcement, and market openness. The review also examines the regulatory framework in the electricity and railway sectors.

The analysis in this review assesses Russia against a number of OECD instruments. At the same time, the review has been adjusted to take into account the specific regulatory challenges faced by the Russian authorities.

The review contains comprehensive and detailed policy recommendations. They should go a long way in assisting the Russian authorities in structuring and implementing regulatory reforms in order to boost economic growth, job creation, innovation and investment. The review should also help the authorities develop a comprehensive approach rather than a piece-meal approach to regulatory reforms in order to produce results more quickly. It assesses the importance of administrative re-organisation to the government's strategy for economic development.

The background material used to prepare this report is available at: www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

In the same series:

Regulatory Reform in Canada
Regulatory Reform in the Czech Republic
Regulatory Reform in Denmark
Regulatory Reform in Finland
Regulatory Reform in France
Regulatory Reform in Germany
Regulatory Reform in Greece
Regulatory Reform in Hungary
Regulatory Reform in Ireland
Regulatory Reform in Italy

Regulatory Reform in Japan
Regulatory Reform in Korea
Regulatory Reform in Mexico
Regulatory Reform in the Netherlands
Regulatory Reform in Norway
Regulatory Reform in Poland
Regulatory Reform in Spain
Regulatory Reform in Turkey
Regulatory Reform in the United Kingdom
Regulatory Reform in the United States

The policy starting point for these reviews is presented in the *OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, and the supporting two-volume *OECD Report on Regulatory Reform: Sectoral and Thematic Studies*, published in 1997.

The full text of this book is available on line via these links:
<http://www.sourceoecd.org/governance/9264011226>
<http://www.sourceoecd.org/transitioneconomies/9264011226>

Those with access to all OECD books on line should use this link:
<http://www.sourceoecd.org/9264011226>

SourceOECD is the OECD's online library of books, periodicals and statistical databases.
For more information about this award-winning service and free trials ask your librarian, or write to us at SourceOECD@oecd.org.

www.oecd.org



OECD PUBLISHING

ISBN 92-64-01122-6
42 2005 17 1 P



9 789264 011229