



# Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement FÉDÉRATION DE RUSSIE

POUR UNE POLITIQUE  
DE L'INVESTISSEMENT  
PLUS TRANSPARENTE

OCDE 

ÉDITIONS OCDE

2006



Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement

# Fédération de Russie

POUR UNE POLITIQUE DE L'INVESTISSEMENT  
PLUS TRANSPARENTE



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.*

Publié en anglais sous le titre :  
**OECD Investment Policy Reviews**  
**Russian Federation**  
Enhancing Policy Transparency

© OCDE 2007

---

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](mailto:rights@oecd.org) ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com) ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com).

---

## Avant-propos

**C**et Examen, qui fait suite à l'édition 2004 de l'Examen de la politique d'investissement de la Fédération de Russie, a été réalisé sous l'égide du Comité de l'investissement de l'OCDE dans le cadre de son programme de coopération avec la Fédération de Russie. La Commission européenne a apporté un soutien financier à ces travaux.

L'Examen a bénéficié d'une étroite coopération avec les autorités russes, en particulier M. Kirill Androssov, vice-ministre, ministère du Développement économique et du Commerce, et M. Andreï Kozlov, Premier vice-président de la Banque centrale, qui ont conduit la délégation de haut rang présente lors de l'évaluation par les pairs effectuée le 11 avril 2006, à Paris, par le Comité de l'investissement.

Les milieux d'affaires et les intervenants sur le marché ont également contribué à l'Examen, notamment l'Association des entreprises européennes, le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC), l'Association des banques russes, des banques détenues par des intérêts étrangers et des maisons de titres, ainsi que l'Association nationale russe des opérateurs sur titres. L'analyse des aspects régionaux repose sur des discussions menées avec des représentants régionaux et des organisations professionnelles russes dans le cadre d'un atelier organisé par l'OCDE à Saint-Petersbourg, en novembre 2005. Les informations contenues dans cette étude ont été recueillies avant le 1<sup>er</sup> juin 2006.

L'Examen se fonde sur un rapport général établi par Blanka Kalinova, économiste principale, Division de l'investissement, Direction des affaires financières et des entreprises de l'OCDE, ainsi que sur les contributions par des consultants de la Division : Catriona Patterson et Eva Thiel, qui ont préparé les chapitres 5 et 6 respectivement, et James Beadle qui a conduit l'enquête sur les entreprises réalisée par l'OCDE en Russie. Céline Schwarz a apporté sa contribution sur le plan statistique. Pamela Duffin est responsable de la communication au sein de la Division.

L'Examen est publié sous la responsabilité du Comité de l'investissement de l'OCDE.



## Table des matières

<b>Préfaces</b> .....	7
<b>Vue d'ensemble et recommandations</b> .....	9
<i>Chapitre 1. Tendances et politique de l'investissement international en Russie : une approche comparative</i> .....	13
<i>Chapitre 2. La transparence de la politique d'investissement de la Russie : le point de vue des investisseurs étrangers</i> .....	27
<i>Chapitre 3. Mise en œuvre de la politique d'investissement : une dimension régionale</i> .....	45
<i>Chapitre 4. Législation future sur les secteurs stratégiques</i> .....	61
<i>Chapitre 5. Accords sur l'investissement international conclus par la Russie : aperçu</i> .....	67
<i>Chapitre 6. Réforme du contrôle des mouvements de capitaux en Russie</i> .....	91
<i>Chapitre 7. Recommandations</i> .....	119
<b>Encadrés</b>	
1.1. Statistiques russes de l'investissement international .....	18
1.2. Méthodologie d'estimation de l'indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE .....	21
2.1. Principales structures existantes permettant le dialogue privé-public en Russie .....	38
3.1. Responsabilités des autorités fédérales et régionales dans la Fédération de Russie .....	47
<b>Tableaux</b>	
1.1. Entrées et sorties d'investissements étrangers en Russie, de 2001 à 2005 .....	14
2.1. Accès à l'information relative aux modifications des textes législatifs et réglementaires par les pouvoirs publics concernant les investisseurs étrangers aux niveaux national et régional .....	29

2.2. Consultation des investisseurs par les pouvoirs publics au sujet des textes législatifs et réglementaires programmés .....	31
3.1. L'investissement étranger dans les districts fédéraux de Russie.....	46
3.2. Principaux impôts et taxes et réductions fiscales possibles dans la Fédération de Russie .....	52
5.1. Traités bilatéraux sur l'investissement (TBI) conclus par la Fédération de Russie .....	69
5.2. Synthèse des principales dispositions des TBI russes examinés dans cette étude .....	72

### Graphiques

1.1. Entrées et sorties annuelles d'IDE en Russie .....	15
1.2. Les entrées d'IDE en Russie en pourcentage du PIB et de l'investissement en capital fixe .....	16
1.3. Entrées d'IDE en Russie : ventilation sectorielle (2005).....	17
1.4. Encours des entrées d'IDE en Russie : principaux partenaires (2005) .....	17
1.5. Indice de restrictivité de l'IDE.....	22
1.6. Restrictions à l'IDE en Russie : ventilation par secteur et par type de restrictions .....	23
2.A1.1. Structure sectorielle des entreprises répondantes.....	41
2.A1.2. Régime de propriété et nombre de sites.....	42
2.A1.3. Localisation des entreprises répondantes .....	42
2.A1.4. Orientation vis-à-vis du marché .....	42

## Préfaces

Cet Examen s'inscrit dans le cadre de la coopération mise en place de longue date entre l'OCDE et la Fédération de Russie afin de promouvoir un dialogue mutuellement bénéfique et soutenir les efforts déployés par la Russie pour renforcer son action dans le respect des pratiques exemplaires et des instruments de l'OCDE. Analysant les récentes évolutions de la réglementation russe, l'Examen met en exergue les difficultés et les avancées de la politique d'investissement et de la libéralisation du contrôle des capitaux, en mettant l'accent sur la transparence de cette politique. Il est favorable à une mise en œuvre ouverte et transparente d'initiatives récentes comme la création de zones économiques spéciales et l'adoption imminente d'une législation sur les secteurs dits stratégiques. L'amélioration du cadre général de l'investissement permettra à la Russie d'attirer davantage de capitaux étrangers de meilleure qualité, gages de croissance durable et de modernisation de l'économie.

Tout au long de cet Examen, le Comité de l'investissement de l'OCDE s'est efforcé d'apporter un soutien effectif à la Russie, en lui apportant une instance permettant de mettre en commun les expériences des représentants des pouvoirs publics de la Fédération et des pays de l'OCDE et en sensibilisant les milieux d'affaires, ainsi que les autres parties prenantes à l'ensemble des problèmes posés à la politique d'investissement. Cette interaction a également été propice à la convergence de la réglementation russe de l'investissement avec les normes présentées dans le Code de la libéralisation des mouvements de capitaux de l'OCDE et la Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales de l'OCDE.

Au nom du Comité de l'investissement, je tiens à remercier le gouvernement de la Fédération de Russie, et plus particulièrement le ministère du Développement économique et du Commerce, ainsi que la Banque centrale de Russie, pour leur participation active à ces travaux et leur remarquable contribution à l'examen de la politique d'investissement de la Russie mené par le Comité de l'investissement en avril 2006, à Paris, et qui sert de base à cette publication.



Manfred Schekulin

Président, Comité de l'investissement de l'OCDE

**A**u nom du ministère du Développement économique et du Commerce de la Fédération de Russie, je tiens à préciser combien nous avons apprécié la coopération fructueuse instaurée avec l'Organisation de coopération et de développement économiques sur les problèmes posés à la politique d'investissement, coopération que cet Examen vient une nouvelle fois confirmer et renforcer.

L'Examen prend acte des avancées significatives réalisées par la Fédération de Russie afin d'améliorer les conditions offertes aux investisseurs et d'attirer les capitaux étrangers, de même qu'il fait ressortir les défaillances et obstacles qui continuent d'empêcher notre pays de se hisser parmi les principaux bénéficiaires des investissements internationaux. En replaçant nos réussites dans une perspective internationale et en comparant notre politique d'investissement aux pratiques exemplaires des pays de l'OCDE dans ce domaine, l'Examen et le dialogue sur la politique à suivre permettent de définir les grandes priorités et de prendre les mesures adéquates pour renforcer le rôle joué par les capitaux étrangers dans le développement économique de la Russie. Comme le montre l'Examen, les pouvoirs publics se sont attachés à travers plusieurs initiatives récentes à favoriser la participation des investisseurs nationaux et étrangers, notamment en créant des zones économiques spéciales et en introduisant des partenariats public-privé dans le domaine des infrastructures. Nous sommes également de l'avis que la réussite de ces projets, ainsi que l'impact de la prochaine législation sur les secteurs stratégiques dépendront en grande partie de la transparence de la réglementation en la matière et de sa mise en œuvre.

Je considère que l'Examen de la politique d'investissement de la Russie marque une étape importante de notre coopération avec l'OCDE et je forme le vœu qu'elle soit activement nourrie, afin de renforcer notre partenariat avec les investisseurs internationaux et notre rôle au sein de cette communauté.



Kirill Androsov  
Vice-ministre  
Ministère du Développement économique  
et du Commerce

## **Vue d'ensemble et recommandations**

**L'**édition 2006 de l'*Examen de la politique d'investissement* analyse l'évolution de la réglementation de l'investissement en Russie depuis le dernier *Examen de l'OCDE*, qui date de 2004. Elle étudie notamment la réforme du contrôle des capitaux et l'approche adoptée par la Russie vis-à-vis des accords sur l'investissement international. Analysant cette évolution et proposant des axes d'amélioration future, **cette étude met l'accent sur la transparence de la politique d'investissement.**

**Une intensification de l'investissement international s'impose pour soutenir le développement et la diversification de l'économie russe.** Depuis 2003, la Russie a attiré un volume croissant d'investissements directs étrangers (IDE), qui ont atteint des niveaux record en 2004 et 2005. Néanmoins, la part de l'IDE dans la formation du capital national reste faible par rapport aux autres pays. En 2005, l'industrie manufacturière a attiré la majeure partie de l'IDE et le secteur de l'énergie a absorbé un tiers des entrées, mais les services russes n'ont pas encore bénéficié de volumes d'IDE significatifs. Les statistiques nationales sur l'investissement international établies par la Banque centrale de Russie ont été améliorées conformément aux normes de l'OCDE, mais des problèmes de cohérence entre les différentes sources de données russes demeurent.

**En dépit de certains progrès, le niveau des restrictions pesant sur l'investissement étranger reste supérieur à la moyenne de l'OCDE.** Les barrières formelles imposées par la Russie à l'IDE sont élevées dans l'assurance, l'électricité et le transport, tandis que d'autres secteurs comme la distribution et les services aux entreprises ont été ouverts. Outre les restrictions applicables aux participations, les investisseurs étrangers se heurtent à des obstacles liés aux procédures d'agrément et autres règlements touchant les entreprises, par exemple, pour l'emploi de personnel étranger. La corruption et l'absence de prévisibilité viennent fréquemment aggraver ces difficultés.

**L'Examen de l'OCDE montre que le manque de transparence de la politique menée demeure un obstacle significatif à l'investissement.** D'après une enquête de l'OCDE sur les entreprises datant de 2005, les investisseurs étrangers admettent qu'il y a eu des efforts en matière d'accès à l'information et de simplification administrative dans plusieurs domaines, comme la réglementation des changes, mais ils sont préoccupés par le manque de transparence de l'application des textes dans d'autres secteurs, souvent placés sous la responsabilité d'administrations régionales, notamment

l'inscription aux registres des terrains et des biens immobiliers et les permis de travail. Les milieux d'affaires jugent également insuffisante la consultation préalable portant sur les modifications apportées à la réglementation. L'amélioration de la transparence de la politique limiterait naturellement les occasions de se livrer à la corruption, considérée comme un obstacle majeur à l'investissement dans plusieurs autres enquêtes récentes auprès des entreprises.

**L'adoption de nouvelles lois régissant les zones économiques spéciales (ZES) et les concessions peut avoir un impact positif sur l'investissement.** Les efforts déployés à grand frais pour promouvoir l'investissement et les incitations ciblées à investir n'ont pas permis d'aider les régions à attirer davantage d'investisseurs étrangers. L'adoption de nouvelles lois pourrait permettre aux régions de mieux tirer parti de leurs avantages comparatifs potentiels en les exploitant de manière transparente et non discriminatoire, moyennant un minimum de distorsions du marché. Il conviendrait d'évaluer l'impact de ces dispositifs réglementaires, surtout compte tenu de l'expérience antérieure des ZES en Russie.

**Les prochaines lois régissant les « secteurs stratégiques » et le sous-sol permettront de mesurer concrètement la volonté de transparence des pouvoirs publics.** Conformément aux pratiques exemplaires préconisées par les instruments de l'OCDE, l'Examen recommande que la future loi sur les secteurs stratégiques donne une définition étroite des secteurs concernés, limite l'ampleur des restrictions appliquées au contrôle des sociétés nationales par des intérêts étrangers en se fondant sur une interprétation stricte des intérêts essentiels de sa sécurité et précise les modalités des procédures publiques d'évaluation et d'autorisation, notamment en imposant aux pouvoirs publics de prendre des décisions dans des délais déterminés.

**L'Examen se félicite de l'abolition de contrôles des capitaux le 1<sup>er</sup> juillet 2006, soit avant l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2007 initialement prévue par la Loi sur les changes de 2004.** Les acteurs des marchés des capitaux ont estimé que le dispositif de contrôle des capitaux a été trop complexe, pas assez transparent, souvent inefficace et coûteux pour les investisseurs étrangers et pour leurs homologues nationaux. Conformément aux instruments de l'OCDE, la suppression méthodique du contrôle des capitaux doit s'accompagner de mesures de soutien, comme la communication de statistiques, un contrôle adéquat des impôts et taxes, la lutte contre le blanchiment de capitaux et la mise en place de mesures prudentielles non discriminatoires. L'Examen appelle également à une amélioration des échanges de renseignements entre les autorités de tutelle des marchés des capitaux du pays.

**L'Examen préconise de poursuivre les efforts pour améliorer la transparence de la politique d'investissement.** Il salue la réduction programmée des activités soumises à l'obligation d'obtenir un agrément et l'établissement d'un Registre de la législation régionale et municipale. Il est favorable à une adoption accélérée de la nouvelle loi sur l'information proposée par le gouvernement en 2005. L'Examen recommande la mise en place de consultations plus efficaces et plus systématiques des parties concernées, la publication et l'examen des décisions administratives et une diffusion électronique plus poussée de la réglementation de l'investissement. Il propose la mise en œuvre et la diffusion d'études d'impact de la réglementation pour certains régimes spécifiques d'incitations à investir. L'Examen préconise enfin que les futurs accords sur l'investissement international signés par la Russie comportent des règles strictes de transparence.

## Chapitre 1

### **Tendances et politique de l'investissement international en Russie : une approche comparative**

*En dépit de sa récente augmentation, le volume de l'investissement international en Russie, qui recouvre l'investissement direct étranger (IDE), les investissements de portefeuille et les crédits commerciaux, reste faible par rapport aux autres grands pays de l'OCDE. Après plusieurs années marquées par des flux sortants d'IDE équivalents ou supérieurs aux flux entrants, la Russie est devenue importatrice nette d'IDE en 2004. Cela étant, le récent rebond des entrées d'IDE ne s'est pas encore traduit par un gonflement de la part de l'IDE dans le PIB et l'investissement total. Si l'industrie manufacturière a absorbé 45 pour cent et le secteur de l'énergie un tiers du total des entrées d'IDE en 2005, les services ne bénéficient pas encore d'un IDE significatif.*

*Selon l'indice de restrictivité de l'investissement direct étranger établi par l'OCDE, la Russie présente dans l'ensemble une moindre ouverture à l'investissement que la moyenne de l'OCDE. Si certains secteurs, comme les services aux entreprises, la distribution et le tourisme, sont relativement ouverts, les normes de participation étrangère et les restrictions concernant le personnel étranger dans d'autres domaines, comme les services financiers, les transports et l'électricité, restent encore considérables.*

## 1. Évolution récente de l'investissement international en Russie

### 1.1. L'investissement international à destination de la Russie progresse dans l'ensemble, mais le volume de l'investissement direct étranger reste faible

Dans l'ensemble, la Russie a enregistré une augmentation considérable de ses flux financiers transnationaux (investissements directs, de portefeuille et autres) depuis 2003, mais leur volume global reste faible par rapport aux grands pays de l'OCDE. Contrairement à ces derniers, dont les investissements de portefeuille représentent généralement l'essentiel des flux entrants et sortants (soit entre un tiers et la moitié de l'investissement agrégé)<sup>1</sup>, cette composante a été jusqu'à présent relativement négligeable en Russie et les flux de portefeuille nets ont même été négatifs en 2003 et 2005. Les flux d'investissements de la Russie sont dominés par d'autres investissements, principalement composés des transactions financières et des crédits et prêts commerciaux (66 pour cent des flux d'investissements agrégés en 2005), qui témoignent notamment de l'ampleur des emprunts extérieurs des banques et des entreprises nationales (tableau 1.1).

Après une quasi-stagnation de 2000 à 2002, les flux entrants d'investissement direct étranger ont plus que doublé en 2003 et ont progressé

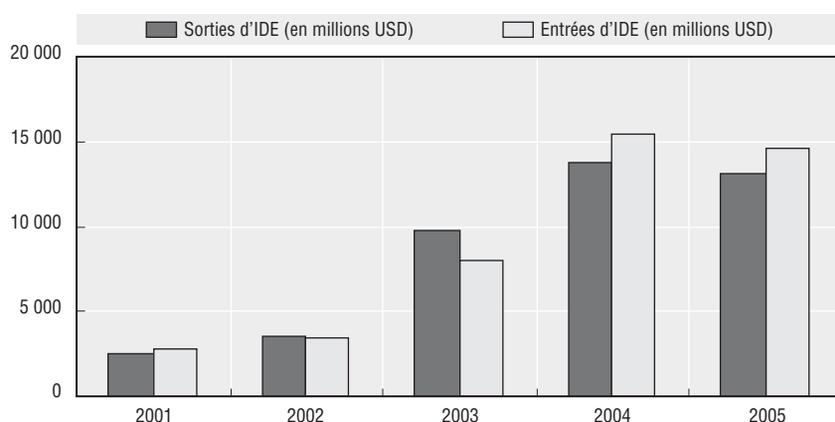
Tableau 1.1. **Entrées et sorties d'investissements étrangers en Russie, de 2001 à 2005**  
En millions USD

	2002	2003	2004	2005
Total des flux sortants d'investissement	6 449	27 259	42 892	54 631
<i>dont :</i>				
• Investissements directs	3 533	9 727	13 782	13 126
• Investissements de portefeuille	796	2 180	4 257	10 666
• Autres investissements	2 120	15 352	24 853	30 839
Total des flux entrants d'investissements	3 433	28 274	37 530	56 091
<i>dont :</i>				
• Investissements directs	3 461	7 958	15 444	14 600
• Investissements de portefeuille	3 756	-2 329	4 406	-854
• Autres investissements	-3 784	22 645	17 680	42 345
<i>Pour mémoire :</i>				
Encours des entrées d'IDE en début de période	52 919	70 884	96 729	117 891

Source : Banque centrale de Russie, statistiques de la balance des paiements.

quasiment au même rythme en 2004. Cette évolution a permis à la Russie de devenir importatrice nette d'IDE en 2004 (graphique 1.1). Les données disponibles transmises par la Banque centrale de Russie (qui divergent des chiffres communiqués par le Service fédéral des statistiques d'État – voir encadré 1.1) font apparaître un ralentissement des entrées d'IDE russes en 2005 par rapport à l'année précédente, principalement sous l'effet d'un retrait massif, au quatrième trimestre 2005, de fonds propres investis en Russie. Dans le même temps, la proportion élevée des bénéfices réinvestis (66 pour cent des entrées d'IDE dans le secteur non financier en 2005) semble indiquer que les investisseurs établis cherchent à développer leurs activités en Russie. En 2005, le total des encours d'entrées d'IDE en Russie s'élevait à plus de 100 milliards USD.

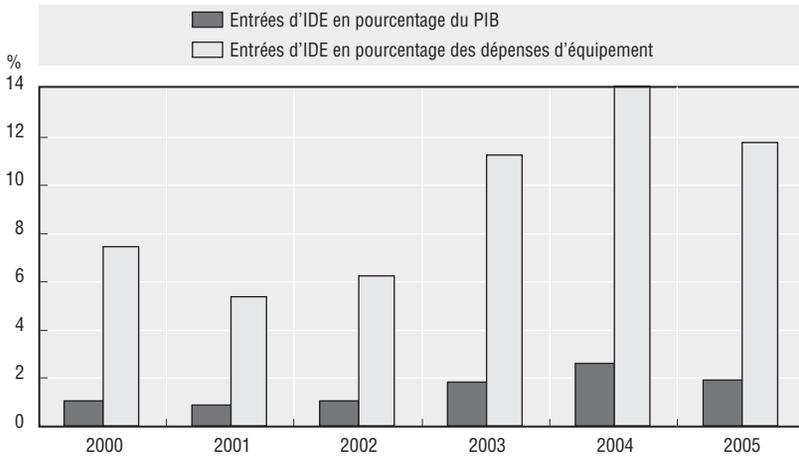
Graphique 1.1. **Entrées et sorties annuelles d'IDE en Russie**



Source : Banque centrale de Russie, statistiques de la balance des paiements.

L'IDE calculé en pourcentage du PIB peut permettre d'évaluer de manière approximative, pour des comparaisons internationales, l'importance relative de l'investissement direct étranger. En Russie, la part des entrées d'IDE dans le PIB a augmenté depuis 2003, mais en termes relatifs, elle demeure faible par rapport à la plupart des pays de l'OCDE et des économies émergentes. En 2004, par exemple, la part des entrées d'IDE dans le PIB de la Russie était identique à celle de l'Ukraine (soit 2.6 pour cent) et représentait moins de la moitié de celle de la Pologne (4.9 pour cent). Malgré une forte hausse au cours des dernières années, la part de l'IDE dans l'investissement en capital fixe de la Russie est également relativement limitée (voir graphique 1.2).

Graphique 1.2. **Les entrées d'IDE en Russie en pourcentage du PIB et de l'investissement en capital fixe**

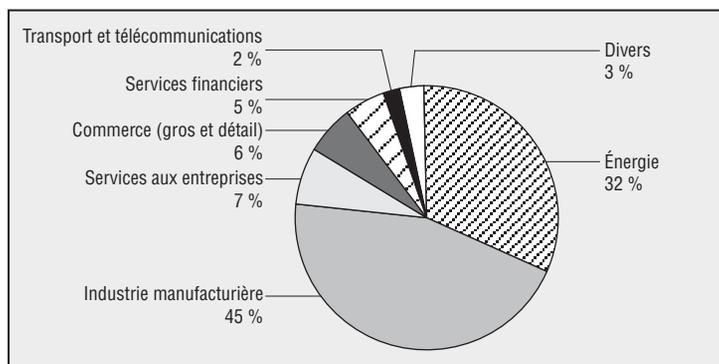


Source : Banque centrale de Russie, Service fédéral des statistiques d'État.

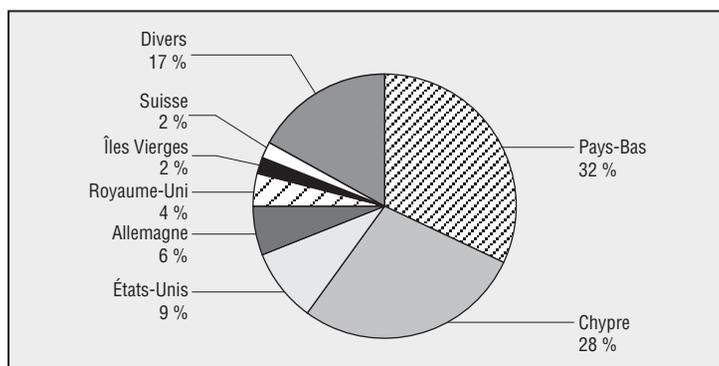
### 1.2. La répartition par produits et la structure géographique de l'IDE évoluent, mais pas suffisamment

Selon les statistiques russes communiquées par le Service fédéral des statistiques d'État, qui constitue la seule source de données ventilées par secteurs et par grands investisseurs partenaires (voir encadré 1.1), tous les secteurs ont bénéficié d'un accroissement des entrées d'IDE de 2000 à 2005. Avec plus de 40 pour cent des entrées annuelles en 2004 et 2005, l'industrie manufacturière domine l'IDE en Russie, suivie du secteur de l'énergie, qui a absorbé un tiers environ des entrées annuelles d'IDE. À l'inverse de la tendance générale observée dans la plupart des pays, économies en développement comprises, qui se caractérise par une part croissante des services dans l'IDE global, le secteur russe des services n'a pas encore bénéficié d'entrées d'IDE massives. De plus, au sein de ce secteur, l'IDE dirigé vers les services traditionnels comme le commerce de détail et de gros reste supérieur aux entrées destinées aux services financiers, aux transports et aux télécommunications (graphique 1.3).

En Russie, les entrées d'IDE se concentrent sur un nombre relativement limité de partenaires. À la fin 2005, les deux principaux investisseurs, les Pays-Bas et Chypre, représentaient la moitié de l'encours total des entrées d'IDE en Russie. La position des Pays-Bas témoigne, en partie du moins, de son rôle de centre financier et les investissements en provenance de Chypre sont probablement, pour la plupart, des flux de capitaux nationaux qui reviennent dans le pays, c'est-à-dire principalement des actifs extraterritoriaux russes réinvestis en Russie. En ce qui concerne les autres pays de l'OCDE, seuls les

Graphique 1.3. **Entrées d'IDE en Russie : ventilation sectorielle (2005)**

Source : Service fédéral des statistiques d'État.

Graphique 1.4. **Encours des entrées d'IDE en Russie : principaux partenaires (2005)**

Source : Service fédéral des statistiques d'État.

États-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni figuraient parmi les principaux investisseurs en Russie en 2005 (graphique 1.4).

Les chiffres 2003 de l'IDE des pays de l'OCDE montrent que l'Europe des 25 est, parmi les pays de l'OCDE, le premier partenaire de la Russie dans le domaine de l'investissement (67 pour cent de l'encours total des sorties d'IDE des pays de l'OCDE vers la Russie), devant les États-Unis (9 pour cent) et la Suisse (7 pour cent). Au sein de l'Europe des 25, la majeure partie des flux d'IDE à destination de la Russie provient des Pays-Bas (32 pour cent), puis d'Allemagne (22 pour cent) et d'Autriche (15 pour cent)<sup>2</sup>. Selon les données communiquées par les pays de l'OCDE, les États-Unis représentaient plus de la moitié des 4,8 milliards USD d'investissements de portefeuille en Russie en 2003, suivis de l'Allemagne et du Luxembourg, avec quelque 14 pour cent chacun<sup>3</sup>.

### Encadré 1.1. Statistiques russes de l'investissement international

La Russie a considérablement amélioré la collecte et la diffusion de ses statistiques sur l'investissement international, mais des progrès supplémentaires s'imposent, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des données russes avec les définitions et les méthodologies des normes internationales et le traitement des décalages statistiques existants.

En Russie, les statistiques d'IDE proviennent de deux sources : la Banque centrale de Russie (BCR) et le Service fédéral des statistiques d'État (SFSE). Les données de la BCR sont recueillies sous l'angle de la balance des paiements et servent pour l'essentiel à analyser l'impact de l'investissement étranger sur la situation financière de la Russie à l'échelle internationale. Les chiffres trimestriels et annuels de la balance des paiements fournis par la BCR établissent une distinction entre les transactions d'IDE réalisées avec la Communauté des États indépendants (CEI) et les pays extérieurs à la CEI, et entre les flux d'investissements des banques et des entreprises non financières. Le Service fédéral des statistiques d'État, au contraire, établit une ventilation plus détaillée en fonction des principaux pays d'origine des investisseurs et de la composition sectorielle des flux d'investissements. Les écarts récurrents apparaissant dans le montant total des trois composantes de l'investissement étranger (IDE, investissements de portefeuille et autres investissements) s'expliquent par des différences de couverture des données et des sources utilisées par les deux institutions pour recueillir leurs données :

- a) Le SFSE collecte ses données par le biais des enquêtes trimestrielles des services statistiques territoriaux auprès des entreprises non financières. Ces données couvrent les entrées et les encours bruts des entreprises non financières, mais pas les cessions de leurs participations ni les transactions ou encours d'investissement direct du secteur bancaire.
- b) La BCR utilise, en plus des chiffres trimestriels du SFSE, des enquêtes des banques auprès des entreprises résidentes et les informations directement communiquées par les entreprises au sujet des transactions en espèces qu'elles ont réalisées par l'intermédiaire de leurs comptes bancaires étrangers. Le ministère du Développement économique et du Commerce et le Fonds du domaine fédéral (qui enregistre les recettes tirées des privatisations par les non-résidents) fournissent des informations supplémentaires.

Pour réduire les décalages entre les deux jeux de statistiques, qui compliquent parfois l'interprétation des tendances de l'investissement, plusieurs mesures pourraient être envisagées :

- a) Améliorer la présentation des chiffres de l'IDE publiés par le SFSE, en précisant la méthodologie et la couverture des données, ainsi que la date des révisions et en diffusant également en anglais les statistiques sur le site du SFSE.

### Encadré 1.1. Statistiques russes de l'investissement international (suite)

- b) Comparer les méthodologies et la couverture des données du SFSE et de la BCR, en identifiant clairement les causes des écarts constatés entre les données publiées et, autant que faire se peut, consolider les deux jeux de données en vue de diffuser des statistiques cohérentes des flux et des encours d'IDE en Russie.

Les organismes russes doivent également poursuivre l'harmonisation de leurs méthodologies avec les normes statistiques internationales pertinentes et générer des statistiques reflétant les évolutions de l'investissement international. Les principales divergences qui demeurent entre les données de la BCR et les pratiques internationales concernent le traitement des entreprises d'investissement direct indirectement détenues et des investissements en sens inverse, ainsi que l'évaluation des revenus de l'investissement direct. De plus, les chiffres relatifs aux entreprises et aux entités extraterritoriales *ad hoc* n'apparaissent pas dans les statistiques de l'investissement de la Russie<sup>1</sup>.

La *Définition de référence de l'OCDE des investissements directs internationaux*<sup>2</sup> énonce des principes opérationnels de compilation des chiffres de l'IDE. Elle a été régulièrement mise à jour pour assurer la cohérence des concepts statistiques avec d'autres jeux de données connexes, comme les statistiques de la balance des paiements du FMI et avec les évolutions récentes des opérations d'investissement international. La *Définition de référence* recommande aux pays de diffuser des statistiques d'IDE ventilées par pays partenaires et en fonction d'une classification sectorielle. Le FMI et l'OCDE ont réalisé des enquêtes périodiques sur les progrès réalisés par les pays membres et non membres de l'OCDE au regard de la mise en œuvre des normes statistiques internationales, notamment en Russie<sup>3</sup>.

1. Russian Federation: Direct Investment Compilation Practices, Data Sources and Methodology (en vigueur en 2003) (en anglais uniquement).
2. Définition de référence de l'OCDE des investissements directs internationaux, troisième édition, OCDE, Paris 1996.
3. Foreign Direct Investment Statistics: How Countries Measure FDI, 2001, FMI/OCDE, 2003 (en anglais uniquement).

La récente progression des entrées d'investissement international en Russie ne témoigne pas nécessairement d'un changement radical du climat des affaires tel qu'il est perçu par les investisseurs. Premièrement, une part significative de l'IDE est probablement constituée d'actifs extraterritoriaux russes réinvestis en Russie. Deuxièmement, l'investissement étranger dans le secteur des ressources naturelles, qui est l'un des principaux bénéficiaires de l'investissement étranger en Russie, est surtout attiré par des rendements élevés et il est moins sensible aux variations du climat des affaires.

La Russie n'a pas encore exploité toutes les possibilités d'investissement étranger dans ce pays, ni tiré pleinement profit de ses avantages comparatifs, qui tiennent non seulement à ses énormes ressources naturelles, mais aussi à des salaires relativement bas et à un vaste marché national. S'il est logique que les industries extractives continuent d'attirer des investissements étrangers considérables, il importe également de développer des liens en amont et en aval entre le secteur de l'énergie et le reste de l'économie, et de promouvoir les investissements induisant des économies d'énergie<sup>4</sup>. De plus, l'IDE à destination des services doit s'intensifier pour stimuler leur productivité, de même que dans les autres secteurs qui utilisent les services comme des intrants intermédiaires.

## **2. Évaluation de la restrictivité de la politique d'investissement de la Russie**

Afin d'apprécier les progrès de la libéralisation, par la Russie, de son régime d'IDE, l'Examen a eu recours à la méthode de l'indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE élaboré par l'OCDE<sup>5</sup>. Les résultats obtenus pour la Russie sont comparés à l'indice actualisé des 29 pays de l'OCDE et de plusieurs pays non membres, comme le Brésil, la Chine et l'Inde. Cet indice a été élaboré conjointement par le Département des affaires économiques et la Division de l'investissement.

### **2.1. Indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE en Russie**

Fondé sur les mesures appliquées en 2005 dans les secteurs pris en compte, l'indice global de restrictivité de la réglementation de l'IDE en Russie (0.283) atteint quasiment le double de la moyenne de l'OCDE (0.150) et il est nettement supérieur à la note obtenue par plusieurs membres plus récents de l'OCDE. Les avancées de la Russie sur le plan de la libéralisation de l'IDE sont également en-deçà des progrès accomplis par les pays non membres de l'OCDE adhérant à la Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales de l'OCDE (comme l'Argentine, le Brésil, le Chili, l'Estonie, Israël, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie et la Slovaquie). L'indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE en Russie soutient néanmoins favorablement la comparaison avec les notes obtenues par l'Inde et la Chine (graphique 1.5).

En Russie, les restrictions relatives aux participations sont particulièrement importantes dans l'assurance, l'électricité, la banque et les transports aériens. Dans l'assurance, la législation actuelle ne limite pas les participations étrangères dans les différentes entreprises, mais habilite les autorités à imposer un quota de 25 pour cent aux participations étrangères dans l'ensemble du secteur<sup>6</sup>. Il est juridiquement possible de limiter les

### Encadré 1.2. Méthodologie d'estimation de l'indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE

L'indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE est calculé séparément pour 9 secteurs et 11 sous-secteurs : i) les services spécialisés (notamment dans les domaines des services juridiques, de la comptabilité, de l'architecture et de l'ingénierie); ii) les télécommunications (fixes et mobiles); iii) les transports (aériens, routiers et maritimes); iv) la finance (assurance et banque comprises); v) la distribution; vi) la construction; vii) l'hôtellerie et la restauration; viii) l'électricité et ix) l'industrie manufacturière\*.

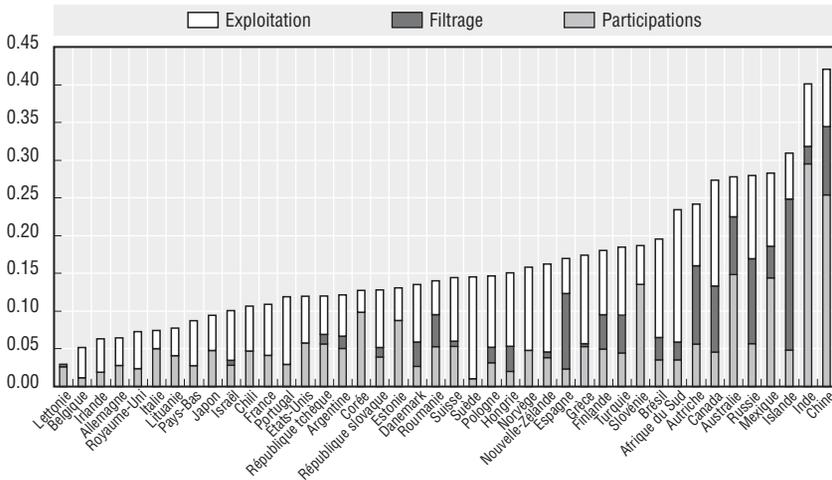
Pour chaque (sous-) secteur, on évalue trois grandes catégories de restrictions :

- le seuil autorisé pour les participations étrangères (de 0 pour cent à 100 pour cent); les restrictions aux participations étrangères sont assorties d'une forte pondération, car la détention du capital par des intérêts étrangers est une condition nécessaire et essentielle de l'IDE. Conformément à la méthodologie adoptée, la note obtenue est légèrement supérieure lorsque le niveau du capital détenu dans les secteurs analysés n'est pas soumis à des engagements internationaux, comme c'est le cas en Russie ;
- les obligations de filtrage et de déclaration discriminatoire ;
- les autres restrictions applicables aux entreprises étrangères, y compris les limites fixées pour la participation des étrangers aux conseils d'administration, au mouvement des personnes et autres facteurs, et les restrictions à l'exploitation, comme l'obligation de contenu national.

Les restrictions sont évaluées sur une échelle de 0 à 1, « 0 » correspondant à un secteur totalement ouvert et « 1 » à un secteur fermé. La limitation des participations étrangères étant la barrière la plus restrictive, leur interdiction dans un secteur donné implique une note maximale de 1, les autres restrictions devenant sans objet. À l'image des pays de l'OCDE, l'indice global de restrictivité de la Russie est une moyenne pondérée des indices sectoriels obtenue en fonction des coefficients de pondération de l'IDE et des échanges pour les différents secteurs analysés.

La méthodologie évalue les restrictions légales ou formelles affectant directement les investisseurs étrangers et ne prend pas en compte les critères sociaux et institutionnels, qui peuvent entraver la mise en place et le fonctionnement de l'investissement étranger de manière indirecte et parfois considérable. Si la plupart des indicateurs étudiés peuvent être évalués avec une précision raisonnable pour chaque secteur, d'autres, comme les restrictions de fonctionnement appliquées à tous les secteurs, sont parfois plus difficiles à quantifier. Les valeurs exactes des indices de restrictivité calculés doivent donc être interprétées avec prudence, mais les résultats permettent néanmoins de mesurer les barrières nationales à l'investissement et de comparer leur niveau relatif d'un pays à l'autre.

\* Dans la mesure où les opportunités d'investissement dans l'énergie, comme le gaz et le pétrole, varient considérablement d'un pays à l'autre en fonction des ressources naturelles et pour que les comparaisons internationales ne soient pas faussées, les énergies autres que l'électricité ne figurent pas parmi les secteurs couverts par l'indice.

Graphique 1.5. **Indice de restrictivité de l'IDE**

Source : Koyama, Takeshi et Golub, Stephen (2006), « OECD's FDI Regulatory Restrictiveness Index: Revision and Extension to More Economies », Documents de travail de l'OCDE sur l'investissement international (en anglais uniquement) et Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître.

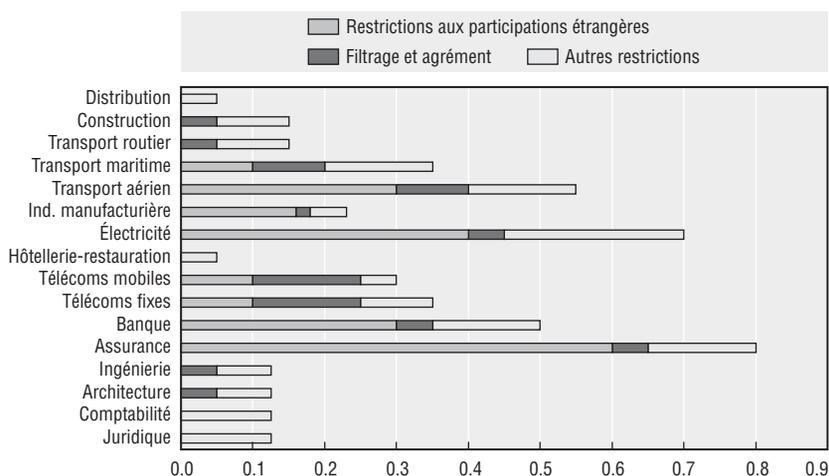
participations étrangères dans le système bancaire, mais dans la pratique, cela ne semble pas être le cas<sup>7</sup>. La présence des banques étrangères est autorisée sous forme de filiales uniquement et non de succursales. Les investisseurs étrangers peuvent détenir 49 pour cent au plus du capital des entreprises de transport aérien de passagers et de fret. Dans la plupart des secteurs également analysés, notamment les services aux entreprises, l'hôtellerie et la restauration, la construction et la distribution, il n'existe pas de restrictions aux participations étrangères.

Lorsqu'elles sont excessivement restrictives, les obligations de filtrage et de déclaration peuvent réduire considérablement l'intérêt d'un accès par ailleurs libéral aux capitaux étrangers. En Russie, cela semble être le cas, notamment dans les télécommunications où l'autorité de tutelle dispose d'une grande latitude pour accorder, modifier ou retirer les agréments. Les obligations d'obtenir un agrément dans le secteur des transports s'appliquent aux entreprises nationales et étrangères, mais la complexité du dispositif de délivrance des agréments peut impliquer des restrictions sélectives à l'encontre de fournisseurs étrangers. De manière générale, la situation dans ce domaine est susceptible de s'améliorer après la décision des pouvoirs publics de ramener progressivement de 123 à 75 le nombre des activités soumises à l'obligation d'obtenir un agrément.

L'indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE tente également de rendre compte des restrictions affectant le mouvement des personnes – comme les prescriptions relatives à la nationalité ou la langue des administrateurs et autres restrictions de fonctionnement – qui peuvent pénaliser les entreprises sous contrôle étranger. Le dispositif actuel de délivrance des visas d'affaires en Russie peut être considéré comme modérément restrictif, la législation actuelle<sup>8</sup> fixant la validité des visas d'affaires à 3 mois maximum (une ou deux entrées) ou à un an au plus (plusieurs entrées). Cela étant, l'enquête de l'OCDE auprès des investisseurs (chapitre 2) témoigne des difficultés significatives rencontrées par les entreprises étrangères pour obtenir des permis de travail pour leur personnel<sup>9</sup>. Parmi les autres restrictions de fonctionnement susceptibles d'affecter les entreprises étrangères, les plus fréquentes sont les prescriptions relatives à la langue, aux compétences et/ou à la nationalité des membres du conseil d'administration ou des dirigeants dans l'assurance, la banque, les transports et certaines catégories de services aux entreprises.

D'une manière générale, le secteur qui subit le plus de restrictions en Russie est l'assurance, suivi de l'électricité et des transports aériens. L'hôtellerie et la restauration, la distribution et les services aux entreprises sont les secteurs où les barrières sont les plus basses (voir graphique 1.6). Ce découpage sectoriel est relativement similaire à celui des pays de l'OCDE, à l'exception des services financiers, où la note de la Russie (0.569) est nettement plus élevée que la moyenne de l'OCDE (0.151).

Graphique 1.6. **Restrictions à l'IDE en Russie : ventilation par secteur et par type de restrictions**



Source : Division de l'investissement de l'OCDE.

Les calculs de l'OCDE reposent principalement sur les listes d'engagements des pays établies dans le cadre de l'AGCS et sur leur situation au regard du Code de la libération des mouvements de capitaux de l'OCDE. Ces informations rendent la situation de chaque pays encore plus transparente et implique que les pays sont soumis à des engagements internationaux contraignants en matière de libéralisation. La Russie n'ayant pas encore pris d'engagement international en la matière, sa situation telle qu'elle ressort de l'indice de restrictivité de la réglementation l'IDE est relativement moins transparente et aussi moins prévisible que celle d'autres pays. Cette situation, qui exerce un impact négatif supplémentaire sur les décisions des investisseurs étrangers, peut s'améliorer de façon notable si la Russie prend des engagements de libéralisation ambitieux dans le cadre de ses actuelles négociations avec l'OMC.

Il importe de souligner que l'indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE ne couvre pas l'ensemble des secteurs et ne s'intéresse pas en particulier au secteur primaire, qui revêt une importance fondamentale dans le cas de la Russie. De plus, la méthodologie utilisée prend en considération un nombre limité d'obstacles à l'investissement et rend uniquement compte des restrictions légales ou formelles, laissant de côté les barrières informelles comme les pratiques non transparentes et la lenteur ou le coût des procédures requises par différents règlements. Ces aspects sont généralement analysés dans les enquêtes auprès des entreprises.

## Notes

1. *Mesurer la mondialisation – Indicateurs de l'OCDE sur la mondialisation économique*, OCDE 2005.
2. Base de données de l'OCDE sur l'IDE.
3. FMI, *Enquête coordonnée sur les investissements de portefeuille* : [www.imf.org/external/np/sta/pi/part.asp?iso=RU](http://www.imf.org/external/np/sta/pi/part.asp?iso=RU) (en anglais uniquement).
4. Les investissements destinés à accroître l'efficacité énergétique devraient être au nombre des priorités de la Russie. La ratification du Protocole de Kyoto par la Russie ayant ouvert des opportunités d'investissement dans ce domaine, il ne faudrait pas que la mise en œuvre de projets concrets soit pénalisée par l'absence de cadre juridique national en la matière.
5. La méthodologie et les premières estimations de l'indice de restrictivité de l'IDE figurent dans le Document de travail du Département des affaires économiques n° 357 (juin 2003); elles ont également été publiées dans les *Perspectives économiques de l'OCDE* n° 73 de 2003 et utilisées dans les *Études économiques de l'OCDE* réalisées pour plusieurs pays.
6. La loi modifiée sur « l'Organisation des activités d'assurance » n° 204-FZ du 20 novembre 1999 dispose que la part du capital total des compagnies d'assurance détenu par des intérêts étrangers ne doit pas dépasser 25 pour cent dans l'ensemble du territoire économique. Depuis 1999, les compagnies d'assurance

sous contrôle étranger sont autorisées à exercer leur activité en Russie moyennant une restriction de 49 pour cent. Une loi exemptant de fait les compagnies d'assurance basées dans l'UE de ce plafond de 49 pour cent est entrée en vigueur le 17 janvier 2004.

7. La Loi fédérale n° 17-FZ du 3 février 1996 « sur les banques et les activités bancaires » mentionne le principe d'un quota sectoriel appliqué aux participations étrangères dans le système bancaire russe. L'article de la Résolution de la Banque centrale n° 437 du 23 avril 1997 qui confirmait implicitement un quota de 12 pour cent a été supprimé par la Directive de la Banque centrale n° 1204-U du 4 novembre 2004. Dans la pratique, aucun quota sectoriel global n'a été appliqué aux participations étrangères, mais il reste juridiquement possible.
8. Les textes de loi suivants s'appliquent au mouvement du personnel étranger : loi fédérale « sur le statut juridique des ressortissants étrangers dans la Fédération de Russie » du 1<sup>er</sup> novembre 2002 et décret gouvernemental n° 335 du 9 juin 2003 sur les « Réglementations relatives au formulaire, aux procédures de demande et aux conditions de délivrance des visas ».
9. Le Service fédéral des migrations élaborerait actuellement des modifications de la législation concernant les permis de travail pour les étrangers en Russie, qui devraient faciliter grandement l'application de la réglementation actuelle, notamment en supprimant progressivement l'obligation pour les sociétés étrangères établies en Russie de demander des permis de travail pour les étrangers qu'elles emploient.



## Chapitre 2

### **La transparence de la politique d'investissement de la Russie : le point de vue des investisseurs étrangers**

*Au premier semestre 2005, l'OCDE a mené une enquête auprès des investisseurs pour évaluer la transparence de la politique d'investissement de la Russie. Plus de 100 entreprises sous contrôle étranger présentes dans le pays ont répondu à un questionnaire fondé sur le Cadre pour la transparence de la politique d'investissement de l'OCDE et sur la Liste de critères pour les incitations à l'IDE de l'OCDE. De l'avis des investisseurs étrangers, l'accès à l'information relative aux textes législatifs et réglementaires en vigueur s'est amélioré dans de nombreux domaines (comme la réglementation des changes), mais certaines procédures restent longues et coûteuses, notamment pour l'enregistrement des terrains et des biens immobiliers et les permis de travail. Une autre critique porte sur le manque d'information, en temps utile, sur les prochaines modifications de la réglementation, qui s'explique par l'insuffisance des consultations entre les pouvoirs publics et les milieux d'affaires. Les résultats d'autres enquêtes sur les entreprises récemment effectuées en Russie confirment largement les conclusions de l'enquête de l'OCDE indiquant notamment que l'absence de prévisibilité a un impact négatif sur la perception du climat de l'investissement qu'ont les investisseurs étrangers potentiels et établis.*

## 1. L'enquête de l'OCDE auprès des investisseurs

L'enquête menée par l'OCDE auprès de 102 entreprises étrangères présentes en Russie a été réalisée en collaboration avec l'Association des entreprises européennes en Russie et le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC) au premier semestre 2005<sup>1</sup>. Les objectifs de cet exercice étaient d'évaluer la façon dont les investisseurs étrangers perçoivent certains aspects de la politique d'investissement de la Russie, en particulier l'accès aux informations déterminantes pour les entreprises qui émanent des administrations fédérales et régionales, les procédures de consultation mises en place par les autorités russes et la capacité de l'administration, à différents échelons, de mettre en œuvre les mesures liées à l'investissement et d'en assurer le suivi. L'enquête s'est donc intéressée en priorité aux questions fondamentales de l'accès à l'information et de la transparence, même si elle ne traite pas directement plusieurs autres aspects déterminants du climat des affaires, comme la corruption, le recouvrement de l'impôt et la protection des droits de propriété intellectuelle, qui sont perçus comme d'importantes barrières par les investisseurs étrangers.

### **1.1. L'accès à l'information relative aux textes législatifs et réglementaires s'est amélioré au niveau fédéral, mais dans une moindre mesure à l'échelle régionale**

L'enquête fait apparaître un certain contraste entre, d'une part, une opinion particulièrement négative de la plupart des répondants sur l'efficacité générale de la politique d'investissement publique et, d'autre part, un taux de satisfaction relativement élevé quant à l'accessibilité de l'information et aux procédures en la matière dans plusieurs domaines étudiés. Ainsi, la majorité des entreprises (64 pour cent) jugent que les mesures des pouvoirs publics russes destinées à attirer et à promouvoir l'investissement direct étranger sont insuffisantes ou inefficaces. À cet égard, les critiques viennent principalement des sociétés appartenant intégralement à des étrangers et de celles qui exercent des activités de commerce international. Cela étant, les entreprises interrogées sur la disponibilité de l'information relative aux règlements concernant les agréments, l'inscription au registre des sociétés, les douanes et les fusions-acquisitions affichent un taux de satisfaction de 50 à 70 pour cent et les réponses ont tendance à être identiques aux niveaux fédéral et régional.

Les investisseurs étrangers demeurent néanmoins préoccupés par le manque d'information dans certains domaines, comme les acquisitions de biens immobiliers et les permis de travail, où il semble particulièrement difficile d'obtenir des renseignements, en particulier au niveau régional. Les informations relatives à l'existence d'exonérations fiscales et aux normes de protection de l'environnement soulèvent également des difficultés, là aussi dans un contexte principalement régional. Les informations concernant les modifications des textes législatifs et réglementaires posent également des difficultés particulières aux investisseurs étrangers : au niveau national, 52 pour cent des entreprises estiment qu'il s'agit d'un problème moyennement, voire très grave, de même que 65 pour cent d'entre elles au niveau régional (tableau 2.1).

**Tableau 2.1. Accès à l'information relative aux modifications des textes législatifs et réglementaires par les pouvoirs publics concernant les investisseurs étrangers aux niveaux national et régional**

	% des répondants	
	Au niveau national	Au niveau régional
Problème inexistant ou mineur	48.0	35.4
Problème moyennement grave	33.3	36.5
Problème grave ou très grave	18.7	28.1
Total	100	100

Source : Enquête de l'OCDE auprès des investisseurs, 2005.

Aucune tendance ne se dessine clairement quant à l'expérience des entreprises étrangères au regard des textes réglementaires et des procédures concernant spécifiquement l'investissement. La moitié d'entre elles, par exemple, ne sont confrontées à aucun problème, ou seulement à des problèmes mineurs ayant trait au coût financier de l'inscription au registre des sociétés ou de la demande d'agrément, mais considèrent la longueur des délais requis par ces procédures comme un problème grave ou très grave. Sur les contrôles sanitaires et administratifs, les avis sont partagés : la clarté et la transparence des règles, ainsi que l'uniformité et l'impartialité de leur application ne posent pas de problème ou seulement un problème mineur pour un tiers des répondants, alors qu'un autre tiers les considère comme un problème grave ou très grave. La clarté et la transparence de la réglementation douanière et de ses procédures d'application représentent un problème moyennement grave pour 43 pour cent des répondants et un problème grave ou très grave pour 30 pour cent d'entre eux. La prévisibilité et l'impartialité des procédures douanières semblent poser davantage de problèmes aux entreprises étrangères que les pressions visant à obtenir des paiements

illicites. En ce qui concerne les instances d'appel et d'arbitrage, les sociétés étrangères se plaignent moins de l'accès aux règles et procédures et de leur transparence que de l'absence d'uniformité et d'impartialité qu'ils perçoivent, et notamment de la lenteur et de l'inefficacité de ces instances (jugées comme des problèmes graves ou très graves par plus de 42 pour cent des répondants).

Parmi diverses sources d'information, les entreprises interrogées s'en remettent principalement aux cabinets juridiques et de conseil russes (60 pour cent) et à la presse économique (57 pour cent). Les sources publiques russes sont utilisées par plus de 54 pour cent des répondants, en particulier les journaux officiels et les sites Internet officiels disponibles en langue anglaise. Si la législation primaire semble être disponible d'une manière relativement large en anglais, la législation secondaire – en particulier les textes législatifs et réglementaires édictés par des autorités régionales – n'existent généralement qu'en russe. La majorité des entreprises ont rarement des contacts formels ou informels avec les pouvoirs publics et ignorent souvent qu'ils ont la possibilité de contacter des bureaux de renseignements publics. La taille des sociétés joue un rôle important dans la sélection des sources d'informations : les petites entreprises sont davantage susceptibles de s'en remettre à leurs contacts personnels (55 pour cent), alors que les grands groupes (47 pour cent) font plus fréquemment appel à des cabinets de conseil étrangers.

### **1.2. Problème d'insuffisance des consultations**

L'une des principales doléances des entreprises étrangères concerne l'absence de consultation des entreprises étrangères par les pouvoirs publics préalablement à l'introduction de nouvelles mesures : 73 pour cent des sociétés estiment que ces consultations sont insuffisantes, plus de 78 pour cent les jugent insuffisamment ouvertes à l'ensemble des parties intéressées et elles sont encore plus nombreuses (79 pour cent) à considérer que l'accessibilité de ces consultations n'est pas clairement définie (tableau 2.2). Toutefois, la majorité des investisseurs étrangers (59 pour cent) jugent le Conseil de l'investissement étranger (*Foreign Investment Advisory Council*, ou FIAC) efficace ou suffisant pour lever leurs inquiétudes quant aux mesures affectant leur activité. Les répondants sont généralement plus sceptiques à l'égard du rôle similaire joué par le médiateur en charge de l'IDE.

### **1.3. Confusion des missions des autorités fédérales et infranationales en matière de politique d'investissement**

Si la majorité des répondants (65 pour cent), notamment parmi les entreprises installées à Moscou, considèrent que les missions des autorités fédérales sont clairement ou suffisamment définies, la plupart des sociétés ont des difficultés à comprendre quelles sont précisément les missions des

Tableau 2.2. **Consultation des investisseurs par les pouvoirs publics au sujet des textes législatifs et réglementaires programmés**

	Pourcentage des répondants		
	Suffisamment	Insuffisamment	Sans réponse
Les autorités consultent-elles suffisamment les investisseurs avant d'introduire de nouvelles mesures ?	24.5	72.5	3.0
Les procédures de déclaration ou de consultation sont-elles ouvertes à l'ensemble des parties intéressées, investisseurs étrangers compris ?	19.6	78.4	2.0
Les exceptions à l'accessibilité aux procédures de déclaration ou de consultation sont-elles clairement définies et délimitées ?	16.7	79.4	3.9

Source : Enquête de l'OCDE auprès des investisseurs, 2005.

autorités régionales et locales en matière de gestion et de mise en œuvre de la politique d'investissement. Ce point de vue est cohérent avec un autre résultat de l'enquête, selon lequel les investisseurs étrangers ont une opinion plus négative de l'aptitude des échelons inférieurs des organismes publics à gérer la politique et les incitations liées à l'investissement, et à en assurer le suivi. Les prérogatives spécifiques tenant à la politique d'investissement sont également un sujet de préoccupation en ce qui concerne les organismes d'investissement spécialisés : 68 pour cent des entreprises étrangères estiment que leurs missions ne sont pas suffisamment claires, voire totalement obscures. Invitées à considérer les solutions envisageables, les entreprises étrangères ont répondu à près de 57 pour cent qu'un guichet unique serait un moyen efficace de les aider lors de leur implantation et au cours de leurs activités. L'amélioration de la structure administrative passe pour la principale condition de l'amélioration de la politique d'investissement publique (76 pour cent), suivie de la formation des représentants de l'État, l'investissement dans les nouvelles technologies passant pour moins important.

Les investisseurs étrangers estiment que l'encadrement et l'évaluation de la politique d'investissement sont effectuées de manière relativement satisfaisante par les organisations professionnelles (près de 56 pour cent des répondants) et les organes parlementaires (53 pour cent), mais que le public n'a pas suffisamment l'occasion d'analyser et d'évaluer les mesures liées à l'investissement étranger. Les milieux d'affaires étrangers, enfin, n'observent aucun problème majeur de cohérence de la politique d'investissement russe avec les engagements internationaux du pays.

L'enquête de l'OCDE auprès des investisseurs laisse apparaître des évolutions positives dans l'accès à l'information commerciale et à sa disponibilité dans certains domaines ayant précédemment fait l'objet de vives

critiques, comme la réglementation des changes. En ce qui concerne les procédures douanières, souvent considérées dans le passé par les opérateurs nationaux et étrangers, comme le principal obstacle à leurs activités, la mise en œuvre du Code des douanes de 2004 semble apporter des améliorations notables. Un programme définissant une « nouvelle politique douanière », en cours d'élaboration par les pouvoirs publics, entend traiter de manière complète les problèmes de l'opacité et de la complexité des procédures douanières qui continuent de peser sur l'activité commerciale. Les sociétés étrangères ont également du mal à trouver des informations aisément disponibles, notamment en ce qui concerne les acquisitions de biens immobiliers ou les permis de travail<sup>2</sup>. Les sociétés majoritairement ou intégralement détenues par des intérêts étrangers et les sociétés importatrices ou exportatrices sont plus critiques vis-à-vis de la transparence et de l'accès à l'information. Les sources d'information utilisées par les entreprises étrangères sont diverses, les informations transmises par les pouvoirs publics jouant un rôle relativement important par rapport à d'autres sources proposées par des sociétés spécialisées. Le principal problème demeure la communication en temps opportun, aux milieux d'affaires, des informations sur les modifications de la réglementation par les pouvoirs publics. Plus généralement, l'actuel mécanisme de consultation permettant aux professionnels et aux pouvoirs publics de dialoguer n'est pas jugé satisfaisant.

#### **1.4. Incidence des résultats de l'enquête de l'OCDE sur les mesures à prendre**

En complément à l'enquête de l'OCDE, le Département de la politique d'investissement du ministère du Développement économique et du Commerce a accepté de répondre à plusieurs questions similaires à celles qui avaient été posées aux investisseurs étrangers. Cette première auto-évaluation de leur politique d'investissement pourrait aider les pouvoirs publics à cerner les principales priorités quant aux mesures à prendre. Il va de soi que les autorités ont généralement une opinion plus positive du dispositif existant et de sa mise en œuvre que les entreprises étrangères. En particulier, les autorités russes soulignent que les mesures publiques ont pris davantage en compte la question de la transparence, comme c'est le cas par exemple pour le nouveau Code de l'urbanisme 2004 de la Fédération de Russie, qui vise à améliorer la transparence de l'aménagement du territoire et des modalités de construction. Les problèmes de transparence ont également motivé les propositions de révision du Code des eaux et forêts.

Les pouvoirs publics ont également élaboré une nouvelle loi sur la communication de l'information afin de clarifier le droit du public à avoir accès à l'information et l'obligation des autorités à communiquer les

informations. Le projet de loi du gouvernement dispose qu'à l'exception des informations confidentielles et des secrets d'État, les autorités doivent publier tous les documents, décrets et règles d'application et les diffuser sur leur site Internet à titre gracieux (ou au prix de la copie papier). Si les représentants de l'État ne fournissent pas rapidement les informations demandées, ils sont passibles de fortes sanctions, voire d'un licenciement conformément au Code administratif modifié. Le projet de loi contribuerait fortement à améliorer la transparence générale et il est donc essentiel d'accélérer le processus législatif au sein de la Douma et de veiller à ce que la loi entre rapidement en vigueur.

Selon les pouvoirs publics, les informations concernant la plupart des domaines étudiés sont aisément disponibles, en particulier à l'échelon fédéral, bien que certains problèmes persistent au niveau régional quant à la disponibilité de l'information relative, notamment, aux exonérations fiscales et aux permis de travail. Dans leur évaluation des sources d'information, les pouvoirs publics russes estiment que les investisseurs étrangers s'en remettent principalement à des cabinets de conseil étrangers, à des organisations professionnelles et à des contacts personnels, au lieu d'utiliser les sources publiques russes. Parmi les sources d'informations émanant des pouvoirs publics russes, les autorités fédérales et les investisseurs étrangers s'accordent sur la grande pertinence des journaux officiels. Les autorités considèrent toutefois que les sites Internet des pouvoirs publics sont les sources d'information les plus fréquemment utilisées, tandis que les investisseurs étrangers préfèrent consulter leur version anglaise. L'usage peu fréquent des bureaux de renseignements publics *ad hoc* est également confirmé par les autorités. L'amélioration de la structure administrative est considérée par les pouvoirs publics et par les investisseurs étrangers comme l'axe prioritaire pour mieux mettre en œuvre la politique d'investissement, devant la formation des représentants de l'État et l'investissement dans les nouvelles technologies.

En ce qui concerne la politique liée à l'investissement étranger, les pouvoirs publics soulignent que son principe fondamental est de garantir le traitement national aux investisseurs étrangers et au niveau fédéral, les principaux instruments se limitent donc aux mesures prises pour réduire les risques politiques et financiers. Au niveau régional, les incitations comprennent non seulement les exonérations fiscales, mais aussi d'autres mécanismes, comme l'octroi de garanties ou des opérations régionales de promotion de l'investissement. De manière générale, les pouvoirs publics jugent les incitations à investir suffisantes pour stimuler l'investissement étranger en Russie globalement et à l'échelle régionale, mais moins efficaces lorsqu'il s'agit d'attirer les investisseurs étrangers vers certains secteurs.

La comparaison des conclusions de l'enquête auprès des investisseurs et de l'auto-évaluation des pouvoirs publics permet de dégager plusieurs

priorités pour la politique d'investissement. Premièrement, les pouvoirs publics doivent adopter une approche davantage volontariste pour diffuser les informations concernant les entreprises et mieux exploiter les moyens électroniques afin de diffuser la réglementation existante, en particulier dans d'autres langues, puisque la majorité des investisseurs étrangers utilisent rarement les sites Internet publics et déclarent préférer consulter une version anglaise.

Les pouvoirs publics doivent prendre en compte les difficultés des investisseurs étrangers à délimiter clairement les missions des différents échelons de l'administration russe en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la politique d'investissement et des incitations dans ce domaine. Les pouvoirs publics se doivent également d'apaiser les fortes inquiétudes des investisseurs étrangers quant au caractère limité de l'accès aux modifications de la réglementation et aux textes législatifs et réglementaires en projet, ainsi qu'à l'insuffisance des procédures de consultation à ce propos.

Il importe de souligner que le questionnaire de l'enquête de l'OCDE auprès des investisseurs repose sur le Cadre de l'OCDE pour la transparence de la politique d'investissement et qu'il privilégie donc les questions de l'accès à l'information et de la transparence. D'autres aspects importants, comme la corruption, le recouvrement de l'impôt et la protection des droits de propriété intellectuelle ne sont pas traités directement dans l'enquête. Il demeure, toutefois, que ces problèmes sont cités par les investisseurs étrangers comme des obstacles importants à leur implantation et à leur activité en Russie, et qu'ils doivent donc rester au nombre des grandes priorités des pouvoirs publics.

## **2. Le climat des affaires en Russie à la lumière d'autres enquêtes récentes**

L'enquête de l'OCDE auprès des investisseurs n'est pas destinée à traiter directement tous les aspects des conditions d'investissement. Plusieurs enquêtes récentes sur les entreprises proposent des éclairages intéressants sur les difficultés de la mise en œuvre, comme l'enquête 2005 du FIAC intitulée « Russia: Investment Destination », la base de données de la Banque sur la pratique des affaires (*Doing Business*), l'enquête sur l'environnement et les performances des entreprises (*Business Environment and Enterprise Performance Survey*) de la BERD et de la Banque mondiale datant de 2005 et l'enquête auprès des entreprises japonaises.

Selon l'**enquête du FIAC** réalisée début 2005, le principal obstacle à l'investissement étranger en Russie est la corruption, suivie des barrières administratives et de l'interprétation et de l'application sélectives de la législation. Cette enquête montre également que les investisseurs potentiels

ont plus de difficultés à obtenir des informations crédibles afin de prendre leurs décisions d'investissement que les entreprises déjà présentes en Russie. De plus, les investisseurs actuels et potentiels estiment que l'investissement en Russie se développerait si les pouvoirs publics communiquaient mieux. Ces points de vue confirment les résultats de l'enquête de l'OCDE auprès des investisseurs quant à la nécessité, pour les pouvoirs publics, de continuer à améliorer la transparence et l'accès des investisseurs étrangers à l'information commerciale et de multiplier les consultations avec les milieux d'affaires, pour s'assurer que les textes législatifs et réglementaires nouvellement introduits ou en projet n'ont pas d'impact négatif sur le climat des investissements.

Le troisième volet de **l'enquête sur l'environnement et les performances des entreprises** (*Business Environment and Enterprise Performance Survey*) réalisée par la **BERD et la Banque mondiale** en 2005<sup>3</sup> établit des comparaisons entre l'ensemble des pays d'Europe de l'Est et la CEI sur plusieurs aspects significatifs qui déterminent le climat des affaires, notamment la réglementation concernant les entreprises, les questions du travail et de la fiscalité, ainsi que l'accès aux infrastructures et aux financements, tels que les perçoivent les sociétés implantées dans ces pays. En comparaison avec 2002, les sociétés russes ont signalé, en 2005, des avancées sur le front de la réglementation des douanes et des échanges, de l'administration de l'impôt et, dans une moindre mesure, de la délivrance des agréments aux entreprises et des autorisations d'exercer une activité, mais aussi une détérioration de la réglementation sur le travail et une aggravation de la corruption. La tendance la plus préoccupante mise en évidence par l'enquête reste la perception, par les entreprises, d'un regain des pressions exercées en Russie à des fins de corruption. Parmi les trois indicateurs de corruption analysés, seul celui des « pots-de-vin » (paiements non officiels en faveur d'agents publics, correspondant à un pourcentage du chiffre d'affaires annuel) a reculé de 2002 à 2005 en Russie, tandis que les deux autres progressaient : la « fréquence des actes de corruption » (c'est-à-dire le pourcentage des répondants reconnaissant effectuer fréquemment ou usuellement des paiements irréguliers pour des activités liées aux douanes, aux impôts et aux agréments) et, en particulier, les « commissions occultes » (c'est-à-dire le pourcentage de la valeur des contrats qui est versé en supplément ou de manière non officielle pour s'assurer l'attribution d'un contrat public).

La base de données de la **Banque mondiale sur la pratique des affaires**<sup>4</sup> fournit un instantané régulièrement actualisé du climat des affaires d'un grand nombre de pays développés et en développement. Les dernières données disponibles pour 2004 indiquent que par rapport à d'autres pays, la réglementation russe applicable aux recrutements et aux licenciements, ainsi qu'aux cessations d'activité est relativement favorable aux entreprises, mais

au regard d'autres indicateurs analysés, la situation y est moins favorable. La création d'une entreprise, par exemple, nécessite en moyenne un délai de 36 jours et 9 procédures différentes en Russie, contre 25 jours dans les pays de l'OCDE. Confirmant les résultats de l'enquête de l'OCDE auprès des investisseurs, la base de données de la Banque mondiale fait également ressortir les difficultés rencontrées par les entreprises lors de l'enregistrement de leurs biens immobiliers : en Russie, 6 procédures sont nécessaires pour transférer les biens du vendeur à l'acheteur et le délai est de 37 jours (contre 4 procédures et 34 jours pour la moyenne de l'OCDE). Le coût des procédures d'enregistrement des biens immobiliers, cependant, est moins élevé en Russie que dans des pays plus développés.

L'enquête sur les investisseurs éphémères<sup>5</sup> menée en 2004 par le FIAS concerne les « non-investisseurs » qui ont annulé des projets d'investissement à leur stade initial ou qui les ont abandonnés peu après leur lancement ou au bout d'une certaine période de fonctionnement. Elle confirme également que l'accès au foncier et les procédures d'enregistrement en la matière sont considérées comme le principal élément dissuasif dans les décisions prises par les entreprises en Russie, en particulier parmi les investisseurs étrangers. Le fait que ces investisseurs éphémères mentionnent les permis de travail des expatriés comme l'une des plus sérieuses difficultés rencontrées au fil des procédures de démarrage vient également corroborer le point de vue similaire ressortant de l'enquête de l'OCDE auprès des investisseurs.

En 2004 et 2005, le **Comité de coopération économique russo-japonais** a réalisé des enquêtes sur le climat des affaires russes auprès des adhérents de la Fédération des entreprises japonaises (*Nippon Keidanren*)<sup>6</sup>. Ces documents apportent des arguments supplémentaires aux conclusions de l'enquête de l'OCDE auprès des investisseurs, en particulier la nécessité, pour les autorités russes, d'améliorer l'accès à l'information et la transparence de sa politique d'investissement vis-à-vis des investisseurs étrangers potentiels. Plus de 90 pour cent des investisseurs japonais exerçant déjà une activité en Russie ont une opinion positive ou très positive des perspectives commerciales qui leur sont offertes dans le pays, mais seules 37 pour cent des sociétés japonaises qui n'y sont pas implantées sont du même avis. Selon les entreprises japonaises, les principaux points à améliorer d'urgence portent sur la simplification des procédures de délivrance des visas et des permis de travail et sur une plus grande transparence des procédures existantes, y compris au niveau régional.

### 3. Les consultations public-privé en Russie

Les difficultés rencontrées pour informer en temps utile les participants au marché sur les modifications des textes législatifs et réglementaires

récentes ou à venir tiennent pour une part à la nature même du processus de transition en cours, qui nécessite des ajustements fréquents. Une certaine instabilité réglementaire est donc inévitable et généralement bien comprise par les participants au marché. Dans ces conditions, toutefois, les pouvoirs publics doivent intensifier leurs efforts visant à concevoir des mécanismes adéquats afin de consulter les milieux d'affaires et informer les participants au marché suffisamment à l'avance au sujet des nouvelles mesures. La transparence et la prévisibilité de la réglementation revêtent une importance particulière pour les petits investisseurs nationaux et pour les investisseurs étrangers, notamment les investisseurs potentiels, car ils sont par définition moins au fait des conditions juridiques et réglementaires que les entreprises en place. En principe, la Russie dispose d'un réseau relativement bien structuré d'organisations professionnelles qui s'efforcent de représenter les intérêts de leurs adhérents auprès des autorités fédérales ou régionales (voir encadré 2.1).

L'enquête de l'OCDE auprès des investisseurs s'intéresse principalement aux deux grandes structures mises en place en Russie pour dialoguer avec les investisseurs étrangers : le Conseil de l'investissement étranger (*Foreign Investment Advisory Council*, ou FIAC) et le médiateur en charge de l'IDE. Les répondants jugent le FIAC plus efficace que le médiateur et c'est également l'avis des pouvoirs publics. Le FIAC semble toutefois être surtout un forum destiné aux grands investisseurs établis et il est probablement moins réceptif aux besoins et aux difficultés des nouveaux investisseurs et des petites et moyennes entreprises. Le médiateur est principalement connu des adhérents du FIAC et son action est restreinte, car les ressources administratives disponibles au sein de l'appareil d'État pour répondre spécifiquement aux doléances des investisseurs sont limitées. De plus, les interventions du médiateur concernent habituellement les problèmes rencontrés par des investisseurs étrangers lors de leurs échanges avec les autorités fédérales, alors que – comme le confirme également l'enquête de l'OCDE – la plupart des difficultés apparaissent dans le contexte régional. À cet égard, le réseau des Chambres régionales de commerce et d'industrie pourrait servir de façon plus intensive et efficace à établir des contacts réguliers entre les milieux d'affaires et les autorités régionales et locales et à contribuer à résoudre des problèmes pratiques.

Le dialogue public-privé en Russie a été pénalisé par les interventions économiques croissantes de la part de l'État et par les incertitudes pesant sur les droits de propriété. La fragmentation des milieux d'affaires s'est également accentuée, car les secteurs d'activité et les entreprises sont désormais en mesure de rivaliser pour obtenir, des autorités fédérales ou régionales, des subventions publiques spécifiques. L'instauration d'un dialogue entre les pouvoirs publics et les milieux d'affaires, investisseurs étrangers compris, implique de rétablir une confiance mutuelle, notamment en délimitant

### Encadré 2.1. Principales structures existantes permettant le dialogue privé-public en Russie

#### A) Organisations professionnelles nationales

*Chambres de commerce et d'industrie* (TPP en russe) : il s'agit de la plus importante organisation professionnelle de Russie; quelque 20 000 entreprises sont représentées au sein de 169 chambres régionales; elle réunit 178 organisations professionnelles et compte des bureaux dans 14 pays. Elle aide ses adhérents à nouer des contacts avec les entreprises étrangères et les représente, notamment auprès des autorités régionales.

*Union russe des industriels et des entrepreneurs* (RSPP en russe) : créée en 1990, elle réunit principalement des administrateurs de grands groupes; depuis 1994, elle a mis en place un réseau de 30 organisations sectorielles et autres organisations affiliées dans 56 régions de la Russie.

*Business Russia* (Delovaya Rossia) : à l'origine, ce groupement organisait des événements conjoints avec le parti politique Russie unie; il a noué des liens étroits avec le gouvernement et le président; il ne dispose pas d'antennes régionales et ne semble pas proposer de services spécifiques à ses adhérents.

*Union des organisations entrepreneuriales* (Ob'edienie Predprinimatelskih Organizatsiy Rossii-OPORA) : fondée en 2000, elle représente principalement de petites organisations professionnelles et des entreprises, et cherche à défendre leurs intérêts auprès des autorités régionales et locales.

*Union de coordination des associations d'employeurs russes* (KSORR en russe) : elle chapeaute plusieurs organisations, dont les Chambres de commerce et l'Union russe des industriels et des entrepreneurs. Elle représente également les milieux d'affaires dans les discussions trilatérales avec le gouvernement et les syndicats.

#### B) Organisations professionnelles étrangères

*Organisations professionnelles étrangères* comme la Chambre de commerce américaine, la Chambre de commerce allemande, l'Association des entreprises européennes : fournissent à leurs adhérents diverses informations concernant les entreprises, facilitent la constitution de réseaux entre entreprises étrangères implantées en Russie et soumettent aux autorités russes des problèmes ou des préoccupations spécifiques liés au climat des affaires.

*Conseil de l'investissement étranger* (Foreign Investment Advisory Council, ou FIAC) : instauré en 1994; présidé par le Premier ministre russe et coordonné par le ministère du Développement économique et du Commerce; il réunit des dirigeants de 25 grands investisseurs étrangers en Russie, dont British Petroleum, Mobil, Shell, Deutsche Bank, Citibank, Coca-Cola, Nestlé, Renault, Siemens et Unilever. Entre les sessions annuelles, plusieurs groupes de travail coopérant avec les ministères concernés se réunissent régulièrement, s'intéressant plus particulièrement à la réglementation fédérale, à la fiscalité

### Encadré 2.1. Principales structures existantes permettant le dialogue privé-public en Russie (suite)

et à la comptabilité, aux institutions financières et aux marchés financiers, à l'industrie, aux ressources naturelles, ainsi qu'à l'alimentation et à l'agriculture. Pour l'heure, la principale préoccupation du FIAC porte sur les projets de loi relatifs aux secteurs stratégiques.

*Le médiateur en charge de l'IDE* : fonction créée en 2002 à la demande du FIAC; le médiateur soumet régulièrement un rapport au FIAC. Traditionnellement, cette fonction est assurée par le Chef de l'appareil gouvernemental (M. Igor Chouvalov jusqu'en 2004, M. Sergueï Narychkine aujourd'hui). Il défend les intérêts des investisseurs étrangers et nationaux et transmet leurs griefs aux différents services de l'administration. La plupart des plaintes sont réglées directement par des procédures internes en concertation avec les ministères ou les organismes fédéraux compétents.

clairement la portée et les modalités des interventions de l'État dans les activités économiques. Les différentes organisations professionnelles doivent concevoir leurs propres dispositifs de communication interne et méthodes de travail pour pouvoir relayer efficacement et en temps utile les préoccupations et les propositions de leurs adhérents auprès des autorités concernées.

### Notes

1. Les résultats complets de l'enquête sont présentés dans le document de l'OCDE DAF/INV/WD(2005)14/ADD1 (en anglais uniquement).
2. Prenant acte de graves défaillances du marché immobilier russe et de leur impact négatif sur l'évolution de l'activité en général, la Banque mondiale a lancé en juillet 2005 un projet d'amélioration du cadastre afin d'aider la Russie à améliorer les flux d'informations et à rationaliser les procédures du Cadastre d'État. Voir <http://web.worldbank.org> (en anglais uniquement). En ce qui concerne les permis de travail, des modifications de la législation en vigueur pour les permis de travail des étrangers, actuellement élaborées par le Service fédéral des migrations, devraient dégager les sociétés étrangères implantées en Russie de l'obligation de demander un permis de travail pour les salariés étrangers qu'elles souhaitent recruter.
3. L'enquête sur l'environnement et les performances des entreprises (*Business Environment and Enterprise Performance Survey*) de la BERD et de la Banque mondiale a été réalisée dans les pays en transition pour la première fois en 1999, puis de nouveau en 2002 et plus récemment en 2005. En Russie, 600 entreprises ont participé au troisième volet de l'enquête. Les principaux résultats sont analysés dans le *Transition Report 2005: Business in Transition* de la BERD, Londres, novembre 2005.
4. Voir [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org).

5. Collidge J., Kisunko G., Steinbuks : *Russia Runaway Investors*, Service-conseil pour l'investissement étranger, service conjoint de la Société financière internationale et de la Banque mondiale, juin 2004.
6. En 2004, 127 entreprises ont participé à l'enquête et 181 à celle de 2005, dont des sociétés non établies en Russie et des entreprises déjà présentes dans le pays.

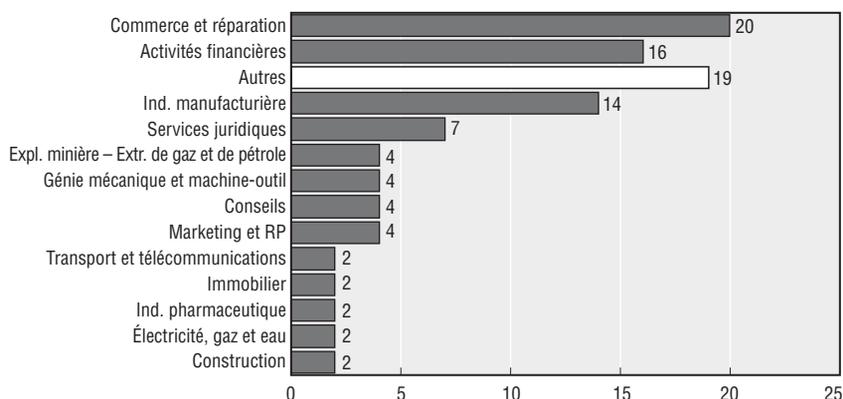
## ANNEXE 2.A1

# Enquête de l'OCDE auprès des investisseurs

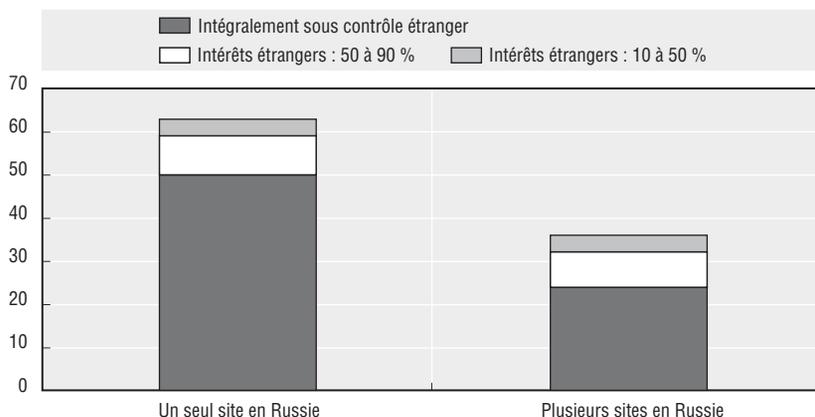
### Échantillon des répondants

Les 102 entreprises étrangères ayant répondu au questionnaire de l'OCDE couvrent un large éventail en termes d'activités, d'orientation vis-à-vis du marché, de régime de propriété, de taille et d'implantation. La ventilation sectorielle de l'échantillon est relativement représentative de la structure globale de l'IDE en Russie, les activités liées au commerce et à la réparation constituant la catégorie la plus importante (20 pour cent), les services financiers (16 pour cent) et l'industrie manufacturière (14 pour cent) étant également pris en compte. La plupart de ces entreprises sont intégralement détenues par des intérêts étrangers (73 pour cent) et comptent généralement un seul site en Russie. À l'image de la ventilation géographique générale de l'investissement étranger en Russie, une bonne part des entreprises sondées (44 pour cent) exercent leur activité à Moscou et dans les environs. La production de la majorité des entreprises interrogées est essentiellement destinée au marché russe et près de 50 pour cent des sociétés importent plus

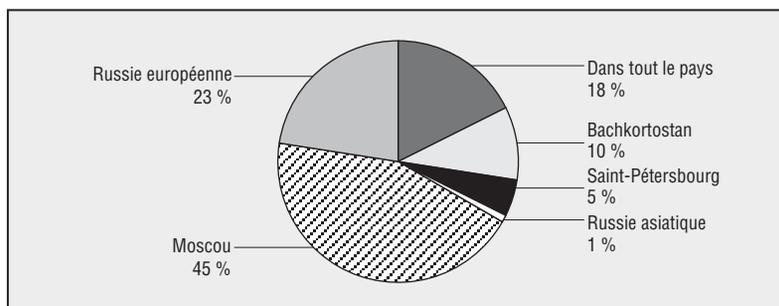
Graphique 2.A1.1. **Structure sectorielle des entreprises répondantes**



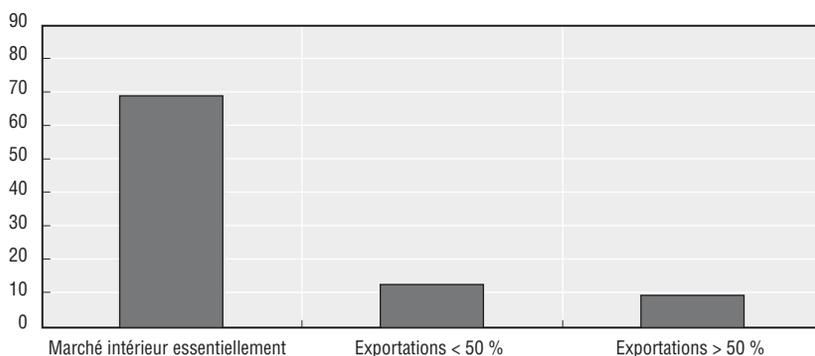
Graphique 2.A1.2. Régime de propriété et nombre de sites



Graphique 2.A1.3. Localisation des entreprises répondantes



Graphique 2.A1.4. Orientation vis-à-vis du marché



de la moitié de leurs intrants. En ce qui concerne la taille des entreprises, l'échantillon se distribue de façon plus ou moins égale entre les petites sociétés de moins de 50 salariés (39 pour cent du total), les entreprises de plus de 500 personnes (32 pour cent) et celles de 50 à 500 salariés (29 pour cent).

### **Limites éventuelles de l'enquête de l'OCDE**

De même que pour toute enquête sur les entreprises, les résultats de l'enquête de l'OCDE doivent être interprétés avec prudence en raison des problèmes généraux et spécifiques existant en Russie. Pour obtenir un taux de réponse élevé et faire gagner du temps aux dirigeants auxquels le questionnaire a été adressé, l'enquête se présente sous la forme d'un questionnaire à choix multiples, avec possibilité d'apporter des commentaires. Seul un nombre limité d'entretiens ont pu être menés avec les représentants des sociétés. En dépit des efforts déployés pour adapter le langage de l'OCDE principalement destiné aux cercles gouvernementaux, les entreprises peuvent avoir le sentiment que certaines questions ne s'appliquent pas directement à leur situation.

L'enquête peut présenter une autre lacune, car elle ne couvre pas les investisseurs potentiels ou les entreprises étrangères ayant décidé de ne pas s'installer en Russie ou de quitter le pays. Les répondants sont tous des investisseurs étrangers déjà implantés en Russie, familiers de cet environnement et donc éventuellement enclins à sous-estimer les obstacles actuels ou, à l'inverse, à dramatiser la situation pour décourager les concurrents éventuels. Il est possible que certaines entreprises étrangères entretenant des liens étroits avec les autorités locales hésitent à se montrer particulièrement critiques. Dans l'enquête de l'OCDE, c'est probablement le cas pour 10 réponses reçues du Bachkortostan par l'intermédiaire des autorités régionales, qui ont évalué le climat de l'investissement de façon nettement plus favorable que les autres répondants.



## Chapitre 3

### **Mise en œuvre de la politique d'investissement : une dimension régionale**

*Attirer l'investissement étranger dans d'autres régions que les métropoles et dans d'autres secteurs que l'énergie, qui en ont été jusqu'à ce jour les principaux bénéficiaires, est l'un des grands objectifs de la politique économique de la Russie. En dépit des avantages comparatifs offerts par un grand nombre de régions, comme une main-d'œuvre qualifiée et des terrains et des biens immobiliers relativement bon marché, les intervenants étrangers continuent de penser que les conditions offertes aux investisseurs ne sont pas suffisamment intéressantes. Les efforts déployés par les régions pour s'atteler au problème des obstacles à l'investissement, notamment en accordant des incitations fiscales et en mettant en place des programmes de promotion de l'investissement, n'ont pas produit à ce jour les résultats attendus. L'objectif des lois sur les zones économiques spéciales (ZES) et sur les « concessions » récemment adoptées afin de rendre certaines régions et certains secteurs tout aussi intéressants aux yeux des investisseurs étrangers pourra être atteint à la seule condition que ces textes soient mis en œuvre avec transparence et sans discrimination, moyennant un minimum de distorsions du marché.*

## 1. La délimitation floue des responsabilités des différents échelons de l'administration constitue un obstacle à l'investissement

En Russie, l'investissement direct étranger demeure extrêmement concentré dans un petit nombre de régions. Celles-ci proposent une facilité d'accès aux grands marchés locaux (districts fédéraux du Centre et du Nord-Ouest) ou bénéficient d'importantes ressources naturelles (districts fédéraux de l'Oural et d'Extrême-Orient, par exemple) (tableau 3.1). Parallèlement, la plupart des régions russes (50 sur 64 au total) ont attiré chacune 300 millions USD seulement d'entrées d'IDE cumulées sur la période 1995-2003<sup>1</sup>. Le renchérissement des terrains et des biens immobiliers dans les grandes villes et l'amorce d'une pénurie de main-d'œuvre dans ces zones offrent aux autres régions une véritable occasion de rivaliser avec elles pour attirer l'investissement direct étranger.

Tableau 3.1. **L'investissement étranger dans les districts fédéraux de Russie**  
En millions USD

	2002	2003	2004	Janv.-sept. 2005
District fédéral du Centre	9 526	15 664	19 277	2 357
District fédéral du Nord-Ouest	1 594	1 877	2 869	13 734
District fédéral du Sud	587	666	689	696
District fédéral de la Volga	1 449	945	2 415	1 101
District fédéral de l'Oural	2 539	5 562	7 033	1 730
District fédéral de Sibérie	2 944	2 138	3 154	2 677
District fédéral d'Extrême-Orient	1 141	2 847	5 073	4 530
Fédération de Russie dans son ensemble	19 780	29 699	40 509	26 825

Source : Service fédéral des statistiques d'État.

En plus de quelques inconvénients fréquemment évoqués et communs à de nombreuses régions d'autres pays, comme le moindre développement des infrastructures, l'éloignement des centres de décision politiques et financiers, les régions russes souffrent de plusieurs autres obstacles à l'investissement étranger. La plupart des investisseurs étrangers estiment qu'ils ont plus difficilement accès aux informations concernant les entreprises dans les régions que dans les grandes villes et ils ont du mal à traiter avec les autorités régionales en ce qui concerne les procédures d'enregistrement et les

questions fiscales. L'enquête de l'OCDE confirme également que pour les investisseurs étrangers, les missions et les prérogatives des autorités régionales et des autorités centrales dans les domaines liés à l'investissement ne sont pas clairement délimitées.

La Constitution russe dessine les frontières des compétences et des pouvoirs de la Fédération et de ses sujets et définit leurs domaines de compétence conjointe (encadré 3.1). Dans la pratique, toutefois, ces relations

### Encadré 3.1. Responsabilités des autorités fédérales et régionales dans la Fédération de Russie

La Russie comprend 88 régions (les « Sujets de la Fédération »), dont 21 républiques ethniques, 48 oblasts (ou provinces), 7 kraïs (ou territoires), 9 okrugs autonomes (districts), un oblast autonome et les deux villes fédérales de Moscou et Saint-Pétersbourg. La délimitation des compétences et des pouvoirs entre la Fédération et ses Sujets est définie aux articles 71, 72 et 73 de la Constitution de la Fédération de Russie, qui dispose que :

- i) la sphère de la compétence exclusive de la Fédération comprend la création juridique du marché unique, la réglementation des questions financières, monétaires et douanières, la politique étrangère et les traités internationaux, ainsi que les relations économiques avec l'étranger (article 71) ;
- ii) la compétence conjointe de la Fédération et de ses sujets couvre les questions de la propriété et de l'utilisation de la terre, des ressources minérales, de l'eau, la délimitation du Domaine, la protection de l'environnement, la santé publique et la fiscalité (article 72). La compétence conjointe concerne également la « coordination des relations internationales et des relations économiques avec l'étranger entretenues par les membres de la Fédération de Russie et le respect des traités internationaux signés par la Fédération de Russie ».

À la suite de l'entrée en vigueur de la Loi « sur les principes et modalités de délimitation des domaines de compétence et des attributions entre les organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'État des Sujets de la Fédération de Russie » (du 24 juin 1999), les nouveaux textes législatifs régionaux doivent faire l'objet d'un débat et être transmis au Conseil de la Fédération pour approbation. Le président Poutine a fait usage du droit qui lui est conféré par l'article 85.2 de la Constitution de suspendre les textes législatifs régionaux jugés contraires à la législation fédérale. En avril 2001, il a été annoncé que les quatre cinquièmes de la législation avaient été alignés sur les normes fédérales, y compris la législation sur le transport, les migrations, le commerce et les agréments.

n'ont pas été simples et ont considérablement évolué ces 15 dernières années. Dans les années 90, les fortes pressions exercées par les régions en faveur de la décentralisation ont accentué plus encore leur hétérogénéité et la fragmentation du marché héritée de l'ère soviétique. À partir de l'an 2000, le gouvernement fédéral a lancé une vigoureuse campagne de recentralisation, tant au niveau politique (avec la création de sept districts fédéraux dirigés par les représentants du président) que sur les plans juridique et économique. Une vaste révision des législations régionales a entraîné l'abrogation de plusieurs lois régionales jugées contraires à la législation fédérale. La refonte du régime fiscal a limité le pouvoir de décision dont disposaient les régions en matière de politique économique en général et de fiscalité en particulier<sup>2</sup>.

Le renforcement des pouvoirs des autorités fédérales en matière de politique économique n'a cependant pas empêché les régions d'exercer une influence significative sur les conditions économiques et juridiques locales ni de mettre en œuvre des mesures reflétant davantage les orientations de la politique locale que celles de la politique fédérale et susceptibles de se traduire par un « protectionnisme régional ». Cette relative indépendance des régions vis-à-vis de l'État central est possible essentiellement parce que les autorités infranationales exercent un contrôle considérable sur les antennes régionales des institutions fédérales dont le personnel est nommé et souvent rémunéré par les régions. Les antennes régionales sont responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un certain nombre de textes réglementaires importants dans les régions, et notamment des procédures fiscales, de l'enregistrement des terrains et de la réglementation sanitaire et environnementale.

## 2. Impact limité des incitations fiscales régionales

Traditionnellement, il n'existe en Russie aucune incitation fiscale au niveau fédéral (bien que la nouvelle loi sur les zones économiques spéciales semble devoir changer la donne – voir ci-dessous). À l'inverse, les incitations fiscales sont le principal instrument dont se servent les régions pour attirer les investisseurs étrangers. Ces exonérations fiscales concernent la partie des impôts fédéraux qui sont placés sous le contrôle des régions ou les impôts collectés et conservés par les régions. Concrètement, les régions proposent fréquemment aux investisseurs étrangers de réduire la part régionale de l'impôt fédéral sur les bénéficiaires, en ramenant le taux d'imposition usuel de 17.5 pour cent à 13.5 pour cent. Elles disposent d'une certaine liberté d'action pour accorder des exonérations au titre de l'impôt sur les biens immobiliers des entreprises, de l'impôt sur les transports et de l'impôt foncier, qui sont sous le contrôle exclusif des budgets régionaux et locaux (voir tableau 3.2).

Les incitations fiscales régionales sont octroyées aux projets d'investissements dits « prioritaires » ou « particulièrement prioritaires ». La définition et la sélection de ces projets varient considérablement d'une région à l'autre. Le critère le plus couramment utilisé est le montant de l'investissement étranger. Dans la République du Bachkortostan, par exemple, les prises de participation étrangères doivent atteindre 350 millions RUR au moins dans le cadre d'un projet prioritaire. Le statut de projet (particulièrement) prioritaire peut être lié à un type d'activité précis, comme l'extraction et le traitement de ressources minérales ou à un contenu de haute technologie. Le régime actuel confère donc aux autorités régionales et locales un pouvoir d'appréciation considérable pour sélectionner les projets prioritaires et ajuster les taux d'imposition en conséquence. Fondé sur les négociations, ce processus favorise habituellement des entreprises établies ou possédant un grand pouvoir de négociation, aux dépens des *outsiders* et des sociétés de taille plus modeste.

Lorsqu'ils évaluent la charge fiscale attendue, les investisseurs prennent non seulement en compte le niveau de l'impôt légal et les dispositions fiscales en vigueur, mais aussi les coûts de discipline fiscale, et notamment la complexité, la transparence et la prévisibilité des procédures fiscales. Plusieurs études récentes sur les entreprises confirment que les coûts de discipline fiscale posent un sérieux problème aux investisseurs étrangers en Russie. Au niveau national et régional, la meilleure méthode pour améliorer la transparence et la prévisibilité générales et réduire le risque de corruption consiste à simplifier globalement le dispositif juridique et réglementaire pour le rendre moins sujet à une interprétation sélective.

Conscients de l'effet extrêmement dissuasif de plusieurs affaires de nature fiscale liées à de nouveaux investissements étrangers, les pouvoirs publics s'efforcent de limiter les prérogatives de l'administration fiscale et de les contrôler plus strictement. En particulier, la nouvelle loi actuellement en discussion à la Douma entend définir clairement les droits et obligations des personnes redevables de l'impôt et des autorités fiscales, et notamment les règlements applicables en cas de prolongation d'un contrôle fiscal et à la liste des documents devant être remis par les sociétés au cours de ces procédures. Certaines initiatives intéressantes destinées à abaisser d'autres obstacles administratifs ont été prises dans plusieurs régions. Dans celle d'Arkhangelsk, par exemple, une commission *ad hoc* a été nommée afin de faire des propositions pour supprimer les obstacles administratifs freinant l'activité dans la région, notamment en ce qui concerne les procédures d'agrément, de certification et d'enregistrement. En 2004, la république de Carélie dans la région nord-ouest a chargé un groupe de travail dirigé par le Premier ministre de la république d'évaluer régulièrement la mise en œuvre des projets en cours et d'aider les investisseurs à résoudre des problèmes dont le pouvoir exécutif régional serait responsable.

### **3. Initiatives destinées à améliorer l'accès à l'information, les consultations et la promotion de l'investissement**

La décision récente de constituer un registre de la législation régionale et municipale marque une étape décisive vers l'amélioration de l'accès à l'information relative aux textes législatifs et réglementaires régionaux. Tenu parallèlement à l'actuel registre fédéral qui contient la législation fédérale, ce nouveau registre couvrira les textes de loi régionaux et municipaux concernant les impôts locaux, l'enregistrement des terrains et les services communaux.

En plus d'incitations et de tentatives spécifiques visant à abaisser les obstacles administratifs, les régions russes consacrent des ressources humaines et financières considérables à la promotion de l'investissement. Plusieurs exemples régionaux d'activités de ce genre indiquent toutefois que les responsabilités de différents services publics et organismes spécialisés responsables de la promotion de l'investissement sont souvent floues et leur multiplication jette des doutes sur leur efficacité économique<sup>3</sup>.

On peut se demander si les régions relativement petites comme l'Astrakhan, qui possède un budget et des ressources en personnel relativement limités, ont besoin d'un organisme de promotion de l'investissement spécialisé à part entière. Dans la plupart des cas, le rôle de l'organisme régional de promotion de l'investissement consiste essentiellement à « vendre la région », c'est-à-dire à inviter la presse ou à organiser des voyages à l'étranger ou des séminaires internationaux, ou encore à éditer des brochures, ce qui est habituellement coûteux et pas nécessairement très efficace. Grâce à l'édition en ligne, cette fonction pourrait rapidement être remplie moyennant une mise de fonds bien moindre, par exemple par le biais d'un bon site Internet de promotion de l'investissement. Dans ces circonstances, il pourrait être utile de réfléchir à la tentative récente de certains petits pays d'associer les programmes de promotion de l'investissement avec ceux des exportations, voire du tourisme.

Les trois études régionales menées pour l'édition 2006 de l'*Examen de l'OCDE* (Astrakhan, république du Bachkortostan et région nord-ouest) montrent que les régimes fiscaux préférentiels des régions, ainsi que leurs programmes de promotion de l'investissement qui utilisent beaucoup de ressources n'ont pas abouti à l'accroissement des flux d'investissement étranger. Cela ne signifie pas pour autant que les régions n'ont pas les moyens de favoriser et de promouvoir l'investissement, mais plutôt qu'elles devraient déplacer le curseur de leurs priorités vers d'autres domaines, et notamment améliorer l'accès à l'information, rationaliser les procédures administratives au sein des régions et proposer des programmes d'interaction impliquant les milieux d'affaires locaux.

Le gouvernement fédéral envisage également d'améliorer et de rationaliser ses opérations de promotion de l'investissement. Un service spécial, récemment créé au sein du Département de la politique d'investissement du ministère du Développement économique et du Commerce, s'est vu confier la mission d'élaborer un nouveau concept de promotion de l'investissement plus particulièrement axé sur l'abaissement des obstacles administratifs à l'investissement étranger.

## 4. Opportunités et défis de la nouvelle loi sur les ZES

### 4.1. Principales dispositions de la loi sur les ZES

La loi fédérale n° 117 « sur les zones économiques spéciales dans la Fédération de Russie » adoptée le 22 juin 2005 est l'une des pierres angulaires du programme public de diversification et de modernisation de l'économie destiné à venir à bout de la forte dépendance du pays à l'égard de la production et de l'exportation de l'énergie et des matières premières. Elle entend également contribuer au développement des régions les moins favorisées sur le plan économique. Selon cette nouvelle loi, deux catégories de ZES<sup>4</sup> peuvent être créées sur des terrains appartenant aux pouvoirs publics fédéraux ou locaux pour 20 ans au plus<sup>5</sup>.

- i) Une ZES de production industrielle peut être créée sur une superficie de 20 km<sup>2</sup> maximum. Chaque projet doit se chiffrer à 10 millions EUR au moins (1 million EUR pour la première année) et se présenter sous forme d'investissement *ex nihilo* dans des activités autres que l'extraction et la transformation des ressources naturelles et le traitement des produits métallurgiques ferreux et non ferreux.
- ii) Une zone d'innovation technologique peut être créée sur une superficie de 2 km<sup>2</sup> maximum; aucun investissement minimum n'est requis pour ce type de projets.

Les entreprises résidentes d'une ZES, qu'elles soient nationales ou sous contrôle étranger, peuvent prétendre à diverses incitations fiscales, en particulier à des exonérations sur les impôts régionaux (impôts foncier et sur les biens immobiliers), mais de plus, contrairement aux pratiques en vigueur jusque-là, le gouvernement fédéral va proposer de réduire l'impôt social fédéral unique applicable aux entreprises des zones d'innovation technologique, en ramenant le taux habituel de 26 pour cent à 14 pour cent (voir tableau 3.2). Les sociétés industrielles auront la possibilité d'accélérer l'amortissement de leurs investissements en capital fixe, de reporter leur déficit sur les années suivantes et d'inclure leurs dépenses de R-D dans les dépenses de l'exercice. Pour les entreprises implantées dans les ZES, les procédures d'inscription au registre des sociétés doivent être simplifiées, en particulier grâce à l'accord sur le « guichet unique », et le nombre des contrôles

Tableau 3.2. Principaux impôts et taxes et réductions fiscales possibles dans la Fédération de Russie

Impôts et taxes/Base d'imposition (BI)	Taux d'imposition	Budget fédéral	Budget régional	Budget local	Commentaires
<i>Impôt sur les bénéficiaires</i> BI : résultats financiers des entreprises	24 % (peut être ramené à 20 %)	6.5 %	17.5 % (peut être ramené à 13.5 %)		Réduction fréquente de la part régionale de l'impôt, par exemple pour les projets particulièrement prioritaires (république du Bachkortostan, région d'Astrakhan) et pour certains secteurs (comme l'agriculture dans la région de Kalouga). Franchise totale pour les résidents de la ZES de Kaliningrad.
<i>Taxe sur la valeur ajoutée</i> BI : ventes de biens et de services	18 % 10 % pour l'alimentation et les produits pour enfants 0 % sur les exportations	Totalité			
<i>Impôt social unique</i> BI : sommes perçues par les salariés	26 %	Totalité			Taux ramené à 14 % dans les ZES d'innovation technologique.
<i>Impôt sur le revenu</i> BI : revenus personnels agrégés	13 % pour les résidents 30 % pour les non-résidents	Totalité			
<i>Impôt sur les biens immobiliers des entreprises</i> BI : actif immobilisé	de 0.9 à 2.2 %		Totalité		Possibilité de réduction à hauteur de 50 à 90 % pour les projets d'investissement prioritaires (Astrakhan, par ex.) ; exonération pendant 5 ans (République du Bachkortostan, notamment).
<i>Taxe sur les transports</i> BI : puissance du moteur	Selon le type et la puissance du véhicule		Totalité		Possibilité de réduction à hauteur de 50 à 90 % pour les projets prioritaires.
<i>Impôt foncier</i> BI : parcelles de terrain	0.3 % : terres agricoles, terrains bâtis (logement), infrastructures municipales 1.5 % : autres terrains			Totalité	Possibilité de réductions fiscales pour les projets prioritaires. Exonération pour les résidents des ZES durant les 5 premières années d'activité.
<i>Impôt sur les biens immobiliers des particuliers</i> BI : biens immobiliers des personnes physiques		de 0.1 à 1 % selon la valeur du bien		Totalité	

fiscaux doit être réduit. Les entreprises des ZES bénéficieront de plusieurs privilèges douaniers, comme l'exonération des droits de douane et de la TVA sur les importations, ou des droits d'accise sur les biens russes. Les exportations de produits en provenance des ZES ne seront pas soumises au paiement des droits de douane, de la TVA et des droits d'accise.

La supervision du programme des ZES est assurée par une Agence fédérale de gestion des ZES créée récemment et placée sous le contrôle du ministère du Développement économique et du Commerce. Un comité spécial, au sein duquel sont représentés différents ministères, est responsable de l'appréciation et de la sélection des demandes de création de ZES. Chaque ZES sera gérée par un comité de surveillance, qui comptera également des représentants des entreprises installées dans cette ZES. Les transports et autres infrastructures seront financés en partie par le budget fédéral (de 50 à 75 pour cent selon les zones), le reste étant prélevé sur le budget régional. L'Agence fédérale des ZES négocie également avec les banques russes la possibilité d'accorder des garanties et des conditions de crédit privilégiées aux entreprises des zones économiques spéciales.

En novembre 2005, les résultats du premier appel d'offres ont été prononcés. Sur 70 candidats, 6 régions ont été sélectionnées : quatre sites pour des zones d'innovation technologique (Zelenograd, Doubna, Saint-Petersbourg et Tomsk) et deux sites pour des ZES de production industrielle (la région de Lipetsk et Elabouga, au Tatarstan)<sup>6</sup>. Ces ZES devraient être opérationnelles en 2007. Plusieurs grands groupes originaires des pays de l'OCDE auraient manifesté leur intérêt pour la création d'entreprises dans les nouvelles ZES, dont Siemens, Boeing et Cisco. Plusieurs autres zones d'innovation technologique devraient voir le jour, en particulier à Novosibirsk, Tyumen, Kazan et Sarov (dans la région de Nijni Novgorod).

Selon les premières estimations du ministère du Développement économique et du Commerce, une ZES devrait assurer une production annuelle de 210 millions USD, créer 14 000 emplois environ et attirer des investissements étrangers à hauteur de 330 millions USD. Les recettes budgétaires annuelles provenant d'une ZES sont estimées à 36 millions USD<sup>7</sup>. Cela étant, les autorités ne semblent avoir procédé à aucune évaluation globale des coûts et avantages des ZES.

#### **4.2. Minimiser les distorsions**

Il est prématuré de juger, à ce stade peu avancé, de l'impact de la nouvelle loi sur les SEZ, mais plusieurs questions de portée générale et concernant plus particulièrement sa mise en œuvre peuvent être posées. De manière générale, l'instauration de conditions particulières pour certains secteurs et entreprises induit des risques de distorsion du marché et d'affaiblissement de la

concurrence impliquant un impact négatif sur le développement économique global du pays. De même que pour les expériences internationales des régimes de ZES ou de zones franches industrielles d'exportation, la récente expérience russe des ZES, notamment à Kaliningrad, est mitigée. Ces zones ont plus tendance à devenir des enclaves qu'à être le moteur du développement économique dans son ensemble. En 1999, par exemple, l'Ukraine a introduit des zones (franches) économiques spéciales, proposant aux investisseurs des privilèges fiscaux et douaniers *ad hoc*. Selon la Banque mondiale, ce régime s'est avéré coûteux en terme de pertes de recettes fiscales, d'accentuation des distorsions économiques et d'exposition aux abus et à la fraude fiscale. Les pouvoirs publics ont adopté récemment un moratoire sur la création de nouvelles zones et envisagent d'aligner les privilèges fiscaux sur les pratiques internationales exemplaires<sup>8</sup>.

Reste à savoir dans quelle mesure les conditions fiscales favorables offertes dans les ZES russes représenteront, pour les entreprises nationales et étrangères, des incitations suffisantes pour compenser l'absence de prévisibilité qu'elles perçoivent et les autres risques liés à l'investissement. D'une manière générale, la faiblesse des taux d'imposition a souvent été secondaire et dans la plupart des pays, le principal « argument de vente » des ZES est qu'elles offrent une plus grande souplesse et un moindre risque que l'économie dans son ensemble, où les investisseurs peuvent faire l'objet de contrôles fiscaux dévastateurs et de procédures administratives longues et coûteuses.

De plus, les attributions respectives des régions et de la nouvelle Agence fédérale de gestion des ZES en matière de financement et de gestion de ces territoires ne sont pas clairement définies. Dans de nombreux pays, la gestion des ZES est assurée par des entreprises spécialisées ayant l'expérience de la gestion immobilière et de la gestion de services. Un autre aspect de la loi fédérale qui peut prêter à controverse est que les litiges concernant la création et le fonctionnement d'une ZES doivent être réglés devant un tribunal conformément à la législation de la Fédération de Russie, ce qui signifie que les parties ne sont pas autorisées à recourir à l'arbitrage international pour régler leurs différends.

Les autorités russes semblent avoir connaissance de ces différents risques souvent associés à la création des ZES. Le régime des ZES est donc considéré comme un projet pilote qui devra faire l'objet d'une évaluation minutieuse dans quelques années. Le principal objectif des ZES étant d'abaisser les barrières administratives, les autorités attendent d'elles qu'elles attirent tout particulièrement les investisseurs étrangers qui voient souvent dans les difficultés suscitées par ces barrières le principal obstacle à leur installation et à l'exercice de leur activité en Russie. La fixation d'un seuil relativement élevé pour les projets de ZES (10 millions EUR au total, 1 million

EUR la première année) indique que la participation des PME n'est pas l'objectif premier des ZES, la promotion des activités des PME étant assurée par le biais d'autres programmes spécifiques.

## **5. La nouvelle loi sur les concessions, première étape du développement d'un partenariat public-privé**

La loi fédérale « sur les concessions »<sup>9</sup> est la première tentative russe de mettre en place un régime de partenariat public-privé (PPP) et à ce titre, elle marque une étape importante vers une définition précise de la stratégie à long terme que poursuivent les pouvoirs publics en ce qui concerne l'ampleur et les modalités de leurs interventions économiques dans différents secteurs. L'objectif de la loi est de limiter le rôle joué par les pouvoirs publics en tant qu'investisseur direct dans les activités liées aux infrastructures qu'ils ne souhaitent pas privatiser, et notamment les autoroutes, les oléoducs, les centrales et les réseaux électriques, les aéroports, les chemins de fer, ainsi que les projets culturels et médicaux.

Cette loi s'inspire principalement du célèbre adage selon lequel « lorsque la concurrence est impossible sur le marché, les pouvoirs publics doivent amener les entreprises à se concurrencer pour avoir accès au marché ». La loi définit les conditions et les procédures des appels d'offres, en fonction desquelles des entreprises se verront attribuer la gestion des projets d'infrastructures et les investissements correspondants. Les concessions seront accordées pour 99 ans au plus. Les pouvoirs publics élaborent actuellement un projet d'accord de concession normalisé, qui servira de base aux futurs contrats de concession. Ils définissent également des principes méthodologiques pour les accords de concession qui seront signés dans certains secteurs. Ils débattent actuellement de la possibilité d'accorder des financements sur le fonds d'investissement, par exemple afin de réaliser des études de faisabilité pour les projets de concession.

Le sous-développement des infrastructures russes et de nombreux services publics peut justifier le recours aux PPP afin de mobiliser les fonds privés pour les moderniser et pour introduire l'efficacité du secteur privé dans leur gestion. Cela étant, l'expérience de nombreux pays, et notamment d'économies en transition, montre que ces programmes doivent être élaborés avec soin. Par le passé, ils ont en particulier achoppé sur la qualité des conditions générales d'investissement. De manière générale, même les projets de PPP les mieux conçus ont peu de chances de réussir lorsqu'il n'est pas possible de faire convenablement respecter les accords signés. Les difficultés ont également tenu aux conséquences budgétaires à long terme, de nombreux pays ayant utilisé les PPP comme un moyen commode de financement hors budget des infrastructures, au prix d'un passif éventuel considérable. La

réussite de ces programmes dépend donc de la capacité des pouvoirs publics à identifier les projets appropriés, à garantir des procédures de mise en concurrence des soumissionnaires et à mettre en place un dispositif institutionnel et réglementaire adéquat.

Les objectifs des PPP doivent marquer tous les échelons de la fonction publique et toutes les grandes administrations. De plus, les organismes publics responsables doivent disposer des compétences et des ressources nécessaires pour s'associer activement avec des spécialistes des infrastructures appartenant au secteur privé. Dans ces conditions, bien que la nouvelle loi cherche à élaborer un cadre intégré pour les investissements privés concernant les services aux collectivités, son application sera complexe, car les réformes entreprises dans plusieurs domaines qui y sont étroitement liés, comme l'enregistrement des biens immobilier municipaux et la réglementation des prix, ne sont pas achevées. Du fait de la persistance de prix subventionnés pour la plupart des services aux collectivités et, pour différents tarifs sectoriels, de la complexité de la répartition des responsabilités entre les autorités régionales et municipales, les concessionnaires auront du mal à obtenir la garantie que le prix facturé couvrira leurs coûts d'exploitation. La possibilité de renégocier les prix, prévue par la loi, sera sans doute nécessaire pour assurer la viabilité des projets, mais aussi elle risque de constituer une source supplémentaire d'incertitudes pour les investisseurs. Sous sa forme actuelle, la loi n'autorise pas le concessionnaire à utiliser comme garantie l'objet de la concession ou le chiffre d'affaires à venir et ne précise pas clairement les obligations respectives du concessionnaire et du concédant vis-à-vis des travaux de maintenance liés à l'exploitation ou des travaux de remplacement.

Les investisseurs étrangers saluent généralement les perspectives qui leur sont offertes de participer, via l'investissement privé, au développement des infrastructures et l'absence de discrimination formelle entre investisseurs nationaux et étrangers. Néanmoins, les conditions doivent être intéressantes pour les investisseurs et assurer la transparence et la stabilité du régime d'investissement. Il semble que les prescriptions concernant le dossier initial de soumission des offres soient très complètes et puissent entraver l'accès au marché pour certains soumissionnaires ou d'en avantager d'autres. De plus, les garanties contre d'éventuelles modifications de la législation, y compris la privatisation d'un projet de concession ou d'un terrain, risquent de paraître insuffisantes à de nombreux investisseurs compte tenu des coûts initiaux élevés et, éventuellement, du délai requis pour dégager des bénéfices.

Se pose enfin la question des mesures qui seront prises à l'avenir par les pouvoirs publics. Comme on l'a vu, de nombreux projets d'infrastructures doivent leur viabilité financière aux aides publiques. Pour éviter le gaspillage et les pratiques illicites, il convient donc d'organiser les aides aux entreprises

de façon juridiquement rigoureuse. De même, les PPP incluent, outre les concessions, des instruments présentant un moindre transfert des risques aux partenaires privés, comme la gestion déléguée ou le contrat d'affermage. Dans certains secteurs, comme l'eau et l'évacuation des eaux usées, ce sont désormais les formules les plus couramment utilisées dans de nombreux pays. Toutefois, les textes législatifs et réglementaires applicables ne sont vraisemblablement pas encore tous élaborés, notamment aux échelons infranationaux.

Les autorités russes voient dans le régime des PPP un moyen d'introduire la concurrence en particulier dans les secteurs actuellement dominés par des monopoles naturels. Elles savent néanmoins que le système de fixation des prix actuellement en vigueur dans de nombreux secteurs visés par les PPP n'est pas intéressant pour les partenaires privés potentiels, bien que certains segments aient déjà suscité l'intérêt d'entreprises étrangères, comme pour la construction d'une route à péage dans la région de Saint-Petersbourg.

## **6. Les nouvelles lois, composantes de la stratégie de développement régional**

Les lois sur les ZES et sur les concessions témoignent de l'importance croissante donnée par les autorités au développement régional et d'une certaine réorientation des politiques régionales. Le ministère du Développement régional, créé en septembre 2005, a conçu une nouvelle « stratégie de développement socio-économique des régions de la Fédération de Russie »<sup>10</sup>. En proposant d'allouer une partie du budget central aux régions dites pilotes, le programme semble promouvoir une approche différenciée ou en grappes du développement régional. Les critères de sélection des régions pilotes ne sont pas clairement établis à ce jour, bien que les régions recelant des matières premières ne soient manifestement pas concernées. De plus, les pouvoirs publics ont institué un nouveau fonds d'investissement, qui sera doté de 2.5 milliards USD en 2006 et de la même somme au moins pour les deux années suivantes. Ces dotations doivent servir à développer les infrastructures, les mécanismes d'innovation et les réformes institutionnelles et être distribuées sous forme de garanties publiques et de cofinancement de projets spécifiques.

Plus généralement, la nouvelle stratégie semble laisser davantage de place aux initiatives décentralisées en élargissant les responsabilités des régions et préconisant plus de souplesse, notamment sur le marché du travail. Les nouvelles lois sur les ZES et sur les concessions ne contiennent pas de discrimination explicite envers l'investissement étranger et paraissent même encourager la participation des investisseurs étrangers. Reste à savoir, toutefois, dans quelle mesure ces investisseurs étrangers jugeront que les

conditions offertes par les ZES et les accords de concession sont intéressantes et souhaiteront être associés à des projets spécifiques. D'aucuns craignent également que ces programmes ne soient conçus que comme un instrument de la nouvelle politique industrielle publique, qui consiste à canaliser l'investissement vers certains secteurs. Une étude des autorités de tutelle sur l'impact de ces programmes permettrait d'établir s'ils abaissent de fait les barrières administratives et autres obstacles à l'investissement.

## 7. Autres évolutions récentes de la réglementation

Plusieurs initiatives récentes peuvent également avoir un impact positif sur les conditions offertes aux entreprises en Russie. En particulier, les pouvoirs publics ont introduit plusieurs modifications importantes du régime fiscal applicables à compter de 2006, dont l'objectif est de stimuler les investissements en général tout en répondant aux besoins des investisseurs étrangers. Les entreprises ont désormais le droit, notamment, d'amortir en une seule fois jusqu'à 10 pour cent de la valeur d'un nouvel actif immobilisé. Les remboursements de TVA sur les investissements en capital, qui auparavant intervenaient seulement une fois l'ensemble du projet achevé, seront accélérés et interviendront après une dépense d'investissement spécifique. Afin de répondre aux plaintes fréquentes des opérateurs nationaux et étrangers, les pouvoirs publics ont présenté un projet de loi destiné à limiter les pouvoirs des contrôleurs des impôts. La modification du Code des impôts par la Cour suprême d'arbitrage obéit à des motivations similaires, car elle réduit le délai pendant lequel les ressources financières ou les biens immobiliers des débiteurs peuvent être confisqués par les autorités fiscales pour honorer leurs obligations fiscales.

À la suite de l'appel du président Poutine en avril 2005, lors de son allocution annuelle devant le Parlement, à une amélioration du climat des affaires et à la protection des droits de propriété, une nouvelle loi a limité de délai de recours contre des contrats commerciaux, dont les privatisations passées, en le ramenant de 10 à 3 ans.

La réforme de la politique de la concurrence, qui est en cours, et une plus grande efficacité du Service fédéral de lutte contre les monopoles peuvent également avoir un impact positif sur les conditions offertes aux entreprises, notamment aux PME, dont les contraintes administratives seront réduites grâce au relèvement du seuil imposé pour les autorisations et les déclarations.

### Notes

1. Iwasaki I., Suganuma K. : « Regional Distribution of Foreign Investment in Russia » dans *Post-Communist Economies*, vol. 17, n° 2, juin 2005.

2. Au milieu des années 90, les sommes versées au titre de l'impôt fédéral représentaient de 0 à 67 pour cent de l'impôt régional recouvré, alors que 0 à 100 pour cent des dépenses des régions étaient constituées de subventions fédérales. L'ensemble du régime de redistribution budgétaire a fait l'objet de négociations *ad hoc* et de tractations politiques. Voir T. Matheson « Does Fiscal Redistribution Discourage Local Public Investment? » dans *Economics in Transition*, vol. 13 (1) 2005, pp. 139-162.
3. En république du Bachkortostan, par exemple, les organismes suivants participent aux activités de promotion de l'investissement : i) Agence de l'investissement étranger de la république du Bachkortostan; ii) Fonds de développement de l'activité et de soutien aux entreprises du Bachkortostan (qui compte 29 bureaux dans des villes et des districts de la république) et iii) plusieurs organes publics de la république du Bachkortostan, comme le Conseil pour le soutien des entreprises du Conseil des ministres, le Département de la Coopération avec les investisseurs du ministère des Relations économiques extérieures et du Commerce du Bachkortostan, ainsi que le Département du développement de l'activité et le Département de la politique d'investissement (tous deux rattachés au ministère du Développement économique et de l'Industrie du Bachkortostan).
4. Il est important de préciser que la notion russe de ZES s'écarte de la terminologie utilisée dans d'autres pays. Les ZES chinoises, notamment, désignent habituellement des entités créées hors du cadre juridique et réglementaire usuel et dotées d'un comité de direction qui fixe les taux d'imposition, le prix des services aux collectivités, les obligations réglementaires, etc. Les ZES russes semblent davantage correspondre au concept des zones franches économiques.
5. Le technoparc informatique spécialisé dans la création de logiciels, envisagé dans le projet de loi initial, n'est pas mentionné dans la version finale. Toutefois, en plus des deux catégories existantes, les pouvoirs publics vont proposer la création d'un troisième type de ZES, dites de tourisme et de loisirs.
6. La ZES de Kaliningrad, créée conformément à la précédente législation sur les ZES, conservera son statut de ZES pendant 25 ans en vertu d'un texte de loi distinct. La nouvelle loi fédérale sur la ZES de Kaliningrad, adoptée le 17 janvier 2006, confirme les privilèges douaniers et fiscaux et simplifie les procédures de délivrance des visas. Elle introduit également des procédures spécifiques, notamment le statut de « résident de ZES » et de « déclaration d'investissement » qui précise les principaux paramètres des projets d'investissement.
7. Audiences parlementaires sur l'aide juridique à la création et au fonctionnement des ZES dans la Fédération de Russie, mai 2005, disponible sur [www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru).
8. Voir Mark Davis « The Debate on Elimination of Free Enterprise Zones in Ukraine », *Note de la Banque mondiale*, 12 décembre 2005.
9. Loi fédérale « sur les accords de concession » n° 115-FZ du 21 juillet 2005.
10. *Russian Economic Report*, novembre 2005, disponible sur [www.worldbank.org.ru](http://www.worldbank.org.ru) (en anglais uniquement).



## Chapitre 4

### **Législation future sur les secteurs stratégiques**

*Les futures lois sur les secteurs stratégiques et le sous-sol constitueront un test de l'engagement du gouvernement en faveur de la transparence et auront aussi des répercussions importantes sur les investissements étrangers en Russie. La Loi sur les secteurs stratégiques doit avoir pour but d'identifier clairement ces secteurs, de limiter l'ampleur des restrictions au contrôle étranger des entreprises russes en s'appuyant sur une interprétation stricte des intérêts essentiels pour la sécurité et de préciser les modalités d'examen et les procédures d'autorisation à la disposition des pouvoirs publics, en fixant notamment un délai précis de notification des décisions qu'ils prennent.*

## 1. Difficultés présentées par les lois sur les secteurs stratégiques

### 1.1. Débat public

La nécessité d'identifier clairement les secteurs dans lesquels l'État entend conserver sa participation majoritaire et le contrôle de la gestion par rapport aux secteurs qui ne sont soumis à aucune restriction d'accès pour les investisseurs étrangers a été soulignée pour la première fois par le président Poutine en avril 2005 dans son message annuel au Parlement. Cet engagement a été interprété comme un geste favorable à l'intention des investisseurs étrangers, destiné à atténuer les incertitudes actuelles. Le gouvernement prépare, sous l'égide du ministère de l'Industrie et de l'Énergie et en coopération avec le ministère du Développement économique et du Commerce un projet de loi, qui sera soumis à la Douma en 2006. Les trois principales questions suivantes ont été débattues :

- Comment définir les secteurs stratégiques? La loi doit-elle préciser la liste des secteurs concernés ou doit-elle définir des principes directeurs d'examen au cas par cas ?
- La question du contrôle doit-elle porter sur le niveau de la participation étrangère (en fixant, par exemple, à 50 % le seuil de participation étrangère dans les entreprises des secteurs concernés) et inclure des dispositions limitant la présence d'étrangers au sein des organes de direction ?
- Qui doit être chargé d'en surveiller la mise en œuvre? Il a été proposé de créer un organisme interministériel, qui serait composé de représentants de différents organismes publics (ministère de la Défense, ministère du Développement et du Commerce, service fédéral antimonopole) et qui formulerait des recommandations qui seraient soumises au Conseil de sécurité, dirigé par le président de la Fédération de Russie.

Selon les autorités russes, le projet de loi sur les secteurs stratégiques actuellement débattu par le gouvernement couvrirait un nombre limité de secteurs fermés et dresserait une liste d'environ 39 secteurs, notamment ceux de l'armement et de la défense mais aussi de l'énergie nucléaire et de l'industrie aérospatiale, dans lesquels les investisseurs étrangers ne pourront acquérir, sans l'accord du gouvernement, une participation supérieure à 50 %. Concernant les secteurs du gaz et du pétrole, l'autorisation préalable requise pour acquérir une telle participation majoritaire portera sur un nombre limité d'importants sites d'extraction et les modalités en seront fixées par la loi sur

le sous-sol actuellement en cours de révision. Une commission spéciale composée de représentants des principaux ministères et organismes fédéraux sera chargée de délivrer ces autorisations dans le délai imparti (30 à 60 jours en l'état actuel du projet de loi gouvernemental).

D'après les autorités russes, le projet de loi ne doit pas être perçu comme un obstacle à l'IDE, mais plutôt comme une tentative visant à renforcer la transparence de la situation actuelle, d'améliorer la prévisibilité et d'harmoniser les procédures en vigueur en Russie avec les textes de lois similaires adoptés dans d'autres pays. La nouvelle loi doit être soumise à la Douma d'ici fin 2006.

## **1.2. Difficultés et opportunités liées à la Loi sur les secteurs stratégiques**

Dans le secteur de l'énergie, la tendance s'affirme nettement en faveur d'un renforcement de l'actionnariat et du contrôle de l'État, bien que des prises de participation minoritaires de la part d'investisseurs privés, et éventuellement étrangers, aient été autorisées, comme c'est le cas pour Gazprom et dans un avenir proche, pour Rosneft. Dans certains autres secteurs (comme les banques et les télécommunications) communément considérés comme stratégiquement importants par les autorités russes, l'accès des investisseurs étrangers ne semble par rencontrer d'obstacles majeurs même si le gouvernement cherche à en contrôler les modalités, en n'autorisant par exemple que l'établissement de filiales de banques étrangères. De plus, plusieurs opérations récentes de concentration dans d'autres secteurs, comme l'aéronautique, l'armement et l'automobile, visent à développer les grandes entreprises publiques pour qu'elles puissent être concurrentielles à l'échelle internationale. Simultanément, l'augmentation de la participation étrangère a été bloquée dans d'autres secteurs. Cette situation accentue le sentiment « de prévisible imprévisibilité » ressenti par les investisseurs étrangers<sup>1</sup>.

Dans tous les pays, l'État a le droit de prendre certaines mesures pour des raisons de sécurité, mais il est parfois difficile de fixer la limite entre ces sauvegardes légitimes et le protectionnisme. Ce risque n'est pas négligeable en Russie où le poids du secteur public reste important<sup>2</sup>, où les interventions du gouvernement dans l'économie sont fréquentes et le contrôle exercé par les autorités de tutelle souvent imprévisible. Il importe donc que la nouvelle loi définisse clairement le rôle du gouvernement, tant sur le plan de sa couverture des secteurs que des modalités de son intervention :

- Les limitations à l'investissement étranger dans les secteurs stratégiques doivent être justifiées au seul nom d'intérêts essentiels pour la sécurité en évitant toute mesure de protectionnisme commercial favorisant les intérêts

économiques nationaux. Les secteurs concernés doivent être précisément définis.

- Les modalités d'agrément ou de refus d'une prise de participation étrangère doivent s'appuyer sur des procédures transparentes, précisant notamment si la déclaration des transactions envisagées par les investisseurs est obligatoire ou facultative et fixant un délai raisonnable et précis de notification aux candidats des décisions prises par les pouvoirs publics.

## 2. Modifications de la Loi sur le sous-sol

Les modifications prévues de la Loi sur le sous-sol<sup>3</sup> constituent une autre pièce juridique importante et attendue qui doit clarifier l'engagement du gouvernement dans le secteur des ressources naturelles et le contrôle qu'il y exerce. La version préliminaire de la Loi modifiée sur le sous-sol d'avril 2005 contenait plusieurs améliorations. Elle envisageait le remplacement du dispositif actuel d'octroi de licences, souvent géré sans aucune transparence par les autorités régionales, par des procédures de mise aux enchères qui seraient arrêtées par le ministère des Ressources naturelles. Une autre proposition voulait que les contrats d'exploitation des gisements négociés entre les parties donnent la possibilité d'exercer un droit de jouissance en cas de transfert de droit de propriété, ce qui va à l'encontre de la loi actuelle qui interdit explicitement les transferts de propriété à des tiers.

Dans certains autres domaines, les modifications proposées auraient toutefois un impact moins favorable. Premièrement, si elles ne sont pas clairement définies et suffisamment transparentes, les nouvelles procédures de mise aux enchères peuvent avoir pour effet de conférer au ministère des Ressources naturelles un important pouvoir discrétionnaire. Deuxièmement, l'annulation proposée de la garantie d'octroi automatique des licences serait une régression par rapport aux pratiques actuelles. Enfin, la possibilité donnée au gouvernement de ne pas nécessairement payer les livraisons obligatoires de minerais stratégiques au prix du marché ajoute une dose d'incertitude aux accords qui seraient conclus en vertu des nouvelles procédures. Cependant, les modifications prévues de la Loi sur le sous-sol n'ont pas été approuvées, du fait notamment que ce texte est inévitablement lié à la future Loi sur les secteurs stratégiques et aussi que le gouvernement et la Douma n'ont pu parvenir à un consensus sur les modifications proposées.

### Notes

1. Récemment, les entreprises occidentales pouvaient prendre des participations dans les secteurs des télécommunications et de la banque (comme l'a fait la Raiffeisen International Bank), mais Siemens, par exemple, n'a pas été autorisé à porter à plus de 70 pour cent sa participation dans le fabricant de turbines

- « Siloviye Mashiny » (« Équipements de production d'énergie ») par le service fédéral anti-monopole qui a autorisé par la suite la cession de cette entreprise à la société russe de production d'aluminium.
2. En 2004, la part de l'État (en chiffre d'affaires) était de 24.5 pour cent dans l'industrie et de 20 pour cent dans les transports/communications tandis que la part des investisseurs étrangers s'élevait respectivement à 5.3 pour cent et 1.2 pour cent. Dans le secteur de la banque, la participation de l'État représentait 25.6 pour cent des actifs bancaires tandis que la part des banques à participation étrangère s'élevait à 10.8 pour cent. Voir *From Transition to Development: A Country Economic Memorandum for the Russian Federation*, p. 145; Banque mondiale, 2005.
  3. Loi fédérale n° 2395-1 du 21 février 1992 et modifications ultérieures.



## Chapitre 5

### **Accords sur l'investissement international conclus par la Russie : aperçu**

*Les traités bilatéraux sur l'investissement (ou TBI) et de plus en plus d'accords commerciaux contenant des clauses relatives à l'investissement font partie intégrante du paysage de l'investissement international. La Russie a également cherché à promouvoir et à attirer les investissements internationaux en négociant avec ses partenaires des traités sur l'investissement. Fin 2004, la Fédération de Russie avait conclu 52 traités bilatéraux sur l'investissement, dont 35 sont entrés en vigueur. L'analyse du champ d'application et des principales dispositions d'une sélection de TBI conclus par la Russie et de son modèle de traité bilatéral sur l'investissement (modèle de TBI) montre que, si ces textes suivent, dans de nombreux domaines, des pratiques communes aux pays de l'OCDE, ils s'en abstiennent dans d'autres domaines importants touchant à la protection des investissements et ne contiennent généralement pas les nouveaux axes caractérisant les accords internationaux sur l'investissement de l'OCDE.*

## **1. Principales caractéristiques d'une sélection de traités bilatéraux sur l'investissement (TBI) de la Russie et de son modèle de traité bilatéral sur l'investissement (modèle de TBI)**

Pour les besoins de cette étude, 22 TBI conclus par la Russie (voir tableau 5.1) et son modèle de traité bilatéral sur l'investissement de 2001 (modifié en 2002) ont été passés en revue. Cet examen ne prétend donc pas dresser un inventaire complet mais propose une analyse transversale des TBI conclus par la Russie depuis 1989 avec différents pays de l'OCDE, la Communauté des États indépendants (CEI) et des pays en développement.

Cet aperçu montre que le programme de traités bilatéraux sur l'investissement conclus par la Russie adopte à bien des égards une approche similaire à celle adoptée par la plupart des autres TBI. Cela étant, les traités bilatéraux examinés ici présentent certaines différences, en ce qui concerne par exemple l'ampleur des exceptions à la clause de la nation la plus favorisée (clause de traitement NPF) et au principe de traitement national, aux dispositions régissant l'évaluation de la valeur des biens aux fins d'indemnisation en cas d'expropriation et l'inclusion ou non de certaines dispositions comme les clauses « parapluie », la clause interdisant la prescription d'obligations de résultats et la clause relative au recrutement de personnel essentiel. En ce qui concerne les dispositions relatives au règlement des différends, certains TBI examinés ne comportent aucune clause de subrogation ou de consentement à l'arbitrage et définissent différemment le champ d'application de l'arbitrage.

Le modèle de TBI de la Russie est conforme à la pratique générale en matière de TBI dans la mesure où il inclut des dispositions relatives à la nation la plus favorisée, au traitement national, à l'expropriation, au libre transfert des capitaux, au dédommagement, à la subrogation, au règlement des différends entre les États et entre les investisseurs et l'État. Il existe cependant, à plusieurs égards, des différences notables par rapport à la pratique commune en matière de TBI suivie par les pays de l'OCDE. Premièrement, contrairement à cette pratique, le modèle de TBI ne semble pas étendre la protection aux investisseurs indirects. Deuxièmement, la clause relative aux exceptions applicables à la norme du traitement national est formulée de façon plus générale que ce que l'on trouve généralement dans les TBI. Enfin, le modèle de TBI ne mentionne pas la norme du traitement juste et équitable mais prescrit un « traitement loyal ». Il ne comporte pas de clause

Tableau 5.1. **Traités bilatéraux sur l'investissement (TBI) conclus par la Fédération de Russie**

Partie contractante	Date de signature	Date d'entrée en vigueur	Expiration de la période de validité initiale
Modèle de TBI de 2001	(non pertinent)	(non pertinent)	(non pertinent)
Arménie	15 septembre 2001	Non ratifié	Période de validité initiale de 15 ans
Argentine	25 juin 1998	20 novembre 2000	2010
Autriche	8 février 1990	1 <sup>er</sup> septembre 1991	2006
Belgique et Luxembourg	9 février 1989	13 octobre 1991	2006
Bulgarie	8 juin 1993	Non ratifié	Période de validité initiale de 15 ans
Canada	20 novembre 1989	27 juin 1991	Date d'expiration non précisée
Chine	21 juillet 1990	26 juillet 1991	2006
Croatie	20 mai 1996	Non ratifié	Période de validité initiale de 10 ans
Cuba	7 juillet 1993	8 juillet 1996	2006
Chypre	11 avril 1997	Non ratifié	Période de validité initiale de 10 ans
République tchèque	5 avril 1994	6 juin 1996	2006
Danemark	4 novembre 1993	28 août 1996	2011
Équateur	25 avril 1996	Non ratifié	Période de validité initiale de 15 ans
Égypte	23 septembre 1997	13 juin 2000	2010
Éthiopie	10 février 2000	6 juin 2000	2015
Finlande	8 février 1989	14 août 1991	2006
France	4 juillet 1989	18 juillet 1991	2006
Allemagne	13 juin 1989	5 août 1991	2006
Grèce	30 juin 1993	24 février 1997	2012
Hongrie	6 mars 1995	29 mai 1996	2011
Inde	6 mars 1995	29 mai 1996	2006
Italie	9 avril 1996	27 août 1998	2013
Japon	13 novembre 1998	27 mai 2000	2010
Kazakhstan	6 juillet 1998	11 février 2000	2015
Corée	14 décembre 1990	10 juillet 1991	2006
Corée du Nord	28 novembre 1996	Non ratifié	Période de validité initiale de 15 ans
Liban	8 avril 1997	Non ratifié	Période de validité initiale de 15 ans
Lituanie	29 juin 1999	29 mai 2004	2019
Ex-république yougoslave de Macédoine	21 octobre 1997	13 juillet 1998	2008
Moldavie	17 mars 1998	Non ratifié	Période de validité initiale de 15 ans
Mongolie	29 novembre 1995	Non ratifié	Période de validité initiale de 15 ans
Pays-Bas	5 octobre 1989	20 juillet 1991	2006

Tableau 5.1. **Traités bilatéraux sur l'investissement (TBI) conclus par la Fédération de Russie (suite)**

Partie contractante	Date de signature	Date d'entrée en vigueur	Expiration de la période de validité initiale
Norvège	4 octobre 1995	21 mai 1998	2023
Philippines	12 septembre 1998	29 novembre 1998	2013
Pologne	2 octobre 1992	Non ratifié	Période de validité initiale de 15 ans
Portugal	21 juillet 1994	Non ratifié	Période de validité initiale de 15 ans
Roumanie	29 septembre 1993	19 juillet 1996	2011
Serbie et Monténégro	11 octobre 1995	8 juillet 1996	2011
Slovaquie	30 novembre 1993	2 août 1995	2011
Slovénie	8 avril 2000	Non ratifié	Période de validité initiale de 10 ans
Afrique du Sud	23 novembre 1998	12 avril 2000	2015
Suède	19 avril 1995	7 juin 1996	2016
Suisse	1 <sup>er</sup> décembre 1990	26 août 1991	2006
République arabe syrienne	8 avril 2000	Non ratifié	Période de validité initiale de 10 ans
Thaïlande	17 octobre 2002	Non ratifié	Période de validité initiale de 15 ans
Turquie	15 décembre 1997	17 mai 2000	2015
Ukraine	17 novembre 1998	27 janvier 2000	2010
Royaume-Uni	6 avril 1989	3 juillet 1991	2006
États-Unis	17 juin 1992	Non ratifié	Période de validité initiale de 10 ans
Ouzbékistan	22 décembre 1997	Non ratifié	Période de validité initiale de 10 ans
Vietnam	16 juin 1994	3 juillet 1996	2011
Yémen	17 décembre 2002	Non ratifié	Période de validité initiale de 15 ans

Note : Les TBI examinés dans la présente étude apparaissent surlignés.

« parapluie », mais cette clause n'est pas non plus traitée uniformément dans la pratique des TBI conclus par les pays de l'OCDE.

Les tendances récentes en matières d'accords internationaux sur l'investissement voient l'ajout de dispositions relatives au recrutement de personnel essentiel, de dispositions interdisant la prescription d'obligations de résultats, prévoyant l'extension de la protection des investissements réalisés avant l'implantation, la transparence du droit, la transparence des procédures, la participation de tierces parties à la procédure de règlement des différends et la possibilité d'introduire des recours collectifs<sup>1</sup>. Ces nouveaux axes ne sont inclus que dans un nombre limité des plus récents TBI conclus par la Russie, mais ne figurent pas dans le modèle de TBI.

## 2. Principales dispositions des TBI conclus par la Russie

Cette section examine les principales dispositions contenues dans les TBI conclus par la Russie, qui ont été retenus pour l'examen, ainsi que dans son modèle de TBI. Le tableau 5.2 présente une synthèse des principaux aspects découlant de cette analyse tout en apportant quelques précisions supplémentaires.

### 2.1. *Préambules, promotion et admission des investissements*

Les préambules des TBI présentent l'objet et la finalité des traités et peuvent servir d'outil d'interprétation de ces textes. Les TBI russes analysés dans cette étude font tous référence au développement ou à la coopération économique. Douze d'entre eux font en outre référence à l'instauration ou au renforcement d'une coopération scientifique et technique. Trois TBI plus anciens conclus avec des pays de l'OCDE font référence au principe du traitement juste et équitable. Le préambule le plus exhaustif se trouve dans le TBI conclu entre la Russie et les États-Unis en 1992 qui fait référence à la coopération économique, à la protection des droits internationalement reconnus des travailleurs et à la promotion des principes de liberté du marché.

La majorité des TBI contiennent, dans ce premier ensemble de dispositions, un article concernant la promotion et l'admission des investissements réalisés par les investisseurs de l'une des deux parties contractantes sur le territoire de l'autre. Un trait commun à ce type de clause est de reconnaître le droit de l'État à subordonner l'entrée des étrangers et des biens étrangers au respect du droit et des réglementations nationales. Tous les TBI russes examinés dans cette étude observent cette approche. Il est également courant que ces dispositions reconnaissent le droit des États à exclure les investissements étrangers de certains secteurs. C'est l'approche retenue dans les TBI conclus avec l'Égypte, le Kazakhstan, le Liban, la Lituanie, l'Afrique du Sud, l'Ukraine et le Japon. Aucune indication particulière ne vient limiter le champ d'application de cette disposition, sauf dans le traité conclu avec le Japon, prévoyant que les parties contractantes se réservent le droit d'exclure ou de limiter les investissements étrangers si, et seulement si, cela s'avère nécessaire pour des raisons de sécurité nationale (voir Protocole, article 5). Les décisions prises par l'État concernant l'admission des investissements n'entrent généralement pas dans le champ d'application des dispositions relatives au règlement des différends. La pratique récente en matière de TBI adoptée par certains pays de l'OCDE cherche à adjoindre une norme de traitement aux dispositions concernant l'admission des investissements. Deux des TBI examinés, l'un avec le Japon, l'autre avec la Turquie, y associent explicitement la clause de traitement NPF. Cette disposition n'a toutefois pas été retenue dans le modèle de TBI.

Tableau 5.2. Synthèse des principales dispositions des TBI russes examinés dans cette étude

Principales dispositions des TBI	Description générale	Commentaires
Préambule	Présente l'objet et la finalité du traité. Est utilisé comme un outil d'interprétation du traité	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tous les TBI mentionnent le développement ou la coopération économique.</li> <li>Le modèle de TBI et 11 TBI font en outre référence à la coopération scientifique et technique (ceux conclus avec Afrique du Sud, Chypre, Égypte, Éthiopie, France, Japon, Kazakhstan, Liban, Lituanie, Pays-Bas et Turquie).</li> </ul>
<b>Champ d'application</b>		
Durée de validité	Définit la période durant laquelle le TBI s'applique	<ul style="list-style-type: none"> <li>Couverture plus restrictive dans le modèle de TBI .</li> <li>7 des 22 TBI examinés toucheront à la fin de leur période initiale de validité dans les deux prochaines années (Allemagne, Belgique-Luxembourg, Corée, France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse).</li> </ul>
Définition de la notion « d'investisseur » et « d'investissement »	Définit les personnes et les biens bénéficiant des protections prévues par le traité	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le TBI conclu avec le Japon couvre une grande variété de personnes morales.</li> <li>Tous les TBI examinés renvoient au lieu d'immatriculation pour déterminer la nationalité de la société; cet aspect se limite, dans certains d'entre eux, à l'ajout du critère des « activités économiques réelles » qui y est mentionné (Éthiopie, Suisse, Thaïlande, Égypte).</li> </ul>
<b>Protections minimales requises</b>		
Traitement de la nation la plus favorisée	Le traitement ne sera pas moins favorable que celui accordé aux investisseurs d'un État tiers	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le modèle de TBI et 18 TBI limitent le champ d'application à la « disposition et à la gestion » des investissements ou autres formulations similaires (Allemagne, Canada, Chypre, Éthiopie, France, Lituanie, Pays-Bas, Suède, Thaïlande).</li> <li>Formulation large utilisée dans le TBI conclu avec la Belgique et le Luxembourg en 1989.</li> <li>L'application de la clause de traitement NPF n'est pas expressément mentionnée (Corée, États-Unis, Norvège, Royaume-Uni, Suisse, Turquie, Ukraine)</li> </ul>
Traitement national	Le traitement ne sera pas moins favorable que celui accordé aux investisseurs ressortissants de l'une ou l'autre partie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aucune règle de traitement national ne figure dans les TBI conclus avec Belgique-Luxembourg, Allemagne, Pays-Bas et Suisse</li> </ul>
Exceptions prévues à la clause de traitement NPF ou de traitement national		<ul style="list-style-type: none"> <li>Le modèle de TBI prévoit la possibilité d'introduire ou d'appliquer des exceptions à la règle de traitement national sans définir le champ d'application de cette dérogation.</li> <li>Le TBI conclu avec le Japon permet une discrimination avant l'investissement, mais uniquement pour des raisons de sécurité nationale.</li> <li>Le modèle de TBI et 9 TBI excluent également le traitement accordé en vertu d'accords conclus avec la CEI (Afrique du Sud, Chypre, Égypte, Japon, Liban, Norvège, Suède, Thaïlande, Turquie).</li> </ul>

Tableau 5.2. Synthèse des principales dispositions des TBI russes examinés dans cette étude (suite)

Principales dispositions des TBI	Description générale	Commentaires
Traitement juste et équitable	Norme de traitement applicable aux investisseurs étrangers quelle que soit la norme de traitement applicable par un État à ses ressortissants	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le modèle de TBI impose un « traitement juste ».</li> <li>Le TBI avec l'Ukraine ne contient pas cette norme de traitement.</li> <li>« Traitement juste et équitable » (Belgique-Luxembourg, Canada, Chypre, Corée, États-Unis, Éthiopie, France, Kazakhstan, Liban, Lituanie, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Thaïlande, Turquie); « traitement loyal et équitable » (Afrique du Sud, Égypte et Japon)</li> </ul>
Expropriation	Les États disposent du droit souverain d'expropriation. Cela étant, la manière dont ils exercent ce droit est soumise aux conditions arrêtées dans les dispositions contenues dans les TBI	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le TBI conclu avec le Royaume-Uni ne mentionne aucune obligation d'application régulière de la loi.</li> <li>Le TBI conclu avec l'Ukraine ne mentionne aucun critère d'intérêt public ou d'application régulière de la loi.</li> <li>4 TBI n'ont recours à aucune des règles en vigueur en vertu du droit international coutumier (Allemagne, Belgique-Luxembourg, France, Suisse).</li> <li>Le modèle de TBI prévoit que l'indemnisation perçue puisse être librement transférée sur le territoire de l'autre partie contractante.</li> <li>Le TBI conclu avec le Japon ne contient aucune disposition sur l'imposition d'intérêts.</li> </ul>
Libre transfert	Clause réduisant ou supprimant les restrictions aux transferts de capitaux liés à des investissements	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le modèle de TBI et les 22 TBI examinés prévoient le libre transfert des versements.</li> <li>2 TBI semblent fournir une liste exhaustive des versements couverts (Belgique-Luxembourg, Corée).</li> <li>3 TBI prévoient des sauvegardes relatives à la balance des paiements (Canada, États-Unis, Japon).</li> </ul>
Clause « parapluie »	Sert à ériger les infractions contractuelles en infractions au traité	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aucune clause « parapluie » dans le modèle de TBI ni dans les TBI conclus avec les pays suivants : Belgique-Luxembourg, Canada, Chypre, Égypte, Éthiopie, Kazakhstan, Liban, Lituanie, Norvège, Afrique du Sud, Suède et Ukraine.</li> <li>Cette clause est comprise dans les TBI suivants : ceux conclus avec Allemagne, Corée, France, États-Unis, Japon, Pays-Bas, le Royaume-Uni, Suisse et Turquie.</li> </ul>
<b>Autres dispositions</b>		
Dédommagement	Précise quand un État est tenu de verser un dédommagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le modèle de TBI et les 22 TBI examinés prévoient qu'un dédommagement est dû si l'État d'accueil prévoit le dédommagement de ses ressortissants ou des ressortissants d'un État tiers.</li> </ul>
Interdiction d'imposer des obligations de résultats et personnel essentiel	Sert à supprimer les dispositions imposant des obligations de résultats pour que les investissements puissent avoir lieu et autorise le recrutement de personnel essentiel en lien avec les investissements à réaliser	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'interdiction d'imposer des obligations de résultats n'est prévue que dans les TBI conclus avec les États-Unis, le Japon et la Suisse.</li> <li>6 TBI (ceux conclus avec Afrique du Sud, Égypte, États-Unis, Kazakhstan, Lituanie, Turquie) contiennent une clause relative au recrutement de personnel essentiel.</li> <li>Ces deux clauses sont absentes du modèle de TBI</li> </ul>
Transparence	Impose la transparence du droit et des réglementations nationales concernant les investissements	<ul style="list-style-type: none"> <li>Clause incluse dans la plupart des TBI récemment conclus (Afrique du Sud, Égypte, États-Unis, Japon, Kazakhstan, Liban, Lituanie, Turquie, Ukraine).</li> <li>Clause absente du modèle de TBI.</li> </ul>

Tableau 5.2. Synthèse des principales dispositions des TBI russes examinés dans cette étude (suite)

Principales dispositions des TBI	Description générale	Commentaires
<b>Règlement des différends</b>		
Clause de subrogation	Permet à un investisseur d'intenter un recours en vertu d'un contrat d'assurance sans préjudice de ses autres voies de recours	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clause absente du TBI conclu avec Chypre en 1997.</li> </ul>
Règlement des différends entre les États	Précise le mécanisme de règlement des différends entre les parties contractantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aucune clause de règlement de différends entre les États dans le TBI conclu avec le Japon.</li> </ul>
<b>Règlement des différends entre les investisseurs et l'État</b>		
Consentement à l'arbitrage	Le consentement donné par les deux parties au différend est une condition préalable nécessaire à toute procédure d'arbitrage. Le consentement de l'État peut être implicitement ou explicitement prévu dans un TBI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 TBI contiennent une clause explicite de consentement à l'arbitrage (Éthiopie, Pays-Bas, États-Unis).</li> <li>• Dans d'autres, le consentement est sous-entendu de par la formulation du traité (Afrique du Sud, Allemagne, Belgique-Luxembourg, Chypre, Corée, Égypte, Japon, Kazakhstan, Liban, Lituanie, Royaume-Uni, Suède, Thaïlande, Turquie, Ukraine).</li> </ul>
Champ d'application de la clause de règlement des différends	Seuls les différends recevables du fait du consentement donné à l'arbitrage peuvent être portés devant un tribunal arbitral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le consentement à l'arbitrage pour « tout différend » ou « tous les différends » est prévu dans les traités conclus avec Afrique du Sud, Canada, Chypre, Égypte, Éthiopie, France, Kazakhstan, Liban, Lituanie, Norvège, Suède, Thaïlande, Turquie, Ukraine.</li> <li>• 6 TBI plus anciens contiennent des clauses plus restrictives de règlement des différends (Belgique-Luxembourg, Allemagne, Corée, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse).</li> <li>• Japon : tout « différend juridique » survenant entre les parties.</li> <li>• États-Unis : le traité comporte la clause la plus étendue de règlement des différends.</li> <li>• Le modèle de TBI ne couvre que les « différends ... survenant en lien avec des investissements en capital » - voir article 8(1).</li> </ul>
Modalités de l'arbitrage	Indications des formalités/procédures nécessaires qui doivent être observées avant qu'un tribunal arbitral puisse assumer sa compétence afin de trancher un différend	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Délai d'arbitrage de 6 mois : tous les TBI sauf 3 (voir ci-dessous) et le modèle de TBI.</li> <li>• Japon : aucun délai particulier.</li> <li>• Délai d'arbitrage de 3 mois : Corée, Royaume-Uni.</li> </ul>

Tableau 5.2. Synthèse des principales dispositions des TBI russes examinés dans cette étude (suite)

Principales dispositions des TBI	Description générale	Commentaires
Choix du lieu de l'arbitrage	Liste des lieux d'arbitrage auprès desquels un investisseur peut porter plainte en vertu d'un TBI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 9 TBI prévoient un arbitrage selon les modalités arrêtées par la Chambre de commerce de Stockholm (Afrique du Sud, Belgique-Luxembourg, Chypre, Liban, Lituanie, Norvège, Royaume-Uni, Turquie).</li> <li>• 3 TBI ne mentionnent aucune instance arbitrale et contiennent des dispositions détaillées sur la nomination des arbitres, les procédures et les frais de procédure (Allemagne, Pays-Bas, Suisse).</li> <li>• Le modèle de TBI et 2 TBI prévoient un arbitrage aux termes de la Convention du CIRDI (États-Unis, Japon).</li> <li>• Dans tous les TBI : arbitrage prévu en vertu du Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI).</li> </ul>
Action irrévocable	Clause disant que le choix d'une instance d'arbitrage par un investisseur est définitif et exclusif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 TBI contiennent une clause explicite d'action irrévocable (Japon, États-Unis).</li> <li>• 10 TBI (récents) et le modèle de TBI permettent aux investisseurs de porter leurs différends <i>soit</i> devant les tribunaux nationaux <i>soit</i> devant un tribunal arbitral (clause implicite d'action irrévocable) (Afrique du Sud, Chypre, Égypte, Éthiopie, Kazakhstan, Liban, Lituanie, Thaïlande, Turquie, Ukraine).</li> <li>• 10 TBI (plus anciens) ne font pas état de l'obligation d'épuiser les recours nationaux (Belgique-Luxembourg, Canada, France, Allemagne, Corée, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni, Suède, Suisse).</li> </ul>
Participation des tierces parties, accès aux procédures et possibilité de recours collectif	Dispositions prévoyant la participation de parties non contestantes à la procédure d'arbitrage, la publicité des sentences et la possibilité d'intenter un recours collectif (en tant que de besoin)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le TBI avec le Japon prévoit que l'État qui est partie non contestante présente ses observations.</li> <li>• Clause non incluse dans le modèle de TBI.</li> </ul>

## 2.2. Champ d'application

### 2.2.1. Territoire et durée

Un traité définit généralement son champ d'application en précisant quels sont les aspects couverts, sur quel territoire il s'applique, sa durée de validité et, si possible, quelles catégories de personnes en bénéficient. Les TBI russes définissent généralement un champ d'application territorial et temporel conforme aux pratiques dominantes en la matière en appliquant leurs dispositions à tous les territoires sur lesquels la Russie exerce des droits souverains pour une durée initialement fixée (ordinairement de dix à quinze ans) qui peut être prolongée. Notons que 7 des 22 TBI analysés dans cette étude toucheront à la fin de leur période initiale de validité dans les deux prochaines années. Le modèle de TBI se distingue en limitant son champ d'application aux investissements réalisés après l'entrée en vigueur du traité. Aucun des TBI examinés ici ne prévoit une telle limite dans le temps.

### 2.2.2. Définition de la notion d'investissements et d'investisseur

Les TBI comportent généralement une section consacrée aux définitions précisant quels investissements et investisseurs sont couverts par le traité. Tous les TBI de la Russie étudiés ici observent cette pratique de longue date en définissant la notion « d'investissements », en précisant en termes généraux quels sont « les actifs concernés », définition suivie d'une liste non exhaustive des investissements protégés. De même, le programme de TBI russe suit apparemment la tendance dominante en définissant la notion d'investisseur et étend la protection aux personnes physiques et morales.

Pour les besoins des TBI, la nationalité de la personne morale est généralement déterminée en fonction du lieu d'immatriculation, du siège social de l'entreprise ou en utilisant la notion de contrôle. Tous les TBI russes examinés ici, y compris le modèle de TBI, considèrent le lieu d'immatriculation comme le critère déterminant. Sept d'entre eux, y compris ceux conclus avec Chypre et le Japon en donnent de prime abord une définition plus restrictive en imposant également que le siège social de l'entité économique se trouve sur le territoire de la partie contractante concernée. Une définition restrictive de la notion « d'investisseur » se trouve dans certains des TBI conclus par la Russie examinés ici, notamment dans les traités récents qui imposent que les « activités économiques réelles » de l'entreprise soient situées sur le territoire de la partie contractante concernée<sup>2</sup>.

Un certain nombre d'instruments assurant la protection des investisseurs peuvent également étendre cette protection aux investissements indirects en définissant en termes généraux soit la notion « d'investissements », soit celle « d'investisseur ». Huit des TBI examinés étendent de la sorte la protection aux investissements indirects. Le TBI conclu entre la Russie et la Suisse contient

un article distinct traitant du « champ d'application » qui étend les protections prévues par le traité aux investisseurs indirects. Le TBI conclu entre la Russie et le Japon fait de même en accordant des protections, en vertu du traité, aux « investissements liés à l'activité commerciale », dont la définition comprend la formule « les entreprises assurant le contrôle ou la gestion qui ont été fondées ou acquises par les investisseurs ». Cela étant, contrairement aux tendances observées dans les TBI récents conclus par des pays de l'OCDE<sup>3</sup>, la protection des investissements indirects est absente de la pratique récente des TBI conclus par la Russie et notamment du modèle de TBI.

### **2.3. Protections minimales requises**

Les traités assurant la protection des investissements contiennent traditionnellement un noyau commun de clauses de protection minimales essentielles (traitement juste et équitable, non-discrimination, traitement de la nation la plus favorisée, indemnisation en cas d'expropriation et libre transfert des capitaux notamment). De prime abord, la couverture prévue par les TBI conclus par la Russie ne s'écarte pas de ces protections, mais dans certains cas, leur formulation précise diffère des pratiques courantes.

#### **2.3.1. Traitement national et clause de la nation la plus favorisée**

La clause de traitement national et la clause de la nation la plus favorisée (clause de traitement NPF) constituent les obligations essentielles des TBI et figurent dans la grande majorité d'entre eux et d'autres instruments relatifs aux investissements<sup>4</sup>. Elles sont souvent décrites comme des normes de traitement à caractère « contingent » en ce sens que le niveau de protection accordé dépend du traitement accordé aux tiers, que ce soit les ressortissants de l'une ou l'autre partie contractante ou les investisseurs d'un État tiers. Une disposition type figure à l'article 3(2) du TBI conclu avec Chypre qui prescrit que le traitement accordé par l'une ou l'autre partie aux investissements ou investisseurs étrangers « ne doit pas être moins favorable que le traitement dont bénéficient ses propres investisseurs ou les investisseurs d'un État tiers en ce qui concerne les investissements et activités qui s'y rattachent ».

Le TBI conclu entre le Japon et la Russie reprend les nouveaux axes qui s'appliquent aux clauses de traitement de la nation la plus favorisée et de traitement national. Outre un article consacré à part entière à la clause de traitement NPF et au traitement national, ces deux normes sont en outre rappelées dans les dispositions ayant trait aux protections minimales prévues. Y renvoient ainsi des dispositions ayant trait à l'expropriation, aux transferts de capitaux, au dédommagement et aux possibilités de recours judiciaires. Le dispositif global de protection assurée par la clause de traitement NPF et de traitement national n'est pas commun à tous les TBI, mais il rend néanmoins compte d'une tendance que le programme de TBI japonais permet d'identifier.

Si les TBI russes peuvent comporter certaines différences de formulation et de conception, tous ceux analysés ici incluent la norme de la nation la plus favorisée. Le champ d'application des dispositions relatives au traitement NPF est limité dans un certain nombre de TBI conclus par la Russie qui restreignent son application « à la disposition ou à la gestion » des investissements, comme le prévoit le modèle de TBI ou « à leur gestion, maintien, utilisation, jouissance ou disposition ». La formulation bien plus large utilisée dans le TBI conclu en 1989 avec la Belgique et le Luxembourg, qui contient une clause de traitement NPF, couvre : « toutes les matières visées au présent Accord. » En revanche, les TBI conclus avec la Corée, la Norvège, la Suisse, la Turquie, l'Ukraine, le Royaume-Uni et les États-Unis n'en prescrivent pas explicitement l'application. Si les accords internationaux sur l'investissement sont très prolixes à ce sujet, il n'existe aucune pratique universelle quant au champ d'application de cette clause<sup>5</sup>.

La norme de traitement national semble être prévue dans la majorité des TBI. Conformément à cette tendance, le programme russe de TBI prescrit le traitement national dans la majorité des traités examinés dans cette étude. S'il existe des différences minimales d'une version de TBI russe à l'autre, la formulation la plus couramment utilisée est celle de traitement qui ne saurait « être moins favorable » que celui accordé par l'une ou l'autre des parties contractantes à ses propres investisseurs. Un point commun à certains TBI, dont rend notamment compte la pratique américaine et canadienne en la matière, est de préciser que le principe de traitement national suppose une comparaison des investisseurs nationaux et étrangers dans des cas « identiques » ou « similaires ». Cette approche n'est retenue que dans le TBI conclu en 1997 entre l'Égypte et la Russie qui retient le critère « d'investissements similaires ». Ce critère de « similarité » n'est prévu dans aucun des autres TBI examinés ici, y compris ceux conclus avec le Canada et les États-Unis et le modèle de TBI.

Les exceptions à la norme de traitement NPF ou de traitement national sont également une caractéristique relativement commune à des nombreux TBI. Les exceptions les plus courantes concernent les zones de libre échange, les unions douanières, les marchés communs et les conventions fiscales, notamment les conventions de double imposition<sup>6</sup>. Sur l'ensemble des TBI examinés, seul celui conclu avec le Japon ne fait aucune référence aux zones de libre échange ou aux unions douanières et seul le traité bilatéral avec la Suisse ne fait aucune référence aux questions fiscales. Dix d'entre eux, y compris le modèle de TBI, excluent également le traitement accordé aux investisseurs en vertu d'accords conclus avec des républiques de l'ex-URSS.

Des exceptions à la norme de traitement national sont assez fréquemment prévues dans les TBI. Quinze des 19 TBI examinés ici contenant une clause de traitement national prévoient des dérogations à cette norme dont le champ d'application est néanmoins variable<sup>7</sup>. On peut discerner deux

approches à cet égard dans le cadre du programme russe de TBI. La première consiste à prévoir le droit d'appliquer ou d'introduire des exceptions au principe de traitement national (discrimination après l'implantation). La seconde exclut les prises de participation étrangère de certains secteurs de l'économie ou sphères d'activité (discrimination avant l'implantation). Ces deux approches ont pour résultat d'autoriser un traitement discriminatoire des investisseurs étrangers.

Le modèle de TBI, qui utilise la première approche, prévoit explicitement la possibilité d'introduire ou d'appliquer des dérogations au principe de traitement national sans limiter le champ d'application de cette disposition [voir article 3(3)]. La formulation plus restrictive contenue dans le TBI conclu en 2002 avec la Thaïlande limite aux mesures nécessaires à la sécurité du pays ou à l'ordre public l'application des exceptions applicables à la norme de traitement national<sup>8</sup>. Limiter ces exceptions à certains secteurs donnés ou dans certains buts précis se rapproche davantage de la pratique générale en matière de conception des TBI. En revanche, le modèle de TBI semble, lui, prévoir la possibilité d'appliquer des exceptions importantes au principe du traitement national.

### 2.3.2. *Traitement juste et équitable*

La norme du traitement juste et équitable établit un principe absolu de traitement à garantir aux investisseurs ou investissements étrangers, ce qui revient à dire que le traitement qui leur est accordé ne dépend nullement de celui dont bénéficient les tiers et cette norme figure presque sans exception dans tous les instruments assurant la protection des investissements étrangers<sup>9</sup>. La grande majorité des TBI analysés ici prévoit une obligation de « traitement juste et équitable », à l'exception du traité conclu avec l'Ukraine. La formulation utilisée à l'article 3(1) du modèle de TBI qui n'impose qu'un « traitement loyal », omettant les termes « juste et équitable » est une exception notable à la pratique générale en vigueur en matière de protection des investissements.

### 2.3.3. *Expropriation*

Il est admis par le droit international que le droit d'expropriation relève des pouvoirs souverains des États. Le droit international coutumier et la grande majorité des TBI imposent toutefois la condition que l'exercice de ce droit ne soit pas discriminatoire, qu'il soit conforme à une application régulière de la loi, qu'il s'applique dans l'intérêt public ou en contrepartie d'une indemnisation<sup>10</sup>. La norme d'indemnisation reprend le plus souvent les termes de la *formule de Hull*, selon laquelle l'indemnisation doit être « prompte, adéquate et effective »<sup>11</sup>. D'autres caractéristiques assez classiques des TBI en la matière sont : i) la protection contre l'expropriation directe et indirecte<sup>12</sup>,

ii) l'assurance que l'indemnisation sera versée sans retard indu, dans une devise librement convertible et que son montant puisse être librement transféré et iii) l'indication des modalités d'évaluation des biens concernés. Y figurent également fréquemment des indications relatives à l'imposition des intérêts, bien que ces clauses puissent être plus ou moins précises. La dernière génération de TBI, notamment les modèles américain et canadien, tente de faire une distinction entre l'expropriation et les saisies réglementaires qui ne donnent matière à aucune indemnisation<sup>13</sup>. Cet axe est néanmoins absent du modèle de TBI russe ainsi que de tous les TBI examinés ici.

Alors que le programme russe de TBI ne semble pas s'écarter considérablement de cette norme, un petit nombre d'aspects méritent d'être soulignés, notamment en ce qui concerne le modèle de TBI. Il faut tout d'abord noter que tous les TBI examinés dans cette étude assurent une protection contre l'expropriation directe et indirecte. Pour ce qui est des autres aspects en revanche, il existe des différences d'un TBI à l'autre (voir tableau 5.2).

Le critère d'évaluation retenu dans les TBI examinés ici est variable. Les formulations les plus couramment utilisées sont celles de « valeur réelle » et « valeur de marché ». Cela étant, c'est surtout la différence concernant la date à laquelle la valeur des biens sera évaluée qui est importante. Deux tendances générales se dessinent sur ce point dans le programme russe de TBI. En vertu de l'une de ces deux approches, la date d'évaluation sera fixée « juste avant l'expropriation ou avant que l'expropriation imminente ne soit *rendue publique...* »<sup>14</sup> (italiques ajoutés). Une formulation plus restrictive a toutefois été utilisée dans le modèle de TBI qui retient comme date celle de l'expropriation ou celle à laquelle l'expropriation a été « officiellement annoncée »<sup>15</sup>. Ces deux dates d'évaluation se retrouvent souvent dans la pratique générale en matière de TBI et par conséquent, il n'est pas aisé de discerner une tendance dominante à cet égard. Cela étant dit, la date d'évaluation retenue peut avoir des conséquences importantes sur le niveau de l'indemnisation due à un investisseur en cas d'expropriation.

Une autre disposition relativement classique de la pratique en matière de TBI est une clause imposant le versement, sans retard indu, dans une devise librement convertible, du montant de l'indemnisation qui peut être librement transféré. La plupart des TBI russes examinés comportent une telle clause. Le modèle de TBI contient une disposition légèrement plus restrictive puisqu'il prévoit que l'indemnisation doit pouvoir être « librement transférée du territoire de l'une des parties contractante vers le territoire de l'autre »<sup>16</sup>.

La plupart des TBI examinés contiennent une clause relative à l'imposition d'intérêts sur l'indemnisation. Dans ces TBI cependant, lorsque diverge il y a, la spécificité de ces dispositions concerne la date à laquelle les intérêts commencent à courir et le taux d'intérêt applicable. Dans le

modèle de TBI, cette clause est ainsi très spécifique : « Des intérêts sont appliqués, du moment de la nationalisation au moment du versement, à concurrence du montant de l'indemnisation, au taux du marché qui ne sera en aucun cas inférieur au LIBOR appliqué aux emprunts à six mois libellés en dollar. » En revanche le TBI conclu avec le Japon ne comporte aucune disposition relative aux intérêts. Cette omission n'abolit en rien, ni en droit ni en fait, la possibilité d'imposer les intérêts, cette question relevant dès lors des pouvoirs discrétionnaires du tribunal arbitral en cas d'ouverture d'une procédure d'arbitrage.

#### 2.3.4. Libre transfert

Aspect fondamental de la protection des investissements, le libre transfert des versements est considéré comme une disposition essentielle des instruments servant ce but. Alors que la réglementation financière relève de la compétence souveraine des États, les dispositions contenues dans les TBI imposant le libre transfert des versements visent à permettre aux investisseurs de rapatrier notamment leur capital et les revenus de leurs investissements. Ces clauses contiennent généralement une liste non exhaustive des transactions protégées. Tous les TBI examinés prévoient le libre transfert des versements.

Une autre caractéristique notable est la mention explicite de mesures de sauvegarde en cas de difficultés de balance des paiements (figurant dans les TBI conclus avec le Japon, le Canada et les États-Unis). Ces dispositions relatives à la balance des paiements sont absentes de la plupart des TBI, mais se trouvent de plus en plus fréquemment dans les accords récents conclus avec les pays de l'OCDE.

#### 2.3.5. Clauses « parapluie »

Les clauses dites « parapluie » visent à ériger les infractions contractuelles en infraction au droit international. On estime qu'elles sont présentes dans 44 % des TBI environ<sup>17</sup>. Dans le programme russe de TBI examinés ici, 43 % des traités contiennent une clause « parapluie », notamment ceux conclus en 1989-90 ainsi que le TBI conclu en 2002 avec la Thaïlande (qui n'est pas entré en vigueur) et celui conclu en 1998 avec le Japon. En revanche, cette clause est absente du traité conclu avec Chypre ou encore du modèle de TBI.

#### 2.3.6. Dédommagement

La grande majorité des TBI prévoient une protection contre les pertes dues notamment à la guerre, à d'autres conflits armés ou à un état d'urgence nationale. Un dédommagement est normalement dû aux investisseurs lorsque l'État d'accueil prévoit le dédommagement de ses propres

ressortissants ou les ressortissants de pays tiers. L'article 5 du modèle de TBI est conforme à l'approche dominante en la matière.

### **2.3.7. Interdiction d'imposer des obligations de résultat et personnel essentiel**

Les dispositions prescrivant des obligations de résultats portent sur le fait qu'un État impose certaines conditions aux modalités de réalisation des investissements. Ces règles peuvent prendre la forme, notamment, de restrictions à l'exportation, d'une obligation d'approvisionnement local ou d'emploi de main-d'œuvre locale. Seule une minorité de TBI conclus par la Russie prévoient l'interdiction de cette prescription : il s'agit plus précisément des traités conclus avec le Japon, la Suisse et les États-Unis.

Découle de cette règle la question du recrutement de personnel essentiel. Des dispositions autorisant le recrutement de personnel essentiel figurent de plus en plus souvent dans les TBI récents, notamment les derniers modèles de TBI français, canadien et américain. Six des TBI examinés ici, pour la plupart récemment conclus, contiennent des dispositions relatives au recrutement de personnel essentiel. Seuls deux d'entre eux (les traités conclus avec la Lituanie et avec le Kazakhstan) donnent une définition de ce que l'on entend par « personnel essentiel ». Le nouveau modèle de TBI russe ne fait mention ni de l'interdiction d'imposer des obligations de résultats ni de dispositions relatives au recrutement de personnel essentiel.

### **2.3.8. Transparence**

Les règles de transparence peuvent être considérées comme un nouvel axe de la dernière génération de TBI. Elles apparaissent dans le traité conclu en 1992 avec les États-Unis ainsi que dans tous les TBI conclus par la Russie depuis 1997 (sauf celui conclu en 2000 avec l'Éthiopie et en 2002 avec la Thaïlande). En revanche, le modèle de TBI russe ne contient aucune disposition relative à la transparence du droit.

### **2.3.9. Clauses de subrogation**

Élément important de la procédure de règlement des différends, les clauses de subrogation sont présentes dans la grande majorité des TBI. Elles permettent aux investisseurs, pour tout dommage subi, d'exercer un recours en vertu de leurs contrats d'assurance sans préjudice de leurs possibilités de recours contre l'État et permettent à l'assureur de « se mettre à la place » de l'investisseur. Dans le programme de TBI russes examinés, seul le traité conclu avec Chypre ne contient pas de clause de subrogation distincte.

## 2.4. Clauses de règlement des différends

### 2.4.1. Règlement des différends entre les États

Les clauses de règlement des différends entre les États sont une caractéristique commune des TBI. Il existe peu de différences entre ces dispositions qui prévoient normalement un règlement par voie de négociations ou par voie diplomatique; en cas d'échec dans un cas ou dans l'autre, les parties peuvent engager une procédure d'arbitrage qui aura force exécutoire. La plupart des TBI russes examinés observent la même approche générale. Le traité conclu avec le Japon constitue une exception car il ne contient aucune disposition ayant trait au règlement des différends entre les États<sup>18</sup>.

### 2.4.2. Règlement des différends entre les investisseurs et l'État

La pratique russe en matière de TBI à cet égard est assez floue et paraît variable quant au fait que la question du règlement des différends entre les investisseurs et l'État est ou non prévue dans ces traités, et dans quelle mesure. En outre, aucune tendance dominante ne se dégage de cette pratique dans ce domaine. La clause de règlement des différends entre les investisseurs et l'État est sans conteste l'élément le plus important de tout traité bilatéral sur l'investissement puisqu'elle permet aux investisseurs de faire valoir directement les droits et les avantages qui leur sont accordés en vertu du traité. Les éléments les plus importants à examiner à cet égard sont les suivants : i) le fait que le consentement à l'arbitrage y soit prévu, ii) l'étendue du consentement à l'arbitrage, iii) les modalités de l'arbitrage et les délais d'arbitrage, iv) l'instance ou les instances de règlement des différends, v) le fait qu'y figure une clause dite de l'action irrévocable (ou « *fork in the road* ») et vi) le fait que le TBI supprime ou non l'obligation d'épuiser tous les recours nationaux.

Au contraire des recours judiciaires nationaux, la procédure arbitrale est consensuelle. Pour que l'arbitrage ait lieu, il est donc nécessaire que les deux parties aient consenti à porter le différend qui les oppose devant un panel d'arbitres. Une **clause imposant le consentement explicite à l'arbitrage** est traditionnellement incluse dans les TBI américains et s'est de plus en plus imposée durant les années 90. Dans les TBI soumis à l'examen, seuls trois traités conclus (respectivement avec les États-Unis, l'Éthiopie et les Pays-Bas) en font état. Dans le cas contraire, le consentement doit être sous-entendu de par la formulation même de chaque clause de règlement des différends. On peut ainsi largement déduire que l'obligation de consentement découle de la formulation de l'article 9(2) du TBI conclu en 1990 avec la Corée, qui précise qu'en l'absence de règlement amiable, le différend « *doit être porté par l'investisseur devant l'instance d'arbitrage* ». En revanche, le modèle de TBI et les

traités conclus avec le Japon et Chypre utilisent le terme « peut » et non « doit ».

Le **champ d'application de la clause de règlement des différends** est un élément essentiel de la procédure d'arbitrage. L'exercice de la compétence arbitrale se limite aux affaires nécessitant le consentement à l'arbitrage tel que formulé dans la clause compromissoire. La plupart des TBI russes examinés, y compris le modèle de TBI, sont conformes à la pratique générale en la matière et requièrent le consentement pour « toute forme » de différend ou « tous les différends ». Le traité conclu avec le Japon utilise une terminologie qui fait écho à celle de la Convention du CIRDI et renvoie à tout « différend juridique » survenant entre les parties. Six TBI conclus par la Russie en 1989-90 contiennent des clauses très restrictives de règlement des différends. Ces traités limitent le consentement à l'arbitrage au montant de l'indemnisation en cas d'expropriation et à son mode de calcul, aux articles relatifs au libre transfert des capitaux et au dédommagement. La formulation du modèle de TBI russe laisse ouverte la question de savoir quels différends relèvent de la compétence arbitrale et on peut donc se demander si cette compétence ne couvre que les différends se rapportant à des allégations de violation des protections minimales prévues par le TBI ou si elle couvre aussi les différends portant sur des accords ou des contrats relatifs aux investissements. La clause concernée prévoit simplement que la compétence arbitrale s'exerce sur « les différends... survenant en lien avec des investissements en capital »<sup>19</sup>.

Conformément à la tendance générale de la pratique en la matière, tous les TBI examinés dans cette étude imposent comme modalité de l'arbitrage qu'un règlement amiable soit tenté. La plupart des TBI analysés et l'article 8(2) du modèle de TBI prévoit un **délai d'arbitrage** de six mois, à l'exception du traité de 1998 avec le Japon (qui n'en fait pas mention) ainsi que ceux conclus avec la Corée et le Royaume-Uni qui imposent un délai de trois mois.

Conformément à la pratique générale en matière de TBI, la plupart des TBI examinés incluent une **clause de choix du lieu de l'arbitrage**. Tous les TBI prévoit une possibilité d'arbitrage *ad hoc* et la plupart d'entre eux un arbitrage en vertu du règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). Neuf des TBI examinés prévoient en outre un arbitrage sous les auspices de l'institut d'arbitrage de la Chambre de commerce de Stockholm. Dans les traités conclus avec les États-Unis et le Japon ainsi que dans le modèle de TBI, la clause d'arbitrage renvoie à la Convention du CIRDI et au Règlement du mécanisme supplémentaire du CIRDI. La Russie n'ayant pas encore ratifié la Convention du CIRDI, la référence au Règlement du mécanisme supplémentaire n'a, pour l'instant, qu'une valeur pratique.

Une autre question à examiner est de savoir si les clauses de règlement des différends contiennent une **clause d'action irrévocable** ou « **fork in the road** », autrement dit si le recours à une procédure d'arbitrage international et le recours à une procédure judiciaire nationale s'excluent mutuellement. Dans le programme de TBI russes examinés, cette clause n'est explicitement formulée que dans les traités conclus avec le Japon et avec les États-Unis. Les TBI russes plus anciens ne font aucune mention de l'obligation d'épuiser les recours nationaux; cela étant, les derniers TBI conclus et le modèle de TBI autorisent les investisseurs à porter leurs différends soit devant les tribunaux nationaux soit devant une cour d'arbitrage<sup>20</sup>.

La pratique récente dans les pays de l'OCDE en matière de TBI a vu émerger des clauses prévoyant notamment la **participation des tierces parties**, l'accès aux procédures et la possibilité d'introduire des recours collectifs. De tous les TBI examinés, seul celui conclu avec le Japon comporte l'un des ces nouveaux axes; l'article 5 du Protocole prévoit que l'État qui est partie non contestante présente ses observations en cas de différend survenant en vertu du traité. Cette disposition ne se retrouve pas dans le modèle de TBI, qui ne reprend pas non plus d'autres nouveaux axes de la pratique récente en matière de TBI.

### **3. Autres sources assurant la protection des investissements à l'échelle internationale**

Outre les traités bilatéraux sur l'investissement, les obligations de la Russie envers les investissements étrangers peuvent découler d'autres instruments internationaux et de la législation nationale. La reconnaissance et la mise en œuvre des sentences sont un autre aspect important de la procédure d'arbitrage. La Russie a contracté des obligations internationales à cet égard par la signature et la ratification de la Convention de New York de 1958 pour la reconnaissance et la mise en œuvre des sentences arbitrales étrangères. L'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe et la ratification de l'instrument du Conseil, la Convention européenne des droits de l'homme de 1950, peuvent également constituer d'importantes protections pour les investissements. La Russie a en outre signé le Traité sur la Charte de l'énergie, instrument de protection multilatéral et sectoriel, mais ne l'a pas ratifié, et les obligations qui lui incombent à ce titre ne sont donc pas claires.

#### **3.1. Mise en œuvre des sentences arbitrales : Convention de New York de 1958 pour la reconnaissance et la mise en œuvre des sentences arbitrales étrangères et immunité**

La Convention de New York est un traité international signé par 164 parties contractantes qui impose aux États qui y sont parties, en vertu du droit public international, de reconnaître et de mettre en œuvre les sentences arbitrales étrangères<sup>21</sup>. Pour toute sentence n'ayant pas été rendue sous les

auspices du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), cette Convention procure un mécanisme juridique d'exécution des sentences arbitrales. La Russie n'ayant pas ratifié la Convention du CIRDI, la Convention de New York est très utile au dispositif juridique russe de protection des investissements étrangers. La Russie a ratifié la Convention de New York le 24 août 1960 mais a souscrit une « réserve de réciprocité »; autrement dit, la Fédération de Russie ne s'engage à mettre en œuvre la Convention de New York que pour les sentences rendues sur le territoire d'un autre État qui y est partie.

L'obligation de reconnaître et d'exécuter les sentences arbitrales n'est toutefois pas omise. L'article V concède certains motifs limités en vertu desquels les tribunaux nationaux peuvent légitimement refuser de reconnaître et d'exécuter une sentence. Les commentateurs se sont inquiétés de la manière dont le pouvoir judiciaire russe interprète ces motifs, faisant valoir qu'il s'était montré plus enclin à refuser de reconnaître et de mettre en œuvre les sentences que ce qui est généralement considéré comme légitime<sup>22</sup>. Cette tendance apparente s'affirme depuis le début des années 90. Il est cependant difficile d'établir avec quelque précision le nombre des sentences non exécutées, dès lors que fort peu de décisions judiciaires tombent dans le domaine public<sup>23</sup>.

Le principe de l'immunité est un autre mécanisme susceptible de constituer un obstacle à l'exécution des sentences arbitrales rendues contre un État. S'il est généralement admis que la conclusion d'un compromis suppose implicitement de renoncer à l'immunité de juridiction, il ne s'ensuit pas que l'État renonce à l'immunité d'exécution. Les commentateurs ont exprimé la crainte que la Russie n'invoque l'argument de l'immunité pour empêcher la saisie de biens ou l'exécution des sentences<sup>24</sup>. Les difficultés rencontrées en ce qui concerne la reconnaissance et l'exécution des sentences rendues en Russie et contre la Russie risquent d'affecter la confiance des investisseurs dans l'efficacité du régime de protection des investissements dans ce pays.

### **3.2. Convention européenne des droits de l'homme**

La Convention européenne des droits de l'homme de 1950 est un élément important de la protection juridique des investissements étrangers<sup>25</sup>. Cette Convention est remarquable tant de par l'ampleur des protections offertes que de par le dispositif complexe utilisé pour sa mise en œuvre, la Cour européenne des droits de l'homme.

En 2004, la Russie a fait l'objet du plus grand nombre de recours, avec 6 691 requêtes déposées, chiffre nettement supérieur à celui de tout autre État. En 2005, 174 jugements et décisions ont été rendus dans des affaires mettant en cause la Russie dont 75 sont cités à l'article 1 du protocole n° 1. Un

certain nombre d'affaires découlant de l'affaire Ioukos seront entendues dans ce cadre<sup>26</sup>.

### **3.3. Le Traité sur la Charte de l'énergie**

Le Traité sur la Charte de l'énergie (TCE) est un instrument multilatéral s'appliquant spécifiquement au secteur de l'énergie. Signé en 1994 et entré en vigueur en 1998, il pourrait être une composante importante du régime de protection des investissements<sup>27</sup>. À l'heure actuelle, la Fédération de Russie a signé ce Traité mais ne l'a pas ratifié; les conséquences qui en découlent pour elle ne sont donc pas claires. L'article 45 du TCE prévoit une application temporaire du Traité durant la période intermédiaire comprise entre la signature et la ratification. Il s'agit là d'un aménagement inhabituel dans la pratique en vigueur en matière de traités dont on ne peut connaître avec certitude toutes les implications, notamment en ce qui concerne les clauses de règlement des différends entre les investisseurs et l'État. Les actionnaires de Ioukos auraient engagé une procédure d'arbitrage en vertu du TCE, dans l'espoir d'être indemnisés pour la chute du cours du titre qui a suivi l'action intentée par l'État russe contre cette société<sup>28</sup>.

### **3.4. Accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et la Russie**

L'Accord de partenariat et de coopération (APC) conclu entre l'UE et la Russie, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1997, instaure un cadre de coopération dans divers domaines et a pour finalité la création d'une zone de libre échange entre l'UE et la Russie<sup>29</sup>. Cet instrument est complété par une série d'accords sectoriels et d'autres accords de coopération. L'APC contient un chapitre intitulé « Entreprises et investissements » qui inclut des dispositions sur les conditions de travail, l'établissement des entreprises, le recrutement de personnel essentiel, le libre transfert de capitaux, la balance des paiements et autres mesures de sauvegarde à caractère financier, le traitement de la nation la plus favorisée, le traitement national et les exceptions qui s'y rapportent. Si certaines clauses sont par nature obligatoires, d'autres imposent seulement « de faire le nécessaire » pour atteindre certains objectifs, comme la liberté d'établissement des entreprises (article 34). Au contraire d'autres instruments examinés dans cette étude, les investisseurs ne s'y voient pas accorder le droit de faire valoir directement les protections prévues par l'APC; seul le règlement entre les États de différends se rapportant à l'application et à l'interprétation de l'Accord est prévu.

#### 4. Portée des TBI conclus par la Russie en matière de protection des investissements étrangers

Le programme russe de TBI a évolué puisqu'un certain nombre de dispositions contenues dans les traités les plus récents sont souvent mieux définies que dans les TBI plus anciens, signés au début des années 90. Cela étant, le dernier modèle de TBI de la Russie ne reflète généralement pas les dernières innovations intervenues. Dans certains cas, les définitions ou les omissions qu'il contient paraissent atténuer les garanties et la protection des investisseurs étrangers communément prévues dans les accords conclus par les pays de l'OCDE. De plus, même les traités les plus récents conclus par la Russie ne reprennent pas la plupart des nouveaux axes figurant dans les derniers TBI conclus par les pays de l'OCDE et d'autres pays. En fait, les TBI actuellement conclus par la Russie rappelleraient donc plutôt la « première génération » de traités internationaux sur l'investissement.

Les TBI existants conclus par la Russie couvrent quelque 40 % des entrées totales d'IDE et 15 % des sorties d'IDE. Ces chiffres sont à rapprocher par exemple de ceux de la Turquie (89.4 % d'IDE entrants et 73.7 % d'IDE sortants sont couverts par des TBI et des accords commerciaux), de la Pologne (94.4 % des IDE entrants et 87.6 % des IDE sortants couverts) ou encore du Japon (3.6 % des IDE entrants et 11.5 % des IDE sortants couverts)<sup>30</sup>.

#### Notes

1. *Novel Features in OECD countries' Recent Investment Agreements: An Overview*; disponible sur le site : [www.oecd.org/daf/investment/agreements](http://www.oecd.org/daf/investment/agreements).
2. Voir les TBI conclus avec l'Éthiopie (2000), la Suisse (1990), la Thaïlande (2002) et l'Égypte (1997), qui utilisent la formulation « exerçant actuellement une activité sur le territoire de cette partie contractante » à l'article 1(1)(a).
3. Voir « *Stocktaking of Developments in Investment Agreements: Preliminary Results* », DAF/INV/WD(2005)10, tableaux 1 et 2.
4. Voir « *Stocktaking of Developments in Investment Agreements: Preliminary Results* », DAF/INV/WD(2005)10, tableaux 1 et 2.
5. Houde M.-F. et Pagani, F., « Le traitement de la nation la plus favorisée dans le droit international des investissements » dans *Droit international de l'investissement : Un domaine en mouvement*, OCDE, septembre 2005.
6. Voir « *Stocktaking of Developments in Investment Agreements: Preliminary Results* », DAF/INV/WD(2005)10, pages 30-31.
7. La norme de traitement national n'est exclue d'aucun des TBI conclus avec l'Éthiopie (1997), la France (1989), la Turquie (1997) et le Royaume-Uni (1989).
8. Une formulation similaire figure à l'article 3(3) du TBI conclu avec la Suède qui autorise l'application d'exceptions à la norme de traitement national en vertu de la législation en vigueur mais limite la possibilité, pour les parties contractantes, d'introduire de nouvelles exceptions sauf si cela est nécessaire « pour assurer la

- défense, la sécurité nationale et l'ordre public, la protection de l'environnement, la moralité et la santé publique ». L'article II(1) du TBI conclu avec les États-Unis en 1992 est conforme à la pratique américaine en la matière et permet l'introduction et le maintien d'exceptions pour les secteurs ou affaires énumérés en annexe du traité.
9. La détermination du seuil du traitement fait l'objet d'un débat considérable, notamment en ce qui concerne la norme minimale de traitement définie par le droit international coutumier. Voir C. Yannaca-Small, « La norme du traitement juste et équitable dans le droit international des investissements » dans *Droit international de l'investissement : Un domaine en mouvement*, OCDE, septembre 2005.
  10. La plupart des TBI examinés, notamment le modèle de TBI, imposent ces obligations. Cela étant, le traité conclu avec le Royaume-Uni ne mentionne aucune obligation d'application régulière de la loi et celui conclu avec l'Ukraine ne fait mention ni du critère de l'intérêt public ni de l'obligation d'application régulière de la loi.
  11. Dans les TBI examinés, la règle applicable en matière d'indemnisation reprend principalement les termes de la formule de Hull. Les TBI les plus récents et le modèle de TBI utilisent la formule de Hull ou des formulations largement équivalentes.
  12. Un certain nombre de formulations telles que « assimilable à une expropriation », « ayant le même effet qu'une expropriation » ou « dont les conséquences sont équivalentes à celles d'une expropriation » visent à protéger les investisseurs d'une expropriation indirecte.
  13. C. Yannaca-Small, « L' "expropriation indirecte" et le "droit de régler" dans le droit international de l'investissement », dans *Droit international de l'investissement : Un domaine en mouvement*, OCDE, septembre 2005.
  14. Article 5(1) du TBI conclu avec la Corée. Voir aussi les TBI conclus avec la Belgique et le Luxembourg (1989), l'Égypte (1997), l'Éthiopie (2000), la France (1989), le Liban (1997), la Lituanie (1999), la Thaïlande (2002), la Turquie (1997), le Royaume-Uni (1989) et les États-Unis (1992).
  15. Article 4(1) du modèle de TBI de 2001. Voir aussi les TBI conclus avec l'Allemagne (1989), le Japon (1998), le Kazakhstan (1998), l'Afrique du Sud (1998), l'Ukraine (1998) et Chypre (1997).
  16. Voir aussi les TBI conclus avec l'Égypte (1997) et la Lituanie (1999).
  17. Voir Gill, Gearing et Birt, *Contractual Claims and Bilateral Investment Treaties: A Comparative Review of the SGS Cases* (2004) 21:5 J. Int. Arb. 397, note 31.
  18. Cette omission n'annule pas la possibilité d'un arbitrage ayant force exécutoire ou l'accès à d'autres procédures judiciaires internationales, comme celles de la Cour internationale de Justice; cela étant, l'introduction de ces procédures exige d'obtenir le consentement des deux États parties.
  19. Article 8(1) du modèle de TBI russe de 2001.
  20. Voir les TBI conclus avec Chypre (1997), l'Égypte (1997), l'Éthiopie (2000), le Kazakhstan (1998), le Liban (1997), la Lituanie (1999), l'Afrique du Sud (1998), la Thaïlande (2002), la Turquie (1997) et l'Ukraine (1998).
  21. On entend par sentences « étrangères » les sentences qui ne sont pas considérées comme sentences nationales (article I(1) de la Convention de New York). Selon le droit national en vigueur dans chaque État, une sentence peut être considérée

comme « étrangère » même si elle est rendue sur le territoire de l'État concerné. Pour la définition de la notion « d'arbitrage commercial international » en Russie, voir la Loi sur l'arbitrage commercial international de 1993.

22. Voir, par exemple, Yakolev, *International Commercial Arbitration Proceedings and Russian Courts*, 13:1 (1996) J. Int. Arb. 37, Hober, *Enforcing Foreign Arbitral Awards Against Russian Entities*, 10:1 (1994) Arb. Int. 17, Herbert Smith Publication, *Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards in Russia*, Spiegelberger, *Russian Court Practice Enforcing Foreign Arbitral Awards: An Overview*, 22:4 J. Int. Arb. 351.
23. Un seul arbitrage interprétant un TBI russe tombe dans le domaine public (*Sedelmayer contre la Fédération de Russie*, Chambre de commerce de Stockholm, sentence du 7 juillet 1998).
24. Voir notamment l'affaire *Sedelmayer contre la Fédération de Russie*, sentence du 7 juillet 1998 (Chambre de commerce de Stockholm). L'affaire est survenue dans le cadre du TBI conclu avec l'Allemagne et concernait des allégations d'expropriation. La saga Noga au long cours est également digne d'intérêt : elle opposait l'université technique d'État de Mourmansk et l'Association Brest 2000 à la Compagnie NOGA d'Importation et d'Exportation. Bien qu'une sentence ait été rendue en sa faveur 1997 et face aux tentatives répétées de saisir des biens appartenant à la Russie, le plaignant n'a pas réussi à faire exécuter la sentence.
25. À l'heure actuelle, 46 États ont signé et ratifié la Convention : [www.coe.int/T/E/Com/About\\_Coe/Brochures/human\\_rights.asp](http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/Brochures/human_rights.asp).
26. Le Conseil de l'Europe a fermement critiqué la manière dont la Russie a traité l'affaire Ioukos, dénonçant notamment la partialité du pouvoir judiciaire, la manière dont se sont déroulés les procès et les conditions de détention des dirigeants de Ioukos; Résolution 1418(2005) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.
27. Le traité lui-même contient un certain nombre de mesures à caractère incitatif et d'obligations incombant aux États; cependant, seules les infractions présumées aux obligations contenues dans la Partie III du traité donnent aux investisseurs un droit de recours direct [article 26(1)]. Les protections prévues dans la Partie III prévoient notamment le principe de non-discrimination (traitement national), de traitement loyal et équitable, le fait que les investissements bénéficient d'une protection et d'une sécurité les plus constantes possible, qu'aucune partie contractante n'entrave en aucune manière, par des mesures déraisonnables ou discriminatoires, leur gestion, maintien, utilisation, jouissance ou disposition ainsi que le respect des obligations contractées [article 10(1)], le traitement NPF [article 10(3)] et l'interdiction de l'expropriation ou de mesures ayant des effets équivalents à une expropriation (article 13). En revanche, toutes les questions ne sont pas réglées par le TCE, notamment celles concernant le transit transfrontalier.
28. Voir *Jilted Yukos shareholders turn to Energy charter Treaty arbitration*, « *Investment Law and Policy Weekly News Bulletin* », 18 novembre 2004.
29. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm).
30. Voir « *Stocktaking of Developments in Investment Agreements: Preliminary Results* », DAF/INV/WD(2005)10.

## Chapitre 6

### Réforme du contrôle des mouvements de capitaux en Russie

*La Loi sur les changes de 2004 constitue une nette amélioration pour les investisseurs tant nationaux qu'étrangers. Son orientation générale tendant vers une libéralisation progressive, l'adhésion au principe primordial de non-discrimination et l'amélioration de la transparence sont cohérentes avec les principes directeurs du Code de la libéralisation des mouvements de capitaux de l'OCDE. La nouvelle loi a cependant aussi introduit un système très complexe et élaboré de contrôles applicables à un grand nombre d'opérations en capital à travers l'utilisation obligatoire de comptes spéciaux assortis de réserves obligatoires à divers taux et échéances. De l'avis des intervenants sur le marché, ce système s'est révélé excessivement pesant et a, de fait, entravé de nombreuses opérations liées à des flux de l'étranger et vers l'étranger.*

*Plusieurs dispositions restrictives et inefficaces sur le contrôle des mouvements de capitaux seront progressivement éliminées d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2006, en avance sur la date du 1<sup>er</sup> janvier 2007 prévue initialement par la Loi sur les changes de 2004. Cette initiative devrait s'accompagner de la mise en place des structures et des capacités institutionnelles nécessaires pour doter le pays d'un dispositif convenable de statistiques et de communication pour toutes les catégories d'activités des marchés de capitaux intéressant les autorités chargées du contrôle prudentiel, de la lutte contre le blanchiment de capitaux et des contrôles fiscaux nécessaires. Le problème le plus urgent serait de s'attaquer aux maillons faibles que présente la coordination de ces tâches importantes entre les autorités compétentes. Un suivi international permanent est nécessaire car la Loi de 2004 n'exclut pas le rétablissement de contrôles des mouvements de capitaux, en particulier en cas de difficultés de balance des paiements.*

## 1. La situation avant l'entrée en vigueur de la Loi sur les changes de 2004

Après la dissolution de l'Union soviétique en 1991, une Loi sur les changes, introduite en 1992, est restée en vigueur jusqu'à son remplacement par la Loi fédérale actuelle n° 173-FZ du 13 décembre 2003 qui est entrée en vigueur le 18 juin 2004 (ci-après « la Loi de 2004 »).

La Fédération de Russie a accepté les obligations de l'article VIII des Statuts du FMI avec effet en juin 1996, ce qui confirme l'absence de restrictions de change sur les paiements et les transferts afférents à des opérations internationales courantes. La majorité des opérations en capital est resté soumise à un agrément de la Banque centrale de la Fédération de Russie (BCR), reposant sur la Loi sur les changes de 1992, complétée par les Décrets présidentiels et les instructions et les circulaires publiées par la BCR.

Une bonne partie des modifications apportées à la législation et des ajouts aux règlements d'application a été conçue en réaction à la fuite persistante des capitaux qui a eu lieu durant les années 90, en particulier après la crise financière de 1998. Qu'il s'agisse de dissimuler des bénéfices dérivant d'activités illégales, d'éviter la communication de revenus pour des raisons fiscales ou simplement de chercher un refuge financier plus sûr, il est apparu que de nombreuses entités privées en Russie transfèrent des ressources à l'étranger, contrevenant ainsi à la réglementation des changes existante. Les moyens utilisés pour la fuite des capitaux sont bien déterminés et reconnus et ils comportent :

- la déclaration d'un montant inférieur à celui des bénéfices effectivement tirés des exportations;
- la déclaration d'un montant supérieur à celui des paiements effectivement versés pour les importations (y compris des faux contrats);
- des paiements anticipés fictifs pour les importations; et
- une panoplie d'opérations en capital effectuées via des comptes de correspondants entre des banques non résidentes et des banques russes.

Les efforts pour interrompre cette hémorragie ont été nombreux et variés, mais rarement couronnés de succès<sup>1</sup>. Le problème de la fuite des capitaux, tel que le perçoivent les autorités russes, a donc contribué substantiellement à compliquer la réglementation des changes à laquelle sont confrontées les entités du secteur privé exerçant leurs activités dans les

conditions commerciales russes. La Loi fédérale de 1992 et la multitude d'instructions et de circulaires d'application publiées par la BCR pendant les douze années où l'ancienne loi est restée en vigueur, ont donné naissance à une réglementation des changes onéreuse et manquant souvent de transparence pour les entreprises du secteur privé et les particuliers et extrêmement difficile à faire fonctionner pour les autorités.

Les participants aussi bien étrangers que nationaux sur le marché, en particulier les exportateurs et les importateurs, se sont plaints à maintes reprises des difficultés que leur imposait l'ancienne loi dans le cours normal de leurs activités commerciales, tandis que les organismes et conseillers internationaux recommandaient sans cesse aux autorités russes de simplifier et de moderniser leur réglementation des changes en les alignant sur les pratiques internationalement reconnues. En 2001, le Comité de l'investissement de l'OCDE a recommandé<sup>2</sup> de rendre plus transparent le système d'agrément des opérations en capital et de rendre plus systématiques et faciles pour l'utilisateur les règles concernant les comptes de non-résidents. Il a également suggéré de modifier le dispositif de contrôle des changes pour les opérations courantes comme pour celles qui relèvent du compte de capital pour permettre aux intervenants sur le marché d'effectuer librement les paiements et transferts requis aux termes de contrats qui ont été conclus légalement et couvrent des transactions qui ne sont pas interdites par la législation ou la réglementation.

Les autorités russes ne se sont montrées en aucun cas fermées à la nécessité d'une réforme de la réglementation et du contrôle des changes. Des travaux dans ce sens ont été engagés en fait dès 1995. Toutefois, la crise financière de 1998 a non seulement interrompu temporairement la réforme, mais elle a aussi suscité de nombreuses divergences parmi les responsables de l'action publique et les experts concernant la nature et la portée de la réglementation et du contrôle des changes qui devraient être mis au point pour l'économie russe au lendemain de la crise. Pendant les années 2000-03, un certain nombre de propositions ont été élaborées et ont fait l'objet de débats animés, le ministère du Développement économique et du Commerce ainsi que les Commissions de la Douma prenant la tête des partisans d'une libéralisation aussi étendue que possible. La nécessité de limiter considérablement les pouvoirs discrétionnaires de la BCR dans le domaine de la réglementation a été également défendue avec force. La BCR, en revanche, souhaitait renforcer la réglementation des mouvements de capitaux, en particulier en obtenant plus d'outils qu'elle pourrait utiliser durant les crises pour restreindre les sorties de capitaux.

## 2. Principales dispositions de la Loi sur les changes de 2004

Pour la Douma, la Loi sur les changes de 2004 qu'elle a adoptée était un compromis entre les partisans d'une libéralisation intégrale et ceux qui défendait l'idée de laisser aux autorités monétaires suffisamment de moyens pour limiter la fuite des capitaux.

La Loi de 2004 constitue une législation des changes entièrement révisée, élaborée pour être en conformité avec les pratiques exemplaires de l'OCDE en adoptant l'approche d'une liste comportant un certain nombre d'exceptions conformément à laquelle on considère que toutes les opérations en dehors de celles spécifiées expressément sont libres. En outre, elle exclut spécifiquement toute intervention déraisonnable de l'État ou de ses instances dans les opérations de change des résidents et non-résidents, elle souligne l'uniformité du dispositif de réglementation et de contrôle des changes dans tout le territoire de la Fédération de Russie et elle exige que tous les textes de la législation sur les changes de la Fédération de Russie et des autorités de tutelle soient officiellement publiés pour être valables (à l'exception des lois contenant des informations et des données relevant du secret d'État). Elle établit par ailleurs que tous les doutes, contradictions et ambiguïtés qui peuvent persister dans ces lois seront interprétés en faveur des résidents et non-résidents.

La loi repose techniquement sur :

- Le concept de *Compte spécial*, qui se définit ainsi :
 

« Un compte spécial ouvert dans une banque agréée ou une section spéciale d'un compte de dépôt ou une section spéciale d'un compte personnel ouvert par des agents comptables des registres de propriétaires de valeurs mobilières pour enregistrer les droits sur des valeurs mobilières, qui sert à effectuer des opérations de change sur de telles valeurs dans les cas prévus par la... (nouvelle Loi de 2004). »
- Une liste des opérations en capital définies dans la Loi de 2004 (articles 7, 8 et 11) nécessitant de passer obligatoirement par des comptes spéciaux.
- Des instructions pour l'utilisation de ces comptes spéciaux par la BCR, donnant des précisions sur les types de comptes spéciaux que doivent ouvrir les banques agréées pour les résidents (F, R1, R2) et les non-résidents (S, A, O, V1 et V2) et les circonstances dans lesquelles ces comptes doivent être utilisés. L'Instruction n° 116 de la BCR du 7 juin 2004 établit que les intervenants professionnels sur les marchés des valeurs mobilières comme les courtiers/opérateurs et les agents comptables des registres doivent ouvrir des comptes parallèles de conservation/dépôt pour des transactions concernant les résidents et non-résidents et portant sur des valeurs mobilières nationales et étrangères.

- Les lignes directrices publiées occasionnellement par la BCR, précisant les opérations sur des comptes spéciaux qui sont pour l'instant soumises aux réserves obligatoires non rémunérées ainsi que les pourcentages et les échéances de ces dernières<sup>3</sup>.

Il reste un aspect qui ne relève pas de ce que l'on pourrait considérer comme des pratiques internationales exemplaires : il n'y a pas de définition précise concernant les opérations courantes et les opérations en capital. Cette lacune est apparemment due au fait qu'une telle définition n'est pas jugée nécessaire dès lors qu'il existe une liste d'exceptions, qui définit clairement les opérations en capital faisant l'objet de restrictions. Le fait qu'il y ait encore une obligation de cession pour les bénéficiaires des exportations, en plus des obligations de rapatriement, pourrait aussi être considéré contradictoire par rapport aux « pratiques exemplaires », et en décalage avec d'autres mesures de réforme de la réglementation des changes formulée dans la Loi de 2004.

L'objectif avéré de la Loi de 2004 est de « ... s'assurer de la mise en œuvre d'une politique monétaire uniforme de l'État ainsi que de la stabilité de la monnaie nationale et du marché des changes en Russie... » Le but qui n'est pas explicitement déclaré mais pourtant clair du système de comptes spéciaux obligatoires assortis de réserves obligatoires est de fournir à la BCR les moyens nécessaires pour suivre et contrôler les catégories de flux de capitaux susceptibles d'être volatils en présence de perturbations touchant les marchés nationaux de capitaux.

La Loi de 2004 est divisée en cinq chapitres, le premier et le dernier contenant les *Dispositions générales* et les *Dispositions finales*, respectivement, tandis que le chapitre 2 traite de la *Réglementation des changes*, le chapitre 3 du *Rapatriement des devises et de la monnaie nationale par les résidents* et des *Obligations de Cession relatives aux rentrées de devises* et le chapitre 4 du *Contrôle des changes*. On trouvera plus loin une synthèse de leur contenu.

## **2.1. Dispositions générales et finales**

Les dispositions du premier chapitre comportent un certain nombre de définitions et sont fondamentalement autonomes, la seule référence explicite aux autres lois concernant le concept de « valeurs mobilières » faisant référence aux définitions du Code civil. Il n'existe pas de références croisées à la législation sur les valeurs mobilières actuellement en vigueur dans la Fédération de Russie, même si cette législation contient des dispositions qui, aux termes du Code de la libéralisation des mouvements de capitaux l'OCDE, sont considérées comme des restrictions directes de l'émission de valeurs mobilières à l'étranger par des résidents, ainsi que de l'émission de valeurs mobilières dans la Fédération de Russie par des non-résidents.

Les définitions des résidents et des non-résidents sont conformes aux pratiques standard internationales, par exemple elles incluent dans les résidents les filiales russes, les antennes et d'autres subdivisions des résidents situées à l'étranger et inversement excluent de la définition des résidents les filiales, les antennes, etc., de non-résidents situées dans la Fédération de Russie. La définition des banques agréées est elle aussi classique et comprend les banques étrangères dûment autorisées par la BCR à effectuer des opérations en devises.

Conformément au dispositif de réglementation et de contrôle des changes exposé dans les chapitres suivants, les Dispositions générales introduisent le concept de *compte spécial*, qui est défini ainsi : « Un compte spécial ouvert dans une banque agréée ou une section spéciale d'un compte de dépôt ou une section spéciale d'un compte personnel ouvert par des agents comptables des registres de propriétaires de valeurs mobilières pour enregistrer les droits sur des valeurs mobilières, qui sert à effectuer des opérations de change sur de telles valeurs dans les cas prévus par la (nouvelle loi). » Cette disposition est assortie d'une clause de caducité explicite au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Les règles d'utilisation de ces comptes spéciaux ont été publiées dans l'Instruction n° 116 de la BCR du 7 juin (modifiée par la Ligne directrice U 1529 de la BCR publiée le 16 décembre 2004) et donnent des précisions sur les types de comptes spéciaux que doivent ouvrir les banques agréées pour les résidents (F, R1, R2) et les non-résidents (S, A, O, V1 et V2). Cette Instruction expose également les circonstances dans lesquelles ces comptes doivent être utilisés tandis que l'Instruction n° 115-I de la BCR du 7 juin dispose que les intervenants professionnels sur les marchés des valeurs mobilières comme les courtiers/opérateurs et les agents comptables des registres doivent ouvrir des comptes parallèles de conservation/dépôt S, A et O pour leurs clients non résidents (voir l'annexe 6.A1 pour une synthèse des conditions d'utilisation de comptes spéciaux par les résidents et non-résidents).

Les Dispositions finales donnent des précisions sur l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et de ses dispositions distinctes, rendent officiellement caduque les textes législatifs et réglementaires antérieurs et récapitulent (dans l'article 26 partie 3) tous les articles ou passages en faisant partie qui sont soumis à une période d'application déterminée. Elles expliquent pour finir la procédure afin d'adapter les autorisations et les agréments actuels des opérations en capital délivrés aux termes de l'ancienne loi à la nouvelle situation réglementaire.

## 2.2. Réglementation des changes

Ce chapitre de la Loi établit que les instances appliquant la réglementation des changes dans la Fédération de Russie sont la BCR et le

gouvernement de la Fédération de Russie, à travers la promulgation des lois qui seront contraignantes pour les résidents et les non-résidents.

L'article 5 partie 3 dispose clairement qu'aucun agrément ou autorisation ne s'appliquera (cette règle est entrée en vigueur le 18 juin 2005 avec comme date d'entrée en vigueur le 19 juin 2005 pour tenir compte du fait que l'exigence d'agrément individuels pour l'ouverture par des résidents/ personnes morales de comptes auprès de banques à l'étranger était encore en vigueur conformément au processus défini dans l'ancienne loi jusqu'à cette date). L'enregistrement préliminaire (auprès de l'administration des impôts dans le lieu d'enregistrement du résident) ne sera imposé qu'à l'ouverture des comptes auprès de banques à l'étranger en dehors de la zone de l'OCDE et/ou du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) (pour les personnes physiques à partir du 18 juin 2004 et pour les personnes morales à partir du 19 juin 2005) et pour l'importation et l'exportation de devises et de valeurs mobilières sous forme dématérialisée.

L'article 6 de ce chapitre joue le rôle crucial de déclencheur pour la « liste d'exceptions », en faisant référence aux opérations en capital énumérées qui figurent dans les articles suivants et peuvent être soumises à des restrictions aux fins d'éviter des pertes de réserves et de soutenir la stabilité de la balance des paiements. Il dispose que les restrictions seront de nature non discriminatoire et seront levées quand « les circonstances qui ont amené leur instauration seront éliminées ». Il sert donc aussi de dérogation normale pour des situations de perturbations économiques et financières qui peuvent justifier l'application de restrictions<sup>4</sup>.

L'énumération effective des opérations soumises à des restrictions figure dans les articles 7, 8 et 11 qui sont tous intégralement ou en partie assortis d'une période déterminée d'application se terminant le 1<sup>er</sup> janvier 2007. À compter de cette date, conformément à la partie 3 de l'article 26 de la Loi de 2004, les autorités de contrôle des changes ne seront plus fondées à imposer des exigences concernant l'ouverture de comptes spéciaux, des réserves non rémunérées sur de tels comptes ou la cession obligatoire de bénéfices au titre des changes.

L'article 7 contient la liste des règlements et des transferts liés aux opérations à court et à moyen termes réglementées par les autorités de la Fédération de Russie. Elle couvre les crédits commerciaux à l'importation et à l'exportation (y compris les différés de paiements à l'exportation et les avances à l'importation) pour les périodes supérieures à trois ans concernant une liste spécifique de matières premières (cinq ans dans le cas de contrats de construction) et supérieures à 180 jours pour les autres crédits commerciaux. Les réserves obligatoires à appliquer à ces crédits commerciaux ne peuvent dépasser 50 % du montant en question et les autorités ne peuvent imposer leur maintien sur le compte pendant plus de deux ans.

Les opérations en capital dans les cas où la BCR est habilitée à appliquer des restrictions sont exposées dans l'article 8, qui établit clairement que de telles restrictions peuvent *uniquement* imposer de recourir à des comptes spéciaux et de constituer des réserves non rémunérées sur ces comptes auprès de la BCR. L'article donne en outre la référence aux règlements d'application précisant les catégories et modalités de fonctionnement de ces comptes spéciaux (Instruction n° 116-1 de la BCR du 7 juin 2004 – voir annexe 6.A1)<sup>5</sup>.

Pour les *résidents*, ces restrictions peuvent être appliquées aux catégories suivantes d'opérations en capital<sup>6</sup> :

- les crédits et prêts en devises accordés par les résidents aux non-résidents et par les non-résidents aux résidents ;
- les transactions en devises ;
- les transactions des organismes de crédit, hors banques agréées.

Pour les *non-résidents*, l'obligation d'utiliser un compte de réserves spécial peut être établie pour :

- les crédits et les prêts en roubles accordés par les résidents aux non-résidents et par les non-résidents aux résidents ;
- les transactions en devises ;
- les transactions sur valeurs mobilières nationales.

Les pourcentages maximums et les conditions relatives aux réserves obligatoires non rémunérées qui peuvent être imposés concernant ces diverses catégories d'opérations sont soit de 100 % pour soixante jours, soit de 20 % pour une année, selon la nature exacte de l'opération, pour les résidents comme pour les non-résidents. Les réserves obligatoires sont symétriques pour les résidents et les non-résidents et aucune double application ni aucun cumul n'est autorisé concernant la même opération. Les taux actuels applicables seront fixés en tant que de besoin par la BCR en consultation avec les autorités de la Fédération de Russie (voir annexe 6.A1 pour des précisions concernant les réserves obligatoires actuellement appliquées qui sont effectivement limitées aux transactions en devises et en valeurs mobilières nationales).

L'article 9 établit que les opérations en devises entre résidents sont interdites sauf entre courtiers, agents, avocats chargés de contrats étrangers, entre banques agréées et entre les banques agréées et leurs clients. En ce qui concerne ces dernières, les banques se sont plaintes à travers leur association professionnelle que la liste des opérations en devises autorisées avec les résidents figurant dans l'article 9 partie 3 est nettement plus courte que celle qui existait aux termes de la Loi sur les changes de 1992, ce qui implique une véritable réduction de l'activité commerciale<sup>7</sup>.

L'article 10 établit que les non-résidents peuvent transférer librement des devises de leurs comptes bancaires à l'étranger vers leurs comptes dans des banques nationales. Ils peuvent aussi effectuer librement des opérations en devises dans la Fédération de Russie sous réserve qu'ils utilisent des comptes ouverts dans des banques agréées. Les opérations en valeurs mobilières nationales entre non-résidents doivent suivre la procédure définie par la BCR qui peut prévoir l'utilisation des comptes spéciaux (même si ce n'est pas le cas pour le moment).

L'article 11 traite des règles concernant le fonctionnement du marché national des changes dans la Fédération de Russie et fournit des références à tous les règlements et procédures d'application en vigueur pour les banques concernant les devises, y compris les nouvelles exigences applicables en matière d'identification des clients.

Pour la vente et l'achat de devises et les chèques, la BCR peut imposer aux résidents et non-résidents de recourir à des comptes spéciaux, ainsi que de constituer des réserves équivalant à 100 % de la somme concernée pendant soixante jours tout au plus pour les résidents et à 20 % de la somme pour une période maximum d'un an pour les non-résidents. Seulement une de ces deux catégories de réserves obligatoires peut être imposée à une seule et même transaction et aucune d'elles ne s'applique à la vente et à l'achat de devises en rapport avec des opérations déjà soumises à des réserves obligatoires aux termes de la loi actuelle.

L'article 12, qui est entré en vigueur pour les personnes physiques le 18 juin 2004 et pour les personnes morales résidentes le 19 juin 2005, traite de l'ouverture de comptes auprès de banques à l'étranger par des résidents et prévoit que ces comptes peuvent être ouverts librement en devises auprès de n'importe quelle banque située dans des États étrangers membres de l'OCDE ou du GAFI. Jusqu'à cette date, les personnes morales résidentes étaient tenues d'obtenir l'accord de la BCR pour l'ouverture de comptes à l'étranger, aux termes de la procédure établie par l'ancienne loi.

À compter du 18 juin 2004 pour les personnes physiques résidentes et à compter du 19 juin 2005 pour les personnes morales, il est possible d'ouvrir sans restriction les comptes dans les banques de pays membres de l'OCDE ou du GAFI et il faut signaler à l'administration fiscale, le lieu où elles ont enregistré l'ouverture ou la fermeture de ces comptes dans un délai d'un mois à compter de la date effective d'ouverture (de fermeture). Les résidents sont tenus d'enregistrer par avance auprès de leur administration fiscale locale le compte qui va être ouvert dans une banque à l'étranger si cette banque est située en dehors de pays de l'OCDE ou du GAFI. Les transferts vers ces comptes peuvent être soumis à des réserves obligatoires jusqu'à concurrence de 100 % du

montant concerné pendant une période maximum de soixante jours. Cette obligation ne s'applique pas aux banques agréées et aux bureaux de change.

En ce qui concerne les non-résidents, ils sont libres de transférer des fonds entre des comptes bancaires à l'étranger et des comptes auprès de banques nationales agréées tant que ces derniers ont été ouverts conformément à la procédure en vigueur. Néanmoins, les opérations concernant des comptes spéciaux de non-résidents, créés pour des opérations portant sur des valeurs mobilières nationales ou pour d'autres raisons, peuvent être soumises à des réserves obligatoires jusqu'à concurrence de 100 % pour une période maximum de soixante jours si un transfert est effectué vers un compte de résident ou 20 % pour une période maximum de un an si les fonds sont déposés sur un compte de non-résident. Les deux obligations ne peuvent s'appliquer simultanément à la même transaction.

De même, les opérations portant sur ces fonds à partir de comptes spéciaux de résidents peuvent être soumises à des réserves obligatoires jusqu'à concurrence de 100 % de la somme concernée pour une période maximum de soixante jours du calendrier civil dans le cas d'un retrait ou de 20 % pour une période maximum d'un an si les fonds sont déposés sur un compte spécial de résident. Les deux obligations ne peuvent s'appliquer simultanément à la même transaction. Ces dispositions sont assorties d'une clause de caducité automatique.

Les courtiers professionnels de même que les banques agréées effectuant des opérations pour des non-résidents sur les marchés de valeurs mobilières doivent ouvrir des comptes de gestion sous mandat spéciaux pour les fonds en espèces des non-résidents. Dans le cas des banques agréées, la BCR peut exiger qu'ils déposent (tout ou partie) des montants correspondant au solde de ces comptes sur les comptes de correspondant ouvert sur ses livres.

L'article 15 traite de l'importation et de l'exportation de valeurs en devises, de devises et de valeurs mobilières nationales. Les personnes physiques résidentes et non résidentes sont autorisées à exporter à en une seule fois depuis la Fédération de Russie un montant en espèces ne dépassant pas 10 000 USD, sous réserve de déclarer les montants dépassant 3 000 EUR aux services des douanes. Pour des montants au-delà de 10 000 USD, il faut se conformer à l'obligation imposée par l'administration douanière qui veut que des pièces soient présentées pour justifier de l'importation préalable de la somme dans le pays, faute de quoi, l'exportation ne peut être autorisée.

Les articles 16 et 17 définissent les procédures de constitution des réserves obligatoires sur les comptes spéciaux ainsi que les catégories d'actifs qui permettent d'être exonéré de ces obligations. L'article 18 donnent des précisions exhaustives sur la procédure et les documents nécessaires pour un enregistrement préliminaire des comptes ouverts par les résidents auprès de

banques étrangères, y compris la procédure d'enregistrement auprès des services fiscaux sur le lieu d'enregistrement du résident.

### **2.3. Rapatriement des devises et de la monnaie nationale par les résidents et cession obligatoire d'une partie des rentrées de devises**

Les exigences de rapatriement concernant les bénéfices en devises ou en monnaie nationale tirés d'exportations sont exposées dans l'article 19 de ce chapitre de la loi ne sont pas soumises à la date de caducité du 1<sup>er</sup> janvier 2007. Il existe un certain nombre d'exceptions où les résidents ne sont pas tenus de rapatrier des fonds sur des comptes bancaires nationaux, par exemple dans le cas du remboursement d'emprunts en devises contractés auprès de résidents dans les pays de l'OCDE ou du GAFI pour des durées dépassant deux ans et dans le cas de la réception de remboursements de dépenses locales pour des projets de construction effectuées à l'étranger.

L'article 20 donne des informations concernant les *Passeports commerciaux* que la BCR impose aux résidents d'établir auprès de banques agréées pour s'assurer de l'enregistrement convenable et de la déclaration des opérations de change entre résidents et non-résidents. Ces passeports commerciaux sont déjà utilisés depuis un certain nombre d'années pour tous les biens et services importés (sauf ceux payés en roubles en provenance des pays de la CEI). Ils sont délivrés par les banques agréées et donnent des précisions sur les opérations financières en question, surtout pour permettre aux agents chargés du contrôle des changes de lutter contre la fuite des capitaux au moyen de contrats d'importation faux ou surfacturés.

L'obligation de cession est exposée en détail dans l'article 21, dont la date de caducité est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2007. La part de rentrées de devises soumises à une cession obligatoire, qui se situait auparavant dans une fourchette de 25 à 75 %, a été fixée à un maximum de 30 %. Les 10 % prévus par la Ligne directrice n°1520-U du 26 novembre 2004 ont été abolis à compter du 1<sup>er</sup> mai 2006. Les rentrées de devises des banques agréées provenant d'opérations bancaires menées dans la légalité ne sont pas soumises à l'obligation de cession.

Les exceptions au service des prêts contractés auprès de résidents de pays de l'OCDE ou du GAFI s'appliquent dans ce cas, ainsi qu'en ce qui concerne les obligations de rapatriement.

La cession obligatoire d'une partie des rentrées de devises des résidents sera traitée au taux de change en vigueur du rouble sur le marché des changes national dans la Fédération de Russie à la date de la vente. Dans la pratique, elle peut s'effectuer soit directement auprès d'une banque agréée ou par l'intermédiaire d'une banque agréée auprès de bureaux de change, un marché de gré à gré ou la BCR. La liste des devises soumises à l'obligation de cession est déterminée et publiée par la BCR.

## **2.4. Contrôle des changes**

Ce chapitre de la loi établit que la responsabilité générale du contrôle des changes relève du gouvernement de la Fédération de Russie ainsi que des instances et des agents de contrôle conformément à la nouvelle Loi et aux autres textes législatifs fédéraux. Les instances de contrôle sont la BCR et l'organe exécutif fédéral désigné par le gouvernement de la Fédération de Russie qui, aux termes de sa Décision 278 publiée le 15 juin 2004, est le Service fédéral de la surveillance fiscale.

Les agents de contrôle des changes sont, comme par le passé, les banques agréées, sous la supervision de la BCR, qui surveille les opérations de change dans le secteur bancaire et sur les marchés des valeurs mobilières et définit les procédures pour la circulation des devises et des valeurs mobilières ainsi que les opérations les concernant au sein de la Fédération de Russie pour les résidents et les non-résidents.

Une nouveauté de la Loi de 2004 réside cependant dans le fait que, comme le précise l'article 22 partie 3, les opérateurs professionnels sur les marchés des valeurs mobilières qui ne sont pas des banques agréées, ainsi que les agents comptables des registres placés sous la tutelle du Service fédéral des marchés financiers, sont aussi désignés comme des agents de contrôle des changes, de même que les services douaniers.

Le gouvernement de la Fédération de Russie doit s'assurer de la coordination entre les instances exécutives fédérales et la BCR des activités de contrôle des changes, en particulier pour garantir l'interaction entre les opérateurs professionnels sur les marchés des valeurs mobilières et la BCR.

## **3. Propositions d'amélioration du règlement d'application formulées par les banques et les intermédiaires des marchés de valeurs mobilières**

### **3.1. Commentaires de l'Association des banques russes**

À plusieurs reprises, l'Association des banques russes (ABR) a, au nom de ses adhérents, approché les autorités qui examinent actuellement les règlements d'application de la nouvelle loi sur les changes, en particulier les départements de la politique financière et de la réglementation du contrôle financier public au sein du ministère des Finances. Les communications de l'ABR, qui ont été mises à la disposition du Secrétariat de l'OCDE, contiennent un grand nombre de propositions de modifications à apporter à la réglementation en vigueur, en particulier concernant la liste des opérations autorisées en devises entre résidents ainsi qu'entre résidents et banques agréées (voir l'article 9 de la Loi de 2004 et ses règlements d'application). Les banques commerciales russes ont fait remarquer que la nouvelle Loi pouvait

réduire l'étendue de leurs transactions commerciales en devises avec les résidents par rapport à la situation précédente et qu'elles seraient donc désavantagées par rapport à leurs concurrentes étrangères.

Quant au fonctionnement du nouveau système de comptes spéciaux, les banques estiment qu'il a considérablement bouleversé des pratiques établies depuis longtemps sous l'ancien système. Elles soulignent la soudaineté de son introduction, sans préparation convenable au préalable, ainsi que son caractère onéreux<sup>8</sup>. Une confusion subsiste, apparemment, à propos de certaines procédures de déclaration, même si les banques ont une longue expérience de leur mission de contrôle des changes.

### **3.2. Commentaires des banques et des maisons de titres à capitaux étrangers<sup>9</sup>**

Des représentants d'institutions financières à capitaux étrangers exerçant des activités en Russie se félicitent de l'amélioration générale due au réalignement de la nouvelle législation sur les changes par rapport aux pratiques exemplaires internationales reconnues. Ils apprécient en particulier les changements positifs suivants amenés par les nouvelles règles :

- Échéances de règlement des exportations/importations portées de 90 à 180 jours.
- Exonération de l'obligation de cession pour le service d'une dette dans le cadre de prêts étrangers obtenus par des résidents de l'OCDE ou du GAFI, avec des échéances supérieures à 2 ans.
- Possibilité pour les particuliers russes d'investir dans des valeurs mobilières étrangères jusqu'à 150 000 USD.
- Libéralisation de la procédure pour l'achat de devises et la sortie d'espèces à l'étranger pour les particuliers.
- Suppression des limites concernant les règlements de bien immobiliers.

Parallèlement, ils ont souligné les inconvénients particuliers suivants pour les banques étrangères ainsi que les banques russes :

- L'obligation de cession n'autorise pas l'exportateur russe à affecter les produits de l'exportation à une banque – un créancier – russe (une exonération n'existe que pour les prêts étrangers provenant de pays de l'OCDE ou du GAFI).
- Les limites imposées aux paiements en devise entre résidents compliquent considérablement les systèmes comptables utilisés par les banques russes pour le règlement de transactions sur valeurs mobilières étrangères.
- L'absence de législation réglementant les opérations nationales sur produits dérivés et le risque d'application de réserves obligatoires en cas de vente/d'achat de devises freinent le développement de ce marché.

- Les limites imposées au règlement des opérations sur valeurs mobilières nationales entre une banque russe et un client non résident entraînent un recul de ces opérations, lorsqu'une banque russe intervient en tant que courtier.
- Les dépôts obligatoires non rémunérés, qui s'appliquent aux crédits en rouble accordés par les banques russes en faveur de clients non résidents rendent ces produits peu attrayants pour les clients.

En ce qui concerne le droit d'ouvrir des comptes auprès de banques situées à l'étranger qui a été accordé aux personnes morales russes depuis le 19 juin 2005 (un an après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi), il a été souligné que les banques situées en Russie ne procéderont pas aux transferts vers de tels comptes si le client n'apporte pas de justificatifs prouvant qu'il a enregistré ledit compte auprès de l'administration des impôts. Les procédures correspondantes ont été établies dans la Directive n° 623 du gouvernement fédéral en date du 17 octobre 2005.

Pour ce qui est du fonctionnement des comptes spéciaux, les commentaires suivants ont été avancés. En leur capacité d'agents de contrôle, les banques sont chargées de l'exécution satisfaisante de ces fonctions et sont passibles de sanctions concernant le montant des transactions traitées. Dans le même temps, la nouvelle Loi dispose que les banques sont responsables des abus de pouvoir dans la conduite du contrôle des changes et de l'abus des droits des clients lorsqu'ils s'acquittent de ces fonctions. Cela génère une situation ambiguë pour une banque en cas d'instructions peu claires ou de carence de la législation. Les banques peuvent se voir imposer des sanctions pour le non-respect de l'obligation de répondre à de nombreuses demandes de la part des services des douanes, de l'administration fiscale ou d'autres autorités en ce qui concerne les délais établis et l'exhaustivité des informations fournies.

Pour résumer, le secteur bancaire estime que les règlements d'application de la nouvelle loi ont entraîné une forte augmentation des risques associés au traitement des règlements en devises pour les clients. Parmi les autres conséquences négatives figurent la multiplication de la paperasserie pour les banques et leurs clients, ainsi que l'augmentation des coûts de traitement pour les banques. Le secteur bancaire propose d'apporter les améliorations suivantes aux règlements en vigueur :

- Harmonisation des flux d'informations entre les autorités de contrôle des changes et les banques pour améliorer les fonctions de suivi, de contrôle et d'analyse.
- Standardisation des procédures de contrôle applicables aux différents types d'opérations de change.

- Délégation des principales fonctions de contrôle des échanges commerciaux internationaux aux services des douanes.
- Les banques doivent se concentrer sur des procédures de lutte contre le blanchiment de capitaux et progresser dans la mise en œuvre de ces procédures.

### **3.3. Commentaires des intermédiaires des marchés des valeurs mobilières**

Un échange de communications entre l'Association nationale des opérateurs en valeurs mobilières (Anovm ou Naufor en russe) et la BCR durant l'été et au début de l'automne de 2004<sup>10</sup> illustre les problèmes rencontrés par les professionnels des marchés des valeurs mobilières quand ils ont été pour la première fois confrontés aux règlements d'application conçus par la BCR au printemps et au début de l'été de 2004. Comme la plupart de ces problèmes ont été résolus durant les mois suivants par la BCR au moyen de mesures de clarification et d'ajustement, seule une courte énumération de ces difficultés initiales est présentée ci-après. Cela étant, même s'ils ont été résolus ultérieurement, le fait que les problèmes aient persisté pendant plusieurs mois et qu'ils aient été considérés préjudiciables à l'activité des marchés par l'Anovm devrait suffire à montrer que des consultations supplémentaires préalables auraient été justifiées.

Les principaux points suivants ont été soulevés par l'Anovm :

- Le manque de clarté dans la description des nouvelles fonctions dont devaient se charger les sociétés sur les marchés des valeurs mobilières en qualité d'agents de contrôle.
- La perte d'activité et de fonds commercial provenant de clients étrangers en raison du caractère coûteux des nouveaux règlements, ce qui a eu un impact négatif sur l'évolution du marché.
- Les instructions conflictuelles entre l'autorité de tutelle des marchés, le Service fédéral des marchés financiers (SFMF) et la BCR.
- Le nouveau règlement d'application concernant les opérations sur les marchés des valeurs mobilières ne s'aligne pas sur l'objectif de libéralisation affiché pour l'ensemble de la réforme de la réglementation des changes.
- L'obligation d'utiliser des comptes spéciaux risque d'être contradictoire avec la disposition du Code civil concernant la liberté de conclure des contrats (articles 158 et 160 du Code civil de la Fédération de Russie).
- Des opérations sur des produits dérivés, comme les instruments à terme, les options et les contrats à terme, qui ne sont pas des « valeurs mobilières » à proprement parler, sont-elles aussi incluses dans les opérations sur

valeurs mobilières qui, aux termes de la nouvelle Loi, doivent être traitées par l'intermédiaire de comptes spéciaux ?

D'autres problèmes soulevés par les communications de l'Anovm concernaient les précisions sur les transferts de fonds pouvant être autorisés à partir des comptes spéciaux vers d'autres comptes, la classification ou non, parmi les valeurs mobilières étrangères, des lettres de change libellées en devise mais payable en roubles (conformément à la convention de Genève sur les lettres de changes) par les non-résidents et les moyens pour les dépositaires de déterminer si une opération de change est concernée lorsque deux parties à une opération n'ont pas leurs comptes auprès de ce dépositaire particulier. D'autres problèmes étaient liés aux obligations prévues par le règlement d'application pour les agents comptables des registres ainsi que les dépositaires dans des circonstances que l'Anovm a illustrées à l'aide d'exemples concrets.

Les réponses adressées à l'Anovm par la BCR ont éclairci ces questions à bien des égards et, d'après la BCR, la plupart des problèmes ont été résolus par des règlements d'application et des instructions ultérieurs.

#### **4. Évaluation de la Loi de 2004 et de ses règlements d'application au regard des dispositions du Code de la libération des mouvements de capitaux de l'OCDE**

La Fédération de Russie a exprimé à plusieurs reprises son intention de renforcer la cohérence de ses lois et règlements avec les normes de l'OCDE. Cette section présente une première évaluation, à l'aune des dispositions du Code de la libération des mouvements de capitaux de l'OCDE, du régime de change actuellement en vigueur en Russie.

Le *Code de la libération des mouvements de capitaux de l'OCDE* (« le Code ») témoigne de la reconnaissance par les pays de l'OCDE des avantages durables de l'ouverture des marchés et de leur engagement en faveur d'une libération progressive des opérations en capital effectuées entre les résidents et les non-résidents. Il sert de grille de référence aux pays de l'OCDE depuis plus de quarante ans, orientant leur approche en matière de libération du compte de capital. Si la plupart des pays ayant adhéré de longue date à l'Organisation ont atteint le stade de la libéralisation quasi complète dès les années 80, le Code a récemment joué un rôle important dans le processus de libéralisation des nouveaux pays adhérents. Les enseignements tirés notamment par la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie en tant qu'anciens pays en transition en ce qui concerne l'ouverture de leur compte de capital par l'adoption des obligations en la matière prévues par le Code ne sont pas dénués d'intérêt pour la Fédération de Russie. Les leçons tirées des examens menés au moment de l'adhésion et juste après l'adhésion de ces quatre pays

dans le cadre du processus d'évaluation par les pairs de l'OCDE ont été soumises, dans la pratique, aux autorités russes tout au long de ces dernières années<sup>11</sup>.

L'orientation générale vers une libéralisation progressive et la confirmation du principe fondamental de non-discrimination contenu dans la nouvelle loi russe sur les changes, qui est détaillée plus haut, rapproche la position russe des principes directeurs du Code. L'idée que les entités infranationales telles que les États fédérés, les provinces, les régions et les circonscriptions autonomes ne doivent imposer aucune restriction sur les changes au nom de leur compétence régionale est également conforme à la pratique des pays de l'OCDE en vertu du Code. De plus, la transparence a été nettement renforcée, dans la mesure où il existe désormais un corpus uniforme de textes législatifs imposant des objectifs et des orientations précis et contenant toutes les informations utiles (ou y renvoyant clairement comme c'est le cas des règlements d'application) qui sont indispensables pour évaluer l'intégralité de la réglementation se rapportant aux opérations de change. Elle a également été renforcée par une délimitation claire des pouvoirs discrétionnaires de la BCR et l'obligation réaffirmée de publication officielle de tous les textes de référence.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, les autorités russes ont abrogé un certain nombre de restrictions directes imposées par l'ancienne loi – prenant la forme de licences obligatoires ou d'octroi d'agréments – qui affectaient auparavant presque tous les mouvements de capitaux, hormis les IDE. Par ailleurs, par suite de leur suppression, l'exercice abusif des pouvoirs discrétionnaires, par le biais de pratiques de recherche de rente de la part des individus officiellement chargés du contrôle des changes, a fortement reculé, ce qui a grandement amélioré les conditions de l'activité commerciale.

Cela étant, lorsqu'elles sont appliqués, les exigences de réserves obligatoires prévues par la nouvelle loi apparaissent en retrait par rapport au Code. De plus, bien qu'actuellement toutes ces exigences ne soient pas systématiquement appliquées aux opérations concernées et bien que leur suppression soit prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la Loi de 2004, qui impose que certaines opérations passent obligatoirement par des comptes spéciaux, a eu pour effet d'instaurer un dispositif réglementaire complexe et – si l'on en croit les opinions exprimées par les intervenants sur le marché cités dans la section 3.2. – excessivement pesant qui entrave, selon eux, nombre d'opérations liées à des flux de capitaux de et vers l'étranger. Cela est contraire à un principe important énoncé dans le Code qui prévoit que les transactions qui se trouvent à l'origine de l'opération concernée ne doivent pas être mises en échec par des règles restrictives affectant les transferts et les paiements.

Le nombre d'opérations qui doivent être effectivement réalisées par l'intermédiaire de comptes spéciaux en vertu de la nouvelle loi et qui peuvent donc être soumises à des réserves obligatoires auxquelles s'appliquent des taux et des échéances variables, est assez élevé. En fait, si l'on se réfère à la liste, contenue dans le Code, des opérations en capital soumises à une exigence de libération progressive, on peut en conclure que la plupart d'entre elles relèveraient des dispositions prévues aux articles 7, 8, 9 et 11 de la Loi de 2004. De plus, les obligations de rapatriement prévues à l'article 19 seraient également considérées comme une restriction aux termes du Code, en l'occurrence au regard du droit des résidents de vendre des devises à l'étranger. Selon les Rapports du FMI (*IMF Staff Reports*) publiés, la Russie impose toujours des restrictions qui sont contraires aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article VIII, sections 2, 3 et 4 des Statuts du FMI et qui, si l'on y regarde de plus près, peuvent être également contraires aux dispositions du Code.

Il peut sembler, à première vue, que les exigences de réserves obligatoires applicables aux entrées et aux sorties de capitaux effectuées par des résidents et des non-résidents justifieraient que l'on formule des « réserves » théoriques par rapport aux rubriques suivantes du Code :

Liste A :

- IV. Opérations sur titres sur le marché des capitaux.
- VII. Opérations sur titres d'organismes de placement collectif.
- VIII. Crédits directement liés à des transactions commerciales internationales ou à des prestations de services sur le plan international (dans les cas où un résident participe à la transaction commerciale ou à la prestation de services qui est à l'origine du crédit).
- X. Cautionnements, garanties et lignes de crédit de substitution (dans les cas directement liés à des opérations commerciales internationales ou à des opérations invisibles courantes internationales, ou dans les cas liés à des opérations de mouvements internationaux de capitaux, auxquelles participe un résident).
- XI. Opération sur comptes de dépôt (opérations effectuées par des non-résidents sur des comptes ouverts auprès d'établissements résidents).

Liste B :

- V. Opérations sur le marché monétaire.
- VI. Autres opérations portant sur des instruments négociables et des créances non matérialisées par un titre.
- VIII. Crédits directement liés à des transactions commerciales internationales ou à des prestations de services sur le plan international (dans les cas où aucun résident ne participe à la

transaction commerciale ou à la prestation de services qui est à l'origine du crédit).

IX. Crédits et prêts financiers.

X. Cautionnements, garanties et lignes de crédit de substitution (dans les cas qui ne sont pas directement liés à des opérations commerciales internationales, à des opérations invisibles courantes internationales ou à des opérations de mouvements internationaux de capitaux, ou lorsqu' aucun résident ne participe à l'opération internationale qui est à l'origine du cautionnement, de la garantie ou de ligne de crédit de substitution).

XI. Opération sur compte de dépôt (opérations effectuées par des résidents sur des comptes ouverts auprès d'établissements non-résidents).

XII. Opérations en monnaies étrangères.

## 5. Évaluation globale et perspectives

### 5.1. Avancées et lacunes de la Loi sur les changes de 2004

L'examen de la Loi de 2004 et les réactions des intervenants sur le marché montrent que la Loi sur les changes de 2004 a eu pour effet plusieurs avancées importantes et notamment :

- l'orientation générale de la loi en faveur d'une libéralisation progressive et la confirmation du principe essentiel de non-discrimination sont conformes aux principes directeurs contenus dans le Code ;
- l'idée que les entités infranationales comme les États fédérés, les provinces, les régions et les circonscriptions autonomes ne doivent imposer aucune restriction en matière de change en vertu de leur compétence régionale est conforme à la pratique des pays de l'OCDE ;
- la loi a amélioré la transparence puisqu'il existe désormais un corpus uniforme de textes législatifs imposant des objectifs et des orientations précis et contenant toutes les informations utiles (ou y renvoyant clairement comme c'est le cas des règlements d'application) indispensables pour évaluer l'intégralité de la réglementation en matière de change ;
- elle délimite clairement les pouvoirs discrétionnaires de la BCR, contribuant ainsi à minimiser les possibilités de recherche de rente de la part des individus officiellement chargés du contrôle des changes sur tout le territoire de la Fédération et elle réaffirme l'obligation de publier officiellement tous les textes de référence.

Cependant, la Loi de 2004 a introduit également un dispositif très complexe et élaboré de contrôles applicables à un grand nombre d'opérations

en capital, du fait de l'utilisation obligatoire de comptes spéciaux assortie aux exigences de réserves obligatoires correspondantes. Les critères selon lesquels les opérations soumises aux réserves obligatoires ont été choisies n'ont pas été complètement précisés et ne semblaient pas tenir compte, par exemple, de la question des échéances, sauf pour les crédits financiers (voir annexe 6.A1).

Les exigences de réserves obligatoires prévues par la Loi de 2004 seraient considérées comme des restrictions en vertu du Code au regard des catégories d'opérations en capital qui y sont effectivement soumises. De plus, bien qu'à l'heure actuelle toutes ces exigences ne soient pas systématiquement appliquées aux opérations qui y sont théoriquement soumises, la Loi de 2004, qui impose que certaines opérations passent obligatoirement par des comptes spéciaux, a eu pour effet d'instaurer un dispositif réglementaire complexe et – si l'on en croit les opinions exprimées par les intervenants sur le marché – excessivement pesant, qui entrave, de fait, de nombreuses opérations liées à des flux de capitaux de et vers l'étranger. Cela est contraire à un principe important contenu dans le Code qui prescrit que les transactions qui se trouvent à l'origine de l'opération concernée ne doivent pas être mises en échec par des règles restrictives affectant les transferts et les paiements.

La Loi de 2004 fixe au 1<sup>er</sup> janvier 2007 la date de caducité de ce dispositif de contrôle. En fait, les autorités russes ont récemment annoncé que d'importantes mesures entrant dans le cadre de la réforme du contrôle des capitaux seraient appliquées dès le 1<sup>er</sup> juillet 2006, en avance sur la date initialement prévue. Les réserves obligatoires liées aux opérations en capital notamment devraient être supprimées et l'utilisation obligatoire de comptes spéciaux abrogée. Cela étant, rien dans la Loi de 2004 n'interdit le rétablissement d'un dispositif similaire ou identique de contrôle à tout autre moment. Le système de contrôle est destiné à doter la BCR des outils nécessaires à la surveillance et au contrôle des catégories de flux de capitaux considérés comme particulièrement volatils par les autorités au regard des perturbations qui affectent les marchés russes des capitaux. Son efficacité à cet égard demeure pour le moins douteuse, dans la mesure où la mise en œuvre du système dans son ensemble n'est pas entièrement coordonnée par les différentes autorités de tutelle.

En raison des récentes mesures prises dans le sens de la libéralisation, il devient de plus en plus urgent pour les autorités de concevoir, pour des besoins statistiques et fiscaux et pour servir d'autres objectifs légitimes, de nouveaux systèmes fonctionnels d'enregistrement et de surveillance des flux afin de pouvoir évaluer et maximiser les avantages découlant d'une libéralisation totale au moyen de sauvegardes plus appropriées et plus respectueuses du marché.

À l'heure actuelle, la BCR n'a pas encore mis au point de tels sauvegardes. Elle a fait savoir que le dispositif d'enregistrement et de communication de l'information, reposant sur les données statistiques relatives à la balance de paiements ainsi que sur les informations fournies par les douanes et les banques, qui était déjà en place avant la révision de la Loi de 2003, continuera à lui procurer les outils de surveillance dont elle a besoin. Cela étant, les responsables de la BCR admettent que les informations qu'elle recueille sur les opérations en capital – notamment les opérations sur titres – sont parcellaires alors même que la nouvelle réglementation sur les comptes spéciaux s'applique. Des instructions précises relatives à l'enregistrement des opérations sur titres sur les comptes spéciaux par les professionnels du marché intervenant comme agents de contrôle aux côtés des banques agréées n'ont jamais été entièrement finalisées par le Service fédéral des marchés financiers en raison de la forte résistance de grandes sociétés de bourse intervenant comme courtiers/contrepartistes. De plus, de manière générale, les modalités d'échange de renseignements entre les différentes autorités de tutelle ne sont pas complètement arrêtées, ni juridiquement ni en pratique. Il est donc essentiel d'améliorer l'échange de renseignements entre les diverses autorités de tutelle des marchés de capitaux en Russie.

## **5.2. Les choix offerts aux pouvoirs publics après janvier 2007**

Eu égard à la complexité du dispositif d'utilisation obligatoire de comptes spéciaux et à l'obligation correspondante de constituer des réserves non rémunérées et au vu du très volumineux règlement d'application qui s'y rapporte, l'abandon complet du dispositif semble difficile. En effet, la consultation menée par le Secrétariat de l'OCDE donne à penser qu'un abandon du système actuel, s'il n'est pas remplacé par un autre mécanisme de contrôle<sup>12</sup>, sera difficile à accepter pour les organismes publics qui ont participé, par leurs avis et leurs compétences, à la conception de la législation subsidiaire complexe à la Loi de 2004 qui est nécessaire pour conforter le dispositif de contrôle en cours d'élaboration. Cet abandon paraîtrait également inacceptable aux yeux des responsables de l'action publique et des experts qui continuent à s'inquiéter sérieusement de l'éventuelle augmentation qui s'ensuivrait des flux liés à des activités criminelles de différente nature, si d'autres mesures de sauvegarde appropriées n'entraient pas en vigueur.

Comme on l'a vu, les dispositifs en place d'enregistrement et de contrôle des activités des marchés financiers et des flux de capitaux qui en découlent ne donnent pas aux autorités la possibilité d'avoir une vue complète, en temps opportun, des évolutions en cours ou de celles qui seraient souhaitables pour des motifs légitimes de politique prudentielle, de lutte contre le blanchiment ou de stabilité du secteur financier.

Pour toutes ces raisons, la recommandation qui a été soumise suggère de supprimer progressivement, comme le prévoit la nouvelle loi, les dispositifs actuels, restrictifs et économiquement inefficaces, de contrôle des mouvements de capitaux et de donner priorité à l'organisation et à la coordination, par les différentes les autorités de tutelle, des mesures de sauvegarde nécessaires comme la communication de statistiques, le contrôle adéquat des impôts et des taxes, la lutte contre le blanchiment de capitaux et d'autres mesures prudentielles ainsi que de doter le pays des capacités institutionnelles correspondantes. Cela supposerait également de développer et de renforcer la coopération bilatérale et multilatérale entre le Service fédéral des marchés financiers et l'autorité de tutelle chargée de la lutte contre le blanchiment de capitaux d'une part et leurs homologues intervenant sur les places financières étrangères d'autre part. Il est particulièrement urgent que le Service fédéral des marchés financiers obtienne la promulgation d'un certain nombre de modifications de la Loi sur les marchés de valeurs mobilières qui lui permettraient de prendre part aux réseaux permanents de coopération bilatérale et multilatérale avec les autorités de tutelle étrangères.

La situation des marchés russes de capitaux n'est pas encore suffisamment parvenue à maturité pour que les autorités monétaires puissent signaler leurs intentions à petites touches, sans avoir la main trop lourde, à l'instar des autorités intervenant sur des places financières très développées. Le manque de confiance mutuelle et d'esprit de coopération constructif entre les professionnels intervenant sur le marché et les autorités de tutelle semble perdurer. De plus, la transparence de la réglementation financière ainsi que la délimitation et la coordination des fonctions exercées à cet égard par les différentes autorités doivent encore être renforcées. Le manque de coopération et de coordination entre les différents organismes et services, qui est symptomatique de l'ensemble de la structure administrative de la Russie, est particulièrement préjudiciable à la réglementation et à la surveillance des marchés de capitaux, domaine où il est impératif d'uniformiser l'orientation de l'action publique et de coordonner les différents messages adressés. En raison de cette carence institutionnelle et des graves perturbations qu'ont subies les marchés russes de capitaux ces dix dernières années, il est crucial que les autorités de tutelle gagnent davantage la confiance des professionnels qui y participent et soient plus crédibles à leurs yeux en instaurant un dialogue ouvert, dans un souci de concertation, entre les secteurs public et privé afin de faire encore évoluer la réglementation des changes.

L'autorité de tutelle des marchés de capitaux a bien conscience des inconvénients du système actuel de surveillance institutionnelle par rapport à un dispositif de surveillance fonctionnelle plus efficace et elle a préparé, à l'intention du gouvernement, une série complète de propositions en vue de

créer une autorité de tutelle unifiée chargée de la réglementation et de la surveillance financière, qui interviendrait en tant qu'entité indépendante, notamment sur le plan du financement. Aucune mesure concrète n'a encore été prise en ce sens.

### **5.3. Observations de la Banque centrale de Russie**

En réponse à plusieurs questions posées par le Comité de l'investissement de l'OCDE en novembre 2005 à Moscou, M. Korishenko, Premier vice-président de la Banque centrale, a présenté, avec d'autres représentants de l'institut d'émission, le point de vue de la BCR. M. Korishenko a précisé les principaux objectifs qui avaient été fixés pour la Loi de 2004, notamment la limitation de l'impact des flux de capitaux à court terme sur l'économie russe et la protection du secteur bancaire face à l'importante hémorragie de dépôts nationaux. Globalement, le modèle adopté pour le dispositif de contrôle était de type « flux entrants-flux sortants ». En ce qui concerne chaque catégorie d'opérations retenue, les experts de la BCR ont suivi la classification traditionnelle des instruments des marchés de capitaux et respecté les catégories d'opérations type : opérations sur actions, sur obligations, sur instruments du marché monétaire, opérations de crédit (à l'exclusion des opérations sur instruments de la dette publique qui sont soumises à une réglementation particulière compte tenu de leur importance et de l'ampleur des volumes négociés). Des exigences de réserves obligatoires avaient été imposées pour certaines de ces opérations considérées comme potentiellement volatiles, plutôt en guise de « signal d'alerte », les taux et échéances applicables étant loin d'être prohibitifs.

Globalement, la BCR explique que les exigences relatives aux dépôts obligatoires non rémunérés sur les comptes spéciaux sont en tout point conformes aux intentions de la Loi de 2004 qui tend à supprimer les restrictions administratives pour les remplacer par des mécanismes de contrôle exercés par le marché.

En ce qui concerne l'efficacité des réserves obligatoires destinées à détourner les flux entrants non désirés, la BCR estime que les intervenants sur le marché sont certainement sensibles aux coûts liés à la constitution de réserves non rémunérées, tout en admettant cependant que l'effet n'en est guère notable étant donné le faible niveau de ces restrictions. Cependant, les éléments concernant les règlements particuliers applicables à la participation étrangère au marché des obligations d'État où les barrières sont plus élevées en terme de pourcentage et de durée des réserves obligatoires sont plus concluants sur ce point.

En ce qui concerne l'efficacité économique de ces mesures, la BCR indique que cet aspect s'améliorera automatiquement avec le passage d'une

réglementation reposant sur l'octroi d'agrèments au cas par cas à une réglementation globale appliquée par le marché selon les catégories de transaction concernées.

En ce qui concerne la désaffection des investisseurs étrangers vis-à-vis du marché russe, la BCR souligne que l'intention qui avait précisément présidé à l'application des réserves obligatoires était justement de rendre moins attrayantes les opérations sur les marchés russes de capitaux aux yeux des opérateurs étrangers. Cela vaut particulièrement pour les efforts accomplis en vue de détourner à temps et en douceur les très importants flux transnationaux de capitaux à court terme, susceptibles d'avoir sur le marché des répercussions nettement plus négatives qu'une désaffection à moyen terme vis-à-vis des instruments financiers russes. En ce qui concerne l'effet sur la concurrence, elle souligne que le report d'un an, suivant la date d'entrée en vigueur de la Loi de 2004, de la mesure permettant à des personnes physiques russes d'ouvrir librement un compte auprès de banques à l'étranger est destiné à protéger la position concurrentielle des banques russes.

En ce qui concerne la surveillance qui s'exercera après 2006 lorsque les dispositions contenues dans la Loi de 2004 sur les comptes spéciaux et les réserves obligatoires seront abrogées, la BCR souligne qu'elle maintiendra certaines obligations imposées avant l'enregistrement des opérations et l'utilisation de certains comptes spéciaux. De plus, l'article 19 de la nouvelle loi qui impose des obligations de rapatriement et l'article 9 qui précise les procédures applicables aux opérations de change entre résidents ainsi que les procédures relatives aux opérations sur comptes de dépôt effectuées par des résidents et à l'ouverture de comptes auprès de banques situées à l'étranger (article 12) seront conservés.

Plus fondamentalement, la BCR souligne que les mécanismes en place du dispositif de communication des informations relatives aux opérations de change perdureront, puisqu'ils reposent essentiellement sur les statistiques de balance des paiements ainsi que sur les données fournies par les services douaniers et les déclarations des banques et des autres agents chargé du contrôle des changes.

## Notes

1. De nombreuses estimations de la fuite des capitaux existent mais, même sur la base modeste qui consiste à faire correspondre à une partie du poste erreurs et omissions de la balance des paiements, une moyenne de 11 milliards USD par an a été enregistrée durant la période 1994-1999. Des estimations plus complètes couvrant les années ultérieures font ressortir des montants annuels supérieurs à 20 milliards USD.
2. *Fédération de Russie : quel environnement pour l'investissement*, OCDE 2002, page 20.

3. Voir annexe 6.A1 pour une synthèse des exigences concernant l'utilisation de comptes spéciaux par des résidents et des non-résidents.
4. Cet article n'a pas de date d'expiration, autrement dit, techniquement, la « liste d'exceptions » actuelle concernant les opérations soumises à des restrictions (qui est assortie d'une période d'application déterminée) pourrait être assez simplement remplacée par une liste modifiée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, même si la BCR a déclaré que telle n'est pas son intention pour le moment.
5. Les types d'opérations actuellement soumises à des exigences de réserves et le montant des réserves actuellement requis sont exposés dans la Ligne directrice n° 465-U du 29 juin 2004 de la BCR, modifiée par la Ligne directrice n° 1540-U du 29 décembre 2004 de la BCR.
6. Étant donné l'absence de distinction claire dans la Loi concernant ce que représentent les opérations en capital par opposition aux opérations courantes, certaines opérations mentionnées dans cette article peuvent être en fait interprétées comme des opérations courantes, même si la BCR est tenue aux termes de l'article VIII des statuts du FMI de ne pas imposer de restrictions sur les paiements et les transferts pour les opérations courantes.
7. La liste des opérations autorisées s'est étendue – voir la loi fédérale n° 90-FZ du 18 juillet 2005 sur les « Introductions aux modifications dans certaines dispositions légales de la Fédération de Russie ».
8. Les banques agréées n'ont été informées des dispositions des règlements d'application de la nouvelle loi qu'en juin 2004, à la veille de l'entrée en vigueur de la loi le 18 juin 2004.
9. Ces commentaires ont été effectués lors d'une réunion le 11 octobre 2005 organisée par l'Association des entreprises européennes dans la Fédération de Russie sur le thème de la réglementation des changes et du contrôle des changes, réunion au cours de laquelle un projet antérieur du présent rapport a été examiné.
10. Cet échange de communications a été mis à la disposition du Secrétariat de l'OCDE.
11. Voir *Code de l'OCDE sur la libération des mouvements de capitaux : Quarante années d'expérience*, OCDE 2002.
12. La loi de 2004 confirme les procédures d'enregistrement, de documentation et de déclaration obligatoire des opérations à des fins de surveillance qui étaient déjà prévues dans l'ancienne loi. Ces procédures perdureront en tout état de cause au delà de la date limite du 1<sup>er</sup> janvier 2007 fixée pour les obligations relatives aux comptes spéciaux.

## ANNEXE 6.A1

# Présentation succincte des dispositions relatives aux comptes bancaires spéciaux

### **Présentation succincte des dispositions relatives aux comptes spéciaux contenues dans l'instruction n° 116-I de la BCR du 7 juin 2004, modifiée par la directive de la BCR n°1529 U du 16 décembre 2004 et des dispositions relatives aux exigences de réserves obligatoires imposées par la directive n° 1465-U de la BCR, en date du 29 juin 2004, modifiée le 29 décembre 2004**

Les comptes spéciaux mentionnés dans les dispositions générales de la nouvelle loi, qui doivent être utilisés pour les opérations réglementées énumérées dans la liste figurant à l'article 8 de la nouvelle loi (voir section 3.1) sont soit *des comptes bancaires spéciaux* que les banques agréées doivent ouvrir au nom des résidents et des non-résidents soit *des sections spéciales des comptes de conservation* qui doivent être ouverts par des professionnels résidents intervenant sur le marché des valeurs mobilières pour des résidents et des non-résidents.

Les comptes bancaires spéciaux et les sections spéciales des comptes de conservation qui doivent être ouverts pour les *résidents* sont des comptes de catégorie F, R1 ou R2. Les comptes bancaires spéciaux qui doivent être ouverts pour les *non-résidents* appartiennent aux catégories S, A, O, V1 ou V2. Les sections spéciales des comptes de conservation ouverts au nom des non-résidents peuvent être rattachées à des comptes de catégorie S, A et O, mais il existe aussi des sections spéciales des comptes personnels de non-résidents qui peuvent être ouverts par les agents comptables des registres d'actionnaires et qui sont considérés comme des comptes de catégorie A.

Les diverses catégories de comptes sont utilisées de la manière suivante :

### **Pour les résidents :**

Sur les comptes bancaires spéciaux de catégorie F ouverts pour des *résidents qui sont des personnes physiques* sont enregistrées les entrées et sorties

de devises liées à des crédits et des prêts accordés à des non-résidents par des résidents, ainsi que les crédits et prêts obtenus auprès de non-résidents, d'une échéance inférieure à trois ans, ainsi que les entrées et sorties de devises étrangères liées à l'acquisition ou à la cession de valeurs mobilières étrangères. La section spéciale d'un compte de conservation rattachée à un compte de catégorie F sert à enregistrer les valeurs mobilières étrangères détenues par un résident (personne physique) et les inscriptions en compte doivent donc refléter les acquisitions ou cessions réalisées correspondant au flux monétaire qui a été enregistré sur le compte bancaire spécial de catégorie F. Aucune exigence de réserves obligatoires ne s'applique à l'heure actuelle aux opérations enregistrées sur les comptes de catégorie F.

Sur les comptes bancaires spéciaux de catégorie R1 ouverts pour des résidents qui sont soit des entrepreneurs individuels soit des personnes morales sont enregistrées les entrées et sorties liées à des crédits et des prêts obtenus auprès de non-résidents, d'une échéance inférieure à trois ans, ou à l'émission ou au transfert de valeurs mobilières étrangères à l'étranger, alors que les comptes bancaires spéciaux de catégorie R2 également ouverts pour des résidents qui sont soit des entrepreneurs individuels soit des personnes morales servent à enregistrer les flux entrants et sortants liés à l'octroi de crédits et de prêts libellés en devises étrangères à des non-résidents ou à l'acquisition ou la cession de valeurs mobilières étrangères. Des réserves obligatoires représentant 2 % du montant concerné s'appliquent actuellement pendant un an aux opérations résultant des transferts de fonds effectués depuis des comptes de catégorie R1, alors que les opérations découlant de transferts de fonds vers des comptes de catégorie R2 sont soumises à des réserves obligatoires représentant 25 % du montant concerné pendant 15 jours.

Comme pour les comptes spéciaux de catégorie F, les sections spéciales de comptes de conservation peuvent être également rattachées à des comptes de catégorie R1 et R2 ouverts pour des résidents qui sont soit des entrepreneurs individuels soit des personnes morales et qui servent à enregistrer les valeurs mobilières soit émises par eux (R1) soit détenues par eux (R2). Les valeurs mobilières correspondantes doivent être inscrites ou radiées dans les sections spéciales des comptes de conservation de résident au gré des diverses opérations d'émission, d'acquisition, d'échange ou de transfert de valeurs mobilières effectuées.

### **Pour les non-résidents :**

Sur les comptes bancaires spéciaux de catégorie S ouverts pour les non-résidents par les banques agréées sont enregistrés les flux entrants et sortants libellés en rouble liés à l'acquisition ou à la cession par un résident d'obligations d'État émises par la Fédération de Russie. Pour l'instant, des réserves obligatoires à concurrence de 15 % du montant concerné

s'appliquent pour une durée d'un an aux transferts de fonds libellés en rouble effectués du compte d'un non-résident, qui n'est pas un compte spécial, vers un compte spécial de catégorie S.

Les flux entrants et sortants de capitaux libellés en rouble liés à des opérations sur actions ou à des opérations sur titres de fonds de placement effectuées par un non-résident sont imputés sur un compte bancaire spécial de non-résident de catégorie A. Les flux entrants et sortants libellés en rouble liés à des opérations sur des obligations émises par des sociétés ou des municipalités sont, quant à eux, imputés sur un compte spécial de catégorie O. Aucune exigence de réserves obligatoires ne s'applique aux comptes de catégorie A, alors que les transferts de fonds libellés en rouble d'un compte de non-résident, qui n'est pas un compte spécial, vers un compte de non-résident de catégorie O sont soumis à des réserves obligatoires à concurrence de 2 % du montant concerné pendant un an.

Les comptes bancaires spéciaux de catégorie V1 sont utilisés pour les flux entrants et sortants liés aux crédits et prêts libellés en rouble obtenus par des non-résidents (qui ne sont pas des banques) auprès de résidents ainsi que pour les flux liés à l'émission de valeurs mobilières libellées en rouble par un non-résident. Parallèlement, les comptes de catégorie V2 sont utilisés pour les flux entrants et sortants liés à l'octroi par un non-résident d'un crédit ou d'un prêt libellé à un résident, d'une durée inférieure à trois ans, ou aux flux liés à l'acquisition de valeurs mobilières russes. Les opérations à l'origine des transferts de fonds effectués depuis un compte de catégorie V1 sont actuellement soumises à des réserves obligatoires représentant 25 % du montant du transfert pendant 15 jours, alors que les montants transférés vers un compte de catégorie V2 sont soumis à des réserves obligatoires de 2 % pendant un an.

Les sections spéciales des comptes de conservation de catégorie S, A et O servent à enregistrer, selon les cas, les droits des non-résidents sur des valeurs mobilières russes, pour les opérations effectuées sur ces valeurs par l'intermédiaire des comptes bancaires spéciaux cités ci-dessus. La section spéciale d'un compte personnel ouvert par un agent comptable peut également être rattachée à un compte de catégorie A, comme on l'a vu plus haut.

## Chapitre 7

### Recommandations

*Pour conforter l'augmentation récente des entrées d'IDE et favoriser encore cette évolution, la Russie doit renforcer la transparence de sa politique de l'investissement. D'après les résultats de l'enquête menée par l'OCDE auprès des entreprises, l'Étude lui recommande d'améliorer l'accès à l'information et de simplifier sa réglementation notamment dans des domaines tels que l'enregistrement des biens fonciers et immobiliers et les permis de travail, et de favoriser la concertation avec les milieux d'affaires sur les changements réglementaires nécessaires. Afin de garantir que les nouvelles lois relatives aux Zones économiques spéciales et aux Concessions ont un impact positif sur les investissements russes et étrangers, leur application doit être non discriminatoire, transparente et fausser le moins possible le fonctionnement du marché. La prochaine loi sur les « secteurs stratégiques » sera un test essentiel de l'engagement du gouvernement en faveur de la transparence. Elle doit définir les secteurs dits stratégiques en se conformant aux pratiques exemplaires des instruments de l'OCDE, limiter le champ d'application des restrictions applicables aux prises de contrôle des investisseurs étrangers en interprétant strictement la notion d'intérêts essentiels pour la sécurité et préciser les modalités des procédures d'examen par les pouvoirs publics. L'Étude salue l'abandon de certaines mesures de contrôle des mouvements de capitaux, le 1<sup>er</sup> juillet 2006, en avance sur la date fixée dans la Loi de 2004 sur les changes et encourage les autorités à adopter des mesures de soutien, comme la communication de statistiques, un contrôle adéquat des impôts et taxes, la lutte contre le blanchiment de capitaux et la mise en place de mesures prudentielles non discriminatoires.*

**M**algré l'importante augmentation récente des entrées d'IDE en Russie, l'encours de l'IDE reste insuffisant au vu des besoins considérables de modernisation du pays et la répartition sectorielle de l'IDE ne permet toujours pas à la Russie de surmonter sa forte dépendance actuelle vis-à-vis du secteur des ressources naturelles. Cette situation est également due au fait que le rôle des IDE dans la stratégie économique globale n'est toujours pas clairement défini comme en témoignent les discussions en cours sur les seuils de participation étrangère dans les secteurs dits « stratégiques ». La Russie a besoin d'un apport d'IDE pour doper les ressources financières disponibles pour l'investissement, renforcer son savoir-faire en matière de technologie et de gestion des entreprises et intensifier les pressions concurrentielles sur son marché intérieur de façon à soutenir sa croissance économique, développer la structure de son économie et accroître l'efficacité des entreprises en place. Pour assurer cette multiple contribution de l'IDE au développement économique, la Russie doit définir une démarche globale supposant, sans pour autant que cela suffise, l'existence de données macroéconomiques fondamentales saines et d'un régime juridique convenable.

La coopération de longue date entre la Russie et l'OCDE porte sur un certain nombre de questions qui ont un impact important sur le climat des affaires et qui sont extrêmement pertinentes du point de vue de la politique de l'investissement de la Russie : lutte contre la corruption, instauration d'une fiscalité transparente et équitable, d'un régime concurrentiel sain et d'un gouvernement d'entreprise exemplaire et réforme du dispositif réglementaire. Dans tous ces domaines, la coopération vise à soutenir les efforts accomplis par le gouvernement pour adopter des pratiques internationales exemplaires et se conformer à des instruments internationaux de référence, notamment le Code de la libération des mouvements de capitaux de l'OCDE et le Code de la libération des opérations invisibles courantes de l'OCDE ainsi que la Déclaration de l'OCDE et les Décisions sur l'investissement international et les entreprises multinationales. L'intégration de la Russie à l'économie mondiale sera renforcée par son adhésion future à l'OMC et sa participation à diverses initiatives de l'OCDE en matière d'investissement comme le Cadre d'action de l'OCDE pour l'investissement, qui peut également servir cet objectif.

L'*Examen* a principalement porté sur la transparence de la politique de l'investissement de la Russie, qui est l'une des principales conditions de l'instauration d'un climat d'investissement sain et les recommandations qui y

sont contenues visent à améliorer l'action des pouvoirs publics de Russie dans ce domaine essentiel.

Les statistiques russes sur l'investissement international fournies par la Banque centrale de Russie correspondent aux normes de l'OCDE en la matière. Ces données ne sont toutefois pas cohérentes avec les statistiques plus détaillées sur les flux d'investissement géographiques et sectoriels publiées par le Service fédéral des statistiques d'État. L'Étude suggère donc de comparer les méthodologies et la couverture des données utilisées par ces deux institutions et, dans la mesure du possible, d'harmoniser ces deux séries de données afin de **diffuser des statistiques mutuellement cohérentes sur les flux et encours d'IDE de la Russie.**

Le récent rebond des entrées d'IDE en Russie témoigne de l'amélioration du sentiment des investisseurs étrangers sur les possibilités commerciales offertes par ce pays, mais il reste indispensable d'améliorer la transparence de la politique de l'investissement pour entretenir et renforcer la confiance des investisseurs. Il ressort de l'enquête de l'OCDE auprès des entreprises que des progrès ont été accomplis quant à l'accès des investisseurs étrangers à des informations utiles aux milieux d'affaires, notamment au niveau fédéral. Cet aspect peut être encore amélioré en **priviliégiant les voies efficaces de transmission d'informations pertinentes aux investisseurs, notamment en utilisant davantage l'Internet et en coopérant davantage avec les milieux d'affaires et les associations professionnelles.**

L'enquête de l'OCDE montre que les investisseurs étrangers continuent à juger très difficile l'accès aux informations relatives aux législations et réglementations régionales. Le projet de **la loi sur la communication de l'information** présenté au gouvernement en 2005 peut constituer une étape qui encouragera les administrations publiques, à tous les niveaux, à échanger des informations avec les différentes parties prenantes et le grand public. Cette Étude encourage donc la Russie à accélérer ce processus législatif et à assurer la mise en œuvre rapide de cette loi. Elle salue également le projet du gouvernement de constituer un **registre des textes législatifs régionaux et municipaux**, qui complètera le registre fédéral existant qui compile les différents textes de loi fédéraux.

Comme en témoignent d'autres enquêtes récentes menées auprès des entreprises, les résultats de l'enquête de l'OCDE auprès des investisseurs étrangers indiquent que la transparence a été renforcée dans certains domaines, comme le contrôle des changes, tandis que d'autres problèmes se sont fait jour dans d'autres, comme l'enregistrement des biens fonciers et immobiliers et les permis de travail notamment, qui relèvent généralement de la compétence des régions. L'Étude recommande aux autorités de **prendre des mesures pour simplifier les règlements correspondants et assurer qu'ils**

**sont mis en œuvre de manière transparente et en temps opportun à l'échelon régional.**

Si nécessaire que soit l'évolution du dispositif législatif et réglementaire, les investisseurs ont aussi besoin de disposer, en temps opportun, d'informations sur les changements de la réglementation à venir et, dans la mesure du possible, d'être consultés avant l'introduction de nouvelles mesures pour éviter que ces règlements ne soient inutilement complexes et ne représentent une charge administrative supplémentaire pour les entreprises. L'Étude encourage **des consultations plus efficaces et systématiques avec les parties intéressées, notamment les investisseurs étrangers**, en sollicitant mieux les structures en place, comme le FIAC, et si possible, en y associant également les investisseurs éventuels et les représentants des PME. Le réseau existant de chambres régionales du commerce et de l'industrie peut aussi s'impliquer plus activement dans le dialogue entre le secteur privé, et le secteur public, avec les autorités régionales notamment.

Les efforts coûteux de promotion de l'investissement et les incitations fiscales n'ont pas permis efficacement aux régions d'attirer davantage d'investissements étrangers. L'Étude recommande **d'évaluer les coûts et les avantages des différentes incitations à investir** accordées par les régions. Les critères d'octroi actuellement utilisés, notamment selon la priorité (élevée) des investissements, doivent gagner en transparence et être davantage harmonisés pour éviter l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire excessif de la part des autorités régionales et locales.

Si tant est qu'elles ne sont pas discriminatoires envers les investisseurs étrangers, **les nouvelles lois sur les zones économiques spéciales et les concessions** peuvent stimuler l'investissement étranger et permettre aux régions de mieux mettre à profit leurs éventuels avantages comparatifs. Pour remplir ces objectifs, ces lois doivent minimiser les risques de distorsion sur le marché, à condition notamment d'être appliquées sans discrimination et avec transparence.

**Les prochaines lois sur les « secteurs stratégiques » et sur le sous-sol seront un test de l'engagement du gouvernement en faveur de la transparence.** Il importe que, conformément aux pratiques exemplaires prescrites dans les instruments de l'OCDE, la loi actuellement débattue définisse les secteurs concernés, limite le champ d'application des restrictions applicables aux prises de contrôles des investisseurs étrangers aux seuls intérêts essentiels pour la sécurité et précise les modalités d'examen et les procédures d'autorisation à la disposition des pouvoirs publics, en fixant notamment un délai précis de notification des décisions qu'ils ont prises.

La Russie a également cherché à promouvoir l'investissement international en négociant des **traités bilatéraux sur l'investissement** (TBI) et avait conclu, fin 2004, 52 TBI dont 35 sont entrés en vigueur. Ces textes adoptent en général une approche similaire à celle d'autres accords sur l'investissement international, bien qu'il existe certaines différences concernant par exemple le champ d'application des exceptions à la clause de traitement NPF et de traitement national ou l'inclusion ou non de certaines dispositions comme celles relatives à l'interdiction de prescription d'obligations de résultats et au personnel essentiel. **L'Étude encourage le gouvernement à insérer d'importantes règles de transparence dans tous les futurs accords sur l'investissement conclus par la Russie.**

L'Étude considère que la **Loi de 2004 sur les changes** représente une avancée importante pour les investisseurs russes et étrangers. En appuyant la libération des mouvements de capitaux, le principe de non-discrimination et le renforcement de la transparence, la nouvelle loi est conforme aux principes directeurs contenus dans le Code de la libération des mouvements de capitaux de l'OCDE. **L'Étude salue l'abolition des contrôles sur les mouvements de capitaux en avance sur la date fixée dans la Loi sur les changes de 2004.** Les intervenants sur les marchés de capitaux ont jugé le dispositif de contrôle trop complexe, insuffisamment transparent, souvent inefficace et coûteux pour les investisseurs russes et étrangers. L'abandon, dans les règles, des mécanismes de contrôle des mouvements de capitaux doit s'accompagner de mesures de soutien, comme la communication de statistiques, le contrôle adéquat des impôts et taxes, la lutte contre le blanchiment de capitaux et la mise en place de mesures prudentielles non discriminatoires. L'Étude soutient également les efforts accomplis en vue de renforcer les échanges d'informations entre les différentes autorités de tutelle des marchés financiers russes.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(20 2006 03 2 P) ISBN 92-64-02594-4 - n° 55184 2006

# Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement FÉDÉRATION DE RUSSIE POUR UNE POLITIQUE DE L'INVESTISSEMENT PLUS TRANSPARENTE

Malgré une récente expansion, le volume de l'investissement international demeure modeste en Russie par rapport aux grands pays de l'OCDE. La hausse récente des entrées d'investissement direct étranger n'est pas encore suffisante pour que celui-ci représente une part notable du PIB et du montant total de l'investissement.

L'édition 2006 de l'*Examen des politiques de l'investissement* consacré à la Fédération de Russie analyse l'évolution de l'environnement réglementaire depuis la publication de l'Examen 2004, en mettant l'accent sur la transparence de la politique de l'investissement et sa mise en œuvre effective. Cette édition présente des recommandations pour faire progresser la réforme du contrôle des capitaux, adopter les approches les moins restrictives en matière de législation sur les « secteurs stratégiques » et renforcer les accords internationaux de la Russie sur l'investissement.

Cet examen s'inscrit dans le cadre de la coopération de longue date entre l'OCDE et la Fédération de Russie.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

<http://www.sourceocde.org/finance/9264025944>

<http://www.sourceocde.org/economiesemergentes/9264025944>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

<http://www.sourceocde.org/9264025944>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou [SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org).

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

OCDE 

ÉDITIONS OCDE

ISBN 92-64-02594-4  
20 2006 03 2 P



9 789264 025943

2006