

**Examens de l'OCDE  
des politiques de l'investissement**

# **FÉDÉRATION DE RUSSIE**

**RENFORCER LE CADRE POLITIQUE  
POUR L'INVESTISSEMENT**



Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement

# Fédération de Russie

RENFORCER LE CADRE POLITIQUE  
POUR L'INVESTISSEMENT



# 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**

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2008

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Avant-propos

**C**et Examen 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. Le ministère finlandais des Affaires étrangères a apporté son soutien financier à ces travaux.

Les examens des politiques de l'investissement menés par l'OCDE visent à faciliter le dialogue entre l'OCDE et les pays partenaires, à susciter la mise en commun de l'expérience acquise et à soutenir les réformes des politiques de l'investissement. L'édition 2008 de l'Examen a bénéficié des contributions de représentants et de spécialistes de l'OCDE et de la Fédération de Russie qui ont participé à deux réunions organisées en mai 2007 à Helsinki et en avril 2008 à Moscou. L'Examen contient une mise à jour de l'édition 2006 en ce qui concerne les tendances nouvelles des flux d'investissement et des politiques d'investissement en Russie et fait état des pratiques des sociétés cotées russes en matière de comportement responsable des entreprises. Il aborde également les politiques d'investissement de la Russie dans le secteur de l'énergie à la lumière du Cadre d'action pour l'investissement adopté par l'OCDE\*.

L'Examen se fonde sur un rapport général établi par Blanka Kalinova, économiste principale, Division de l'investissement de l'OCDE, que dirige Pierre Poret, à la Direction des affaires financières et des entreprises. Hanna Peltonen a apporté sa contribution sur le plan des recherches et des statistiques. Pamela Duffin est responsable de la communication au sein de la Division.

\* Les informations contenues dans la présente étude ont été recueillies avant mai 2008.



## Table des matières

<b>Abréviations</b> .....	7
<b>Synthèse</b> .....	9
<b>Chapitre 1. Évolution récente des investissements internationaux en Russie</b> .....	13
1. Progrès des investissements internationaux en Russie en 2006-07 .....	14
2. Comparaison internationale des flux d'investissement direct étranger de la Russie .....	18
3. Capacité d'attirer l'investissement étranger .....	19
Notes .....	22
<b>Chapitre 2. Secteurs et entreprises stratégiques en Russie</b> .....	23
1. La loi sur les secteurs stratégiques .....	24
2. Entreprises stratégiques .....	28
3. Conclusion .....	37
Notes .....	38
<b>Chapitre 3. Cadre d'action pour l'investissement énergétique en Russie</b> ..	41
1. Politique d'investissement .....	44
2. Promotion et facilitation de l'investissement .....	57
3. Politique commerciale .....	60
4. Politique de la concurrence .....	62
5. Politique fiscale .....	67
6. Autres domaines de l'action publique intéressant la politique d'investissement énergétique de la Russie .....	70
7. Conclusion .....	74
Notes .....	76
<b>Chapitre 4. Comportement responsable des entreprises en Russie</b> .....	79
1. Situation initiale de la Russie eu égard à l'adoption de pratiques commerciales responsables .....	80
2. Progrès récents .....	83
Notes .....	86
<b>Annexe A. Tour d'horizon des enquêtes récentes sur les entreprises</b> .....	89

**Encadrés**

- |                                                                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1. Nouvelles sources de financement public<br>pour les investissements infrastructurels . . . . .                                   | 20 |
| 3.1. Le Cadre d'action pour l'investissement et son application<br>à la stratégie d'investissement énergétique de la Russie . . . . . | 43 |

**Tableaux**

- |                                                                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1. Flux d'investissements internationaux de la Russie, 2005-07 . . . .                                                                                   | 15 |
| 1.2. Investissement direct étranger en Russie : Ventilation<br>géographique, 2007. . . . .                                                                 | 17 |
| 1.3. Indicateurs de l'IDE dans les pays du groupe BRIC, 2006 . . . . .                                                                                     | 18 |
| 2.1. Entreprises stratégiques . . . . .                                                                                                                    | 30 |
| 3.1. Imposition du pétrole brut et du gaz en Russie . . . . .                                                                                              | 69 |
| 4.1. Entreprises dotées d'une politique de l'environnement<br>et d'un système de gestion de l'environnement<br>dans les grands marchés émergents . . . . . | 83 |
| A.1. Classement des pays du groupe BRIC dans certaines<br>comparaisons internationales du climat des affaires. . . . .                                     | 92 |
| A.2. Synthèse des études et enquêtes récentes sur le climat<br>des affaires en Russie et de leurs principales conclusions. . . . .                         | 93 |

**Graphiques**

- |                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1. Entrées et sorties d'investissement direct étranger<br>en Russie, 2000-07 . . . . .                                            | 15 |
| 1.2. Entrées d'IDE en Russie : ventilation sectorielle, 2007 . . . . .                                                              | 16 |
| 4.1. Publication d'informations sur la responsabilité des entreprises. . . . .                                                      | 81 |
| 4.2. Publication de codes d'éthique des affaires . . . . .                                                                          | 82 |
| 4.3. Système de gestion du code d'éthique . . . . .                                                                                 | 82 |
| 4.4. Diffusion d'informations sur le gouvernement d'entreprise<br>par des entreprises des pays du groupe BRIC (avril 2007). . . . . | 84 |
| 4.5. Diffusion d'informations sur l'environnement<br>dans les pays du groupe BRIC (avril 2007). . . . .                             | 85 |

## Abréviations

<b>AIE</b>	Agence internationale de l'énergie
<b>AMGI</b>	Agence multilatérale de garantie des investissements
<b>APEC</b>	Coopération économique Asie-Pacifique
<b>APP</b>	Accord de partage de production
<b>ATS</b>	Administrateur du marché de l'électricité
<b>BCR</b>	Banque centrale de Russie
<b>BERD</b>	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
<b>BRIC</b>	Brésil, Russie, Inde et Chine
<b>CEE-ONU</b>	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
<b>CEFIR</b>	Centre russe de recherches économiques et financières ( <i>Centre for Economic and Financial Research</i> )
<b>CEI</b>	Communauté des États indépendants
<b>CIRDI</b>	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, institué par la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États
<b>CNUCED</b>	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
<b>CTPA</b>	Centre de politique et d'administration fiscales
<b>EITI</b>	Initiative pour la transparence des industries extractives ( <i>Extractive Industries Transparency Initiative</i> )
<b>EIU</b>	Economist Intelligence Unit
<b>FAS</b>	Service fédéral de lutte contre les monopoles ( <i>Federal Antimonopoly Service</i> )
<b>FIAC</b>	Conseil consultatif pour les investisseurs étrangers ( <i>Foreign Investors Advisory Council</i> )
<b>FIAS</b>	Service-conseil pour l'investissement étranger ( <i>Foreign Investment Advisory Service</i> )
<b>FSFM</b>	Service fédéral des marchés financiers ( <i>Federal Service for Financial Markets</i> )
<b>FTS</b>	Service fédéral des tarifs ( <i>Federal Tariff Service</i> )
<b>GNL</b>	Gaz naturel liquéfié
<b>IDE</b>	Investissement direct étranger
<b>MIC</b>	Mesures concernant les investissements et liées au commerce

<b>NADI</b>	Agence nationale pour l'investissement direct ( <i>National Agency for Direct Investment</i> )
<b>NPF</b>	Nation la plus favorisée
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>RosStat</b>	Service fédéral des statistiques
<b>SUEK</b>	Siberian Coal Energy Company
<b>TBI</b>	Traité bilatéral d'investissement
<b>TGC</b>	Producteur d'électricité territorial
<b>UAC</b>	United Aircraft Construction Corporation
<b>VTB</b>	Vneshtorgbank
<b>WAIPA</b>	Association mondiale des organismes de promotion des investissements ( <i>World Association of Investment Promotion Agencies</i> )
<b>WGC</b>	Producteur d'électricité de gros
<b>ZES</b>	Zone économique spéciale

## Synthèse

**L'** Examen 2008 de la politique d'investissement de la Fédération de Russie porte sur l'évolution des flux d'investissement et de la politique d'investissement intervenue dans le pays depuis le dernier examen publié par l'OCDE en 2006\*. Il analyse également la politique d'investissement énergétique de la Russie au regard des différents aspects du Cadre d'action pour l'investissement, et se penche enfin sur les pratiques des grandes entreprises russes en matière de responsabilité.

En 2007, les **flux d'investissements internationaux de la Russie** ont atteint les niveaux les plus élevés jamais enregistrés. Avec des flux entrants d'investissement direct étranger (IDE) de 52 milliards USD et des investissements de 46 milliards USD effectués par des entreprises russes à l'étranger, le pays se classe maintenant parmi les principaux destinataires et émetteurs d'IDE. Le stock d'IDE de la Russie a considérablement augmenté et le degré de pénétration de l'IDE se compare à celui des autres économies de marché émergentes. L'investissement entrant provient d'un nombre relativement restreint de pays partenaires et se concentre dans le secteur primaire, le secteur manufacturier et des services habituels comme le commerce. Forte de ses abondantes ressources naturelles et de son marché intérieur vaste et dynamique, la Russie est largement en mesure d'attirer davantage d'investissements étrangers. Ces dernières années, les motivations des entreprises russes qui investissent à l'étranger ont beaucoup évolué. Celles-ci entendent aujourd'hui internationaliser leurs activités et contrôler leurs chaînes de valeur. Cette orientation prise aussi bien par les entreprises d'État que les grandes entreprises privées devrait se maintenir à l'avenir.

L'évolution économique intervenue en Russie a été marquée par un renforcement du contrôle de l'État qui a entraîné des conséquences non négligeables pour les investisseurs étrangers. La nouvelle **loi sur les secteurs stratégiques** entrée en vigueur en mai 2008 définit 42 secteurs dans lesquels la prise de contrôle par des investisseurs étrangers sera soumise à l'autorisation préalable d'une commission gouvernementale spéciale. Cette loi, qui remplace les anciennes pratiques d'autorisation au coup par coup,

\* Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement : Pour une politique de l'investissement plus transparente, Paris, 2006.

marque une étape importante vers l'amélioration de la transparence et de la prévisibilité du dispositif juridique. Les secteurs couverts sont toutefois plus nombreux et les délais de notification des décisions des autorités sont plus longs que selon les pratiques exemplaires préconisées par l'OCDE, à savoir que les restrictions en matière d'investissement soient rigoureusement centrées sur les intérêts essentiels de sécurité et d'ordre public, et que les délais d'examen des dossiers et de notification des décisions soient limités. Un phénomène connexe est l'apparition de vastes conglomerats publics souvent nés de la fusion d'entreprises d'État existantes. Ces entreprises bénéficient habituellement d'une position dominante sur le marché dans leur sphère d'activité. L'ampleur et les modalités des prises de participation d'investisseurs privés et étrangers dans ces conglomerats font l'objet d'un contrôle rigoureux. Un cadre plus propice aux apports positifs du secteur privé et à la concurrence profitable serait mieux adapté à la stratégie décidée par les pouvoirs publics pour moderniser et améliorer la compétitivité de l'économie russe.

L'examen de la **politique d'investissement énergétique** de la Russie fait ressortir le caractère très contrasté de la stratégie adoptée dans le secteur de l'énergie. C'est ainsi que l'État a renforcé sa participation et son contrôle de la gestion dans les activités pétrolières et gazières en amont et le transport d'énergie, mais a par ailleurs déployé tous les efforts nécessaires à la réforme du secteur de l'électricité en recourant à un processus de dégroupage associé à la privatisation partielle des activités. La mise en œuvre d'un cadre d'action cohérent pour l'investissement énergétique est essentielle pour faire face aux besoins d'investissement considérables de la Russie dans l'énergie et surmonter les difficultés inhérentes à ce secteur, qui tiennent principalement à la volatilité des prix mondiaux de l'énergie, aux coûts irrécupérables et à la rentabilité des investissements, qui se concrétise habituellement sur le long terme. Plusieurs mesures paraissent indispensables; il s'agit notamment de maintenir l'alignement des prix intérieurs de l'énergie sur les coûts de production; de protéger les droits de propriété; d'adapter le régime d'imposition aux conditions de production et d'améliorer la transparence des procédures fiscales; enfin, de veiller à l'efficacité de la politique de concurrence et de renforcer l'indépendance des régulateurs sectoriels. La sauvegarde du rôle vital du secteur de l'énergie dans l'économie intérieure et les relations économiques extérieures de la Russie n'est pas seulement tributaire des réserves géologiques et des capacités technologiques, mais aussi d'un cadre d'action solide pour l'investissement dans l'énergie, capable d'attirer des investissements appropriés.

L'adoption de **pratiques commerciales responsables** a pris une importance grandissante dans l'évaluation du climat de l'investissement d'un pays. Comme l'ont montré les travaux de l'OCDE, la connaissance générale des normes internationales concernant la responsabilité des entreprises est

relativement faible en Russie, non seulement par comparaison avec les pays de l'OCDE mais également avec d'autres marchés émergents. La situation semble évoluer rapidement à la faveur de l'ouverture sur l'étranger des grandes entreprises russes. Des études récentes indiquent que celles-ci ont commencé à rattraper les grandes entreprises des pays de l'OCDE et des autres économies de marché émergentes. Elles publient maintenant des rapports annuels relativement détaillés et diffusent sur leur site Internet des informations concernant par exemple le respect des normes environnementales. Cependant, les grandes entreprises russes communiquent toujours peu d'informations sur l'adoption et le respect de codes de conduite et sur les systèmes de gestion mis en place pour favoriser l'éthique des affaires. La diffusion d'informations sur les pratiques commerciales responsables peut améliorer la réputation de solvabilité et de fiabilité de la Russie en tant que destinataire et source d'IDE.

L'annexe présente la synthèse des données récentes provenant d'**enquêtes comparatives réalisées auprès des entreprises au sujet du climat de l'investissement en Russie**. Malgré l'attraction croissante qu'exerce la Russie en matière d'investissement, et qu'illustre la progression des flux entrants d'IDE, de nombreux investisseurs considèrent toujours que le climat des affaires y est incertain et moins favorable que celui d'autres marchés émergents. Même si les rendements élevés attendus dans le secteur des ressources naturelles peuvent atténuer la sensibilité des gros investisseurs étrangers aux obstacles habituels à l'investissement et expliquer en partie les entrées massives d'IDE qui ont été enregistrées, les enquêtes signalent que de nombreux facteurs affectent les perceptions des investisseurs, notamment la persistance des disparités régionales au chapitre des conditions offertes aux entreprises; les difficultés rencontrées par certaines catégories d'entreprises, en particulier les PME, ainsi que par les exportateurs, pour obtenir des informations; et l'incertitude liée à la réglementation.



## *Chapitre 1*

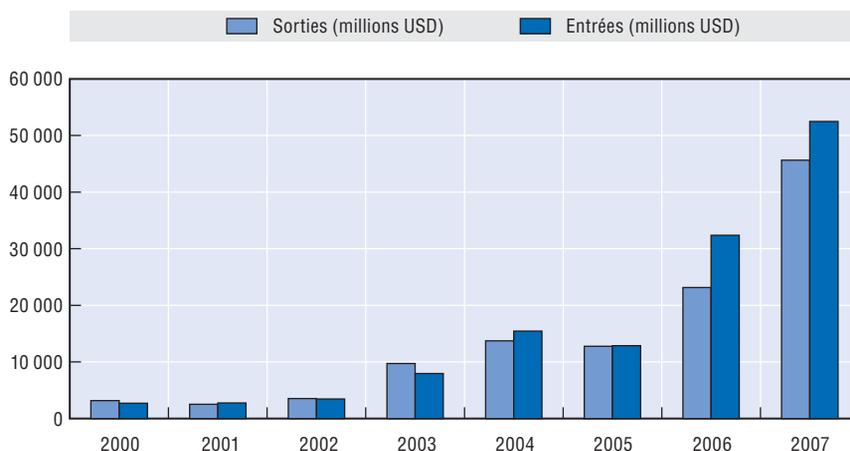
# **Évolution récente des investissements internationaux en Russie**

**E**n 2007, les entrées et sorties d'investissements internationaux en Russie ont atteint les niveaux les plus élevés jamais enregistrés, et le pays est devenu l'un des premiers émetteurs et destinataires d'investissement direct étranger (IDE) du monde. Les données de la Banque centrale indiquent qu'en 2007 les flux entrants d'IDE ont atteint 52.5 milliards USD et que les entreprises russes ont pour leur part investi 45.6 milliards USD à l'étranger. De ce fait, le degré de pénétration de l'IDE en Russie rapporté au PIB et à l'investissement global a considérablement augmenté et se compare maintenant à celui de certaines autres économies de marché émergentes. L'investissement entrant provient d'un nombre relativement faible de pays partenaires et est concentré dans le secteur primaire. Les richesses naturelles abondantes de la Russie, comme son marché intérieur vaste et dynamique, continueront d'offrir des perspectives attrayantes aux investisseurs étrangers. Les investissements russes à l'étranger devraient également progresser compte tenu des efforts déployés par les entreprises publiques et privées pour s'internationaliser et contrôler leurs chaînes de valeur.

## 1. Progrès des investissements internationaux en Russie en 2006-07

Depuis 2000, la situation économique intérieure de la Russie et sa position au regard des investissements internationaux ont remarquablement progressé. Les entrées d'investissement direct étranger augmentent depuis 2003 et depuis 2004, le pays est destinataire net d'IDE<sup>1</sup>. En 2006, l'IDE entrant a plus que doublé, et la Russie a donc affiché la position nette d'IDE la plus élevée jamais atteinte (9.2 milliards USD). En 2007, bien que les entrées d'IDE soient restées dynamiques (+62 %), la progression encore plus rapide des sorties d'IDE a ramené la position nette d'IDE de la Russie à 6.8 milliards USD (voir graphique 1.1). Les niveaux élevés de l'IDE entrant et sortant enregistrés en 2006 et en 2007 ont confirmé la prépondérance de la Russie sur la scène des investissements internationaux.

Les investissements internationaux, en Russie, présentent un certain nombre de caractéristiques particulières. Premièrement, la prépondérance de la catégorie « autres investissements », tant dans le total des sorties que des entrées (51 et 68 %, respectivement, en 2007) montre que les entreprises privées et publiques russes s'en remettent largement au financement externe, notamment parce que les marchés financiers intérieurs ne sont pas

Graphique 1.1. **Entrées et sorties d'investissement direct étranger en Russie, 2000-07**

Source : Banque centrale de Russie, *Statistiques de la balance des paiements*, avril 2008.

suffisamment développés et que l'appréciation de la devise nationale a rendu attrayant le financement externe. Deuxièmement, par rapport à de nombreux autres pays, les investissements de portefeuille (6.3 % du total des flux entrants en 2007) demeurent sous-représentés dans les investissements internationaux en Russie (voir tableau 1.1).

Tableau 1.1. **Flux d'investissements internationaux de la Russie, 2005-07**

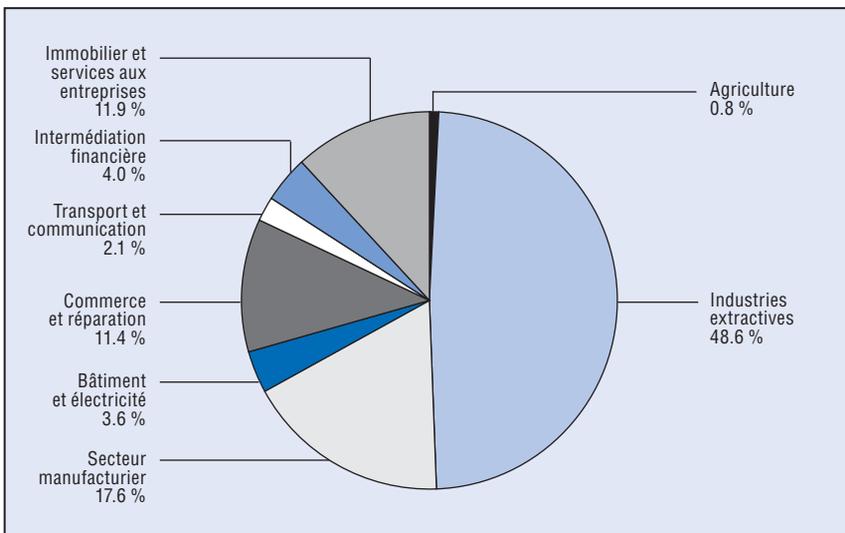
	Millions USD		
	2005	2006	2007
Total des flux sortants d'investissement	56 056	78 679	107 852
<i>Dont :</i>			
• Investissements directs	12 767	23 151	45 652
• Investissements de portefeuille	10 666	6 248	7 039
• Autres investissements	32 623	49 280	55 161
Total des flux entrants d'investissement	54 416	71 851	202 002
<i>Dont :</i>			
• Investissements directs	12 886	32 387	52 475
• Investissements de portefeuille	-828	9 124	12 729
• Autres investissements	42 358	30 340	136 798
Stock d'IDE entrant	180 313	271 590	n.d.
Stock d'IDE sortant	146 679	209 559	n.d.

Source : Banque centrale de Russie, *Statistiques de la balance des paiements*, avril 2008.

En 2007, l'investissement direct étranger dans les industries extractives a triplé par rapport à l'année précédente, ce qui a renforcé la domination du secteur primaire dans l'IDE en Russie. Toujours en 2007, le secteur

manufacturier est demeuré au deuxième rang, avec près de 18 % des entrées totales d'IDE. Bien que l'IDE dans les services financiers et les télécommunications ait également augmenté ces dernières années, des services traditionnels comme le commerce et la réparation dominent encore (voir graphique 1.2). En ce qui concerne les lieux d'implantation de l'IDE en Russie, les investissements sont fortement concentrés dans certaines régions : la ville de Moscou demeure la principale destination de l'investissement étranger (38 % de l'investissement total en 2006), devant les régions de Sakhaline (15 %) et de Moscou (moins de 10 %).

Graphique 1.2. **Entrées d'IDE en Russie : ventilation sectorielle, 2007**  
En pourcentage



Source : Service fédéral des statistiques (RosStat), février 2008.

Les flux d'IDE de la Russie proviennent d'un nombre restreint de partenaires : en 2007, la part des deux principaux investisseurs représentait plus de 68 % du stock entrant d'IDE et environ 65 % du stock sortant d'IDE (tableau 1.2). La part importante des pays du Benelux est prévisible et correspond dans une large mesure aux activités des entreprises et holdings *ad hoc* implantées par les entreprises multinationales dans ces pays pour financer leurs investissements à l'étranger. La part de certains autres grands partenaires reflète le fait qu'ils sont la source de flux revenant au pays, c'est-à-dire d'investissements réalisés par des sociétés russes qui cherchent à contourner les restrictions de la réglementation intérieure.

Tableau 1.2. **Investissement direct étranger en Russie : Ventilation géographique, 2007**

En pourcentage

	Stock entrant d'IDE	Stock sortant d'IDE
Total	100.0	100.0
<i>Dont</i> : Chypre	34.4	13.5
Pays-Bas	34.2	51.9
Luxembourg	0.7	–
Royaume-Uni	3.3	4.7
Allemagne	4.4	1.9
États-Unis	3.5	8.1
Irlande	0.4	–
France	1.5	–
Suisse	1.6	0.6
Îles Vierges	2.8	0.3
Autriche	–	0.0
Ukraine	–	0.9
Biélorus	–	4.7
Autres	13.2	13.4

Source : Service fédéral des statistiques (RosStat), février 2008.

Depuis son ouverture économique au début des années 90, la Russie investit activement à l'étranger. Le fait que tout en étant un nouvel acteur sur la scène des investissements internationaux et un pays à revenu moyen en cours de rattrapage, elle ait une position d'investisseur net à l'étranger, a suscité les interrogations<sup>2</sup>. Bien qu'ils puissent tenir en partie à la libéralisation du contrôle des capitaux, les investissements réalisés à l'étranger au cours des années 90 par les entreprises russes s'expliquent dans une large mesure par l'instabilité de la situation intérieure; la volonté d'échapper à une lourde fiscalité; les contraintes administratives; le risque d'expropriation; et la possibilité d'acquérir des actifs stratégiques à la suite des privatisations dans les anciennes républiques soviétiques.

Ces dernières années, les motivations des entreprises russes ont beaucoup évolué. La capacité financière croissante des grandes entreprises russes leur a permis d'envisager d'internationaliser leurs activités et de contrôler leurs chaînes de valeur. Depuis 2004, les actifs étrangers des 25 principales grandes entreprises russes ont plus que doublé et atteignaient 58.4 milliards USD en 2006. Quelque 65 % des investissements à l'étranger sont le fait de quatre entreprises : deux du secteur pétrolier et gazier (Loukoil et Gazprom) et deux du secteur métallurgique et minier (Severstal et Rusal)<sup>3</sup>. En 2007, les grandes entreprises privées russes ont continué d'investir fortement à l'étranger<sup>4</sup>.

Selon les données disponibles, seuls deux pays de la Communauté des États indépendants (CEI), à savoir l'Ukraine et le Bélarus, figurent parmi les dix principaux destinataires de l'IDE en provenance de la Russie. Ils représentent ensemble moins de 6 % du stock total d'IDE sortant en 2007 (tableau 1.2). Cependant, les chiffres officiels sous-estiment certainement l'investissement réel de la Russie dans la région de la CEI, étant donné que de nombreuses transactions conclues dans ces pays ne sont pas enregistrées dans la balance des paiements parce que les investissements sont réalisés par le biais d'unités extraterritoriales ou par des sociétés russes déjà présentes dans les pays de la CEI<sup>5</sup>.

## 2. Comparaison internationale des flux d'investissement direct étranger de la Russie

Malgré son entrée relativement récente sur la scène des investissements internationaux, la Russie y joue maintenant un rôle important puisqu'elle figure, depuis 2006, parmi les 25 principaux bénéficiaires d'IDE dans le monde. Par comparaison, c'est-à-dire si l'on considère la part de l'IDE par habitant et dans l'investissement intérieur, la Russie, en 2006, a dépassé la Chine (voir tableau 1.3). Toujours en 2006, le degré de pénétration de l'IDE, mesuré en tant que ratio stock entrant d'IDE/PIB, est toutefois demeuré plus bas en Russie (9.5 %) qu'au Brésil (20.1 %) et, surtout, qu'en Chine (25.7 %). Selon les premières données pour 2007, les entrées d'investissements internationaux de la Russie dépassent toujours celles du Brésil et de l'Inde mais sont encore largement inférieures à celles comptabilisées par la Chine<sup>6</sup>.

Tableau 1.3. Indicateurs de l'IDE dans les pays du groupe BRIC, 2006

Indicateur	B Brésil	R Russie	I Inde	C Chine
Entrées d'IDE (milliards USD)	18.8	28.7	17.5	78.1
Sorties d'IDE (milliards USD)	28.2	18.0	9.0	17.8
Stock d'IDE entrant (milliards USD)	214.3	93.9	67.7	699.5
Stock d'IDE sortant (milliards USD)	107.5	75.2	21.1	82.3
Entrées d'IDE par habitant (USD)	102	201	16	60
Entrées d'IDE en pourcentage de l'investissement fixe brut (%)	10.5	16.3	6.4	6.8
Stock d'IDE entrant par habitant (USD)	1 160	660	60	530
Stock d'IDE en pourcentage du PIB (%)				
● IDE entrant	20.1	9.5	7.3	25.7
● IDE sortant	10.1	7.6	2.3	3.0
Ratio stock d'IDE sortant/stock d'IDE entrant (%)	50	80	31	12

Source : EIU (2007), *World Investment Prospects to 2011: Foreign Direct Investment and the Challenge of Political Risk*, septembre 2007.

On l'a vu, l'émergence de la Russie comme investisseur à l'étranger a été plus précoce que celle d'autres pays. Dès 2003, la Russie se classait au troisième rang des marchés émergents pour ses investissements à l'étranger

(après Hong-Kong, Chine, et Singapour) et ce, malgré le fait qu'il s'y exerçait encore un contrôle des mouvements de capitaux. Même si l'augmentation des investissements à l'étranger n'a reçu que très récemment<sup>7</sup> un soutien public officiel comparable au programme chinois « Go Global »<sup>8</sup>, le stock d'IDE sortant demeure important dans l'absolu et en tant que part du PIB. Le ratio stock d'IDE sortant/stock d'IDE entrant (80 %) est élevé comparativement aux trois autres pays, et en particulier la Chine (12 %) (tableau 1.3).

### 3. Capacité d'attirer l'investissement étranger

La Russie a attiré l'IDE grâce à des politiques macroéconomiques prudentes ayant permis de dégager un excédent du budget de l'État; à la baisse du chômage; à l'augmentation du revenu par habitant; au remboursement de la dette extérieure; et à l'augmentation substantielle des réserves de change. La tendance à la hausse des flux d'investissements internationaux de la Russie devrait se maintenir à moyen terme, soutenue notamment par un ambitieux programme d'investissements infrastructurels et les emprunts contractés à l'étranger par les entreprises russes.

Malgré l'augmentation impressionnante des entrées d'IDE, la capacité d'attirer davantage d'investissements est loin d'être entièrement exploitée. Il y a peu de temps encore, l'investissement intérieur stagnait et la part de l'investissement public et privé dans le PIB (18.9 % en moyenne pendant la période 2000-05) était largement inférieure à celle observée dans les pays les plus développés et les économies émergentes. Ces résultats formaient un contraste saisissant avec l'objectif de diversification économique annoncé par les pouvoirs publics et la nécessité de moderniser des infrastructures désuètes et en voie de dégradation. En 2006, la progression de l'investissement fixe a commencé (elle a été de 13.5 %) pour s'accélérer en 2007 (21 %). Les autorités russes ont lancé un ambitieux programme d'investissements en faveur du développement des infrastructures, financé en partie par le Fonds pour l'investissement et la Banque de développement récemment créés (voir l'encadré 1.1). Bien que ces nouvelles initiatives soient principalement tributaires du financement public, la participation d'investisseurs privés et étrangers est également envisagée et considérée comme nécessaire non seulement du point de vue financier mais aussi pour assurer la viabilité technologique des projets.

Compte tenu de l'évolution récente, on peut qualifier de modestes les prévisions à court terme concernant l'investissement de la Russie à l'étranger (25 milliards USD par année entre 2007 et 2011, soit 10 % du PIB)<sup>9</sup>. Les principaux secteurs visés devraient toutefois demeurer sensiblement les mêmes qu'actuellement, à savoir l'énergie, la métallurgie et le secteur manufacturier. Les principaux acteurs seront les mêmes, à savoir les grandes

### Encadré 1.1. **Nouvelles sources de financement public pour les investissements infrastructurels**

En avril 2007, les nouvelles règles applicables au budget fédéral triennal pour la période 2008-10 étaient approuvées dans le but d'améliorer la transparence ainsi que la stabilité et la planification à long terme. Ces nouvelles règles ont également été introduites pour utiliser les économies résultant de la manne énergétique. À compter de 2008, le Fonds de stabilisation, qui perçoit les taxes pétrolières et les droits de douane sur les exportations de pétrole, recueillera également les recettes fiscales provenant du gaz naturel et les droits de douane sur les exportations de gaz lorsque le prix de ce dernier dépassera un certain niveau. En février 2008, le Fonds de stabilisation a été scindé pour former le Fonds de réserve et le Fonds pour le bien-être national.

Le *Fonds de réserve* doit être maintenu à un niveau correspondant à 10 % du PIB, et les fonds disponibles au-delà de cette limite seront versés au Fonds pour le bien-être national. Les actifs du Fonds de réserve seront investis dans des obligations d'État de grande qualité et ceux du Fonds pour le bien-être national, dans des actifs plus diversifiés. Avant 2008, année d'entrée en vigueur de ces nouvelles règles, 300 milliards RUB ont été retirés du Fonds de stabilisation pour alimenter des organismes publics de développement en place ou nouvellement créés : le Fonds pour l'investissement, la Banque de développement et la Société russe de capital-risque, qui devront financer des projets infrastructurels et de haute technologie en coopération avec le secteur privé, qui apportera également son concours financier.

Le *Fonds pour l'investissement* a été créé en 2006 pour appuyer des partenariats public-privé, en particulier dans le secteur des infrastructures. Plusieurs projets importants ont été approuvés dans les transports, le raffinage du pétrole, les eaux et le développement régional, pour une valeur totale de 870 milliards RUB. Le Fonds est placé sous la tutelle du ministère du Développement régional.

La *Banque de développement* a été créée en mai 2007 à la suite de la restructuration de la banque d'État Vneshekonombank, par un financement public de 650 milliards RUB. Son rôle consistera à favoriser et à financer l'innovation, les exportations et le développement des infrastructures; encourager les activités des petites et moyennes entreprises; fournir des garanties à l'exportation; et participer à la plupart des projets d'investissement de l'État. Ce nouvel organisme financier ne sera pas placé sous la tutelle de la banque centrale et son conseil de surveillance sera présidé par le Premier ministre.

### Encadré 1.1. **Nouvelles sources de financement public pour les investissements infrastructurels** (suite)

La Société russe de capital-risque a été créée en 2007 par le ministère du Développement économique et du Commerce et a été dotée par l'État d'une enveloppe qui sera complétée par un apport à peu près équivalent d'investisseurs privés. Elle a pour objectif de contribuer au développement technologique et à la création d'une économie tirée par l'innovation en accordant du financement à des entreprises novatrices, y compris des entreprises à participation étrangère.

Enfin, l'accroissement rapide des investissements en Russie a également été stimulé par les programmes de priorité nationale financés à même le budget fédéral, en particulier le programme pour l'habitation, et par des dispositifs déjà existants, comme les taux d'intérêts subventionnés pour le développement des infrastructures dans les zones économiques spéciales. Les investissements réalisés dans le cadre des Jeux olympiques d'hiver de 2014 seront également financés majoritairement par l'État.

entreprises d'État (Gazprom et Rosneft) et les grandes entreprises privées comme Severstal, Norilsk Nickel et Evraz. La région de la CEI demeurera une destination importante, mais les entreprises russes devraient renforcer leur présence ailleurs, et notamment en Afrique.

Certains risques pourraient peser sur le dynamisme de la croissance économique et des investissements de la Russie. Le principal danger extérieur serait le recul sensible des prix de l'énergie, qui aurait inévitablement des conséquences néfastes, en particulier pour les capacités de financement public. Le programme d'investissements de la Russie pourrait également être mis à mal par les goulets d'étranglement internes, en particulier la pénurie de main-d'œuvre, et le manque de compétences spécifiques, éléments aggravants qui ont déjà affecté certains projets engagés par des investisseurs locaux et étrangers. Cependant, les pires obstacles à l'investissement intérieur et étranger, en Russie, sont essentiellement imputables à l'action publique, et notamment à l'importante ingérence de l'État dans les activités économiques et à l'incertitude générée par le report des réformes nécessaires de l'administration et de la réglementation.

La plupart des investisseurs étrangers considèrent que les abondantes ressources naturelles de la Russie et son marché intérieur vaste et dynamique offrent des perspectives intéressantes de rentabilité concurrentielle des investissements. Par exemple, d'après les résultats de l'enquête de la CNUCED sur les perspectives de l'IDE, la Fédération de Russie se classe au quatrième rang (après la Chine, l'Inde et les États-Unis) parmi les endroits qui attirent le

plus l'IDE pendant la période 2007-08<sup>10</sup>. Selon d'autres études de perspectives, la Russie devrait attirer, pendant la période comprise entre 2007 et 2011, des montants considérables d'IDE (plus de 2 % du total mondial), avec des entrées annuelles d'IDE supérieures à celles du Brésil et de l'Inde, mais toujours beaucoup plus faibles que la Chine. Si ces estimations se confirment, la Russie devrait améliorer considérablement son classement international et se situer au 13<sup>e</sup> rang mondial parmi les principaux destinataires d'IDE au cours des cinq prochaines années.

## Notes

1. Les estimations de la valeur totale et de la composition des flux entrants et sortants d'investissements internationaux de la Russie, qui émanent des deux principales sources de données sur l'IDE qui existent en Russie, divergent toujours en raison des méthodes statistiques différentes qui sont utilisées. En effet, contrairement au Service fédéral des statistiques (RosStat), la Banque centrale de Russie (BCR) prend en compte, dans le calcul de l'investissement direct, les bénéfiques réinvestis des filiales étrangères. D'autres éléments sont considérés comme des prêts à long terme par le Service fédéral des statistiques mais comme des investissements directs et des investissements de portefeuille par la Banque centrale de Russie. Seul le Service fédéral des statistiques présente une ventilation géographique et sectorielle des investissements internationaux.
2. Kalotay, K. (2007), « Russian Transnationals and International Investment Paradigm », *Research In International Business and Finance* (2007).
3. Enquête auprès d'entreprises multinationales russes; École de gestion de Skolkovo, Moscou; et université Columbia, *Program on International Investment (CPII)*, Moscou-New York, décembre 2007.
4. Le plus gros investissement réalisé jusqu'ici par une entreprise russe est l'acquisition par l'entreprise privée russe Norislk de l'entreprise canadienne LionOre pour un montant de 6.2 milliards USD.
5. Vahtra, P. (2006), « Expansion or Exodus? Trends and Developments in Foreign Investment of Russia's Largest Industrial Enterprises », Pan-European Institute, 1/2006, consultable sur le site suivant : [www.tukk.fi/pei/pub](http://www.tukk.fi/pei/pub).
6. CNUCED, note d'information sur l'investissement n° 1/2008.
7. « Medvedev urges push to invest in foreign companies », in *Financial Times*, 1<sup>er</sup> février 2008.
8. Karl P. Sauvart (2006), « Inward and Outward FDI and the BRICs », p. 243, in Subhash C. Jain, dir. publ., *Emerging Economies and the Transformation of International Business – Brazil, Russia, India and China*, Edward Elgar, 2006.
9. EIU (2007), « World Investment Prospects to 2011: Foreign Direct Investment and the Challenge of Political Risk », septembre 2007.
10. CNUCED (2007), *World Investment Report 2007* (rapport sur l'investissement dans le monde), p. 30; New York/Genève 2007.

## *Chapitre 2*

### **Secteurs et entreprises stratégiques en Russie**

L' évolution économique intervenue en Russie s'est caractérisée par un renforcement du contrôle de l'État qui entraîne des conséquences non négligeables pour les investisseurs étrangers. La loi sur les secteurs stratégiques adoptée récemment précise les secteurs dans lesquels les prises de contrôle d'investisseurs étrangers devront faire l'objet d'une autorisation gouvernementale préalable. La loi remplace les autorisations au cas par cas, et vise à améliorer la transparence et la prévisibilité pour les investisseurs étrangers. Elle couvre toutefois davantage de secteurs et prévoit un délai plus long pour la notification des décisions gouvernementales, se démarquant ainsi des recommandations sur les pratiques optimales formulées par l'OCDE, qui demande que les restrictions à l'investissement soient rigoureusement centrées sur les intérêts essentiels de sécurité et d'ordre public et que les délais de notification des décisions gouvernementales aux demandeurs soient plus courts.

Un autre phénomène lié à cette évolution est l'émergence de grands conglomérats publics souvent issus de la fusion d'entreprises d'État existantes. Ces nouvelles entreprises bénéficient habituellement d'une position dominante sur le marché dans leur sphère d'activité. L'étendue et les modalités des prises de participation d'investisseurs privés et étrangers, dans ces conglomérats, font l'objet d'un contrôle rigoureux. Un cadre plus propice aux apports positifs du secteur privé et à la concurrence profitable serait mieux adapté à la stratégie décidée par les pouvoirs publics pour moderniser et améliorer la compétitivité de l'économie russe.

## 1. La loi sur les secteurs stratégiques

Dans son message annuel d'avril 2005, le président Poutine a invité le gouvernement à mettre au point un texte de loi clarifiant les conditions de la prise de participation étrangère dans des secteurs stratégiques. Le projet de loi a, dans un premier temps, été soumis à la Douma en juillet 2007, mais a été retiré par le gouvernement après la première lecture. Le gouvernement russe désigné en septembre 2007 a présenté un nouveau projet de loi qui a été adopté par la Douma, puis par le Conseil fédéral en mars 2008. La loi a été signée par le président Poutine le 5 mai 2008.

Si on la compare au projet initial présenté en 2007, la version définitive de la loi fédérale sur les « procédures liées à l'investissement étranger dans les entreprises commerciales revêtant une importance stratégique pour la

défense nationale et la sécurité de l'État » couvre un plus grand nombre de secteurs (42 contre 39 au départ) et prévoit des conditions plus restrictives à l'égard de la participation étrangère aux activités d'exploration et d'exploitation des ressources du sous-sol. En outre, la version définitive décrit de façon plus détaillée la documentation et les renseignements qui doivent être fournis par les demandeurs et le rôle des organismes publics intervenant dans les procédures d'autorisation.

Le texte de loi de 2008 établit expressément que ses dispositions ne s'appliquent pas de manière rétroactive. Les investisseurs étrangers ayant acquis 5 % des actions d'entreprises commerciales stratégiques ou davantage avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale doivent toutefois fournir certains renseignements à l'organisme public compétent. Ces renseignements doivent être présentés dans les 180 jours suivant la date de prise d'effet du nouveau texte de loi.

Les 42 secteurs énumérés dans la nouvelle loi peuvent être groupés dans les catégories suivantes :

- Activités hydro-météorologiques et géophysiques.
- Activités comportant l'utilisation d'agents pathogènes ou de maladies infectieuses.
- Activités comportant l'utilisation de matériaux ou déchets nucléaires ou radioactifs, y compris la recherche, la conception de matériel, la construction et l'exploitation de centrales nucléaires; et l'extraction et le traitement d'uranium et de substances radioactives.
- Activités liées au matériel de codage et de cryptographie et aux dispositifs électroniques utilisés pour la réception confidentielle de renseignements.
- La conception, la fabrication, l'entretien, la vente et l'utilisation de systèmes d'armes et d'armes, de munitions, d'explosifs et de matériel de technologie militaires.
- Technologies et activités spatiales.
- Conception, essai, fabrication et maintenance de biens et de technologies aéronautiques, y compris à double usage; activités liées à la sécurité de l'aviation.
- Radiodiffusion couvrant le territoire habité par la moitié ou plus de la population totale de la Fédération de Russie.
- Production, services et commerce dans les secteurs couverts par la législation fédérale sur les monopoles naturels (à l'exclusion de l'électricité, du chauffage urbain et des services postaux).
- Activités menées par des entreprises figurant dans le registre prévu par la loi fédérale sur la protection de la concurrence et détenant une position

dominante sur le territoire de la Fédération de Russie dans le secteur des services de télécommunications (à l'exclusion des fournisseurs d'accès Internet).

- Fabrication et vente de métaux et d'alliages utilisés pour la fabrication d'armes et de technologie militaire (si la société cible occupe une position dominante dans ces sphères d'activité).
- Exploration géologique du sous-sol et/ou prospection en vue de l'extraction de minéraux dans les sous-sols d'importance fédérale.
- Exploitation de ressources biologiques marines (pêcheries).
- Services d'impression fournis par des entreprises imprimant 200 millions de listes ou plus par mois; activités d'édition et de publication (portant sur un million d'exemplaires ou plus).

Le contrôle étranger d'entreprises russes engagées dans l'une des activités susmentionnées doit faire l'objet d'une autorisation préalable. Le contrôle étranger s'entend du fait de posséder la moitié ou plus des actions assorties d'un droit de vote et donnant la possibilité à des entreprises étrangères de désigner la moitié ou plus des membres de l'organe de direction de la nouvelle entreprise commerciale. Dans le cas de sociétés engagées dans l'exploration géologique des ressources du sous-sol et/ou la prospection et l'extraction de minéraux dans les gisements du sous-sol d'importance fédérale, le contrôle étranger correspond à 10 % et plus du total des actions. Si la transaction proposée concerne une entreprise d'État étrangère, des organisations internationales et des sociétés placées sous leur contrôle, le seuil de participation nécessitant l'approbation préalable du gouvernement est de 25 % du capital des sociétés actives dans les secteurs stratégiques et de 5 % du capital des sociétés engagées dans l'exploration géologique du sous-sol et/ou la prospection et l'extraction des minéraux contenus dans les gisements du sous-sol d'importance fédérale. Les entreprises russes dont l'État détient plus de la moitié du capital ne sont pas soumises à la nouvelle loi et ne sont donc pas tenues de demander une autorisation préalable, sauf si l'investisseur étranger est un État étranger ou une organisation internationale, ou si la transaction concerne des sous-sols d'importance fédérale.

Le processus d'autorisation se déroule en plusieurs étapes successives :

- Présentation de la demande des investisseurs étrangers à « l'organisme compétent » : la demande doit contenir entre autres des détails concernant les principales activités des investisseurs étrangers au cours des deux années ayant précédé la demande; une ébauche de plan d'action de la nouvelle entreprise stratégique et des renseignements sur la répartition des actions. L'organisme public a 14 jours pour enregistrer et examiner la demande. Il dispose ensuite d'un délai de trois jours pour informer le demandeur que la transaction n'est pas réputée entraîner la détention d'un

contrôle sur des entreprises stratégiques. Dans les autres cas, l'organisme public a 30 jours pour faire connaître et transmettre la demande à la Commission gouvernementale de contrôle des investissements étrangers (ci-après la Commission) et au Service fédéral de sécurité.

- Le Service fédéral de sécurité dispose de 20 jours pour décider si la transaction proposée représente une menace pour la défense et la sécurité du pays.
- La Commission, présidée par le Premier ministre, a trois mois pour autoriser ou rejeter la demande. Dans certains cas, ce délai peut être prorogé de trois mois.
- Une transaction n'est pas réputée approuvée tant que l'organisme compétent n'a pas donné son consentement exprès.

Les procédures d'autorisation peuvent en conséquence nécessiter quatre mois au minimum et jusqu'à sept au maximum. La loi dispose que les décisions et les mesures prises par les organismes publics, ou encore leur absence, peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux. Un refus d'autorisation de la Commission peut donner lieu à un recours devant la Cour suprême d'arbitrage de la Fédération de Russie. La loi aborde la question de la confidentialité des renseignements fournis pour les besoins de la demande et prévoit que les éventuels dommages causés par la divulgation de ces renseignements sont sanctionnés conformément aux « procédures prescrites par la législation de la Fédération de Russie ».

Du fait qu'elle clarifie les conditions qui régissent les prises de participation d'investisseurs étrangers dans des secteurs dits stratégiques, la nouvelle loi atteint son objectif principal, qui est de remplacer les anciennes pratiques d'autorisation au cas par cas et d'améliorer la transparence et la prévisibilité de l'action publique. Les investisseurs étrangers apprécient également le fait que la loi ne sera pas appliquée de manière rétroactive. Plusieurs dispositions de la nouvelle loi suscitent toutefois des préoccupations. Le principal reproche formulé tient au fait qu'elle s'applique à un grand nombre de secteurs et, partant, va largement au-delà des sphères d'activité habituellement couvertes par des considérations liées aux intérêts essentiels en matière de sécurité. En particulier, le fait d'inclure les monopoles naturels dans les « secteurs stratégiques » signifie que la mainmise de l'État s'étend sur de larges pans de l'économie russe<sup>1</sup>. On peut également s'interroger sur la justification, du point de vue économique, des limites strictes imposées à la participation étrangère aux activités de prospection des ressources géologiques du sous-sol et d'extraction des minéraux des gisements du sous-sol d'importance fédérale, étant donné que ces restrictions risquent d'aggraver la situation, en particulier dans les activités pétrolières et gazières en amont, qui sont actuellement confrontées à des conditions

d'exploitation difficiles et s'efforcent de faire face aux pressions croissantes de la demande intérieure et internationale. Le délai de quatre à sept mois prévu pour la notification des décisions gouvernementales aux demandeurs est supérieur à celui des procédures d'autorisation habituellement suivies dans les pays de l'OCDE.

On a vu précédemment que les transactions entre des entreprises privées étrangères et des entreprises russes majoritairement contrôlées par l'État ne relèvent pas de la nouvelle loi sur les secteurs stratégiques. Cela confirme la situation spéciale des entreprises « stratégiques » dans lesquelles l'État entend conserver la majorité des actions et qui sont considérées comme des éléments centraux de sa stratégie économique (voir ci-dessous).

On ignore encore quelles seront les modalités d'application de la nouvelle loi et son impact sur les investissements étrangers. À cet égard, les études réalisées dans le cadre du projet de l'OCDE intitulé « Liberté d'investissement, sécurité nationale et secteurs "stratégiques" »<sup>2</sup>, auquel la Russie a participé, sont particulièrement intéressants. L'échange d'expériences et d'informations entre les pays participants a montré que si les dispositions juridiques et les pratiques en matière de réglementation diffèrent entre les pays, trois principes concernant les moyens d'action engagés par les pouvoirs publics pour assurer les intérêts essentiels en matière de sécurité recueillent une forte adhésion : i) la transparence et la prévisibilité des procédures d'examen des investissements; ii) la proportionnalité, à savoir que les restrictions à l'investissement ne sont pas plus sévères ou discriminatoires qu'il ne le faut pour atteindre les objectifs de sécurité et ne font pas double emploi avec d'autres règles mieux adaptées; et iii) la reddition de comptes des autorités chargées de la mise en œuvre, et notamment la publication de rapports et de procédures de supervision parlementaire, de contrôle juridictionnel et d'évaluation périodique d'impact.

## 2. Entreprises stratégiques

Bien que le secteur privé représente la majeure partie du PIB de la Russie<sup>3</sup>, la participation de l'État est toujours importante et se concentre dans les grandes entreprises d'État. La plupart de ces conglomérats ont été créés lors de la fusion des entreprises en place, dont certaines avaient déjà le statut d'entreprises « stratégiques » aux termes du Décret du président de la Fédération de Russie sur l'adoption de la liste des entreprises stratégiques (décret n° 1009 du 4 août 2004). Ces entreprises jouissent habituellement d'une position dominante sur le marché intérieur dans leur sphère d'activité. Les autorités les considèrent comme étant le principal instrument de leur stratégie de modernisation en vue d'améliorer la compétitivité internationale de la Russie dans certains secteurs. Leur statut d'entreprise d'État stratégique

empêche la privatisation de ces entreprises tout en leur permettant d'obtenir du financement au titre du budget fédéral et, dans certains cas, de recevoir aussi du financement privé. L'investissement étranger dans ces entreprises n'est pas interdit mais l'État doit conserver une participation majoritaire. Certains de ces conglomérats sont incités à investir à l'étranger ou à conclure des partenariats avec des associés du secteur privé dans le cadre de leur stratégie de modernisation.

Comme le montre le tableau 2.1, nombreux sont les secteurs dans lesquels l'État entend conserver sa mainmise, et en particulier en matière de flux entrants et sortants d'investissement étranger. Aux secteurs de l'énergie et de l'aéronautique s'ajoutent la construction navale, la construction automobile, la banque et l'exploitation forestière. C'est donc dire qu'un nombre restreint de secteurs échappent complètement au contrôle de l'État<sup>4</sup>.

En raison de son rôle vital dans l'économie russe, **l'énergie** est le premier secteur dans lequel la nouvelle orientation a été mise en œuvre. La participation majoritaire de l'État a été imposée pour les deux principaux producteurs d'énergie et leur position dominante sur le marché intérieur a été renforcée. Dans le secteur gazier, l'État a accru sa participation dans Gazprom afin d'en obtenir le contrôle en 2005 et a ouvert les 49 % restants du capital à d'autres investisseurs en 2006. Lors de son introduction en bourse, Gazprom a attiré des capitaux considérables et est ainsi devenue l'une des plus grandes entreprises mondiales en termes de capitalisation boursière (270 milliards USD en 2006). Parallèlement, Gazprom a renforcé sa domination sur le marché intérieur du gaz par le biais de sa présence dans des entreprises de production indépendantes russes, comme Novatek, Northgaz et Itera. En 2006-07, Gazprom a pris le contrôle de projets énergétiques dans lesquels des investisseurs étrangers avaient auparavant détenu des participations majoritaires, notamment Sakahline 2.

La stratégie d'acquisition active de Gazprom tant sur le marché intérieur qu'à l'étranger, qui est largement financée par des emprunts extérieurs, se déploie bien au-delà de ses activités centrales. Dans le cadre de sa politique de diversification, Gazprom a pris des participations dans des entreprises pétrolières russes (76 % de Sibneft et 37 % de Slavneft en 2005) et des entreprises d'électricité (Mosenergo, le principal producteur d'électricité de la région de Moscou) et a récemment conclu un accord de coentreprise avec SUEK, l'une des principales entreprises d'extraction du charbon de Russie. Gazprom est également le principal exploitant mondial d'un réseau de transport du gaz naturel et a vu son monopole sur les exportations de gaz confirmé par la législation en 2006.

Ces dernières années, Gazprom a intensifié ses investissements à l'étranger : à son engagement solide dans les activités en amont et en aval sur

Tableau 2.1. **Entreprises stratégiques**

Secteur	Entreprise de tutelle	Profil	Ouverture aux investissements étrangers
Gaz	Gazprom	<p>Créée en 1989 pour succéder au ministère du Pétrole et du Gaz, et partiellement privatisée en 1993; Gazprom représente aujourd'hui la troisième capitalisation boursière au monde. Jusqu'en 2004, l'État détenait une participation de 38.7 % et la participation étrangère était limitée à 9 %; en 2005, la participation de l'État a été augmentée à 50.01 % et la participation étrangère a été plafonnée.</p> <p>Stratégie d'acquisition active en Russie dans les secteurs suivants : <i>i</i>) sa sphère d'activité principale, par le biais de l'acquisition d'entreprises russes (par exemple, Novatek, le plus gros producteur indépendant de gaz de Russie) et d'un engagement accru dans des projets comportant une participation étrangère (Sakhaline 1 et 2; gisement Kovykta); <i>ii</i>) des activités connexes, en vue d'exercer un contrôle sur sa chaîne de valeur (distribution et construction de pipelines) et <i>iii</i>) d'autres activités menées dans le but de poursuivre sa diversification (électricité, pétrole, charbon).</p>	<p>Participation étrangère : E.ON, le principal actionnaire étranger, détient une participation de 6.5 %.</p> <p>Investissement à l'étranger : activités en amont (Turkménistan) et en aval (Ukraine, Bélarus, États baltes); coentreprises et partenariats avec des entreprises de commercialisation et de distribution de l'UE (Wingas, GDF, MOL); Chine.</p>
Pétrole	Rosneft (entreprise stratégique nationale)	<p>Entreprise autrefois détenue à 100 % par l'État; en 2006, la participation de l'État a été réduite à la suite de son introduction en bourse, qui lui a permis de lever 10.4 milliards USD; 40 % des actions émises ont été achetées par des investisseurs russes dont l'identité n'est pas révélée.</p> <p>L'acquisition par Rosneft de Yuganskneftegaz (30 milliards USD) a été financée par des emprunts extérieurs. L'État doit conserver 75 % des actions de Rosneft.</p>	<p>Participation étrangère (à la suite de l'introduction en bourse de 2006) : 21 % des actions émises ont été acquises par BP, la China National Petroleum Company et Petronas et le reste, par des investisseurs dans le cadre d'investissements de portefeuille.</p> <p>Investissement à l'étranger : participation dans des entreprises étrangères en amont (Algérie, Colombie, Kazakhstan, Chine).</p>
Transport d'énergie	Transneft Transnefteproduct Gazprom	<p>Cette entreprise est détenue à 100 % par l'État; des pourparlers sont en cours en vue d'une éventuelle fusion de Transneft et de Transnefteproduct; Gazprom contrôle la construction de pipelines et les transports liés au volet exportations.</p> <p>L'objectif visé est de développer les ports russes et d'accroître la capacité des terminaux afin de pouvoir éviter d'emprunter des itinéraires traversant d'autres pays.</p>	

Tableau 2.1. **Entreprises stratégiques** (suite)

Secteur	Entreprise de tutelle	Profil	Ouverture aux investissements étrangers
Électricité	RAO-UES	Au départ le monopole d'État russe du secteur de l'électricité, cette entreprise a été scindée en 2007 en entreprises régionales de production d'électricité afin de favoriser la concurrence. L'État détient l'équivalent de 52.7 % de son capital.	Participation étrangère : ouverture de plusieurs entreprises régionales de production d'électricité aux investisseurs privés et étrangers. Investissement à l'étranger : principalement dans la CEI par le biais de filiales ou de participations dans le secteur de l'électricité (Géorgie, Arménie, Moldova, Ukraine, Bélarus).
Énergie nucléaire	Rosatom	Cette entreprise, détenue à 100 % par l'État, contrôle les centrales nucléaires implantées en Russie.	
Matériel pour l'énergie nucléaire	Atomenergoprom (entreprise stratégique nationale)	Entreprise de tutelle créée par le biais de la fusion d'entreprises en place dans lesquelles l'État détenait une participation. Elle contrôle des entreprises d'extraction d'uranium, de production de combustible, de production d'électricité et de construction de centrales nucléaires en Russie et à l'étranger. En tant qu'entreprise stratégique d'État, elle ne peut pas être privatisée et doit rester sous le contrôle de l'État.	
Matériel militaire et stratégique	Russian Technologies (entreprise stratégique nationale)	Anciennement appelée Rosoboronexport, cette entreprise est devenue en octobre 2007 une entreprise stratégique d'État sous le nom de Russian Technologies, avec pour mandat de prendre la direction des activités de modernisation et de développement de l'industrie lourde russe. Elle contrôle RusSpetsStal (sidérurgiste spécialisé) et AvtoVAZ (principal constructeur automobile russe).	Investissement à l'étranger : actionnaire majoritaire (66 % des actions) de VSMPO-Avisma (premier producteur mondial de titane).
Aéronautique	United Aircraft Corporation (UAC) (entreprise stratégique nationale)	Créée en 2006 lors de la fusion des principaux constructeurs russes, notamment Ilyushin, Irkut, MIG, Sukhoi, Tupolev et Yakovlev. L'État doit rester l'actionnaire majoritaire (75 % des actions) et la participation étrangère est limitée à l'aviation civile et de transport. L'objectif visé est de faire de la Russie le troisième transporteur aérien civil mondial et d'augmenter sa part de marché, qui est de 1 %, pour la porter à plus 10 %.	Investissement étranger : acquisition d'une participation de 25 % plus une action dans la division aéronautique civile de Sukhoi par une filiale de la société italienne Finmeccanica. Investissement à l'étranger : un partenariat avec Airbus et Boeing est à l'étude.
Construction navale	Sovkomflot (entreprise stratégique nationale)	Entreprise née de la fusion de Novoship et de Sovkomflot afin de former l'une des plus grandes entreprises de construction navale du monde. Cette entreprise stratégique ne peut pas être privatisée.	

Tableau 2.1. **Entreprises stratégiques** (suite)

Secteur	Entreprise de tutelle	Profil	Ouverture aux investissements étrangers
Automobile	Rosoboronexport	En 2005, Rosoboronexport, l'exportateur d'armes russe, a fait l'acquisition d'AvtoVAZ, principal constructeur automobile russe, qui détient de la majeure partie de la production sur le marché intérieur; cette part est toutefois en déclin.	En dépit des exigences relatives au contenu local, des producteurs/assembleurs automobiles étrangers sont présents en Russie.
Secteur bancaire	Sberbank, Vneshtorgbank (VTB) Gazprombank Bank Moskv	En 2006, les quatre plus grandes banques contrôlées par l'État représentaient 41 % des actifs du secteur bancaire russe. La participation de l'État s'est progressivement amenuisée (Sberbank : 58 %; VTB : 77.5 %) mais une participation majoritaire de l'État (51 %) devra être conservée à l'avenir.  Dans le cadre d'un accord de l'OMC toujours à l'étude, la Russie envisage de limiter à 50 % la participation étrangère dans le secteur bancaire national.	Investissement étranger : participation étrangère par le biais de deux introductions en bourse en 2007 (Sberbank a levé 6 milliards USD et VTB, 8 milliards USD).
	Banque de développement	Créée en 2007 à la suite de la restructuration de la Vneshekonombank (la banque détenue par l'État qui contrôle les remboursements de la dette extérieure de la Russie) en tant qu'établissement financier spécial non soumis à la surveillance de la Banque centrale. Elle fournit des services de promotion de l'innovation et des exportations et de développement des infrastructures. Le capital initial a progressé par le biais du financement au titre du budget de l'État (650 milliards RUB). La banque prévoit d'attirer des apports d'investisseurs privés et étrangers.	Investissement à l'étranger : acquisitions dans le secteur bancaire (Biélarus, Ukraine, Kazakhstan) et d'autres secteurs (VTB a acquis 5 % d'EADS, constructeur européen d'aéronefs).
Télécommunications	Svyazinvest	Cette holding contrôlée par l'État détient une participation majoritaire dans les sept opérateurs régionaux de téléphonie fixe ainsi que dans Rostelcom, qui détient un monopole pour les appels longue distance en Russie et les appels internationaux. Sa privatisation est à l'étude mais l'État devrait conserver une participation majoritaire. (la téléphonie mobile est presque entièrement privatisée en Russie).	Investissement étranger : l'entrée d'investisseurs locaux (Comstar) et la participation étrangère seront sans doute autorisées.
Radiodiffusion	ORT, TV Channel, NTV	ORT et TV Channel sont des entreprises d'État; NTV a été acquise par Gazprom.	
Nanotechnologies	Rosnanotekh (entreprise stratégique d'État)	Cette entreprise a été créée en juillet 2007 afin de financer des projets de nanotechnologie, et l'éducation et la formation dans ce secteur; le capital initial provient du budget de l'État.	

Tableau 2.1. **Entreprises stratégiques** (suite)

Secteur	Entreprise de tutelle	Profil	Ouverture aux investissements étrangers
Santé, habitation, éducation et agriculture	Projets prioritaires nationaux	Le fonds du budget fédéral pour les quatre programmes prioritaires s'établissait à 135 millions RUB en 2006 et à 206 millions RUB en 2007. Dans le cadre des programmes de santé et d'éducation, les fonds disponibles servent principalement à augmenter les salaires; dans celui du programme d'habitation, à financer la construction et dans celui de l'agriculture, au soutien des taux d'intérêts.	
Secteur forestier et secteur du bois		Les forêts ne peuvent pas être détenues par des investisseurs étrangers. L'augmentation des droits sur les exportations de bois brut vise à encourager le développement des secteurs de la transformation du bois en Russie.	
Pêcheries		En 2007, il a été proposé que les quotas de pêche soient accordés en priorité aux entreprises de transformation locales.	

les marchés d'exportation habituels des régions de la CEI et des États baltes est venu s'ajouter le développement de partenariats avec des entreprises européennes pour renforcer sa présence dans les réseaux européens de distribution et de transport d'énergie. Cette ambitieuse politique d'acquisition a suscité des inquiétudes chez les responsables politiques européens en raison de la grande dépendance énergétique de l'Europe et de l'absence de réciprocité d'accès donnée aux investisseurs étrangers sur le marché de l'énergie de la Russie. Gazprom s'est également attirée des critiques pour son manque de cohérence et sa stratégie inadaptée en matière d'investissement, qui privilégie l'expansion à l'extérieur des activités en aval au détriment de la modernisation, fort nécessaire, des sites d'extraction existants et de la poursuite des activités d'exploration.

Les autorités ont adopté une stratégie similaire dans le cas de Rosneft, qui représente la participation de l'État dans le secteur pétrolier. L'introduction en bourse, en 2006, a entraîné la réduction de la participation de l'État tout en renforçant la position dominante de Rosneft par le biais de l'acquisition de Yuganskneftegaz, la principale centrale de production de l'ancienne entreprise Ioukos. Après que les entreprises pétrolières occidentales eurent été forcées de céder leurs participations majoritaires dans plusieurs projets importants (Shell-Mitsui-Mitsubishi dans Sakhalin 2; TNK-BP dans le gisement de Kovykta), Gazprom et Rosneft ont préconisé une nouvelle forme d'alliance stratégique avec des entreprises étrangères, consistant en accords généraux de coopération (Rosneft avec Shell et Gazprom avec BP), en partenariat dans des projets spéciaux (par exemple le projet dans le cadre duquel Gazprom s'est associée à Total pour mettre en valeur le gisement de Shtokman) et en investissements communs dans des projets énergétiques de long terme, et notamment par le biais de contrats d'échange d'actifs en Russie et à l'étranger.

Loukoil, troisième entreprise du secteur de l'énergie en Russie, est détenue par des intérêts privés mais a suivi, à maints égards, une stratégie d'acquisitions internationales similaires à celle de ses contreparties contrôlées par l'État. En 2004, l'entreprise a réalisé plus de 80 % de ses recettes à l'étranger, principalement au titre de sa production en amont dans la CEI et le Moyen-Orient et de sa présence internationale dans des raffineries et dans la distribution en Europe orientale et occidentale et aux États-Unis<sup>5</sup>.

Le transport d'énergie est régi par la législation sur les monopoles naturels. Gazprom détient un monopole sur le réseau de transport du gaz tandis que les deux entreprises de transport d'énergie (Transneft et Transnefteproduct), qui appartiennent à 100 % à l'État, contrôlent le transport du pétrole et des produits pétroliers. Ces entreprises sont la pierre angulaire de la stratégie énergétique de l'État. Le contrôle de l'accès aux itinéraires de

transport est le moyen le plus efficace pour exercer une influence sur le volume de production des entreprises indépendantes et leurs exportations.

L'État demeure également l'actionnaire majoritaire du plus gros producteur d'électricité, RAO-UES, qui produit quelque 70 % de toute l'électricité produite en Russie. La séparation de plusieurs entreprises régionales de production d'électricité a précédé l'ouverture de leur capital à d'autres investisseurs, y compris des investisseurs étrangers. RAO-UES a investi activement à l'étranger, surtout dans la région de la CEI, en recourant à une exploitation directe à travers ses filiales ou en prenant des participations dans le secteur de l'électricité. RAO-UES est également présente en Europe occidentale, où elle mène principalement des activités de négoce d'électricité (voir chapitre 3).

L'unification et la prise de contrôle par l'État du secteur **de l'énergie nucléaire** sont en cours. Les deux entreprises d'État concernées – Rosatom et Atomenergoprom – contrôlent entièrement la chaîne de valeur, depuis l'extraction et la production jusqu'à la production d'électricité. Une stratégie similaire a été mise en œuvre dans le **secteur aéronautique** : l'unification du secteur sous la houlette du constructeur United Aircraft Corporation, dans lequel l'État détient une participation de 75 %, permet à ce dernier d'en surveiller le développement, et notamment la participation d'investisseurs étrangers. Ces deux secteurs font partie de la liste contenue dans la nouvelle loi sur les secteurs stratégiques.

La récente fusion de deux entreprises du secteur de la **construction navale** (Novoship et Sovkomflot) marque le début de l'unification et de l'imposition du contrôle de l'État dans ce secteur également considéré comme crucial pour le développement économique en raison de son important potentiel exportateur. Enfin, par le biais de la récente transformation de Rosoboronexport en nouvelle entreprise d'État stratégique, « **Russian Technologies** », l'État a imposé sa mainmise sur une grande partie du secteur – depuis le matériel militaire et stratégique (par exemple, le titane) jusqu'au secteur automobile (voir ci-dessous.) L'objectif de la nouvelle entreprise d'État est de conduire la modernisation et le développement de l'industrie lourde et de la machinerie.

La stratégie adoptée par les autorités dans le **secteur bancaire** combine le contrôle de l'État et l'ouverture partielle du secteur à l'investissement étranger. Malgré le grand nombre de banques présentes en Russie (1 215 en 2006), le secteur demeure très concentré étant donné que les quatre principales banques (Sberbank, le groupe Vneshtorgbank, Gazprombank et la banque Moskovy) représentent 41 % du total des actifs bancaires de la Russie. En comptant d'autres petites banques du secteur public, souvent contrôlées par des autorités régionales ou des entreprises d'État (comme Rosneft), la

participation de l'État dans le secteur bancaire, en Russie, était estimée à 44 % en 2006, une augmentation par rapport à environ 30 % en 1998<sup>6</sup>. À la suite des émissions publiques de Sberbank et de Vneshtorgbank, des investisseurs étrangers ont obtenu des participations minoritaires dans ces banques mais l'État en détient toujours le contrôle en tant qu'actionnaire majoritaire. Compte tenu de l'interdiction faite aux banques étrangères d'implanter des succursales en Russie, les investisseurs étrangers ont intensifié leur présence en implantant des filiales à capital entièrement étranger (48 à la mi-2007). Le système bancaire russe est donc composé de quelques entités fortement contrôlées par l'État, qui dominent le marché, d'entités étrangères minoritaires et d'un certain nombre de banques privées russes.

L'entreprise d'État Rosobonexport a fait l'acquisition du principal **constructeur automobile** russe, AvtoVAZ. La construction de voitures sur place continue toutefois de stagner et la part de marché du constructeur a chuté à moins de 40 %, malgré la protection non négligeable apportée à la production locale par l'imposition de droits de douane relativement élevés. Les obligations concernant le contenu local n'ont pas réussi à encourager la production locale étant donné que les constructeurs automobiles étrangers n'ont pas pu trouver de sous-traitants locaux en mesure de se conformer à leurs exigences de volume et de qualité.

Les **télécommunications** constituent un exemple intéressant de la coexistence d'un segment téléphonie fixe contrôlé par l'État et d'un segment téléphonie mobile privatisé. L'entreprise d'État Svyazinvest détient des participations majoritaires dans les sept entreprises de téléphonie fixe ainsi que dans Rostelcom, qui exerce un monopole sur les appels longue distance et internationaux. La privatisation de Svyazinvest est à l'étude, mais l'État a l'intention de conserver une participation majoritaire, comme le confirme la nouvelle loi sur les secteurs stratégiques. Le marché intérieur des télécommunications mobiles est en revanche dominé par des entreprises privées à participation étrangère. Ces entreprises ont étendu avec succès leurs activités dans les pays de la CEI, où elles contrôlent souvent de grandes parties du marché. C'est ainsi que MTS, le premier opérateur de téléphonie mobile russe, contrôle les principales entreprises de téléphonie mobile d'Ukraine, du Bélarus et de l'Ouzbékistan, tandis que VimpelCom, le deuxième opérateur de téléphonie mobile russe, est très présent au Kazakhstan et au Turkménistan.

Certains autres secteurs ont fait l'objet d'un renforcement de la tutelle de l'État, encore que les motivations et les modalités de la participation de ce dernier soient variables. Le contrôle de l'État sur la radiodiffusion, confirmé par la loi sur les secteurs stratégiques, tient davantage à des considérations politiques qu'économiques. Les pêcheries font également partie des secteurs stratégiques. En augmentant les droits sur les exportations, l'État souhaite influencer sur l'investissement dans l'exploitation forestière et la transformation

du bois. Les nanotechnologies, la santé, l'habitation, l'éducation et l'agriculture ne sont pas à proprement parler des secteurs stratégiques mais le fait qu'ils figurent parmi les **programmes prioritaires de l'État** leur donne accès à des moyens de financement non négligeables qui permet à l'État de peser sur les décisions d'investissement.

À cette approche sectorielle s'ajoute le fait que la stratégie de modernisation de l'économie et de diversification sectorielle de l'État comporte une importante dimension régionale. Celle-ci vise à débloquent les goulets d'étranglement qui empêchent les différentes régions de réaliser leur potentiel économique. Le principe sous-jacent de la nouvelle stratégie régionale qui est encore en préparation consiste à mieux prendre en compte les niveaux de développement des différentes régions ainsi que leur contexte particulier, par exemple leur démographie et l'état de leurs infrastructures.

La législation sur les zones économiques spéciales adoptée en 2005 a constitué une première étape à cet égard. Parmi les premières zones qui avaient été créées à la fin de 2005, quatre (Zelenograd, Doubna, Saint-Petersbourg et Tomsk) ont été désignées zones d'innovation technologique et deux autres (région de Lipetsk et Elabouga, dans le Tatarstan), zones de production industrielle. En 2007, d'autres zones ont été vouées au développement touristique (Irkoutsk, Zelenograd, Sotchi, Krasnodar, Altaï et Stavropol). La supervision du programme par l'administration fédérale est assurée par l'Agence fédérale de gestion des zones économiques spéciales, qui supervise les procédures d'appels d'offres lors du choix des zones économiques spéciales. Cette agence négocie également des garanties financières et des prêts à des conditions préférentielles pour les entreprises implantées dans les zones économiques spéciales.

Les autorités régionales et locales doivent conserver un certain degré d'autonomie dans la prise de décision afin d'adapter leurs objectifs de développement à leur cadre particulier. En principe, cela donne aux autorités régionales davantage de latitude s'agissant de la participation d'investisseurs privés et étrangers. L'importance des aspects régionaux dans la stratégie de modernisation a récemment été confirmée alors que des prérogatives importantes ont été accordées au ministère du Développement régional lors de la constitution du nouveau gouvernement en septembre 2007. Le ministère supervisera dorénavant le Fonds pour l'investissement, qui est doté de moyens considérables pour le développement des infrastructures.

### 3. Conclusion

La nouvelle loi sur les secteurs stratégiques adoptée par la Douma en mars 2008 définit les procédures d'autorisation préalable par l'État des activités menées dans le secteur de la défense et motivées par des raisons de

sécurité nationale, et dans certains secteurs où sont présents des monopoles naturels. L'accès d'entreprises d'État étrangères et la participation d'investisseurs étrangers à la prospection et à l'extraction des richesses du sous-sol sont assujettis à des seuils plus stricts. En remplaçant les autorisations au cas par cas, la nouvelle loi améliore la transparence et la prévisibilité du dispositif juridique. Les investisseurs étrangers apprécient également le fait que la loi ne sera pas appliquée de manière rétroactive. On peut toutefois s'interroger sur plusieurs aspects de la loi, et en particulier sur le fait qu'elle couvre un grand nombre de secteurs et que les entreprises russes détenues majoritairement par l'État ne sont pas soumises à ses dispositions. Les restrictions sévères imposées aux participations étrangères dans les activités de prospection et d'extraction du pétrole et du gaz risquent d'aggraver encore la situation dans ces secteurs, qui sont confrontés à des conditions d'exploitation difficiles et s'efforcent de faire face aux pressions croissantes de la demande intérieure et internationale.

En plus des secteurs stratégiques, d'autres secteurs ont été désignés moteurs potentiels du développement économique, de l'innovation technologique et des exportations. Ces groupes sectoriels couvrent d'importants segments de l'économie russe et comprennent, outre l'énergie et l'aéronautique, la construction navale, la construction automobile, la banque et la transformation du bois. Leur mise en valeur se fait souvent sous la direction de l'entreprise publique de tutelle dans laquelle la participation minoritaire d'investisseurs privés et étrangers est possible, mais soumise au contrôle direct de l'État. Dans un cadre où les grands opérateurs historiques jouissent d'un statut préférentiel et où l'entrée d'autres entreprises russes ou étrangères est restreinte, les pressions concurrentielles sur le marché intérieur sont inévitablement réduites. Au vu des résultats de l'expérience peu convaincante des « champions nationaux », dans de nombreux pays, les priorités économiques de modernisation et de diversification sectorielle de la Russie gagneraient davantage à être alignées sur une stratégie qui cherche à améliorer la compétitivité en encourageant la concurrence sur le marché intérieur, et notamment en autorisant l'entrée d'investisseurs étrangers.

## Notes

1. Selon les premières estimations, les secteurs couverts par la nouvelle loi représentent plus de la moitié de l'économie russe. Voir à ce sujet l'article intitulé « Russia curbs foreign investment in key sectors », paru dans le *Financial Times* du 5 mai 2008.
2. Liberté d'investissement, sécurité nationale et secteurs « stratégiques », Rapport du Comité de l'investissement de l'OCDE, consultable sur le site suivant : [www.oecd.org/daf/investment/foi](http://www.oecd.org/daf/investment/foi).

3. Selon la BERD, le secteur privé représentait 65 % du PIB de la Russie en 2006. Ces estimations diffèrent des données officielles parce qu'elles comprennent également des activités informelles et considèrent comme « privées » les entreprises dans lesquelles des personnes physiques ou morales du secteur privé détiennent une participation majoritaire. Voir les rapports sur la transition publiés par la BERD pour la période 2004-06.
4. Certains secteurs importants demeurent entre les mains d'intérêts privés, et notamment l'acier (Evraz, Severstal), l'aluminium (RusAL/SUAL) et les métaux stratégiques (Norilsk Nickel) et sont également en cours d'unification.
5. Peeter Vahtra, *Expansion or Exodus – Trends and Developments in Foreign Investment of Russia's Largest Industrial Enterprises*; Pan-European Institute, 1/2006.
6. Andrei V. Vernikov, *Russia's Banking Sector in Transition: Where to?*, Bank of Finland, Institute for Economies in Transition, BOFIT Discussion Papers 5/2007.



## *Chapitre 3*

### **Cadre d'action pour l'investissement énergétique en Russie**

Le secteur de l'énergie joue un rôle crucial dans l'économie de la Russie<sup>1</sup> et a contribué dans une large mesure à la croissance vigoureuse que le pays connaît en ce moment<sup>2</sup>. La poursuite de la croissance nécessite des investissements considérables dans l'exploration, la production, le transport d'énergie et la production et la distribution d'électricité<sup>3</sup>. L'économie d'énergie et les nouvelles sources d'énergie représentent d'autres enjeux d'investissement. La manne énergétique a permis à l'État de consacrer des ressources publiques importantes aux investissements, et manifestement rendu moins vitale la contribution financière directe des investisseurs privés et étrangers. Cependant, la structure du marché en place, dominé par un petit nombre d'entreprises d'État, en particulier dans les activités pétrolières et gazières en amont et le transport d'énergie, n'est pas nécessairement bien adaptée pour permettre de faire face aux pressions croissantes d'une demande intérieure d'énergie en hausse et à des conditions de production de plus en plus difficiles. L'introduction de la concurrence et, partant, l'entrée de nouveaux investisseurs, pourrait améliorer l'efficacité économique et accélérer l'innovation en matière de gestion et de technologie dans le secteur de l'énergie.

Le présent chapitre, à partir d'un choix de questions appropriées formulées dans le Cadre d'action de l'OCDE pour l'investissement (voir encadré 3.1), passe en revue plusieurs domaines de l'action qui influent sur le climat de l'investissement dans le secteur énergétique en Russie et évalue les principaux aspects qui contribuent à rendre les conditions d'investissement favorables. Cette analyse ne saurait être exhaustive mais cherche cependant – suivant la logique de l'objectif général du Cadre d'action pour l'investissement – à s'interroger sur la cohérence de la politique d'investissement et à définir les principales mesures qui permettraient d'améliorer les conditions de l'investissement énergétique.

L'analyse confirme le caractère fortement contrasté de la stratégie adoptée dans le secteur de l'énergie. Ainsi, l'État a renforcé sa participation et son contrôle administratif dans les activités pétrolières et gazières en amont et le transport d'énergie, mais a par ailleurs déployé tous les efforts nécessaires à la réforme du secteur de l'électricité en recourant à un processus de dégroupage associé à la privatisation partielle des activités. Le virage stratégique destiné à renforcer le contrôle de l'État ne s'est pas limité aux secteurs extractifs puisque d'autres pans de l'économie russe sont également considérés comme stratégiques et sont placés sous la tutelle économique de l'État.

### Encadré 3.1. **Le Cadre d'action pour l'investissement et son application à la stratégie d'investissement énergétique de la Russie**

Le Cadre d'action pour l'investissement (CAI) a été élaboré pour aider les pouvoirs publics à « mobiliser l'investissement privé au service d'une croissance régulière et d'un développement durable. Il vise à contribuer à la prospérité des pays et de leurs citoyens et à la lutte contre la pauvreté » (préambule).

Élaboré par un groupe de travail composé de représentants d'une soixantaine de pays en association avec dix comités et groupes de travail de l'OCDE et approuvé par les ministres de l'OCDE en 2006, le CAI fournit une approche multilatérale approfondie pour l'amélioration des conditions d'investissement. Il adresse aux pays 82 questions couvrant dix domaines de l'action publique afin de les aider à élaborer et à mettre en œuvre de bonnes pratiques pour attirer l'investissement et en optimiser les avantages. Le CAI est fondé sur les valeurs communes de l'État de droit; de la transparence; de la non-discrimination et de la protection des droits de propriété; de l'intégrité des secteurs public et des entreprises; et de la coopération internationale. Différentes instances peuvent y recourir pour divers usages et objectifs, par exemple pour l'auto-évaluation des pays, ou les examens par les pairs dans les discussions régionales ou multilatérales.

Le présent chapitre aborde la question de l'investissement sous l'angle sectoriel, puisque le CAI sert ici à analyser le secteur de l'énergie et à définir les principaux aspects qui s'y rattachent. L'évolution récente de la politique d'investissement énergétique en Russie est examinée à la lumière de ces éléments précis. Parmi les dix domaines d'intervention couverts par le CAI, certains, comme la politique de l'investissement, sont scrutés attentivement. Pour plusieurs autres domaines, comme la concurrence, la politique fiscale et la politique commerciale, seuls sont notés les principaux aspects que doivent traiter les pouvoirs publics et les organismes compétents.

D'après l'analyse des domaines de l'action publique examinés dans le présent chapitre, plusieurs mesures paraissent indispensables : il s'agit notamment de maintenir l'alignement des prix intérieurs de l'énergie sur les coûts de production; de protéger les droits de propriété; d'adapter le régime d'imposition aux conditions de production et d'améliorer la transparence des procédures fiscales; enfin, de veiller à l'efficacité de la politique de concurrence et de renforcer l'indépendance des régulateurs sectoriels. La mise en œuvre d'un cadre d'action cohérent pour l'investissement énergétique est essentielle pour faire face aux besoins d'investissement considérables de la Russie dans le secteur de l'énergie et surmonter les difficultés propres à ce

secteur, qui tiennent principalement à la volatilité des prix mondiaux de l'énergie, aux coûts irrécupérables et à la rentabilité des investissements, qui se fait habituellement sur le long terme. La sauvegarde du rôle vital du secteur de l'énergie dans l'économie intérieure et les relations économiques extérieures de la Russie n'est pas seulement tributaire des réserves géologiques et des capacités technologiques, mais aussi d'un cadre d'action solide pour l'investissement dans l'énergie, capable d'attirer des investissements appropriés.

## 1. Politique d'investissement

La qualité des politiques d'investissement influe directement sur les décisions de tous les investisseurs, petits ou grands, nationaux ou étrangers. La transparence, la protection de la propriété et la non-discrimination sont les principes de la politique d'investissement qui sous-tendent les efforts en vue de créer un climat d'investissement sain, au bénéfice de tous. Ces aspects sont particulièrement importants dans le cas de l'investissement énergétique, qui est confronté à des risques particuliers ayant trait notamment à la volatilité du prix mondial des matières premières et à la longue période d'attente nécessaire à l'obtention de la rentabilité des investissements.

**Question 1.1. Quelles mesures les autorités ont-elles prises pour s'assurer que les lois et réglementations concernant les investissements et les investisseurs et leurs dispositifs de mise en œuvre et d'exécution soient clairs, transparents et aisément accessibles et n'imposent pas de charges supplémentaires?**

Questions pertinentes pour la politique d'investissement énergétique

Transparence et prévisibilité du cadre juridique et réglementaire pour l'investissement dans l'énergie, pratiques de mise en œuvre et d'exécution.

Le cadre législatif applicable en Russie aux investissements énergétiques est toujours en cours d'élaboration. En particulier, la situation des activités pétrolières et gazières en amont, qui revêtent une grande importance pour les investisseurs étrangers, n'est pas claire. L'investissement dans ces sous-secteurs est régi par la loi sur les accords de partage de production (APP) adoptée en 1995 et la loi sur le sous-sol de 1992. La loi sur les APP s'est appliquée dans trois projets seulement (Sakhaline 1 et 2 et gisement pétrolier

de Kharyaga, en Sibérie arctique). La plupart des autres contrats auxquels ont été associés des investisseurs étrangers ont pris la forme de coentreprises ou de concessions. Plusieurs dispositions de la loi sur le sous-sol ont été amendées, par exemple celles qui concernent la simplification du transfert des droits d'utilisation des richesses du sous-sol d'une société mère à sa filiale et les transferts entre filiales. Les révisions plus approfondies envisagées par le gouvernement n'ont pas encore reçu leur forme définitive. La nouvelle loi sur les secteurs stratégiques signée par le président Poutine en mai 2008 couvre les explorations géologiques du sous-sol, la prospection et l'extraction des minéraux dans les gisements souterrains d'importance fédérale ainsi que l'énergie nucléaire et le transport de l'énergie.

L'utilisation limitée de la loi sur les APP en Russie tranche avec ce que l'on observe dans de nombreux pays producteurs d'énergie, où ce régime d'investissement représente plus de la moitié de l'ensemble des contrats dans le secteur des activités pétrolières et gazières en amont qui ont été répertoriés jusqu'en juin 2007<sup>4</sup>. Les investisseurs étrangers souhaiteraient que des améliorations soient apportées à la loi sur les APP actuellement en vigueur, et en particulier qu'en soient retirées les exigences élevées relatives au contenu local, lesquelles sont contraires à l'accord de l'OMC sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC). Les investisseurs souhaiteraient également la suppression de l'amendement de 2003 aux termes duquel un gisement ne devient admissible à un projet d'APP que si des enchères organisées dans le cadre du système de concessions ont été infructueuses. Même si le régime d'APP ne s'est pas appliqué récemment, certains éléments portent à croire que le gouvernement envisage d'en simplifier les procédures de négociation et de l'utiliser dans des cas particuliers (par exemple pour les projets en mer) sous réserve que des entreprises d'État y participent.

La loi sur le sous-sol établit les procédures relatives à l'attribution de concessions ainsi qu'un système de taxes et de redevances pour les investissements dans le secteur pétrolier et gazier en amont. Les investisseurs ont proposé plusieurs amendements, en particulier sur les transferts de propriété aux concessionnaires, pour leur permettre d'obtenir du financement et d'adopter une perspective commerciale à long terme. Les autorités ont envisagé divers amendements consistant par exemple à accorder aux utilisateurs qui détiennent déjà des concessions d'exploration et de production l'autorisation d'obtenir les concessions nécessaires pour mener une étude géologique du sous-sol et à clarifier les procédures d'extinction des droits attachés au sous-sol. Certains investisseurs ont formulé des craintes en ce qui concerne les procédures de mise en œuvre, compte tenu du fait que la complexité du système de concessions donne à l'administration un pouvoir d'appréciation qui risque de donner lieu à un comportement discriminatoire

ou arbitraire. La création projetée par le gouvernement d'un organisme fédéral qui serait chargé d'organiser et de lancer les appels d'offres relatifs aux concessions de droits d'utilisation du sous-sol apaiserait peut-être certaines des inquiétudes exprimées.

La loi sur les secteurs stratégiques déposé en mai 2008 clarifie la situation des investisseurs étrangers engagés dans les secteurs visés, à savoir la prospection et l'exploration pétrolière et gazière, l'énergie nucléaire et le transport d'énergie. Le contrôle étranger, dans ces secteurs, est soumis à l'autorisation préalable des autorités. On a vu au chapitre 2 que le contrôle étranger dans les secteurs les plus stratégiques s'entend d'une participation étrangère de 50 % (ou de 25 % s'agissant de la participation d'un État étranger). Dans les secteurs du pétrole et du gaz, le seuil de contrôle étranger est considérablement plus bas puisqu'il est de 10 % pour les investisseurs étrangers privés et de 5 % pour les entreprises d'État étrangères.

La loi est assurément une mesure opportune qui stabilise le cadre juridique applicable à l'investissement dans l'énergie et, de ce fait, réduit les risques de décisions arbitraires de la part des autorités et d'absence de transparence qui caractérisait autrefois la mise en œuvre des décisions prises au cas par cas. Cependant, le manque d'expérience en ce qui concerne l'application concrète de la nouvelle loi et les faibles seuils autorisés d'investissement étranger, en particulier dans l'exploration pétrolière et gazière, pourraient avoir un impact négatif sur l'investissement énergétique et creuser davantage l'écart entre les capacités de production déclinantes de la Russie et la demande croissante d'énergie sur les marchés intérieur et extérieur.

**Question 1.4. Le système d'exécution des contrats est-il efficace et largement accessible à tous les investisseurs ?**

Questions pertinentes pour la politique d'investissement énergétique

Problèmes particuliers intervenus dans l'exécution des contrats dans le secteur de l'énergie.

La forte hausse des prix de l'énergie a incité de nombreux pays producteurs à réexaminer des contrats initialement conclus alors que les prix de l'énergie étaient bas. En Russie, plusieurs gros contrats existants ont aussi été reconsidérés. Parmi les exemples récents de réexamen de contrats conclus avec des investisseurs étrangers, mentionnons la prise de contrôle par

Gazprom d'une participation majoritaire dans la Sakhalin Energy Investment Company, qui a eu pour effet de diluer les actions des associés étrangers (en particulier celles de Shell, dont la participation initiale de 50 % est passée à 27.5 %), et la révision de l'accord de partage de production initialement conclu dans le cadre du projet Sakhaline 2, qui permet au gouvernement de la Russie de recevoir d'importants dividendes annuels avant récupération des dépenses d'investissement des actionnaires.

Aux termes de la loi relative aux tribunaux d'arbitrage (conciliation) de la Fédération de Russie (loi fédérale n° 102-FZ du 24 juillet 2002) et de la loi sur l'arbitrage commercial international (loi fédérale n° 5338-1 du 7 juillet 1993), les investisseurs étrangers et nationaux ont accès aux tribunaux d'arbitrage. Les investisseurs étrangers ont aussi la possibilité de déposer plainte conformément aux procédures prévues dans les traités bilatéraux d'investissement (TBI) en vigueur conclus par la Fédération de Russie et leur pays d'origine.

L'exécution des contrats est toutefois largement tributaire de l'existence d'un système judiciaire indépendant, impartial et compétent, en mesure de traiter des différends commerciaux souvent très complexes. Dans le cas de la Russie, le système judiciaire a pour ainsi dire dû être édifié en partant de zéro et de nombreux projets internationaux ont donc été mis en œuvre pour améliorer l'institution judiciaire et mieux former son personnel. Le système de tribunaux d'appel et de première instance actuellement en place en Russie, coiffé par la Cour suprême d'arbitrage, a encore de la difficulté à traiter un nombre toujours plus grand de différends commerciaux et le nombre d'affaires en instance va croissant. Un cadre juridique en évolution constante nécessite la mise au point d'activités de formation et la constitution d'une documentation juridique nécessaire à l'examen de différends complexes. L'exécution des décisions des tribunaux, en particulier celles qui sont rendues contre des entreprises d'État, est parfois ardue, principalement en raison des moyens limités du service fédéral du huissier chargé de l'exécution de toutes les décisions et du caractère volontaire de l'exécution des décisions rendues contre des entreprises d'État russes; en d'autres termes, il est interdit de procéder à la saisie des biens de l'État pour se conformer à une décision de justice.

Les affaires récentes d'annulation de contrats et d'expropriation ont affecté des investisseurs russes indépendants et des investisseurs étrangers. Bien que les raisons invoqués pour justifier l'annulation des contrats varient, ces initiatives ont favorisé une unification plus poussée des secteurs du pétrole et du gaz, qui a permis à l'État de reprendre le contrôle de la production et des exportations d'énergie. Les actifs de l'entreprise pétrolière privée Ioukos, qui a été démantelée, ont par la suite été acquis par les entreprises d'État Gazprom et Rosneft. D'autres grands projets ont été réexaminés pour non-respect des conditions des contrats (par exemple, par

**Question 1.5. Les autorités procèdent-elles à une indemnisation en temps voulu, appropriée et effective en cas d'expropriation, conformément également à leurs obligations au regard du droit international? Quelles limites explicites et bien définies les autorités ont-elles assignées à la capacité d'exproprier ?**

Questions pertinentes pour la politique d'investissement énergétique

Expérience d'investisseurs étrangers dans le secteur de l'énergie en ce qui concerne l'expropriation et l'indemnisation en cas d'expropriation.

TNK-BP dans le gisement gazier de Kovykta) ou en raison de préoccupations environnementales (projet Sakhaline 2, dans lequel étaient engagés Shell et ses associés).

Un litige fiscal, des avertissements concernant le retrait éventuel d'une concession pour production insuffisante de gaz et les difficultés entourant l'accès au gazoduc d'exportations et sa capacité ont conduit TNK-BP à vendre à Gazprom, pour une somme comprise entre 700 et 900 millions USD, des actifs qui selon les indications valaient beaucoup plus. De même, Gazprom a payé 7.45 milliards USD, une somme bien inférieure à la valeur de marché, la participation majoritaire qu'elle a acquise dans le projet Sakhalin 2. Aucune des formes d'investissement existantes (régime d'accord de partage de production dans le cas du projet Sakhaline 2; coentreprise exerçant ses activités dans le cadre d'une concession dans celui de Kovykta) n'a donc donné aux investisseurs de garantie suffisante de pouvoir conserver leur investissement, et ces derniers ont l'impression qu'en matière de protection des investissements, les autorités possèdent une grande marge d'appréciation. Dans le cas des accords relatifs aux projets Kovykta et Sakhaline 2, Gazprom a par la suite offert aux entreprises étrangères concernées la possibilité de coopérer à des projets futurs. Le partenariat avec la grande entreprise d'État russe semble donc pour l'heure la seule stratégie d'investissement viable pour les investisseurs étrangers associés aux projets engagés dans le secteur de l'énergie et offre sans doute la meilleure garantie qui soit contre l'annulation de leurs contrats.

Les activités pétrolières en amont, en Russie, ont été privatisées au seul bénéfice d'investisseurs russes, principalement par le biais du système de prêts contre actions, en 1995-97. L'investissement étranger dans le secteur de l'énergie a habituellement pris la forme de projets communs avec des associés

**Question 1.6. Des mesures ont-elles été prises pour ériger la non-discrimination en principe général des lois et réglementations qui régissent l'investissement ? Dans l'exercice de son droit de réglementer et de fournir des services publics, l'État dispose-t-il de mécanismes pour assurer la transparence des restrictions discriminatoires encore applicables à l'investissement international ?**

Questions pertinentes pour la politique d'investissement énergétique	Structure du marché de l'énergie : absence/présence d'un participant occupant une position dominante sur le marché, par exemple d'une entreprise d'État jouissant de droits d'exclusivité; situation des investisseurs privés et étrangers; transparence des restrictions existantes à l'investissement dans le secteur de l'énergie.
----------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

russes, par exemple la coentreprise BP-TNK, E.ON-Gazprom et Sakhalin Energy, mais dans l'ensemble les investissements sont demeurés modestes. Avant 2003, il y avait une différence marquée entre le secteur pétrolier, dominé par des entreprises indépendantes et dont la production enregistrait une croissance dynamique, et le secteur gazier en amont, qui demeurait sous le contrôle de l'État et dont la production stagnait. Comme dans d'autres pays producteurs d'énergie, les autorités ont changé d'attitude à l'égard de l'investissement privé et étranger dans le secteur de l'énergie après la hausse spectaculaire des prix de cette dernière. Les prises de participation de l'État et la situation sur le marché des entreprises d'État du secteur ont été renforcées par l'acquisition de Yuganskneftegas, la principale filiale de production de pétrole de Ioukos, par Rosneft, et la prise de contrôle de Sibneft par Gazprom. Parallèlement, les actifs de ces grandes entreprises d'État du secteur de l'énergie ont été ouverts à des actionnaires minoritaires.

Le secteur gazier en amont est en ce moment largement dominé par Gazprom, qui assume 85 % de la production, les entreprises étrangères n'en représentant que 0.2 %. La structure du marché du secteur pétrolier en amont est plus dispersée : les entreprises d'État et les entreprises russes indépendantes (Loukoil, Russneft et Surgutneftgas) représentent respectivement environ 40 % de la production et les entreprises étrangères, 2 %. En 2006, les investissements de portefeuille étrangers dans des actions pétrolières et gazières étaient estimés à 50 milliards USD<sup>5</sup>, encore que la distinction entre investissements « étrangers » et « locaux » soit de plus en plus difficile à établir dans le cadre des marchés de capitaux mondiaux et compte tenu des flux qui reviennent en Russie. En 2005, dix entreprises russes

figuraient parmi les 50 plus grandes entreprises pétrolières et extractives classées en fonction de leur production totale, et notamment Gazprom (au deuxième rang), Loukoil (dont ConocoPhillips détient quelque 20 % des actions, les 80 % restants étant entre les mains d'associés russes), TNK-BP, Rosneft, Surgutneftegaz et Sibneft<sup>6</sup>.

Le processus d'unification du secteur pétrolier en cours en Russie a entraîné le resserrement du contrôle de l'État sur les principales activités d'investissement et a imposé de nouvelles règles du jeu en matière de coopération avec des investisseurs étrangers dans le secteur pétrolier et gazier. La situation dans le secteur du pétrole et du gaz en amont et le transport d'énergie forme un contraste saisissant avec l'évolution du secteur de l'électricité, dans lequel la réforme a été menée activement et a permis la participation du secteur privé, et notamment d'investisseurs étrangers (voir ci-après).

**Questions 1.7. et 1.8. du CAI** Les autorités chargées de la politique d'investissement s'emploient-elles avec leurs homologues d'autres pays à développer les traités internationaux sur la promotion et la protection des investissements ? Le gouvernement a-t-il ratifié et mis en œuvre les instruments internationaux d'arbitrage contraignant pour le règlement des différends relatifs aux investissements ?

Questions pertinentes pour la politique d'investissement énergétique	Pertinence des traités bilatéraux d'investissement pour l'investissement dans l'énergie; adhésion au traité sur la Charte de l'énergie/ratification de ce traité. Exemples d'affaires/de décisions d'arbitrage concernant le secteur de l'énergie.
----------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

À la date du 1<sup>er</sup> mai 2008, la Russie avait signé 60 traités bilatéraux d'investissement (TBI), dont 41 étaient entrés en vigueur. Plusieurs des TBI ratifiés font intervenir d'importants partenaires du secteur de l'énergie, dont l'Allemagne, la Chine, la France, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, et le Royaume-Uni. Le TBI entre la Russie et les États-Unis a été signé mais non ratifié. Dans son analyse portant sur environ 20 TBI conclus par la Russie et sur son modèle de TBI<sup>7</sup>, l'OCDE note que la manière de procéder de la Russie dans ce domaine est à de nombreux égards similaire à celle d'autres pays. Il y a toutefois certaines différences entre les TBI existants conclus par la Russie, par exemple en ce qui concerne l'étendue des exceptions à la clause de la nation la plus favorisée (NPF) et au traitement national; l'évaluation de la

valeur des biens pour les besoins de l'indemnisation en cas d'expropriation ; et la présence ou l'absence de dispositions particulières telles que les clauses générales, les obligations de résultat et le personnel clé. Le modèle de TBI de la Russie contient la disposition concernant les exceptions au traitement national habituel, qui est formulée en termes plus généraux que ceux que l'on retrouve généralement dans les TBI.

La mise à jour du régime de TBI de la Russie devrait viser à atténuer les incertitudes présentes afin de permettre aux TBI de jouer pleinement leur rôle dans la promotion des investissements. Il y aurait lieu en particulier de clarifier les normes et procédures en matière d'expropriation, d'indemnisation et de règlement des différends. Les investisseurs du secteur de l'énergie souhaitent notamment que soit établie l'interdiction générale de recourir aux obligations de résultat, et en particulier aux clauses relatives aux apports locaux habituellement associées aux projets énergétiques.

Compte tenu du fait que très peu d'informations sont diffusées sur les différentes interprétations données aux dispositions contenues dans les TBI de la Russie et sur les décisions définitives dans le cadre des différends relatifs aux investissements<sup>8</sup>, il est difficile d'évaluer si les éventuelles ambiguïtés contenues dans certaines dispositions des TBI, par exemple celles qui concernent la NPF ou le traitement national, posent des problèmes concrets aux investisseurs étrangers des pays signataires.

Aux obligations de la Russie à l'égard des investisseurs étrangers qui découlent des TBI s'ajoutent celles qui peuvent résulter d'autres instruments internationaux. Une part importante du processus d'arbitrage est la reconnaissance et l'exécution des décisions. La Russie a pris des engagements internationaux à cet égard en signant et en ratifiant la Convention de New York de 1958 pour la reconnaissance et la mise en œuvre des sentences arbitrales étrangères. La Convention de New York couvre la reconnaissance et l'exécution des décisions rendues dans les différends entre investisseurs et États<sup>9</sup> et les arbitrages commerciaux, c'est-à-dire ceux qui concernent deux entités commerciales, habituellement au titre d'un contrat et non d'un TBI. Pour assurer le bon fonctionnement de la Convention de New York, il faut que les tribunaux nationaux adhèrent à ses dispositions, n'entravent pas l'application d'arbitrages valables et appliquent correctement les décisions arbitrales étrangères. Bien que la Fédération de Russie applique la Convention, dont les dispositions figurent dans le Code de procédure d'arbitrage et le Code de procédure civile, les lacunes du pouvoir judiciaire en Russie pourraient faire en sorte que les tribunaux n'évaluent pas bien les différends et n'appliquent pas des décisions arbitrales étrangères valides.

La Russie a signé la Convention de 1966 pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États

[Convention du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI<sup>10</sup>)] en 1992, mais ne l'a pas ratifiée. Elle n'a pas ratifié non plus le traité sur la Charte de l'énergie, mais a annoncé qu'elle appliquerait ce traité provisoirement d'ici à ce qu'elle le ratifie. Il était à espérer que la Russie ratifierait le traité après avoir négocié avec succès avec les parties au traité sur la Charte de l'énergie un protocole de transit, mais les négociations concernant ce document ont échoué. Malgré son inaction en ce qui concerne la ratification, la Russie est demeurée un participant actif aux travaux du Secrétariat de la Charte de l'énergie. Le traitement qu'elle réservera à des affaires récentes d'arbitrage international soulevées aux termes du traité sur la Charte de l'énergie fournira une indication de l'application provisoire de cet instrument par la Russie. Parmi les nombreux différends soulevés en rapport avec l'affaire Ioukos, au moins trois sont fondés sur le traité sur la Charte de l'énergie. Le système de participation de l'État dans les ressources pétrolières et gazières est compatible avec le traité sur la Charte de l'énergie, qui s'applique seulement une fois qu'un investissement est réalisé, et impose en particulier un traitement non discriminatoire et le « prompt versement d'une compensation adéquate et effective » en cas d'expropriation.

En améliorant la prévisibilité des mesures, y compris en ce qui concerne la protection de l'investissement étranger, la ratification par la Russie de la Convention du CIRDI et du traité sur la Charte de l'énergie contribuerait à améliorer le climat de l'investissement dans le secteur de l'énergie. La ratification du traité sur la Charte de l'énergie permettrait également à des investisseurs individuels d'en faire appliquer les dispositions par le biais de l'arbitrage international.

### **1.1. Problèmes sous-sectoriels particuliers**

#### **1.1.1. Transport d'énergie**

Les principales questions intéressant le transport d'énergie sont la possibilité pour des entités privées et étrangères de construire et d'exploiter des installations de transport; les dispositions juridiques concernant l'accès d'investisseurs privés et étrangers aux installations de transport de pétrole et de gaz; et la transparence des procédures d'autorisation.

Le transport de pétrole brut et des produits pétroliers est placé sous le contrôle de deux entreprises d'État, Transneft et Transneftprodukt, et le transport du gaz est un monopole détenu par l'entreprise d'État Gazprom. Ces trois entreprises se partagent le contrôle de la construction et de l'exploitation des installations de transport de pétrole et de gaz. De nombreux fonctionnaires de haut niveau siègent à leur conseil d'administration. Le réseau de transport du pétrole et du gaz est fermé à l'investissement privé, qu'il soit national ou étranger. En outre, le seuil de participation étrangère

dans des entreprises régionales d'approvisionnement et de distribution dans le secteur gazier est fixé à 20 %<sup>11</sup>. Aux termes de la loi sur les monopoles naturels (loi fédérale n° 147-FZ du 17 août 1995), les entreprises qui exercent un monopole naturel ne peuvent refuser l'accès à leurs services (par exemple, à leurs services de transport par pipeline) à quiconque, personne ou entreprise, en invoquant l'absence de capacité disponible imputable à des raisons techniques. Il n'en demeure pas moins que le contrôle de l'accès aux pipelines, en particulier ceux qui se situent sur les circuits d'exportation, a un impact direct sur les niveaux de production d'énergie et des exportations, en particulier pour les producteurs indépendants de pétrole et de gaz.

Le réseau de transport de gaz et de pétrole de la Russie a besoin d'investissements considérables pour moderniser les installations existantes, dans le but notamment de réduire le niveau élevé de pertes techniques<sup>12</sup> et augmenter et diversifier les capacités de transport, en particulier celui des exportations. Les travaux d'infrastructures futurs comporteront par ailleurs des défis techniques de taille associés notamment à la mise en place d'installations de gaz naturel liquéfié (GNL) et de capacités de stockage adaptées. Les aspects géopolitiques ont pris de plus en plus d'importance, puisque l'élaboration de nouveaux itinéraires pour les exportations a des implications pour la répartition géographique future des exportations d'énergie, notamment entre l'Europe et l'Asie. Bien qu'il soit légitime que les itinéraires de transport d'énergie soient conçus en tenant compte de préoccupations politiques, stratégiques et de développement régional, la position dominante des entreprises de transport d'énergie dans la construction et la fourniture de services de transport augmente le risque de décisions d'investissement commercialement peu avisées, comme celle de construire de nouvelles routes de transport d'énergie onéreuses et non justifiées sur le plan économique.

### **1.1.2. Production, transport et distribution d'électricité**

L'investissement dans la production, le transport et la distribution d'électricité repose essentiellement sur les progrès du processus de privatisation et de dégroupage et la possibilité pour des investisseurs privés ou étrangers de détenir des actifs de production et de distribution. Les investisseurs prendront également en compte le niveau de concurrence sur le marché tel qu'il est structuré et l'importance des tarifs de transport d'électricité et de gaz.

En raison de l'état actuel du réseau de production et de distribution d'électricité de la Russie et de la croissance dynamique attendue de la consommation intérieure, des investissements considérables devront être réalisés au cours des vingt prochaines années. L'objectif de la réforme engagée

dans le secteur de l'électricité consiste en partie à recourir aux forces du marché pour stimuler l'investissement.

Depuis 2003, la Russie mène un programme législatif et réglementaire systématique visant à mettre en œuvre le décret n° 526 relatif à la *Restructuration du secteur de l'électricité de la Fédération de Russie*. Avant que cette réforme soit engagée, le secteur de l'électricité de la Russie était intégré verticalement : l'entreprise d'État RAO United Energy Systems (UES) contrôlait tous les actifs de production de grande capacité autres que nucléaires ainsi que le réseau de transport. Elle détenait également les 72 entreprises régionales d'électricité (*energos*) et des monopoles régionaux de distribution et d'approvisionnement. Dans le cadre de la réforme, les actifs de production sont séparés d'UES et des entreprises régionales d'électricité. Les anciennes centrales thermiques d'UES ont été regroupées pour former six producteurs de gros (WGC) et leurs actifs ont été répartis dans plusieurs régions pour éviter une éventuelle domination du marché (le septième producteur de gros ne comporte que des actifs hydroélectriques et est détenu majoritairement par l'État). Les entreprises régionales d'électricité ont été dégroupées et leurs actifs de production d'électricité, de production de chaleur et d'approvisionnement ont été transformés en entreprises distinctes. Les quatorze entreprises de production territoriales (TGC) qui ont été créées forment des groupes de centrales de production séparées des entreprises régionales. Lorsque tous les actifs auront été restructurés et que les actionnaires minoritaires auront été dédommagés, le secteur comptera, outre les producteurs de gros et les entreprises territoriales, un certain nombre d'entreprises régionales de production et d'approvisionnement ainsi que le gestionnaire public du réseau de transport, au sein duquel seront unifiés les actifs restants d'UES et plusieurs entreprises de distribution détenues majoritairement par l'État.

La réforme, qui visait à instaurer des marchés concurrentiels de production et d'approvisionnement dans le secteur de l'électricité, a poussé très loin la séparation des entreprises de production et d'approvisionnement de l'ancienne entreprise d'électricité d'État verticalement intégrée RAO-UES. Fin 2007, presque toutes les nouvelles unités de production ont été inscrites en bourse et l'État et RAO-UES s'étaient déjà désengagés de certaines de leurs participations. On ignore encore toutefois si la structure de marché née de ces initiatives peut rendre l'investissement privé beaucoup plus attrayant. Le fait que l'État russe continuera de détenir une part importante de la capacité de production, et notamment qu'il détiendra à 100 % la totalité des centrales nucléaires; qu'il aura une participation majoritaire dans les centrales hydroélectriques; et que, par l'entremise de Gazprom, il sera fournisseur de gaz et détiendra d'autres actifs dans le secteur de l'électricité, n'est pas sans soulever certaines craintes. On estime en effet que l'État conserve entre le

quart et le tiers de la capacité de production d'électricité du pays. Il est également permis de se demander s'il y aura suffisamment de place pour la concurrence au niveau régional. Bien que les actifs de production aient été répartis au niveau national pour empêcher qu'une entreprise de production abuse de son pouvoir de marché, il existe une concentration beaucoup plus forte au niveau régional. Par exemple, l'analyse du projet de marché de la production montre que les trois principaux producteurs d'électricité de la région Nord-Ouest contrôleraient plus de 75 % du marché. Il faudra un régulateur robuste et indépendant pour empêcher que ces entreprises abusent de leur position sur le marché. Enfin, une réglementation appropriée est également nécessaire pour surveiller Gazprom, qui est actionnaire minoritaire de RAO-UES et fournisseur dominant de gaz aux centrales thermiques, et envisage d'étendre sa présence déjà importante dans le secteur de l'électricité en Russie.

Le marché de l'électricité est régulé par le Service fédéral des tarifs (FTS) et le Service fédéral de lutte contre les monopoles (FAS). Le Service fédéral des tarifs est responsable de la réglementation de la majeure partie des prix de gros et de détail de l'électricité; 95 % de l'électricité est négociée en vertu du régime réglementé et les 5 % restants, sur un marché de gros par le biais de contrats bilatéraux et sur un marché placé sous la tutelle de l'administrateur du marché (ATS). Le Service fédéral des tarifs fixe également les tarifs et les prix des réseaux de transport et de distribution. Les prix réglementés sont augmentés afin de correspondre aux niveaux du marché et la subvention croisée des consommateurs individuels par les utilisateurs commerciaux est corrigée. L'objectif visé est que tous les prix de l'électricité soient fixés par le marché dans le cadre d'un système de plafonnement des prix d'ici à 2011. Il importe de maintenir et si possible de raccourcir ce délai de transition qui mènera à la fixation des prix selon les lois du marché.

L'investissement étranger le plus important réalisé dans le secteur de l'électricité est celui du géant international de l'énergie E.ON, qui a acquis 47 % de WGC 4<sup>13</sup> dans le cadre d'un processus d'enchères concurrentiel. E.ON devrait prendre une participation additionnelle de 23 % lorsque les autres actions de l'entreprise seront mises en vente.

### **1.1.3. Autres sources d'énergie et efficacité énergétique**

Les perspectives d'investissement dans d'autres sources d'énergie et dans l'efficacité énergétique sont étroitement associées à la fixation des prix de l'énergie et à l'existence de programmes gouvernementaux adaptés, en particulier la disponibilité de subventions, de prêts et de garanties, qui devrait être caractérisée par la transparence, la concurrence et l'absence de discrimination.

La *Stratégie de l'énergie à l'horizon 2020* (la *Stratégie de l'énergie*), adoptée en 2003, souligne que la Russie doit rapidement réduire son niveau élevé d'intensité énergétique, qui représente près du triple de la moyenne des pays de l'OCDE en Europe<sup>14</sup>. Les autorités sont conscientes de la nécessité de procéder à une réforme du marché en vue de réduire l'intensité énergétique et reconnaissent que la faible réglementation des prix de l'énergie et l'absence de discipline ont contribué au gaspillage d'énergie. Lorsque les prix ne reflètent pas les coûts, les consommateurs ne sont pas incités à économiser l'énergie et les entreprises du secteur de l'énergie n'engrangent pas de recettes suffisantes pour investir dans la maintenance, la modernisation et l'innovation. L'existence d'un projet dont l'objectif est d'exiger que toutes les entreprises adhèrent à une norme d'efficacité énergétique et de faire respecter cette exigence au moyen d'amendes<sup>15</sup> semble indiquer qu'il existe un mouvement en faveur de la mise en œuvre du principe pollueur-payeur. Ce type de mesures, qui internalisent entièrement les coûts, sont celles qui favorisent le mieux l'efficacité énergétique. L'application appropriée du principe pollueur-payeur est également nécessaire pour permettre l'adoption d'une tarification alignée sur les coûts.

La Russie recèle, en matière d'efficacité énergétique, un immense potentiel de projets, d'entreprises et d'innovation technologique fondés sur des stratégies faisant appel aux forces du marché et comblant les déficits de financement. Par exemple, les entreprises de services énergétiques peuvent améliorer l'efficacité des entreprises en étant rétribuées à même les économies réalisées. Le financement d'audits sur l'énergie étudiant les possibilités d'économies d'énergie et définissant les mesures d'exonération pourrait contribuer à stimuler le recours aux entreprises de services énergétiques. Plusieurs projets d'efficacité énergétique menés en Russie en partenariat avec d'autres pays, l'UE et des organisations internationales comme la BERD peuvent aider à promouvoir l'idée d'un cadre fondé sur le marché pour l'efficacité énergétique en Russie.

La politique d'investissement énergétique de la Russie reconnaît d'emblée la nécessité d'investissements considérables pour moderniser et développer le secteur. La stratégie d'investissement retenue a toutefois varié selon les sous-secteurs concernés. Dans le cas de la production et du transport du pétrole et du gaz, les autorités contrôlent les décisions d'investissement, par le biais principalement des entreprises d'État du secteur de l'énergie qui sont dominantes dans ces segments. Les rendements de la production de ces entreprises et leurs efforts d'investissement généralement décevants observés récemment conduisent à se demander si elles ont les compétences financières, administratives et techniques suffisantes pour procéder aux investissements nécessaires. Le bien-fondé de leur stratégie d'investissement a également été mis en question, s'agissant en particulier de Gazprom, qui

semble privilégier l'expansion à l'étranger plutôt que le développement des installations locales de production et de transit.

Dans le cas de la production et de la distribution d'électricité, le fait que l'État soit propriétaire des centrales nucléaires et hydroélectriques implique que les besoins d'investissement correspondants, y compris, par exemple, le nécessaire alignement de la sécurité nucléaire sur les normes internationales, doivent être essentiellement couverts par les fonds publics. Pour le reste des activités de production et de distribution d'électricité, la Russie a accompli des progrès non négligeables en élaborant un cadre plus compétitif dans lequel les décisions d'investissement ne relèvent pas seulement des pouvoirs publics. Le *Cadre général pour la mise en place de centrales électriques à l'horizon 2020 (Cadre général)*, que le gouvernement est en train de parachever, constituera une mesure utile pour déterminer les infrastructures disponibles, évaluer les besoins d'investissement futurs et définir la stratégie d'investissement globale de l'État dans ce secteur.

## 2. Promotion et facilitation de l'investissement

Les mesures de promotion et de facilitation de l'investissement, y compris les incitations, peuvent se révéler des instruments efficaces pour attirer l'investissement, à condition qu'elles aient pour objectif de corriger les défaillances du marché et qu'elles soient conçues de façon à rehausser les atouts du cadre d'investissement d'un pays. Bien qu'à première vue il puisse sembler moins important de promouvoir l'investissement énergétique dans les pays riches en ressources naturelles, la situation justifie la tenue d'activités de promotion et de facilitation des investissements de la part des pouvoirs publics dans le secteur de l'énergie également, et notamment par une meilleure information sur les stratégies arrêtées et la réglementation concernant les entreprises qui investissent dans le secteur.

La *Stratégie de l'énergie à l'horizon 2020 (Stratégie de l'énergie)*, adoptée en 2003, décrit en détail les politiques énergétiques de la Russie et les hypothèses qui les sous-tendent, et établit notamment des projections budgétaires relatives à l'investissement des pouvoirs publics dans le secteur de l'énergie à partir de prévisions prudentes des prix mondiaux du pétrole et du gaz. Le document souligne la nécessité de créer un marché de l'énergie efficace fondé sur le traitement non discriminatoire des participants, y compris dans le transit de l'énergie, et reconnaît la nécessité d'élaborer un régime juridique solide pour le secteur de l'énergie. Il présente les principes directeurs applicables à la réforme du marché de l'électricité et à l'action en faveur de l'efficacité énergétique et décrit le cadre nécessaire pour assurer la stabilité et l'efficacité du marché de l'énergie à l'avenir. La *Stratégie de l'énergie* donne en revanche moins de précisions sur le cadre législatif et

**Question 2.1. Les autorités ont-elles élaboré une stratégie en vue de créer un environnement d'entreprise sain et large, et quel rôle est attribué dans cette stratégie aux mesures de promotion et de facilitation des investissements ?**

Questions pertinentes pour la politique d'investissement énergétique

Loi sur l'énergie ou documents officiels fournissant aux investisseurs et aux autres parties prenantes des indications claires sur les politiques énergétiques publiques, et notamment sur la sécurité de l'approvisionnement; le développement durable et les questions environnementales; le rôle des autres sources d'énergie; et l'efficacité énergétique.

réglementaire, et notamment sur des aspects importants comme la délimitation des compétences des autorités régionales et nationales de réglementation.

**Question 2.2. Le gouvernement a-t-il créé une agence de promotion des investissements ?**

Questions pertinentes pour la politique d'investissement énergétique

L'agence de promotion des investissements ou une autre agence traite-t-elle expressément l'investissement énergétique, et notamment le dialogue avec les investisseurs au sujet des projets de législation en matière d'énergie et de simplification des procédures administratives ?

Les informations publiées sur le site Internet de l'Agence nationale russe pour l'investissement direct (NADI<sup>16</sup>) sont plutôt restreintes. Ce site contient des informations en russe et en anglais qui sont toutefois peu détaillées et pour le moins datées, et n'aborde pas expressément le secteur de l'énergie. Il comporte un lien vers l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et des dispositifs connexes de promotion des investissements; la section consacrée aux aspects juridiques et réglementaires contient toutefois quatre liens inactifs. La mise à jour des informations en anglais sur le site Internet serait très utile aux investisseurs potentiels du secteur de l'énergie, en particulier aux PME, qui pourraient jouer un rôle clé dans certains domaines importants du secteur de l'énergie, comme l'efficacité énergétique.

**Question 2.8  
du CAI**

**Les pouvoirs publics ont-ils mis à profit les initiatives internationales et régionales destinées à renforcer l'expertise en matière de promotion de l'investissement, telles que celles offertes par la Banque mondiale et d'autres organisations intergouvernementales ?**

Questions pertinentes pour la politique d'investissement énergétique

Participation aux activités d'institutions internationales ou régionales de promotion des investissements, comme l'Association mondiale des organismes de promotion des investissements (WAPA), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA), le traité sur la Charte de l'énergie et le protocole de la Charte de l'énergie sur l'efficacité énergétique et les aspects environnementaux connexes; adéquation des politiques et pratiques d'investissement des pouvoirs publics dans le secteur de l'énergie aux pratiques optimales préconisées par les institutions précitées.

L'Association mondiale des organismes de promotion des investissements (WAIPA) compte parmi ses membres l'Agence nationale russe pour l'investissement direct (NADI) et une agence infranationale de promotion des investissements, l'Agence de promotion du développement et de l'investissement du Nord-Ouest. La Russie est également membre de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), un organisme de la Banque mondiale qui prémunit les investissements étrangers contre les risques politiques, et notamment en Russie. La plupart des 34 projets énumérés dans la base de données de l'AMGI qui concernent la Russie portent sur des services financiers ou des services des eaux; un seul projet, qui couvre 100 millions USD, se rapporte à une prise de participation d'un investisseur néerlandais dans une entreprise russe de production pétrolière. La Banque mondiale a pris part à de nombreux projets généraux de promotion des investissements et d'assistance technique. Par exemple, le Service-conseil pour l'investissement étranger (FIAS) a participé aux efforts déployés par la Russie pour améliorer les conditions de l'investissement, en particulier pour réduire les formalités administratives et favoriser les prises de participations au niveau national et infranational. Même si elle n'a pas ratifié le traité sur la Charte de l'énergie, la Russie participe aux activités qu'il prévoit et fournit par exemple des informations sur certains aspects du cadre juridique du secteur de l'énergie<sup>17</sup>.

Les activités générales de promotion et de facilitation de l'investissement de la Russie demeurent modestes et sa coopération internationale dans ce domaine n'a pas été développée activement. Bien que le secteur de l'énergie soit moins tributaire de la promotion des investissements que bon nombre d'autres secteurs, l'amélioration de l'accès aux informations commerciales le concernant et la simplification des procédures administratives générales seraient également très bénéfiques à l'investissement dans ce secteur.

### 3. Politique commerciale

Les politiques intéressant les échanges de biens et de services peuvent contribuer à attirer davantage d'investissements et de meilleure qualité, en développant les possibilités de tirer parti des économies d'échelle et en facilitant l'intégration dans les chaînes mondiales d'approvisionnement, ce qui dope la productivité et les taux de rentabilité de l'investissement. L'amélioration de la transparence et de la prévisibilité des politiques commerciales améliorerait également le climat de l'investissement dans le secteur de l'énergie, en particulier dans le transport et le transit d'énergie.

**Question 3.2. Quelles mesures ont été prises pour réduire les incertitudes liées à la politique commerciale et faire en sorte que cette politique soit davantage prévisible pour les investisseurs ?**

Questions pertinentes pour la politique d'investissement énergétique	Implications de l'accession de la Russie à l'OMC du point de vue de l'investissement énergétique et de la ratification par la Russie du traité sur la Charte de l'énergie, et notamment de ses dispositions sur les échanges et de son protocole de transit.
----------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

L'adhésion à l'OMC constituera une étape cruciale de l'intégration de la Russie au système international des échanges; elle consolidera ses réalisations en matière de libéralisation; elle améliorera la prévisibilité de sa politique globale; elle permettra enfin à ses partenaires de recourir au mécanisme de règlement des différends de l'OMC en cas de différend commercial. Après plusieurs années de négociations, l'accession de la Russie à l'OMC soulève encore de nombreux problèmes, en particulier dans le secteur de l'énergie. Les partenaires commerciaux de la Russie estiment notamment que l'écart non négligeable qui existe entre les prix intérieurs de l'énergie et les prix à l'exportation équivaut à une subvention versée à ses secteurs

d'activité gros consommateurs d'énergie et fausse la répartition des investissements.

La Russie a déjà pris certaines mesures importantes pour améliorer la conformité de sa réglementation et de ses pratiques commerciales aux normes internationales, par exemple en adoptant le nouveau Code douanier en 2004. La participation de la Russie à plusieurs projets de renforcement des capacités institutionnelles parrainés par des organisations internationales comme la CNUCED, l'APEC, la CEE-ONU et l'UE a également contribué à simplifier les procédures douanières, et les délais nécessaires aux transactions internationales sont maintenant plus courts. Les progrès accomplis par la Russie dans l'utilisation de normes techniques internationales ont un effet direct sur les négociants et les investisseurs du secteur de l'énergie. Les normes internationales sont maintenant acceptées pour quelque 30 à 40 % de l'équipement pétrolier et gazier mais les fabricants étrangers qui souhaitent exporter leur équipement pétrolier et gazier en Russie déplorent toujours de longs délais d'attente pour les autorisations techniques. Les exigences élevées relatives au contenu local pour les projets pétroliers et gaziers (70 % par an selon les amendements apportés en 2003 à la législation sur les accords de partage de production) constituent encore une préoccupation majeure pour les investisseurs étrangers. En accédant à l'OMC, la Russie sera soumise à l'accord de l'OMC sur les mesures concernant les investissements qui sont liées au commerce (MIC), qui interdit les exigences relatives aux apports locaux.

Les relations de la Russie avec le Bélarus, l'Ukraine, la Moldova et la Géorgie, en particulier, au titre du négoce et du transit de l'énergie ont suscité des tensions considérables à la suite de la décision prise par la Russie d'augmenter les prix, auparavant inférieurs aux niveaux mondiaux, de même que des controverses sur les prix de transit du pétrole et du gaz. Ces différends sur les prix confirment l'importance cruciale que revêt la fixation solide et transparente des prix des produits et du transit dans le secteur de l'énergie. Bien que les parties en cause semblent-t-il parvenues à s'entendre, le fait que les détails des accords financiers et des dédommagements n'aient pas été diffusés a engendré une incertitude qui affecte aussi les relations commerciales de la Russie avec d'autres partenaires commerciaux.

Le projet de protocole de transit du traité sur la Charte de l'énergie interdit la prise non autorisée de produits énergétiques en transit et exige que soit réservé un traitement de bonne foi et non discriminatoire aux entreprises du secteur de l'énergie qui demandent un accès aux installations servant au transit. Il prévoit l'examen prompt et impartial des demandes d'autorisation de construire des installations de transport d'énergie formulées par des entreprises. Le projet de protocole demande également que les tarifs de transit soient objectifs, raisonnables et transparents et exempts de discrimination fondée sur l'origine, la

destination ou la propriété des matières et produits énergétiques en transit. Les négociations concernant le protocole de transit du traité sur la Charte de l'énergie ont été reprises en 2006 mais achoppent toujours sur le traitement des contrats d'approvisionnement à long terme en énergie.

La ratification par la Russie du traité sur la Charte de l'énergie, et notamment de ses dispositions sur les échanges et de son protocole de transit, entraînerait des conséquences bénéfiques directes pour les investisseurs du secteur de l'énergie. Elle améliorerait considérablement la crédibilité de la Russie en tant que fournisseur fiable d'énergie et lui procurerait, ainsi qu'à ses partenaires commerciaux, un moyen de régler les différends liés au commerce et au transit de l'énergie.

#### 4. Politique de la concurrence

La politique de la concurrence favorise l'innovation et contribue à l'établissement de conditions propres à attirer de nouveaux investissements. Une saine politique de la concurrence contribue aussi à diffuser dans l'ensemble de la société les avantages plus larges de l'investissement. En Russie, la réglementation des prix intérieurs de l'énergie ainsi que la position dominante des entreprises d'État du secteur de l'énergie rendent particulièrement difficile la mise en œuvre d'une politique de la concurrence dans le secteur de l'énergie.

**Question 4.1. La législation de la concurrence et sa mise en œuvre du CAI sont-elles claires, transparentes et non discriminatoires ?**

Questions pertinentes pour la politique d'investissement énergétique	Possibilité d'application de la législation de la concurrence au secteur de l'énergie; facilité d'accès aux informations concernant la réglementation et les procédures applicables pour les investisseurs étrangers.
----------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

L'application de la législation de la concurrence (Loi fédérale n° 135-FZ sur la protection de la concurrence) entrée en vigueur en octobre 2006 est assurée par le Service fédéral de lutte contre les monopoles. Le Service a récemment intensifié ses activités, et notamment sa participation à la préparation et à l'examen des nouveaux textes de loi, de l'application de la législation sur la concurrence et de la mise en œuvre de la politique de la concurrence. Plusieurs autres fonctions du Service revêtent de l'importance pour les investisseurs du secteur de l'énergie, notamment la mise en place du

« Registre des entités économiques détenant une participation de plus de 35 % dans certains marchés de produits », la surveillance des marchés publics et la participation à l'élaboration de la réglementation sur le commerce extérieur, par exemple la suppression temporaire des droits sur les importations d'équipement technologique non fabriqué en Russie<sup>18</sup>.

Le Service fédéral de lutte contre les monopoles a récemment obtenu de bons résultats dans le cadre de son mandat. En mai 2007, le Tribunal d'arbitrage de Moscou a maintenu la décision du Service d'interdire que Gazprom acquière la totalité des actions d'un distributeur de gaz au motif que l'entreprise remplacerait le gaz fourni par le producteur indépendant par sa propre production de gaz<sup>19</sup>. Les instances judiciaires ont également confirmé une décision du Service de demander qu'une entreprise de transport ferroviaire partiellement détenue par Gazprom s'enregistre au titre de sa réglementation relative au contrôle des fusions<sup>20</sup>. Parmi les autres affaires récentes liées à l'énergie traitées par le Service, mentionnons la violation de la législation sur les monopoles par l'entreprise publique Mosenergo à travers ses pratiques tarifaires et l'abus de position dominante d'une société pétrolière qui accordait des conditions de paiement différenciées selon la catégorie de consommateurs. Dans les deux affaires, l'infraction à la législation sur les monopoles a été établie<sup>21</sup>.

#### **4.1. Problèmes sous-sectoriels particuliers**

##### **4.1.1. Pétrole et gaz**

Dans le cadre des activités pétrolières et gazières en amont, les perspectives d'investissement varient largement en fonction de la politique des prix intérieurs de l'énergie, et en particulier du plafonnement de ces prix par les pouvoirs publics et de l'ampleur de ce plafonnement, et, enfin, selon que les prix intérieurs reflètent ou non tous les coûts et subventions croisées entre catégories de clients. Les investisseurs vérifient également si l'État exige que les producteurs réservent une certaine quantité de pétrole ou de gaz au marché intérieur.

La faiblesse des prix intérieurs de l'énergie en Russie entraîne pour les investisseurs du secteur de l'énergie des conséquences multiples et sérieuses, aggravées par les contraintes qui pèsent sur les capacités de transport de l'énergie, qui les obligent à desservir les marchés intérieurs et restreignent les possibilités d'exportation des producteurs indépendants. C'est là le principal problème qui se pose dans le secteur du gaz, compte tenu des caractéristiques particulières du produit et du réseau nécessaire à son transport ainsi que du monopole de fait exercé par Gazprom sur les exportations de gaz, confirmé par la Loi sur les exportations de gaz adoptée en 2006. Les prix de gros intérieurs du gaz en Russie ont augmenté progressivement et devraient

représenter d'ici à 2010 environ 40 % des prix courants des exportations européennes. Du fait du monopole de Gazprom sur les exportations et du niveau des prix intérieurs, qui est inférieur au prix du marché et même en-deçà du seuil de récupération des coûts, l'exploration et la production n'attirent pas les producteurs indépendants, même s'il est prévu que la demande intérieure augmentera au-delà des capacités actuelles de production.

La création récente d'un marché du gaz en Russie représente une évolution positive non négligeable. Les ventes sont réalisées pour moitié par Gazprom et pour moitié par les autres producteurs. Le prix du marché du gaz a atteint plus du double des prix intérieurs réglementés. Il convient également de noter que le faible prix du gaz produit localement n'incite guère les producteurs de pétrole à vendre le gaz associé à leur production. Ils pratiquent donc le torchage, qui est néfaste pour l'environnement et la rentabilité des investissements s'en trouve réduite.

Les exportateurs de pétrole ne sont pas confrontés à un monopole sur les exportations et disposent de plus de moyens de transport que les producteurs de gaz, en particulier le rail et la route. Les prix intérieurs du pétrole sont plus proches du niveau du marché que ceux du gaz, ce qui s'explique en partie par le fait que la production d'électricité et l'énergie thermique sont moins tributaires du pétrole. De lourdes contraintes pèsent néanmoins sur la capacité d'exportation et le gouvernement a recours aux droits sur les exportations et à d'autres mesures pour maintenir les prix intérieurs à un bas niveau, et impose par exemple un gel temporaire sur les prix du pétrole. Dans le secteur du raffinage, la volatilité des prix est un autre frein pour les investisseurs.

#### **4.1.2. Transport du pétrole et du gaz et installations de stockage**

Les investissements dans ces sous-secteurs sont fonction du régime qui régit le transport du pétrole et du gaz, et notamment de l'accès non discriminatoire au transport et aux installations de stockage et de l'existence d'un régulateur indépendant des tarifs de l'énergie.

On a vu précédemment que le transport du pétrole et du gaz était placé sous le contrôle d'entreprises d'État : Transneft, Transneftprodukt et Gazprom. Les prix du transport par pipelines du pétrole et du gaz sont fixés par le Service fédéral des tarifs. Transneft donne accès à ses pipelines en fonction de la quantité de pétrole produite par une entreprise donnée, de sorte que les volumes d'exportation sont déterminés en proportion de la production du trimestre précédent. En principe, ce système d'accès proportionnel pourrait être considéré comme équitable et transparent mais dans la pratique, les nombreuses exceptions qui s'appliquent et le fait que le système

fonctionne presque à pleine capacité et que de nombreuses installations sont désuètes rend souvent l'accès imprévisible. Le ministère de l'Industrie et de l'Énergie est actuellement en train de mettre au point un « *Programme cadre pour le développement du transport par pipeline d'ici à 2020* » dans le but de prendre des décisions d'investissement et de gestion, en particulier en ce qui concerne la mise en place de nouveaux oléoducs pour le transport du pétrole.

Gazprom contrôle et administre le Système unifié d'approvisionnement en gaz et le Service fédéral des tarifs exerce sa tutelle sur un système d'accès des tiers. Le système d'accès des tiers de la Russie offre une assise juridique permettant aux producteurs indépendants d'avoir accès au réseau, mais le contrôle que détient Gazprom sur le Système unifié d'approvisionnement en gaz et son très vaste éventail d'activités dans le secteur énergétique font en sorte que de nombreux producteurs indépendants accèdent difficilement au réseau de transport du gaz, qui fonctionne presque à pleine capacité. Le contrôle par Gazprom de l'information relative au transport du gaz augmente l'opacité du système tout entier. L'absence de prévisibilité empêche les producteurs indépendants d'envisager des contrats à long terme. Le Service fédéral de lutte contre les monopoles a proposé d'adopter une législation sur les obligations techniques, économiques et d'information associées à la fourniture non discriminatoire de services de transport de gaz sur un réseau de transport ou par raccordement à un réseau de transport de gaz, mais cette proposition faite il y a plus d'un an est restée sans suite.

Gazprom détient également, en Russie, le contrôle des installations de stockage du Système unifié d'approvisionnement en gaz, et possède des installations de stockage hors de Russie. L'entreprise est en train de construire trois sites de stockage qui viendront s'ajouter aux 24 qu'elle possède déjà dans le cadre du Système unifié d'approvisionnement. Le stockage du gaz est crucial pour pouvoir satisfaire aux augmentations quotidiennes et saisonnières de la demande. Le contrôle de cette partie essentielle de la chaîne de valeur de l'énergie, dont l'importance ira grandissante avec l'essor du GNL, accentue la position dominante de Gazprom sur le marché intérieur de l'énergie de la Russie et sur celui des exportations.

#### **4.1.3. Transport et distribution d'électricité et de gaz**

L'investissement dans le transport et la distribution d'électricité et de gaz nécessite un accès équitable aux réseaux de transport et aux sites de stockage. L'exploitation et la réglementation du transport doivent être séparées de la production et de la distribution et un régulateur autonome du secteur de l'énergie doit veiller à ce que des règles d'accès et d'échange équitables s'appliquent.

Aux termes de la Loi sur l'électricité de 2003 et de la Loi sur la concurrence de 2006, le Service fédéral de la lutte contre les monopoles est chargé d'empêcher la collusion entre les acteurs du marché, l'abus de position dominante et le contrôle des fusions et acquisitions; de veiller à ce qu'il y ait un accès non discriminatoire au réseau; et d'assurer la protection des consommateurs. Le Service doit également surveiller la gestion du marché du gros par l'administrateur du marché. Le Service fédéral de la lutte contre les monopoles a déjà engagé des poursuites dans de nombreuses affaires afin de protéger et de promouvoir la concurrence sur le marché de l'électricité; c'est ainsi qu'il a porté plainte contre un service des tarifs régional pour avoir refusé sans justification d'octroyer un marché de fourniture garantie à une entreprise. Dans une autre affaire, le Service a décidé, à la suite d'un audit, qu'une entreprise régionale d'électricité enfreignait les règles régissant l'accès au réseau, et notamment celles concernant la divulgation de prix et d'informations. Le Service a également jugé récemment qu'un producteur d'électricité évitait de manière injustifiée de traiter avec un fournisseur d'électricité. À travers les pouvoirs de contrôle des fusions et acquisitions qui lui sont conférés, le Service fédéral de lutte contre les monopoles joue un rôle direct dans la formation des entreprises de distribution d'électricité. Par exemple, il a récemment approuvé la prise de contrôle, par la société interrégionale de distribution, de plusieurs entreprises de distribution séparées des entreprises régionales d'électricité.

Le gestionnaire du réseau, l'Administration centrale responsable de l'appel des installations de production, est toujours contrôlé à 75 % par l'État. Il est indépendant du gestionnaire du réseau de transport de l'électricité, dans lequel l'État détient également une participation de plus de 75 %, mais l'unification des deux entreprises est à l'étude. Bon nombre d'activités menées par le gestionnaire du réseau sont importantes pour les investisseurs du secteur de l'électricité. Les entreprises de production d'électricité sont tributaires de services d'appel efficaces, transparents et équitables. Elles doivent savoir que les procédures de fiabilité du réseau sont maintenues et que les prévisions concernant l'approvisionnement et la demande sont raisonnablement précises. Des procédures d'urgence fiables doivent être en place pour que les acteurs du marché disposent des informations nécessaires pour pouvoir réagir de manière appropriée.

#### **4.1.4. Autres sources d'énergie et efficacité énergétique**

Les efforts déployés pour promouvoir d'autres sources d'énergie et l'efficacité énergétique ne devraient pas restreindre la concurrence, en particulier au profit des opérateurs historiques, et tirer parti d'instruments axés sur le marché comme les systèmes d'échange de quotas d'émissions de carbone.

La Russie a ratifié le protocole de Kyoto et avec ses niveaux actuels d'émissions bien inférieurs à ses quotas, pourrait tirer des recettes

appréciables de l'échange de ses quotas carbone. Elle est en train de mettre en place son programme d'action dans le cadre du protocole de Kyoto, mais on ignore encore quelles seront les modalités de mise en œuvre de ses systèmes d'échange des quotas d'émissions de carbone. Compte tenu du potentiel considérable d'accroissement de l'efficacité énergétique associé à la maintenance et à la modernisation des entreprises énergétiques et industrielles existantes, le Service fédéral de lutte contre les monopoles devra demeurer vigilant afin de veiller à ce que le financement public de ce type de programmes ne fausse pas la concurrence et que soient adoptées des mesures compatibles avec les lois du marché pour promouvoir l'efficacité énergétique. Par exemple, la BERD accorde aux entreprises du secteur de l'énergie et aux industries à forte intensité énergétique pour financer le remplacement et la modernisation de l'équipement en place inefficace, des prêts remboursables à même les économies d'énergie. Beaucoup d'autres initiatives en faveur de l'efficacité énergétique pourraient bien améliorer le cadre concurrentiel – par exemple, la réduction des activités de torchage du gaz améliorerait la rentabilité des investissements des producteurs.

La politique de concurrence continuera de jouer un rôle crucial dans le secteur de l'énergie, dominé par de grandes entreprises d'État. Le Service fédéral de lutte contre les monopoles devrait être doté des ressources humaines et des moyens nécessaires pour veiller au maintien de conditions équitables dans le secteur de l'énergie comme dans les autres secteurs.

## 5. Politique fiscale

Pour remplir leurs fonctions, toutes les administrations ont besoin de recettes fiscales. Cependant, le niveau de la charge fiscale et la conception de la politique fiscale, y compris la manière dont elle est appliquée, ont une incidence directe sur les coûts des entreprises et la rentabilité des investissements. Une politique fiscale saine permet aux gouvernements de réaliser les objectifs des politiques publiques tout en contribuant à créer des conditions favorables à l'investissement. La fiscalité de l'énergie est l'une des variables macroéconomiques cruciales dans les pays riches en ressources naturelles comme la Russie, qui sont largement tributaires de la taxation de l'énergie. Les investisseurs du secteur de l'énergie voient la taxation comme un élément déterminant de leur décision d'investissement et de leur planification en matière de développement de gisements parvenus à maturité et d'exploration de nouveaux gisements. La volatilité des prix mondiaux de l'énergie complique considérablement la prise de décision aussi bien pour les pouvoirs publics que pour les investisseurs.

Le tableau 3.1 présente une synthèse du régime fiscal en vigueur dans les secteurs pétrolier et gazier en Russie. Le régime fiscal de l'énergie repose

**Question 5.1. Les autorités ont-elles évalué le niveau de la charge fiscale qui serait compatible avec leurs objectifs plus larges de développement et leur stratégie de promotion de l'investissement ? Ce niveau correspond-il à la charge fiscale effective ?**

Questions pertinentes pour la politique d'investissement énergétique

Le niveau de la charge fiscale dans le secteur de l'énergie, notamment l'impôt sur les bénéfices; les taxes spéciales sur l'énergie et la TVA; les exonérations et/ou les écarts d'imposition (le cas échéant) entre exploitants locaux et étrangers; la prise en compte des dispositions de la législation; les possibilités de planification fiscale; les coûts de conformité et les externalités; la cohérence de la charge fiscale et des objectifs de développement et d'investissement du pays dans le secteur de l'énergie; enfin, l'utilisation de l'énergie.

principalement sur des taxes spécifiques au secteur de l'énergie, à savoir, l'impôt sur l'extraction des ressources minières introduit en 2002, et les droits sur les exportations, qui sont dans un cas comme dans l'autre fondés sur les volumes physiques et soumis à des ajustements en fonction de l'évolution des prix mondiaux de l'énergie. Les impôts généraux, en particulier les impôts sur les revenus et les bénéfices, ont moins d'importance principalement parce que les autorités craignent que ceux-ci risquent de conduire à l'évasion fiscale par le biais des prix de transfert. À la faveur de la hausse spectaculaire des prix du pétrole, la taxe sur l'extraction et les droits sur les exportations ont engendré la plupart des recettes budgétaires de l'État. Depuis 2004, l'équivalent de la moitié des recettes du pétrole et du gaz ont été transférées au Fonds de stabilisation<sup>22</sup>.

En concevant la fiscalité du secteur énergétique, les autorités russes doivent relever un double défi : assurer un niveau adéquat de recettes budgétaires tout en offrant suffisamment d'incitations aux investisseurs publics et privés. La fiscalité du pétrole et du gaz en Russie, qui est actuellement fondée sur des dispositifs liés au volume (taxes sur l'extraction et droits sur les exportations), n'a pas pris suffisamment en compte les différentes conditions d'extraction, qui influent considérablement sur la rentabilité des projets. Des ajustements récents remédient en partie à ce problème, et notamment la réduction de la taxe sur l'extraction pour la production provenant de l'exploitation de gisements épuisés à 80 % et l'exonération fiscale temporaire pour les gisements de Sibérie orientale. Les

Tableau 3.1. **Imposition du pétrole brut et du gaz en Russie**

Produit	Impôts généraux	Taxe spécifiques au secteur de l'énergie		Observations
		Taxe sur l'extraction des ressources minières	Droits sur les exportations	
Pétrole	Impôt sur les sociétés TVA Impôt sur les bénéfices Cotisations sociales unifiées	Taxe sur le volume de pétrole extrait à raison de 22 % sur la part du prix du pétrole Urals excédant 9 USD/baril.	Taxe sur les exportations de pétrole prélevée sur la part du prix du pétrole Urals excédant 15 USD/baril (65 % sur la part du prix du pétrole Urals excédant 25 USD/baril).	Les recettes de la taxe sur l'extraction du pétrole et des droits sur les exportations sont transférées dans le Fonds de stabilisation pour ce qui est de la part du prix du pétrole excédant 27 USD/baril.
Gaz	Impôt sur les sociétés TVA Impôt sur les bénéfices Cotisations sociales unifiées	Taxe sur le volume de gaz extrait fixée annuellement. Cette taxe représentait en 2006 147 RUB/1 000 m <sup>3</sup> .	30 % (2005).	Les taxes sur le gaz sont actuellement plus basses que les taxes sur le pétrole.

Source : Ahrend R., Tompson W. (2006), *Realising the oil supply potential of the CIS: The impact of institutions and policies*, Economics Department Working Paper, n° 484, juin 2006; Gazprom, rapports annuels 2005 et 2006.

investisseurs du secteur énergétique souhaitent que la taxe sur l'extraction soit davantage sensible aux bénéfices.

Les autorités russes n'ignorent pas qu'il est nécessaire d'adapter la fiscalité de l'énergie à l'évolution des conditions d'exploration et de production qui caractérisent le secteur de l'énergie et de remédier au problème des prix de transfert. Cependant, pour différencier davantage les taxes et mettre en œuvre efficacement les nouvelles règles applicables aux prix de transfert, il faut renforcer la capacité institutionnelle des autorités fiscales. Il importe que la multiplication des différents critères utilisés, tels que la localisation géographique, et notamment la profondeur des projets d'extraction au large des côtes, et l'importance ou le degré d'épuisement des réserves, n'augmentent pas les risques de décisions arbitraires de l'administration fiscale.

Bien que l'administration fiscale ait dû prendre des mesures à l'encontre des stratégies illicites d'évasion fiscale de certaines entreprises russes, ses pratiques d'application ont parfois été perçues comme arbitraires et motivées par des préoccupations autres que le respect rigoureux de la législation. À cet égard, les déclarations récentes de hauts fonctionnaires russes sur la nécessité d'empêcher la prise de mesures non justifiées par l'administration fiscale doivent s'accompagner de moyens de recours concrets, et en particulier de la possibilité de sanctions en cas de décisions administratives inappropriées. Il y aurait lieu de poursuivre activement les efforts déployés en ce moment pour améliorer l'accès à l'information, notamment par la mise à jour régulière du site

**Question 5.5. Lorsque la charge fiscale pesant sur le revenu des entreprises diffère en fonction de la taille de l'entreprise, de l'âge de l'entité commerciale, de la structure du capital, du secteur industriel ou de l'emplacement, ces différences sont-elles justifiées ? Le régime fiscal est-il neutre pour ce qui est du traitement des investisseurs étrangers et nationaux ?**

Questions pertinentes pour la politique d'investissement énergétique

Dans le secteur de l'énergie, la législation et la réglementation fiscales sont mises en œuvre et appliquées de façon équitable et transparente et ne servent pas à des fins protectionnistes; le régime fiscal est neutre dans le traitement des investisseurs locaux et étrangers du secteur de l'énergie.

Internet en anglais du Service fédéral de l'impôt; renforcer prévisibilité; et accroître la transparence du système et des procédures d'imposition.

## 6. Autres domaines de l'action publique intéressant la politique d'investissement énergétique de la Russie

### 6.1. Gouvernement d'entreprise

Le mode de gouvernement des entreprises d'État est un aspect crucial pour le secteur de l'énergie en Russie en raison de la prédominance de la participation majoritaire de l'État dans les activités pétrolières et gazières en amont et le transport d'énergie, et compte tenu de l'actuel processus de cession des participations directes de l'État dans le secteur de l'électricité. L'ouverture sur l'étranger des grandes entreprises énergétiques d'État Gazprom et Rosneft ont incité ces dernières à publier des informations sur la structure de leur capital ainsi que des rapports annuels. Cependant, de nombreuses entreprises d'État demeurent moins transparentes que celles du secteur privé pour ce qui concerne la diffusion d'informations concernant leurs états financiers ou leurs activités. Un autre problème qui se pose est celui de la représentation des intérêts de l'État dans les entreprises d'État, et en particulier la présence de fonctionnaires, et le rôle des conseils d'administration des entreprises d'État dans les décisions des entreprises.

Dans les activités pétrolières et gazières en amont, l'existence de structures d'entreprises complexes utilisant de grands conglomérats et l'absence de rapports financiers ayant fait l'objet d'une vérification indépendante des comptes empêchent d'avoir une idée claire et précise de la situation financière. L'opacité des relations entre les entreprises et l'État

soulève également des questions quant à d'éventuels conflits d'intérêts imputables à la concentration des fonctions d'action, de réglementation et de participation. En outre, les entreprises énergétiques russes, notamment les entreprises d'État, ont largement recours à des sociétés en régime d'extraterritorialité pour mener des activités commerciales et avoir accès aux marchés étrangers; tel est le cas de RosUkrEnergo, une société en régime d'extraterritorialité contrôlée par Gazprom et chargée du transit du gaz vers l'Ukraine et l'Europe.

Dans le secteur de l'électricité, deux entreprises territoriales de production ont obtenu une note moyenne dans le classement *Standard and Poor's* du gouvernement d'entreprise, ce qui prend en compte certaines améliorations (par exemple le droit de veto des actionnaires minoritaires sur les décisions du conseil d'administration) mais aussi la persistance d'incertitudes concernant en particulier l'absence d'administrateurs indépendants et, partant, le faible contrôle des affaires de conflits d'intérêts. La progression des bonnes pratiques de gouvernement d'entreprise dans le secteur de l'électricité sera fonction de la libéralisation future du marché et des règles applicables à la privatisation des entreprises de production.

Plusieurs mesures importantes adoptées par le Service fédéral des marchés financiers (FSFM) ont une incidence directe pour les entreprises publiques d'électricité, par exemple l'extension de la responsabilité administrative et juridique des conseils d'administration et des hauts dirigeants et le durcissement des sanctions en cas de violation du code administratif. À la lumière des expériences des pays de l'OCDE, d'autres améliorations du cadre juridique ont été proposées. Le rôle des représentants de l'État dans les conseils d'administration des entreprises d'État et les conflits d'intérêts fréquents peuvent être traités par la législation, qui établirait des critères d'évaluation précis de la performance des administrateurs. Il devrait être interdit à des fonctionnaires de siéger aux conseils d'administration d'entreprises détenues à 100 % par des intérêts privés et le recours à des professionnels pour représenter l'État devrait être généralisé<sup>23</sup>.

## **6.2. Développement des infrastructures**

Les infrastructures vieillissantes et inadaptées représentent une entrave considérable au développement de l'ensemble du secteur de l'énergie de la Russie. Compte tenu du fait que les investissements considérables nécessaires ne pourraient être financés uniquement par des moyens publics, l'investissement privé et étranger jouera un rôle important dans le développement futur des infrastructures. Pour encourager la participation du secteur privé, plusieurs éléments fondamentaux doivent être en place, et

notamment un cadre juridique et réglementaire transparent pour les partenariats public-privé.

La loi sur les accords de concession adoptée en 2005 introduit en Russie le principe des partenariats public-privé, qui permet la participation privée dans des actifs et des projets économiques qui ne sont pas ouverts à la privatisation. La législation définit un processus d'appel d'offres destiné à garantir la transparence, l'équité et l'absence de discrimination, et établit les conditions générales de présentation des soumissions et d'exploitation des concessions, qui s'appliquent également aux investisseurs étrangers. Le Service fédéral de lutte contre les monopoles est habilité à réglementer les accords de concession, tant en ce qui concerne les procédures administratives de lancement et d'administration des appels d'offres que l'exploitation des concessions par les titulaires, lesquels doivent fournir un accès exempt de discrimination aux infrastructures concernées.

La loi n'a pas été conçue pour les activités comme l'extraction pétrolière et gazière mais pourrait s'appliquer dans le secteur de l'électricité et peut-être dans celui du transport du pétrole et du gaz. Elle ne s'est toutefois pas encore appliquée dans le cadre de projets énergétiques. Notons également que beaucoup de projets énergétiques nouveaux engagés en Russie sont situés dans des régions éloignées dépourvues d'infrastructures classiques comme les routes et les ports, ou qui ont d'importants besoins de modernisation<sup>24</sup>. Des accords de concession représentent peut-être une solution appropriée pour ces projets.

La capacité du régime de concessions de la Russie de stimuler les investissements dans les infrastructures énergétiques dépendra de plusieurs facteurs. Les pouvoirs publics doivent en premier lieu sélectionner des projets énergétiques qui se prêtent bien à des accords de concession. La transparence et l'équité du processus d'appel d'offres et de soumission sera particulièrement important dans le cas des concessions accordées dans l'énergie, vu la prédominance des entreprises d'État dans ce secteur. La surveillance des autorités de concurrence est également nécessaire du fait que les accords de concession pourraient tirer parti d'un soutien, par exemple sous la forme de garanties de recettes destinées à contrebalancer la faiblesse des tarifs réglementés.

Les recettes croissantes de la commercialisation d'énergie procurent à l'État russe des moyens financiers considérables qui pourraient également servir à financer le développement et la modernisation des infrastructures, y compris dans le secteur de l'énergie, et à promouvoir d'autres sources d'énergie, de même que l'efficacité énergétique. Ainsi, le Fonds pour l'investissement créé en 2006 et placé sous la tutelle du ministère du Développement régional, a permis de financer plusieurs projets de transport

d'énergie et de raffinage du pétrole. Les informations sont toutefois limitées sur les procédures de sélection des projets et le contrôle *a posteriori* des fonds fournis dans le cadre de ce programme. Pour atténuer le risque que les modalités d'utilisation des fonds publics créent des distorsions sur le marché, il importe que le Fonds soit administré de manière transparente et utilise des mécanismes fondés sur le marché qui ne faussent pas la concurrence.

### **6.3. Gouvernance publique**

Parmi les mesures prises récemment au titre de la réforme administrative et qui ont des conséquences importantes pour l'investissement énergétique figure l'adoption de la loi fédérale n° 45-FZ sur l'introduction de modifications dans le Code des infractions administratives de la Fédération de Russie, entrée en vigueur en mai 2007. Cette loi a renforcé la responsabilité administrative en matière de non-respect des décisions judiciaires des instances publiques et introduit la responsabilité administrative directe, y compris, par exemple, celle du Service fédéral de lutte contre les monopoles à l'égard des abus de position dominante ou de la conclusion d'accords restrictifs de concurrence. Elle permet également de suspendre des fonctionnaires pendant des périodes pouvant aller jusqu'à trois ans pour des infractions particulières.

L'une des préoccupations des investisseurs du secteur énergétique tient au fait que les autorités n'ont pas mené suffisamment de consultations auprès du milieu des affaires au sujet des nouveaux textes de loi et règlements, encore qu'il y ait eu des progrès dans ce domaine, comme l'illustrent les consultations menées avec le Conseil consultatif pour les investisseurs étrangers (FIAC) pendant l'élaboration de la législation sur les secteurs stratégiques et les concessions. Il demeure toutefois rare que d'autres parties prenantes, les ONG, par exemple, soient consultées sur les questions concernant la protection de l'environnement. Il importe que la réglementation récente imposant des nouvelles prescriptions d'enregistrement aux ONG ne rende pas leur engagement plus difficile.

Il est généralement admis que les projets énergétiques, qui sont habituellement menés à grande échelle et supposent de longs délais de réalisation et l'engagement de sommes considérables, sont susceptibles de susciter des pressions corruptrices. La coopération internationale peut contribuer dans une large mesure à la réforme du secteur public de la Russie en offrant des exemples de pratiques optimales et en fournissant des principes directeurs pour l'action réglementaire des pouvoirs publics et les pratiques d'application. Lancée en 2002, l'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI) repose sur la transparence et la responsabilité dans les industries extractives. Elle demande aux entreprises qui ont accepté de la mettre en œuvre et aux États signataires de publier leurs dépenses et leurs paiements dans les secteurs du pétrole, du gaz et de l'extraction minière.

Comme d'autres parties de l'économie russe, le secteur de l'énergie et l'investissement dans ce secteur pourraient bénéficier grandement du succès de la réforme du secteur public puisque l'amélioration des capacités administratives et l'efficacité accrue du cadre réglementaire rendraient l'omniprésence de l'État moins nécessaire. D'aucuns ont observé que les investisseurs du secteur énergétique sont peut-être moins sensibles à la qualité générale de la réglementation parce qu'ils peuvent établir des liens plus directs avec les autorités et sont prêts à prendre davantage de risques à l'égard de la réglementation parce qu'ils attendent des rendements élevés de leurs investissements. Cependant, le manque de prévisibilité de l'action publique, l'inefficacité de la réglementation et la propension à la corruption dans l'administration ont indéniablement un effet dissuasif considérable sur l'investissement dans le secteur de l'énergie également.

## 7. Conclusion

Le Cadre d'action pour l'investissement a servi à examiner et évaluer les principaux aspects de la politique d'investissement énergétique de la Russie. La Russie se caractérise par la structure différenciée de son marché et le cadre de la politique de l'investissement dans les différents sous-secteurs de l'énergie. L'exploration et la production de pétrole et de gaz et le transport et la distribution du gaz sont contrôlés par de grandes entreprises qui sont majoritairement des entreprises d'État. En conséquence, les décisions d'investissement et de financement sont encore essentiellement entre les mains de l'État. La nouvelle loi sur les secteurs stratégiques améliore la transparence et la prévisibilité dont bénéficient les investisseurs étrangers dans les activités pétrolières et gazières en amont mais impose des limites strictes à la participation étrangère dans ces secteurs. Inversement, la Russie a mené activement la réforme du secteur de l'électricité. Le processus de dégroupage a été associé à une privatisation partielle à laquelle les investisseurs étrangers ont été autorisés à participer. Ces conditions de base différentes dans les principaux sous-secteurs de l'énergie ont des incidences non négligeables pour la politique de l'investissement.

La politique d'investissement énergétique devrait prendre en compte les contraintes spécifiques auxquelles est confronté le secteur, comme l'importance des moyens financiers et technologiques nécessaires à la réalisation des projets, le fait que le rendement des investissements s'inscrit souvent dans un horizon à long terme, et le risque de volatilité des prix mondiaux de l'énergie. La Russie doit affronter d'autres difficultés tenant au fait que son secteur énergétique a besoin d'investissements infrastructurels considérables, surtout dans l'électricité, ainsi que dans les activités pétrolières et gazières en amont, de nombreux gisements arrivés à maturité étant presque épuisés et la situation géographique des nouveaux gisements rendant

leur exploitation plus difficile. Jusqu'ici, la principale mesure adoptée par les pouvoirs publics a consisté à renforcer la participation et le contrôle de l'État, une tendance également observée dans les industries extractives d'autres pays. Cependant, le contrôle direct de l'État pourrait être diminué si plusieurs conditions essentielles étaient remplies, notamment l'alignement des prix intérieurs de l'énergie sur les coûts de production; la stabilisation des droits de propriété; une imposition transparente et davantage liée aux bénéficiaires; et une politique de la concurrence efficace. L'évolution de l'action publique dans ce sens encouragerait non seulement l'investissement privé et étranger mais également celui des entreprises d'État.

L'analyse de la politique d'investissement énergétique de la Russie fondée sur le Cadre d'action pour l'investissement a confirmé l'importance cruciale de la prévisibilité juridique et de la transparence, en particulier dans le cadre des projets énergétiques à long terme. La clarification de la législation sur les accords de partage de production et les ressources du sous-sol et la mise en œuvre transparente de la nouvelle loi sur les secteurs stratégiques, dont l'énergie, sont préférables à l'approche au cas par cas. La crédibilité internationale de la Russie et sa réputation de fournisseur fiable d'énergie seront considérablement améliorées par son accession à l'OMC et par la ratification du traité sur la Charte de l'énergie. Le rôle de la politique de la concurrence en tant que garante de l'harmonisation des règles du jeu est essentiel, compte tenu de l'actuelle structure du marché de l'énergie, caractérisée par la domination de grandes entreprises d'État dans les activités pétrolières et gazières en amont et un marché de l'électricité encore peu développé. La fiscalité de l'énergie est une variable macroéconomique clé dans un pays riche en ressources naturelles comme la Russie, qui est tributaire des taxes prélevées sur l'énergie, et joue un rôle très important dans les décisions et la planification des investisseurs. La volatilité des prix mondiaux de l'énergie rend complexe la prise de décision, pour les pouvoirs publics comme pour les investisseurs. Les mesures récemment adoptées, qui modulent la fiscalité de l'énergie en fonction des différentes conditions de production du pétrole et du gaz, ont été bien accueillies par les investisseurs. L'administration fiscale devra être dotée de ressources humaines et matérielles suffisantes pour mettre en œuvre un régime fiscal plus différencié et plus fin et accroître encore la transparence des règles et procédures fiscales.

Parmi les autres domaines de l'action publique couverts par le Cadre d'action pour l'investissement, la bonne gestion des affaires publiques et des entreprises et le développement des infrastructures revêtent également une grande importance pour le climat de l'investissement dans le secteur de l'énergie. La prédominance des entreprises d'État dans les activités pétrolières et gazières en amont rend particulièrement importante l'application de bons principes de gouvernement d'entreprise dans ce domaine, notamment la

communication d'informations sur la répartition du capital et la transparence accrue des structures habituellement complexes des entreprises, et notamment des entreprises extraterritoriales. La loi sur les concessions adoptée en 2005, qui a introduit le principe des partenariats public-privé, pourrait également servir dans secteur de l'énergie, en particulier dans le transport d'énergie, si certaines conditions fondamentales sont respectées, comme la cohérence des prix de l'énergie. La réforme de la gouvernance publique est toujours l'une des priorités de la Russie et la réalisation de ses principaux objectifs, par exemple la réduction de l'instabilité de l'action publique, l'allègement des procédures administratives et l'amélioration des consultations public-privé, contribuerait également à améliorer le climat des affaires dans le secteur de l'énergie.

#### Notes

1. Cette étude a été réalisée par James Chalker et Emmanuel Bergasse, consultants externes, Division de l'investissement de l'OCDE, et Blanka Kalinova. Elle a été revue par le Centre de politique et d'administration fiscales, la Division de la concurrence et la Division des affaires d'entreprise.
2. En 2006, les secteurs du pétrole et du gaz représentaient quelque 25 % du PIB de la Russie; les exportations d'énergie, près de 60 % du total des recettes d'exportation; et les taxes liées à l'énergie, environ 50 % des recettes budgétaires. Voir DAF/INV/WD(2007)8 : Seminar on recent developments in Russia's investment environment and policy: Issues for discussion, OCDE, avril 2007; voir également « Diagnosing Dutch Disease: Does Russia have the symptoms? », document de travail du FMI, avril 2007.
3. L'Agence internationale de l'énergie a estimé à 930 milliards USD les besoins d'investissement énergétique de la Russie pendant la période comprise entre 2003 et 2030. Sur ce total, environ 40 % devraient être consacrés au pétrole, et 32 et 25 % respectivement au gaz et à l'électricité. AIE, *World Energy Outlook 2004*.
4. Les autres projets existants connus sont des coentreprises et des concessions (41 %) et des accords sur les services (2 %). CNUCED (2007), *World Investment Report 2007*, p. 159.
5. Ernst and Young, *Overview of the Oil and Gas Industry in Russia*, 2007.
6. Données IHS fournies dans CNUCED (2007), *World Investment Report 2007*, p. 117.
7. Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement, *Fédération de Russie : Pour une politique de l'investissement plus transparente*, chapitre 5; Paris, 2006.
8. Selon des informations rendues publiques, plusieurs procédures d'arbitrage conduites en vertu de traités sur l'investissement ont été engagées à l'encontre de la Fédération de Russie, en particulier par les actionnaires de la société Ioukos. Trois sentences arbitrales ont été prononcées, notamment dans les affaires suivantes : Sedelmayer v. Fédération de Russie (TBI Allemagne/URSS) en 1998; Bershader v. Russie (TBI Belgique/Russie) en 2006; et RosInvestCO UK Ltd. v. Fédération de Russie en 2007.
9. La Convention de New York ne contient pas de référence expresse à la reconnaissance et à l'application des sentences arbitrales contre l'État. Il est néanmoins bien établi qu'elle couvre les sentences concernant des États.
10. La Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États (Convention du CIRDI) contient des mécanismes

et des dispositions pour la conciliation et l'arbitrage des différends entre investisseurs d'un État membre et l'État membre qui accueille un investissement. Elle ne sert pas en tant qu'accord sur l'arbitrage et pour qu'un différend soit soumis à son examen, il doit y avoir un accord écrit relatif à l'arbitrage, le plus souvent sous forme de TBI. La Convention est administrée par le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, qui est membre du Groupe Banque mondiale. Voir le site suivant : [www.worldbank.org/icsid](http://www.worldbank.org/icsid).

11. Voir les exceptions de la Russie concernant le traitement non discriminatoire des investisseurs des pays membres du traité sur la Charte de l'énergie notifiées dans le Livre bleu du Secrétariat de la Charte de l'énergie sur le site suivant : [www.encharter.org](http://www.encharter.org).
12. L'intensité énergétique du réseau de transport du gaz de la Russie est 30 à 60 % plus forte que celle de réseaux comparables dans d'autres pays. Gazprom estime que l'apport d'améliorations au réseau de transport pourrait réduire sa propre consommation de gaz et entraîner des économies allant jusqu'à 10 mmm/an. Voir *Optimising Russian Natural Gas, Reform and Climate Policy*, AIE, 2006, pp. 19, 93.
13. E.ON aurait payé environ 3,9 milliards USD pour sa participation de 47 % dans WGC4, qui possède environ 8 630 MW de capacité installée.
14. Selon les calculs de l'AIE, l'intensité énergétique de la Russie s'établissait en 2005 à 0,47 tep/1 000 USD PPA, comparativement à 0,17 pour les pays européens de l'OCDE.
15. Projet d'amendements à la Loi fédérale sur l'économie d'énergie, tel que mentionné par Andrey G. Reus, sous-ministre de l'Industrie et de l'Énergie, avril 2007; voir [www.minprom.gov.ru/eng](http://www.minprom.gov.ru/eng).
16. [www.napi.ru/en/about](http://www.napi.ru/en/about).
17. Le Livre bleu du Secrétariat de la Charte de l'énergie énumère les exceptions de la Russie au traitement non discriminatoire des investisseurs des États membres de la Charte de l'énergie, et notamment les limites applicables à la capacité des étrangers de détenir certains types de terrain, aux prescriptions relatives à la teneur en éléments d'origine locale et aux services. La version la plus récente du Livre bleu peut être consultée sur le site suivant : [www.encharter.org/fileadmin/user\\_upload/document/Blue\\_Book\\_2007\\_ENG.pdf](http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/Blue_Book_2007_ENG.pdf).
18. *Annual Report on Competition Policy Developments in the Russian Federation*, 2006. Document présenté par la délégation de la Fédération de Russie au Comité de la concurrence de l'OCDE; document de l'OCDE DAF/COMP(2007)25.
19. Service fédéral de lutte contre les monopoles (FAS), communiqué de presse, « Gaspromregiongas », 18 mai 2007.
20. Service fédéral de lutte contre les monopoles (FAS), communiqué de presse, « Gaspromtrans », 27 avril 2007.
21. DAF/COMP(2007)25, p. 11-12.
22. FMI, *Country Report on Russian Federation, Selected Issues*, décembre 2006.
23. Voir la Note de synthèse de la réunion de haut niveau sur l'évolution de la gestion des affaires des entreprises d'État en Russie, organisée conjointement par le ministère russe du Développement économique et du Commerce et l'OCDE, Moscou, les 14 et 15 décembre 2006.
24. Par exemple, dans le cadre du projet Sakhaline 2, il serait exigé qu'un programme d'amélioration des infrastructures de 390 millions USD soit mis en œuvre; CNUCED, *World Investment Report 2007*, p. 142.



## *Chapitre 4*

### **Comportement responsable des entreprises en Russie**

**L**es pratiques commerciales responsables revêtent une importance grandissante dans l'évaluation du climat de l'investissement d'un pays. Selon une étude de l'OCDE, la connaissance généralisée des normes internationales relatives à la responsabilité des entreprises est jusqu'à présent assez faible en Russie, non seulement comparativement aux pays de l'OCDE mais aussi à d'autres marchés émergents. Le respect des normes de responsabilité des entreprises en Russie est encore généralement limité, notamment en ce qui concerne les codes de conduite et l'éthique des affaires de même que les questions environnementales.

La situation semble évoluer rapidement, principalement à la faveur de l'ouverture sur l'étranger des grandes entreprises russes. Des études récentes montrent que celles-ci ont commencé à rattraper celles des pays de l'OCDE et des autres économies de marché émergentes. Les entreprises publient maintenant des rapports annuels détaillés et placent sur leur site Internet des informations concernant par exemple le respect des normes environnementales. Cependant, les grandes entreprises russes communiquent toujours peu d'informations sur l'adoption et le respect de codes de conduite et sur les systèmes de gestion mis en place pour faire progresser l'éthique des affaires. La diffusion d'informations sur les pratiques commerciales responsables peut améliorer la réputation de solvabilité et de fiabilité de la Russie en tant que destinataire et émetteur d'IDE.

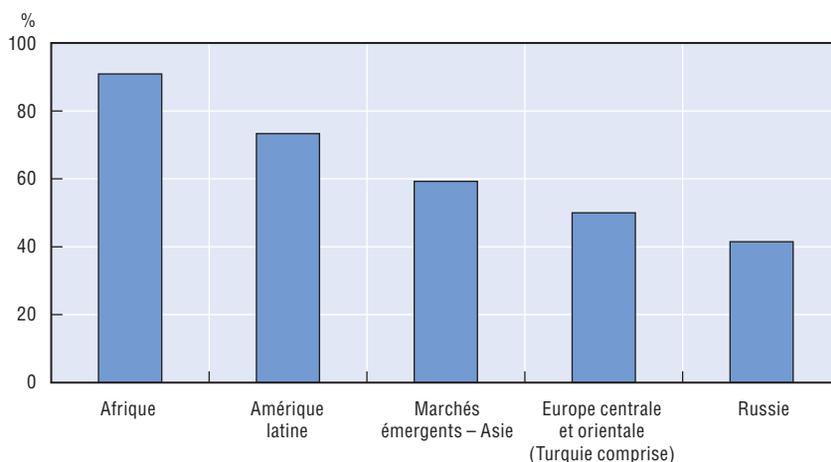
## **1. Situation initiale de la Russie eu égard à l'adoption de pratiques commerciales responsables**

L'étude de l'OCDE sur l'évolution de la responsabilité des entreprises dans la Fédération de Russie<sup>1</sup> a été réalisée à partir de rapports publiés par 41 entreprises russes de premier plan cotées à la Bourse de Moscou et visait à analyser leurs initiatives dans ce domaine. Les résultats obtenus ont été comparés à des données recueillies précédemment sur 125 entreprises implantées dans 20 économies de marché émergentes et 1 740 entreprises présentes dans des pays de l'OCDE à revenu élevé, examinés dans une étude réalisée en 2005 par l'OCDE<sup>2</sup>. Bien que les pays couverts par chaque étude soient différents, ce qui rend les comparaisons difficiles, on constate qu'au début de 2006, les initiatives en matière de responsabilité des entreprises et de diffusion d'informations étaient proportionnellement moins poussées parmi

les entreprises russes que parmi les entreprises des pays de l'OCDE à revenu élevé, et moins répandues que dans d'autres marchés émergents.

En 2005, seulement 40 % des entreprises russes ont publié des rapports sur la durabilité ou réservaient une section de leur site Internet ou de leur rapport annuel à un aspect de la responsabilité des entreprises. À titre comparatif, plus des deux tiers des entreprises des marchés émergents autres que la Russie situées en Afrique, en Amérique latine ou en Asie, ont publié des rapports de ce type. Les entreprises russes pâtiennent également de la comparaison avec celles d'Europe centrale et orientale (voir graphique 4.1).

Graphique 4.1. **Publication d'informations sur la responsabilité des entreprises**

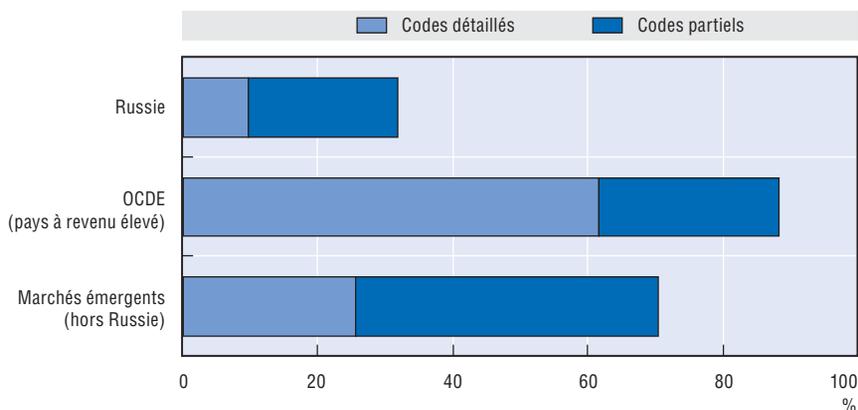


Note : Les données sur les pays de l'OCDE et les marchés émergents autres que la Russie proviennent de l'étude de l'OCDE réalisée en 2005; les données sur la Russie proviennent d'une base de données originale concernant 41 entreprises russes.

Source : OCDE (2007), *Corporate Responsibility in the Russian Federation: Recent Trends*.

Les entreprises russes ont obtenu en général des résultats médiocres au regard de presque tous les indicateurs de comportement responsable : investissement social, codes de conduite et éthique des affaires, politiques environnementales, politiques et systèmes de non-discrimination, présence de femmes aux conseils d'administration, formation et santé et sécurité du travail. En particulier, moins du tiers des entreprises russes étudiées a publié un code de bonnes pratiques, une pratique largement développée dans les entreprises des pays de l'OCDE (88 % des entreprises étudiées) et, quoique dans une moindre mesure, dans les marchés émergents (70 %) (voir graphique 4.2). Enfin, seulement 15 % des entreprises russes ont mis en place des dispositifs de gestion assurant la mise en œuvre effective des règles d'éthique, contre 36 % dans les autres économies de marché émergentes (graphique 4.3).

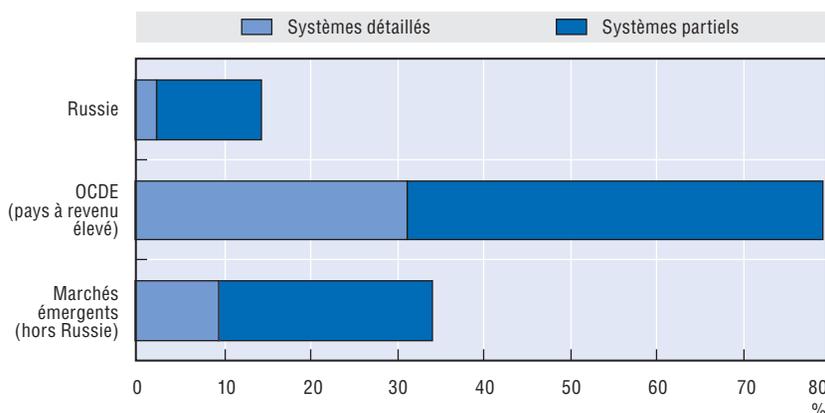
Graphique 4.2. Publication de codes d'éthique des affaires



Note : Les codes d'éthique des affaires « partiels » sont peu détaillés ou couvrent peu d'aspects et s'appliquent partiellement (par exemple aux seuls membres des conseils d'administration). Les codes d'éthique des affaires « détaillés » s'appliquent à tous les salariés et couvrent un éventail de questions : la corruption, la facilitation des paiements, les conflits d'intérêts, la concurrence déloyale, etc.

Source : Voir graphique 4.1.

Graphique 4.3. Système de gestion du code d'éthique



Note : Une entreprise est dotée d'un système « détaillé » de gestion du code d'éthique lorsqu'au moins trois des éléments suivants sont réunis : documents de référence ou exemples crédibles fournis ; formation des salariés ; procédure ou ligne ouverte pour donner l'alerte ; suivi du respect ou révision régulière du code. L'entreprise qui est dotée d'un système « partiel » de gestion du code d'éthique publie un compte rendu sur au moins un des éléments mentionnés ci-dessus.

À en juger par les informations communiquées en 2005 par les entreprises russes, celles-ci se classent nettement moins bien, en ce qui concerne les questions environnementales, que leurs homologues des pays de l'OCDE à revenu élevé et des économies de marché émergents. Seulement 25 % des entreprises russes étudiées indiquent être dotées d'une politique de

l'environnement, laquelle est mesurée par différents indicateurs tels que le fait de mentionner les principaux problèmes d'environnement auxquels le secteur est confronté; la répartition des responsabilités en matière environnementale; et le fait de mener des activités appropriées de surveillance et de communication d'information. Moins d'une entreprise russe sur trois possédait, pour les besoins de la mise en œuvre effective de la politique de l'environnement, un système de gestion de l'environnement dont l'évaluation repose sur l'existence d'informations sur sa structure et ses procédures; la vérification des comptes; et des comptes rendus et examens internes (voir tableau 4.1). L'analyse approfondie des entreprises dont les activités ont un impact important sur l'environnement et qui sont fortement représentées dans l'échantillon d'entreprises russes (30 entreprises sur un total de 41) révèle que seulement quatre d'entre elles avaient mis en place des politiques de l'environnement plus détaillées.

**Tableau 4.1. Entreprises dotées d'une politique de l'environnement et d'un système de gestion de l'environnement dans les grands marchés émergents**

	Nombre d'entreprises étudiées	Entreprises ayant publié leur politique de l'environnement (en %)	Entreprises dotées d'un système de gestion de l'environnement (en %)
Afrique du Sud	16	87.5	68.8
Brésil	11	81.8	90.9
Inde	10	80.0	80.0
Chine	19	31.6	36.8
Russie	41	25.0	29.3

Source : Voir graphique 4.1.

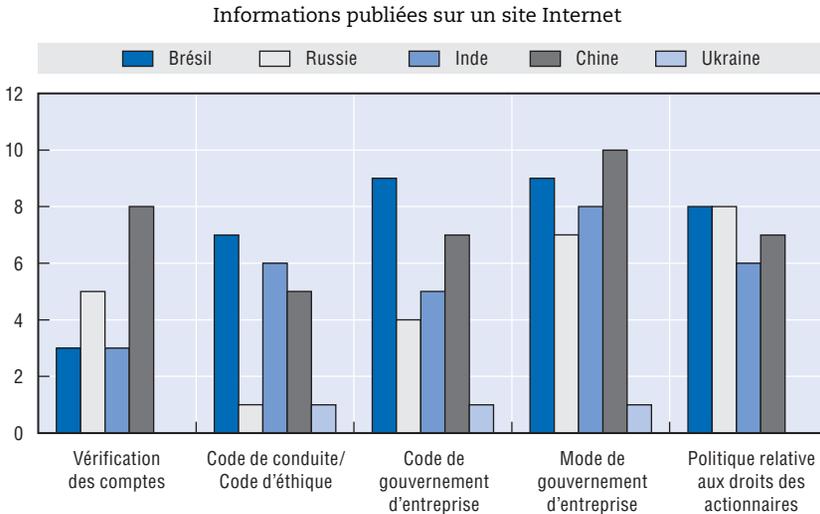
## 2. Progrès récents

L'ouverture croissante sur l'étranger des entreprises russes, et notamment le fait qu'elles soient cotées sur les marchés financiers internationaux, les a incitées à mieux rendre des comptes et améliorer leur transparence, y compris par le biais du comportement responsable. Une base de données plus récente utilisant des informations datant de septembre 2006 compare des rapports sur l'environnement, la collectivité et le gouvernement d'entreprise publiés par les dix principales entreprises inscrites à la cote officielle des quatre pays du groupe BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) et de l'Ukraine<sup>3</sup>. L'enquête montre que toutes les entreprises russes étudiées<sup>4</sup> possèdent un site Internet en anglais, comme les entreprises du Brésil, d'Inde et de Chine, mais contrairement à l'Ukraine. Par ailleurs, toutes ces entreprises ne publient pas un rapport annuel. Les entreprises russes diffusent autant d'informations sur la vérification des comptes et le mode de gouvernement que les entreprises brésiliennes, indiennes et chinoises, mais

communiquent moins sur les codes de conduite, les codes de gouvernement d'entreprise et la politique relative aux droits des actionnaires. En général, les informations publiées par les entreprises du groupe BRIC sur les aspects sociaux (politique d'emploi, politiques de santé et de sécurité) semblaient plus complètes que celles concernant les questions environnementales.

La deuxième étude réalisée en avril 2007<sup>5</sup> à l'aide de données sur les mêmes entreprises indique que les entreprises russes ont commencé à rattraper celles des autres pays du groupe BRIC, en particulier en ce qui concerne la publication de rapports annuels en anglais. Les entreprises russes examinées fournissent cependant moins d'informations sur les codes de conduite et le mode de gouvernement que les grandes entreprises des autres pays (voir graphique 4.4).

Graphique 4.4. **Diffusion d'informations sur le gouvernement d'entreprise par des entreprises des pays du groupe BRIC (avril 2007)**

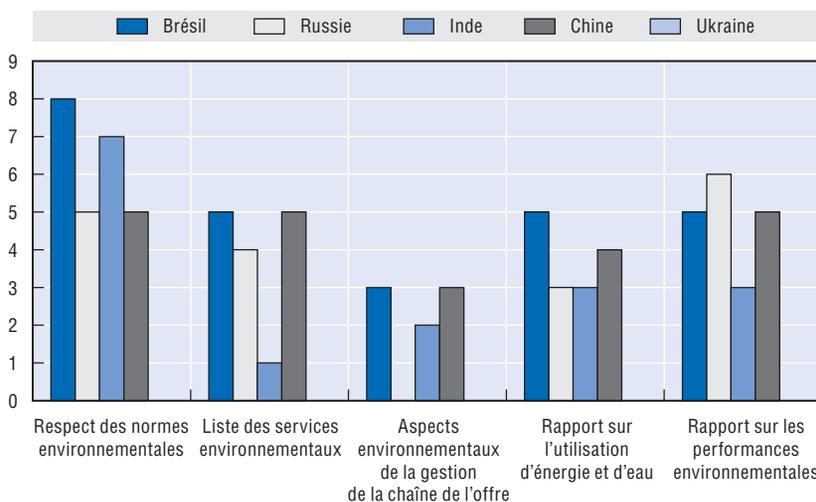


Source : *Partners for Financial Stability (PFS) Program (2007), Survey of Reporting on Corporate Social Responsibility in BRIC and Ukraine (avril 2007)*.

Entre septembre 2006 et avril 2007, les entreprises russes étudiées ont encore amélioré la communication, sur leur site Internet, d'informations concernant le respect des normes environnementales ainsi que la liste de leurs services environnementaux (en particulier sur leur site Internet). Parmi les entreprises des pays BRIC, ce sont les entreprises russes qui diffusent les informations les plus détaillées sur l'environnement. Toutefois, contrairement aux entreprises brésiliennes, indiennes et chinoises, les entreprises russes n'ont pas encore publié, dans leurs rapports annuels et sur leur site Internet, d'informations sur les aspects environnementaux de la gestion de la chaîne de l'offre (graphique 4.5).

Graphique 4.5. **Diffusion d'informations sur l'environnement dans les pays du groupe BRIC (avril 2007)**

Informations publiées sur un site Internet



Source : Voir graphique 4.4.

Les pratiques commerciales responsables sont encore abordées de façon indirecte seulement dans les comparaisons et les enquêtes internationales auprès des entreprises. Parmi les enquêtes recensées dans l'annexe A (voir tableau A.2), certains aspects du comportement commercial responsable sont pris en compte dans des catégories plus vastes couvrant la protection des investisseurs (base de données « *Doing Business* » de la Banque mondiale, indicateur de la liberté économique de la *Heritage Foundation*) ou dans l'indicateur de construction de consensus (indice de transformation de Bertelsmann). Deux indicateurs de la compétitivité examinent certains aspects relevant d'un comportement commercial responsable dans le cadre de l'évaluation des pratiques de gestion : le Forum économique mondial estime la qualité de la gestion à l'aide de l'indice de modernité des entreprises. Le *World Competitiveness Yearbook* de l'*Institute of Management and Development* examine la gestion sous l'angle des pratiques, attitudes et valeurs à l'aide d'un indicateur de l'efficacité des entreprises. La Russie obtient généralement un classement moyen pour ces deux indicateurs.

L'absence de respect des normes de comportement commercial responsable est l'une des raisons qui pourraient expliquer pourquoi certaines économies de marché émergentes, et notamment la Russie, ne sont pas toujours perçues comme des partenaires d'investissement loyaux et fiables même si les conditions d'investissement y sont par ailleurs considérées comme relativement favorables. La Russie, qui avait initialement une faible

connaissance des normes internationales concernant la responsabilité des entreprises, a accompli des progrès rapides dans ce domaine, en particulier en ce qui concerne la diffusion d'informations sur les pratiques commerciales responsables. Cette évolution favorable reflète l'ouverture croissante sur l'étranger des grandes entreprises russes, dont certaines ont vu leurs projets d'expansion à l'étranger compromis en raison des lacunes perçues de leurs pratiques commerciales. Il y a encore place à l'amélioration, en particulier en ce qui concerne les pratiques de gestion qui sous-tendent un comportement commercial responsable. Les carences de la Russie dans ce domaine sont manifestes, comme le montre en particulier cette étude de l'OCDE qui ne portait pas uniquement sur la diffusion d'informations appropriées mais couvrait aussi les systèmes correspondants de gestion du comportement responsable.

C'est aux entreprises qu'incombe principalement la responsabilité d'assurer un comportement commercial responsable, mais les pouvoirs publics ont aussi un rôle important à jouer à cet égard. Le Cadre d'action pour l'investissement élaboré par des pays membres et non membres de l'OCDE, y compris la Russie, intègre le comportement commercial responsable dans dix domaines d'action que doivent aborder les autorités qui cherchent à améliorer le climat des investissements dans leur pays. Les pouvoirs publics sont encouragés à instituer un cadre qui délimite clairement les rôles respectifs de l'État et des entreprises, s'agissant de la mise en place de pratiques commerciales responsables. Ils devraient favoriser un dialogue sur les règles régissant le comportement commercial et appuyer activement les efforts déployés par les entreprises pour se conformer à la législation et répondre aux attentes de la société qui ne sont pas inscrites dans le droit. Le Cadre d'action pour l'investissement souligne également l'importance de la coopération intergouvernementale pour mieux informer le milieu des affaires sur les concepts et principes internationalement reconnus dans ce domaine. En Russie, le soutien des pouvoirs publics est également crucial pour encourager les efforts engagés par les entreprises pour diffuser des informations sur le comportement commercial responsable et mettre en place des systèmes de gestion destinés à faire progresser l'éthique des affaires.

## Notes

1. OCDE (2007), « Corporate Responsibility in the Russian Federation: Recent Trends »; document établi par Jeremy Baskin, in *Investment for Development, Annual Report 2007*, OCDE, Paris 2007.
2. OCDE (2005), « Corporate Responsibility Practices of Emerging Market Companies: A Fact-Finding Study », documents de travail de l'OCDE sur l'investissement international, n° 2005/3, consultable à l'adresse suivante : [www.oecd.org/investment](http://www.oecd.org/investment)). Cette étude figure également dans le *Rapport annuel sur les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales*, Édition 2005 : La responsabilité

des entreprises dans le monde en voie de développement. Cette étude porte sur deux entreprises russes seulement.

3. East-West Management Institute/USAID Partners for Financial Stability Program (2006), Survey of Reporting on Corporate Social Responsibility by the Largest Listed Companies in 11 Central and Eastern European Countries and First-time Comparison with Peers in BRIC and Ukraine; Varsovie, septembre 2006; document consultable à l'adresse suivante : [www.pfsprogram.org](http://www.pfsprogram.org).
4. Les dix entreprises russes considérées dans cette étude sont : Gazprom, Loukoil, Surgutneftgaz, Sberbank, RAO-UES, SibNeft, TatNeft, MosEnergo, Baltika Beer Brewery et Rostelecom.
5. East-West Management Institute/USAID Partners for Financial Stability Program (2007), Survey of Reporting on Corporate Social Responsibility by the Largest Listed Companies in 11 Central and Eastern Countries, Second-time Comparison with Peers in BRIC and Ukraine; Varsovie, avril 2007; document consultable à l'adresse suivante : [www.pfsprogram.org](http://www.pfsprogram.org).



## ANNEXE A

### *Tour d'horizon des enquêtes récentes sur les entreprises*

Malgré une croissance économique forte et le dynamisme des flux entrants d'IDE, le climat des affaires en Russie est toujours perçu par de nombreux investisseurs comme plus risqué et moins favorable que celui d'autres pays de l'OCDE et de certains autres marchés émergents. Selon un certain nombre d'indicateurs internationaux rendant compte de différents aspects des conditions d'investissement, la Russie se classe souvent derrière le Brésil, l'Inde ou la Chine. Même si les rendements élevés attendus dans le secteur des ressources naturelles peuvent atténuer la sensibilité des gros investisseurs étrangers aux obstacles habituels à l'investissement et expliquer en partie les entrées massives d'IDE qui ont été enregistrés, les enquêtes signalent que de nombreux facteurs affectent les perceptions des investisseurs, notamment la persistance de disparités régionales au chapitre des conditions offertes aux entreprises; les difficultés rencontrées par certaines catégories d'entreprises, en particulier des PME, ainsi que par les exportateurs, pour obtenir des informations; et l'incertitude liée à la réglementation.

#### **1. Comparaisons internationales**

L'Examen de l'OCDE des politiques de l'investissement effectué en 2006 recueille l'opinion d'investisseurs étrangers présents en Russie sur la transparence de la politique d'investissement de la Russie. Selon cette enquête, les investisseurs étrangers considèrent que les informations disponibles sur la réglementation et les procédures existantes se sont améliorées dans de nombreux domaines mais que celles qui portent sur les amendements à la réglementation demeurent inadéquates, principalement en raison de l'insuffisance des consultations public-privé. Les investisseurs étrangers estiment également que certaines procédures sont onéreuses, en particulier celles qui concernent le transfert de propriété et les permis de travail<sup>1</sup>.

De plus en plus d'études et d'enquêtes analysent différents aspects du cadre des affaires et comparent les évolutions intervenues dans différents pays. Le tableau A.2 résume les méthodes utilisées dans le cadre de plusieurs analyses récentes et présente les principaux résultats obtenus par la Russie. Certaines de ces analyses sont des enquêtes types menées à l'aide de questionnaires adressés à des représentants d'entreprises dans les pays considérés : enquêtes de la BERD et de la Banque mondiale sur le climat des affaires et la performance des entreprises; enquêtes régulières du CEFIR; et enquête de la Banque mondiale sur la compétitivité et le climat des affaires en Russie. Certaines enquêtes établissent les Indicateurs de la gouvernance dans le monde (la Banque mondiale); l'indice de liberté économique; et des indicateurs de la compétitivité (*Institute of Management and Development* et Forum économique mondial), mais ces indicateurs sont principalement fondés sur les perceptions qu'ont des spécialistes de différents aspects pertinents. Ces études effectuent un classement des pays et fournissent des séries chronologiques qui peuvent aider à mesurer l'évolution du climat des affaires. La base de données « *Doing Business* » de la Banque mondiale appartient à la catégorie des indicateurs factuels qui comparent des faits mesurables sélectionnés caractérisant le climat des affaires, tels que les coûts, les délais et le nombre de procédures nécessaires pour créer ou fermer une entreprise.

Les indicateurs disponibles sont inévitablement imparfaits, en raison notamment des critères et des faits sélectionnés qui sont habituellement fondés sur des facteurs liés au droit, par exemple sur l'existence d'une législation visant à lutter contre la corruption, plutôt que sur des éléments factuels, par exemple la mise en œuvre de la législation anticorruption. La plupart des études ont recours à l'évaluation et à l'interprétation subjective de spécialistes et utilisent souvent des procédures d'agrégation complexes qui ne sont pas suffisamment transparentes pour des utilisateurs extérieurs, y compris dans les pays analysés<sup>2</sup>.

Sans perdre de vue les critiques adressées aux indicateurs internationaux et la prudence qui s'impose dans leur utilisation et leur interprétation, il demeure intéressant d'examiner comment les études et les enquêtes perçoivent les tendances récentes du climat des affaires de la Russie et son évolution comparativement à d'autres pays. Bien qu'il soit difficile de résumer des résultats obtenus à partir de méthodes et de données variées, il est possible de dégager certains schémas qui caractérisent la situation nouvelle du climat des affaires en Russie. Premièrement, on distingue depuis 2000 deux périodes caractéristiques de la perception du climat des affaires en Russie. La plupart des enquêtes indiquent qu'entre 2000 et 2003, des évolutions favorables témoignent de l'amélioration progressive de la situation macroéconomique après la crise financière de 1998 et des efforts de réforme soutenus des pouvoirs publics, en particulier pour réduire la charge fiscale et

alléger les prescriptions en matière de licences et d'inspection. Au cours de cette première période, les pouvoirs publics ont lancé d'importantes initiatives sur les plans juridique et réglementaire et ont notamment introduit de nouveaux textes législatifs sur les inspections (2001), l'attribution de licences (2002) et l'enregistrement (2002), simplifié l'imposition des petites entreprises (2003) et introduit le nouveau Code foncier (2001), le Code de gouvernance des entreprises (2002) et le nouveau Code douanier (2003).

À compter de 2004, le tableau semble moins favorable, plusieurs enquêtes faisant état d'une détérioration des perceptions du cadre réglementaire de la Russie par des observateurs locaux et étrangers. Par exemple, depuis 2004, la performance de la Russie a diminué au regard de deux des indicateurs de la gouvernance dans le monde de la Banque mondiale : « efficacité des pouvoirs publics » et « qualité de la réglementation » et n'a pas tellement évolué pour ce qui est des indicateurs « État de droit » et « maîtrise de la corruption ». La plupart des autres comparaisons internationales perçoivent également une certaine détérioration des indicateurs de la Russie en 2006-07 (indice de compétitivité globale du Forum économique mondial) ou seulement des améliorations marginales (c'est le cas de la base de données « *Doing Business* » de la Banque mondiale et de l'indice de liberté économique de la *Heritage Foundation*).

La deuxième observation que l'on peut faire à partir des enquêtes menées auprès des entreprises et des évaluations récentes est que malgré certains progrès accomplis, en particulier entre 2000 et 2003, le climat des affaires en Russie est encore perçu comme moins favorable que dans les pays développés et, à certains égards également, que dans de grands marchés émergents – en particulier le Brésil, la Chine et l'Inde. En 2006, par exemple, le classement de la Russie, pour les indicateurs de l'efficacité du gouvernement d'entreprise, du fardeau réglementaire et de l'État de droit établis par la Banque mondiale, est nettement inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE mais aussi au niveau du Brésil, de l'Inde et de la Chine. Plusieurs autres comparaisons internationales disponibles rangent également la Russie derrière ces trois pays (l'indice de liberté économique de la *Heritage Foundation*, l'indice de gestion de Bertelsmann) ou derrière au moins deux d'entre eux (indice de compétitivité globale du Forum économique mondial et indice de compétitivité mondiale de l'*Institute for Management and Development*) (voir tableau A.1).

La base de données « *Doing Business* » de la Banque mondiale présente un tableau relativement plus favorable de la Russie : pour l'indice global, la Russie (96) arrive derrière la Chine (93) mais devant le Brésil (121) et l'Inde (134). Sur dix aspects analysés, la Russie se classe devant ces trois autres pays pour les aspects suivants : création d'entreprises; paiement des taxes et impôts; et exécution des contrats; elle est toutefois derrière les autres pays pour l'octroi de licences; l'obtention de prêts; et la réglementation du commerce transfrontalier.

Tableau A.1. **Classement des pays du groupe BRIC dans certaines comparaisons internationales du climat des affaires**

Indicateur	Nombre de pays couverts	Classement			
		Brésil	Russie	Inde	Chine
Indicateurs de la gouvernance dans le monde de la Banque mondiale (2006) : rang centile de 0 à 100 (meilleur résultat)	212				
• Efficacité des pouvoirs publics		52.1	37.9	54.0	<b>55.5</b>
• Qualité de la réglementation		<b>54.1</b>	33.7	48.3	46.3
• État de droit		41.4	19.0	<b>57.1</b>	45.2
Base de données « <i>Doing Business</i> » de la Banque mondiale (2006) : classement de pays	175				
• Indice global		121	96	134	<b>93</b>
• Création d'entreprises		115	<b>33</b>	88	128
• Fermeture d'entreprises		135	81	133	<b>75</b>
Indice de transformation de Bertelsmann (2006) : classement de pays	119				
• Indice de gestion		<b>13</b>	87	32	70
Indice de liberté économique de la <i>Heritage Foundation</i> (2007) : classement de pays	157				
• Liberté économique		<b>70</b>	120	104	119
<i>Institute for Management and Development: World Competitiveness Yearbook</i> (2007)	55				
• Classement de pays		49	43	27	<b>15</b>
Forum économique mondial : <i>Global Competitiveness Report</i> (2006)	126				
• Classement de pays		66	62	<b>43</b>	54
<i>Economist Intelligence Unit: Business Environment Ranking</i>	82				
• Classement de pays, 2002-06		<b>41</b>	59	62	58
• Classement de pays, 2007-11		<b>46</b>	63	54	53

Note : Le pays le mieux classé est indiqué en caractères gras.

Source : Voir le tableau A.2.

Les enquêtes et comparaisons disponibles soulignent en outre plusieurs caractéristiques particulières qui, même si elles ne concernent pas uniquement la Russie, semblent répandues dans ce pays. L'une d'elles est le large fossé observé entre les restrictions formelles, qui peuvent être considérées comme relativement modérées (encore qu'elles soient plus sévères que dans les pays de l'OCDE<sup>3</sup>) et les obstacles informels auxquels sont confrontés les exploitants d'entreprises et les investisseurs en Russie. Ce problème est habituellement révélé par le faible classement de la Russie sur les aspects liés à la corruption et à l'État de droit, dans dans la plupart des études.

Certaines enquêtes font ressortir les difficultés particulières auxquelles sont confrontées différentes catégories d'entreprises en Russie. L'enquête de la Banque mondiale sur la compétitivité et le climat des affaires en Russie met en évidence le fait que les petites et moyennes entreprises sont face à des

Tableau A.2. Synthèse des études et enquêtes récentes sur le climat des affaires en Russie et de leurs principales conclusions

Projet/Étude	Méthode utilisée	Principales conclusions
<p><i>Indicateurs de la gouvernance dans le monde de la Banque mondiale</i> Pays couverts : 212 Période couverte : 1996-2006 <a href="http://www.govindicators.org">www.govindicators.org</a></p>	<p>Six indicateurs agrégés mesurent i) l'expression et la responsabilisation ; ii) la stabilité politique et l'absence de violence ou de terrorisme ; iii) l'efficacité des pouvoirs publics ; iv) la qualité de la réglementation ; v) l'État de droit ; et vi) la maîtrise de la corruption. Les indicateurs sont fondés sur 33 sources de données reflétant les points de vue d'experts des secteurs public et privé et d'ONG. Les indicateurs se présentent sous forme de rang centile correspondant au pourcentage de pays dans le monde qui se classent derrière le pays sélectionné. Plus les valeurs sont élevées, meilleure est la gouvernance.</p> <p>Les principaux indicateurs du climat de l'investissement sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Efficacité des pouvoirs publics : mesure la qualité des services publics ; la formulation et l'application des politiques ; la crédibilité de l'engagement des pouvoirs publics à l'égard de ces politiques.</li> <li>● Qualité de la réglementation : mesure la capacité des pouvoirs publics de formuler et de mettre en œuvre des politiques et des réglementations solides.</li> <li>● État de droit : cet indice mesure la confiance des agents à l'égard des règles de la société et leur respect de ces règles ; il mesure également la qualité des procédures d'application des contrats.</li> </ul>	<p>Parmi les six indicateurs agrégés, la Russie obtient ses meilleures notes, en 2006, pour « l'efficacité des pouvoirs publics » (38), devant la « qualité de la réglementation » (34) et la « maîtrise de la corruption » (24). La note la plus basse concerne « l'État de droit » (19).</p> <p>Au cours de la période considérée (1996-2006), les indicateurs « maîtrise de la corruption » et « État de droit » ont peu progressé. Après 2000, l'indicateur « qualité de la réglementation » s'est amélioré pour culminer en 2004 (45), mais se détériore depuis lors. Entre 2000 et 2003, l'indicateur « efficacité des pouvoirs publics » a progressé (50 en 2003) mais a diminué par la suite.</p>
<p><i>Base de données « Doing Business » de la Banque mondiale</i> Pays couverts : 175 Période couverts : 2004-07 (périodicité annuelle) <a href="http://www.doingbusiness.org">www.doingbusiness.org</a></p>	<p>Dix mesures de la réglementation concernant les entreprises et de ses effets sur les petites et moyennes entreprises d'un pays, et notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Création d'entreprises.</li> <li>● Octroi de licences.</li> <li>● Embauche des travailleurs.</li> <li>● Transfert de propriété.</li> <li>● Obtention de prêts.</li> <li>● Protection des investisseurs.</li> <li>● Paiement des taxes et impôts.</li> <li>● Commerce transfrontalier.</li> <li>● Exécution des contrats.</li> <li>● Fermeture d'entreprises.</li> </ul> <p>L'indice global de la base de données est la simple moyenne du classement des pays (compris entre 1 (le meilleur classement) et 175, pour chacun des dix domaines couverts.</p>	<p>L'indice global de la Russie dans le classement effectué d'après la base de données « Doing Business » a peu progressé (le pays est passé du 97<sup>e</sup> rang en 2005 au 96<sup>e</sup> en 2006).</p> <p>Les meilleurs résultats concernent « l'exécution des contrats » (25) et la « création d'entreprises » (33) et les moins bons, le « transfert de propriété » (163) et « l'obtention de prêts » (159).</p> <p>Par rapport à 2005, la Russie a obtenu un meilleur classement pour les indicateurs « paiement des taxes et impôts » et « octroi de licences » mais a reculé pour les indicateurs « commerce transfrontalier » et « transfert de propriété ».</p>

Tableau A.2. **Synthèse des études et enquêtes récentes sur le climat des affaires en Russie et de leurs principales conclusions**  
(suite)

Projet/Étude	Méthode utilisée	Principales conclusions
<p><i>Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)</i> (Enquête sur le climat des affaires et les performances des entreprises) de la Banque mondiale et de la BERD</p> <p>Pays couverts : 27</p> <p>Années couvertes : 1999, 2002, 2005</p> <p><a href="http://www.worldbank.org/eca/governance">www.worldbank.org/eca/governance</a></p>	<p>L'enquête de 2005 couvrait 9 500 entreprises de 26 pays en transition (y compris la Turquie.) Environ 90 % des entreprises interrogées étaient des petites et moyennes entreprises; les entreprises étrangères représentaient 10 % de l'échantillon. L'enquête aborde sept aspects principaux de l'environnement des affaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● La réglementation des entreprises : propriété foncière; douanes; réglementation des échanges; politiques de réglementation.</li> <li>● Main-d'œuvre : réglementation du travail; compétence et formation de la main-d'œuvre.</li> <li>● Imposition : taux d'imposition; administration fiscale.</li> <li>● Institutions et droits de propriété : appareil judiciaire; corruption; vol; désordre.</li> <li>● Infrastructures : télécommunications; électricité; transports; accès au territoire.</li> <li>● Finances : accès au financement; coût du financement.</li> <li>● Cadre macroéconomique : inflation; taux de change.</li> </ul> <p>Les différents facteurs sont évalués par les entreprises sur une échelle de 1 (obstacle mineur) à 4 (obstacle majeur).</p>	<p>Comparativement à l'enquête précédente réalisée en 2002, le climat des affaires de la Russie s'est amélioré en 2005 en ce qui concerne la réglementation du travail mais s'est détériorée dans des domaines comme la réglementation des entreprises et les infrastructures.</p> <p>Les obstacles les plus importants sont les suivants : les coûts de la réglementation des entreprises; la faible qualité des institutions; et la faiblesse des droits de propriété. Ces obstacles affectent principalement les entreprises les plus dynamiques, c'est-à-dire les entreprises privées, les exportateurs et les petites entreprises. Les entreprises d'État sont moins touchées.</p>
<p><i>Transition Report, Banque européenne pour la reconstruction et le développement</i></p> <p>Pays couverts : 29</p> <p>Période couverte : 1996-2006 (rapport annuel)</p> <p><a href="http://www.ebrd.org">www.ebrd.org</a></p>	<p>L'indicateur couvre quatre éléments importants d'une économie de marché :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Réforme des entreprises : privatisation, gouvernement et restructuration.</li> <li>● Réforme des marchés et des échanges : libéralisation des prix, des échanges et des changes.</li> <li>● Réforme des institutions financières : développement du secteur bancaire; libéralisation des taux d'intérêt; marchés des valeurs et établissements parabancaires.</li> <li>● Infrastructures : réforme mesurée dans cinq secteurs : électricité, chemins de fer, routes, télécommunications et eau et eaux usées.</li> </ul> <p>L'échelle de mesure est comprise entre 1 (aucun changement apporté à une économie rigide à planification centralisée) et 4+ (normes d'une économie de marché industrialisée).</p>	<p>En 2006, a obtenu une note de 4 pour la privatisation à petite échelle et la libéralisation des prix; une note de 3 pour la libéralisation à grande échelle, la libéralisation des échanges et des changes, la réforme des institutions financières et la réforme des infrastructures.</p> <p>Les progrès sont considérés comme limités, la Russie ayant obtenu une note de 2 pour le gouvernement et la restructuration des entreprises et la politique de la concurrence. En 2006, la Russie a amélioré sa note pour la réforme des institutions financières.</p>

Tableau A.2. **Synthèse des études et enquêtes récentes sur le climat des affaires en Russie et de leurs principales conclusions**  
(suite)

Projet/Étude	Méthode utilisée	Principales conclusions
<p><i>Indice de liberté économique de l'Heritage Foundation</i> Pays couverts : 157 Période couverte : 1995-2007 (rapports annuels) <a href="http://www.heritage.org">www.heritage.org</a></p>	<p>L'Indice de liberté économique est construit à partir de dix indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Liberté des entreprises : création d'entreprises, obtention de permis et fermeture d'entreprises.</li> <li>● Liberté de commerce : taux moyen des droits, existence d'obstacles non tarifaires.</li> <li>● Liberté fiscale : taux d'imposition des revenus des particuliers et des bénéfices des entreprises.</li> <li>● Taille des pouvoirs publics : dépenses publiques en pourcentage du PIB.</li> <li>● Liberté monétaire : taux d'inflation, contrôle des prix.</li> <li>● Liberté des investissements : restrictions de l'investissement étranger.</li> <li>● Liberté financière : ouverture du système financier, réglementation bancaire.</li> <li>● Liberté de propriété : protection des droits de propriété.</li> <li>● Corruption.</li> <li>● Liberté de la main-d'œuvre : restrictions des salaires, des horaires et autres restrictions.</li> </ul> <p>Ces aspects sont évalués sur une échelle de 0 à 100. Des notes élevées traduisent un degré de liberté important ou une faible intervention de l'État dans l'économie.</p>	<p>En 2007, la Russie a obtenu un classement global de 120 et une note de 54.01 (la note moyenne de l'ensemble des pays pour cette année est de 60.6), ce qui représente une légère amélioration par rapport à 2006. La Russie a obtenu ses meilleures notes pour la liberté fiscale (86.3), devant la taille des pouvoirs publics (71.6). Elle se situe près de la moyenne mondiale pour la liberté des entreprises et la liberté du commerce (66.6 et 62.6). Elle se classe moins bien pour ce qui est de la corruption (24), la liberté des investissements et les droits de propriété (note de 30 dans les deux cas).</p>
<p><i>Institute for Management and Development World Competitiveness Yearbook</i> Pays couverts : 55 Période couverte : 1989-2006 (rapport annuel) <a href="http://www.imd.ch">www.imd.ch</a></p>	<p>Plus de 300 critères de compétitivité sont examinés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Performance économique (79 critères) : économie intérieure; commerce et investissement internationaux; emploi; prix.</li> <li>● Efficacité des pouvoirs publics (72 critères) : finances publiques; politique fiscale; cadre institutionnel; droit des entreprises; et cadre de la collectivité.</li> <li>● Efficacité des entreprises (71 critères) : productivité et efficacité; marché du travail; finance; gestion.</li> <li>● Infrastructures (101 critères) : infrastructure de base; infrastructures technologiques et scientifiques; santé et environnement; éducation.</li> </ul> <p>À partir de l'évaluation des différents critères, les pays sont classés du plus compétitif (note de 100) au moins compétitif.</p>	<p>En 2007, la Russie s'est classée 43<sup>e</sup> sur 55 pays (comparativement à 46<sup>e</sup> en 2006). Les principales améliorations portent sur l'efficacité des pouvoirs publics (39), qui tient principalement à la bonne gestion des finances publiques, et les infrastructures (37). La faible note obtenue pour la performance économique (52) reflète l'inflation élevée et l'absence de diversification. La note médiocre attribuée à l'efficacité des entreprises (48) s'explique par les mauvaises pratiques de gestion (droits des actionnaires insatisfaisants; manque de sensibilisation à la responsabilité sociale).</p>

Tableau A.2. **Synthèse des études et enquêtes récentes sur le climat des affaires en Russie et de leurs principales conclusions**  
(suite)

Projet/Étude	Méthode utilisée	Principales conclusions
<p><i>Indice de liberté économique de l'Heritage Foundation</i> Pays couverts : 157 Période couverte : 1995-2007 (rapports annuels) <a href="http://www.heritage.org">www.heritage.org</a></p>	<p>L'Indice de liberté économique est construit à partir de dix indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Liberté des entreprises : création d'entreprises, obtention de permis et fermeture d'entreprises.</li> <li>● Liberté de commerce : taux moyen des droits, existence d'obstacles non tarifaires.</li> <li>● Liberté fiscale : taux d'imposition des revenus des particuliers et des bénéfices des entreprises.</li> <li>● Taille des pouvoirs publics : dépenses publiques en pourcentage du PIB.</li> <li>● Liberté monétaire : taux d'inflation, contrôle des prix.</li> <li>● Liberté des investissements : restrictions de l'investissement étranger.</li> <li>● Liberté financière : ouverture du système financier, réglementation bancaire.</li> <li>● Liberté de propriété : protection des droits de propriété.</li> <li>● Corruption.</li> <li>● Liberté de la main-d'œuvre : restrictions des salaires, des horaires et autres restrictions.</li> </ul> <p>Ces aspects sont évalués sur une échelle de 0 à 100. Des notes élevées traduisent un degré de liberté important ou une faible intervention de l'État dans l'économie.</p>	<p>En 2007, la Russie a obtenu un classement global de 120 et une note de 54.01 (la note moyenne de l'ensemble des pays pour cette année est de 60.6), ce qui représente une légère amélioration par rapport à 2006. La Russie a obtenu ses meilleures notes pour la liberté fiscale (86.3), devant la taille des pouvoirs publics (71.6). Elle se situe près de la moyenne mondiale pour la liberté des entreprises et la liberté du commerce (66.6 et 62.6). Elle se classe moins bien pour ce qui est de la corruption (24), la liberté des investissements et les droits de propriété (note de 30 dans les deux cas).</p>
<p><i>Institute for Management and Development World Competitiveness Yearbook</i> Pays couverts : 55 Période couverte : 1989-2006 (rapport annuel) <a href="http://www.imd.ch">www.imd.ch</a></p>	<p>Plus de 300 critères de compétitivité sont examinés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Performance économique (79 critères) : économie intérieure; commerce et investissement internationaux; emploi; prix.</li> <li>● Efficacité des pouvoirs publics (72 critères) : finances publiques; politique fiscale; cadre institutionnel; droit des entreprises; et cadre de la collectivité.</li> <li>● Efficacité des entreprises (71 critères) : productivité et efficacité; marché du travail; finance; gestion.</li> <li>● Infrastructures (101 critères) : infrastructure de base; infrastructures technologiques et scientifiques; santé et environnement; éducation.</li> </ul> <p>À partir de l'évaluation des différents critères, les pays sont classés du plus compétitif (note de 100) au moins compétitif.</p>	<p>En 2007, la Russie s'est classée 43<sup>e</sup> sur 55 pays (comparativement à 46<sup>e</sup> en 2006). Les principales améliorations portent sur l'efficacité des pouvoirs publics (39), qui tient principalement à la bonne gestion des finances publiques, et les infrastructures (37). La faible note obtenue pour la performance économique (52) reflète l'inflation élevée et l'absence de diversification. La note médiocre attribuée à l'efficacité des entreprises (48) s'explique par les mauvaises pratiques de gestion (droits des actionnaires insatisfaisants; manque de sensibilisation à la responsabilité sociale).</p>

Tableau A.2. **Synthèse des études et enquêtes récentes sur le climat des affaires en Russie et de leurs principales conclusions**  
(suite)

Projet/Étude	Méthode utilisée	Principales conclusions
<p><i>Rapport sur la compétitivité du Forum économique mondial</i> Pays couverts : 126 (121 pour l'indice de compétitivité des entreprises) Période couverte : 1996-2006 (rapport annuel) <a href="http://www.weforum.org">www.weforum.org</a></p>	<p>L'indice de compétitivité globale prend en compte neuf piliers ou facteurs qui animent la productivité et la compétitivité (institutions ; infrastructures ; macroéconomie ; santé ; éducation ; efficacité des marchés ; aptitude technologique ; modernité et innovation des entreprises), à leur tour organisés en trois sous-indices :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Critères de base : institutions ; infrastructures ; macroéconomie ; éducation.</li> <li>● Facteurs d'amélioration de l'efficacité : efficacité du marché ; aptitude technologique.</li> <li>● Innovation et modernité des entreprises.</li> </ul> <p>L'indice de compétitivité des entreprises identifie les atouts et les lacunes du point de vue du climat des affaires et des activités et des stratégies des entreprises.</p>	<p>En 2006, le classement global de la Russie (62<sup>e</sup> sur 125 pays) a reculé par rapport à 2005 (elle était alors 53<sup>e</sup>) en raison de ses résultats médiocres au chapitre de l'innovation et de la modernité des entreprises (71<sup>e</sup> rang) et des critères de base (système de règles qui déterminent les stimulations et l'interdépendance économiques).</p> <p>L'indice de compétitivité des entreprises (79) reflète le fait que le climat des affaires (77) et les activités et les stratégies des entreprises (78) demeurent insatisfaisants.</p>
<p><i>Centre for Economic and Financial Research (CE FIR)</i> – Surveillance des obstacles administratifs en Russie Pays couvert : Russie Période couverte : 2001-06 <a href="http://www.cefir.ru">www.cefir.ru</a></p>	<p>Six cycles subséquents d'enquêtes examinent le niveau de la réglementation administrative applicable aux petites entreprises (2 000 entreprises dans 20 régions de Russie) et analyse les effets de la déréglementation dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Enregistrement</li> <li>● Attribution de concessions</li> <li>● Inspections</li> <li>● Certification</li> <li>● Administration fiscale</li> </ul>	<p>La législation sur les inspections (2001), l'attribution de concessions (2002) et l'enregistrement (2002) a entraîné des évolutions positives.</p> <p>L'application s'est progressivement améliorée (par exemple, seulement la moitié des entreprises parviennent à accomplir les procédures d'enregistrement dans le cadre de la déréglementation), mais la répartition géographique des améliorations n'est pas uniforme. Les inspections fiscales ont posé plus de problèmes en 2006 qu'en 2004.</p>
<p><i>Economic Intelligence Unit : enquête auprès des investisseurs</i> Personnes interrogées : 602 hauts dirigeants Période couverte : juin 2007 <a href="http://www.cpii.columbia.edu">www.cpii.columbia.edu</a></p>	<p>L'enquête menée en juin 2007 auprès de 602 hauts dirigeants d'entreprises multinationales d'Europe occidentale, d'Amérique du Nord et d'Asie portait sur l'opposition entre perspectives économiques et risques politiques pendant la période comprise entre 2007 et 2011. L'enquête aborde les risques de violence politique, de protectionnisme en matière d'IDE, les risques géopolitiques et l'instabilité des pouvoirs publics.</p>	<p>La Russie obtient une note élevée pour son poids dans la stratégie d'investissement futur des entreprises même si elle est deuxième pour les risques – risques politiques et risques liés au protectionnisme grandissant en matière d'IDE. Le fait qu'elle offre les meilleures perspectives de rendements élevés des investissements semble contrebalancer les perceptions de risque élevé.</p>

Source : Compilation de l'auteur.

obstacles plus considérables que les grandes entreprises, et notamment à l'incertitude réglementaire et administrative. Les enquêtes régulières du CEFIR (*Centre for Economic and Financial Research*) montrent qu'il subsiste d'importantes différences régionales dans l'application des diverses mesures juridiques et réglementaires. Les trois cycles successifs de l'enquête BEEPS (*Business Environment and Enterprise Performance Survey*) réalisée pour le compte de la Banque mondiale et la BERD montrent que certains obstacles étudiés, comme les coûts de la réglementation pour les entreprises et la faiblesse des droits de propriété, affectent surtout les entreprises les plus dynamiques, y compris les petites entreprises du secteur privé et les exportateurs. Les entreprises d'État sont en revanche beaucoup moins affectées par ces problèmes. Bien que beaucoup d'autres économies éprouvent de la difficulté à assurer un traitement égal à toutes les catégories d'entreprises au niveau national, l'absence de règles du jeu uniformes est particulièrement préjudiciable en Russie. Ces lacunes sont reflétées indirectement dans les résultats médiocres de la Russie dans les comparaisons internationales de la compétitivité des pays. En 2006, la Russie se classe en effet 43<sup>e</sup> sur 55 dans le *World Competitiveness Yearbook* de l'*Institute for Management and Development*, et recule dans le classement au titre de l'indice de compétitivité globale du Forum économique mondial.

Quelques études cherchent à prévoir les évolutions futures du climat des affaires de différents pays. Selon le classement de l'EIU (*Business Environment Ranking*), la situation en Russie se détériore (elle passe du 59<sup>e</sup> au 63<sup>e</sup> rang), principalement en raison de l'augmentation de l'incertitude croissante des investisseurs (tableau A.1). Dans une autre enquête menée par l'EIU en 2007, des hauts dirigeants d'entreprises multinationales expriment leur inquiétude devant l'augmentation des risques, tant au niveau politique qu'en ce qui concerne les restrictions de l'IDE en Russie, mais les perspectives commerciales intéressantes et la forte rentabilité des investissements semblent contrebalancer en partie ces perceptions de risque élevé.

## Notes

1. Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement. Fédération de Russie, « Pour une politique de l'investissement plus transparente », chapitre 2, Paris, 2006.
2. Hans Christiansen, *ODA and Investment for Development: What Guidance can be drawn from Investment Climate Scoreboards?* document de travail sur l'investissement international, 2004/5, OCDE, 2004; Christiane Arndt, Charles Oman, *Use and Misuse of Governance Indicators*, OECD Development Studies, OCDE, 2006.
3. Selon l'indice de restrictivité de l'IDE de l'OCDE, le niveau des restrictions imposées par la législation en Russie a dépassé le niveau moyen des pays de l'OCDE. Voir « OECD's FDI Regulatory Index: Revision and Extension to More Economies », in *International Investment Perspectives: Freedom of Investment in a Changing World*, édition 2007, OCDE.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(21 2008 06 2 P) ISBN 978-92-64-04599-6 – n° 56222 2009

## Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement

# FÉDÉRATION DE RUSSIE

### RENFORCER LE CADRE POLITIQUE POUR L'INVESTISSEMENT

En 2007, les flux d'investissements internationaux de la Russie ont atteint des niveaux record qui font de ce pays l'un des principaux destinataires et émetteurs d'IDE dans le monde. La Russie pourrait accroître sa capacité d'attirer les investissements internationaux en renforçant la concurrence bénéfique et en ouvrant de nouvelles perspectives d'investissement. L'adoption par les entreprises russes de pratiques commerciales internationales normalisées peut également améliorer la réputation et la fiabilité de la Russie en tant que destinataire et émetteur d'IDE. L'étude de la politique d'investissement énergétique de la Russie réalisée à partir du *Cadre d'action pour l'investissement* de l'OCDE définit différentes mesures essentielles pour faire face aux besoins d'investissement considérables du pays dans le domaine de l'énergie et surmonter les difficultés inhérentes à ce secteur.

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

[www.sourceocde.org/economiestransition/9789264045996](http://www.sourceocde.org/economiestransition/9789264045996)

[www.sourceocde.org/finance/9789264045996](http://www.sourceocde.org/finance/9789264045996)

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

[www.sourceocde.org/9789264045996](http://www.sourceocde.org/9789264045996)

**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**.

2008

éditions OCDE  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISBN 978-92-64-04599-6  
21 2008 06 2 P

