



# Études économiques de l'OCDE

## FÉDÉRATION DE RUSSIE

DÉCEMBRE 2011





# **Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie 2011**

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie 2011*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-rus-2012-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-rus-2012-fr)

ISBN 978-92-64-11734-1 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-16807-7 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE  
ISSN 0304-3363 (imprimé)  
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie  
ISSN 1995-3615 (imprimé)  
ISSN 1999-0677 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

**Crédit photo :** Couverture © iStockphoto/Dmitry MordvinsteV.

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

© OCDE 2013

---

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).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Modernisation de l'économie russe : le chemin parcouru</b> .....	25
Évolutions macroéconomiques et sociales .....	27
Progrès accomplis en matière de réformes structurelles .....	42
Résumé et conclusions .....	56
Notes .....	56
Bibliographie .....	57
Annex A1. Progrès accomplis en matière de réformes structurelles et de conditions-cadre .....	58
<b>Chapitre 2. Améliorer l'environnement des entreprises</b> .....	67
L'environnement des entreprises est nettement moins favorable en Russie que dans la plupart des pays de l'OCDE .....	69
L'environnement relativement défavorable des entreprises a de sérieuses conséquences économiques .....	79
Des améliorations ont été apportées à l'environnement des entreprises, mais beaucoup reste à faire .....	85
Résumé .....	97
Notes .....	99
Bibliographie .....	100
<b>Chapitre 3. Renforcer le cadre budgétaire afin d'accroître la résilience aux chocs externes et de préserver la viabilité des finances publiques</b> .....	103
Aperçu des tendances de la politique budgétaire et des perspectives de viabilité des finances publiques .....	104
Renforcer le cadre budgétaire .....	114
Notes .....	124
Bibliographie .....	124
<b>Chapitre 4. Adopter un nouveau cadre de politique monétaire</b> .....	127
Les progrès accomplis en termes de désinflation durable ont été lents .....	128
L'évolution du cadre monétaire depuis le début de la crise .....	133
Poursuivre sur la lancée des progrès récents pour renforcer le cadre de politique monétaire .....	140
Notes .....	149
Bibliographie .....	150
<b>Chapitre 5. Augmenter l'efficacité énergétique afin que la croissance soit plus verte</b> .....	153
Pourquoi il faut donner la priorité à l'amélioration de l'efficacité énergétique en Russie .....	154

Les causes de la forte intensité énergétique de la Russie .....	161
Les mesures prises à ce jour par les pouvoirs publics .....	167
Évaluation des politiques actuelles et recommandations .....	170
Notes .....	177
Bibliographie .....	177

### Encadrés

1.1. Évolutions économiques récentes et prévisions à l'horizon 2013 .....	29
2.1. Recommandations concernant l'amélioration de l'environnement des entreprises .....	98
3.1. Questions méthodologiques posées par l'évaluation des indicateurs de la situation budgétaire sous-jacente en Russie .....	109
3.2. Le Fonds de réserve et le Fonds national de prévoyance .....	116
3.3. Directives budgétaires dans les pays de l'OCDE exportateurs de produits de base .....	118
3.4. Recommandations en matière de politique budgétaire .....	123
4.1. La politique de change de la Russie après la crise .....	135
4.2. Recommandations en matière de politique monétaire .....	149
5.1. Recommandations en vue d'améliorer l'efficacité énergétique pour verdir la croissance .....	176

### Tableaux

1.1. Indicateurs macroéconomiques .....	31
1.2. Situation de la population russe au regard de l'emploi, 1992-2010 .....	35
2.1. Résultats d'une analyse de régression de la corruption .....	79
2.2. Indice de l'état de droit établi par le WJP .....	79
3.1. Orientation de la politique budgétaire (administrations publiques) .....	109
3.2. Structure des dépenses publiques .....	111
3.3. Plan budgétaire à moyen terme pour le budget fédéral .....	113
4.1. Transparence de la politique monétaire en Russie et dans onze grandes banques centrales de la zone OCDE .....	142
4.2. Flux de capitaux .....	147
5.1. Valeur ajoutée brute par branche d'activité .....	162

### Graphiques

1.1. PIB réel et inflation .....	28
1.2. Évolutions récentes du cours du pétrole et des marchés boursiers et prévisions concernant le solde budgétaire global et le solde budgétaire non pétrolier .....	30
1.3. PIB par habitant et productivité du travail .....	31
1.4. Sélection d'indicateurs de bien-être .....	32
1.5. Inégalités de revenus .....	33
1.6. Part des services dans la valeur ajoutée .....	34
1.7. Activité du secteur privé en pourcentage du PIB .....	35
1.8. Caractéristiques du marché du travail .....	36
1.9. Indicateurs relatifs aux technologies de l'information et de la communication (TIC) .....	38
1.10. Résultats du PISA .....	39
1.11. Formation tout au long de la vie .....	41
1.12. Investissement .....	41
1.13. Taxes sur le tabac .....	43

2.1.	Indicateur global de réglementation des marchés de produits . . . . .	70
2.2.	Indicateur de réglementation des marchés de produits : contrôle étatique . . . . .	70
2.3.	Indicateur de réglementation des marchés de produits : obstacles à l'entrepreneuriat . . . . .	72
2.4.	Efficacité de la politique de la concurrence . . . . .	73
2.5.	Obstacles aux importations . . . . .	74
2.6.	Indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE . . . . .	75
2.7.	Indice de perception de la corruption établi par Transparency International	76
2.8.	Indice de perception de la corruption (IPC) . . . . .	78
2.9.	Concentration du marché . . . . .	80
2.10.	Coefficient de capitalisation des résultats des 12 derniers mois . . . . .	85
2.11.	Évolution de la perception des problèmes posés par la corruption aux entreprises . . . . .	88
2.12.	Indicateurs de gouvernance . . . . .	89
3.1.	Finances publiques . . . . .	104
3.2.	Cours du pétrole et recettes pétrolières . . . . .	105
3.3.	Recettes pétrolières et non pétrolières . . . . .	106
3.4.	Évolution du PIB en dollars des États-Unis . . . . .	106
3.5.	Soldes financiers des administrations publiques, Russie et pays de l'OCDE . .	107
3.6.	Dette brute des administrations publiques, comparaison internationale . . . .	107
3.7.	Le Fonds de réserve et le Fonds national de prévoyance . . . . .	112
3.8.	Répartition des dépenses sur l'année . . . . .	122
4.1.	Inflation : comparaison internationale . . . . .	128
4.2.	Inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation . . . . .	129
4.3.	Décomposition de l'inflation . . . . .	129
4.4.	Taux de change effectifs . . . . .	131
4.5.	Taux d'intérêt . . . . .	132
4.6.	Balance des paiements . . . . .	133
4.7.	Croissance de la masse monétaire . . . . .	134
4.8.	Taux de change nominaux . . . . .	135
4.9.	Interventions de la Banque centrale de Russie sur le marché des changes . .	136
4.10.	Variabilité du taux de change effectif réel et du taux de change effectif nominal . . . . .	137
4.11.	Croissance du crédit et taux débiteur . . . . .	138
4.12.	La liquidité du système bancaire et son absorption . . . . .	139
4.13.	Degré de monétisation . . . . .	148
5.1.	Émissions de polluants atmosphériques . . . . .	154
5.2.	Charge de morbidité imputable à la pollution atmosphérique extérieure . . . .	155
5.3.	Émissions de gaz à effet de serre (GES) . . . . .	156
5.4.	Consommation totale d'énergie par unité de PIB . . . . .	156
5.5.	Évolution du PIB de la Russie, de la consommation d'énergie primaire et de l'intensité énergétique du PIB sur la période 1990-2010 . . . . .	159
5.6.	Évolution des émissions de GES liées à l'énergie et du PIB de la Russie de 1990 à 2009 . . . . .	160
5.7.	Ventilation des recommandations applicables en fonction de leur degré de mise en œuvre, pour tous les pays du G8 et toutes les recommandations .	164
5.8.	Prix de détail de l'énergie . . . . .	165

Le 16 mai 2007, le Conseil de l'OCDE a décidé d'entamer des pourparlers avec la Fédération de Russie en vue de son adhésion à l'Organisation et, le 30 novembre 2007, une Feuille de route pour l'adhésion, définissant les modalités, les conditions et la procédure devant permettre à ce pays de rejoindre l'OCDE, a été adoptée [C(2007)103/FINAL]. Dans cette Feuille de route, le Conseil de l'OCDE a demandé à un certain nombre de Comités de l'Organisation de lui fournir un avis formel. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR) s'est vu demander de procéder à un examen de la politique économique globale de la Fédération de Russie, afin de fournir un avis formel sur le degré de cohérence entre cette politique et celles en place dans les pays membres de l'OCDE. Sur la base des avis formels formulés par les Comités de l'OCDE et d'autres informations pertinentes, le Conseil décidera d'inviter ou non la Fédération de Russie à devenir membre de l'Organisation.

La présente Étude économique a été préparée en vue de l'examen d'adhésion de la Fédération de Russie. Le projet de rapport a été examiné par le Comité EDR le 18 octobre 2011, révisé à la lumière de ses débats et finalisé le 28 novembre 2011. Le projet de rapport a été préparé pour le Comité par Geoff Barnard et Tatiana Lysenko sous la supervision d'Andreas Wörgötter. Corinne Chanteloup a contribué à son élaboration en tant qu'assistante de recherche. Les travaux de recherche préliminaires concernant le tableau de l'annexe sur les progrès accomplis en matière de réformes structurelles ont été réalisés par Yana Vaziakova, et ceux concernant le chapitre sur l'efficacité énergétique par Igor Bashmakov. Les travaux de secrétariat ont été réalisés par Josiane Gutierrez et Pascal Halim.

Ce rapport est la huitième Étude économique de l'OCDE consacrée à la Fédération de Russie. La précédente avait été publiée en juillet 2009.

Des informations sur la dernière Étude et les précédentes, ainsi que sur la préparation des Études économiques, sont disponibles à l'adresse suivante : [www.oecd.org/eco/etudes](http://www.oecd.org/eco/etudes).

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

## Ce livre contient des...



**StatLinks** 

**Accédez aux fichiers Excel®  
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>. Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien. Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

# STATISTIQUES DE BASE DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE

(2010, sauf indication contraire)

## PAYS

Superficie (milliers de km <sup>2</sup> )	17 098
Superficie agricole (milliers de km <sup>2</sup> )	2 223

## POPULATION

Population (millions, début d'année)	143.0
Habitants par km <sup>2</sup> (début d'année)	8.4
Croissance annuelle moyenne de la population (pourcentage, 2000-2010)	-0.3
Emploi (millions)	67.6
Par secteur (pourcentage du total)	
Entreprises et organismes publics et municipaux	30.9
Secteur privé	58.4
Entreprises mixtes	10.7
Par branche d'activité (pourcentage du total)	
Industrie	19.7
Agriculture et sylviculture	9.8
Construction	7.8
Services	62.7
Taux de chômage (pourcentage de la population active, fin d'année)	7.2
Habitants des grandes villes (millions)	
Moscou	11.5
Saint-Pétersbourg	4.8
Novosibirsk	1.4
Yekaterinburg	1.3

## GOVERNEMENT/ADMINISTRATION

Système parlementaire bicaméral (l'Assemblée fédérale)	
Conseil de la Fédération (chambre haute)	169 sièges
Douma d'État (chambre basse)	450 sièges
Nombre de factions politiques représentées à la Douma d'État	4
Administrations régionales	
Sujets de la Fédération, dont :	83
Républiques	21
Krais (territoires)	9
Oblasts (régions)	46
Oblast autonome	1
Okrougs autonomes (régions)	4
Ville de Moscou	
Ville de Saint-Pétersbourg	

## PRODUCTION

PIB (milliards RUB, prix courants)	44 939
PIB par habitant (USD, taux de change de marché)	10 395

## FINANCES PUBLIQUES

Recettes des administrations publiques (pourcentage du PIB)	35.0
Dépenses des administrations publiques (pourcentage du PIB)	38.5
Dette publique intérieure (pourcentage du PIB, fin d'année)	5.5

## COMMERCE ET FINANCES EXTÉRIEURES

Exportations de biens et de services (milliards USD)	445.5
Importations de biens et de services (milliards USD)	323.1
Réserves de change brutes de la Banque centrale (milliards USD, fin d'année)	479.4
Dette publique extérieure brute (pourcentage du PIB, fin d'année)	3.1

## MONNAIE

Unité monétaire : rouble	
Unités monétaires par USD (moyenne de la période) :	
Année 2010	30.2
Décembre 2010	30.9

## Résumé

**L'économie russe se remet de la grave récession de 2008/09**, mais l'activité reste en deçà des sommets atteints avant la crise. L'inflation est élevée, même si elle évolue de nouveau à la baisse, notamment en raison de l'excellente récolte de cette année. De l'ordre de 4 %, le taux de croissance tendanciel est insuffisant pour tirer pleinement parti des possibilités offertes par les ressources naturelles dont est richement dotée la Russie et le haut niveau de qualification de sa population. Les recommandations formulées dans cette Étude économique de l'OCDE sont axées sur un assortiment judicieusement équilibré de politiques macroéconomiques renforcées, sur des améliorations décisives de l'environnement des entreprises – fondées notamment sur des efforts déterminés de réduction de la corruption et de consolidation de l'État de droit – et sur un renforcement de l'efficacité énergétique. Une telle combinaison pourrait se traduire par des synergies qui contribueront à accélérer le processus global de convergence et à rehausser le niveau de vie de la population russe.

Ces dernières années, les dirigeants russes ont mis l'accent avec une insistance croissante sur l'importance de la modernisation de l'économie, en soulignant la nécessité de réduire la dépendance à l'égard des recettes pétrolières et de diversifier l'activité. Le processus d'adhésion à l'OCDE concorde tout à fait avec ces orientations. Il offre en effet une excellente occasion de faire le point sur l'évolution du processus de convergence en cours, en cernant à la fois les progrès accomplis et les domaines dans lesquels la Russie accuse encore un net retard, et donc où les examens par les pairs et la mise à profit de l'expérience de l'OCDE peuvent se révéler particulièrement utiles.

**Le climat des affaires constitue un domaine dans lequel l'écart par rapport aux pays de l'OCDE reste considérable.** La Russie affiche des résultats médiocres à l'aune de divers indicateurs de l'environnement des entreprises. L'implication de l'État dans l'économie est particulièrement prononcée, la corruption est endémique, l'État de droit est faible et les règles relatives au commerce extérieur et à l'investissement sont relativement restrictives. Ces déficiences transparaissent dans le manque de concurrence, l'atonie de l'innovation, la faiblesse de l'investissement et une dépendance accrue à l'égard des industries extractives. Bien que l'on puisse discerner des progrès sur différents fronts, des mesures supplémentaires et des efforts plus soutenus de mise en œuvre s'imposent dans de nombreux domaines, notamment en ce qui concerne la simplification des formalités administratives, les privatisations, la réforme de la justice, l'élimination des subventions aux entreprises et la libéralisation des régimes de commerce extérieur et d'investissement.

**L'efficacité énergétique est un autre domaine dans lequel la Russie est à la traîne des pays les plus avancés**, ce qui explique en grande partie ses résultats médiocres en matière d'environnement et la forte intensité de carbone de l'économie. L'intensité énergétique du produit intérieur brut (PIB) russe est une des plus élevées du monde. L'impératif essentiel est de veiller à ce que le prix de l'énergie reflète les coûts sociaux marginaux, ce qui passe par la suppression des subventions énergétiques et des droits sur les exportations d'énergie, ainsi que par la mise en place de mécanismes permettant d'internaliser dans les prix les externalités négatives liées à l'utilisation des combustibles fossiles. L'installation de compteurs pour toutes les formes de consommation

d'énergie devrait également être accélérée, et la mesure de la consommation d'énergie améliorée. Dans l'intervalle, en particulier, alors que les prix facturés à de nombreux consommateurs d'énergie ne correspondent pas aux coûts sociaux marginaux, il faudrait également que d'autres mesures soient prises pour améliorer l'efficacité énergétique, telles que l'application de normes aux secteurs du logement et des transports, et la communication d'informations aux entreprises et aux ménages.

Dans la plupart des autres domaines, la Russie n'affiche pas des résultats très différents de ceux des pays de l'OCDE considérés dans leur ensemble. Les marchés du travail sont relativement flexibles, même si davantage d'efforts pourraient être déployés pour hisser le pays au niveau de protection sociale généralement observé dans les pays plus avancés. La population dispose d'un bon niveau d'instruction et se caractérise par des taux d'inscription dans l'enseignement supérieur exceptionnellement élevés, même si la Russie se classe derrière la plupart des pays de l'OCDE en termes de résultats scolaires, tels qu'ils ressortent du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), et affiche un certain retard pour d'autres mesures de la performance du système éducatif. Dans certains domaines d'action, où le pays reste à la traîne, les autorités se sont cependant employées récemment à combler l'écart. Par exemple, en matière de politique environnementale, elles ont cherché de plus en plus activement à définir des objectifs et à concevoir des instruments d'action, même s'il n'y a pas beaucoup d'avancées concrètes à signaler jusqu'ici en termes de mise en œuvre, qui a été un point faible par le passé.

**En outre, à certains égards, la Russie dispose d'atouts relatifs.** Ainsi, elle affiche une dette publique nette négative (avec des actifs financiers publics dépassant les engagements publics bruts), ce qui est le cas de très peu de pays de l'OCDE. Cette situation tient à des politiques prudentes qui ont permis de mettre de côté une forte proportion des plus-values de recettes liées à l'évolution des cours du pétrole depuis dix ans. De plus, si la Russie demeure caractérisée par une inflation relativement élevée, la politique monétaire a permis de la faire baisser progressivement au cours des 12 dernières années, et les autorités sont en train d'adapter le cadre d'action au nouvel environnement de plus faible inflation vers lequel s'oriente le pays. La taille du système financier reste limitée et sa réglementation continue de souffrir de certaines déficiences. Cependant, en partie en raison de la réaction décisive des autorités, le secteur bancaire a étonnamment bien résisté à la crise mondiale, même si celle-ci a été relativement lourde de conséquences pour la Russie, compte tenu de la forte baisse des cours du pétrole.

**Des améliorations peuvent cependant encore être apportées au cadre de politique macroéconomique.** Le budget est devenu de plus en plus exposé au risque d'une correction des prix du pétrole, dans la mesure où le déficit non pétrolier a rapidement augmenté en 2008-09 et reste supérieur à 10 % du PIB en 2010-11. En outre, la politique budgétaire s'est révélée insuffisamment anticyclique. Le rétablissement rapide d'une règle budgétaire limitant le déficit non pétrolier s'impose, peut-être étayée par l'adoption de plafonds contraignants relatifs à l'augmentation annuelle des dépenses. En outre, les autorités pourraient renforcer le cadre existant fondé sur des règles en mettant en place un conseil budgétaire indépendant, qui exercerait des fonctions consultatives sur des questions techniques. Les pouvoirs publics pourraient atténuer les risques à long terme qui pèsent sur la viabilité des finances publiques en égalisant les âges de départ en retraite des hommes et des femmes et en relevant progressivement ces âges en fonction des gains de longévité. S'agissant de la politique monétaire, à mesure que les conditions nécessaires au bon fonctionnement d'un régime de ciblage de l'inflation se mettent en place, il faudrait accentuer encore la flexibilité du taux de change, tout en confiant à la Banque centrale un mandat indiquant plus clairement que la stabilité des prix constitue son objectif principal, et en renforçant la transparence de ses décisions de politique monétaire et des analyses économiques sur lesquelles elle s'appuie.



## Évaluation et recommandations

---

### *L'action publique est légitimement axée sur la modernisation de l'économie russe...*

---

Ces dernières années, les plus hauts responsables russes ont souligné avec une insistance croissante que, pour rejoindre les rangs des économies de marché les plus avancées, il fallait moderniser l'économie. Il existe un large consensus quant au fait qu'il ne sera pas possible sur le long terme de compter sur une amélioration persistante des termes de l'échange et la mobilisation des ressources inemployées pour entretenir une croissance économique rapide. De plus en plus, l'augmentation de la production devra reposer sur une meilleure utilisation des facteurs de production disponibles ainsi que sur de nouvelles modalités de production des biens et services. Cela passe par la mise en place d'un environnement dans lequel l'innovation et l'investissement, y compris dans le capital humain, puissent se développer, ce qui exigera de nouvelles réformes dans de nombreux domaines. L'entreprise actuelle de modernisation de l'économie russe marque une rupture avec le passé, l'approche adoptée consistant à obtenir cette modernisation en faisant en sorte qu'il soit attrayant de vivre, d'étudier, de travailler et d'innover en Russie, grâce au renforcement de la démocratie, notamment à une participation accrue de la société civile, et à un plus grand respect de l'environnement.

---

### *... et les écarts par rapport aux pays de l'OCDE des résultats macroéconomiques et sociaux ont été considérablement réduits...*

---

De nets progrès ont été accomplis ces dernières années au regard de toute une panoplie d'indicateurs macroéconomiques et sociaux, et de manière générale, la Russie n'affiche pas des résultats hors normes par rapport aux pays de l'OCDE considérés dans leur ensemble. En outre, à certains égards, la Russie possède des atouts relatifs. Ainsi, sa dette publique est très modeste, et elle a affiché un excédent budgétaire considérable dans les neuf premiers mois de 2011, sachant que les soldes budgétaires prévus pour les années à venir ne sont que légèrement déficitaires. Les taux d'activité sont élevés, et la proportion d'élèves qui poursuivent leur scolarité dans l'enseignement supérieur à la fin du secondaire est plus forte que dans n'importe quel pays de l'OCDE. Néanmoins, la Russie demeure relativement en retard sur le plan économique, dans la mesure où elle se caractérise par une productivité et un revenu par habitant faibles, une forte inflation, des inégalités extrêmes, des résultats médiocres en matière de santé et d'environnement, un accès limité aux technologies de l'information et de la télécommunication (TIC) et une faible utilisation de ces technologies, et des résultats mitigés sur le plan scolaire, les performances relatives des jeunes ayant tendance à se dégrader à mesure qu'ils gravissent les échelons du système d'enseignement.

---

*... tandis que les progrès accomplis en matière de réformes structurelles dans de nombreux domaines ont également permis à la Russie de se rapprocher des normes et pratiques de la zone OCDE*

---

En Russie, les années 90 ont été caractérisées par des modifications importantes du cadre législatif et réglementaire destinées à jeter les fondements d'une économie de marché, mais l'environnement économique chaotique et le manque de ressources publiques ont souvent empêché une mise en œuvre efficace des réformes. Grâce à une expansion économique vigoureuse et au retour à des finances publiques saines depuis 2000, des avancées plus concrètes ont eu lieu dans divers domaines. Ainsi, une amélioration des rémunérations et un accroissement des ressources dans les systèmes d'enseignement, de santé et judiciaire ont contribué à remédier à certains problèmes, même si d'autres subsistent. Là encore, l'amélioration de la situation des finances publiques a permis la création en 2002 d'un système de retraite à trois piliers et, si la réforme des retraites est de nouveau à l'étude, les revalorisations de la pension publique de base ont grandement réduit les taux de pauvreté parmi les personnes âgées. Bien que le legs de l'époque soviétique, notamment l'excès de réglementation, les chevauchements de compétences et la méconnaissance des incitations économiques, se soit révélé difficile à surmonter dans de nombreux domaines, on peut discerner de nets progrès quasiment tous azimuts. Les liens noués avec les pays avancés et les organisations internationales ont grandement favorisé la mise en œuvre de réformes structurelles judicieusement conçues.

La réglementation bancaire a beaucoup changé depuis le début de la transition, des avancées particulièrement importantes ayant été accomplies à la suite de la crise financière de 1998. Suivant la stratégie de 2002 adoptée pour le secteur bancaire, les banques ont été tenues de présenter des états financiers conformes aux normes internationales d'information financière, une assurance des dépôts des ménages a été mise en place, le contrôle prudentiel a été renforcé, et un système de centrales de risques a été créé. Bien que les banques aient été touchées par l'augmentation des taux de créances douteuses et des pertes sur leurs portefeuilles de titres au cours de la crise mondiale de 2008-09, les autorités ont réagi rapidement et le système est resté stable. Toutefois, les mesures prises pour remédier aux faiblesses révélées par la crise ont été des plus limitées et la surveillance prudentielle doit encore être améliorée, notamment s'agissant de la mise en place d'un contrôle des établissements sur une base consolidée. Comme ailleurs, les marchés des capitaux restent fébriles, mais des progrès réguliers ont été accomplis dans la construction du cadre réglementaire et la suppression des obstacles au développement des marchés, et les marchés d'actions et d'obligations de sociétés connaissent une croissance rapide depuis plus de dix ans. Un des objectifs de modernisation économique des autorités est d'asseoir Moscou parmi les places financières internationales, et cela s'est traduit par d'importantes initiatives réglementaires, telles que l'adoption de dispositions législatives sur les délits d'initiés. Les bénéfices de cette entreprise de développement international de la place financière de Moscou seront maximums si elle est utilisée pour favoriser les changements nécessaires de la réglementation, et non simplement comme un moyen d'obtenir des subventions et des avantages fiscaux.

Les marchés du travail sont de fait flexibles, malgré des taux de syndicalisation élevés et une réglementation du travail à la portée relativement étendue, car par rapport à la plupart des pays de l'OCDE, la Russie se caractérise par des négociations collectives assez limitées concernant les salaires et un système d'application de la réglementation défaillant. Cela a permis au taux de chômage de se maintenir à un niveau relativement bas, même pendant la crise mondiale, où la variation de la production russe entre son point haut et son point bas a été de l'ordre de 11 %, mais cela a également contribué à la segmentation du marché du travail et à de fortes inégalités de revenus. Le soutien apporté aux chômeurs, qu'il s'agisse de la générosité de l'assurance-chômage ou des mesures d'activation, est faible par rapport à celui accordé dans les pays de l'OCDE. Un enjeu clé des politiques du marché du travail sera de préserver l'avantage de la flexibilité, tout en assurant la mise en œuvre régulière des réglementations du travail et en renforçant la protection sociale.

En matière de politique environnementale, la Russie n'a fait que relativement peu de progrès pendant de nombreuses années, mais elle s'emploie de plus en plus activement à définir des objectifs et à concevoir des instruments d'action. En termes de mise en œuvre, cependant, il n'y a pas beaucoup d'avancées concrètes à signaler et la situation initiale est hautement défavorable. La Russie reste à la traîne sur le plan de l'utilisation des mécanismes d'incitation financière tels que la taxation du carbone, les systèmes de quotas d'émission négociables, ou les écotaxes pour influencer sur les comportements des consommateurs. Il n'est donc pas encore possible de déterminer dans quelle mesure la Russie est en train de combler l'écart avec les pays de l'OCDE en matière de mesures environnementales efficaces.

---

#### *Le climat des affaires déplorable qui prévaut en Russie constitue un frein*

---

L'environnement déplorable des entreprises constitue un handicap flagrant et persistant pour l'économie russe. Toute une palette d'indicateurs laisse à penser que l'exercice d'activités économiques en Russie est considéré comme difficile et risqué, et cette impression est confirmée par la tendance des entreprises russes à s'implanter, se faire coter en bourse, émettre des obligations et conclure des accords juridiques à l'étranger. Cette pathologie a des répercussions amples et graves : des obstacles à l'entrée sur les marchés qui affaiblissent les pressions concurrentielles auxquelles sont soumises les entreprises, l'atonie de l'innovation, la faiblesse de l'investissement, une forte dépendance à l'égard des activités d'extraction de pétrole et de gaz, et une convergence plus lente vers les niveaux de vie des pays avancés. Bien que des progrès sensibles puissent être observés sur un certain nombre de plans, le climat des affaires est un des domaines dans lesquels l'écart entre la Russie et la plupart des économies de l'OCDE reste très important, et cela empêche la Russie de concrétiser son aspiration à devenir une économie moderne, diversifiée et innovante.

---

#### *Il faut en particulier agir avec détermination contre le fléau de la corruption...*

---

Une dimension cruciale du climat des affaires est la corruption, dont divers indicateurs confirment la nature gravement handicapante pour les entreprises en Russie. Ainsi, d'après les évaluations fondées sur l'Indice de perception de la corruption (IPC) de

Transparency International, la Russie est perçue comme beaucoup plus corrompue que n'importe quel pays de l'OCDE. Les responsables politiques russes sont conscients de longue date de la charge que fait peser la corruption sur les entreprises, et des efforts considérables ont été déployés pour remédier à ce problème, même s'ils n'ont guère eu de résultats visibles jusqu'ici, ainsi qu'en a convenu le président Dimitri Medvedev.

Un point problématique à cet égard réside peut-être dans le fait que la présence de rentes de ressources naturelles, qui est un des piliers sur lesquels repose la corruption, s'est fortement renforcée depuis une dizaine d'années. Cela nous rappelle que les réformes administratives destinées à améliorer l'intégrité du secteur public, aussi nécessaires soient-elles pour alléger le fardeau que représente la corruption pour les entreprises et les citoyens, ne sont sans doute pas suffisantes. Un ensemble plus vaste de mesures permettant de circonscrire le champ de la corruption s'impose également. Certaines de ces mesures contribueraient également à la réalisation d'autres objectifs : ainsi, une réglementation des marchés de produits moins restrictive tendra à réduire les rentes sur les marchés de produits et à limiter les possibilités de partage de rente entre les entreprises en place et les fonctionnaires, tout en stimulant l'innovation et la croissance. Des règles efficaces en matière de taxation des rentes pétrolière et gazière et l'usage qui est fait des recettes collectées limiteront également les comportements de recherche de rente, tout en contribuant à isoler l'économie des chocs liés aux prix du pétrole. Une réduction du nombre d'agents de l'État, conjuguée à une revalorisation des salaires des effectifs conservés, réduira l'incitation à solliciter des pots-de-vin, tout en contribuant à alléger le fardeau que fait peser sur les entreprises l'intervention de l'État dans l'économie.

Toutefois, il est également nécessaire de prendre des mesures complémentaires, plus étroitement ciblées sur le problème de la corruption. Parmi les actions spécifiques qu'il serait utile d'engager figurent notamment les suivantes :

- Les autorités devraient continuer à essayer de renforcer l'indépendance de la justice, en améliorant la formation et la rémunération des juges.
- Il faudrait prendre des mesures pour renforcer la protection des dénonciateurs.
- Afin d'empêcher que des agissements répréhensibles n'aient lieu dans le cadre du système de passation des marchés publics, le gouvernement devrait cerner les risques d'atteinte à l'intégrité liés à certains postes, activités et projets, et mettre en place des mécanismes spécifiques pour minimiser ces risques.

En outre, des mesures de lutte contre la corruption imposées d'en haut ont probablement davantage de chances de porter leurs fruits si elles sont complétées par des réformes favorisant l'ouverture politique, la transparence et la participation de la société civile.

---

### *... et renforcer l'état de droit*

---

Une composante du climat des affaires étroitement liée à ce problème de corruption est l'état de droit, domaine dans lequel les comparaisons internationales tendent de nouveau à indiquer que la Russie est à la traîne sur plusieurs plans, notamment en ce qui concerne la limitation des pouvoirs de l'État, l'application de la réglementation et la transparence de l'administration. L'état de droit est une question pluridimensionnelle, et, comme pour la lutte contre la corruption, un ensemble de mesures complémentaires devront être mises en œuvre sur une longue période pour améliorer la situation. Il est notamment *nécessaire d'améliorer la qualité et la cohérence des lois et règlements et d'en réduire la quantité. Il faudrait*

rendre les institutions publiques plus transparentes et les obliger davantage à rendre des comptes, accroître la liberté de la presse et renforcer l'application des lois. Il est également crucial de consolider l'indépendance du pouvoir judiciaire. De ce point de vue, il pourrait notamment être utile de prendre les mesures suivantes :

- Les juges pourraient être régulièrement transférés d'un tribunal à un autre, ce qui permettrait d'empêcher que des relations informelles de long terme n'influent sur des décisions de justice.
- Les pouvoirs discrétionnaires accordés aux présidents des tribunaux pourraient être limités de manière à réduire l'influence pouvant être exercée sur les juges et à empêcher la sélection de juges complaisants pour des affaires particulières ; l'attribution des dossiers pourrait même se faire de manière aléatoire.
- Il faudrait même éviter toute apparence d'ingérence politique dans l'application des lois ou les procédures judiciaires.

#### Des réformes s'imposent également dans d'autres domaines pour améliorer le climat des affaires

Divers autres indicateurs quantitatifs montrent que le climat des affaires comporte d'autres éléments de fragilité en Russie. Les indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE – qui permettent d'apprécier la mesure dans laquelle le cadre d'action publique favorise le jeu de la concurrence sur les marchés de biens et services où elle est viable – laissent notamment à penser que ce cadre demeure relativement anticoncurrentiel en Russie. En 2008, la RMP était plus restrictive en Russie que dans n'importe quelle économie de l'OCDE, ainsi que dans tous les autres pays pour lesquels ces indicateurs ont été élaborés, exception faite de la Chine. Les indicateurs de RMP révèlent notamment que l'engagement de l'État dans l'économie est particulièrement prononcé en Russie. Les obstacles administratifs au développement des nouvelles entreprises y sont relativement importants, tandis que des indicateurs comparatifs quantitatifs laissent à penser que la politique de la concurrence est également relativement faible, malgré les vigoureux efforts déployés en matière d'application des lois par le Service fédéral antimonopole. La Russie affiche également des résultats médiocres en ce qui concerne le régime de commerce extérieur et le climat de l'investissement direct étranger (IDE). Tous ces problèmes sont mis en évidence par des indicateurs qui font apparaître une concurrence relativement faible en Russie et un secteur des petites et moyennes entreprises (PME) sous-développé.

Il faudrait explorer différentes voies pour améliorer la situation. Toute l'attention voulue devrait être accordée, en particulier, aux recommandations suivantes :

- Dans le contexte actuel des négociations engagées par la Russie en vue de son adhésion à l'OCDE, les autorités devraient mettre à profit les examens d'adhésion réalisés par les différents comités de l'Organisation pour aligner pleinement le cadre d'action publique sur les instruments juridiques et les lignes directrices de l'OCDE qui sont liés au climat de l'investissement.
- Pour réduire le rôle joué par l'État en tant que détenteur d'actifs productifs, le gouvernement devrait mettre en œuvre son programme de privatisations pour 2011-13 et même aller au-delà, en vue de renoncer au contrôle des entreprises présentes dans des secteurs où la concurrence est viable. Mais il doit également s'assurer que la

privatisation est bien gérée et que la gouvernance des entreprises d'État restantes est satisfaisante et leur administration efficace.

- Afin d'alléger les charges administratives qui pèsent sur les entreprises, les autorités devraient notamment veiller à ce que les modifications des lois et règlements soient précédées de consultations suffisantes avec les entreprises concernées, et prévoir des périodes de transition permettant aux entreprises de s'adapter. Le gouvernement devrait également mettre en place un régime d'« approbation tacite », suivant lequel les autorisations seraient automatiquement délivrées en cas d'absence de réaction de la part de l'organisme de délivrance au terme du délai de réponse prévu par la loi.
- Les autorités pourraient améliorer la politique de la concurrence en veillant à ce que prévale une interprétation claire et économiquement saine des notions d'abus de position dominante et de comportement coordonné, dans la mesure où les dispositions applicables font l'objet d'une interprétation trop extensive et créent une incertitude significative pour les entreprises. Par ailleurs, les autorités devraient se garder de chercher à juguler l'inflation par des mesures *ad hoc* d'application du droit de la concurrence.
- Les pouvoirs publics renforceraient la concurrence en supprimant toutes les subventions dont bénéficient encore les grandes entreprises qui ont été instaurées ou élargies pendant la crise mondiale.
- La libéralisation des échanges devrait être poursuivie. Toutes les mesures de restriction des échanges adoptées pendant la crise économique mondiale devraient être démantelées et le taux moyen comme la dispersion des droits de douane devraient être réduits, l'objectif à moyen terme devant être un faible taux uniforme. En outre, une fois que la Conférence ministérielle aura donné son approbation, la Russie devra ratifier rapidement le protocole d'adhésion à l'OMC et mettre en œuvre les mesures prévues par l'accord.
- Dans le domaine de l'investissement étranger, des règles du jeu équitables doivent être établies pour les investisseurs étrangers et nationaux en ce qui concerne les marchés publics, l'accès aux subventions, l'application des lois et le règlement des différends. En outre, il faudrait coordonner les règles fédérales et régionales de manière à minimiser la charge qu'elles représentent pour les investisseurs étrangers, et les meilleures pratiques en matière de promotion de l'investissement étranger devraient être diffusées dans les régions.

---

*La Russie a mené pour l'essentiel une politique budgétaire prudente et applique des procédures budgétaires relativement élaborées...*

---

Au cours des dix dernières années, la Russie s'est laissée porter par des courants favorables, mais elle a également fait preuve d'une rigueur considérable pour obtenir et conserver des finances publiques saines. Une hausse prolongée des cours internationaux du pétrole, passés d'un point bas de 10 USD le baril environ au début de 1999 à un pic de plus de 140 dollars le baril en juillet 2008, s'est traduite par un flux croissant de plus-values de recettes fiscales liées au pétrole et au gaz naturel, tout en renforçant l'activité économique dans son ensemble et les rentrées d'impôts en général. Une grande partie de ces plus-values de recettes a cependant été mise de côté, et les autorités ont créé un Fonds

de stabilisation (qui a ensuite été scindé en deux composantes, un Fonds de réserve et un Fonds national de prévoyance) pour institutionnaliser la mise en réserve des recettes supplémentaires provenant du pétrole et du gaz. Cette prudence s'expliquait en partie par l'expérience marquante du défaut de paiement partiel de l'État en 1998, qui avait également ouvert la voie à d'importantes initiatives budgétaires, notamment à des réformes fiscales de grande ampleur et des réformes du cadre budgétaire. La série d'excédents budgétaires ayant résulté de la conjonction de la hausse des cours du pétrole, d'une croissance rapide et de la prudence de la politique budgétaire a duré près de dix ans, et a été uniquement interrompue par le déclenchement de la crise mondiale. La dette publique nette est devenue négative en 2006, et elle l'est toujours malgré des déficits budgétaires qui se sont établis en moyenne à 5 % du produit intérieur brut (PIB) en 2009-10. En outre, si l'on remonte encore plus loin, au début du processus de transition, la Russie a progressivement mis en place des institutions budgétaires modernes et fondamentalement réformé ses pratiques budgétaires. Dans la plupart des domaines, notamment en ce qui concerne la budgétisation à moyen terme, la diffusion d'informations budgétaires et les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent le budget, les procédures budgétaires russes sont assez élaborées, et comparables à celles observées dans de nombreux pays de l'OCDE.

---

*... mais une réduction du déficit non pétrolier est nécessaire, ainsi qu'un cadre offrant une meilleure protection contre le risque de procyclicité de la politique budgétaire*

---

Bien que la dette publique soit très modeste et que le budget devrait afficher un léger excédent cette année, il est nécessaire d'assainir les finances publiques à moyen terme. Le déficit non pétrolier a explosé en 2008-09 et reste supérieur à 10 %, sachant qu'il ne devrait que progressivement diminuer en 2012-14. Une forte baisse des cours du pétrole mettrait à mal la capacité du gouvernement à financer ses déficits sans être contraint à une réduction procyclique de ses dépenses. Par ailleurs, les évolutions démographiques vont exercer des pressions croissantes sur les finances publiques. Bien qu'une règle budgétaire relative aux déficits globaux et à l'utilisation des recettes provenant du pétrole et du gaz naturel ait été inscrite dans le Code budgétaire, l'application de ces dispositions a été suspendue au moment de la crise mondiale et n'a pas encore été rétablie. Malgré l'attachement avéré du ministère des Finances à la prudence budgétaire, le rétablissement rapide d'une règle budgétaire serait bénéfique pour la Russie, de même que d'autres mesures destinées à étayer l'assainissement durable de ses finances publiques.

- Les autorités devraient intégrer dans le Code budgétaire une règle concernant la gestion des recettes pétrolières et gazières et limitant le déficit non pétrolier, accompagnée d'une clause de sauvegarde soigneusement conçue, relative aux circonstances dans lesquelles il peut être dérogé à cette règle.
- La limite relative au déficit non pétrolier devrait être complétée par une règle plafonnant l'augmentation annuelle des dépenses totales en termes réels à un certain niveau.
- Les autorités pourraient renforcer le cadre existant fondé sur des règles en mettant en place un conseil budgétaire indépendant, comme cela a été fait dans plusieurs pays de l'OCDE, qui serait chargé de différentes attributions consultatives importantes, telles que la fourniture d'estimations concernant certaines variables macroéconomiques à

court terme et la croissance tendancielle. Un groupe d'experts indépendant peut également contribuer à l'acquisition de connaissances sur l'évaluation des recettes non pétrolières corrigées des variations cycliques. À mesure que ces connaissances s'enrichissent, les autorités devraient publier des informations plus précises sur la situation budgétaire sous-jacente, tout en mettant l'accent sur les incertitudes qui l'entourent.

- Pour remédier aux pressions qui s'exercent sur les futurs engagements au titre des retraites, il faudrait pour commencer égaliser les âges d'ouverture des droits à pension des hommes et des femmes, et relever progressivement ces âges en fonction des gains de longévité.

Un des facteurs expliquant la montée inexorable des dépenses au cours des années antérieures à la crise a été le recours régulier à des lois de finances rectificatives, parfois même plusieurs fois par an. Cette tendance a également exacerbé le caractère très irrégulier et inefficace de la répartition des dépenses sur l'année, marquée par des pics de dépenses très élevés en décembre. Une mesure qui pourrait contribuer à réduire la fréquence des lois de finances rectificatives, tout en donnant aux résultats budgétaires une orientation favorable à l'assainissement des finances publiques, consisterait à inclure dans chaque budget annuel une réserve pour imprévus conséquente placée sous le contrôle du ministère des Finances, destinée à satisfaire des besoins sous-estimés dans certains domaines sans devoir réduire les crédits affectés à d'autres.

---

*L'économie russe reste caractérisée  
par une inflation relativement forte...*

---

Bien que la hausse des prix à la consommation s'inscrive sur une longue trajectoire de ralentissement depuis 1998, la Russie enregistre encore des taux d'inflation qui sont nettement supérieurs à ceux observés dans les pays avancés et relativement élevés parmi les économies à revenu intermédiaire. La Russie n'a affiché un taux moyen d'inflation annuelle à un chiffre qu'à trois reprises au cours des deux décennies qui se sont écoulées depuis le début de la transition, et l'inflation a été systématiquement supérieure aux propres objectifs de la Banque centrale. Des taux d'inflation un peu plus élevés que dans la plupart des économies de l'OCDE sont dans l'ordre des choses, compte tenu de l'ajustement en cours des prix relatifs, qui est caractéristique des économies en transition et des pays à revenu intermédiaire en phase de rattrapage par rapport aux niveaux de revenu des pays avancés. Le prix relatif de l'énergie, en particulier, demeure bas en Russie, bien qu'il ait considérablement augmenté. La meilleure solution peut consister à inscrire l'évolution des prix relatifs dans un contexte d'inflation un peu plus élevée, étant donné la difficulté d'obtenir des baisses de prix en termes absolus sans que la production n'en pâtisse fortement. Reste que ce facteur ne peut expliquer à lui seul le niveau d'inflation observé en Russie. Le cadre de politique monétaire en place jusqu'au déclenchement de la crise mondiale conjugait des objectifs d'inflation et de limitation de l'appréciation du rouble en termes réels (poursuivis concrètement au moyen d'interventions sur le marché des changes destinées à limiter l'appréciation nominale du rouble). Dans un contexte d'amples excédents des paiements courants et d'afflux occasionnels de capitaux privés, la tension entre ces objectifs a débouché sur une tendance persistante de l'inflation à s'établir au-dessus de l'objectif retenu.

*... mais les autorités sont en train d'élaborer un nouveau cadre de politique monétaire correspondant au contexte de faible inflation qui s'esquisse*

La Banque centrale de Russie (BCR) annonce depuis un certain nombre d'années son intention de s'orienter vers un régime de ciblage de l'inflation en matière de politique monétaire. Depuis la crise mondiale, un nouveau cadre a vu le jour, ce qui peut être considéré comme un pas dans cette direction. La flexibilité du taux de change a notamment été renforcée et un rôle grandissant a été donné aux taux directeurs de la BCR. La communication relative à ses décisions s'est également améliorée, puisque la BCR a commencé à diffuser des communiqués de presse le jour où le conseil d'administration se réunit pour déterminer les taux directeurs, en motivant dans une certaine mesure ces décisions. Tandis que les conditions nécessaires au bon fonctionnement du ciblage de l'inflation – notamment un taux initial d'inflation relativement bas et stable – se mettent de plus en plus nettement en place, de nouvelles avancées vers l'instauration d'un régime flexible de ciblage de l'inflation seraient bienvenues.

- Pour commencer, les autorités devraient clairement indiquer que la stabilité des prix constitue l'objectif principal de la politique monétaire, en modifiant la loi sur la Banque centrale.
- L'horizon temporel auquel l'objectif visé doit être atteint devrait également être précisé.
- Le nombre exceptionnellement élevé d'instruments de crédit actuellement employés en Russie pourrait être réduit dans une optique de simplification, la Banque centrale se contentant d'utiliser un ou deux taux directeurs comme principaux instruments d'intervention.
- Les interventions sur le marché des changes ne devraient avoir lieu que si elles concordent avec l'objectif principal de stabilité des prix.
- La transparence de la politique monétaire constitue un autre domaine important où la Russie doit progresser, puisque, là encore, elle soutient difficilement la comparaison avec les autres pays. Plus précisément :
- Dans le prolongement des récentes améliorations de la communication relative à ces décisions, la BCR pourrait tenir des conférences de presse à la suite des réunions consacrées à sa politique monétaire et publier les procès-verbaux de ces réunions et/ou les résultats des votes.
- Des progrès peuvent être accomplis en matière de transparence des analyses économiques. Parallèlement à l'adoption du ciblage de l'inflation, la BCR devrait publier ses propres prévisions d'inflation et de croissance, ainsi que les hypothèses sous-jacentes et des informations sur les anticipations d'inflation, pour la période au cours de laquelle l'objectif d'inflation doit être atteint.
- Une innovation qui permettrait de cerner plus clairement les anticipations inflationnistes consisterait à mettre en place un marché des obligations indexées sur l'inflation.

---

*Différentes mesures devraient être envisagées en cas de nouvel afflux de capitaux privés*

---

Au cours des années ayant précédé la crise, la Russie a connu des entrées massives de capitaux privés, la hausse des prix des produits de base, l'appréciation du rouble et la faiblesse des taux d'intérêt dans les économies développées incitant les banques et les entreprises russes à emprunter à l'étranger, tandis que l'enthousiasme suscité par les marchés émergents en général, et les placements liés aux produits de base en particulier, s'est traduit par un appétit croissant des investisseurs étrangers pour les actifs russes. Ces entrées de capitaux ont compliqué la conduite de la politique monétaire, contraignant la Banque centrale à choisir entre deux options : laisser le rouble s'apprécier rapidement ou procéder à des interventions massives sur le marché des changes, obérant sa disposition et sa capacité à les stériliser. Bien que les prix des produits de base aient nettement rebondi depuis la crise et que les taux d'intérêt demeurent bas dans les grandes économies de l'OCDE, le solde des mouvements de capitaux privés de la Russie n'est toujours pas redevenu excédentaire, contrairement à celui de nombreuses autres économies de marché émergentes. Pour partie en raison de la situation qu'elles ont connue durant la crise mondiale, les entreprises russes se sont montrées prudentes jusqu'ici en termes de reconstitution de leur endettement extérieur, et nombre d'entre elles se sont désendettées, tandis que les incertitudes politiques semblent avoir nui à l'attrait exercé par les actifs russes en 2010 et durant la majeure partie de 2011. Dans la mesure où la confiance revient et les incertitudes politiques s'atténuent après l'élection présidentielle et la formation du nouveau gouvernement, et en particulier si le climat des affaires s'améliore, la Russie pourrait de nouveau connaître des entrées massives de capitaux privés. Il faudrait par conséquent mettre en place un cadre permettant de parer à l'éventualité d'une explosion des entrées de capitaux à court terme, qui exercerait des pressions excessives à la hausse sur le rouble. Différentes initiatives devraient être envisagées, y compris initialement un resserrement budgétaire et des mesures macro et microprudentielles. Ces mesures pourraient être soutenues par des interventions stérilisées au besoin, alors que le freinage temporaire de ces entrées à l'aide d'instruments de marché ne devrait être envisagé qu'en dernier ressort.

---

*Les gains d'efficacité énergétique seraient bénéfiques pour l'économie et l'environnement*

---

Bien que la consommation d'énergie ait sensiblement diminué en termes absolus depuis l'époque soviétique, l'intensité énergétique de l'économie russe demeure une des plus fortes au monde. Par conséquent, alors que la Russie se classe au sixième rang des économies mondiales en termes de production mesurée à parité de pouvoir d'achat (PPA), elle arrive en quatrième position en matière de consommation d'énergie et en troisième position pour ce qui est des émissions de gaz à effet de serre. De plus, la faiblesse de l'efficacité énergétique contribue à la qualité médiocre de l'air, et la Russie se caractérise par un des taux de mortalité prématurée imputable à la pollution atmosphérique les plus élevés au monde. L'amélioration de l'efficacité énergétique est très coûteuse ; le programme de l'État prévoit des dépenses totales par tous les secteurs de l'économie de plus de 1 % du PIB en moyenne sur la période 2011-20 pour réaliser l'objectif d'une réduction de 40 % de l'intensité énergétique du PIB. Les possibilités d'investissements

rentables dans l'efficacité énergétique sont néanmoins énormes en Russie et, de fait, des efforts considérables sont déjà en cours dans ce domaine, encore que certains éléments portent à croire que ce processus n'est pas aussi rapide qu'il devrait l'être en raison de diverses contraintes et défaillances du marché. L'amélioration de l'efficacité énergétique devrait donc être une priorité essentielle de l'action publique en Russie. Des objectifs officiels relativement ambitieux ont été définis en matière de gains d'efficacité énergétique, mais les mesures identifiées jusqu'ici semblent insuffisantes pour les atteindre.

---

*Il faut que les prix facturés aux consommateurs  
d'énergie reflètent pleinement  
les coûts sociaux marginaux*

---

Un des impératifs les plus évidents pour améliorer l'efficacité énergétique en Russie est de mettre fin aux interventions des pouvoirs publics qui se traduisent par des tarifs inférieurs aux prix du marché. La réglementation des prix intérieurs du gaz et les droits sur les exportations de pétrole et de produits pétroliers ont contribué à maintenir les prix intérieurs de l'électricité, de l'essence et du chauffage à des niveaux inférieurs à ceux relevés dans quelque pays de l'OCDE que ce soit. En outre, les autorités russes ont pris des mesures plus limitées que la plupart des gouvernements pour internaliser dans les prix les externalités négatives liées à l'utilisation des combustibles fossiles, et les incitations tarifaires qui s'exercent sur de nombreux Russes ne sont pas adaptées pour les encourager à économiser l'énergie, en raison de taux de comptage individualisé relativement bas. En 2009, le taux de comptage individualisé de la consommation d'électricité des ménages était supérieur à 90 %, mais il n'était que de 60 % pour l'eau et de 30 % pour le chauffage. Il serait également possible d'appliquer des barèmes de prix plus élaborés, permettant de mieux intégrer les coûts marginaux dans les tarifs facturés aux consommateurs. Ainsi, des tarifs différenciés en fonction de la période de la journée commencent à être proposés, mais cette offre demeure partielle. Un certain nombre de mesures s'imposent donc :

- Le gouvernement devrait à la fois éliminer progressivement toutes les subventions à la consommation intérieure d'énergie et mettre en place des mécanismes (tels qu'une taxe carbone ou un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre) pour internaliser dans les prix les externalités négatives liées à l'énergie issue de combustibles fossiles.
- Il faudrait apporter une aide aux ménages à bas revenu par le biais du système de prélèvements et de prestations, éventuellement sous la forme de bons d'énergie, et non en maintenant les prix de l'énergie à un bas niveau. Les pouvoirs publics peuvent également atténuer les répercussions sociales d'une hausse des prix de l'énergie en investissant dans l'efficacité énergétique.
- L'installation de compteurs pour toutes les formes d'énergie ainsi que pour l'eau devrait être accélérée, notamment au moyen d'incitations financières.
- Il faudrait que l'offre de tarifs différenciés en fonction de la période de la journée devienne universelle aussi rapidement que possible. Il serait également utile d'instaurer des tarifs plus bas pour les services interruptibles.

---

*D'autres mesures diverses pourraient contribuer à améliorer l'efficacité énergétique*

---

Au-delà du problème clé et pluridimensionnel consistant à veiller à ce que les consommateurs d'énergie assument le véritable coût marginal de leur consommation par le biais du système de comptage et de tarification appliqué, plusieurs autres voies peuvent être empruntées en vue d'améliorer la stratégie du gouvernement en matière d'efficacité énergétique. Premièrement, pour évaluer les progrès accomplis et permettre le partage des bénéfices découlant des gains d'efficacité énergétique, il est nécessaire d'assurer un meilleur suivi de la consommation d'énergie. Il en est tenu compte dans la stratégie actuelle, mais la tâche à accomplir en termes de collecte des données semble trop vaste, ce qui risque d'empêcher l'élaboration rapide d'indicateurs utiles. Il faudrait donc que les organismes publics impliqués dans la mise en œuvre de la stratégie sur l'efficacité énergétique soient tenus de travailler avec le Service fédéral des statistiques d'État (Rosstat) et des experts de l'efficacité énergétique, pour établir une liste abrégée d'indicateurs hautement prioritaires en matière d'efficacité énergétique. En outre, la stratégie existante comporte relativement peu de dispositions destinées à améliorer l'efficacité énergétique des transports et de l'industrie. Au moins jusqu'à ce que les prix de l'énergie reflètent fidèlement les coûts sociaux marginaux, un certain nombre de mesures devraient être prises dans le secteur des transports, telles que l'adoption de normes obligatoires de consommation de carburant pour les voitures et les camions, des programmes d'écoconduite, le renforcement de la gestion du trafic et le développement de l'infrastructure routière. Une façon d'étayer les interventions publiques destinées à améliorer l'efficacité énergétique de l'industrie consisterait à lever les obstacles au développement des sociétés de services énergétiques spécialisées dans des domaines tels que les systèmes d'éclairage, les moteurs électriques et les systèmes à vapeur. Étant donné que les propriétaires de bâtiments ne sont pas toujours correctement incités à améliorer leur efficacité énergétique, il serait sans doute également judicieux d'élaborer des instruments permettant de mobiliser des financements pour la rénovation du parc de logements et d'accélérer son rythme. De manière générale, des analyses coûts-avantages devraient être réalisées chaque fois que c'est possible pour procéder à l'évaluation et au suivi de différents projets et approches, en prenant notamment en considération l'ensemble de leurs coûts et avantages sociaux, tels que les retombées positives liées aux émissions de gaz à effet de serre évitées.

---

*Un assortiment de politiques judicieusement équilibré pourrait permettre à la Russie de bénéficier de synergies importantes*

---

Les problèmes, politiques et recommandations mis en évidence dans la présente *Étude économique* sont étroitement liés entre eux, ce qui amène à penser que les difficultés comme les solutions peuvent se renforcer mutuellement. Actuellement, l'investissement est freiné par une corruption généralisée et une application faible et incohérente de l'état de droit. Le processus de modernisation s'en trouve ralenti et l'économie du pays est aussi beaucoup plus consommatrice d'énergie que cela ne serait le cas autrement. La corruption accroît également le coût des marchés publics, réduisant l'efficacité des dépenses de l'État et, toutes choses égales par ailleurs, contribuant à la dégradation du solde budgétaire.

L'important déficit budgétaire non pétrolier tient en partie au fait que la politique budgétaire n'a pas permis d'isoler suffisamment l'économie des fluctuations des prix du pétrole, d'où une diversification moindre que celle qui aurait pu et aurait dû intervenir.

Toutefois, ces mécanismes de rétroaction négatifs pourraient être inversés. Des conditions plus favorables à la concurrence entre entreprises contribueraient à stimuler l'innovation et, par conséquent, favoriseraient la modernisation économique. La modernisation, à son tour, se traduirait par une augmentation des revenus par habitant, facteur qui semble jouer en faveur de la réduction de la corruption. Un recul de la corruption améliorerait l'efficacité des finances publiques, contribuant à atténuer les goulets d'étranglement au niveau de l'infrastructure sans menacer la viabilité budgétaire. Une imposition optimale des rentes au titre des ressources naturelles réduirait les possibilités de comportement de recherche de rentes et isolerait mieux l'économie des fluctuations des prix du pétrole et du gaz. Un climat des affaires plus porteur faciliterait la croissance des PME et encouragerait la diversification de l'économie, tout en rendant l'investissement plus attrayant, favorisant à tous ces égards la modernisation de l'économie. Dans une économie plus diversifiée, le taux de change serait moins sensible aux prix du pétrole, ce qui faciliterait la tâche de la politique monétaire. En outre, le rythme plus rapide de remplacement des équipements vieillissants rendu possible par l'augmentation des investissements améliorerait l'efficacité énergétique, ce qui aurait des conséquences positives pour les résultats en matière d'environnement et de santé ainsi que pour la compétitivité des entreprises. Des gains importants pourraient donc être tirés d'un large éventail de mesures complémentaires permettant d'assurer des politiques macroéconomiques saines, une amélioration du climat des affaires et une plus grande efficacité énergétique. La mise en œuvre de ces mesures ferait progresser le processus de modernisation au centre des préoccupations des responsables russes depuis quelques années, accélérerait la croissance et améliorerait les niveaux de vie.



## Chapitre 1

# Modernisation de l'économie russe : le chemin parcouru

*Par rapport aux pays de l'OCDE, l'économie russe continue d'accuser un certain retard dans l'ensemble et se caractérise par un faible niveau de la productivité et du revenu par habitant, une inflation élevée, des inégalités très marquées, des résultats insuffisants dans le domaine de la santé et de l'environnement et de mauvaises performances dans l'accès aux technologies de l'information et des communications et leur utilisation. Néanmoins, différents indicateurs macroéconomiques et sociaux montrent une nette amélioration ces dernières années et, d'une manière générale, les résultats de la Russie s'inscrivent déjà dans la fourchette de ceux obtenus par les pays de l'OCDE. Par ailleurs, la Russie affiche des points forts dans certains domaines, comme une dette publique nette négative et un taux élevé d'inscriptions dans l'enseignement supérieur. S'agissant des politiques structurelles, on remarque globalement une convergence vers les normes et pratiques de l'OCDE, même si les écarts restent parfois importants, tandis que les priorités définies par les pouvoirs publics pour la modernisation de l'économie semblent, pour la plupart, judicieuses. Le principal écueil potentiel des efforts de modernisation réside dans la tendance à accorder une importance excessive aux activités de haute technologie, en particulier en employant des ressources publiques pour les encourager. Le processus de modernisation engagé devrait être une entreprise de grande ampleur, faisant le lien entre de nombreux domaines : de meilleures politiques publiques en matière d'enseignement, de santé, d'administration publique et d'environnement sont en effet autant d'éléments qui contribuent à instaurer un climat propice à l'innovation. De même, il est crucial d'améliorer le climat des affaires.*

La Russie est depuis longtemps un acteur clé de l'économie mondiale, fort d'une population nombreuse, d'un territoire vaste et de ressources naturelles abondantes. Toutefois, dans un certain nombre de domaines, le pays accuse encore un certain retard par rapport aux économies mondiales les plus performantes. Pierre le Grand déjà, puis tous les dirigeants qui lui ont succédé, se sont efforcés de moderniser le pays afin qu'il rattrape son retard sur les pratiques exemplaires mises en œuvre à l'étranger, et la modernisation demeure l'un des axes principaux de l'action publique actuelle. Dans l'article paru en 2009 intitulé « En avant, la Russie ! », le président Dimitri Medvedev mettait en avant cinq axes de modernisation de l'économie et appelait la Russie : à devenir un pays de premier plan en termes d'efficacité de la production, des transports et de la consommation d'énergie ; à préserver et à moderniser ses technologies nucléaires ; à innover dans le domaine des technologies de l'information ; à déployer sa propre infrastructure terrestre et spatiale pour la transmission des informations ; et à s'imposer comme chef de file dans différentes technologies médicales. Surtout, les pouvoirs publics sont conscients que la modernisation n'est pas seulement une question de mise à niveau des technologies, mais qu'il s'agit, sur un plan plus général, de créer une économie faisant des nouvelles technologies et de l'innovation ses piliers, en s'alignant sur les pratiques les plus probantes à l'échelle internationale de manière à tirer le meilleur parti des ressources nationales. Ainsi, dans un discours prononcé à Saint-Pétersbourg en juin 2011, le président Medvedev déclarait : « J'ai choisi de réformer en profondeur non seulement les pans de notre économie qui sont dépassés, mais aussi l'ensemble de nos institutions publiques. »

La présente *Étude économique de l'OCDE* a été préparée dans le cadre du processus d'adhésion de la Russie à l'Organisation, qui a débuté en juin 2007 lorsque le Conseil a invité la Russie, ainsi que quatre autres pays, à entamer des négociations d'adhésion. Ce contexte souligne à quel point il est aujourd'hui communément admis que la Russie est devenue une économie de marché moderne, qui peut être comparée à celles de l'OCDE. Cette *Étude* offre également l'occasion de mener une réflexion sur l'ampleur des retards accumulés dans divers domaines, tant sur le plan de l'action publique que des résultats obtenus. Le présent chapitre fait le point sur les politiques mises en œuvre et les retombées économiques enregistrées depuis les premières années de la transition, lorsque l'OCDE a commencé à publier des *Études économiques* sur la Russie, afin d'évaluer dans quelle mesure l'économie russe est désormais comparable à celle des pays les plus avancés. L'annexe 1.A1 fait la synthèse des actions menées dans les domaines visés par les recommandations des études précédentes. En mettant en évidence certains des retards qui restent encore à combler par rapport aux pays de l'OCDE, cette synthèse permet également d'appréhender les mesures que devrait prendre la Russie pour converger plus rapidement vers les niveaux de vie des pays avancés, en se soumettant aux examens par les pairs et en adhérant aux normes et aux principes directeurs de l'OCDE. Enfin, le présent chapitre identifie les domaines d'action où la Russie se distingue par ses bons résultats et qui pourraient offrir aux pays membres de l'OCDE des enseignements utiles.

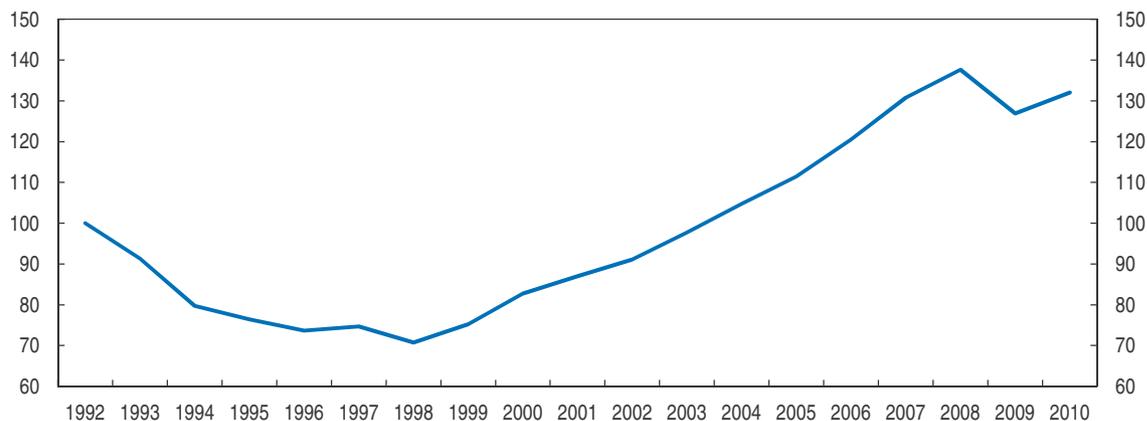
En 1992, les autorités russes ont hérité d'une économie planifiée associée à un système commercial qui s'était effondré, sans les institutions modernes nécessaires pour mener des politiques macroéconomiques et créer une économie de marché. À de nombreux égards, la transformation opérée depuis est remarquable et a porté ses fruits, comme en témoignent le renforcement de la liberté de choix des consommateurs, l'augmentation du niveau de vie, le rééquilibrage de l'économie et l'amélioration de la liberté économique individuelle. Il ne faut pas non plus oublier que dans certains domaines, la Russie continue d'impressionner par ses prouesses technologiques : ainsi, elle lance davantage d'engins spatiaux que n'importe quel autre pays et figure parmi les nations les plus en pointe dans les hautes technologies, comme l'énergie nucléaire et les lasers. Selon divers indicateurs des progrès et de la qualité de l'action publique, les résultats de la Russie semblent en définitive s'inscrire dans la fourchette de ceux obtenus par les membres de l'OCDE, quoique vers l'extrémité inférieure. Néanmoins, l'action publique et les institutions demeurent relativement défailtantes en Russie, une faiblesse que le président Dimitri Medvedev n'a pas hésité à pointer du doigt dans plusieurs de ses interventions<sup>1</sup>.

## Évolutions macroéconomiques et sociales

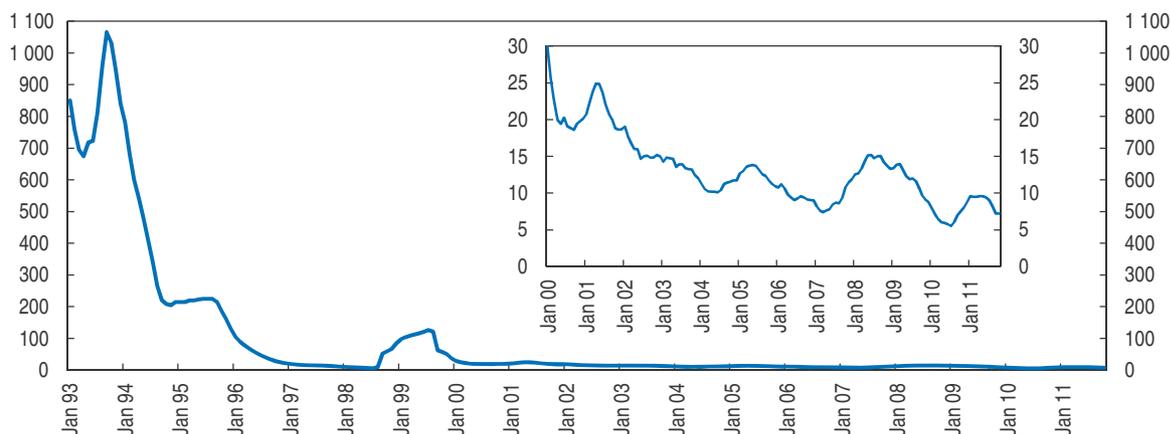
Du point de vue macroéconomique, on peut considérer que la Russie a traversé trois grandes phases au cours des vingt années qui se sont écoulées depuis son indépendance. La première phase couvre la période 1992-98 et a été marquée par la chute de la production économique et par de très fortes poussées inflationnistes, un schéma courant dans de nombreux pays abandonnant le communisme en faveur de l'économie de marché (graphique 1.1). La situation de la Russie a été aggravée par la faiblesse du cours du pétrole. Même si une certaine stabilisation a été observée en 1996-97 avec un redémarrage de la production et un recul marqué de l'inflation, la crise financière de 1998 a apporté un point final à cette phase chaotique : la production s'est de nouveau orientée à la baisse, phénomène qui s'est accompagné d'un défaut partiel sur la dette publique, de l'effondrement du régime de changes fixes, d'une nouvelle poussée de l'inflation et de faillites bancaires de grande ampleur. Cependant, cette crise a été rapidement suivie, dès 1999, d'une période de prospérité qui a duré jusqu'en 2008, caractérisée par une croissance dynamique du produit intérieur brut (PIB) réel, par une baisse de l'inflation et par une situation positive sur le plan du budget et de la balance des paiements. Cette deuxième phase a pris fin avec les prémices de la crise financière mondiale en 2008. Cette crise et la période de reprise qui a suivi constituent la dernière phase, qui fait écho aux périodes plus longues d'effondrement et de redressement des phases antérieures. La Russie a connu une récession brutale du troisième trimestre 2008 jusqu'au deuxième trimestre 2009 et, depuis, la croissance demeure moins rapide qu'au cours de la période d'essor économique enregistrée avant la crise, en dépit de la forte progression des cours du pétrole depuis le début de l'année 2009. Au troisième trimestre 2011, le PIB réel restait inférieur de près de 2 % au pic atteint avant la crise, plus de trois ans auparavant. En juillet 2010, l'inflation a atteint son plus bas niveau depuis la fin de l'ère soviétique à 5,5 % avant de repartir à la hausse, principalement sous l'effet de l'augmentation des prix des produits alimentaires sur le marché intérieur causée par la canicule et les incendies qui ont marqué l'été 2010 et détruit les récoltes. Les évolutions économiques récentes et les prévisions de l'OCDE pour 2012-13 sont présentées plus en détail dans l'encadré 1.1. La dernière phase macroéconomique traversée par la Russie laisse à penser que le pays converge vers des

Graphique 1.1. PIB réel et inflation

## A. PIB réel (base 100 en 1992)



## B. Inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation, pourcentage de variation en glissement annuel



Source : OCDE, Base de données des Principaux indicateurs économiques ; et Service fédéral des statistiques d'État (Rosstat).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539251>

conditions de croissance et d'inflation modérées, davantage conformes à la situation des pays de l'OCDE, plus particulièrement des pays affichant un revenu par habitant comparable à celui de la Russie, comme le Chili, le Mexique et la Turquie.

L'évolution du revenu réel par habitant par rapport à celui de la zone OCDE reflète étroitement les trois phases de croissance enregistrées jusqu'à présent. Après s'être creusé dans un premier temps, l'écart entre le revenu réel par habitant de la Russie et la moyenne de l'OCDE s'est rapidement comblé entre 1999 et 2008, avant de s'élargir à nouveau en 2009 puis de diminuer en 2010. Selon les estimations, le revenu réel par habitant calculé à l'aide des taux de change à parité de pouvoir d'achat (PPA) de 2005 s'élevait à 14 183 USD en 2010, ce qui plaçait la Russie devant trois des 34 pays de l'OCDE.

À l'instar de la production, la productivité globale du travail a considérablement chuté entre 1990 et 1998, pour se redresser ensuite rapidement jusqu'en 2008. En 2010, elle s'élevait à un peu plus de 30 % de celle de la moitié supérieure des pays de l'OCDE. Au cours de la période d'expansion économique, le PIB par heure travaillée a convergé moins vite que le revenu par habitant vers les niveaux de l'OCDE, dans la mesure où le nombre total d'heures travaillées a augmenté à un rythme soutenu (du fait de la progression de l'emploi

### Encadré 1.1. Évolutions économiques récentes et prévisions à l'horizon 2013

Depuis la crise qui a frappé l'économie mondiale, la **croissance** de la Russie fluctue fortement chaque trimestre, ce qui tient en partie aux conséquences de la vague de chaleur et des incendies de l'été 2010. La croissance, qui s'était redressée au troisième trimestre 2009 et qui s'est poursuivie à un rythme rapide tout au long du premier semestre 2010, a marqué une pause au troisième trimestre 2010 principalement sous l'effet d'une chute de la production agricole entraînée par les conditions météorologiques, avant de rebondir. D'autres secteurs d'activité ont également été touchés par la canicule et les incendies.

Le secteur de la construction est particulièrement atone, avec une activité inférieure de 17 % environ au pic enregistré avant la crise au deuxième trimestre 2011, et en baisse sur l'ensemble du premier semestre 2011 par rapport au second semestre 2010. On observe également une perte de vitesse du secteur immobilier sur la plupart des derniers trimestres. Les indicateurs à haute fréquence les plus récents, même s'ils sont contrastés, donnent à penser que le ralentissement mondial et la dégradation de la confiance affaiblissent la croissance en Russie, même si au second semestre 2011, cet effet aura été largement compensé par le dynamisme de la production agricole, lié aux conditions climatiques favorables de cette année. La confiance a fléchi au cours de la période d'août à novembre 2011 sur fond de turbulences financières au niveau mondial. Bien que ce phénomène ait été centré sur la zone euro, il a provoqué une fuite vers les actifs sûrs qui a affecté la Russie, ainsi que d'autres marchés émergents. En conséquence, un découplage rare s'est produit entre les cours du pétrole et le marché boursier, qui a brutalement chuté (graphique 1.2), et le rouble a perdu 9 % par rapport au panier de référence constitué de l'euro et du dollar entre juillet et octobre, malgré les interventions de la Banque centrale. Néanmoins, le prix du pétrole demeurant élevé, on prévoit toujours une croissance annuelle proche de son niveau potentiel de 4 % environ au cours des deux prochaines années. Il est évident que si les tensions financières existant dans les pays de l'OCDE venaient à s'aggraver, ce scénario pourrait être sensiblement revu à la baisse. Il convient surtout de noter que les Russes sont méfiants vis-à-vis du secteur bancaire, et une nouvelle vague de retraits massifs de dépôts, comme ceux observés lorsque la crise financière mondiale a éclaté en 2008, pourrait provoquer une nouvelle crise du crédit, qui mettrait un terme brutal à la reprise de l'expansion du crédit observée au cours des derniers trimestres.

Après avoir atteint son niveau le plus bas depuis la fin de l'ère soviétique à 5.5 % en juillet 2010, la **hausse des prix à la consommation** s'est sensiblement accélérée au second semestre 2010, puis en 2011, sous l'effet principalement de la forte augmentation des prix des produits alimentaires, en grande partie attribuable à la contraction de la production agricole liée à la canicule et aux incendies. Les bonnes récoltes de 2011 ont aujourd'hui l'effet inverse et le taux d'inflation sur douze mois a baissé de 9.7 % en mai à 7.2 % en octobre. Même si la faiblesse récente du rouble devrait se répercuter quelque peu sur les prix intérieurs, l'inflation devrait continuer de refluer en glissement annuel jusqu'à la fin 2011. Ce mouvement de désinflation devrait se poursuivre en 2012, avec une modération de l'expansion du crédit, une croissance de la production correspondant globalement à son niveau potentiel et une atténuation des tensions inflationnistes liées aux prix des produits de base. La récente décision de reporter l'ajustement des tarifs réglementés de janvier à juillet 2012, et de plafonner leur augmentation à ce stade, aura un effet modérateur sur l'inflation l'année prochaine.

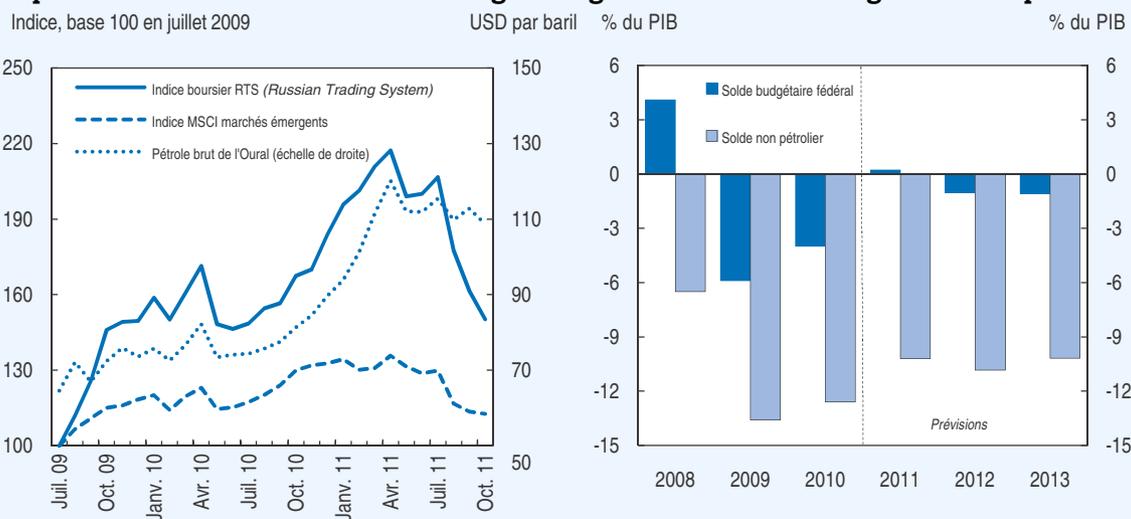
S'agissant de la **balance des paiements**, le niveau élevé des cours du pétrole et du gaz au premier semestre 2010 s'est reflété dans la forte progression des exportations en dollars et le maintien des excédents élevés de la balance commerciale et de la balance des paiements courants, en dépit de l'augmentation rapide des volumes d'importations. Néanmoins, contrairement à la période qui a précédé la crise et à la différence de l'expérience récente de plusieurs autres économies de marché émergentes, l'augmentation des prix des produits de base ne s'est pas accompagnée d'entrées nettes de capitaux privés : selon les estimations de la Banque centrale de Russie (BCR), les sorties nettes de capitaux privés s'élevaient à 46 milliards USD environ au cours des neuf premiers mois de 2011. Par conséquent, les réserves de change accumulées par la BCR au premier semestre 2011 étaient en repli de 24 milliards USD

Encadré 1.1. **Évolutions économiques récentes et prévisions à l'horizon 2013 (suite)**

par rapport à la même période de l'année précédente, malgré une augmentation de 16 milliards USD de l'excédent des paiements courants. Compte tenu de la faiblesse accusée récemment par le rouble sous l'effet de la tourmente qui agite les marchés financiers internationaux et de la reprise de la fuite vers des actifs perçus comme des valeurs refuges, les sorties nettes de capitaux privés devraient reprendre, après une période de juillet-août apparemment marquée par un solde quasi nul de ces flux de capitaux.

Le scénario de référence utilisé pour ces prévisions repose sur un cours du pétrole (Brent) estimé à 110 USD par baril du dernier trimestre 2011 jusqu'à fin 2013. Selon ces estimations, le solde des paiements courants devrait diminuer mais rester excédentaire, tandis que le solde négatif des mouvements de capitaux privés devrait rester modeste, voire devenir positif en 2012 lorsque les incertitudes politiques auront diminué, notamment si l'appétence pour le risque se redresse au niveau mondial. Toutefois, compte tenu des risques importants qui menacent les perspectives de croissance mondiale, il est possible que les cours du pétrole soient nettement plus bas que prévu, ce qui amputerait dans une forte mesure la valeur des exportations et les flux nets de capitaux privés.

Jusqu'ici, les recettes hors pétrole et gaz naturel et, surtout, les recettes pétrolières et gazières ont surpassé les attentes en 2011, ce qui signifie que les **résultats budgétaires** seront nettement meilleurs que les chiffres initialement inscrits au budget et sans doute légèrement plus élevés que les dernières révisions adoptées en octobre. L'excédent budgétaire fédéral enregistré de janvier à septembre représentait environ 3 % du PIB (des neuf premiers mois de l'année), mais compte tenu de la concentration traditionnelle des dépenses en fin d'année, cet excédent disparaîtra en grande partie au dernier trimestre. Le projet de budget 2012-14 prévoit un déficit correspondant à 1.5 % du PIB en 2012 et à 1.6 % en 2013, à partir d'hypothèses de croissance et de cours du pétrole légèrement plus prudentes que celles utilisées par l'OCDE dans son scénario de référence. Le déficit hors pétrole n'a diminué jusqu'ici que d'un quart du montant dont il avait augmenté en 2008-09 et demeure considérable, puisqu'il s'établissait à plus de 10 % du PIB en 2011. Selon le projet de budget 2012-14, il devrait augmenter un peu en 2012, sous l'effet d'une hausse des dépenses, avant de refluer en 2013 (graphique 1.2).

Graphique 1.2. **Évolutions récentes et prévisions concernant le cours du pétrole et des marchés boursiers et prévisions concernant le solde budgétaire global et le solde budgétaire non pétrolier**

Source : Datastream, calculs et estimations de l'OCDE fondés sur des données du Service fédéral des statistiques d'État (Rosstat) et du Groupe d'experts économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539270>

Encadré 1.1. **Évolutions économiques récentes et prévisions à l'horizon 2013 (suite)**Tableau 1.1. **Indicateurs macroéconomiques**

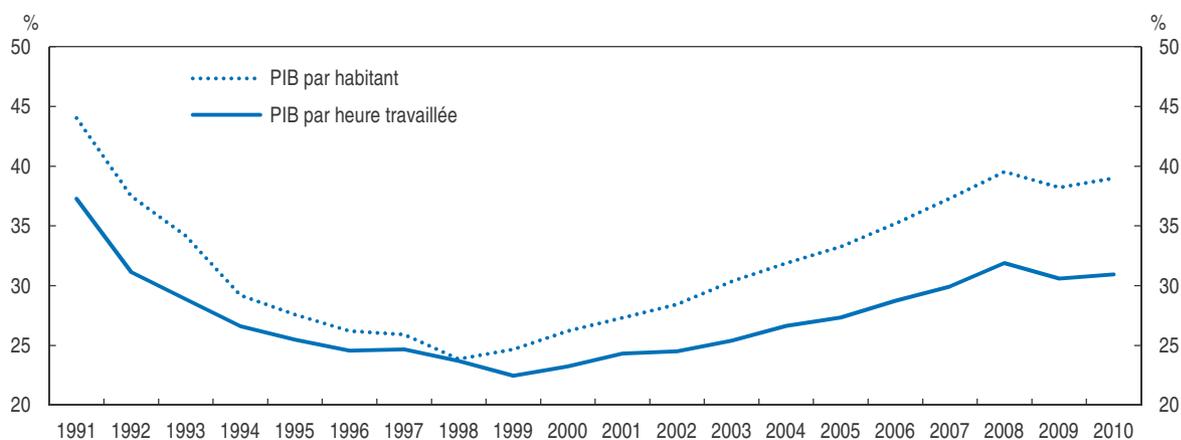
Évolution en pourcentage sauf mention contraire

	2009	2010	2011	2012	2013
Croissance du PIB réel	-7.8	4.0	4.0	4.1	4.1
Inflation (IPC), moyenne de la période	11.7	6.9	8.4	6.5	5.7
Solde budgétaire (% du PIB) <sup>1</sup>	-4.3	-3.5	0.2	-0.7	-0.7
Solde des paiements courants (% du PIB)	3.9	4.7	5.6	4.0	3.3

1. Budget consolidé.

Source : Base de données du n° 90 des Perspectives économiques de l'OCDE.

conjuguée à l'augmentation du nombre d'heures ouvrées par travailleur) tandis que la population diminuait. La productivité relative du travail de la Russie a reculé pendant la crise, mais elle a recommencé à augmenter depuis (graphique 1.3).

Graphique 1.3. **PIB par habitant et productivité du travail**En pourcentage de la moitié supérieure des pays de l'OCDE<sup>1</sup>

1. Moyenne simple des 17 premiers pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant et de PIB par heure travaillée (sur la base des PPA constantes de 2005).

Source : OCDE, Objectif croissance 2012.

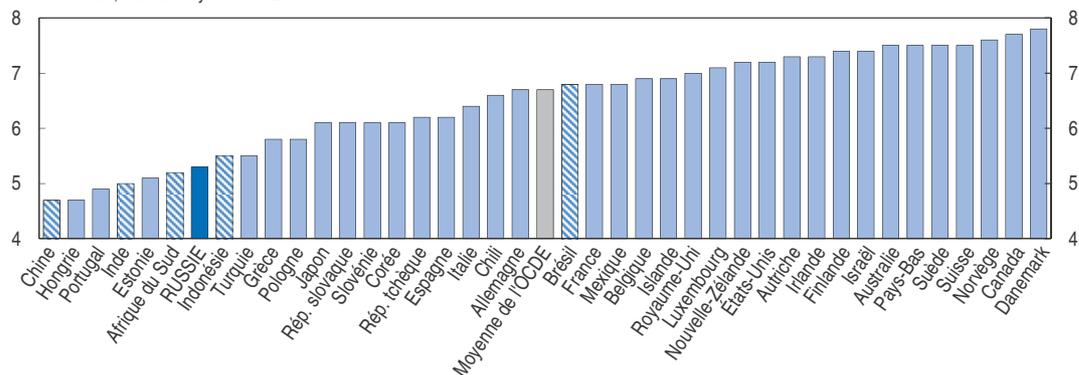
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539289>

L'OCDE est à l'avant-garde des efforts déployés au niveau international pour élargir l'éventail des indicateurs de bien-être, ainsi que l'illustre la récente publication *Comment va la vie ?* (OCDE, 2011c). De manière générale, en ce qui concerne les mesures pour lesquelles des données étaient disponibles, la Russie se situe dans la fourchette des pays membres de l'OCDE. Ainsi, en termes de satisfaction autodéclarée à l'égard de la vie, la position relative de la Russie semble comparable à celle que le pays occupe en termes de revenu : là encore, la Russie se classe derrière la plupart des membres de l'OCDE, mais devance quelques uns d'entre eux (graphique 1.4, partie A). Elle est un peu mieux placée à l'aune de l'indicateur de soutien du réseau social (graphique 1.4, partie B), tandis que la proportion de salariés effectuant habituellement de très longues heures de travail est relativement faible en Russie (graphique 1.4, partie C).

Graphique 1.4. Sélection d'indicateurs de bien-être

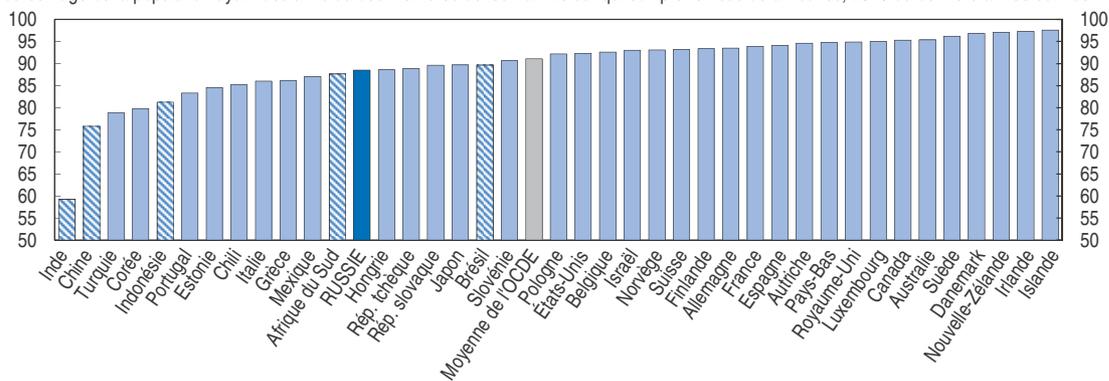
**A. Satisfaction à l'égard de la vie**

Échelle de Cantril, valeur moyenne en 2010<sup>1</sup>



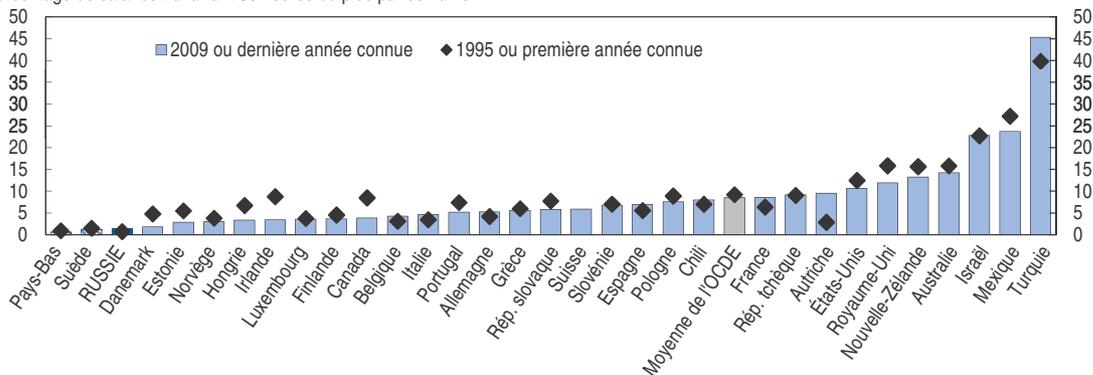
**B. Soutien du réseau social**

Pourcentage de la population ayant des amis ou des membres de leur famille sur qui compter en cas de difficultés, 2010 ou dernière année connue<sup>2</sup>



**C. Salariés effectuant de très longues heures de travail**

Pourcentage de salariés travaillant 50 heures ou plus par semaine<sup>3</sup>



1. L'échelle de Cantril va de 0 à 10. Les données couvrent l'année 2008 pour l'Islande et la Norvège et 2009 pour l'Afrique du Sud, l'Estonie, Israël et la Suisse.
2. Les données couvrent l'année 2008 pour l'Islande et la Norvège, et 2009 pour l'Afrique du Sud, l'Estonie, Israël et la Suisse.
3. Les données portent sur les salariés qui travaillent habituellement 50 heures ou plus par semaine (exception faite de la Fédération de Russie, pour laquelle les données portent sur les salariés travaillant 51 heures ou plus). Les données couvrent l'emploi principal pour l'Autriche, le Canada, les États-Unis, la Finlande, la Hongrie, le Mexique, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque, la Suède et la Turquie ; et tous les emplois pour l'Australie, l'Islande, la Norvège et la Nouvelle-Zélande. La dernière année connue est 2007 pour Israël et les Pays-Bas ; et 2008 pour le Chili et la Fédération de Russie. La première année connue est 1996 pour le Chili ; 1998 pour la Hongrie ; 2001 pour l'Autriche ; 2002 pour l'Estonie, la Norvège, la Pologne, la Slovenie et la Suède ; et 2004 pour la Finlande et la République tchèque. On observe des ruptures de séries en 1998/1999 pour la Belgique, en 2002/2003 pour la France et en 2004 pour l'Autriche, liées au lancement d'une enquête en continu dans ces pays. Dans le cas de l'Autriche, les salariés dont le temps de travail est très fluctuant ne sont pas pris en compte à partir de 2004. Pour la République slovaque, les pauses correspondant aux repas principaux sont exclues du nombre d'heures travaillées à partir de 2002.

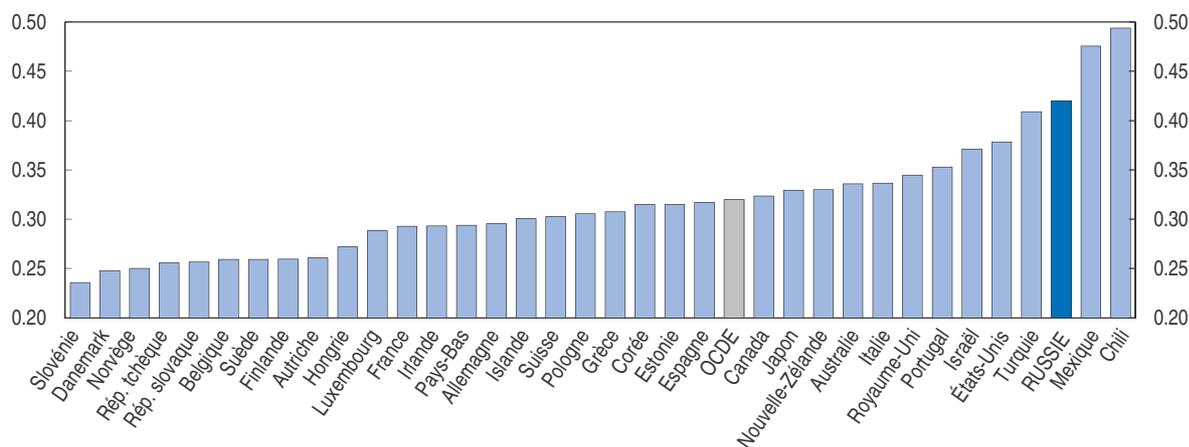
Source : OCDE (2011), *Comment va la vie ? Mesurer le bien-être*, graphiques 12.1, 8.1 et 6.1.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539308>

Les inégalités de revenus restent très fortes en termes de comparaison internationale. Selon les données du Service fédéral des statistiques d'État (Rosstat), les inégalités se sont sensiblement creusées au début des années 90 avant de se stabiliser, même si l'on observe une légère tendance à la hausse, depuis le milieu des années 90. En 2009, le coefficient de Gini – qui rend compte des disparités de revenus – s'établissait à 0.42, contre une moyenne de 0.31 dans la zone OCDE. Seuls deux pays membres de l'Organisation, le Chili et le Mexique, ont un coefficient de Gini plus élevé (graphique 1.5). Compte tenu des difficultés que soulève en particulier la prise en compte dans les statistiques officielles des (nombreuses) très grandes fortunes, il est possible que la dispersion des revenus en Russie soit nettement plus marquée que ne l'indiquent les chiffres officiels, avec un coefficient de Gini qui pourrait aller jusqu'à 0.60 (Yemtsov, 2008). Les inégalités de salaires sont particulièrement prononcées. Le coefficient de Gini des salaires mensuels moyens a reculé de 0.48 en 2000 à 0.42 en 2009, ce qui reste néanmoins plus élevé que dans tous les pays de l'OCDE pour lesquels ces données sont disponibles. Si ces inégalités tiennent en grande partie aux variations régionales observées sur le plan des salaires, les inégalités à l'intérieur d'une même région sont parfois aussi très prononcées, notamment dans la région de Moscou : le coefficient de Gini des salaires versés à Moscou s'établissait à 0.56 en 2006, alors qu'il était compris entre 0.32 et 0.46 dans les autres régions (OCDE, 2011a).

### Graphique 1.5. Inégalités de revenus

Indice de Gini, fin des années 2000



Note : Les données se rapportent au milieu des années 2000, et non à la fin de cette décennie, dans le cas de la Grèce et de la Suisse. Pour l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, l'Islande, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, la Sloveńie et la Suisse, les valeurs indiquées sont des chiffres provisoires.

Source : OCDE (2011), *Comment va la vie ? Mesurer le bien-être*, graphique 2.10 ; Service fédéral des statistiques d'État (Rosstat).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539327>

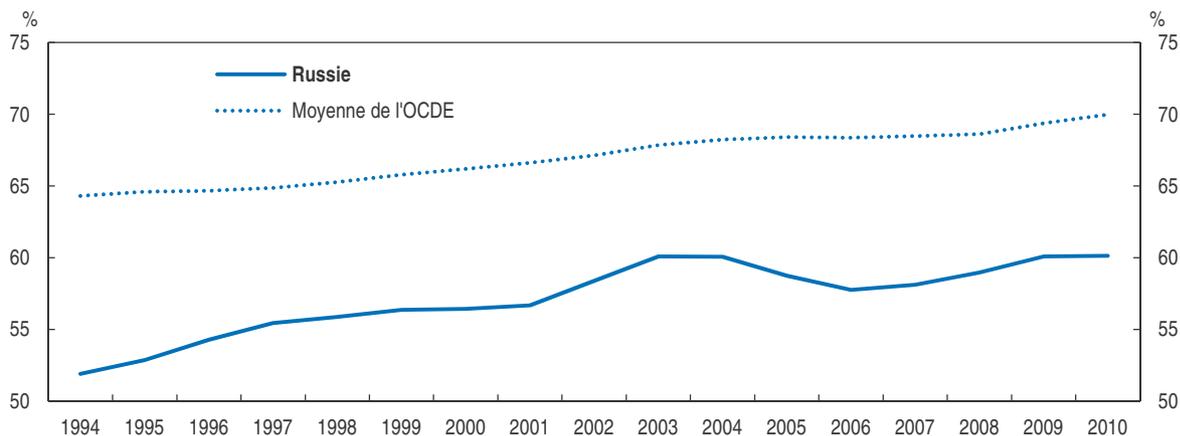
Au cours des dix années de forte croissance ayant débuté en 1999, le taux de pauvreté absolue a enregistré un net recul, passant de 29 % en 2000 à 13 % en 2009, et il est resté relativement stable au cours de la crise. Le taux de pauvreté relative, mesuré à l'aune du seuil de référence de l'OCDE situé à 50 % du revenu médian des ménages (corrigé en fonction de leur taille), s'élevait à 17 % en 2008 (OCDE, 2011a), ce qui correspond à l'extrémité supérieure de la fourchette de l'OCDE et est comparable aux taux observés au Chili, aux États-Unis, au Mexique et en Turquie.

Lorsque le processus de transition a débuté, la structure de l'économie russe était déséquilibrée en faveur de l'industrie lourde, avec une part des services dans le PIB total

largement inférieure à celle de la plupart des pays de l'OCDE. Depuis, la part des services dans la valeur ajoutée a augmenté, même si les données de Rosstat révèlent un profil d'évolution dans le temps particulièrement irrégulier (graphique 1.6). Cela s'explique en grande partie par les amples fluctuations des prix des produits de base comme le pétrole, le gaz naturel et les métaux, qui, compte tenu de leur poids relatif important dans la production, rendent la part des services dans le PIB relativement variable. En dehors de ces fluctuations, la Russie semble converger progressivement vers la structure économique moyenne de l'OCDE, où les services prédominent.

Graphique 1.6. **Part des services dans la valeur ajoutée**

En pourcentage de la valeur ajoutée totale, moyenne mobile sur 3 ans



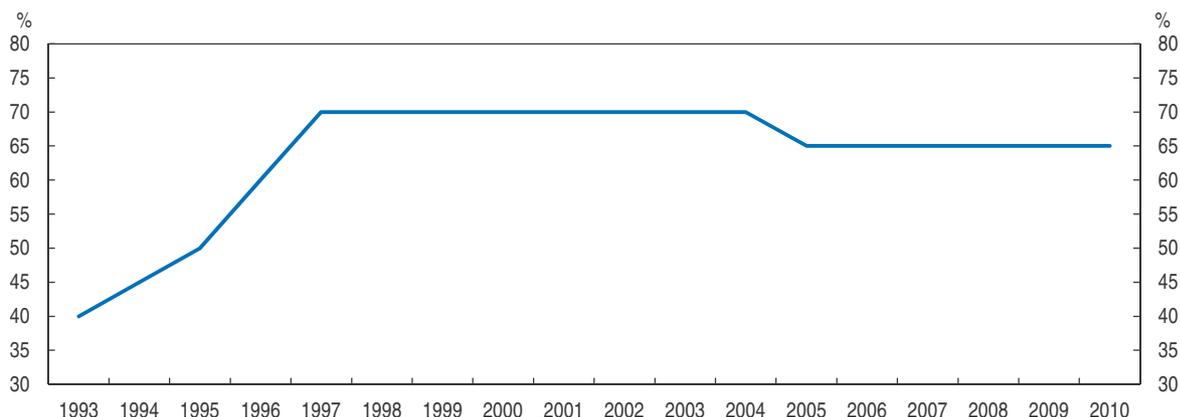
Note : La moyenne de l'OCDE est une moyenne simple.

Source : OCDE, Base de données des Comptes nationaux annuels ; Service fédéral des statistiques d'État (Rosstat).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539346>

La composition de la valeur ajoutée a également été transformée sous l'effet de la progression de la part du PIB imputable au secteur privé. Après la grande vague de privatisations des années 90, cette part a augmenté rapidement pour atteindre 70 % environ, selon les estimations de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), avant de reculer légèrement au milieu des années 2000 lorsque l'État a renforcé sa présence capitaliste dans le secteur de l'énergie (graphique 1.7).

Comme d'autres économies de l'OCDE, la Russie est confrontée à des tendances démographiques défavorables, même si la situation est moins inquiétante qu'elle ne semblait il y a quelques années. En 2010, la Russie comptait un peu moins de 142 millions d'habitants, contre près de 149 millions au début des années 90, mais le rythme de cette baisse s'est sensiblement ralenti ces dernières années : la population estimée en 2010 est inchangée par rapport à 2009 et inférieure de 0.1 million de personnes seulement à celle de 2008. Le taux de fécondité a diminué progressivement et, en dépit d'un redressement marginal au début des années 2000 et d'une récente accélération ayant débuté en 2007, il s'établissait à 1.59 en 2010 et demeurerait donc largement inférieur au seuil de renouvellement des générations de 2.14. L'immigration nette est restée positive pendant l'essentiel de la période de transition. En 2010, on estimait que 12.3 millions de personnes résidant en Russie étaient nées à l'étranger, soit davantage que dans n'importe quel pays de l'OCDE à l'exception des États-Unis. Toutefois, à 8.7 %, le poids relatif des migrants dans la population de la Russie est similaire à la moyenne de l'OCDE.

Graphique 1.7. **Activité du secteur privé en pourcentage du PIB**

Source : Estimations de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

Depuis le début de la transition, le marché du travail a connu de nouveau une évolution parallèle dans une large mesure à celle de la production, caractérisée par l'alternance familière d'une contraction et d'une reprise, suivie d'une même alternance de moindre ampleur en 2008-11. Le taux d'emploi et le taux d'activité étaient exceptionnellement élevés à l'époque soviétique. Ils ont chuté brutalement au cours des années 90, avant de rebondir pour atteindre des niveaux qui sont aujourd'hui de nouveau supérieurs à la moyenne de l'OCDE (tableau 1.2). Seul le taux d'activité des jeunes de 15 à 24 ans reste inférieur à la moyenne de l'OCDE à 43.5 % en 2010 contre 47.4 % dans la zone OCDE, ce qui est essentiellement lié au taux de scolarisation élevé qui caractérise la Russie. Le taux de chômage a grimpé tout au long des années 90 pour atteindre un record

Tableau 1.2. **Situation de la population russe au regard de l'emploi, 1992-2010**

En pourcentage

Âge	Total			Hommes			Femmes		
	1992	1999	2010	1992	1999	2010	1992	1999	2010
<b>Population active/population</b>									
15-24	54.9	45.7	43.5	58.6	50.0	48.1	51.0	41.2	38.8
25-54	92.4	87.9	89.0	94.8	90.3	92.2	90.2	85.5	85.9
55-64	38.7	38.7	46.6	54.7	51.8	58.7	26.4	28.9	37.8
15-64	75.7	71.1	72.9	81.1	75.9	77.9	70.5	66.5	68.2
OCDE	69.6	69.9	70.7	82.0	81.0	79.7	57.4	59.0	61.8
<b>Actifs occupés/population</b>									
15-24	47.8	34.7	36.0	51.0	38.8	39.9	44.4	30.6	32.0
25-54	88.9	77.7	83.3	91.1	79.6	86.0	86.8	75.9	80.8
55-64	37.0	34.9	44.4	52.6	46.8	55.4	24.9	26.1	36.2
15-64	71.8	61.7	67.4	76.9	65.8	71.6	66.9	57.8	63.5
OCDE	64.3	65.2	64.6	76.1	75.9	72.7	52.7	54.6	56.7
<b>Chômeurs/population active</b>									
15-24	13.0	24.0	17.2	13.0	22.5	16.9	13.0	25.8	17.5
25-54	3.8	11.6	6.4	3.8	11.9	6.8	3.8	11.2	5.9
55-64	4.5	9.7	4.9	3.8	9.7	5.6	5.6	9.7	4.0
15-64	5.2	13.2	7.5	5.2	13.3	8.0	5.2	13.0	7.0
OCDE	7.6	6.8	8.5	7.1	6.3	8.8	8.2	7.4	8.2

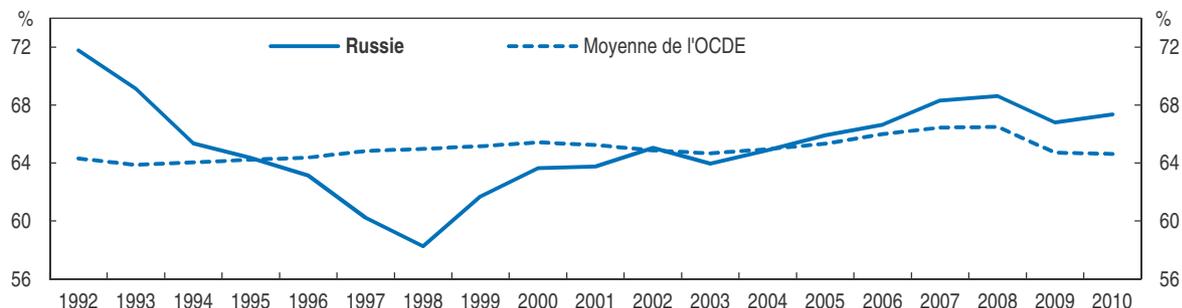
Source : OCDE, Base de données sur les Statistiques de la population active.

historique de 13.2 % en 1999, soit près du double du taux de chômage dans la zone OCDE, avant de retomber à 6 % environ à la fin de la décennie de prospérité économique qui a suivi (graphique 1.8). Après avoir augmenté pendant la crise mondiale, le taux de chômage a légèrement diminué depuis 2009 et s'établit de nouveau en deçà de la moyenne de la zone OCDE.

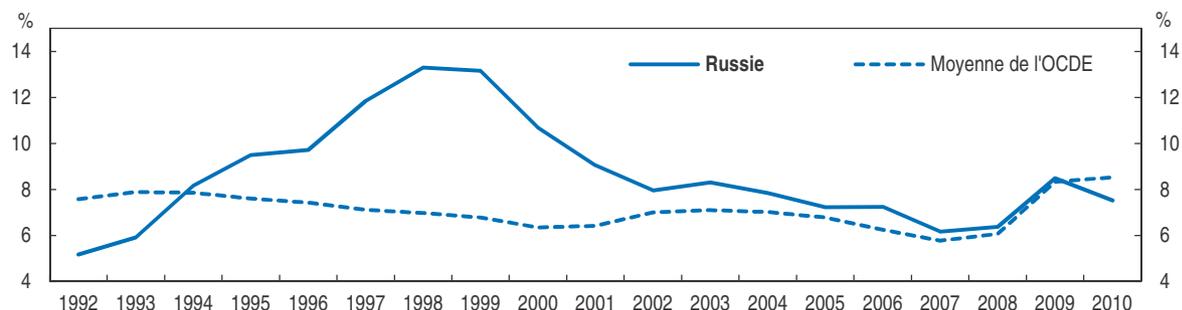
Graphique 1.8. **Caractéristiques du marché du travail**

Personnes âgées de 15 à 64 ans

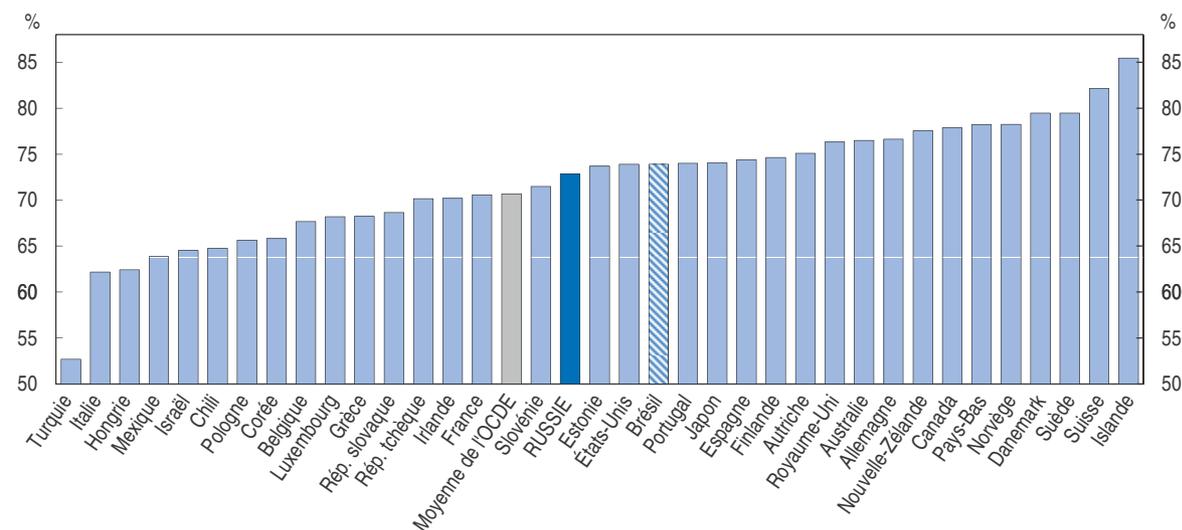
**A. Taux d'emploi**



**B. Taux de chômage**



**C. Taux d'activité, 2010**



Note : La moyenne de l'OCDE est une moyenne pondérée qui ne tient pas compte d'Israël ni de la Sloveie. Les données font référence à l'année 2009 pour le Brésil.

Source : OCDE, Base de données sur les Statistiques de la population active.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539365>

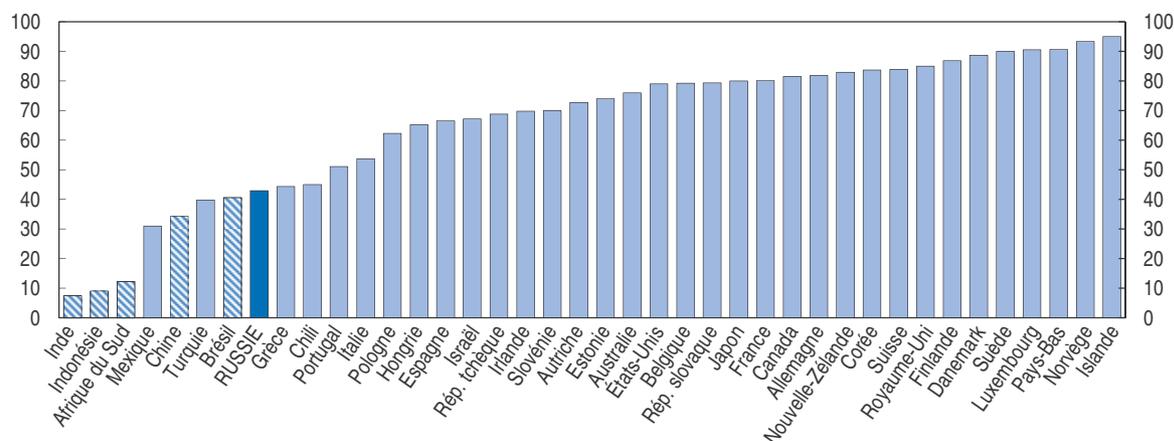
Les résultats obtenus dans le domaine de la santé ces 20 dernières années suivent également la même évolution, marquée par des périodes d'expansion et de repli, même si dans le cas de la santé, l'amélioration a été plus tardive et le redressement moins complet. L'espérance de vie a diminué à partir du milieu des années 80 jusqu'à 2005 environ, avant de se redresser à nouveau pour s'établir à 63 ans pour les hommes et 75 ans pour les femmes en 2009. Pour les deux sexes, l'espérance de vie des Russes restait cependant inférieure à celle des habitants de tous les pays de l'OCDE, et l'écart entre la Russie et la moyenne de l'Union européenne à quinze (UE15) reste de 14 ans environ pour les hommes et de 9 ans pour les femmes. L'espérance de vie en Russie est également faible lorsqu'on la compare à celle d'autres pays à revenu intermédiaire, puisqu'elle est inférieure de 9 ans environ à celles du Mexique et de la Pologne, par exemple. Le taux de mortalité, en particulier celui des adultes, reste très élevé par comparaison avec les pays avancés : il a augmenté brusquement dès le début de la transition en 1991, avant de s'orienter à la baisse uniquement aux alentours de 2006. La Russie se distingue également par des taux de morbidité plus élevés que ceux des pays avancés, les Russes passant une plus grande partie de leur vie en mauvaise santé que les habitants d'Europe de l'Ouest. Le niveau élevé des taux de mortalité et de morbidité tient en grande partie, surtout pour les hommes, à une consommation d'alcool et à un tabagisme excessifs (Bobak *et al.*, 2006). Les autorités ne mettent pas suffisamment l'accent sur la prévention, notamment en ce qui concerne les changements de mode de vie, tandis que les soins hospitaliers ont un poids excessif par rapport aux soins primaires. Les maladies transmissibles, surtout la tuberculose et le sida, constituent toujours de véritables enjeux. Les résultats insatisfaisants enregistrés par la Russie dans le domaine de la santé sont également liés aux politiques mises en œuvre et aux problèmes hérités du passé en matière d'environnement.

Selon les conclusions préliminaires de l'examen d'adhésion consacré par l'OCDE au domaine de la santé, l'accès aux soins médicaux est inégal en Russie. Lorsqu'ils tombent malades, de nombreux Russes ne bénéficient pas d'un accès adéquat aux soins pour des raisons physiques ou géographiques (les budgets publics alloués à la santé par habitant varient considérablement entre les régions) ou ils estiment ne pas avoir les ressources financières nécessaires pour payer leurs soins. Pour les patients, le coût des services, des médicaments et des versements informels peut s'avérer prohibitif : les dépenses à la charge des patients représentent en effet près de 40 % des dépenses totales de santé, contre une moyenne de 27 % seulement dans les pays de l'OCDE. Des enquêtes laissent à penser que près de la moitié de ceux qui souhaiteraient obtenir des soins s'en privent parce qu'ils craignent que leur coût ne soit trop élevé. À l'heure actuelle, le nombre de lits d'hôpitaux est important, leur taux d'occupation est élevé et les durées d'hospitalisation sont longues. Chaque année, jusqu'à un quart de la population est soigné à l'hôpital et ces hospitalisations sont considérées comme superflues dans 30 % des cas.

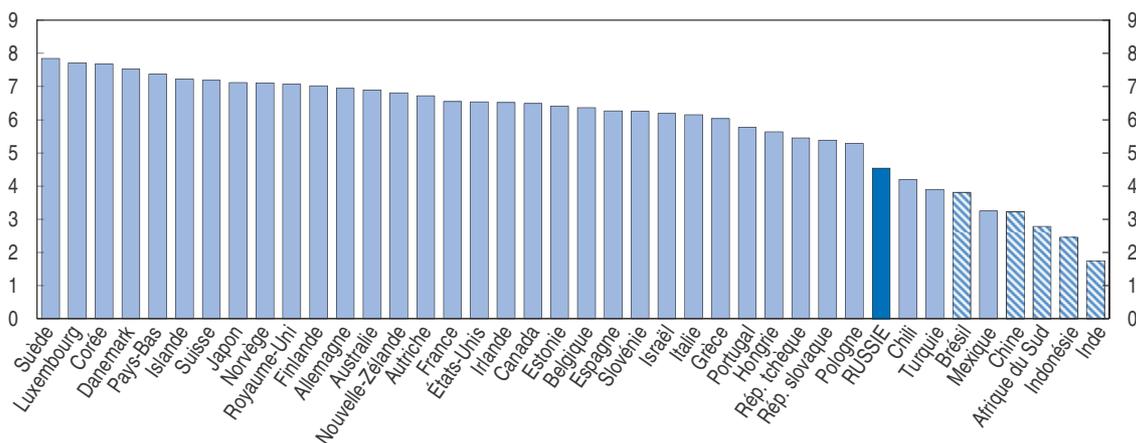
S'agissant de l'utilisation des technologies de l'information, la Russie a accompli des progrès rapides ces dernières années, comme en témoigne la croissance spectaculaire des connexions à Internet et de l'utilisation des téléphones portables, par exemple. Néanmoins, elle accuse toujours un retard sur la quasi-totalité des pays de l'OCDE à l'aune d'indicateurs relatifs à l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC), à leur utilisation et aux compétences qui y ont trait (graphique 1.9). En ce qui concerne l'innovation dans les entreprises, les dépenses de recherche-développement (R-D) par entreprise – utilisées comme indicateur supplétif des activités d'innovation des entreprises – laissent à penser que la Russie est en retard dans ce domaine par rapport à la

Graphique 1.9. Indicateurs relatifs aux technologies de l'information et de la communication (TIC)

## A. Utilisation d'Internet (nbre d'internautes pour 100 habitants), 2010



## B. Indice de développement des TIC, variant sur une échelle de 0 à 10 (du niveau le plus bas au plus élevé), 2008



Note : L'indice de développement des TIC (IDI) est un indice composite qui regroupe 11 indicateurs relatifs à l'accès aux TIC, à l'utilisation des TIC et aux compétences dans ce domaine.

Source : Union internationale des télécommunications (UIT), *Measuring the Information Society 2010* ; et ITU World Telecommunication, *ICT Indicators Database*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539384>

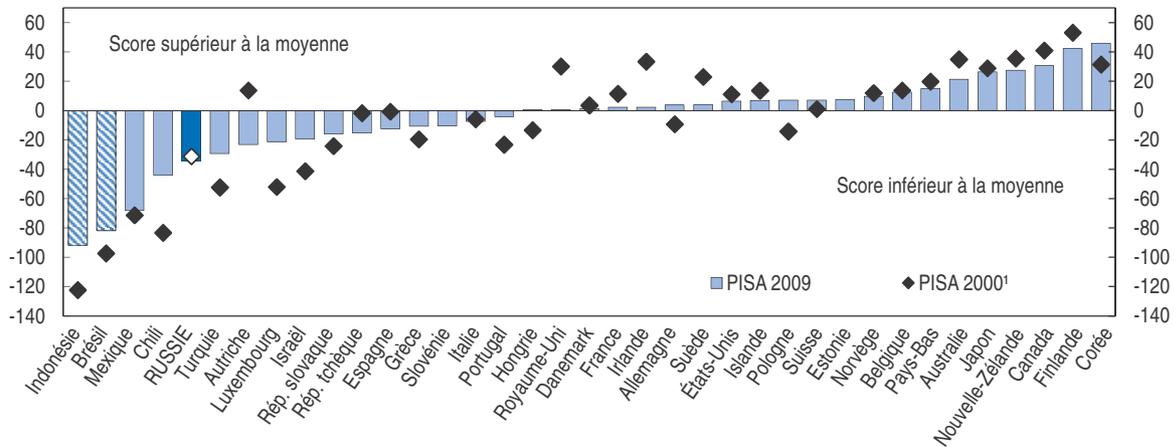
plupart des pays de l'OCDE. Les résultats des enquêtes sur l'innovation, dont le champ ne se limite pas à la R-D, montrent également que les entreprises russes sont à la traîne en matière d'innovation par rapport à leurs homologues internationales (OCDE, 2011b).

Les Russes ont un niveau d'instruction relativement élevé. Leur taux d'alphabétisation est proche de 100 %, et le taux d'inscription dans l'enseignement supérieur atteignait un niveau record de 77 % en 2008. Par ailleurs, les effectifs par classe sont relativement limités. En revanche, l'évaluation réalisée en 2009 dans le cadre du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) montre que les résultats moyens des élèves de 15 ans en Russie étaient sensiblement inférieurs à la moyenne de l'OCDE en compréhension de l'écrit, en culture mathématique et en culture scientifique, même s'ils restaient supérieurs à ceux de quelques pays de l'OCDE (graphique 1.10). Les performances de la Russie n'ont rien d'atypique parmi les pays ayant un niveau de revenu comparable. L'évolution des résultats de la Russie aux tests du PISA est mitigée : si l'on compare les résultats de 2000 à

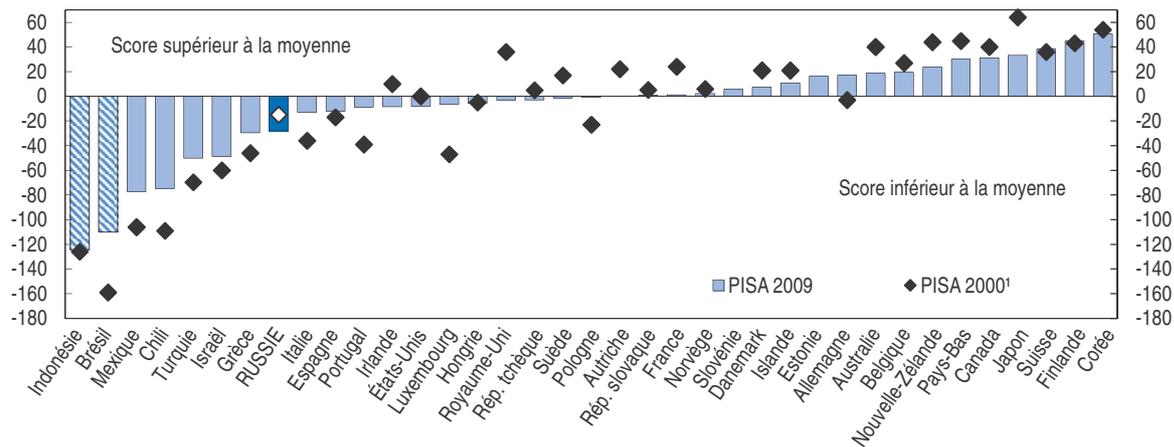
## Graphique 1.10. Résultats du PISA

Écart par rapport à la moyenne de l'OCDE

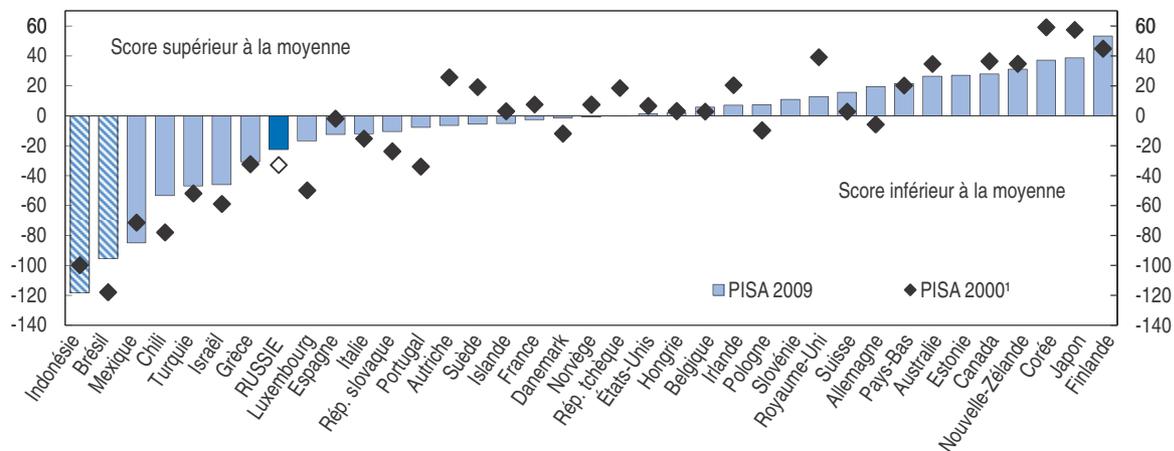
## A. Compréhension de l'écrit



## B. Culture mathématique



## C. Culture scientifique



1. PISA 2003 pour les Pays-Bas, la République slovaque et la Turquie.

Source : Bases de données de l'OCDE sur le PISA.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539403>

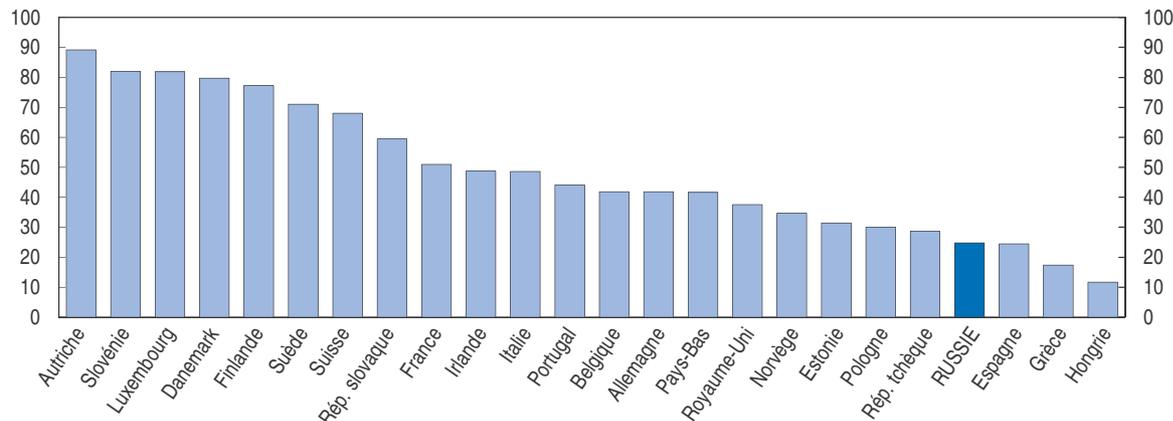
ceux de 2009, le score moyen de la Russie reste globalement inchangé, même si les chiffres de 2009 sont largement supérieurs à ceux de 2006. On compte en Russie une proportion relativement élevée d'élèves faibles : 36 % des garçons et 19 % des filles n'atteignent pas le niveau 2 de l'échelle de compréhension de l'écrit du PISA, considéré comme le seuil à partir duquel les élèves commencent à montrer qu'ils possèdent des compétences en compréhension de l'écrit qui leur permettront de participer de manière efficace et productive à la société. Les résultats de la Russie sont toutefois meilleurs en ce qui concerne les mesures de l'égalité des chances dans l'enseignement : les écarts de résultats entre les élèves et entre les établissements sont en effet relativement faibles. En outre, 11 % seulement de ces écarts de résultats sont imputables aux différences de milieux socioéconomiques, contre 14 % dans les pays de l'OCDE.

La Russie compte l'une des plus fortes proportions de diplômés en sciences et en ingénierie au monde, bien supérieure à la moyenne de l'OCDE. Elle affiche également des taux d'admission dans l'enseignement supérieur plus élevés que n'importe quel pays de l'OCDE, après une croissance rapide à partir du milieu des années 90, bien qu'une forte proportion de l'enseignement supérieur en Russie corresponde à des filières de type B (OCDE, 2007), où les programmes sont généralement plus courts que ceux de l'enseignement supérieur de type A et sont axés sur des compétences pratiques, techniques ou professionnelles. L'une des particularités du système russe est que les étudiants peuvent intégrer des établissements supérieurs de type B dès qu'ils ont achevé le premier cycle du secondaire : ils ne peuvent donc pas être considérés comme des étudiants du supérieur au sens strict du terme (Kapelyushnikov, 2008). Si l'on restreint l'analyse aux diplômés du supérieur de type A, les résultats de la Russie restent supérieurs à la moyenne de l'OCDE, mais elle recule à la 11<sup>e</sup> place du classement établi avec les pays de l'OCDE (OCDE, 2007). De l'Union soviétique, la Russie a hérité un système relativement solide d'établissements d'enseignement professionnel. Toutefois, ce système a été quelque peu négligé ces 20 dernières années et se trouve désormais dans un état de délabrement, notamment sous l'effet des évolutions démographiques mais aussi de l'évolution de la fréquentation des universités (OCDE, 2011b). Les résultats de la Russie sont médiocres à l'aune des mesures de l'apprentissage tout au long de la vie, alors que celui-ci contribue de plus en plus à l'adaptation des travailleurs au changement et au renforcement des capacités technologiques des entreprises. En 2008, un quart environ des salariés déclaraient avoir suivi une sorte ou une autre de formation tout au long de la vie au cours des 12 mois précédents, contre une moyenne de 40 % environ dans la zone OCDE et plus de 50 % dans 10 pays membres de l'Organisation (graphique 1.11)

Le ratio investissement/PIB a fortement chuté au début du processus de transition et est resté orienté à la baisse tout au long des années 90, à un niveau nettement inférieur à celui des pays de l'OCDE et d'autres économies en phase de rattrapage (graphique 1.12). Le ratio investissement/PIB s'est progressivement redressé depuis le point bas atteint en 1999 et, même s'il a de nouveau reculé au cours de la crise, la contraction enregistrée par les pays de l'OCDE a été encore plus importante, ce qui a permis à la Russie d'afficher un ratio investissement/PIB supérieur à la moyenne de l'OCDE en 2010, quoique largement inférieur aux niveaux observés dans les économies de marché émergentes asiatiques. Compte tenu de la faiblesse des taux d'investissement enregistrés pendant l'essentiel des 20 dernières années, le stock de capital est relativement ancien en moyenne, avec une forte proportion d'installations et d'équipements totalement amortis. En outre, une grande partie de

Graphique 1.11. **Formation tout au long de la vie**

Participation à des activités de formation formelles, non formelles et informelles au cours des 12 mois précédents  
(en pourcentage des 25-64 ans), 2007<sup>1</sup>

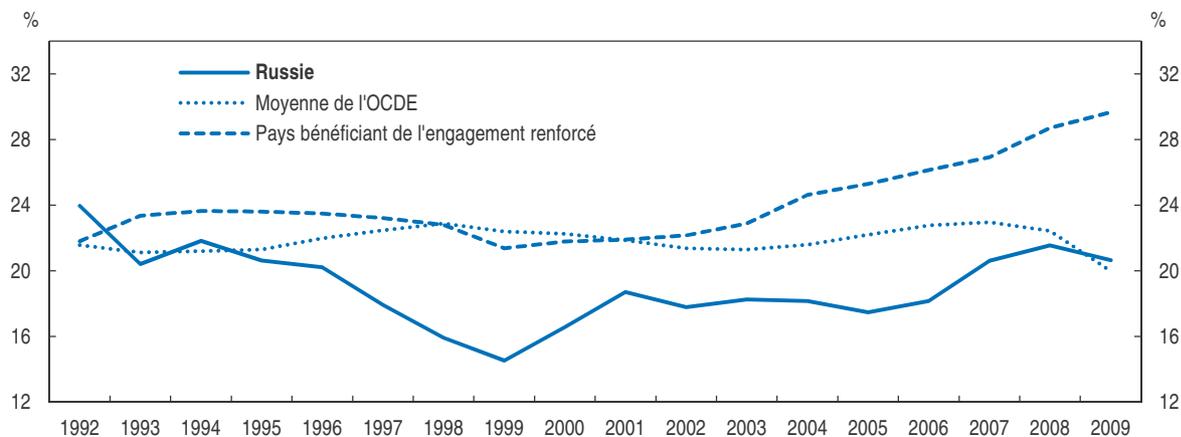


1. 2008 pour la Russie.

Source : OCDE (2011), *OECD Reviews of Innovation Policy, Russian Federation*, graphique 2.55.

Graphique 1.12. **Investissement**

Formation brute de capital fixe en pourcentage du PIB



Note : Les chiffres indiqués pour la moyenne de l'OCDE et les pays bénéficiant de l'engagement renforcé sont des moyennes simples. Les pays bénéficiant de l'engagement renforcé sont l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Indonésie.

Source : OCDE, *Base de données des Comptes nationaux*, *Base de données des Principaux indicateurs économiques* et *Base de données du n° 89 des Perspectives économiques*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539422>

l'infrastructure russe est en mauvais état (Banque mondiale, 2011), les dépenses engagées dans ce domaine étant à la fois insuffisantes et inefficaces.

Selon la plupart des estimations, l'économie informelle est relativement limitée en Russie par rapport aux autres économies de marché émergentes. Néanmoins, certaines estimations obtenues à l'aide de modèles et des observations ponctuelles dressent un tableau différent. La part estimée des travailleurs sans contrat de travail est inférieure à 10 %, ce qui est comparable à de nombreux pays de l'OCDE et largement inférieur à la Grèce, au Mexique et à la Turquie. Les mesures relatives à l'évasion fiscale laissent à penser

que la taille du secteur informel est non négligeable mais reste dans la fourchette des pays de l'OCDE. Une définition légèrement différente de l'économie non observée est parfois utilisée pour désigner les activités économiques qui ne sont couvertes ni par les enquêtes statistiques ni par les fichiers administratifs sur lesquels s'appuient les comptes nationaux. Selon une enquête menée par les Nations Unies en 2008, la part de l'économie non observée en Russie s'établit à 24 %, ce qui est largement supérieur aux pays de l'OCDE qui ont été évalués.

## Progrès accomplis en matière de réformes structurelles

Cette partie offre un tour d'horizon des progrès accomplis en matière de politique structurelle sur différents plans au cours des dernières années, en mettant l'accent sur certains domaines dans lesquels l'écart par rapport aux pays de l'OCDE demeure considérable. Cet examen est sélectif mais destiné à être suffisamment large pour donner un aperçu général des progrès réalisés en matière de réformes économiques. Les domaines de l'action publique traités dans les autres chapitres (tels que les mesures concernant le climat des entreprises, dont la lutte contre la corruption, qui sont examinées dans le chapitre 2, et les politiques relatives à l'efficacité énergétique, qui sont traitées dans le chapitre 5) ne sont pas abordés ici. L'annexe 1.A1 présente des informations sur les éventuelles mesures prises au regard des recommandations formulées dans les précédentes *Études économiques de l'OCDE* sur la Russie.

### Santé<sup>2</sup>

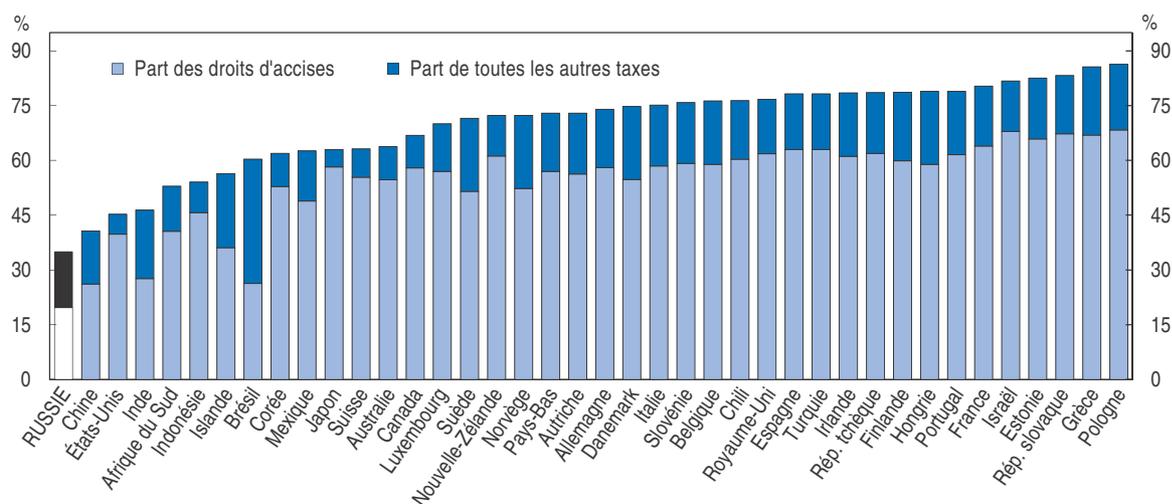
La Russie a accompli bien du chemin en matière de soins de santé, passant du système hiérarchique centralisé qui prévalait à l'époque soviétique à un système plus décentralisé, fondé sur l'assurance, même si cette transition est encore incomplète, ce qui explique en partie les résultats médiocres obtenus sur le plan sanitaire au cours des vingt dernières années (OCDE, 2006).

Le projet de Plan pour le développement du système de soins de santé du ministère de la Santé et du Développement social (ministère de la Santé et du Développement social, 2008) a été élaboré dans le cadre du Plan pour le développement socio-économique à long terme à l'horizon 2020 du gouvernement, qui a été approuvé en 2008. Il recense tous les problèmes de prestations de soins de santé qui se posent aujourd'hui à tous les niveaux du système, et énonce des objectifs pour 2020, notamment le retour à une croissance démographique positive, une augmentation de l'espérance de vie moyenne, une réduction de la mortalité infantile, un changement des comportements en faveur de modes de vie plus sains, et un renforcement de la qualité et de l'accessibilité des soins de santé. Le plan à long terme pose un certain nombre de principes et de grandes orientations, et prévoit notamment des programmes de prévention et d'information destinés à encourager des modes de vie sains, un renforcement des prestations de soins primaires, une amélioration de la formation des médecins et des infirmières, et la mise en place de systèmes électroniques de gestion et de contrôle dans les hôpitaux et les polycliniques. Il ne précise cependant pas les mesures spécifiques à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs, et certaines des propositions formulées, telles que traiter les patients recevant des soins primaires au moyen de techniques médicales et de produits pharmaceutiques de pointe, seraient coûteuses. En outre, le réalisme des prévisions économiques incluses dans le Plan pour le développement socio-économique à long terme à l'horizon 2020, qui avait été rendu public à l'automne 2008, a été réduit à néant par le déclenchement de la crise mondiale.

Bien que les autorités soient conscientes depuis longtemps de la nécessité de mettre davantage l'accent sur la prévention des maladies non transmissibles (ministère de la Santé, 1997), elles n'ont commencé que récemment à prendre en compte l'importance des facteurs liés au mode de vie comme l'abus d'alcool et l'addiction tabagique, ou la fréquence des décès dus à des causes externes telles que les suicides, les accidents de la circulation et les actes de violences. En 2008, le ministère de la Santé et du Développement social a défini un cadre d'action dans ce domaine, et une version modifiée de la Convention-cadre pour la lutte antitabac de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a été adoptée, mais il faut aller plus loin. L'augmentation des taxes sur l'alcool et les produits à base de tabac constitue de toute évidence une voie prometteuse à cet égard. L'expérience montre que ces taxes permettent de modifier les comportements à risque avec un bon rapport efficacité-coût, et elles présentent en outre l'avantage d'accroître les recettes publiques. Les taxes sur le tabac appliquées en Russie sont aujourd'hui les plus faibles d'Europe (graphique 1.13), et les taxes sur l'alcool sont également relativement basses, en particulier sur la bière et le vin.

Graphique 1.13. **Taxes sur le tabac**

Part des droits d'accises et de la totalité des taxes dans le prix d'un paquet de la marque de cigarettes la plus vendue, en 2010



Source : Organisation mondiale de la santé (2011), WHO report on the global tobacco epidemic.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539441>

Un système formel et informel de participation aux frais a été progressivement intégré dans le financement des dépenses de santé, remettant en cause la promesse de gratuité des soins, y compris pour les services de soins de base. Qui plus est, les tarifs facturés à titre formel et informel ne sont pas cohérents d'une région à l'autre, voire d'un prestataire à l'autre. En conséquence, les mêmes soins ont un coût très variable suivant les patients. Dans ce contexte, il pourrait être judicieux d'envisager la mise en place d'un nouveau système de participation modique aux dépenses, tel qu'il en existe dans la plupart des pays de l'OCDE, dont seraient exclus les ménages à bas revenu ou les patients atteints de maladies graves. La situation serait alors plus transparente pour les patients quant aux services auxquels ils ont droit et aux coûts qui resteront à leur charge. Accompagnées d'une revalorisation des salaires des professionnels de la santé, de telles mesures devraient mettre fin aux paiements informels versés aux praticiens, se traduisant par une plus grande équité et une transparence accrue.

## Enseignement

Le système d'enseignement a considérablement changé depuis l'époque soviétique. Des modifications ont été apportées au cadre juridique de l'enseignement au cours des années 90, mais la plupart des réformes majeures ont eu lieu depuis 2000, en partie du fait de l'accroissement des ressources disponibles. Point important, les salaires des enseignants ont sensiblement augmenté au cours des dix dernières années, ce qui a permis au système éducatif de conserver et d'attirer des enseignants de haute qualité. Un examen d'État unifié a été mis en place sur une base volontaire en 2001 dans un certain nombre de régions, et son champ a été élargi à de nouvelles matières au fil des ans. En 2005, Vladimir Poutine, qui était alors président, a annoncé que l'enseignement serait au centre d'un des quatre projets nationaux prioritaires, l'objectif étant de créer un système moderne, flexible et de haute qualité qui soit capable de s'adapter aux besoins de la société et aux évolutions sociales. Depuis lors, dans le cadre d'un programme fédéral ciblé sur le développement de l'enseignement, de nouvelles normes scolaires ont été définies, et la plupart des établissements ont été dotés d'une connexion haut débit à Internet. En 2009, l'examen d'État unifié est devenu le principal examen de fin d'études secondaires et d'entrée à l'université, ce qui a contribué à la mise en place d'un système plus cohérent. En 2010, le gouvernement a approuvé un nouveau programme ciblé à l'horizon 2015.

Le système d'enseignement supérieur a également été réformé en profondeur. En 2003, la Russie a adhéré au processus de Bologne, une initiative européenne dont l'objet est d'améliorer l'équivalence et la compatibilité des titres universitaires et des normes d'assurance qualité dans toute l'Europe. Le cadre du processus de Bologne est un système fondé sur trois cycles successifs d'études supérieures débouchant respectivement sur une licence, un master et un doctorat, similaire au système en place aux États-Unis et ailleurs. Or, le système russe reposait sur une formation initiale spécialisée en 5 ans, suivie d'une phase préparatoire postérieure à cette formation, peu ou prou similaire à un doctorat, débouchant sur un diplôme de haut niveau. En conséquence, au cours des 10 dernières années, de plus en plus d'universités ont mis en place un système « 4 + 2 » de licence en 4 ans suivie d'un master en 2 ans, qui coexistait initialement avec les formations spécialisées en 5 ans déjà en place, et en 2007, une loi a été adoptée pour passer à un système à deux niveaux correspondant au processus de Bologne. En 2010, les autorités ont accordé à 29 universités, sur une base concurrentielle, le statut d'Université nationale de recherche, afin de renforcer l'intérêt des jeunes générations pour la science et de soutenir les meilleures universités.

Malgré les progrès accomplis jusqu'ici, des problèmes subsistent à tous les niveaux du système d'enseignement. Pour commencer, les dépenses publiques et globales d'éducation demeurent faibles par rapport à celles des pays de l'OCDE : seule la Turquie consacre à son système d'enseignement des ressources représentant un moindre pourcentage de son PIB. Les enseignants sont contraints dans une proportion inhabituelle d'avoir un second emploi et/ou d'assurer un plus grand nombre d'heures de cours, ce qui limite le temps qu'ils peuvent consacrer aux activités de recherche et compromet la qualité de l'enseignement<sup>3</sup>. Une corruption généralisée, également liée en partie à la faiblesse des rémunérations, nuit à la qualité et à l'équité du système. Par ailleurs, les résultats médiocres obtenus par la Russie dans le cadre du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) tiennent peut-être en partie à la plus grande importance accordée dans les établissements russes à l'acquisition de connaissances encyclopédiques, plutôt qu'à l'aptitude à résoudre des problèmes, aux capacités de réflexion novatrice et à la créativité. S'agissant de l'enseignement

supérieur, certains jugent nécessaires d'actualiser les programmes des universités et des établissements d'enseignement postsecondaire pour qu'ils soient mieux adaptés aux besoins de qualifications d'une économie de marché. De ce point de vue, il conviendrait d'encourager le secteur des entreprises à jouer un rôle consultatif quant à la conception des programmes et à proposer des stages. Les autorités devraient également étudier les possibilités de revaloriser le statut de l'enseignement professionnel, et d'améliorer les équipements des établissements d'enseignement professionnel postsecondaire.

Seule une petite fraction des salariés bénéficient d'une formation en cours d'emploi, et ce pour une période relativement brève. Une politique fédérale destinée à encourager la formation en cours d'emploi et la formation tout au long de la vie fait actuellement défaut. Au vu de l'expérience acquise par l'OCDE, les autorités russes pourraient promouvoir la formation en cours d'emploi par divers moyens, notamment en mettant sur pied un système de certification des compétences transparent et crédible, en créant des incitations financières à la formation pour les entreprises grâce à un système de prélèvements et de subventions ou à des allègements d'impôt sur les bénéficiaires, en mettant en place des comptes individuels de formation ou des subventions à la formation, et en promouvant une meilleure coordination entre le système d'enseignement et les partenaires sociaux (OCDE, 2011a).

### **Marchés du travail<sup>4</sup>**

Bien qu'une partie de la superstructure des institutions de l'époque soviétique demeure en place, le marché russe du travail est de fait assez flexible. Le taux de syndicalisation, quoique en déclin depuis le début des années 90, demeure à un niveau relativement élevé de 50 % environ, mais dans de nombreux cas, les syndicats ne jouent pas le même rôle de négociation collective que dans les pays de l'OCDE, et nombre de leurs membres ne savent même pas qu'ils appartiennent à un syndicat (OCDE, 2011a). Les conventions collectives ne sont souvent signées par aucune organisation patronale, et les accords fédéraux, de branche et régionaux contiennent pour l'essentiel des recommandations d'ordre général sur des questions telles que les politiques sociales et du travail, des règles d'indexation des salaires dans le secteur public, et des objectifs de plafond pour le taux de chômage national (Denisova et Svedberg, 2005). Les accords de branche ne semblent pas avoir de valeur contraignante pour les employeurs, constituant davantage un point de référence pour les modes d'organisation du travail, et le contenu de ces accords en termes de salaires et de conditions de travail, tel que l'établissement d'un salaire minimum de branche, est généralement limité. Au niveau du lieu de travail, les accords collectifs prévoient rarement des engagements contraignants en matière d'augmentations de salaires. D'après le Service fédéral du travail et de l'emploi, ces accords couvraient moins de 30 % des salariés, essentiellement dans le secteur public et les entreprises publiques. Dans de plus fortes proportions que dans les pays de l'OCDE, les salaires sont fixés uniquement par les employeurs : 84 % des entreprises industrielles étudiées dans Gimpelson et Kapelyushnikov (2007) estimaient qu'elles étaient (totalement ou pour l'essentiel) libres de mener leur politique salariale à leur guise.

De même, si le champ de la réglementation du marché du travail est *de jure* très vaste, elle ne constitue guère une contrainte *de facto* pour les entreprises, ce qui tient en partie à l'application inégale de la législation. À l'aune de l'indicateur de l'OCDE concernant la législation sur la protection de l'emploi (LPE), le résultat global de la Russie est légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE (1.9 contre 2.2 en 2009), même si elle affiche pour les contrats permanents un résultat nettement supérieur (2.8 contre 2.1). Les employeurs

recourent toutefois de manière généralisée à d'autres modalités d'emploi que les contrats de travail, ce qui limite la portée de la réglementation et permet aux entreprises de se soustraire à l'obligation de verser des cotisations sociales, tandis que les contrats de travail écrits sont souvent non conformes à la législation, ce qui fait obstacle à l'application effective du droit du travail (OCDE, 2011a). De plus, le taux exceptionnellement élevé de démissions et la faiblesse des taux de licenciement observés en Russie, même pendant la crise récente, laisse à penser que les employeurs parviennent à contourner les règles en vigueur en matière d'emploi. Depuis le début des années 90, 91 % à 97 % de la totalité des départs étaient volontaires, soit un pourcentage nettement plus important qu'en Europe de l'Ouest, et ce niveau élevé s'expliquait en partie par des « départs volontaires forcés ». Compte tenu de la flexibilité à la baisse exceptionnellement marquée qui caractérise les salaires en Russie, les baisses de rémunération peuvent être utilisées pour pousser des travailleurs à partir, et les employeurs peuvent également recourir à d'autres moyens tels que des congés administratifs prolongés, le non-paiement des salaires, la réduction des horaires de travail ou la menace de procédures disciplinaires. À cet égard, il serait sans doute utile que les syndicats s'attachent davantage à veiller au respect du droit du travail.

La sécurité des revenus est insuffisante sur le marché du travail russe (OCDE, 2011a). Premièrement, si les allocations de chômage sont très largement accessibles par rapport aux régimes en place dans les pays de l'OCDE, leur niveau est faible. Au cours de la période initiale de chômage, le taux de remplacement net estimé pour un célibataire gagnant précédemment le salaire moyen était de 26 % en 2009, contre 50 % dans la zone OCDE en moyenne en 2008. Au-delà de 12 mois de chômage, le taux de remplacement tombe à 5 % du salaire antérieur. Deuxièmement, l'assistance fournie aux demandeurs d'emploi par le service public de l'emploi est relativement modeste. Bien qu'elles aient triplé en 2009, à 0.15 % du PIB, les ressources affectées au service public de l'emploi pour mener des politiques actives du marché du travail demeurent relativement limitées, et ce service joue davantage un rôle d'aide sociale vis-à-vis des segments les plus vulnérables de la population que d'intermédiaire efficace entre employeurs potentiels et demandeurs d'emploi. Un système d'assurance chômage judicieusement conçu permettrait d'apporter un soutien plus efficace aux chômeurs, et d'inciter toutes les personnes à la recherche d'un travail à se faire enregistrer en tant chômeur, ce qui encouragerait du même coup les entreprises à déposer leurs offres d'emploi auprès du service public de l'emploi. Tout renforcement de l'assurance chômage devrait aller de pair avec une stratégie d'activation efficace. Les autorités devraient au moins maintenir les dépenses engagées au titre des politiques actives du marché du travail au niveau plus élevé auquel elles ont été portées dernièrement, alors même que le cycle économique entre dans une phase ascendante, tout en redéployant ces dépenses des dispositifs de chômage partiel vers des mécanismes efficaces par rapport à leur coût, facilitant la transition du chômage au travail et raccourcissant la durée des périodes de chômage. Les autorités russes peuvent s'inspirer de l'expérience des autres pays et devraient investir dans un programme rigoureux d'évaluation.

### **Systeme de retraite<sup>5</sup>**

Les retraites ont sensiblement diminué en termes réels au cours des années 90, et à la fin de la décennie, la pauvreté était devenue de plus en plus répandue parmi les personnes âgées. En 2000, 21 % des retraités avaient des revenus inférieurs au niveau minimum de subsistance. La dégradation de la situation des retraités est une des raisons pour lesquelles

ont été adoptées des réformes destinées à renforcer la sécurité de leurs revenus. En 2002 a été mis en place un système à trois piliers, reposant sur un régime à prestations définies de pension publique de base, un régime d'assurance vieillesse à cotisations définies financé par capitalisation virtuelle, et un régime de retraite par capitalisation. De fortes augmentations de la pension publique de base depuis dix ans, en particulier ces dernières années, ont quasiment éradiqué la pauvreté parmi les personnes âgées, mais le système demeure confronté à de graves difficultés.

Premièrement, comme la quasi-totalité des pays de l'OCDE, la Russie va voir son taux de dépendance économique des personnes âgées augmenter au cours des décennies à venir. La hausse prévue pour la Russie est similaire à la moyenne de l'OCDE – puisque ce taux devrait passer d'un peu plus de 20 % en 2000 aux alentours de 45 % en 2050 – même si, dans le cas de la Russie, cette hausse s'explique principalement par le recul de la population d'âge actif, du fait de la faiblesse des taux de fécondité et de l'espérance de vie, plutôt que par une progression du nombre de retraités. Cette dégradation du taux de dépendance économique des personnes âgées va mettre à rude épreuve le financement des retraites, si l'objectif de taux de remplacement des revenus de 40 % doit être atteint.

Deuxièmement, jusqu'ici, les taux de remplacement ont eu tendance à se dégrader. Les taux de pension et d'épargne n'ont pas suivi l'augmentation rapide des salaires au cours des premières années d'existence du système, et le taux de rendement réel de l'option par défaut du régime de retraite par capitalisation (qui constitue le choix retenu par la quasi-totalité des cotisants) est négatif depuis le départ. Pour remédier à ces problèmes, de récentes réformes ont élargi le champ des possibilités de placement des gestionnaires d'actifs, et mis en place un dispositif d'abondement par l'État des versements supplémentaires d'épargne-retraite des individus, à concurrence de 500 USD par an pendant 10 ans. Les taux de pension ont aussi été sensiblement revus à la hausse en 2009-10, ce qui a porté les dépenses publiques de retraite aux alentours de 8 % du PIB. Néanmoins, la croissance des salaires va probablement bientôt recommencer à faire baisser le taux de remplacement, dans la mesure où les prestations ne sont pas totalement indexées sur les salaires.

Troisièmement, l'assiette des cotisations est exceptionnellement étroite en Russie. Cela tient notamment au fait que les âges normaux d'ouverture des droits à pension sont bas, puisqu'ils s'établissent à 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes. La plupart des pays de l'OCDE ont maintenant harmonisé les âges d'ouverture des droits à pension des hommes et des femmes, généralement à 65 ans. Compte tenu de l'espérance de vie plus longue des femmes, l'inégalité de traitement actuelle entre les deux sexes est particulièrement difficile à justifier en Russie. L'égalisation des âges de la retraite des hommes et des femmes constitue donc une première mesure évidente à adopter, sachant qu'il faudrait ensuite prévoir de relever l'âge d'ouverture des droits à pension en fonction de l'augmentation de la longévité. Il est également possible de limiter les départs en retraite anticipés, et de veiller à ce que le coût des dispositifs de retraite anticipée soit entièrement assumé par les employeurs, et non par le Fonds de retraite public. De plus, en éliminant les dispositions préférentielles appliquées à certains secteurs en matière de cotisations de sécurité sociale, et en indexant le plafond de cotisations, les autorités accroîtraient les recettes de cotisations.

Compte tenu des problèmes soulevés par le vieillissement de la population russe, la composante de la pension publique financée par un régime de capitalisation obligatoire et

les autres formes d'épargne-retraite constitueront des sources de revenus de plus en plus importantes pour les futurs retraités russes. Des garde-fous plus solides sont donc nécessaires pour garantir que les pensions promises soient effectivement versées, que les organismes de retraite demeurent solvables, et que les actifs de retraite soient gérés efficacement. En outre, il est essentiel d'améliorer les connaissances financières des individus en matière de retraite, afin qu'ils puissent prendre des décisions éclairées concernant leur avenir financier.

### **Innovation**

L'innovation constitue naturellement un élément clé de modernisation. Selon le récent examen consacré par l'OCDE à l'innovation en Fédération de Russie (OCDE, 2001b), le système d'innovation russe pâtit d'un certain nombre de lacunes, notamment de très bas niveaux de recherche-développement (R-D) et d'activités d'innovation dans les entreprises, de conditions-cadre peu propices à l'innovation (notamment caractérisées par une concurrence limitée, un cadre réglementaire défaillant, des phénomènes de corruption et un manque de confiance), ainsi que d'infrastructures inadaptées. Comme le souligne cet examen, l'innovation n'est pas une activité spécialisée réalisée par des institutions spécifiques pouvant être créées et dirigées par l'État, mais la résultante de forces élémentaires plus diffuses, que les pouvoirs publics peuvent seulement nourrir et influencer.

La Russie se caractérise par une assise scientifique exceptionnellement large héritée de l'Union soviétique et, malgré les coupes des années 90, elle a continué à consacrer davantage de fonds à la R-D que la plupart des économies émergentes, même si ces dépenses sont demeurées inférieures à la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2006). Pourtant, ses résultats sont globalement médiocres à l'aune de la plupart des indicateurs de performances généralement reconnus en matière d'innovation, et insuffisants au regard des indicateurs qui mettent l'accent sur les réalisations techniques avérées ou les incitations économiques.

Les autorités ont pris un certain nombre d'initiatives liées à l'innovation au cours des dernières années, notamment en créant des zones économiques sociales, des cités scientifiques, des technopôles et des fonds de capital-risque. L'initiative récente la plus connue est la création d'un centre d'innovation à Skolkovo, dans la région de Moscou. Si ces projets montrent la détermination du gouvernement à surmonter les obstacles à l'innovation, la prolifération de ces initiatives souligne la nécessité d'une évaluation et d'un suivi attentifs pour minimiser les risques de double emploi, de gaspillage, de recherche de rente et de prolongation de mesures dont les coûts sont supérieurs aux avantages. Les responsables de l'action publique doivent également ne pas perdre de vue les coûts d'opportunité associés à toute intervention. Ainsi, l'initiative de Skolkovo a déjà porté des fruits en attirant des grandes entreprises étrangères à vocation technologique, et semble promise à jouer un rôle utile de vitrine et de pépinière pour des expérimentations des pouvoirs publics, mais elle constitue également un dispositif coûteux qui domine le débat sur l'innovation en Russie. De ce point de vue, elle risque de détourner l'attention et les ressources des réformes nécessaires sur d'autres plans.

Le système de recherche a connu de nombreux changements depuis le début des années 90, mais des lacunes héritées de l'époque soviétique transparaissent toujours à certains égards. Ainsi, ce sont les bureaux d'étude et les instituts de recherche sectoriels publics, et non les entreprises privées, qui sont les acteurs centraux du système actuel d'innovation. Cela présente différents inconvénients, notamment une mauvaise

circulation des savoirs et un manque d'interactions entre les concepteurs, les producteurs et les utilisateurs des technologies. Différentes solutions sont envisageables, la plus évidente étant la fusion complète des anciens instituts sectoriels viables avec des entreprises de production.

Dans les pays de l'OCDE, les entreprises présentes sur des marchés concurrentiels sont le principal foyer d'innovation, la recherche publique jouant un rôle de soutien. Le système d'innovation russe n'est pas encore centré sur l'entreprise, malgré le poids relatif considérable du secteur des entreprises dans les activités à forte intensité de R-D, car le fonctionnement de la plupart des entreprises à vocation technologique n'est déterminé que dans une mesure limitée par les mécanismes d'incitation et de discipline du marché. L'examen consacré par l'OCDE à la politique d'innovation russe se conclut sur l'idée que le principal objectif de cette politique devrait être de déplacer le « centre de gravité » du système national d'innovation du système public de R-D vers les entreprises de production, tant publiques que privées. Divers dispositifs ont empêché l'émergence d'un système national d'innovation davantage centré sur l'entreprise, notamment la séparation organisationnelle entre la R-D industrielle et la production industrielle, héritée de l'époque soviétique. Cependant, le principal obstacle tient aux entreprises elles-mêmes, qui disposent de capacités d'innovation trop limitées, ont une modeste capacité d'absorption des innovations, ont des liens ténus avec les universités et les instituts de recherche publics, et peuvent aisément bénéficier de rentes économiques, ce qui ne les incite guère à innover. La contribution la plus significative que pourraient apporter les pouvoirs publics à l'innovation en Russie consisterait donc à améliorer ses conditions-cadre.

D'après les conclusions de récents travaux de l'OCDE, de nombreux pays tendent à se focaliser de manière excessive sur le développement des secteurs de haute technologie, et n'accordent pas suffisamment d'attention aux retombées positives de la promotion de l'innovation dans les autres secteurs. Cette dernière passe souvent par des formes plus prosaïques de modernisation technologique, telles que l'acquisition de nouveau matériel, mais elle est essentielle à la réalisation de gains de productivité dans l'ensemble de l'économie. Les programmes d'innovation, en Russie comme ailleurs, doivent donc reposer sur une approche équilibrée du soutien apporté aux secteurs économiques de haute technologie et de faible technologie, et les autorités doivent se garder de toute focalisation à courte vue sur les hautes technologies. Or, la politique d'innovation actuelle de la Russie est excessivement axée sur les hautes technologies, ce qui signifie qu'elle laisse de côté de vastes pans de l'économie. Les possibilités d'innovation existant dans les industries de faible technologie et dans les services, ainsi que leurs retombées positives, devraient être davantage prises en considération.

Les pouvoirs publics russes, qui ont hérité de l'époque soviétique la conception d'une innovation essentiellement déterminée par l'offre, devraient accorder davantage d'attention à la demande et aux utilisateurs, qui contribuent à favoriser et façonner l'innovation. Cette vision d'une innovation poussée par la technologie, qui a caractérisé jusqu'ici l'action publique russe, présente de sérieuses limites dans une économie de marché, où les connaissances des clients influent de manière cruciale sur les innovations. Aussi importante soit-elle, l'évolution des sciences et des technologies n'est pas le seul déterminant de l'innovation. La demande, dont le principal vecteur réside dans les marchés, mais aussi dans des réseaux et des hiérarchies internes aux entreprises, contribue de manière essentielle à promouvoir et façonner l'innovation.

Une politique d'innovation judicieusement conçue favorisera la diversification de l'économie russe, en permettant que la forte dépendance à l'égard des ressources naturelles soit réduite en faveur de secteurs émergents, dont les services, ainsi que d'anciens secteurs forts qui ont été relativement négligés pendant la période de transition (tels que le matériel lourd, la défense et l'aérospatiale). Par ailleurs, un renforcement des secteurs industriels existants – grâce à une modernisation technologique fondée sur l'assimilation de connaissances externes et des démarches d'innovation internes, ainsi qu'à l'établissement de liaisons en amont et en aval – sera important pour leur compétitivité future.

### **Administration publique<sup>6</sup>**

Le président Medvedev a clairement indiqué que la modernisation de l'économie supposait l'amélioration de l'administration publique russe. Comme il l'a déclaré lors du Forum de Saint-Pétersbourg en 2011, « nous ne pourrons surmonter notre dépendance à l'égard des exportations de matières premières et améliorer notre qualité de vie qu'à condition de vaincre la corruption, de mettre en place une administration publique efficace et de bâtir un système financier de qualité ».

C'est dans le service public que les transformations requises par le passage à l'économie de marché sont les plus conséquentes. Tout a radicalement changé, pratiquement du jour au lendemain : la nature des tâches imparties à l'administration publique, les institutions nécessaires pour accomplir efficacement les nouvelles fonctions, les compétences et l'expérience que doivent posséder les fonctionnaires. Dans l'appareil administratif hérité de l'Union soviétique, les sphères politique et administrative étaient imbriquées, et le Parti communiste exerçait une influence sur tous les échelons du système. Les compétences et rapports hiérarchiques, souvent complexes, se chevauchaient afin de faciliter l'encadrement et le contrôle par les dirigeants politiques. Au cours des vingt dernières années, des changements considérables se sont produits, mais à certains égards la bureaucratie russe conserve aujourd'hui encore d'importants vestiges de son passé soviétique.

La réforme de la fonction publique n'a guère progressé dans les années 90. La première loi concernant la fonction publique, adoptée en 1995, était essentiellement axée sur le statut des fonctionnaires, leurs privilèges, leurs avantages et leur protection. La situation a peu évolué jusqu'à l'adoption, à la fin de 2001, du Programme fédéral de réforme de la fonction publique de la Fédération de Russie (2003-05). L'objectif de ce programme était de transformer le « service de l'État » en « service public », cette transformation nécessitant une mutation radicale de la culture et de l'attitude des fonctionnaires russes. La réforme visait également à réduire la taille de l'administration, à accroître sa transparence et à faire en sorte qu'elle soit moins coûteuse. En 2004, une loi a établi le cadre applicable à la fonction publique civile, en définissant le statut juridique des fonctionnaires et les procédures de désignation, d'évaluation et d'avancement. Cette loi commençait également à régler certaines questions comme les conflits d'intérêts et la nature du contrat du fonctionnaire, aspects qui n'avaient pas été traités précédemment. Depuis la réforme administrative de 2004, plusieurs décrets présidentiels ont été publiés afin de donner effet aux dispositions de la loi sur le service de l'État. Les réformes du service public ont progressivement rapproché la Russie des pays de l'OCDE, mais de nombreuses caractéristiques de l'ancien système perdurent, notamment des procédures de recrutement influencées par des considérations politiques, une rémunération basée sur

l'ancienneté, le faible niveau des salaires et l'opacité des systèmes administratifs. Les dispositions prévues par le cadre réglementaire n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre. L'interaction de nombreux textes législatifs (lois fédérales, décrets et lois régionales) peut être source de confusion pour les responsables, et l'absence d'organisme central unique chargé de superviser la mise en œuvre de la politique en matière de ressources humaines conduit chaque ministère et organisme à interpréter et appliquer la loi différemment.

S'agissant de la structure de l'administration, on observe une grande variété de dispositifs en vigueur dans les divers pays de l'OCDE, dont aucun n'apparaît fondamentalement meilleur que les autres. En Russie, le cœur de l'administration nationale se caractérise par des organes décisionnels, des stratégies et des pratiques qui sont souvent comparables à ceux des pays de l'OCDE. Néanmoins, il est encore possible de rationaliser les fonctions et les responsabilités des principaux acteurs, de renforcer la coordination et les mécanismes de surveillance, notamment au niveau du Parlement et du pouvoir judiciaire, et de mieux harmoniser les processus de planification, de communication d'informations et de préparation du budget.

La Russie reste toujours en retard par rapport à la plupart des pays de l'OCDE pour ce qui est de la transparence de l'administration. L'implication des citoyens dans la prise de décisions, par le biais de consultations et d'autres formes de participation, n'est guère développée, mais les choses changent progressivement. Plusieurs mesures ont été prises récemment en ce sens, comme le décret du président relatif aux consultations publiques sur les lois constitutionnelles fédérales et les lois fédérales, et la création d'un site Internet de consultation sur les lois fédérales. Toutes ces initiatives visent à inciter les organismes publics à associer les citoyens aux prises de décisions. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire pour parvenir à un engagement véritable de la société civile dans le processus d'élaboration des politiques, et pour renforcer la transparence et la responsabilité.

La Russie a récemment pris d'importantes mesures en vue de développer l'administration électronique. La Stratégie pour le développement de la société de l'information en Russie et le Programme d'État sur la société de l'information 2011-20 sont conformes aux bonnes pratiques en vigueur dans les pays de l'OCDE. Compte tenu de l'immensité du territoire de la Russie, de sa structure institutionnelle, de son héritage politique et juridique et du degré de maturité du secteur des TIC, le déploiement de l'administration électronique est une tâche particulièrement difficile. Parmi les défis à relever figurent l'affectation de moyens suffisants aux activités prévues et leur coordination à tous les niveaux d'administration, afin de financer les nombreux investissements nécessaires pour atteindre les objectifs visés.

Lors de son discours de 2010 devant l'Assemblée fédérale, le président Medvedev a souligné la nécessité de mettre en place un appareil judiciaire et un système d'application des lois de grande qualité. Le Conseil consultatif du président sur la société civile et les droits de l'homme a mis en lumière des défis concrets, tels que les pressions importantes exercées sur les juges et l'opacité du système judiciaire. Plusieurs réformes de la justice ont été engagées au cours de la dernière décennie, avec notamment l'adoption de dispositions législatives visant à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire. Parmi les mesures prises, on peut citer : la revalorisation du traitement des juges ; la révision des procédures de nomination des juges et l'adoption d'une nouvelle procédure de communication d'informations sur la situation financière et le profil des candidats à la fonction de juge ; la

définition, dans le Plan national de lutte contre la corruption de 2008, des critères spécifiques que doivent remplir les candidats à la fonction de juge l'introduction de la sécurité de l'emploi (une révocation est possible uniquement à condition d'être dûment motivée et avec l'aval des pairs) ; de nouveaux mécanismes pour sanctionner l'incurie de la justice et l'établissement d'un conseil fédéral de juges chargé de l'évolution de carrière et des questions disciplinaires. Par ailleurs, le gouvernement fédéral a étoffé le financement du système judiciaire dans son ensemble et placé les tribunaux sous autorité fédérale, afin de réduire la dépendance des juges envers les autorités régionales. Les décisions des tribunaux d'arbitrage sont de plus en plus diffusées en ligne, et un effort est fait pour numériser la plupart des documents des tribunaux et les publier sur l'Internet. Toutes les décisions de justice (dont celles des tribunaux de droit commun) doivent être publiées, mais cette obligation n'est pas rigoureusement appliquée.

Une tentative concertée de réforme réglementaire en Russie a été lancée en 2001 avec l'adoption d'un programme visant à redéfinir les relations entre l'État et le secteur privé. Les objectifs de la stratégie en matière de réforme réglementaire ont été définis dans un décret présidentiel de 2003, qui présente un programme général de réforme administrative comportant divers aspects importants ayant trait à la politique réglementaire. Les progrès dans l'accomplissement de ces objectifs sont inégaux. Des avancées significatives ont été réalisées pour deux des sept recommandations formulées dans l'*Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Russie* de 2005 (OCDE, 2005) celles portant sur l'analyse d'impact de la réglementation et la simplification administrative. Les autres – création d'une unité chargée de promouvoir la qualité de la réglementation, diverses recommandations de nature institutionnelle, amélioration de la transparence de la réglementation, dispositifs réglementaires multiniveaux et réforme de la justice – n'ont pas été suivies d'effet. La politique de la réglementation en Russie n'est toujours pas conforme aux normes de cohérence prescrites par les Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation. Ainsi, les fonctions de surveillance réglementaire sont actuellement éclatées entre le ministère du Développement économique, le ministère de la Justice, le gouvernement et l'Administration présidentielle. Comme le souligne l'*Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation* de 2005, une autorité centrale de surveillance réglementaire pourrait assumer un certain nombre de fonctions actuellement exercées de façon sporadique et non coordonnée. De même, il faudrait veiller à utiliser des instruments de gestion de la réglementation, dès lors qu'ils existent, afin de combler l'écart par rapport aux pays de l'OCDE.

### **Secteur bancaire et marchés de capitaux<sup>7</sup>**

Jusqu'à la fin de l'ère soviétique, il n'y avait ni établissements de crédit privés ni concurrence au sein du secteur public. La situation a cependant changé de façon spectaculaire durant la phase initiale de la transition, lorsque la Banque centrale a délivré un grand nombre d'agrément bancaires en un laps de temps très court. Un cadre juridique régissant les banques commerciales et les activités de la Banque centrale a rapidement été mis en place, et un système de surveillance bancaire a vu le jour, mais la crise financière de 1998 a mis en lumière certaines faiblesses qui ont entraîné des faillites à grande échelle d'établissements bancaires. Au lendemain de la crise, de nombreuses modifications ont été apportées aux lois bancaires pour simplifier les faillites de banques, permettre un redressement plus précoce des banques défaillantes et durcir la réglementation sur l'honorabilité et la compétence des propriétaires de banques. En outre, en 2001, un

organisme de lutte contre le blanchiment de capitaux a été créé et, l'année suivante, la Russie a été retirée de la liste noire du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux. En 2002, la Banque centrale de Russie (BCR) a rendu publique sa stratégie sur l'évolution du secteur bancaire jusqu'en 2008. Parmi les principaux éléments de cette stratégie, on retiendra les propositions visant à : imposer aux banques de soumettre des états financiers conformes aux normes internationales d'information financière (IFRS) ; introduire un régime de garantie des dépôts ; et améliorer l'efficacité du contrôle prudentiel. L'introduction d'un mécanisme de garantie des dépôts devait elle-même marquer un pas important vers l'amélioration du contrôle, car les banques souhaitant bénéficier de ce mécanisme devaient en fait se soumettre à une nouvelle procédure d'agrément. Parmi les autres éléments de cette stratégie, on retiendra : la communication à la BCR de la composition de l'actionnariat des banques ; la modification des méthodes de calcul des réserves pour pertes sur prêts pour les rapprocher des IFRS ; la simplification des ratios prudentiels ; la cession par l'État de la plupart de ses participations dans des banques ; le durcissement des procédures d'augmentation du capital autorisé ; enfin, la création d'un système de centrale de risques.

La crise financière mondiale de 2008 a mis le système bancaire russe à rude épreuve, mais en partie grâce à l'injection rapide et énergique de liquidités par la BCR, il n'y a pas eu de faillites bancaires à grande échelle et la ruée sur les dépôts bancaires a été brève. Les autorités ont progressivement démantelé les mesures de soutien à mesure que la situation se normalisait. Cependant, la découverte de créances douteuses qui ont nécessité un renflouement de la *Bank of Moscow*, auparavant contrôlée par le gouvernement de la ville de Moscou, après son rachat par la banque d'État VTB en 2011, a rappelé la nécessité d'accroître l'efficacité de la supervision des banques, comme l'indiquait la précédente *Étude économique de l'OCDE* (OCDE, 2009).

Aujourd'hui, le système bancaire joue un rôle plus important que jamais auparavant dans le processus d'intermédiation entre l'épargne et l'investissement (les actifs bancaires représentaient 75 % du PIB fin 2010), se modernise et s'intègre de plus en plus dans le système financier mondial. Comparativement aux pays de l'OCDE, il reste néanmoins dominé par des établissements publics (les cinq premiers établissements bancaires, qui représentent plus de la moitié du total des actifs bancaires, sont tous contrôlés par l'État), les prises de participations étrangères sont limitées et les banques privées à capitaux russes sont de plus en plus marginalisées. Parallèlement, la plupart des banques, soit environ un millier au total, sont de très petite taille et n'exercent guère d'activités bancaires à proprement parler. Beaucoup d'entre elles ont été créées pour servir de centre de gestion de trésorerie à des entreprises non financières, car la confiance accordée aux tiers et à l'État de droit reste faible. Pour la même raison, les prêts entre parties liées demeurent très fréquents dans le système. Cela souligne le lien entre le développement du secteur bancaire et la nécessité d'améliorer le climat des affaires (dont traite le chapitre 2).

L'émergence de marchés financiers nationaux dans les années 90 a été sapée par un environnement macroéconomique défavorable, un cadre général de piètre qualité et une supervision défaillante. Cette période a été caractérisée par des faillites retentissantes, l'écroulement de pyramides financières, le démantèlement d'actifs par les actionnaires majoritaires et l'incapacité de rembourser la dette publique en 1998. Néanmoins, depuis 2000, les marchés d'actions et d'obligations ont connu une croissance rapide et ont assez bien résisté au choc de la crise financière mondiale de 2008. Le marché des obligations de sociétés a connu sa première vague de défaillances après le déclenchement

de la crise, mais les rendements ont ensuite renoué avec les niveaux d'avant la crise. La capitalisation du marché russe des valeurs mobilières, mesurée en pourcentage du PIB, dépasse celle de la plupart des pays à revenu intermédiaire, en dépit de la prédominance d'un petit nombre d'entreprises d'extraction de ressources naturelles. Le volume des émissions est généralement faible en Russie, et la plupart des grandes entreprises sont contrôlées par l'État ou par des actionnaires majoritaires privés. Le marché de la gestion de fonds et du capital-risque reste sous-développé.

Les autorités ne cessent de progresser dans le renforcement du cadre réglementaire pour les marchés financiers et la suppression des obstacles au développement des marchés. Les mesures récentes incluent les améliorations apportées aux dispositions réglementaires régissant les opérations de mise en pension de titres, la clarification du régime fiscal applicable aux titres cédés en pension et la reconnaissance de la pratique de la compensation par liquidation. En outre, une définition des instruments dérivés a été récemment introduite dans la loi sur le marché des valeurs mobilières. Un des axes de la stratégie de modernisation économique poursuivie par les autorités consiste à faire de Moscou une place financière internationale, ce qui a motivé un certain nombre d'importantes initiatives réglementaires, telles que la législation sur les délits d'initiés adoptée en juillet 2010. D'importants projets de loi sont à l'étude dans des domaines tels que les systèmes de paiement, la création de dépositaires centraux et le contrôle des établissements sur une base consolidée. Les bénéfices de cette entreprise de développement international de la place financière de Moscou seront maximums si elle est utilisée pour favoriser les changements nécessaires de la réglementation, et non simplement comme un moyen d'obtenir des subventions et des avantages fiscaux.

### **Politiques environnementales<sup>8</sup>**

Un certain nombre de mesures importantes ont été adoptées en matière de politique environnementale au début des années 90, notamment pour la mise en place d'un nouveau cadre législatif. Étant donné en particulier l'effondrement de l'économie observé au cours des années 90, la question de l'environnement a cependant été reléguée au second plan, et n'était guère jugée prioritaire par les autorités jusqu'à une date récente. Les modifications apportées à la loi sur la protection de l'environnement adoptée en 2002 ont renforcé le fondement juridique de la politique menée par l'État dans ce domaine. Elles ont été suivies d'une Résolution du gouvernement la même année sur la doctrine écologique de la Fédération de Russie, dans laquelle étaient énoncés les objectifs à long terme de la politique environnementale russe. Les autorités n'ont cependant guère pris de mesures concrètes jusqu'en 2008, où un certain nombre de dispositions législatives et de programmes nouveaux ont été adoptés. On peut notamment citer à cet égard le « Concept de développement socio-économique à long terme de la Fédération de Russie à l'horizon 2020 » (la Stratégie Russie 2020), approuvé en novembre 2008, les « Principaux champs d'action du gouvernement de la Fédération de Russie à l'horizon 2012 » (un plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie Russie 2020), et le décret présidentiel n° 889 sur les « Mesures destinées à améliorer l'efficacité énergétique et environnementale de l'économie de la Fédération de Russie ». Le document sur les « Principaux champs d'action » présente, entre autres, des mesures pour mettre en place des incitations économiques promouvant les meilleures technologies disponibles (MTD), améliorer d'ici à 2016 les mécanismes réglementaires et économiques liés à l'environnement, et mener des

activités de réduction et d'élimination des dommages écologiques cumulés résultant des activités industrielles antérieures.

À plusieurs reprises ces dernières années, le président Dimitri Medvedev a appelé à la modernisation des politiques et systèmes russes de protection de l'environnement. En 2010, il a lancé l'élaboration de la « Base de la politique environnementale de la Fédération de Russie jusqu'en 2030 », afin de définir des objectifs à long terme, assortis de plans d'action environnementaux à court terme identifiant des mesures prioritaires. Cette liste de mesures prioritaires inclut, entre autres, la mise en place d'un système public exhaustif de surveillance de l'environnement, mettant l'accent sur l'amélioration de la surveillance de la pollution atmosphérique au niveau régional ; l'instauration d'incitations économiques destinées à accroître la demande d'énergie renouvelable ; la création de partenariats avec des investisseurs étrangers pour améliorer les installations d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées ; et l'amélioration de la gestion des déchets par la réduction de la production de déchets, la promotion du recyclage et la mise en place d'instruments économiques. Dans son discours présidentiel à l'Assemblée fédérale de novembre 2010, il a déclaré : « [La] santé et la réussite future de notre nation dépendent directement du type d'environnement que nous laisserons à nos enfants. Malgré le fait que l'environnement de la Russie est riche et sans équivalent, on peut difficilement soutenir qu'il est en parfaite condition. Nous ne pouvons résoudre ce problème qu'en mettant en place un système moderne et efficace de protection de l'environnement. » Le président Dimitri Medvedev a souligné à cet égard la nécessité d'une éducation écologique pour renforcer l'implication de la société civile en matière d'environnement, et donné pour instruction au gouvernement d'explorer la possibilité d'une amnistie écologique pour les entreprises prenant l'initiative de faire en sorte que leur outil de production soit respectueux de l'environnement, et de décontaminer les territoires sur lesquels se trouvent leurs installations.

En outre, les autorités sont en train d'élaborer, ou ont déjà soumis au Parlement, plusieurs nouvelles lois en vue de mettre en place un système d'audit environnemental, d'améliorer la réglementation relative à l'environnement, et d'instaurer des incitations économiques destinées à promouvoir les meilleures technologies disponibles. Un certain nombre de nouveaux programmes sont aussi en cours de préparation : un projet de programme fédéral ciblé relatif à la « Sécurité de l'environnement en Fédération de Russie » pour la période 2011-20, un projet de programme fédéral ciblé relatif à la protection du lac Baïkal pour la période 2018-20, et un projet de mise en place d'un système de territoires naturels protégés par l'État d'ici à 2020.

Dans le cadre de la Stratégie Russie 2020, adoptée en 2008, la modernisation de la production sera activement encouragée et axée sur la réduction de la consommation d'énergie et la réutilisation des matériaux et des déchets grâce à des programmes de recyclage améliorés. De nouvelles dispositions seront également prises concernant le développement et l'adoption des meilleures technologies disponibles en matière de production d'électricité et d'énergie thermique, qui soient respectueuses de l'environnement en termes d'élimination des déchets. Une autre priorité de cette entreprise de modernisation de la production résidera dans la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre imputables aux activités humaines. La stratégie prévoyait la création de près de 300 000 nouveaux emplois dans le secteur de l'environnement d'ici à 2020, ce qui ne représenterait toutefois que ½ pour cent environ de l'emploi total.

Jusqu'ici, la montée en régime de la politique environnementale est restée en grande partie cantonnée à des déclarations et/ou à la définition de grands objectifs et principes. Les avancées concrètes en termes de mise en œuvre ont été des plus limitées, et la situation initiale est clairement très défavorable. La Russie reste à la traîne sur le plan de l'utilisation des mécanismes d'incitation financière tels que la taxation du carbone, les systèmes de quotas d'émission négociables, ou les écotaxes pour influencer sur les comportements des consommateurs. En outre, les mesures adoptées pour intégrer les questions d'environnement dans les processus décisionnels relatifs à d'autres domaines de l'action publique ont été des plus limitées, exception faite de l'efficacité énergétique, pour laquelle a été engagé un certain nombre d'actions concrètes, sachant que l'efficacité énergétique a été jugée hautement prioritaire dans les travaux de la Commission pour la modernisation et le développement technologique de l'économie (chapitre 5). Il n'est donc pas encore possible de déterminer dans quelle mesure la Russie est en train de combler l'écart avec les pays de l'OCDE en matière de mesures environnementales efficaces.

## Résumé et conclusions

Dans la plupart des domaines, les résultats économiques de la Russie se situent dans la fourchette de ceux obtenus par les pays de l'OCDE, quoique vers l'extrémité inférieure, et, au moins depuis 1999, la plupart des indicateurs convergent vers les moyennes de la zone OCDE. De plus, les perspectives tracées pour la poursuite de la modernisation économique de la Russie semblent globalement bien orientées. Le président Dimitri Medvedev a souligné à juste titre la nécessité de s'attaquer à la corruption, d'encourager l'ouverture et de réduire la dépendance de la Russie à l'égard des matières premières pour qu'elle puisse devenir une économie moderne, peuplée de citoyens productifs, satisfaits et en bonne santé. L'accent mis sur l'efficacité énergétique (examinée dans le chapitre 5) est également judicieux.

S'agissant de la détermination des objectifs de modernisation, le principal travers dans lequel tombent les autorités réside dans la tendance à accorder une importance excessive aux activités de haute technologie, en particulier en employant des ressources publiques pour les encourager, sachant que le risque de créer des projets dispendieux est toujours présent. Le processus de modernisation engagé devrait être une entreprise de grande ampleur, faisant le lien entre de nombreux domaines : de meilleures politiques publiques en matière d'enseignement, de santé, d'administration publique et d'environnement sont autant d'éléments qui contribuent à instaurer un climat propice à l'innovation. Le point le plus important peut-être, c'est que les autorités russes peuvent obtenir de meilleurs résultats en s'attachant à offrir de bonnes conditions-cadre aux entreprises, qui font l'objet du chapitre suivant.

## Notes

1. Par exemple, dans son article intitulé « En avant, la Russie ! » et daté du mois de novembre 2009 (ainsi que dans de nombreux autres discours), le président Medvedev a reconnu l'existence de problèmes de corruption et l'inefficacité de l'administration publique. Par ailleurs, dans le discours prononcé devant la Commission sur la modernisation à Magnitogorsk en mars 2011, il a évoqué la détérioration de l'environnement des petites entreprises et le rôle excessif des entreprises publiques.
2. Cette partie s'inspire des recommandations et des conclusions préliminaires de l'examen d'adhésion de l'OCDE consacré au système de santé.

3. Ces arguments ont été mis en avant par Yaroslav Kuzminov, recteur de l'École supérieure d'économie, au cours d'un entretien accordé à la Rossiiskaya Gazeta le 3 août 2011.
4. Cette partie s'inspire de l'examen des politiques sociales et du marché du travail réalisé par l'OCDE dans le cadre du processus d'adhésion de la Russie, à paraître en anglais sous le titre *OECD Labour Market and Social Policy Review* (OCDE, 2011a).
5. Cette partie s'inspire de l'examen des politiques sociales et du marché du travail réalisé par l'OCDE dans le cadre du processus d'adhésion de la Russie, à paraître en anglais sous le titre *OECD Labour Market and Social Policy Review* (OCDE, 2011a), ainsi que des recommandations et des conclusions préliminaires de l'examen d'adhésion de l'OCDE consacré aux dispositifs privés de retraite en Fédération de Russie.
6. Cette partie s'inspire des recommandations et des conclusions préliminaires de l'examen d'adhésion de l'OCDE consacré à la gouvernance publique et à la politique de la réglementation de la Fédération de Russie, à paraître en anglais sous le titre *Oecd Accession Review on Public Governance and Regulatory Policy*.
7. Cette partie s'inspire des recommandations et des conclusions préliminaires de l'examen d'adhésion consacré par l'OCDE aux marchés de capitaux.
8. Cette partie s'inspire des conclusions préliminaires de l'examen d'adhésion consacré par l'OCDE à la politique environnementale.

### **Bibliographie**

- Banque mondiale (2011), *Russian Economic Report*, n° 24, mars, [http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1245838520910/RER24\\_full\\_Eng.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1245838520910/RER24_full_Eng.pdf).
- Bobak, M. et al. (2006), « Changes in Smoking Prevalence in Russia, 1996-2004 », *Tobacco Control*, 15, pp. 131-135.
- Denisova, I. et M. Svedberg (2005), « The governance of employment and economic development », présentation réalisée lors de la Conférence sur l'emploi, le développement économique et la gouvernance locale en Russie du Nord-Ouest, St.-Petersbourg, 21 septembre.
- Gimpelson, V. et R. Kapelyushnikov (2007), *Заработная плата в России – эволюция и дифференциация* (Salaires en Russie : évolution et différenciation), Higher School of Economics, Moscou.
- Kapelyushnikov, R. (2008), « Russia's Human Capital: An Assessment », document de référence de l'étude phare sur la région d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, « *Closing the Gap: The Role of Education in Supporting Growth and Competitiveness in the ECA Region* ».
- Ministère de la Santé (1997), « Towards a Healthy Russia: Policies and Strategies for the Prevention of Cardiovascular and Other Noncommunicable Diseases within the Context of Public Health Reform in Russia », Moscou, cité dans un *Rapport de 2005 de la Banque mondiale*, Washington, DC.
- Ministère de la Santé et du Développement social (2008), *Kontseptsiya razvitiya zdravookhraneniya v Rossiiskoi Federatsii*, [www.zdravo2020.ru/concept](http://www.zdravo2020.ru/concept).
- OCDE (2005), *Regulatory Policy Review of the Russian Federation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Regards sur l'éducation 2007 : Les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Résultats du PISA 2009 : Tendances dans l'apprentissage*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Labour Market and Social Policy Review of the Russian Federation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *OECD Reviews of Innovation Policy: Russian Federation 2011*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Comment va la vie ? Mesurer le bien-être*, OCDE, Paris.
- Vaziakova, Y., G. Barnard et T. Lysenko (2011), « Progress in Structural Reform in Russia », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, OCDE, Paris.
- Yemtsov, R. (2008), « Through the Looking-Glass: What is behind official data on inequality in Russia over 1992-2003? », document préparé pour la 30<sup>e</sup> Conférence générale de l'Association internationale de recherches sur le revenu et la fortune, [www.iariw.org/papers/2008/yemtsov.pdf](http://www.iariw.org/papers/2008/yemtsov.pdf).

## ANNEXE 1.A1

## Progrès accomplis en matière de réformes structurelles et de conditions-cadre

Cette annexe recense les mesures prises pour donner suite à certaines recommandations formulées dans les précédentes *Études économiques de la Fédération de Russie*. L'évaluation de leur mise en œuvre a été effectuée par le Secrétariat. Ce tableau ne préjuge en rien des recommandations formulées à l'issue d'autres examens actuellement menés dans le cadre du processus d'adhésion à l'OCDE.

Recommandations contenues dans les <i>Études précédentes</i> (année de l' <i>Étude</i> )	Mesure mise en œuvre pour l'essentiel <sup>1</sup>	Mesure en cours	Aucune mesure significative n'a été prise
<b>1. Politiques structurelles relatives aux marchés de produits, du travail et des capitaux</b>			
<b>1.1. Réglementation des marchés de produits</b>			
Développer les infrastructures de transport pour contribuer à lever les obstacles aux échanges intrarégionaux et à élargir les marchés (2009).		X	
Corriger les faiblesses du système fiscal et du régime de financement régional afin de mettre un terme à la dépendance des collectivités locales à l'égard d'un nombre limité d'entreprises locales en matière de recettes (2009).			X
Promouvoir le libre-échange sur le marché intérieur et la libre circulation des travailleurs et des capitaux (1995).		X	
Assouplir la législation sur la garantie de maintien dans les lieux et rapprocher progressivement les loyers contrôlés des niveaux du marché (1995).		X	
<b>1.1.1. Régimes du commerce extérieur et de l'investissement étranger</b>			
Abaisser les obstacles à l'IDE et les droits de douane (2009).		X	
S'acheminer vers un taux de droits de douane uniforme (2009).		X	
Renforcer l'ouverture et la prévisibilité du régime d'investissement étranger (2009).		X	
Assurer des conditions égales de concurrence entre les entreprises nationales et étrangères pour les marchés publics et l'accès aux subventions (2009).		X	
Envisager d'adopter des dispositions visant à encourager les organismes de régulation à utiliser, chaque fois que c'est possible et approprié, des normes et des procédures de certification harmonisées au plan international et à éviter de restreindre inutilement les échanges (2009).		X	
Activer les négociations en vue de l'adhésion de la Russie à l'OMC et à d'autres accords bilatéraux et internationaux (2009).	X		
<b>1.1.2. Réglementation des entreprises</b>			
Supprimer les exemptions en matière de déclaration et de surveillance dont bénéficient actuellement les sociétés d'État à statut spécial (2009).		X	
Réduire l'ingérence politique dans le fonctionnement des entreprises publiques et dans les sociétés du secteur privé (réduire la liste des entreprises et secteurs stratégiques, céder les actions spécifiques que l'État détient dans les entreprises publiques et les sociétés privées, etc.) (2009).		X	

Recommandations contenues dans les <i>Études précédentes</i> (année de l' <i>Étude</i> )	Mesure mise en œuvre pour l'essentiel <sup>1</sup>	Mesure en cours	Aucune mesure significative n'a été prise
Imposer une séparation effective entre les activités professionnelles publiques et privées pour éviter les conflits d'intérêt (2009).		X	
Accroître l'autonomie et la responsabilité des représentants de l'administration et accélérer les nominations d'administrateurs indépendants et responsables aux conseils d'administration des entreprises publiques (2009).		X	
Intensifier la privatisation dès que la gouvernance des entreprises publiques aura été améliorée (2009).		X	
Utiliser d'autres solutions réglementaires que la réglementation contraignante et l'intervention directe (2009).		X	
Réaliser des analyses d'impact de la réglementation pour évaluer les principaux projets de réglementations (2009).		X	
Veiller à une application plus vigoureuse et plus uniforme du droit de la concurrence (2009).		X	
Approfondir la réforme de l'administration publique et simplifier les formalités administratives (2009).		X	
Développer les capacités et les pouvoirs des régulateurs sectoriels (2009).			X
Réduire la pesanteur des procédures d'octroi de licences et d'autres procédures formelles afin de minimiser la possibilité pour les fonctionnaires d'extorquer des pots-de-vin aux entreprises du secteur privé (2009).		X	
Engager des réformes des services judiciaires et civils afin d'améliorer l'équité, la transparence et l'efficacité dans l'administration des réglementations restantes (2009).		X	
Mettre en place un système d'autorisation tacite permettant à l'investisseur d'obtenir automatiquement une autorisation si le service compétent ne lui fait pas connaître sa réponse avant l'expiration du délai légal (2009).			X
Éliminer les réglementations inutiles et réduire l'intervention de l'administration dans les activités des entreprises privées (2006).		X	
Lutter contre la discrimination que subissent les nouvelles entreprises et encourager le développement d'une culture entrepreneuriale par des actions de sensibilisation, l'établissement de réseaux d'information, voire des avantages fiscaux ciblés en faveur des jeunes pousses (1995).		X	
<b>1.1.3. Énergie</b>			
<b>1.1.3.1. Secteur de l'électricité</b>			
Définir des règles de marché transparentes, stables et dûment appliquées (2004).		X	
Réduire la grande marge de manœuvre dont disposent les autorités pour la réglementation de l'électricité (2004).			X
Instituer une autorité de régulation forte et indépendante (2004).		X	
Introduire la concurrence dans ces activités autant que possible, notamment à la production et la vente (2004).	X		
Fixer des tarifs réglementés pour le transport et la distribution, qui sont des monopoles naturels, de façon à encourager l'efficacité, et pas uniquement pour couvrir les coûts (2004).	X		
Relever les tarifs intérieurs moyens de l'électricité et du gaz et réduire les subventions croisées (2002).	X		
<b>1.1.3.2. Secteur du gaz</b>			
Mettre un terme aux subventions implicites qui résultent de la fixation des prix à des niveaux trop faibles pour couvrir les coûts à long terme (2004). Relever les tarifs intérieurs moyens du gaz et réduire les subventions croisées, tout en mettant en place un régime de réglementation clair et dépolitisé (2002).		X	
Séparer plus clairement les fonctions de régulateur et de propriétaire et réduire la présence de l'État en tant que propriétaire dans les secteurs de l'énergie (2004).			X
Mettre en place un régime efficace d'accès des tiers à l'infrastructure du secteur (2004).		X	
Séparer les fonctions de monopole naturel/fourniture d'infrastructure de Gazprom de ses activités potentiellement concurrentielles (2004).		X	

Recommandations contenues dans les <i>Études précédentes</i> (année de l' <i>Étude</i> )	Mesure mise en œuvre pour l'essentiel <sup>1</sup>	Mesure en cours	Aucune mesure significative n'a été prise
Assurer une séparation plus claire des comptes de Gazprom en ce qui concerne la production, le transport et l'acheminement. Accroître la transparence des autres activités de l'entreprise (2004).		X	
Énoncer et mettre en œuvre des règles et des principes clairs régissant l'attribution et l'administration des contingents de gaz vendu à prix réglementé (2004).		X	
Mettre en place un cadre réglementaire équitable, stable, efficace et transparent dans lequel les décisions de réglementation sont prises par une autorité compétente et indépendante et non par un acteur du marché (2004). Réduire au minimum le rôle de Gazprom en tant que régulateur <i>de facto</i> dans le secteur du gaz, en particulier pour ce qui concerne l'affectation des contingents de gaz à prix réglementé et l'accès aux gazoducs (2004).			X
<b>1.1.3.3. Secteur pétrolier</b>			
Veiller à ce que la fiscalité et la réglementation soient conçues de telle sorte que l'exploration et la production réagissent aux fluctuations des prix du pétrole (2009).		X	
Réduire les obstacles à la participation étrangère dans le secteur pétrolier et gazier russe afin de mettre à profit le savoir-faire étranger pour assurer un développement efficace de nouveaux gisements dans les régions difficilement accessibles du pays (2009).		X	
Harmoniser les régimes fiscaux applicables aux secteurs gazier et pétrolier et éliminer les taxes d'exportation (2009).		X	
<b>1.1.4. Politique de la concurrence</b>			
Mettre en place une politique globale de la concurrence afin de mettre au premier plan la question de la concurrence et diffuser une éthique concurrentielle dans les différents niveaux d'administration. Instaurer une politique assurant la prise en compte, par tous les niveaux d'administration et organismes de réglementation économique, de la dimension concurrentielle dans la formulation de leur stratégie (2009).		X	
Appliquer le droit de la concurrence sans dérogations (notamment en faveur des entreprises publiques) (2009).		X	
Renforcer le pouvoir opérationnel du Service fédéral antimonopole afin de permettre un plus grand recours aux inspections et au recueil d'éléments de preuve matériels dans les affaires antitrust (2009).	X		
Mettre en œuvre un programme visant à réduire les infractions à la législation antitrust qui sont le fait des administrations fédérale et locales (2009).		X	
Dans les secteurs de réseau, poursuivre la séparation des segments concurrentiel et monopolistique et supprimer les obstacles à l'entrée (2009).		X	
<b>1.1.5. Participation de l'État dans l'économie</b>			
Améliorer la gouvernance des entreprises d'État, relancer la privatisation, restreindre la liste des entreprises et des secteurs considérés comme stratégiques, et réduire le recours à une réglementation contraignante et à l'intervention directe (2009).		X	
Une fois que le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques aura été amélioré, intensifier le programme de privatisation, surtout dans les secteurs concurrentiels de l'économie (2009).		X	
Supprimer l'utilisation d'actions spécifiques et divulguer les pactes d'actionnaires et les structures financières qui permettent à l'État d'exercer sur une entreprise un contrôle disproportionné par rapport à sa participation au capital (2009).			X
« Dégrouper » les objectifs non commerciaux des entreprises d'État et les rattacher au ministère compétent. Tous les autres objectifs non commerciaux que les entreprises d'État sont tenus de réaliser doivent faire l'objet d'un mandat clair défini par la loi ou la réglementation (2009).			X

Recommandations contenues dans les <i>Études précédentes</i> (année de l' <i>Étude</i> )	Mesure mise en œuvre pour l'essentiel <sup>1</sup>	Mesure en cours	Aucune mesure significative n'a été prise
Améliorer les normes de transparence et de divulgation d'informations dans les entreprises d'État. Supprimer toutes les exemptions, explicites ou implicites, aux diverses lois qui sont accordées aux entreprises d'État, et assujettir ces dernières aux principes ordinaires de comptabilité et de communication financière (2009).		X	
Réduire la liste d'entreprises dont la privatisation nécessite l'approbation du président (2009).		X	
Privatiser rapidement le parc de logements publics (essentiellement des appartements possédés par les communes), éventuellement en les cédant aux locataires lorsque les propriétaires actuels n'ont pas les moyens de les entretenir ; inventer des formes efficaces de propriété de la structure et des parties communes des immeubles collectifs (1995).		X	
<b>1.2. Réglementation bancaire</b>			
Diviser explicitement le secteur bancaire en différentes catégories soumises à différents niveaux de contrôle, de façon à concentrer davantage les rares ressources disponibles sur les plus grands établissements (2009).		X	
Améliorer la structure du secteur bancaire en définissant une stratégie à long terme de privatisation des banques publiques (2009).		X	
Faciliter et encourager la concentration du secteur, en accélérant le redressement des banques en faillite, en facilitant les fusions et en renforçant les exigences minimales de fonds propres (2009).	X		
Faire mieux connaître le régime de garantie des dépôts pour sensibiliser les déposants à ses dispositions (2009).		X	
Améliorer la qualité des contrôles sur place, y compris en accroissant les ressources en termes de dotation de personnel et de formation (2009).		X	
Simplifier davantage les obligations formelles faites aux banques tout en renforçant les évaluations de risques (2009).		X	
Participer activement aux efforts internationaux en vue d'améliorer la réglementation financière (2009).		X	
Étudier les moyens à mettre en œuvre pour que les exigences de fonds propres soient contracycliques, par exemple via des règles de provisionnement dynamique, un relèvement des exigences de fonds propres dans les phases de haute conjoncture et des exigences de fonds propres qui varient selon les banques en fonction de leur contribution au risque systémique (2009).			X
Développer le recours aux simulations de crise, y compris en augmentant les simulations de chocs à l'échelle du système affectant les risques de contrepartie et de marché (2009).		X	
Chercher des moyens plus adaptés de réguler les liquidités et réagir aux pénuries subies par les banques individuelles. Imposer aux banques de préparer des évaluations périodiques de leurs liquidités en vue de leur examen par la BCR, cette dernière leur donnant des conseils individualisés à cet égard (2009).		X	
Modifier l'article 837 du Code civil permettant les retraits à vue sur les comptes à terme des ménages (2009).			X
Élargir l'utilisation des normes IFRS de communication financière, y compris au secteur non bancaire (2009).		X	
Mettre au point un régime de faillite personnelle (2009).		X	
<b>1.3. Politique de l'emploi et politique sociale</b>			
Relever progressivement l'âge de la retraite (1995) ; harmoniser l'âge normal de la retraite des hommes et des femmes, et relever l'âge de la retraite parallèlement à l'augmentation de la longévité (2009).			X
Engager des réformes visant à offrir une protection sociale plus efficace, ciblée et financièrement viable aux catégories les plus vulnérables de la population (2006).		X	

Recommandations contenues dans les <i>Études précédentes</i> (année de l' <i>Étude</i> )	Mesure mise en œuvre pour l'essentiel <sup>1</sup>	Mesure en cours	Aucune mesure significative n'a été prise
<b>1.4. Santé</b>			
Renforcer les soins primaires et réduire le recours jusqu'à présent excessif aux soins tertiaires (2006).		X	
Adopter des mécanismes de financement encourageant des choix thérapeutiques ayant un meilleur rapport coût-efficacité (2006).		X	
Tout en augmentant les dépenses publiques de santé, revoir la liste des garanties de soin afin de faire coïncider les engagements formels avec les ressources disponibles, en abandonnant les prestations prises en charge qui engendrent des incitations négatives ou qui risquent de s'avérer impossibles à financer (2006).			X
Créer des mécanismes qui permettent aux citoyens d'exercer un recours, pour un coût raisonnable, si les engagements inhérents aux nouvelles garanties de soin ne sont pas respectés (2006).		X	
Mettre en place un cadre approprié et des procédures transparentes pour la révision périodique des garanties de soin en fonction des évolutions médicales, technologiques et économiques (2006).			X
Mettre un terme au double circuit de financement, par le budget et par l'assurance-maladie, du système de santé et faire en sorte que l'essentiel des dépenses médicales soient désormais effectuées par l'intermédiaire de l'assurance-maladie, en transférant si nécessaire la majorité des ressources budgétaires aux caisses territoriales (2006).		X	
Créer des mécanismes permettant d'aider les patients à évaluer les performances des différents assureurs maladie et à faire eux-mêmes un choix parmi ces derniers (2006).		X	
Encadrer plus strictement les activités des assureurs maladie en obligeant ceux-ci à jouer un rôle plus actif dans le système et en leur donnant simultanément plus de liberté pour favoriser la concurrence. Il est indispensable que les assureurs assument pleinement leur fonction de prise en charge des risques (2006).		X	
Encourager les expériences pilotes menées par les régions dans le cadre de la réforme de l'assurance-maladie, y compris, le cas échéant, la mise en place de systèmes de financement à payeur unique (2006).			X
Accroître l'investissement dans les soins primaires pour engager un effort coordonné et de longue haleine en vue de renforcer la formation des médecins généralistes et de créer les conditions propices à l'offre de soins primaires intégrés (2006).		X	
Abandonner les méthodes de financement des établissements de santé qui sont fondées sur le remboursement des dépenses ou sur des critères de capacité au profit de méthodes plus efficaces telles que la négociation d'accords sur les prix et les volumes (2006).		X	
Supprimer la distinction entre soins hospitaliers et soins externes pour l'accès gratuit aux médicaments et revoir les modalités de cette prise en charge, en mettant l'accent sur l'efficacité prouvée, la sécurité et le coût – et plus particulièrement sur la valeur ajoutée des molécules nouvelles ou des produits très coûteux. L'introduction d'un système de participation directe des patients aux coûts des médicaments, moyennant différents taux de contribution, pourrait être envisageable (2006).			X
Consacrer des ressources supplémentaires à la prévention, par exemple en relançant les programmes de vaccination qui ont été abandonnés ou négligés (1995).	X		
<b>1.5. Innovation</b>			
Veiller à ce que les dispositifs de promotion de l'innovation, comme les techno-parcs et les zones économiques spéciales, aient une portée limitée, soient ciblés avec beaucoup de soin et fassent l'objet d'évaluations rigoureuses, dans un souci d'éviter les dépenses en pure perte et de limiter les distorsions du marché (2006).	X		
Multiplier, pour les universités et les instituts, les possibilités de commercialisation des résultats de leur recherche, grâce à la création de bureaux de transfert technologique et/ou d'entreprises par essaimage (2006).		X	

Recommandations contenues dans les <i>Études précédentes</i> (année de l' <i>Étude</i> )	Mesure mise en œuvre pour l'essentiel <sup>1</sup>	Mesure en cours	Aucune mesure significative n'a été prise
Alourdir les amendes en cas de violation des droits de propriété intellectuelle et réduire les possibilités d'utilisation de brevets « d'imitation » (2006).		X	
Recourir davantage au financement par projets – au lieu du financement institutionnel – pour la recherche menée sur fonds publics (2006).	X		
Renforcer l'indépendance et les responsabilités financières des gestionnaires des établissements publics de R-D (2006).			X
Veiller à l'implication de la communauté scientifique, des milieux d'affaires et d'organismes de la société civile dans la détermination des priorités de l'État en matière de financement de la R-D (2006).		X	
Instaurer des mécanismes de rémunération au mérite et d'avancement plus rapide (2006).		X	
Diminuer le nombre de bénéficiaires directs de crédits budgétaires fédéraux de R-D (2006).			X
Faciliter les échanges d'information et autres contacts entre les organismes de R-D et les milieux d'affaires (2006).			X
Augmenter la part des fonds publics de recherche alloués aux universités, tout en les incitant davantage, financièrement, à renforcer leurs liens avec d'autres organismes publics de R-D et les entreprises privées (2006).	X		
Autoriser toutes les entreprises, et pas seulement celles des zones économiques spéciales, à amortir leurs dépenses de R-D de façon accélérée (2006).	X		
Veiller à ce que les incitations fiscales visant la R-D du secteur privé soient simples, universelles et favorables à des activités précises plutôt qu'à des catégories particulières d'entreprises (2006).		X	
Sauf dans le cas des jeunes pousses et des petites entreprises, faire en sorte que ces incitations reposent sur des allègements fiscaux plutôt que sur des subventions (2006).			X
Faciliter l'essor du capital-risque privé grâce à des réformes destinées à créer un cadre législatif et fiscal plus séduisant pour les sociétés de capital-risque (2006).			X
Mettre en place une surveillance régulière, rigoureuse et externe des coûts et avantages des technopoles, zones économiques spéciales et autres initiatives du même ordre, en insistant tout particulièrement sur leurs effets d'entraînement (2006).		X	
Veiller à la transparence des procédures de sélection applicables à tout programme de soutien direct des jeunes pousses et des petites entreprises, et à les faire notamment bénéficier des compétences d'entrepreneurs, du secteur des sciences appliquées et d'investisseurs privés (2006).		X	
<b>1.6. Petites entreprises et entrepreneuriat</b>			
En ce qui concerne la délivrance de licences, la certification et les inspections, clarifier les droits et obligations des petites entreprises (2002).		X	
Promouvoir et maintenir des organismes de soutien auprès desquels les entrepreneurs peuvent aisément obtenir des informations sur leurs divers droits et obligations, bénéficier de services de conseil et faire valoir leurs intérêts collectifs (2002).	X		
<b>1.7. Agriculture</b>			
Créer un marché efficient des terres agricoles (2006).		X	
Rationaliser les aides publiques à l'agriculture (2006).		X	
Rendre les marchés du crédit-bail et du matériel plus concurrentiels (2006).			X
<b>1.8. Environnement</b>			
Mettre en place des systèmes de taxes ou de plafonnement et d'échange pour les émissions de carbone et d'autres polluants (2009).			X
Développer l'utilisation d'instruments budgétaires pour améliorer les perspectives environnementales (2009).		X	
<b>1.9. Politique fiscale</b>			
Établir un lien plus étroit entre l'imposition des activités d'extraction des ressources naturelles non renouvelables et les rentes économiques, en appliquant par exemple la taxe sur l'extraction des produits minéraux projet par projet afin de tenir compte de la structure des coûts dans chaque domaine (2009).		X	

Recommandations contenues dans les <i>Études précédentes</i> (année de l' <i>Étude</i> )	Mesure mise en œuvre pour l'essentiel <sup>1</sup>	Mesure en cours	Aucune mesure significative n'a été prise
Procéder à un rééquilibrage de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, rendant ce dernier un peu plus progressif afin d'améliorer à la fois l'efficacité économique et l'équité (2009).			X
Examiner la possibilité d'un plus large recours aux impôts sur la propriété tout en réduisant encore progressivement les impôts sur les bénéfices des sociétés et, si possible, les cotisations de sécurité sociale (2009).		X	
Explorer les moyens de réduire le coin fiscal relativement élevé (2009).		X	
Taxer et épargner une forte proportion de la rente pure liée aux gains exceptionnels pour préserver l'économie non pétrolière des fluctuations des prix du pétrole (2009).		X	
Améliorer l'administration de la TVA (en particulier pour remédier au problème de la lenteur des remboursements), mais éviter d'abaisser les taux moyens de TVA. Une harmonisation des taux actuels de TVA (taux normal et taux minoré) ne devra avoir aucune incidence négative sur les recettes fiscales (2009).	X		
Adopter un code fiscal qui viserait une simplification et une stabilisation du nombre des impôts et de leurs taux (1997).	X		
<b>2. Gouvernance publique</b>			
Engager une réforme administrative visant à diminuer le risque de corruption en réduisant au minimum l'incertitude et la prise de décision subjective au sein de l'administration publique (2009).		X	
Aller de l'avant dans les réformes qui visent à renforcer l'état de droit, en particulier celles qui ont pour but de (2006) :		X	
– protéger les tribunaux contre les pressions extérieures,		X	
– faire en sorte que les organismes chargés de l'application des lois opèrent dans une plus grande transparence et rendent davantage de comptes,		X	
– garantir que les institutions publiques se soumettent aux décisions des tribunaux.		X	
Adopter une loi sur la liberté de l'information et d'autres mesures instaurant la transparence dans les organismes publics (2006).		X	
Faire en sorte que l'adoption des normes de qualité des services publics et des règlements administratifs qui s'y rapportent soit placée sous le signe de l'ouverture et de la concertation et aboutisse à des documents qui soient clairs et accessibles pour le citoyen ordinaire (2006).		X	
Mettre en place des mécanismes extrajudiciaires efficaces, notamment des voies de recours administratif et un médiateur (ou une institution similaire), au profit des personnes physiques et des personnes morales contestant un acte administratif (2006).		X	
Élargir l'éventail des possibilités d'utilisation des TIC dans les relations entre les fonctionnaires et les administrés (particuliers ou entreprises), surtout dans des domaines comme la délivrance d'autorisations ou la passation des marchés publics (2006).	X		
Renforcer les lois anticorruption en les alignant sur les normes internationales (2006).		X	
Nettement dissocier les missions de l'État actionnaire de ses autres missions, notamment de réglementation et de politique industrielle (2006).			X
Accroître le contrôle parlementaire sur l'exécutif (2006).			X
Renforcer la gouvernance des entreprises qui sont sous contrôle public, tout particulièrement pour ce qui concerne la transparence, et établir une séparation plus claire entre le rôle de l'État en tant qu'actionnaire et ses fonctions de régulateur, dans les secteurs où il exerce les deux (2006).		X	
Accroître la transparence des institutions d'État (2006).		X	
Renforcer les institutions de la société civile (2006).			X
Procéder à une revalorisation substantielle des traitements des fonctionnaires importants et établir une menace crédible de révocation immédiate en cas d'abus de pouvoir (2002).		X	

Recommandations contenues dans les <i>Études précédentes</i> (année de l' <i>Étude</i> )	Mesure mise en œuvre pour l'essentiel <sup>1</sup>	Mesure en cours	Aucune mesure significative n'a été prise
Élaborer un concept juridique clair de l'insolvabilité et de la faillite d'une administration infranationale qui inclurait (2000) : <ul style="list-style-type: none"> <li>– la mise en place d'une administration temporaire par un niveau supérieur d'administration en cas d'insolvabilité,</li> <li>– le lancement d'une enquête judiciaire détaillée visant à mettre en évidence les responsabilités individuelles en cas de gestion budgétaire inadaptée,</li> <li>– l'amélioration et une plus grande transparence des méthodes comptables, prenant mieux en compte les divers fonds et comptes extrabudgétaires au niveau infranational.</li> </ul>			X
Définir clairement les responsabilités en matière de prestation de services entre les divers échelons de l'administration, mais veiller à ce que les administrations infranationales puissent s'acquitter de leur obligation de service public selon les modalités les mieux adaptées aux circonstances locales (1995).	X		
<b>3. Cadre macroéconomique</b>			
<b>3.1. Politique monétaire</b>			
Renforcer l'engagement à l'égard de la stabilité des prix en tant qu'objectif essentiel de la politique monétaire, en modifiant le mandat confié à la Banque centrale de Russie (BCR) tel qu'il est énoncé dans la Loi sur la Banque centrale (2009).			X
Accroître progressivement la flexibilité du régime de change (2009).		X	
Donner peu à peu davantage de consistance aux objectifs d'inflation de la BCR (2009).		X	
Redoubler d'efforts pour consolider le socle institutionnel de la politique monétaire, en améliorant la politique de communication de la BCR (2009).	X		
<b>3.2. Politique budgétaire</b>			
Définir un objectif d'équilibre budgétaire à moyen terme, fondé sur une évaluation de l'orientation budgétaire hors recettes pétrolières et élaboré dans une optique de viabilité à long terme (2006).		X	
Réviser le Code budgétaire pour conforter l'autonomie des administrations infranationales pour les dépenses financées sur leur budget (2002).			X
<b>3.2.1. Fonds de stabilisation</b>			
Établir une distinction entre deux objectifs pour les réserves budgétaires accumulées : une partie devra être considérée comme un mécanisme de protection contre la volatilité des cours du pétrole, l'autre devra être utilisée pour générer des produits de placement. Les rendements dégagés par les fonds destinés à des placements rémunérateurs pourraient être utilisés pour couvrir des déficits structurels (2006). Diviser le Fonds en deux parties obéissant à des stratégies d'investissement distinctes : placement dans des actifs liquides et sûrs pour la partie « assurance budgétaire » du Fonds, et placement dans un éventail plus large d'instruments pour la partie destinée à générer des revenus (2006).	X		
Adapter les principes régissant actuellement l'accumulation de réserves budgétaires dans le Fonds de stabilisation au nouvel environnement caractérisé par des prix du pétrole élevés (2006). Relever le niveau de la réserve minimale du Fonds de stabilisation afin de le faire coïncider avec l'impact potentiel d'une chute brutale des prix des matières premières (2006).		X	
Élargir la base alimentant le Fonds de stabilisation pour y inclure les droits à l'exportation sur les produits pétroliers et le gaz naturel (2006).	X		
Faire en sorte que les actifs accumulés ne soient pas consacrés à des dépenses procycliques et définir des règles de dépenses pour utiliser une partie de ces réserves en cas de retournement de conjoncture à la baisse (2006).		X	
Développer progressivement la diversification dans des actifs plus risqués, de manière à éviter toute erreur de gestion et à permettre la constitution de capacités (2006).	X		

1. Mesure prise et qui répond pour l'essentiel à la recommandation.



## Chapitre 2

# Améliorer l'environnement des entreprises

*Bien que les autorités s'emploient depuis plusieurs années à améliorer l'environnement des entreprises, de nombreux indicateurs révèlent que celui-ci laisse encore sérieusement à désirer dans des comparaisons internationales, sans qu'aucune tendance claire ne se dégage. Cette situation freine la modernisation et la diversification de l'économie de diverses manières, notamment par une concurrence moins intense, un développement financier plus lent et des échanges et investissements internationaux plus limités que ce ne pourrait être le cas autrement. Afin d'améliorer de façon décisive l'environnement des entreprises, un certain nombre de mesures vont devoir être prises pour lutter contre la corruption, renforcer l'état de droit, réduire le rôle de l'État dans l'économie, alléger les charges administratives qui pèsent sur les entreprises, veiller au respect du droit de la concurrence et libéraliser les régimes en matière d'échanges et d'investissement.*

L'environnement peu favorable aux entreprises constitue un handicap flagrant et persistant pour le fonctionnement de l'économie russe. Cette situation a de sérieuses conséquences dans de nombreux domaines : barrières à l'entrée qui réduisent les pressions concurrentielles sur les entreprises, manque d'innovation, recours plus intense à l'extraction des ressources naturelles que ce ne serait le cas autrement et convergence plus lente vers les niveaux de vie des pays avancés. Bien que des progrès sensibles aient incontestablement été accomplis sur plusieurs fronts, l'environnement des entreprises est l'un des domaines où l'écart entre la Russie et la plupart des économies de l'OCDE est encore très marqué, ce qui empêche la Russie de devenir l'économie moderne, diversifiée et innovante qu'elle aspire à être.

Nul ne conteste les carences de l'environnement des entreprises, qui sont loin d'être un phénomène nouveau. Elles ont été soulignées régulièrement dans les précédentes *Études économiques de l'OCDE* consacrées à la Russie, qui ont toutes mis l'accent sur divers aspects du problème, et elles occupent aussi une place importante dans les évaluations et recommandations figurant dans d'autres *Études de l'OCDE*, comme l'*Examen de la réforme de la réglementation* entrepris en 2005 (OCDE, 2005) et l'*Examen de la politique d'innovation* publié en 2011 (OCDE, 2011). La question a également été évoquée par de multiples commentateurs internationaux et nationaux, y compris les plus hautes personnalités politiques russes. Le président Medvedev a souligné en particulier la nécessité d'améliorer le climat de l'investissement. S'adressant à la Commission pour la modernisation et le développement technologique de l'économie russe en mars 2011, il a jugé « très défavorable » le climat de l'investissement, déclarant que « les personnes qui estiment pouvoir mener avec succès et en toute sécurité une activité entrepreneuriale en Russie ne sont pas aussi nombreuses que nous le souhaiterions. Relativement peu de chefs d'entreprise le pensent. Cette situation ne peut plus durer ». Le Premier ministre Poutine a lui aussi fait valoir qu'il fallait améliorer le climat de l'investissement, déclarant devant un forum d'entreprises en mai 2011 que si la Russie veut atteindre l'objectif que le gouvernement s'est fixé, à savoir devenir l'une des cinq premières économies du monde d'ici 10 ans, c'est à l'entreprise privée qu'il appartiendra de jouer le rôle moteur, l'État devant quant à lui veiller à créer un environnement propice à l'investissement.

Dans sa plus large acception, l'environnement des entreprises recouvre un très grand nombre de facteurs, comme la dotation en ressources naturelles, le niveau du capital humain, les infrastructures, les charges fiscales, la taille des marchés intérieurs, la distance par rapport aux marchés extérieurs, les charges administratives, l'efficacité de l'administration civile, l'incidence de la corruption et l'état de droit. Les facteurs qui déterminent l'attrait d'un environnement donné pour les entreprises peuvent avoir un caractère « quantitatif » ou « qualitatif ». Les facteurs quantitatifs sont ceux qui, dans une optique à court terme au moins, peuvent être considérés comme exogènes : taille du marché, éloignement, dotation en ressources naturelles, niveau du capital humain et infrastructures. Les facteurs qualitatifs se rapportent généralement aux institutions qui peuvent opposer des obstacles à l'activité entrepreneuriale, comme la réglementation, la

corruption et l'administration publique. À des degrés divers suivant les régions, beaucoup de facteurs quantitatifs sont relativement favorables en Russie : le pays dispose de ressources abondantes, d'une population relativement instruite et d'un vaste marché intérieur. Il n'en reste pas moins que certaines régions n'ont guère de ressources naturelles, et que nombre d'entre elles sont excentrées et ont un marché local de petite taille. La distribution de l'investissement direct étranger (IDE) en Russie reflète dans une large mesure celle des facteurs quantitatifs entre les régions : les entrées d'IDE par habitant les plus élevées ont lieu dans les régions riches en pétrole, tandis que la proximité du vaste marché moscovite et des pays d'Europe occidentale revêt également une grande importance.

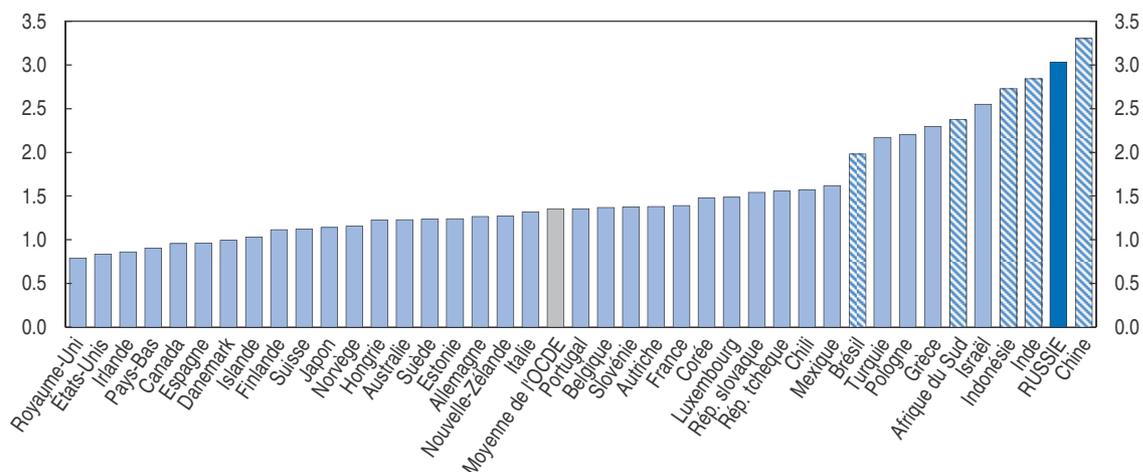
Il est donc incontestable que les facteurs quantitatifs jouent un grand rôle et que certains d'entre eux peuvent et doivent être améliorés, mais il s'agit d'une entreprise de longue haleine qui implique notamment des réformes de l'enseignement, des investissements publics et des partenariats public-privé axés sur le développement et la modernisation des infrastructures. Le présent chapitre met l'accent sur les facteurs qualitatifs, sur lesquels il est le plus possible d'agir à court terme pour améliorer l'environnement des entreprises. Déjà, l'expérience de certaines régions (Kalouga, par exemple) donne à penser que des résultats considérables en termes d'investissement et de croissance peuvent être atteints même si les facteurs quantitatifs ne sont pas particulièrement favorables. Par ailleurs, bien que le régime fiscal constitue un aspect important de l'environnement des entreprises en général, il ne sera pas abordé ici, car les charges fiscales pesant sur les entreprises russes sont modérées dans l'ensemble et ne figurent pas parmi les principaux problèmes cités par les entreprises, à l'exception des compagnies pétrolières<sup>1</sup>. La question de la mise en place d'une fiscalité plus propice à la croissance a été examinée dans la précédente *Étude économique de l'OCDE* (OCDE, 2009).

### **L'environnement des entreprises est nettement moins favorable en Russie que dans la plupart des pays de l'OCDE**

Le retard que la Russie accuse par rapport aux autres pays sur le plan de l'environnement des entreprises, ainsi que les domaines dans lesquels elle présente des faiblesses particulières, peuvent être discernés au moyen d'un certain nombre d'indicateurs quantitatifs. L'un des principaux aspects de l'environnement des entreprises, qui influe sur le fonctionnement de l'économie tout entière, est la mesure dans laquelle il facilite la concurrence. Les indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE, qui reflètent la mesure dans laquelle la configuration des politiques favorise la concurrence sur les marchés de biens et de services où celle-ci est viable, donnent à penser que lesdites politiques sont encore relativement anticoncurrentielles en Russie. En 2008, la RMP était plus restrictive en Russie que dans aucune économie de l'OCDE et que dans aucun autre pays pour lesquels ces indicateurs ont été calculés, à l'exception de la Chine (graphique 2.1).

En particulier, les indicateurs de RMP révèlent que la présence de l'État dans l'économie est plus prononcée en Russie que dans aucun pays de l'OCDE (graphique 2.2). Le degré de contrôle étatique direct d'entreprises industrielles ou commerciales en 2008 était plus élevé que dans les pays membres de l'OCDE sauf deux, tandis que les entreprises d'État exerçaient leurs activités dans un plus grand nombre de branches que dans aucune économie de l'OCDE à l'exception de la Pologne, et que seule la Turquie se caractérisait par une plus forte présence de l'État dans les industries de réseau. Une proportion

Graphique 2.1. **Indicateur global de réglementation des marchés de produits**  
2008, indice variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)



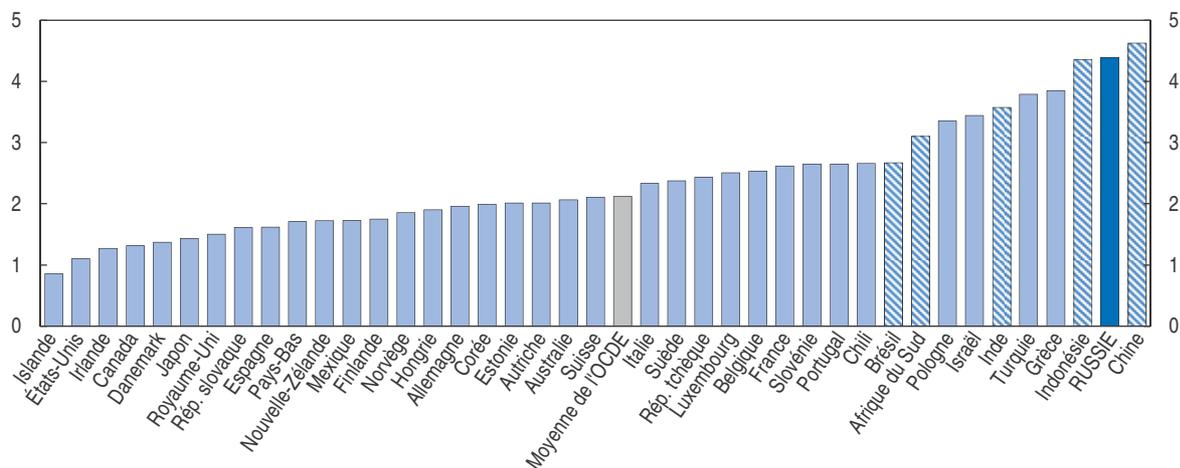
Source : Base de données des Indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539460>

exceptionnellement élevée de l'emploi total, à savoir 17 % environ en 2007, est représentée par des entreprises appartenant intégralement ou partiellement à l'État, et de nombreuses entreprises contrôlées par l'État (Sberbank, Gazprom, par exemple) occupent une position dominante dans leur branche. Par ailleurs, un certain nombre de conglomérats publics, dans les domaines de la construction aéronautique et de la construction navale notamment, ont été constitués par le regroupement d'anciennes entreprises d'État, tandis que plusieurs sociétés d'État ont été dotées à leur création d'un statut juridique spécial qui les exempte de certaines des dispositions de la législation sur la concurrence et les faillites et les soustrait au contrôle effectif de la Cour des comptes.

Graphique 2.2. **Indicateur de réglementation des marchés de produits : contrôle étatique**

2008, indice variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)



Source : Base de données des Indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539479>

Les obstacles administratifs au développement de nouvelles entreprises sont relativement élevés en Russie. Si celle-ci se situe aux alentours ou au-dessus de la moyenne de l'OCDE pour ce qui est de certains indicateurs de niveau inférieur dans le domaine des obstacles à l'entrepreneuriat, les obstacles juridiques à la concurrence y sont importants dans un large éventail de branches et les charges administratives sur la création d'entreprises y sont plus lourdes que dans la grande majorité des pays de l'OCDE (graphique 2.3).

Les résultats de l'analyse de la RMP réalisée en 2008 sont également confirmés par des évaluations plus récentes de l'environnement des entreprises en Russie. Le ministère du Développement économique a indiqué en juin 2011 que les obstacles administratifs étaient le facteur le plus souvent cité (26 % des réponses) par les entreprises russes et étrangères lorsqu'il leur était demandé d'indiquer leur principal motif d'insatisfaction. D'après les *Enterprise Surveys* de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2010), les dirigeants d'entreprises russes passent plus de temps à s'occuper de la réglementation publique (22 % de leur temps) que ceux de l'ensemble des autres pays d'Europe orientale et d'Asie centrale sauf un. Pour ce qui est du nombre de jours passés à obtenir des permis, la Russie obtient des résultats à peine plus satisfaisants, se classant au 23<sup>e</sup> rang parmi le même groupe de 29 pays. Dans le classement au regard de l'*Indice de compétitivité globale* du Forum économique mondial, elle se situe dans le décile inférieur en ce qui concerne le poids de la réglementation publique et au 115<sup>e</sup> rang sur 139 pour ce qui est de la possibilité d'utiliser le système judiciaire pour contester des réglementations. D'après les indicateurs *Doing Business* établis par la Banque mondiale, les entreprises russes sont encore soumises à de lourdes charges administratives : par exemple, la Russie se situe au 108<sup>e</sup> rang sur 183 pays en ce qui concerne le temps, les dépenses, les formalités et le capital d'apport minimum nécessaires pour créer une entreprise (Banque mondiale, 2011a). S'agissant de l'obtention d'un permis de construire, elle se classe bonne dernière dans l'édition 2011 de *Doing Business*.

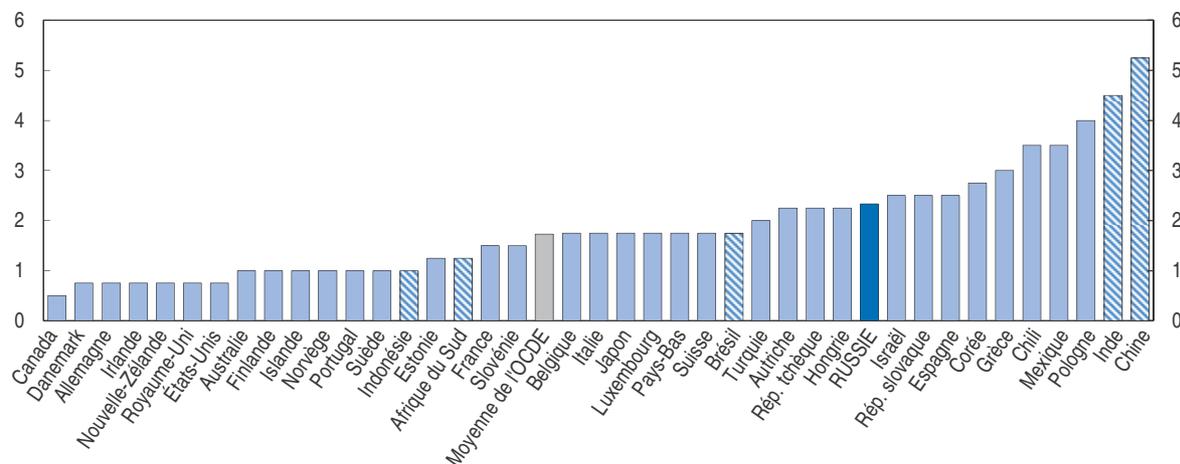
Si l'on procède à des comparaisons au moyen d'indicateurs quantitatifs, la politique de la concurrence semble également manquer de vigueur en Russie. Dans le *Global Competitiveness Report* du Forum économique mondial (2010), la politique de la concurrence de la Russie est moins bien notée que celle des pays de l'OCDE à l'exception du Mexique, en termes de promotion de la concurrence (graphique 2.4). Les marchés semblent toujours dominés par des entreprises qui appartiennent à l'État ou sont soutenues par lui d'une manière ou d'une autre, et ce sont des organismes publics et des agents de la fonction publique qui commettent la moitié des infractions au droit de la concurrence confirmées chaque année par le Service fédéral antimonopole (2010).

Le régime commercial relativement restrictif de la Russie est un autre facteur qui limite les pressions de la concurrence sur les entreprises en place. Selon des données provenant de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), parmi les économies de l'OCDE, seul le Mexique pratique des droits d'importation moyens, pondérés par les échanges, plus élevés que la Russie, et celle-ci a un *Indice de compétitivité globale* plus défavorable qu'aucun pays de l'OCDE en ce qui concerne la prévalence des obstacles aux échanges (se plaçant au 133<sup>e</sup> rang sur 139 en 2010 ; Forum économique mondial, 2010) et le poids des procédures douanières (132<sup>e</sup> rang) (graphique 2.5). D'après l'*Indice global de restriction des échanges* de la Banque mondiale (Kee, Nicita et Olarreaga, 2009), qui tient compte des barrières à la fois tarifaires et non tarifaires, le régime commercial de la Russie est plus restrictif que celui des pays de l'OCDE à l'exception du Mexique. De même, elle est

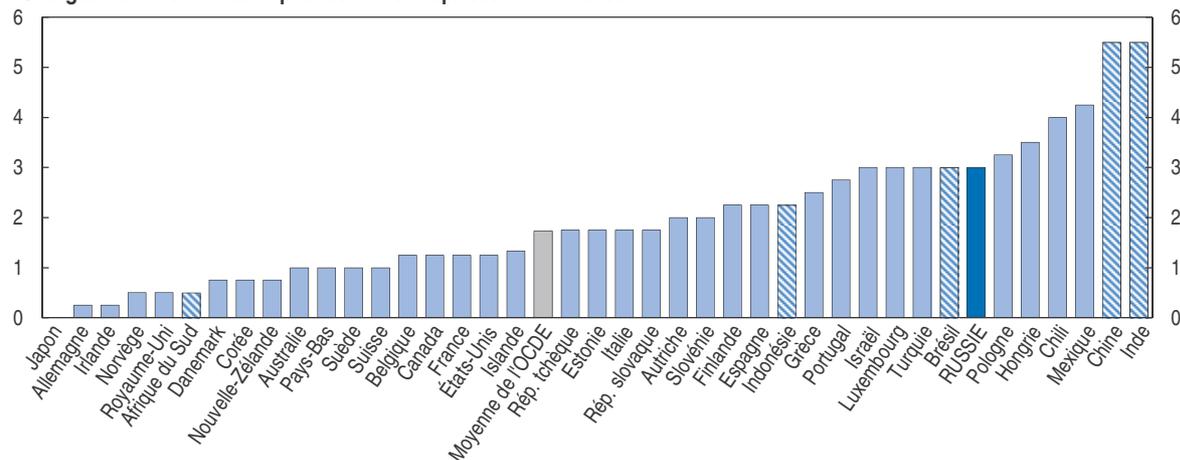
### Graphique 2.3. Indicateur de réglementation des marchés de produits : obstacles à l'entrepreneuriat

2008, indice variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)

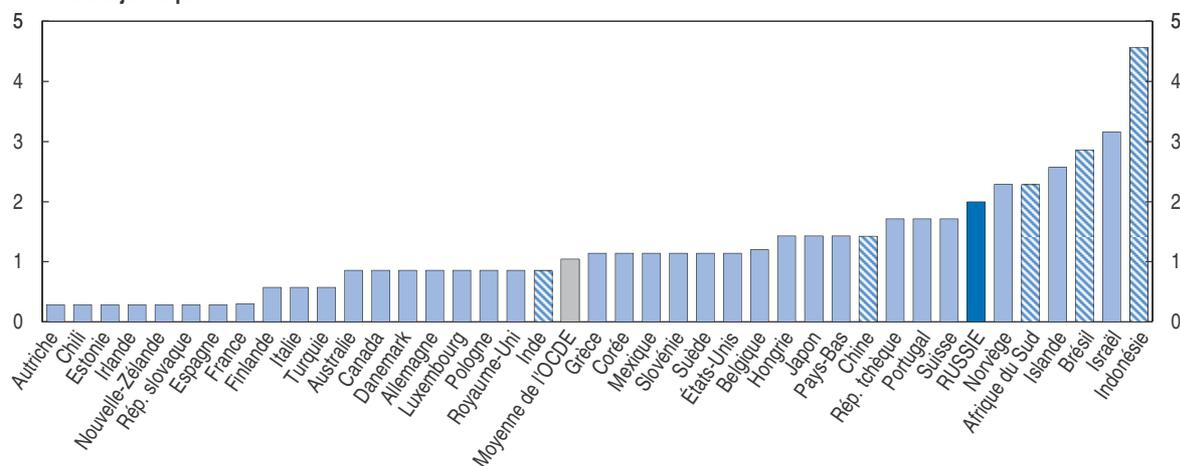
#### A. Charges administratives imposées aux sociétés



#### B. Charges administratives imposées aux entreprises individuelles



#### C. Obstacles juridiques

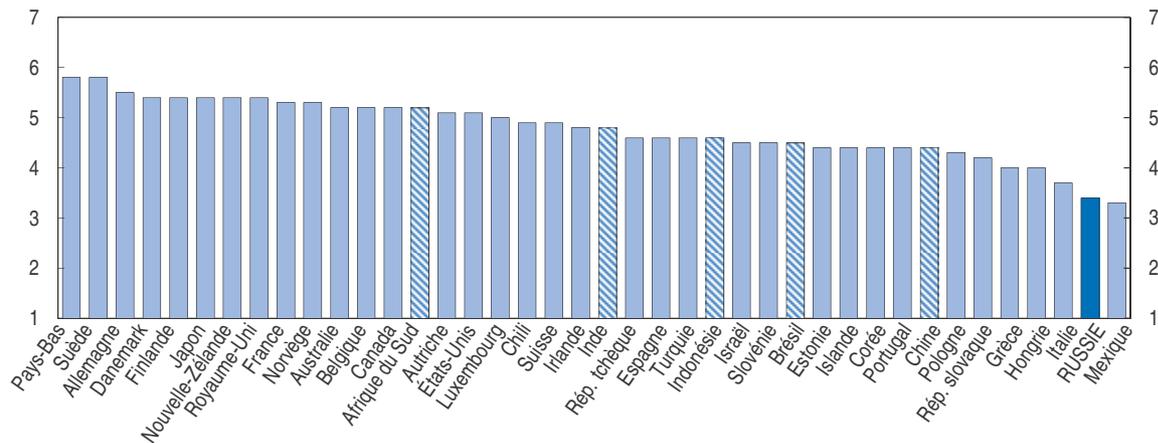


Source : Base de données des Indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539498>

Graphique 2.4. **Efficacité de la politique de la concurrence**

2009-10, indice (échelle de 1 à 7)



Note : Les résultats indiqués reposent sur les réponses apportées à la question suivante : « Dans quelle mesure la politique de la concurrence favorise-t-elle la concurrence dans votre pays ? [1 = ne favorise pas la concurrence ; 7 = favorise efficacement la concurrence] ».

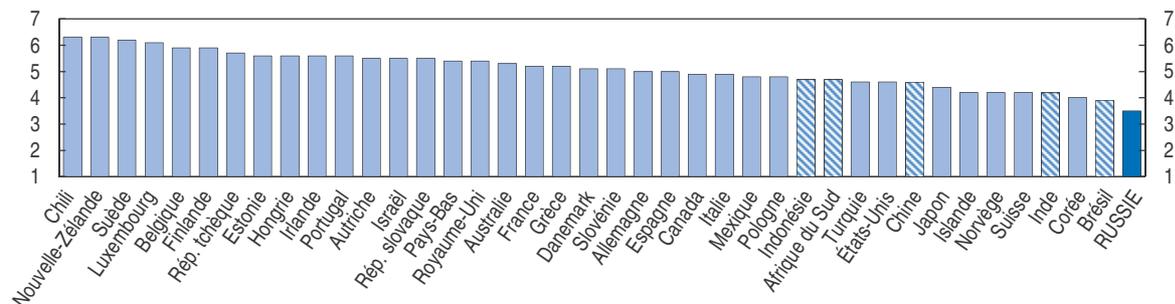
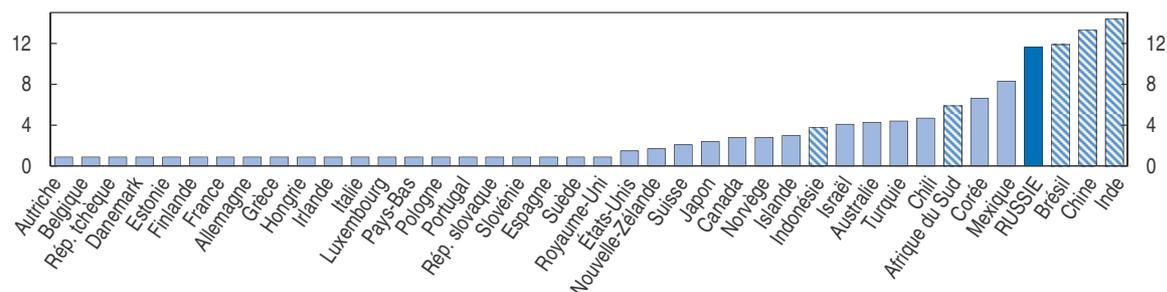
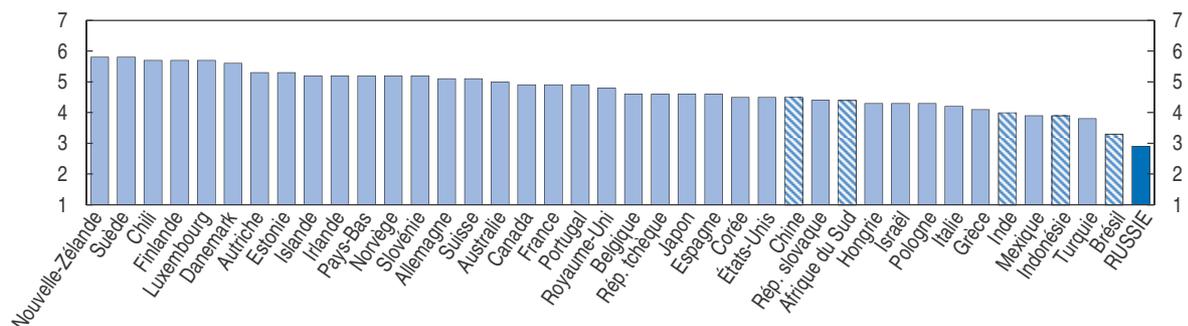
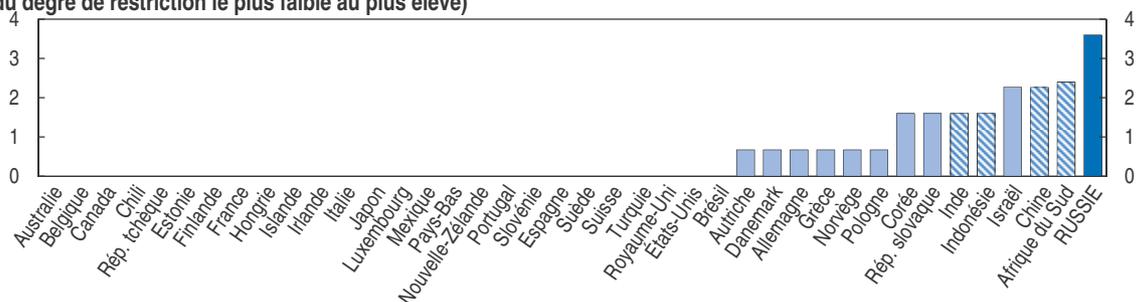
Source : Forum économique mondial, *Executive Opinion Survey*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539517>

classée au-dessus de la Chine ou de l'Inde, et juste en-dessous du Brésil, soit au 96<sup>e</sup> rang sur 125 pays, dans l'édition 2010 du *Global Enabling Trade Report*. Selon l'indicateur de niveau inférieur de RMP établi par l'OCDE qui mesure les obstacles non tarifaires au commerce international imputables au manque d'harmonisation internationale des normes et d'accords de reconnaissance mutuelle, le régime de la Russie est plus restrictif que celui d'aucun pays de l'OCDE (OCDE, 2009, annexe 5.A1).

La Russie obtient aussi de mauvais résultats en ce qui concerne le climat de l'investissement direct étranger (IDE). Cela tient en partie à la médiocrité du climat de l'investissement en général, comme on l'a vu plus haut. Par ailleurs, l'indicateur de RMP relatif aux obstacles à l'IDE révèle que la Russie a un régime plus restrictif que l'ensemble des pays de l'OCDE sauf quatre en ce qui concerne les obstacles aux prises de participation étrangères (graphique 2.6). De même, d'après l'*Indice de compétitivité globale* du Forum économique mondial, la Russie se situe en fin de classement pour ce qui est de l'impact des règles relatives à l'IDE sur les entreprises, au 127<sup>e</sup> rang sur 139 (Forum économique mondial, 2010). Du fait de son régime relativement restrictif en matière d'IDE, le niveau des participations étrangères dans des entreprises est plus faible en Russie que dans la quasi-totalité des autres économies d'Europe orientale ou d'Asie centrale (Banque mondiale, *Enterprise Surveys 2010*) et que dans aucun pays de l'OCDE ou pays bénéficiant de l'engagement renforcé (Forum économique mondial, 2010).

Le climat de l'investissement direct étranger varie aussi de façon sensible suivant les régions, certaines administrations régionales s'efforçant beaucoup plus que d'autres d'attirer des investissements étrangers. D'après un rapport de KPMG et du groupe RSPP représentant les intérêts des entreprises russes (KPMG et RSPP, 2010), les investisseurs étrangers sont attirés à des degrés très variables dans 12 régions. Selon ce rapport, les différents organismes publics des régions manquent de cohésion, les autorités fédérales devraient jouer un rôle d'encadrement et non un rôle actif pour attirer les investissements directs étrangers dans les régions, et les régions qui accusent un retard ont beaucoup à

Graphique 2.5. **Obstacles aux importations****A. Facilité de surmonter les obstacles aux échanges, 2009-10, indice (échelle de 1 à 7)<sup>1</sup>****B. Moyenne des taux de droits pondérés en fonction des échanges, 2009, %****C. Efficacité des procédures douanières, 2009-10, indice (échelle de 1 à 7)<sup>2</sup>****D. Indicateur de RMP de l'OCDE : Obstacles réglementaires, indice variant sur une échelle de 0 à 6 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)**

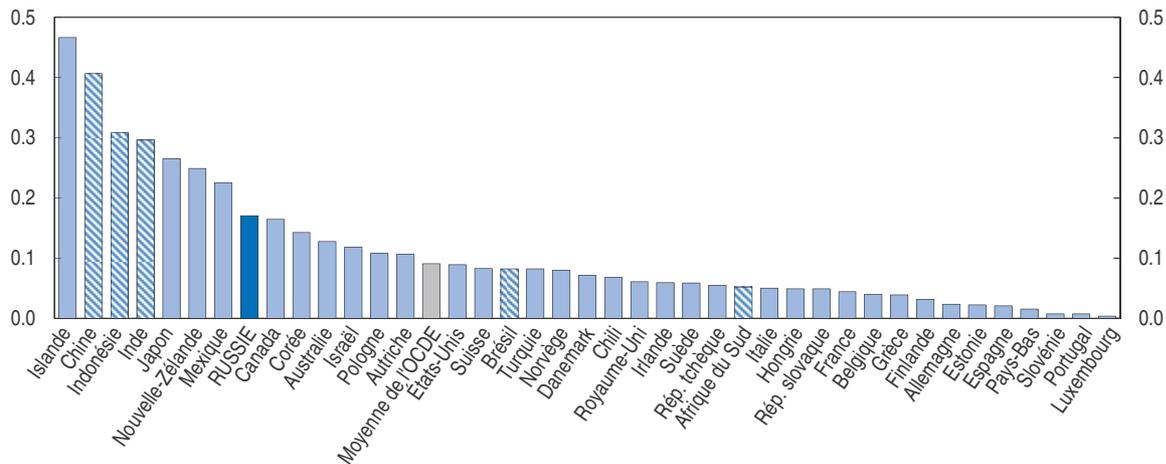
1. Les résultats indiqués reposent sur les réponses apportées à la question suivante : « Dans quelle mesure les obstacles tarifaires et non tarifaires limitent-ils la concurrence des biens importés sur votre marché intérieur ? [1 = la limitent fortement ; 7 = ne la limitent pas] ».
2. Les résultats indiqués reposent sur les réponses apportées à la question suivante : « Comment jugez-vous l'efficacité des procédures douanières (relatives à l'entrée et à la sortie de marchandises) de votre pays ? [1 = extrêmement inefficaces ; 7 = extrêmement efficaces] ».

Source : Forum économique mondial, *Executive Opinion Survey* ; Centre du commerce international et base de données des indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539536>

Graphique 2.6. **Indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE**

2010, Indice variant sur une échelle de 0 à 1 (du degré de restriction de plus faible au plus élevé)



Note : L'indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE mesure la restrictivité des règles d'un pays en matière d'investissement direct étranger (IDE) à partir d'une évaluation des quatre principaux types de restrictions à l'IDE (limitation des prises de participation étrangères, mécanismes de filtrage ou d'agrément, restrictions concernant l'emploi d'étrangers à des postes clés et restrictions aux activités).

Source : OCDE, *Indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE*.

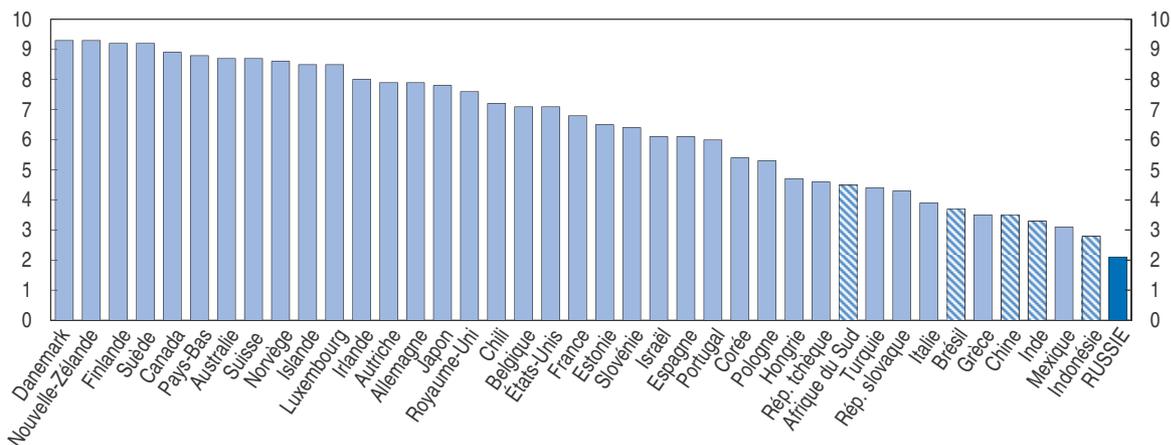
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539555>

apprendre de l'expérience de celles qui obtiennent de meilleurs résultats. Bien que ne disposant pas de ressources naturelles, la région de Kalouga, au sud-ouest de Moscou, s'est hissée au 4<sup>e</sup> rang des régions en termes d'entrées cumulées d'IDE par habitant grâce à une politique volontariste consistant à attirer les investissements étrangers et à bien accueillir les investisseurs. Kalouga est devenue, en particulier, l'une des principales régions productrices d'automobiles ces dernières années, sous l'effet d'une concentration d'investissements entièrement nouveaux.

Le gouvernement d'entreprise est un autre domaine dans lequel la Russie n'obtient pas de bons résultats par rapport aux autres pays. Les structures de propriété et de contrôle paraissent souvent opaques, la protection des actionnaires minoritaires est relativement faible et certaines entreprises d'État ont des structures de gouvernance qui empêchent l'application des règles normales de surveillance et de transparence. Selon l'*Indice de compétitivité globale*, la Russie se situait au 113<sup>e</sup> rang sur 139 pays en 2010 pour ce qui est de l'efficacité des conseils d'administration et à la 132<sup>e</sup> place en ce qui concerne la protection des intérêts des actionnaires minoritaires.

L'environnement des entreprises est gravement fragilisé par la corruption, qui constitue un sérieux obstacle à l'entrepreneuriat en Russie, comme le confirment divers indicateurs. Selon l'indice de perception de la corruption établi par Transparency International, la corruption semble nettement plus répandue en Russie que dans aucun pays de l'OCDE ou que dans les autres BRIICS (Brésil, Russie, Inde, Indonésie, Chine et Afrique du Sud) et les autres pays d'Europe (graphique 2.7). D'après les *Enterprise Surveys* de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2010), l'incidence du trafic d'influence aurait atteint 18.3 % en 2009, soit deux fois la moyenne observée en Europe orientale et en Asie centrale et près de quatre fois la moyenne des pays de l'Union européenne à quinze (UE15). De même, d'après l'*Indice de compétitivité globale* du Forum économique mondial, la Russie obtient des résultats nettement inférieurs à la moyenne de l'OCDE et aux autres BRIICS en

Graphique 2.7. **Indice de perception de la corruption établi par Transparency International**  
Indice de perception de la corruption 2010, échelle de 0 (haut niveau de corruption) à 10 (haut niveau d'intégrité)



Note : L'indice de perception de la corruption (IPC) permet d'établir un classement des pays en fonction de la perception de la corruption dans le secteur public. Les enquêtes et évaluations utilisées pour établir cet indice comportent des questions se rapportant à la corruption d'agents publics, aux commissions occultes versées dans le cadre de marchés publics et au détournement de fonds publics, ainsi qu'à la vigueur et à l'efficacité des efforts de lutte contre la corruption déployés par le secteur public.

Source : Transparency International, *Indice de perception de la corruption 2010*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539574>

ce qui concerne divers aspects de la corruption : obtention de décisions judiciaires favorables, attribution de marchés publics, services d'utilité publique et opérations d'importation et d'exportation (Forum économique mondial, 2010).

Il est largement admis que la corruption est endémique en Russie, à la fois dans la vie quotidienne et dans le monde des affaires. Comme l'a déclaré le président Medvedev dans son article de 2009 intitulé « En avant la Russie ! » :

« Des siècles et des siècles de corruption ont miné la Russie. Aujourd'hui encore, cette corrosion est le résultat d'une présence excessive de l'État dans de nombreux aspects importants des activités économiques et autres activités de la société. Mais elle ne se limite pas à un excès – d'État les entreprises aussi ne sont pas irréprochables. Pour de nombreux chefs d'entreprise, l'important n'est pas de trouver des inventeurs de talent, d'adopter des technologies de pointe, de créer et de commercialiser de nouveaux produits, mais bien de corrompre des agents publics afin de tirer profit de la redistribution des biens » (<http://eng.kremlin.ru/transcripts/298>).

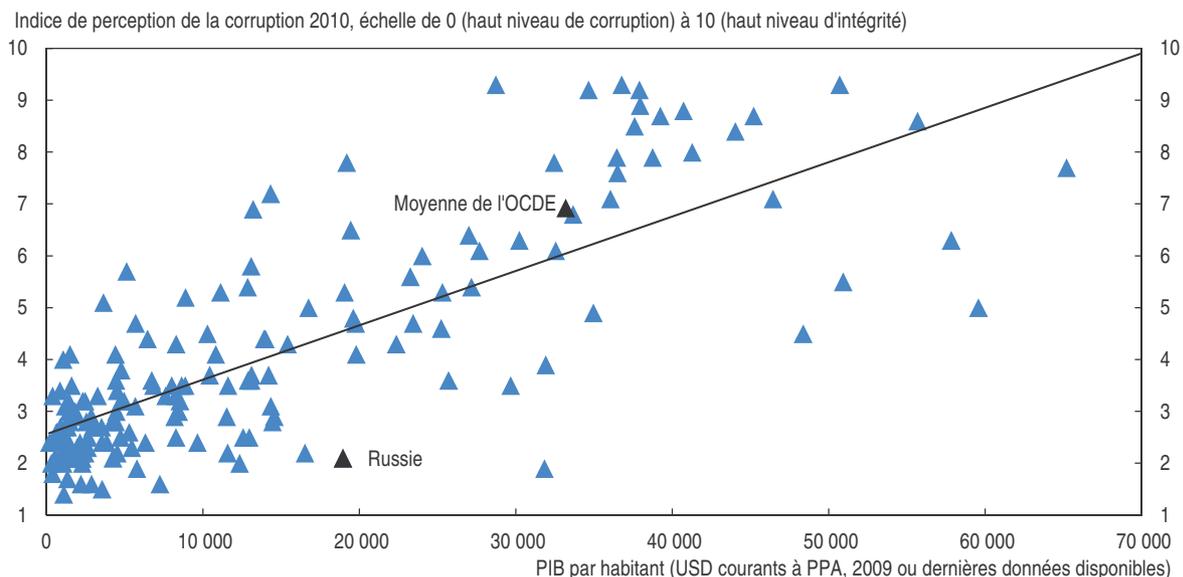
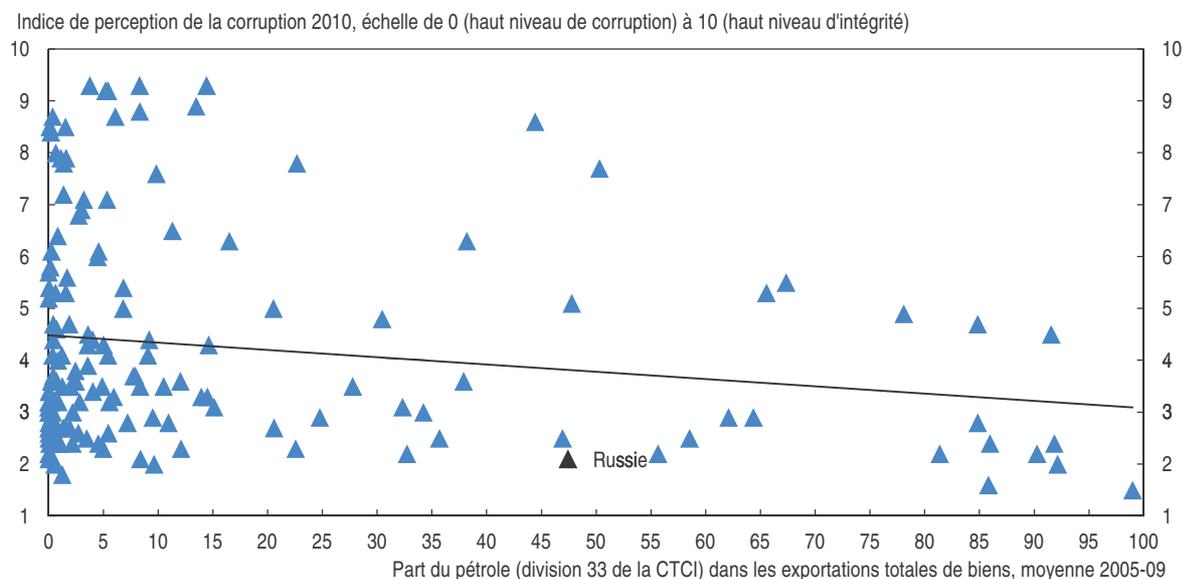
Le prédécesseur du président Medvedev, Vladimir Poutine, avait déjà fait une remarque similaire lors de son discours de 2002 sur l'État de la Nation : « La façon dont l'appareil d'État est organisé à l'heure actuelle favorise malheureusement la corruption. Celle-ci n'est pas due à une absence de répression, mais est la conséquence directe de la restriction des libertés économiques. » Les ménages ont l'habitude d'effectuer des paiements illicites dans l'enseignement, dans le système de soins de santé et dans leurs rapports avec les organismes publics et le système judiciaire. Cependant, la très grande majorité des paiements illicites proviennent des entreprises. La charge que la corruption fait peser sur les entreprises prend diverses formes. En particulier, le harcèlement à un faible niveau, facilité par une réglementation complexe et difficile à respecter, constitue un problème. Les entreprises peuvent aussi offrir des paiements illicites pour rester compétitives par rapport aux autres entreprises, qui font de même. À un niveau plus élevé,

le pouvoir des autorités est parfois détourné pour organiser des attaques contre des entreprises dont les dirigeants se retrouvent à tort dépouillés de leurs biens, au profit des autorités elles-mêmes ou d'autres agents. Par ailleurs, dans certains cas largement médiatisés revêtant, semble-t-il, un aspect politique, on a l'impression que le système judiciaire est incité à servir les objectifs du pouvoir exécutif ou qu'il le fait volontairement pour s'attirer les bonnes grâces de la classe politique<sup>2</sup>. De plus, comme l'a dit le président Medvedev, le problème de la corruption n'est pas nouveau. Elle était déjà très répandue à l'époque tsariste puis à l'époque soviétique, et ces comportements et attitudes se sont enracinés. Bien que la situation ait profondément changé depuis l'époque soviétique, les canaux et mécanismes informels d'intervention dans la sphère officielle restent en grande partie les mêmes ou ont évolué en même temps que le système. Comme l'indique Ledeneva (2009), le principal changement intervenu depuis l'époque soviétique dans l'utilisation de réseaux informels pour obtenir des avantages, couramment désignés sous le nom de « *blat* », tient au fait que les transactions sont désormais monétisées. Aujourd'hui, comme à l'époque soviétique, l'utilisation de *blat* s'explique dans une large mesure par les défauts du système, qui obligent à enfreindre les règles pour pouvoir exercer une activité économique sans se heurter à des difficultés excessives.

Certes, la corruption est loin d'être un phénomène propre à la Russie. Elle est plus ou moins présente dans tous les pays et est corrélée avec un certain nombre de facteurs explicatifs, parmi lesquels le revenu. De fait, les différences entre les degrés de corruption perçus en Russie et dans la plupart des économies de l'OCDE peuvent s'expliquer par des différences de revenu par habitant. Il n'en reste pas moins que la Russie se caractérise par une corruption exceptionnellement élevée pour un pays ayant son niveau de revenu (graphique 2.8, partie A). La raison en est peut-être l'abondance des rentes liées aux ressources naturelles, qui facilite la corruption active et passive et le trafic d'influence (droits d'exploitation du sous-sol, cession d'entreprises publiques d'exploitation des ressources naturelles, par exemple). L'examen d'un ensemble de pays met en évidence une relation positive entre la part du pétrole dans les exportations totales et l'indice de perception de la corruption établi par Transparency International (graphique 2.8, partie B).

On observe également une corrélation (négative) robuste entre divers indices de liberté ou de démocratie et la corruption, ce qui explique aussi en partie l'ampleur du problème en Russie. Une régression de l'indice de perception de la corruption par rapport au PIB par habitant, à la part du pétrole dans les exportations totales et à l'indice de démocratie établi par l'*Economist Intelligence Unit*, avec une variable muette pour les pays de l'ex-Union soviétique, confirme que toutes ces variables sont statistiquement significatives et ont le signe attendu (tableau 2.1). Dans cette régression, la Russie se caractérise par un résidu négatif encore important, c'est-à-dire qu'elle est perçue comme ayant un degré de corruption plus élevé que ne le laisseraient penser les variables explicatives, mais la plus grande partie de l'écart par rapport à la moyenne de l'OCDE s'explique par les niveaux de revenu, la part du pétrole dans les exportations, le degré de démocratie et la qualité d'économie en transition.

Comme on pouvait s'y attendre étant donné le caractère endémique de la corruption en Russie, les entreprises obtiennent elles aussi de mauvais résultats dans des comparaisons internationales portant sur les mesures qu'elles mettent en œuvre pour lutter contre la corruption. Selon le rapport *Transparency in Reporting on Anticorruption* publié en 2010 par Transparency International, la Russie se situait au dernier rang de 17 économies (dont 13 pays membres de l'OCDE) en ce qui concerne les mesures mises en

Graphique 2.8. **Indice de perception de la corruption (IPC)****A. IPC et PIB par habitant****B. IPC et part du pétrole dans les exportations totales**

Note : L'indice de perception de la corruption (IPC) permet d'établir un classement des pays en fonction de la perception de la corruption dans le secteur public. Les enquêtes et évaluations utilisées pour établir cet indice comportent des questions se rapportant à la corruption d'agents publics, aux commissions occultes versées dans le cadre de marchés publics et au détournement de fonds publics, ainsi qu'à la vigueur et à l'efficacité des efforts de lutte contre la corruption déployés par le secteur public.

Source : Transparency International, *Indice de perception de la corruption 2010* ; Base de données Statistiques des Nations Unies sur le commerce des marchandises ; et Banque mondiale, *Base de données des Indicateurs du développement dans le monde*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539593>

place par les entreprises pour décourager les pratiques de corruption. Elle se classait également au dernier rang des 22 pays couverts par le *Bribe Payers Index* établi par Transparency International, indice qui a pour objet de mesurer la propension des entreprises exportatrices à recourir à la corruption à l'étranger.

Tableau 2.1. **Résultats d'une analyse de régression de la corruption**

Variable dépendante : Indice de perception de la corruption 2010, Transparency International

Échantillon : 156 pays

Observations prises en compte : 146

Variable	Coefficient	Erreur-type	t de Student	Prob.
PIB par habitant constant	1.448990	0.313412	4.623275	0.0000
PIB par habitant	9.44E-05	6.53E-06	14.45588	0.0000
Part du pétrole dans les exportations	-0.009363	0.003823	-2.449337	0.0155
Indice de démocratie de l'EIU	0.266292	0.053643	4.964161	0.0000
Variable muette pour l'ex-Union soviétique	-0.436016	0.298273	-1.461805	0.1460
R <sup>2</sup>	0.786070			
R <sup>2</sup> corrigé	0.779958			

Source : Transparency International, Economist Intelligence Unit (EIU) et estimations du Secrétariat de l'OCDE.

L'État de droit est un autre aspect de l'environnement des entreprises qui est étroitement lié aux considérations ci-dessus. Dans ce domaine, d'après un classement récent de 66 pays réalisé par le *World Justice Project*, la Russie est à la traîne à plusieurs égards, encore qu'elle obtienne des résultats supérieurs à la moyenne en ce qui concerne l'ordre et la sécurité et l'efficacité de la justice pénale (tableau 2.2). De sérieuses déficiences sont observées pour ce qui est de l'équilibre des pouvoirs constitutifs de l'État, et l'environnement institutionnel semble être en proie à la corruption, à l'impunité et à l'ingérence politique. La Russie se place au 52<sup>e</sup> rang sur 66 en ce qui concerne l'application cohérente de la réglementation, tandis que les tribunaux civils, bien qu'accessibles, sont décrits comme corrompus et inefficaces. S'agissant de la protection des droits de propriété, également, la Russie est très mal classée selon l'*Indice de compétitivité globale 2010* du Forum économique mondial : au 128<sup>e</sup> rang sur 139 pays pour les droits de propriété en général et au 119<sup>e</sup> rang pour la protection des droits de propriété intellectuelle. Pour ce qui est de l'indépendance des instances judiciaires, elle se situe à la 115<sup>e</sup> place, tandis que du point de vue du favoritisme dans les décisions officielles, elle arrive à la 106<sup>e</sup> place.

Tableau 2.2. **Indice de l'État de droit établi par le WJP**

	Note	Classement mondial (sur 66)
Limitation des pouvoirs de l'État	0.42	55
Absence de corruption	0.49	39
Ordre et sécurité	0.75	36
Droits fondamentaux	0.55	46
Transparence de l'administration	0.41	52
Application de la réglementation	0.45	52
Accès à la justice civile	0.54	40
Efficacité de la justice pénale	0.64	23

Source : World Justice Project (WJP), *Indice de l'État de droit*, 2011.

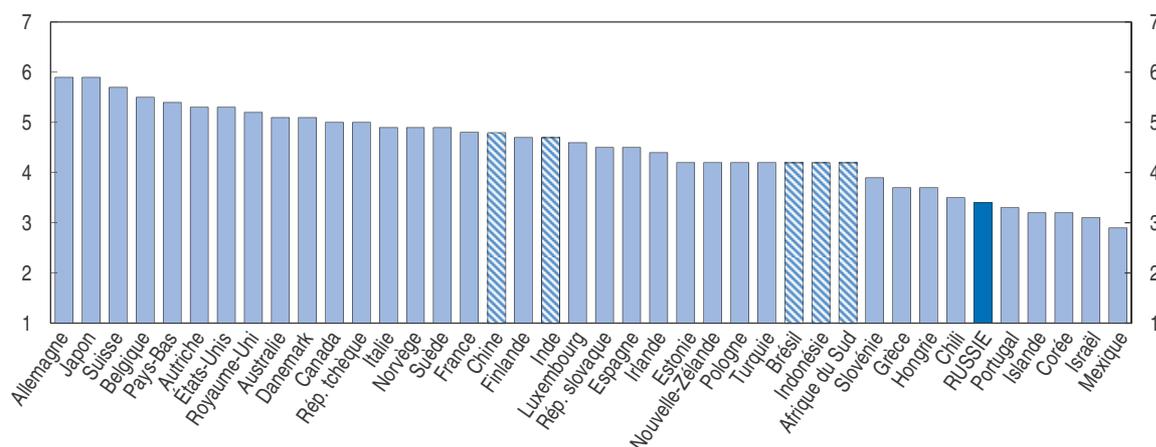
## L'environnement relativement défavorable des entreprises a de sérieuses conséquences économiques

L'environnement des entreprises semble lié dans une très large mesure à plusieurs indicateurs de performance économique, si bien que l'absence de progrès rapides dans ce domaine risque fort d'avoir de sérieuses conséquences du point de vue de la réalisation de certains des principaux objectifs des autorités russes.

La concurrence est probablement le principal canal par lequel différents aspects de l'environnement des entreprises influent sur la performance économique. Compte tenu des carences évoquées ci-dessus sur le plan des politiques publiques et de certains facteurs institutionnels qui caractérisent le secteur privé, il n'est pas surprenant que de nombreux indicateurs confirment un manque relatif de pressions concurrentielles en Russie. Comme l'indiquait la précédente *Étude économique de l'OCDE*, la part des marchés fortement concentrés était estimée à 47 % en 2007 (OCDE, 2009), contre 43 % en 2001. La Russie semblait avoir l'un des niveaux les plus élevés de concentration du marché d'après le *Global Competitiveness Report* du Forum économique mondial, tandis qu'elle se plaçait aux 115<sup>e</sup> et 126<sup>e</sup> rangs sur 139, respectivement, du point de vue de la concurrence locale et de la concurrence internationale (Forum économique mondial, 2010) (graphique 2.9). Dans une étude sur la concurrence, l'innovation et la diversification des exportations, la Banque mondiale (2011b) observe que les entreprises russes sont beaucoup plus susceptibles que celles d'économies comparables de considérer leur marché local (régional) comme leur principal marché, et que les entreprises manufacturières russes dégagent des marges plus importantes que les entreprises des autres pays d'Europe orientale et d'Asie centrale. D'après le Service fédéral antimonopole, pas moins d'une branche sur cinq est sujette à des ententes commerciales (Service fédéral antimonopole, 2008).

Graphique 2.9. **Concentration du marché**

2009-10, indice (échelle de 1 à 7)



Note : Les résultats indiqués reposent sur les réponses apportées à la question suivante : « Comment qualifieriez-vous l'activité des entreprises dans votre pays ? [1 = dominée par quelques groupes ; 7 = répartie entre de nombreuses entreprises] ».

Source : Forum économique mondial, *Executive Opinion Survey*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539612>

Autre indice d'un manque de concurrence, les petites et moyennes entreprises (PME) ne sont à l'origine que d'une part relativement faible de l'activité économique en Russie. Elles représentent environ un cinquième de l'emploi et une proportion encore plus limitée de la production, alors que dans la plupart des économies de l'OCDE, leur part dépasse la moitié dans les deux cas. Selon la Banque mondiale (2011b), les entreprises des branches se caractérisant par des marges bénéficiaires relativement élevées sont plus grandes que dans les branches plus concurrentielles, et certaines données recueillies au niveau des entreprises russes conduisent à penser que les grandes entreprises ont des marges bénéficiaires plus élevées que les autres.

De même, les entrées et sorties d'entreprises paraissent peu nombreuses en Russie. D'après la Banque mondiale (2011b), les taux d'entrée y sont plus faibles que dans la plupart des pays d'Europe orientale et d'Asie centrale, tandis que selon le *Russian Competitiveness Report* (Forum économique mondial, 2011), seulement 5 % environ des entreprises commencent à exercer une activité ou y mettent un terme chaque année, pourcentage parmi les plus faibles observés dans les économies relativement avancées. La Russie se situe au 108<sup>e</sup> rang sur 182 pays dans l'édition 2011 de *Doing Business* pour ce qui est de la facilité avec laquelle une entreprise peut être créée, et au 103<sup>e</sup> rang pour la facilité avec laquelle elle peut être liquidée.

En plus d'un manque de pressions concurrentielles à l'échelle nationale, on observe de fortes disparités à cet égard entre les régions, dont certaines se caractérisent par des marges bénéficiaires très élevées et une forte concentration d'entreprises (Bessonova, 2009). La Banque mondiale (2011b) met en évidence d'importantes différences interrégionales en ce qui concerne le nombre d'entreprises dominantes sur le marché régional, les indices de concentration dans différentes branches, les préférences des pouvoirs publics pour les opérateurs historiques, les actions anticoncurrentielles de certains organismes publics et les niveaux des prix. Elle constate que même après prise en compte des différences de produit régional brut, de peuplement et d'éloignement par rapport au marché principal, les disparités entre régions demeurent considérables.

Des études économétriques nombreuses et variées montrent que la concurrence est liée à la croissance économique. Les améliorations de l'efficience allocative, lorsqu'une entrée sur le marché peu coûteuse permet de transférer des ressources d'une entreprise peu productive vers une entreprise très productive, aboutissent à de plus hauts niveaux moyens de productivité (Conway *et al.*, 2006) et d'emploi (Nicoletti et Scarpetta, 2005). D'après Arnold *et al.* (2008), les ressources sont réparties avec moins d'efficacité entre les entreprises dans les pays où la réglementation des services est relativement peu favorable au marché, et une réglementation anticoncurrentielle des services nuit à la croissance de la productivité dans les secteurs qui utilisent les TIC, notamment les entreprises qui sont sur le point de se hisser au niveau des technologies de pointe et des meilleures pratiques internationales. Wölfl *et al.* (2010) observent que les effets négatifs d'une réglementation restrictive des marchés de produits sur la croissance sont plus prononcés pour les pays à revenu élevé que pour les pays à faible revenu, si bien qu'à mesure que la Russie se rapprochera des niveaux de revenu par habitant des pays avancés, il lui sera de plus en plus indispensable de mettre en œuvre des politiques propices à la croissance. Djankov *et al.* (2006) montrent que les pays où le poids de la réglementation applicable aux entreprises est relativement modeste, selon l'indicateur *Doing Business* de la Banque mondiale, connaissent une croissance plus rapide, et que le lien de causalité va de la réglementation à la croissance.

Outre une amélioration de l'efficience allocative, une concurrence plus intense peut avoir des effets dynamiques positifs. C'est ainsi qu'à l'issue d'un tour d'horizon des travaux consacrés à cette question, Aghion et Griffith (2005) mettent en évidence une relation épousant la forme d'une courbe en U entre la concurrence et l'innovation au niveau des entreprises. Pour Aghion et Bessonova (2006), un accroissement de la concurrence au niveau macroéconomique exerce un effet positif sur l'innovation, car les entreprises les moins solides qui réduisent leur activité d'innovation voient leur périmètre diminuer ou ferment, tandis que celles qui sont plus proches de la frontière technologique mondiale se développent. Il est manifeste que la Russie aurait tout à gagner des effets d'une

intensification de la concurrence sur l'innovation, dans la mesure où elle se caractérise à la fois par une faible concurrence et par une activité d'innovation relativement limitée (voir chapitre 1).

Les conclusions générales concernant la relation entre la concurrence et la croissance sont confirmées par un certain nombre de données propres à la Russie. Yakovlev et Zhuravskaya (2007), examinant le processus de libéralisation des modalités d'enregistrement, d'agrément et d'inspection qui a eu lieu au début des années 2000, observent que la déréglementation a eu un effet positif substantiel sur les entrées nettes de nouveaux acteurs sur le marché et sur l'emploi dans les petites entreprises. D'après une autre étude récente (Banque mondiale, 2011b), s'appuyant sur des données pour 2008 au niveau des entreprises, la concurrence et d'autres variables concernant le climat de l'investissement expliquent plus de la moitié de l'intensité d'exportation des entreprises exportatrices. La concurrence paraît aussi exercer une influence déterminante sur la productivité et sur la probabilité qu'une entreprise donnée soit exportatrice. Les entreprises confrontées à de vives pressions concurrentielles à l'échelle nationale seraient 18.8 % plus productives en moyenne que celles qui ne sont pas soumises à une concurrence intense, et la probabilité qu'elles exportent serait plus grande de 7.9 %. De même, Bessonova *et al.* (2003) constatent qu'une concurrence accrue de la part de producteurs étrangers a des effets positifs sur la productivité et la restructuration des entreprises locales. D'autres études (Carlin *et al.*, 2001 ; Aghion *et al.*, 2002) donnent à penser qu'un manque de contraintes budgétaires et l'appartenance au secteur public entravent la restructuration des entreprises à mesure que leur environnement s'améliore. Avec un environnement relativement peu favorable aux entreprises, la Russie s'est caractérisée par des restructurations plus lentes que dans la moyenne des autres économies en transition d'Europe orientale et d'Asie centrale. D'après les *Transition Indicators* établis par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) pour 2010, seulement 11 pays en transition de la région sur 29 ont moins progressé que la Russie sur le plan de la restructuration des entreprises.

Les études économétriques consacrées à la corruption mettent en évidence de très nombreux indices des effets négatifs de celle-ci sur l'investissement, les revenus et la croissance (Paldam, 2002 ; Rose-Ackerman, 1999 ; Mo, 2001), notamment parce que la corruption va à l'encontre de la concurrence. Le lien de causalité semble jouer dans les deux sens : Bliss et di Tella (1997) notent qu'un manque de concurrence encourage la corruption, mais Klapper *et al.* (2006) montrent que la variabilité des taux d'entrée sur le marché suivant les pays dépend de l'ampleur de la corruption et d'autres aspects du contexte institutionnel, tandis que Campos *et al.* (2010) font ressortir l'impact négatif de la corruption sur l'entrée des entreprises et la concurrence, faisant observer que lorsque la probabilité de pouvoir obtenir un paiement illicite est élevée, les agents publics sont incités à restreindre l'entrée de nouvelles entreprises afin de maximiser les rentes dégagées par les entreprises en place. Fisman et Svensson (2000) mettent en évidence une corrélation négative entre la croissance des entreprises et le versement de paiements illicites. Weill (2011) montre qu'en Russie, le crédit bancaire aux entreprises et aux ménages est entravé par la corruption. Quant à la publication de l'OCDE intitulée *Examen de la politique d'innovation de la Fédération de Russie* (OCDE, 2011), elle cite la corruption comme l'un des facteurs qui font obstacle à l'innovation dans le secteur privé. Certaines études (Gupta *et al.*, 1998 ; Gyimah-Brempong et de Camacho, 2006, par exemple) incitent aussi à penser qu'un degré de corruption élevé est associé à de fortes inégalités, tandis que d'autres

(Chong et Calderon, 2000 ; Dobson et Rodriguez Andres, 2010, par exemple) ne mettent en évidence aucune relation monotone.

La relation positive entre l'ouverture aux échanges ou la libéralisation du commerce d'un côté et la croissance économique de l'autre est incontestable, et la concurrence n'y est sans doute pas étrangère. Wacziarg et Welch (2008), faisant suite à des travaux menés par Sachs et Warner (1995) sur les effets positifs de l'ouverture sur la croissance, observent que les pays qui ont libéralisé leur régime commercial ont enregistré par la suite des taux de croissance annuels moyens en augmentation de 1½ point environ par rapport à ce qu'ils étaient avant la libéralisation, principalement sous l'effet d'un accroissement de l'investissement. Des études microéconomiques tendent à confirmer les analyses macroéconomiques transversales en montrant que les entreprises exportatrices sont plus productives que celles qui n'exportent pas (Aw et Hwang, 1995) et qu'il existe un lien de causalité entre le commerce extérieur et la productivité (Lopez, 2005), encore que ce lien puisse aussi être inversé, les entreprises productives s'autosélectionnant dans des activités exportatrices (Arnold *et al.*, 2005). D'après des estimations de la Banque mondiale (Rutherford *et al.*, 2005), les avantages tirés par la Russie de son adhésion à l'OMC représenteraient plusieurs points de PIB sur le moyen terme, la plus grande partie des gains étant attribuable à la libéralisation de l'économie russe et non à un accroissement des débouchés des exportateurs russes. Cela illustre les avantages potentiels, pour la Russie, d'un régime commercial moins restrictif. Selon un rapport établi par l'OCDE, l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'OMC pour le Sommet du Groupe des Vingt (G20) tenu à Séoul en novembre 2010 (OCDE *et al.*, 2010), une réduction de moitié des tarifs douaniers au titre de la clause de la nation la plus favorisée et des obstacles non tarifaires par l'ensemble des pays du G20 accroîtrait leur revenu réel de plus de 8 %, tandis que l'emploi des travailleurs peu qualifiés augmenterait de près de 2 % et celui des travailleurs qualifiés de 3 %.

Autre aspect de l'influence de l'environnement des entreprises sur la performance économique, les obstacles à l'entrée et au développement des PME inhibent la diversification économique, ce qui peut accroître la vulnérabilité et freiner la croissance économique. La Russie est largement considérée, y compris par ses dirigeants, comme étant excessivement tributaire du pétrole et du gaz, et il est donc impératif de réduire cette dépendance. La concentration des exportations dans les secteurs du pétrole et du gaz expose l'économie russe à des chocs très sérieux lorsque les prix internationaux de l'énergie accusent de brusques variations. En 2008, le prix du pétrole a baissé de 75 % environ en l'espace de cinq mois, entraînant une réduction annualisée des recettes d'exportation (pour un volume donné) de plus de 200 milliards USD ou 14 % du PIB de 2008 environ. Simultanément, la baisse du cours du pétrole a réduit la solvabilité de nombre de grandes entreprises et banques russes et a provoqué une brusque inversion des flux de capitaux, dont le solde était jusqu'alors positif pour la Russie. Les effets de ces divers facteurs, conjugués à l'effondrement du commerce mondial durant la même période, ont abouti à un passage brutal d'une croissance économique rapide à une profonde récession. Cet épisode a brusquement remis en lumière la vulnérabilité de la Russie face à de fortes baisses des cours du pétrole. Au-delà de ce problème, cependant, une forte dépendance à l'égard de l'exploitation des ressources naturelles peut avoir d'autres effets négatifs, par exemple en encourageant la recherche improductive de rentes et en évinçant des activités plus dynamiques et innovantes. Ce sont là quelques-unes des raisons avancées pour expliquer pourquoi les économies qui disposent d'abondantes ressources naturelles ne

connaissent généralement pas une croissance plus rapide que les économies qui n'en ont pas, malgré l'avantage que devrait en principe représenter leur dotation en ressources. Frankel (2010) examine la question de la « malédiction des ressources naturelles ». S'il est difficile de dire dans quelle mesure l'abondance des ressources est en soi nuisible à la croissance, il semble de plus en plus manifeste qu'un manque de diversification des exportations en général va de pair avec une faible croissance. Lederman et Maloney (2008) parviennent à la conclusion que ce ne sont pas les ressources naturelles en tant que telles qui posent problème, mais la concentration des exportations. De même, Hesse (2009) démontre clairement, au moyen de régressions de panel, que la concentration des exportations a un effet négatif sur la croissance du PIB par habitant : les pays qui ont diversifié leurs exportations ont connu une croissance plus rapide que les autres. Haddad et al. (2010) font valoir que la relation positive entre la diversité des exportations et la croissance à long terme tient à une réduction de l'instabilité de la production du fait d'une moindre exposition aux chocs, ainsi qu'à une augmentation des retombées possibles. Hausmann et al. (2006) distinguent les biens en fonction du niveau de productivité qui caractérise leur production et du niveau des revenus qu'ils représentent pour les pays qui sont exportateurs nets de ces biens. Ils constatent ainsi que les pays qui exportent des biens à forte productivité (comme la Chine) ont une croissance plus rapide que ceux qui exportent des biens à faible productivité. Pour des pays comme la Russie, qui sont en phase de rattrapage des niveaux de revenu des pays avancés, cela signifie en général qu'il faut développer des activités en dehors du secteur des matières premières. Ainsi, l'un des aspects de l'environnement des entreprises qui risque de nuire à la croissance en Russie est le manque de diversification de l'activité économique, lui-même imputable à un manque de pressions concurrentielles et de développement des PME.

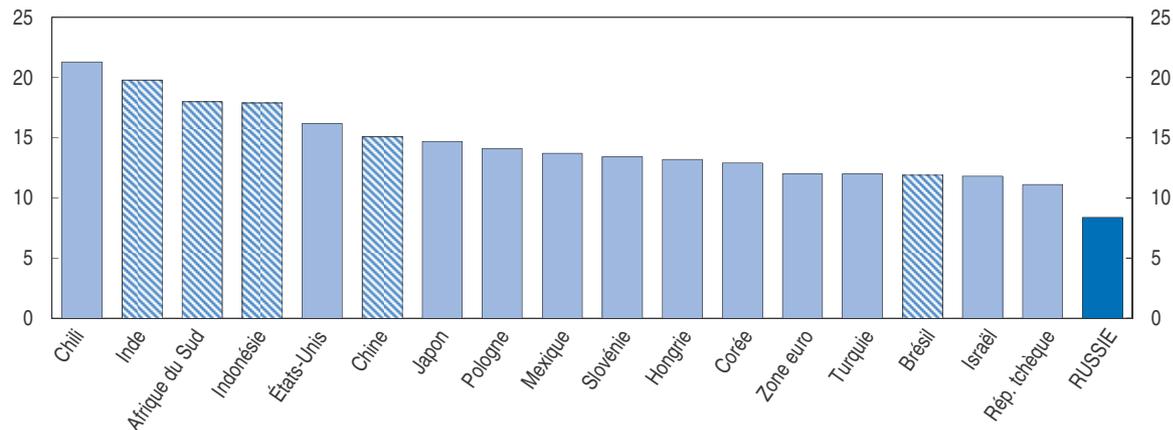
Un climat généralement défavorable à l'investissement a tendance à freiner le développement des circuits financiers de plusieurs manières. Notamment, une application inefficace ou imprévisible de la législation nuit à l'établissement du climat de confiance nécessaire à des transactions financières dans des conditions de pleine concurrence. Lorsque les règles comptables et l'information financière sont déficientes, il est à la fois plus difficile et plus coûteux pour les créanciers d'évaluer la solvabilité des emprunteurs potentiels. Par ailleurs, des difficultés générales tenant au degré de corruption ou à une application imprévisible de la législation ont les mêmes effets négatifs sur les sociétés financières que sur les entreprises des autres secteurs. Par conséquent, les défauts de l'environnement des entreprises risquent de compliquer la réalisation de l'objectif déclaré des autorités, à savoir faire de Moscou une place financière internationale.

Le caractère défavorable de l'environnement des entreprises se reflète aussi dans les faibles coefficients de capitalisation des résultats que l'on continue d'observer pour les actions russes par rapport à celles des autres économies émergentes et de la plupart des pays avancés, les marchés considérant que les perspectives de profits sont plus défavorables en Russie et/ou que les risques y sont plus grands. Les actions russes se négocient à des coefficients de capitalisation inférieurs de moitié à ceux de la Chine ou du Mexique et équivalant à un tiers environ de ceux du Chili ou de l'Inde (graphique 2.10). Le coût plus élevé des fonds propres fait obstacle à l'investissement et à l'expansion des entreprises russes.

L'investissement direct étranger peut être découragé par diverses carences de l'environnement des entreprises, qu'il s'agisse d'obstacles spécifiques à l'IDE, comme une large définition des secteurs stratégiques dans lesquels les acquisitions par des non-

Graphique 2.10. Coefficient de capitalisation des résultats des 12 derniers mois

Juillet 2011



Source : Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539631>

résidents sont soumises à l'approbation des autorités, mais aussi, par exemple, du caractère apparemment arbitraire de la législation. La crainte que des entreprises locales ayant les contacts nécessaires soient avantagées en cas de litige, ou que des organes chargés de faire respecter la loi et/ou des tribunaux puissent être utilisés pour harceler ou déposséder des investisseurs étrangers, est couramment évoquée dans les enquêtes auprès d'investisseurs potentiels en Russie. Les effets négatifs de ces défauts de l'environnement des entreprises sur l'IDE risquent fort de peser sur les perspectives de croissance de la Russie. Des analyses économétriques révèlent que la contribution de l'IDE à la croissance économique dépend de nombreux facteurs. Par exemple, Borensztein *et al.* (1998) observent que l'IDE a un effet positif sur la croissance si la population active du pays d'accueil a un niveau d'instruction élevé ; Balasubramanyam *et al.* (1996) estiment que les avantages de l'IDE en termes de croissance dépendent du degré d'ouverture du régime commercial ; enfin, Alfaro *et al.* (2003) soulignent l'importance du développement des marchés de capitaux.

### Des améliorations ont été apportées à l'environnement des entreprises, mais beaucoup reste à faire

Ainsi qu'on l'a noté, le président et le gouvernement ont depuis longtemps conscience de la nécessité d'améliorer l'environnement des entreprises en Russie, et de nombreuses actions ont été engagées à cette fin. Néanmoins, on l'a vu, celui-ci est encore jugé défavorable dans des comparaisons avec les pays de l'OCDE et de nombreuses autres économies à revenu intermédiaire. Cette incapacité à améliorer rapidement et durablement la position de la Russie par rapport aux autres pays au regard de divers indicateurs concernant l'environnement des entreprises, en dépit de nets progrès dans plusieurs domaines, tient sans doute au fait que les autres pays ont eux aussi réalisé des progrès. De même, des réformes menées dans des domaines différents peuvent être complémentaires et se renforcer mutuellement ; des faiblesses persistantes dans un ou deux domaines peuvent faire penser que l'environnement des entreprises reste défavorable malgré les progrès accomplis dans d'autres domaines. Il est probable que toute une panoplie de mesures, dont les effets ne se feront pleinement sentir qu'au bout de

plusieurs années, seront nécessaires pour rapprocher dans un avenir prévisible la position de la Russie de la moyenne de l'OCDE au regard de l'ensemble des indicateurs relatifs à l'environnement des entreprises.

### **Lutte contre la corruption**

Il y a longtemps que les autorités russes s'emploient à réduire le poids de la corruption pour les entreprises. Dès les années 90, des réformes institutionnelles ont été engagées pour accroître l'indépendance du système judiciaire, mais ces initiatives se sont heurtées au manque de ressources financières des tribunaux et à une diminution de la rémunération des juges en termes réels, les rendant tributaires des administrations locales. La rémunération réelle des juges et le financement du système se sont radicalement améliorés à partir du début des années 2000. Par ailleurs, les réformes de la fonction publique lancées en 2003 ont visé à assurer davantage de responsabilité et de transparence. Une loi de 2001, limitant le nombre de perquisitions qui peuvent être effectuées sans l'autorisation du procureur général, a constitué un pas important en limitant le harcèlement des entreprises par des agents de l'État soucieux de s'assurer une rente. De même, une nouvelle loi sur les marchés publics a été adoptée en 2005 dans le but de réduire le gaspillage et la corruption.

La lutte contre la corruption a trouvé un nouveau souffle après l'élection en avril 2008 du président Medvedev, qui en a fait l'une des principales initiatives de sa présidence. En juillet 2008, l'administration présidentielle a publié un Plan national anticorruption, et en décembre de la même année, en vertu de ce plan, la loi fédérale n° 273 sur « la lutte contre la corruption » a été adoptée. Cette loi donne une large définition de la corruption, considérant comme une infraction pénale la corruption active ou passive, l'abus de fonctions, le trafic d'influence et la corruption par des agents publics. Elle oblige aussi les agents de la haute fonction publique à déclarer leurs revenus et leur patrimoine, ainsi que ceux de leur conjoint et de leurs enfants à charge, et limite les cadeaux qui peuvent leur être offerts. En mai 2011, ont été adoptées des modifications du Code pénal instaurant des amendes d'un montant multiple de celui du paiement illicite, en lieu et place d'une peine de prison, en cas de corruption active ou passive dans le cadre de transactions commerciales ou autres. Les amendes représentent de 10 à 100 fois le montant du paiement illicite, suivant la gravité de l'infraction, avec un minimum de 25 000 RUB et un maximum de 500 millions RUB. Les nouvelles technologies sont de plus en plus utilisées pour réduire la corruption et le gaspillage dans le cadre des marchés publics : en particulier, depuis juillet 2010, la plupart des commandes publiques de biens et services doivent faire l'objet d'enchères électroniques.

L'un des dix points du Plan d'amélioration du climat de l'investissement, annoncé par le président Medvedev en mars 2011, invite le Procureur général à instituer une procédure spéciale pour examiner les plaintes relatives à des actes de corruption dans les organismes publics. Un autre point concerne la création de bureaux mobiles de l'administration présidentielle qui se déplaceraient dans les régions et y recevraient les plaintes visant les autorités. La loi sur la police, adoptée en 2001, est un autre élément important du programme présidentiel de lutte contre la corruption. Une réforme en profondeur du ministère de l'Intérieur se traduira par une réduction de 20 % des effectifs de celui-ci sur deux ans, parallèlement à un relèvement de la rémunération des agents qui resteront en place.

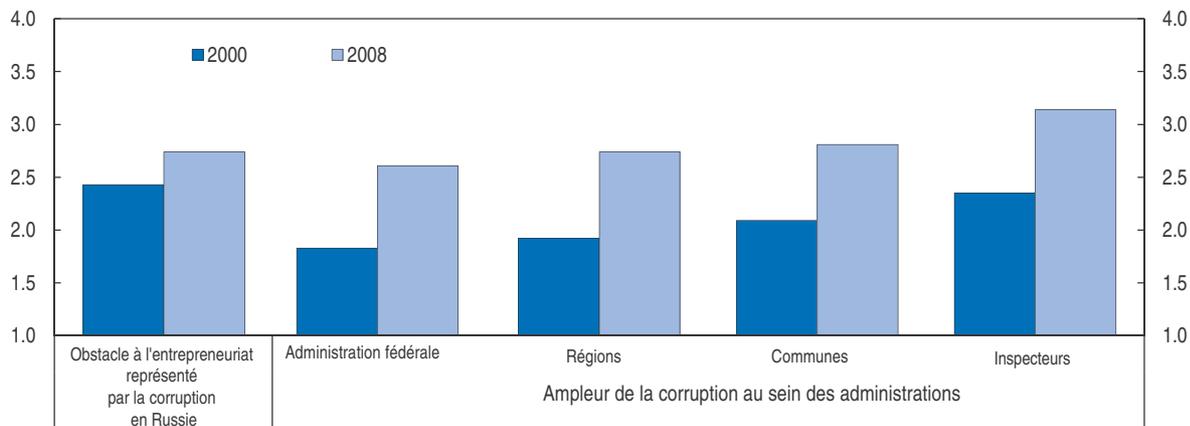
Des progrès ont également été accomplis par voie d'adhésion à des accords internationaux relatifs à la lutte contre la corruption. En 2006, la Russie a ratifié la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption et la Convention des Nations Unies contre la corruption et, en mai 2011, après l'adoption d'une série d'amendements législatifs, elle a été invitée à adhérer à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, relative à la corruption d'agents publics étrangers, par des entreprises des pays signataires. Elle devrait en principe la ratifier d'ici à la fin de 2011.

Des suites sont régulièrement données à la loi anticorruption, notamment par l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de lutte contre la corruption au niveau régional et dans les organismes publics, mais il n'est pas encore possible de dresser le bilan des mesures qui ont été pleinement mises en application<sup>3</sup>. Par exemple, s'agissant de l'expertise des dispositions législatives et réglementaires, destinée à éliminer totalement les failles de celle-ci sur le plan de la corruption, les projets de loi présentés par la Présidence n'ont pas été soumis à un examen jusqu'ici, tandis que d'autres projets de loi n'ont pas été examinés ou que les résultats de leur examen n'ont pas été divulgués<sup>4</sup>. D'une manière plus générale, en dépit des réformes menées ces dernières années, les mesures semblent avoir été appliquées de façon inégale, et la perception de la corruption n'a guère changé (ou s'est peut-être même dégradée). D'après un examen de la gouvernance publique en Russie réalisé par l'OCDE (OCDE), il y a encore peu de données concrètes sur le fonctionnement des procédures et institutions destinées à prévenir ou sanctionner les conflits d'intérêts, en dehors d'un sentiment général ou des informations données par les médias, qui ne permettent pas pour l'instant de considérer que la situation s'est nettement améliorée. De même, il est difficile de dire dans quelle mesure les agents publics reçoivent des informations, des formations et des conseils susceptibles de les aider à traiter des problèmes d'intégrité. Le président Medvedev a reconnu qu'il n'y a guère eu de progrès visibles dans la lutte contre la corruption dans les marchés publics, malgré les réformes adoptées ces dernières années. Dans l'allocution qu'il a prononcée à Magnitogorsk en mars 2011 devant le Comité pour la modernisation, il a demandé que les coûts des achats réalisés par l'État soient réduits de 15 % (pour un volume donné de biens et services) ; le directeur du Département de la surveillance financière du Kremlin, Konstantin Tchuitchenko, avait précédemment estimé que la corruption dans les marchés publics entraînait des pertes de l'ordre de 1 000 milliards RUB par an, soit environ 20 % du montant total des achats de l'État<sup>5</sup>.

Il est globalement difficile de discerner une tendance précise dans l'incidence de la corruption, ce qui n'est pas étonnant compte tenu des multiples aspects du phénomène et de la difficulté de le mesurer objectivement, mais un certain nombre d'indicateurs donnent à penser que le problème s'est aggravé. D'après une analyse réalisée par Frye (2010) sur la base d'enquêtes menées auprès de 500 hommes et femmes d'affaires dans 8 régions, la corruption représentait un obstacle plus important à l'entrepreneuriat en 2008 qu'en 2000 (graphique 2.11). Le classement de la Russie au regard de l'*Indice de perception de la corruption* de Transparency International a reculé depuis quelques années : entre 2002 et 2004, elle se situait entre les 62<sup>e</sup> et 69<sup>e</sup> centiles, tandis qu'en 2009 et 2010, elle s'est placée aux 81<sup>e</sup> et 86<sup>e</sup> centiles respectivement<sup>6</sup>. Un sondage effectué par le Centre Levada en juillet 2010 révèle que 60 % des répondants estimaient que la corruption et les abus de pouvoir de la part de hauts fonctionnaires s'étaient aggravés au cours des 10 années précédentes, alors qu'ils étaient seulement 10 % à penser que la situation s'était améliorée. Ces résultats témoignent d'une dégradation depuis 2005, où les chiffres correspondants

Graphique 2.11. **Évolution de la perception des problèmes posés par la corruption aux entreprises**

Échelle de 1 à 5



Note : Les résultats ci-dessus reposent sur les réponses obtenues dans le cadre d'une enquête, sachant que la valeur 1 dénote une absence de problème et la valeur 5 l'existence d'un très grave problème de corruption.

Source : Frye, T. (2010) ; tableaux 4.3 et 4.4 dans Aslund et al.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539650>

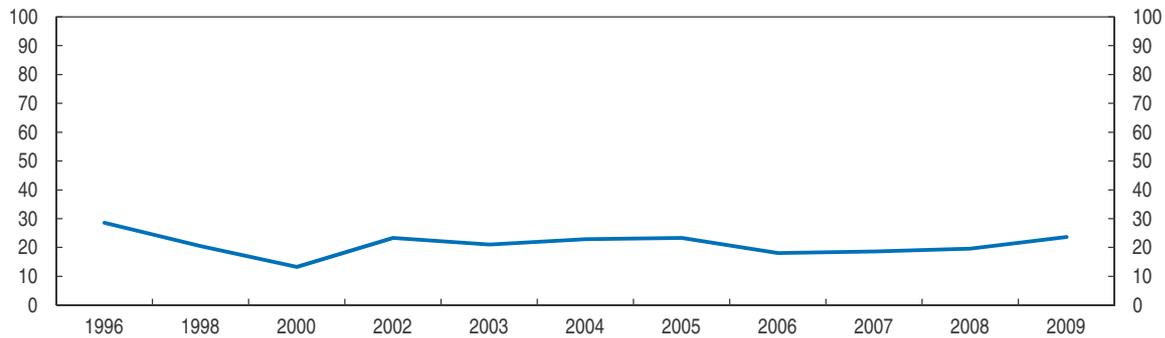
étaient de 45 % et de 10 % respectivement. En septembre 2010, le Procureur général Youri Tchaïka a publiquement critiqué les autorités pour leur inaction vis-à-vis de la corruption, faisant état d'une forte diminution du nombre d'actions en justice et d'inculpations au cours de l'année précédente. Selon un rapport du ministère de l'Intérieur datant de mars 2010, le montant des paiements illicites aurait pratiquement triplé entre 2008 et 2009, malgré le repli de l'activité économique mondiale.

Malgré ces éléments témoignant d'une aggravation du problème de corruption, certains indicateurs incitent à penser que des améliorations sont intervenues ces dernières années. Par exemple, d'après la note consacrée à la Russie dans les *Enterprise Surveys* de la Banque mondiale, la proportion d'entreprises indiquant qu'elles sont censées offrir des cadeaux lors de réunions avec des fonctionnaires des impôts est tombée de 52 % en 2005 à 20 % en 2009, tandis que le pourcentage d'entreprises censées verser des paiements illicites pour « faire avancer les choses » est passé de 76 % à 32 % au cours de la même période. Globalement, l'opinion publique ne semble guère percevoir de changement sensible dans la gravité du problème de corruption. S'agissant de la lutte contre la corruption telle qu'elle est mesurée par les *Indicateurs de gouvernance dans le monde* de la Banque mondiale, la Russie se situe à peu près dans le même centile qu'en 2000, après une amélioration initiale mais une dégradation à partir de 2005 environ (graphique 2.12, partie B). L'absence de tendance nette à une amélioration malgré de multiples efforts de lutte contre la corruption pendant une longue période conduit à penser que les mesures prises jusqu'ici ont manqué d'efficacité, ou n'ont pas eu le temps de produire des effets visibles. Ce qui est certain, c'est que des sondages montrent que l'opinion publique se demande si certaines mesures, comme la divulgation d'informations sur les ressources financières des hauts fonctionnaires, seront effectivement utilisées pour lutter contre la corruption ou s'il s'agit surtout d'effets d'annonce, et le président Medvedev a lui-même admis qu'il n'existe pas pour l'instant de mécanisme permettant de vérifier les déclarations et de leur donner une suite<sup>7</sup>.

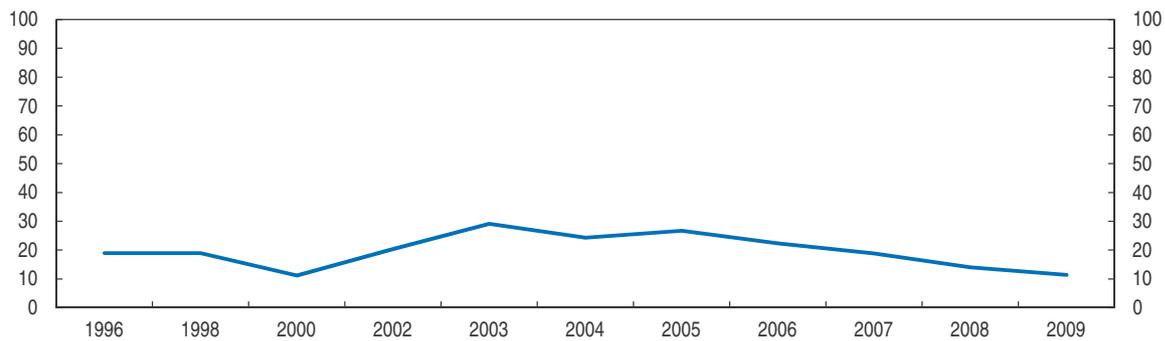
Graphique 2.12. Indicateurs de gouvernance

Centile (0-100)<sup>1</sup>

## A. État de droit



## B. Emprise de la corruption



1. Indique le pourcentage de pays qui, dans le monde entier, se situent en-dessous du pays sélectionné. Plus le centile est élevé, meilleure est la gouvernance.

Note : L'indicateur « État de droit » offre une évaluation de la confiance qu'ont les agents économiques dans les règles de la société et de la mesure dans laquelle ils s'y conforment, notamment du respect des contrats et des droits de propriété, des compétences de la police et des tribunaux, ainsi que du risque représenté par la criminalité et la violence. L'indicateur « emprise de la corruption » offre une évaluation de la mesure dans laquelle l'autorité publique est exercée à des fins d'enrichissement personnel, y compris de la petite corruption et de la corruption institutionnalisée, ainsi que de la « captation » de l'État par les élites et des intérêts privés.

Source : Banque mondiale, Base de données des Indicateurs de gouvernance dans le monde.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539669>

Il est donc manifeste que les efforts de lutte contre la corruption doivent notamment s'orienter vers une application complète des diverses réformes qui ont déjà été lancées, afin de montrer que l'initiative anticorruption sera poursuivie et renforcée et qu'elle s'appliquera à tous les niveaux, sans traitement de faveur. Au-delà de cette tâche importante, des mesures complémentaires devront être prises dans certains domaines. L'examen d'adhésion de la Fédération de Russie réalisé par l'OCDE dans le domaine de la gouvernance publique contient un certain nombre de conclusions et recommandations préliminaires, invitant notamment les autorités à envisager la mise en place d'un délai de carence consécutif à l'exercice d'un emploi public, ainsi qu'un système de suivi, afin d'éviter les conflits d'intérêt. De même, si l'ouverture des marchés publics à la concurrence est réglementée et si les exceptions sont bien définies, les procédures ne sont pas toujours respectées et la prévention de comportements répréhensibles, le respect des règles et la surveillance restent insuffisants dans le système de passation des marchés publics en Russie. Une mesure qui s'est révélée efficace dans les pays de l'OCDE et pourrait être reproduite par la Russie consiste à identifier les risques qui pèsent sur l'intégrité dans

certaines emplois, activités et projets et à mettre en place des mécanismes spécifiques destinés à réduire ces risques au minimum. Par ailleurs, les dénonciateurs sont relativement mal protégés en Russie. Compte tenu du caractère endémique de la corruption, cette déficience devrait être corrigée. Certains pays de l'OCDE ont adopté des dispositions législatives visant expressément à protéger les dénonciateurs et cette option, qui n'est certes pas la seule solution efficace, pourrait être envisagée en Russie.

Si l'on examine le cas de quelques pays qui sont parvenus à réduire rapidement le degré de corruption, comme Hong-Kong (Chine) et Singapour, il semblerait possible d'améliorer les chances de succès en attribuant une compensation financière aux fonctionnaires qui refusent un paiement illicite et en signalent la provenance. Cependant, et ce point est sans doute plus important encore, Singapour et Hong-Kong (Chine) ont mené de nombreuses réformes en même temps et, dans les deux cas, les plus hautes instances politiques s'étaient engagées à réduire la corruption.

La corrélation entre la perception de la corruption et les indicateurs de démocratie incite à penser qu'il convient d'adopter une approche holistique de la lutte contre la corruption, accordant notamment une place importante à la liberté de la presse (y compris la protection des journalistes contre des attentats perpétrés dans une apparente impunité), avec une opposition politique vigoureuse et de puissantes organisations de la société civile. Ce sont là des domaines où la Russie accuse encore un retard et a sans doute même enregistré un recul ces dernières années, avec un contrôle politique plus centralisé, une moindre diversité des médias et un encadrement plus strict des groupes d'opposition et des organisations non gouvernementales (ONG). Dans le même ordre d'idées, il pourrait se révéler utile, en particulier pour donner plus de crédibilité aux réformes, de faire plus largement appel à des tiers pour réformer des institutions qui sont perçues comme corrompues.

L'une des raisons pour lesquelles les indicateurs de corruption ne mettent pas en évidence d'amélioration décisive de la situation malgré des initiatives successives pour y remédier est sans doute que l'une des principales possibilités de corruption, à savoir l'existence de rentes tirées des ressources naturelles, s'est fortement développée depuis une douzaine d'années. Les exportations de pétrole et de gaz, à elles seules, ont été multipliées par dix en dollars entre 1999 et 2008, cette augmentation étant attribuable pour l'essentiel à la hausse des cours. Simultanément, le nombre de fonctionnaires a lui aussi fortement augmenté, progressant de 22.7 % entre 2000 et 2010, soit beaucoup plus vite que l'emploi total, qui s'est accru de 4.7 %. Il est possible que les améliorations apportées aux règles du jeu (transparence et responsabilité accrues dans la fonction publique, plus grande indépendance des institutions judiciaires, par exemple) aient été contrebalancées par une multiplication des paiements illicites (du fait de la très forte augmentation des rentes sur les ressources naturelles) et l'accroissement des effectifs de la fonction publique. Cela nous rappelle que les réformes administratives visant à améliorer l'intégrité dans le secteur public, bien que nécessaires pour réduire la charge que la corruption fait peser sur les entreprises et les citoyens, ne sont sans doute pas suffisantes. Les politiques publiques générales, ne tendant pas expressément à réduire la corruption, jouent probablement un rôle important également. Par exemple, une réglementation moins restrictive des marchés de produits, destinée principalement à stimuler l'innovation et la croissance, aura tendance à réduire les rentes susceptibles d'être dégagées sur les marchés de produits et à limiter les possibilités de partage de ces rentes entre les entreprises en place et des représentants des pouvoirs publics. Des règles efficaces en matière d'imposition

des rentes pétrolières et gazières et d'utilisation des recettes correspondantes, nécessaires pour protéger l'économie contre de fortes variations des cours du pétrole, contribueront aussi à prévenir la recherche de rentes. Une réduction des effectifs de la fonction publique, accompagnée d'un relèvement de la rémunération des agents maintenus en poste, incitera moins à solliciter des paiements illicites tout en contribuant à réduire la présence de l'État dans l'économie. À cet égard, nombre des mesures complémentaires prises par les autorités vont dans la bonne direction. On observe une volonté politique de diversifier l'économie, de prélever sous forme d'impôts une part importante des rentes pétrolières et gazières et d'en épargner le produit, d'alléger les charges administratives pesant sur les entreprises, de réformer les mécanismes d'application des lois et de réduire les effectifs de la fonction publique tout en rémunérant mieux les fonctionnaires.

### **Renforcement de l'État de droit**

La question de l'État de droit est étroitement liée à celle de la corruption. La dégradation de l'État de droit n'est pas toujours due à la corruption, et l'existence de corruption n'est pas forcément le signe d'une défaillance de l'état de droit, mais les deux phénomènes sont liés. Les principes fondamentaux de l'État de droit sont l'égalité de tous devant la loi, l'égalité d'accès à la justice et la protection des droits fondamentaux. Bien qu'une corruption généralisée ne fasse pas nécessairement table rase de ces principes, elle risque fort de leur porter atteinte. Et un État de droit défaillant facilite la corruption. Il y a longtemps que les plus hautes instances de la Russie sont conscientes des défaillances de l'état de droit, comme de la corruption. Lors de son accession à la présidence, en 2000, Vladimir Poutine (lui-même juriste) a promis une « dictature du droit », et le président Medvedev (juriste également) a déclaré qu'il fallait combattre le « nihilisme juridique ». Un certain nombre de mesures ont été prises dans ce sens au cours de la dernière décennie. Le Code civil et le Code pénal ont été profondément remaniés et les ressources affectées aux tribunaux, de même que la rémunération du personnel de justice, ont été largement accrues, ce qui a rendu les juges moins tributaires des autorités régionales. En 2011, une première réunion au sommet de juristes a eu lieu à Saint-Pétersbourg, et le président a rencontré en juillet les juges des tribunaux d'État pour examiner le rôle des tribunaux dans l'amélioration du climat de l'investissement.

Néanmoins, on l'a déjà noté, la perception de l'État de droit reste très négative en Russie et, comme c'est le cas pour la corruption, la situation ne semble guère s'améliorer (graphique 2.12). D'après une enquête menée au niveau national par le Centre Levada en novembre 2010, seulement 4 % des répondants estimaient que le système judiciaire n'était pas utilisé à des fins illégales, soit le même pourcentage qu'en 2007. De même, 12 % seulement considéraient que la totalité ou la quasi-totalité des décisions de justice étaient prises dans le respect du droit, là encore le même pourcentage qu'en 2007 (Ledeneva, 2011). Par ailleurs, les personnes ayant eu affaire au système judiciaire (en qualité de justiciable, de témoin, de juré, etc.) avaient un sentiment plus négatif de prévalence de la corruption et d'influences informelles que les personnes qui n'en avaient pas une expérience directe. Les entreprises se plaignent du risque de perquisitions illégales et de certaines formes d'extorsion consistant à exiger de leur part des paiements sous peine de poursuites injustifiées devant des tribunaux corrompus<sup>8</sup>. Le sentiment très répandu que des agents publics peuvent influencer des décisions judiciaires a remis à la mode l'expression « justice téléphonée » en vogue à l'époque soviétique (Ledeneva, 2011). En outre, il semblerait que

les institutions indispensables à l'état de droit, à savoir une presse libre et diverse, une vigoureuse opposition politique et les organisations de la société civile, aient perdu de leur poids. La décision récente de faire nommer le président de la Cour constitutionnelle (lequel était jusqu'ici élu par la Cour elle-même) par le président ne va pas dans le sens de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire.

Comme le soulignent les conclusions préliminaires de l'examen d'adhésion mené par l'OCDE en ce qui concerne la gouvernance publique, l'État de droit est un large sujet qui présente de multiples aspects et, comme pour la lutte contre la corruption, toute une série de mesures complémentaires devront être mises en œuvre sur une longue période pour parvenir à une meilleure situation. Notamment, il faudra améliorer la qualité des dispositions législatives et réglementaires en mettant davantage l'accent sur les principes généraux, et en réduire le volume : de multiples dispositions parfois contradictoires encouragent une application sélective ou arbitraire, ce qui nuit à la confiance dans l'état de droit. Il faut que les institutions publiques deviennent plus transparentes et responsables, que les médias soient plus libres et que les lois soient plus vigoureusement appliquées. La réforme du système judiciaire est un autre aspect des améliorations qui s'imposent. De nouvelles augmentations de la rémunération du personnel de justice et une rotation régulière des juges entre les tribunaux, destinée à éviter que des relations informelles de long terme ne viennent influencer sur les décisions judiciaires, pourraient se révéler utiles, de même qu'un accroissement des ressources consacrées à la formation des juges. Autre problème, les présidents des tribunaux ont des pouvoirs excessifs vis-à-vis des juges, notamment en ce qui concerne le lieu des procès et la répartition des dossiers ; une limitation des pouvoirs discrétionnaires des présidents des tribunaux permettrait de réduire l'influence qui peut s'exercer sur les magistrats du siège et d'éviter que des juges dociles ne soient sélectionnés pour certaines affaires. Il importera aussi d'éviter durablement toute apparence d'ingérence politique dans l'application des lois ou les procédures judiciaires.

### ***Simplification des formalités administratives***

Les charges administratives excessives qui pèsent sur les entreprises en Russie sont un autre problème dont les autorités sont conscientes depuis longtemps : de fait, celui-ci est étroitement lié aux questions de corruption et d'état de droit, car la complexité excessive des règles administratives a traditionnellement été utilisée pour mettre en faute la quasi-totalité des entreprises, ce qui permettait à des agents publics de leur extorquer des rentes et donnait lieu à une application arbitraire des règles dans certains cas. Une série de lois importantes ont été adoptées au début des années 2000 : une loi sur les inspections est entrée en vigueur en 2001, une loi sur les licences et une loi sur l'enregistrement en 2002, une loi sur la certification en 2003 et une version modifiée de la loi sur l'enregistrement en 2004. Plus récemment, un guichet unique a été mis en place pour toutes les démarches relatives à l'utilisation des sols. Plusieurs régions ont créé des guichets uniques pour l'enregistrement auprès des organismes régionaux. En mars 2011, le président Medvedev a annoncé que le ministère du Développement économique se verrait conférer de nouveaux pouvoirs lui permettant de proposer que le ministère de la Justice demande l'abrogation de toute réglementation créant des obstacles injustifiés à l'entrepreneuriat. Une nouvelle loi sur les licences, adoptée en avril 2011, a assoupli le régime des licences, mais elle a aussi accru le nombre d'organismes publics concernés.

Néanmoins, là encore, les données disponibles ne permettent pas de mettre véritablement en évidence une amélioration de la situation telle qu'elle est perçue par les entreprises. Par exemple, se fondant sur des enquêtes réalisées auprès de 500 hommes et femmes d'affaires dans 8 régions, Frye (2010) observe que la réglementation est considérée comme un obstacle plus sérieux en 2008 qu'en 2000 : l'indice relatif à la réglementation est passé de 1.98 à 3.15, sur une échelle dans laquelle 1 représente une absence d'obstacle et 5 un obstacle très sérieux. Le classement de la Russie selon l'*Indice de compétitivité globale* relatif à la facilité de création d'entreprise s'est détérioré entre 2005 et 2011, et les entreprises déplorent que les réformes juridiques et réglementaires ne fassent pas l'objet de consultations suffisantes avec elles (BIAC, 2011). En réponse à ces critiques, le président Medvedev a demandé en mars 2011 que toutes les réglementations et instructions, à tous les niveaux d'administration, fassent l'objet de débats avec les entreprises et les associations professionnelles.

Même s'il n'est pas encore manifeste que la charge administrative imposée aux entreprises soit moins lourde, nombre des réformes adoptées vont dans la bonne direction et, là encore, l'une des principales priorités devrait être de mettre en œuvre les nouvelles règles et procédures simplifiées. Par la suite, certaines mesures complémentaires pourraient se révéler utiles. Par exemple, comme cela était recommandé dans l'*Étude économique de l'OCDE* de 2009, il y aurait lieu de mettre en place un régime d'« approbation tacite » suivant lequel les autorisations seraient automatiquement délivrées en cas d'absence de réaction de la part de l'organisme compétent au terme du délai de réponse prévu par la loi. L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) devrait être rapidement développée (les autorités ont décidé en 2010 d'appliquer le système d'AIR, mais les progrès semblent avoir été lents jusqu'ici), et il conviendrait d'envisager de réduire le nombre d'organismes. Au niveau régional, pour tirer pleinement avantage de la mise en place de guichets uniques pour la réglementation, il faudrait que les organismes fédéraux puissent être intégrés au système unifié ; il conviendrait donc de lever les obstacles à cette unification afin de permettre la création de véritables guichets uniques.

### **Réduction du rôle de l'État dans l'économie**

Par rapport à la situation qui régnait au début de la transition, le rôle de l'État dans l'économie a été considérablement réduit et, pendant la plus grande partie de cette période, la propriété privée s'est développée tandis que les interventions des autorités sur les marchés se faisaient de moins en moins nombreuses. Des mesures importantes ont été prises, notamment le transfert de la plupart des activités productives au secteur privé, la libéralisation du secteur de l'électricité et la création d'institutions indépendantes chargées de réglementer le marché et de stimuler la concurrence. Cependant, si les dirigeants de la Russie n'ont pas cessé d'insister sur le rôle moteur du secteur privé, l'action menée par les pouvoirs publics a été plus inégale, en particulier ces dernières années.

S'agissant de l'évolution des structures de propriété, l'État a accru sa participation dans des entreprises jugées stratégiques de manière à en avoir le contrôle, tout en cédant des participations minoritaires dans un grand nombre d'entreprises non stratégiques. C'est ainsi que la proportion d'entreprises à participation publique dans lesquelles l'État détient une part majoritaire est passée de 25 % en 2005 à 61 % en 2008 (Sprenger, 2008). L'État a aussi créé de nouveaux conglomérats placés sous son contrôle, dans certains cas par regroupement d'entreprises d'État existantes, ainsi qu'un certain nombre de sociétés publiques jouissant d'un statut particulier qui limite l'application du droit des faillites et

du droit de la concurrence et restreint le contrôle pouvant être exercé par la Cour des comptes. Par ailleurs, pendant la crise, le soutien apporté par les pouvoirs publics aux principales banques d'État a permis à celles-ci de porter leur part des actifs et des capitaux au sein du système à plus de 50 %, et les deux plus grandes banques d'État, Sberbank et VTB, se sont lancées dans de grandes acquisitions en 2011<sup>9</sup>. Phénomène plus préoccupant, le secteur de l'électricité est peu à peu renationalisé : depuis sa libéralisation, un nombre croissant de producteurs régionaux sont passés sous le contrôle d'entreprises d'État.

La crise a aussi eu pour conséquence une intensification du soutien de l'État aux grandes entreprises en place, étant donné que le programme anticrise a visé à éviter des destructions d'emplois massives, en particulier dans les localités dominées par une seule entreprise. Depuis peu, la montée de l'inflation provoquée par la hausse des prix des denrées alimentaires et de l'énergie a déclenché un certain nombre d'interventions spécifiques de la part des autorités, prenant notamment la forme de mesures destinées à empêcher une augmentation des prix réels de l'électricité, d'une interdiction des exportations de céréales et de l'imposition de droits d'exportation prohibitifs sur le pétrole. Il est probablement encore trop tôt pour savoir si ce retour à une plus grande présence financière et à une intervention plus prononcée de l'État dans l'économie est annonciateur d'un changement d'orientation, ou s'il s'agit simplement d'un phénomène temporaire provoqué par la crise et l'envolée récente des prix des produits alimentaires et de l'énergie. Certains signes observés depuis le tassement de la crise sont encourageants, notamment l'annonce d'un nouveau programme de privatisations, d'une diminution des aides aux entreprises et d'une réduction du nombre d'entreprises et branches considérées comme stratégiques. De même, la décision prise en mars 2011 de ne plus faire siéger de hauts responsables des administrations publiques aux conseils d'administration des entreprises d'État va dans le sens de l'élimination d'un très sérieux problème de gouvernement d'entreprise et permet à la Russie de se rapprocher des meilleures pratiques internationales. Outre qu'elle facilite la séparation des fonctions d'État actionnaire et de régulateur du marché, cette décision devrait contribuer à améliorer l'autonomie des conseils d'administration et leurs compétences professionnelles, encore qu'il reste à voir si sa mise en œuvre permettra d'exploiter ces gains potentiels. Les hauts responsables des administrations publiques devaient être remplacés par des administrateurs indépendants, mais dans certains cas le fils de la personne en place faisait partie des candidats et il semblerait qu'une exception notable ait été faite en autorisant le vice-Premier ministre Zoubkov à rester président de Gazprom, la plus importante des entreprises d'État.

La reprise conjoncturelle étant bien engagée, le temps est venu de relancer fermement le processus de désengagement de l'État de l'économie, étape importante dans l'amélioration de l'environnement des entreprises. À cette fin, il est indispensable de donner un nouvel élan aux privatisations. L'annonce en 2010 d'un nouveau programme de privatisations de grande ampleur pour la période 2011-13 est un point positif, même si cette décision a surtout été motivée par le besoin de financer les déficits budgétaires massifs auxquels les autorités s'attendaient alors. En définitive, la montée des cours du pétrole a rétabli l'équilibre du budget, si bien que le besoin de privatisations est devenu moins pressant et que la volonté d'aller de l'avant s'est sans doute éteinte. Qui plus est, les cessions prévues ne doivent pas ramener la participation de l'État à moins de 50 %, et la seule vente qui ait eu lieu jusqu'ici a porté sur une participation de 10 % dans la banque d'État VTB, dans laquelle l'État reste l'actionnaire majoritaire. Nouvelle encourageante, un plan plus ambitieux à l'horizon 2017 a été élaboré en septembre 2011 : il porte sur un plus

large éventail d'entreprises et prévoit la cession de la totalité de la participation dans certaines d'entre elles, encore que l'État conserve une action spécifique dans quelques-unes.

Par ailleurs, comme indiqué dans la précédente *Étude économique de l'OCDE*, il conviendrait de dissocier de façon transparente les fonctions commerciales et non commerciales des entreprises d'État, ces dernières étant réaffectées aux ministères compétents et toutes les autres obligations ou responsabilités non commerciales de l'entreprise relevant de l'action publique devant faire l'objet d'un mandat clair défini par la loi ou la réglementation. De même, il importe d'éviter que les entreprises d'État ne bénéficient d'avantages budgétaires sous la forme d'aides financières ou de préférences diverses, afin de ne pas gaspiller de ressources, d'établir des conditions de concurrence équitables avec les entreprises privées et d'améliorer les conditions-cadre du financement de l'innovation.

### **Renforcement de la politique de la concurrence**

En dépit du mauvais classement international de la Russie en termes d'efficacité de la politique de la concurrence, celle-ci est un domaine dans lequel l'activité a été soutenue, sous l'impulsion du Service fédéral antimonopole. Ces dernières années, le Service a été à l'origine d'une nouvelle loi sur la concurrence, de nouvelles lois sur les procédures de passation des marchés publics et de nouvelles dispositions réglementant notamment la publicité, le commerce de détail et les marchés de l'électricité. Selon un examen général de la politique de la concurrence réalisé en 2009 par l'OCDE, de nombreuses réformes proconcurrentielles ont été menées depuis la création en 2004 du Service fédéral antimonopole, mais des questions se posent quant aux modalités de mise en œuvre et aux résultats des nouvelles initiatives. Les autorités ont adopté un programme de promotion de la concurrence qui énumère un certain nombre de mesures propres à accroître la concurrence dans les principales branches d'activité, oblige les organes de l'État à examiner les effets des nouvelles règles et mesures sur la concurrence, impose aux collectivités régionales d'élaborer des plans de promotion de la concurrence et propose des modifications du droit de la concurrence destinées à améliorer l'efficacité et la justification économique de leurs décisions. Le nouveau système d'appel à la concurrence pour les marchés publics vise essentiellement à éviter les soumissions concertées et les abus dans l'utilisation des fonds publics, et le Service fédéral antimonopole a recommandé l'examen des effets des sociétés d'État et des entreprises publiques et communales sur la concurrence, ainsi que de leurs performances générales. Les seuils fixés pour les concentrations ont été adaptés de manière à réduire les démarches non nécessaires, et des règles sont en cours d'élaboration en ce qui concerne l'accès non discriminatoire aux installations essentielles et les monopoles naturels.

En dépit des progrès notables et généralement remarquables accomplis sur le plan de la politique de la concurrence, certaines évolutions récentes sont préoccupantes. En particulier, le Service fédéral antimonopole a joué un certain rôle dans l'action entreprise par les pouvoirs publics pour limiter les hausses des prix des produits « politiquement sensibles » et certaines initiatives législatives récentes tendent à réglementer dans le détail le comportement des entreprises dans certaines branches. Il importe que les autorités résistent à la tentation d'utiliser le droit de la concurrence pour lutter contre l'inflation, jouer sur les prix des produits politiquement sensibles ou atteindre d'autres objectifs sans rapport avec la promotion de la concurrence. Des règles de concurrence sectorielles imposant de strictes limites en termes de parts de marché, de prix et de passation des

marchés risquent de restreindre la concurrence et l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché, et ne doivent donc pas être substituées à l'élaboration et l'application des règles générales du droit de la concurrence.

Par ailleurs, des progrès doivent être accomplis dans d'autres domaines. En particulier, pour réduire les incertitudes et les interventions excessives sur les marchés, les règles concernant les abus de position dominante et les comportements coordonnés devraient être recentrées et précisées par voie d'amendements s'accompagnant d'instructions appropriées pour leur mise en application. Des sanctions pénales ne devraient pouvoir être infligées qu'en cas d'infraction caractérisée à la législation faisant peser les plus graves menaces sur la concurrence. L'utilisation d'une analyse du marché restreinte en cas de comportement coordonné devrait être abandonnée et la priorité devrait être donnée au développement et à l'amélioration de l'analyse économique générale, y compris pour la mise au point de mesures correctives à l'égard des fusions.

Les autorités devraient mettre à profit les modifications de la législation en cours d'examen pour expliquer clairement l'utilité et la justification législative des améliorations proposées, puis veiller à préserver un environnement juridique stable en matière de concurrence pendant une période raisonnable afin de permettre l'établissement d'interprétations claires et prévisibles, ainsi que l'adoption de bonnes pratiques de mise en œuvre et d'analyse. Outre les améliorations à apporter à l'application du droit de la concurrence, il faudrait chercher résolument à encourager l'entrée sur le marché et à promouvoir la concurrence, en déployant notamment les mesures envisagées dans le programme de promotion de la concurrence dont l'application pourrait avoir été retardée par la crise, et celles qui sont envisagées dans les programmes régionaux. L'examen des conséquences des nouvelles mesures sur le plan de la concurrence, prévu par le Programme, devrait prendre effet et être étendu, comme cela est recommandé dans la précédente *Étude économique de l'OCDE*, aux règles et politiques en vigueur.

### **Libéralisation des échanges et de l'investissement étranger**

La politique commerciale a été notablement libéralisée depuis le début des années 90, mais la tendance est moins nette depuis quelques années. Au début de la crise mondiale, les prix des produits alimentaires transformés, des produits de l'industrie légère, des automobiles et véhicules utilitaires et de certains équipements de construction ont augmenté, tandis que les prix d'autres articles ont baissé depuis et que quelques autres ont accusé de nouvelles hausses. Certains droits d'exportation (sur le bois d'œuvre, par exemple) ont été supprimés, mais un autre au moins (le droit prohibitif sur les exportations de pétrole) a été imposé, et les autorités ont aussi eu recours à des interdictions d'exportation (céréales). Selon *Global Trade Alert*, la Russie a pris plus de mesures commerciales discriminatoires qu'aucun autre pays du G20 depuis la réunion que ce groupe a tenue en novembre 2008, au cours de laquelle les dirigeants de ces pays s'étaient engagés à renoncer à prendre des mesures protectionnistes en réponse à la crise.

Pour ce qui est du régime de l'IDE, des initiatives ont été prises récemment dans le sens de la libéralisation. Une deuxième série de modifications de la loi sur les industries stratégiques, réduisant le nombre de secteurs définis comme stratégiques et précisant certains points dans d'autres domaines, a été adoptée en novembre 2011. L'initiative prise par le président Medvedev, consistant à nommer des médiateurs pour l'investissement dans les régions afin d'aider les entreprises à traiter avec les autorités, ainsi que la désignation du premier vice-Premier ministre Chouvalov comme médiateur général pour

les questions d'investissement, devraient aider les investisseurs aussi bien étrangers que locaux. Le président a aussi exigé des améliorations concernant divers services qui revêtent un intérêt particulier pour les investisseurs étrangers, notamment les modalités de délivrance des visas, les permis de travail, l'accessibilité des aéroports, les procédures douanières et les procédures d'enregistrement. Une autre initiative majeure consiste à créer un fonds d'investissement direct grâce auquel l'État cofinancerait des prises de participation à l'étranger. Ce fonds serait initialement doté d'un capital de 2 milliards USD, montant qui serait à terme porté à 10 milliards USD.

Le projet consistant à faire de la ville de Skolkovo un pôle d'innovation vise également à attirer l'investissement étranger, et de nombreux partenaires étrangers sont déjà mobilisés. De même, les investisseurs étrangers ont été invités à participer au projet tendant à faire de Moscou une place financière internationale de premier plan. Il est encourageant de noter que nombre des mesures envisagées dans le cadre de ces deux projets impliquent une amélioration du climat de l'innovation et des services financiers, respectivement, à l'échelle du pays tout entier.

Comme les régions n'ont pas toutes la même capacité et la même volonté d'attirer des investissements directs étrangers, il serait sans doute utile de créer une institution fédérale chargée de diffuser les meilleures pratiques dans les régions et de contribuer à la formation des membres des administrations régionales pour leur permettre de traiter avec les investisseurs étrangers. Cette institution pourrait aussi contribuer à harmoniser les mesures prises par les autorités fédérales et régionales pour attirer l'IDE. La création envisagée du poste de médiateur régional pour l'investissement pourrait constituer un premier pas dans cette direction.

L'intégration complète dans le système international de règles et de normes en matière d'échanges et d'investissement pourrait apporter des avantages importants à la fois pour les opérations transfrontières et au niveau de l'économie locale. La procédure d'accession à l'OMC, qui a été lancée il y a 18 ans environ et arrive enfin à son terme, et l'adhésion à l'OCDE revêtent une importance particulière à cet égard. Maintenant que les négociations concernant son entrée dans l'OMC sont achevées, la Russie devrait ratifier dans les meilleurs délais son protocole d'accession et mettre en œuvre l'ensemble des textes relatifs à son accession. S'agissant de l'OCDE, le respect des codes et normes de l'Organisation dans des domaines comme l'investissement, la concurrence et le gouvernement d'entreprise est important pour assurer plus de certitude aux investisseurs et gagner ainsi leur confiance.

## Résumé

La Russie a déjà engagé de nombreuses actions pour améliorer l'environnement des entreprises, mais le sentiment subsiste que les problèmes sont profonds et la situation relative de la Russie au regard d'un certain nombre d'indicateurs relatifs à différents aspects de l'environnement des entreprises n'a guère évolué. Cela tient sans doute en partie au fait que la situation a eu tendance à s'améliorer ailleurs également, si bien que le classement ne reflète peut-être pas les progrès enregistrés par la Russie en termes absolus. Néanmoins, il est manifeste que d'importants écarts subsistent par rapport à la quasi-totalité des économies de l'OCDE et qu'il en résulte des coûts d'opportunité considérables pour la Russie. À court terme, le plus utile serait probablement de donner la priorité à la tâche difficile qui consiste à mettre en œuvre et à faire respecter les mesures et

engagements existants, étant donné que de nombreuses modifications ont déjà été apportées aux dispositions législatives et réglementaires en cause et que les entreprises se plaignent souvent du manque de stabilité du cadre réglementaire. Il n'en reste pas moins qu'il faudra toujours lancer de nouvelles réformes, car les meilleures pratiques internationales évoluent, de même que la complexité des services publics et les technologies.

#### Encadré 2.1. **Recommandations concernant l'amélioration de l'environnement des entreprises**

- Mettre à profit les examens d'adhésion de la Russie réalisés par les divers comités de l'OCDE pour aligner pleinement le cadre d'action publique sur les instruments juridiques et lignes directrices de l'OCDE se rapportant au climat de l'investissement.

##### **Lutter contre la corruption et renforcer l'état de droit**

- Afin de prévenir les comportements répréhensibles dans le cadre des marchés publics, cerner les risques d'atteinte à l'intégrité liés à certains postes, activités et projets et mettre en place des mécanismes spécifiques pour réduire ces risques au minimum.
- Prendre des mesures pour renforcer la protection des dénonciateurs.
- Compléter les mesures de lutte contre la corruption imposées d'en haut par des réformes favorisant l'ouverture, la transparence et la participation de la société civile.
- Mener diverses actions se renforçant mutuellement pour consolider l'État de droit : améliorer la qualité des dispositions législatives et réglementaires et en réduire le nombre, rendre les institutions publiques plus transparentes et les obliger davantage à rendre des comptes, accroître la liberté des médias et renforcer l'application des lois.
- Renforcer l'indépendance de la justice et améliorer la formation et la rémunération des juges.
- Assurer une rotation régulière des juges entre les tribunaux afin d'éviter que des relations informelles de long terme n'influencent sur les décisions de justice.
- Réduire les pouvoirs discrétionnaires des présidents de tribunaux en ce qui concerne l'affectation des juges ; l'attribution des dossiers pourrait même se faire de manière aléatoire.
- Éviter toute apparence d'ingérence politique dans l'application des lois ou les procédures judiciaires.

##### **Réduire le rôle de l'État dans l'économie**

- Mettre en œuvre le programme de privatisations pour 2011-13 et aller au-delà, en vue de renoncer au contrôle par l'État des entreprises présentes dans des secteurs où la concurrence est viable, tout en veillant à ce que le processus de privatisation soit bien géré et à ce que la gouvernance des entreprises d'État restantes soit satisfaisante et leur administration efficace.
- Dissocier de façon transparente les fonctions commerciales et non commerciales des entreprises d'État, ces dernières étant réaffectées aux ministères compétents et toutes les autres obligations ou responsabilités non commerciales de l'entreprise relevant de l'action publique devant faire l'objet d'un mandat clair défini par la loi ou la réglementation.

### Encadré 2.1. **Recommandations concernant l'amélioration de l'environnement des entreprises** (suite)

#### **Alléger les charges administratives pesant sur les entreprises**

- Continuer de simplifier les formalités administratives et d'accroître la transparence et la responsabilité de l'administration publique.
- Veiller à ce que les modifications des lois ou des règlements soient précédées de consultations suffisantes avec les entreprises concernées et prévoir des périodes de transition suffisantes pour permettre aux entreprises de s'adapter.
- Procéder systématiquement à des analyses d'impact de la réglementation pour évaluer les coûts et avantages de tous les nouveaux projets de réglementation.
- Mettre en place un régime d'« approbation tacite » suivant lequel les autorisations seraient délivrées automatiquement en cas d'absence de réaction de l'organisme compétent au terme du délai de réponse prévu par la loi.

#### **Renforcer la politique de la concurrence**

- Donner une interprétation claire et économiquement saine des notions d'abus de position dominante et de comportement coordonné, dans la mesure où les dispositions applicables font l'objet d'une interprétation trop extensive et engendrent une incertitude significative pour les entreprises.
- Veiller à ce que le droit de la concurrence ne soit pas utilisé pour juguler l'inflation ou pour ajuster les prix de certains biens ou services.
- Supprimer toutes les subventions aux grandes entreprises qui ont été instaurées ou élargies pendant la crise mondiale.

#### **Libéraliser les régimes des échanges et investissements internationaux**

- Réduire le niveau moyen des taux de droits de douane ainsi que leur dispersion, l'objectif à moyen terme étant de parvenir à un faible taux uniforme.
- À la suite de l'approbation du dossier d'accession de la Russie par la conférence ministérielle de l'OMC, ratifier dans les meilleurs délais le protocole d'accession et mettre en œuvre l'ensemble des textes relatifs à l'accession de la Russie.
- Démanteler toutes les mesures de restriction des échanges adoptées pendant la crise économique mondiale.
- Coordonner les règles fédérales et régionales de manière à réduire au minimum la charge qu'elles représentent pour les investisseurs étrangers, et aider les régions à faire connaître les meilleures pratiques en matière de promotion des investissements étrangers.
- Assurer des conditions de concurrence équitables entre les investisseurs nationaux et étrangers en ce qui concerne les marchés publics, l'accès aux subventions et le règlement des différends.

#### **Notes**

1. Les taxes sur le pétrole et le gaz sont une exception, parce que les autorités doivent à la fois veiller à ce que des rentes économiques pures reviennent au public tout en permettant aux entreprises de dégager des taux de rendement normaux sur leurs investissements après prise en compte des risques. Le pétrole est plus lourdement taxé que le gaz et les compagnies pétrolières réclament des réductions de leurs taux d'imposition. Les autorités travaillent à une réforme de la fiscalité du pétrole et du gaz qui tiendrait davantage compte de la rentabilité des différents projets et gisements.

2. Par exemple, dans une déclaration prononcée en décembre 2010, Hillary Clinton, Secrétaire d'État des États-Unis, a indiqué que « l'inculpation prononcée aujourd'hui à l'issue du second procès intenté à Mikhaïl Khodorkovski et Platon Lebedev en vertu d'accusations de détournement de fonds et de blanchiment d'argent incite manifestement à penser que les poursuites sont sélectives et que l'État de droit s'efface devant des considérations d'ordre politique ».
3. Par exemple, l'Oblast de Samara a été au début de 2011 la première région à se doter d'un site Internet consacré à la lutte contre la corruption (<http://samaraanticorr.ru/>).
4. Voir « Anti-Corruption Law Doesn't Cover Presidential Legislation », *The Moscow Times*, 7 juillet 2011.
5. Voir « Corruption Costs Russia 3% of GDP Yearly », *Ria Novosti*, 1<sup>er</sup> novembre 2010.
6. Il faut faire preuve de prudence pour tirer des conclusions des tendances qui se dégagent de l'Indice de perception de la corruption, car les sources et méthodes peuvent être différentes d'une année à l'autre. Au minimum, cependant, la dégradation du classement de la Russie depuis la première moitié des années 2000 n'incite pas à penser que le problème de corruption s'est atténué.
7. Dans le discours qu'il a prononcé devant le Conseil sur la corruption en janvier 2011 (<http://eng.news.kremlin.ru/transcripts/1598>), le président Medvedev a donné pour instruction au Service fédéral des impôts et au Bureau du Procureur général de vérifier les déclarations de revenus des agents de la haute fonction publique et de faire rapport au président sur les résultats de leurs investigations.
8. Un exemple récent est celui d'Alexandre Lebedev, qui a écrit en janvier 2011 une lettre ouverte au Premier ministre Poutine lui demandant son aide pour lutter contre un groupe de membres corrompus des forces de sécurité qui, selon lui, essayaient de s'approprier illégalement une banque qu'il contrôlait et le faisaient harceler par la police fiscale, exigeant d'énormes paiements illicites pour le laisser tranquille. Il a cédé par la suite ses intérêts bancaires. Autre exemple, Evgueny Tchitchvarkine a lancé sur l'Internet un appel au président Medvedev, faisant valoir qu'un certain nombre d'officiers de police (dont 2 généraux) étaient à l'origine d'une perquisition visant la société Evroset, dont il était le copropriétaire.
9. La Russie n'est évidemment pas le seul pays dans lequel l'intervention des pouvoirs publics s'est accrue pendant la crise. Cependant, dans le cas de la Russie, ce phénomène a surtout pris la forme d'un renforcement de banques d'État préexistantes (et en position dominante) qui n'étaient apparemment pas immédiatement menacées d'insolvabilité.

### **Bibliographie**

- Aghion, P. et al. (2002), « Competition, innovation and growth in transition: exploring the interaction between policies », *William Davidson Working Papers*, n° 501.
- Aghion, P. et R. Griffith (2005), *Competition and Growth*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Aghion, P. et E. Bessonova (2006), « On Entry and Growth: Theory and Evidence », *Revue de l'OFCE*, 2006/3, n° 97 bis.
- Arnold, J. et al. (2008), « Regulation, Allocative Efficiency and Productivity in OECD Countries: Industry and Firm Level Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 616, OCDE, Paris.
- Arnold, J. et K. Hussinger (2005), « Export Behavior and Firm Productivity in German Manufacturing: A Firm-Level Analysis », *Review of World Economics*, vol. 141 (2), Kiel Institute for World Economics.
- Aw, B. et A. Hwang (1995), « Productivity and the Export Market: A Firm-Level Analysis », *Journal of Development Economics*, vol. 47, pp. 313-332.
- Banque mondiale (2010), *Enterprise Surveys*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2011a), *Doing Business*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2011b), *The Russian Federation: Competition, Innovation and Economic Diversification: A Policy Agenda*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Bessonova, E. (2009), « Competition, Foreign Investment, and the Efficiency of Russian Industrial Firms », document non publié.
- Bessonova, E. et al. (2003), « Trade Liberalisation, Foreign Direct Investment, and Productivity of Russian Firms », communication établie pour une conférence du CEFIR sur le thème *Negotiating Russia's WTO accession: strategic lessons from multilateral trade liberalisation and club enlargement*, [www.cefir.ru/papers/WP39.pdf](http://www.cefir.ru/papers/WP39.pdf).

- BIAC (2011), « OECD-Russia Accession Discussions: Improving the Russian Business Environment », déclaration du BIAC à l'OCDE, 9 mars 2011.
- Bliss, C. et R. di Tella (1997), « Does Competition Kill Corruption? », *Journal of Political Economy*, vol. 105, pp. 1001-1023.
- Borensztein, E. et al. (1998), « How does Foreign Direct Investment affect Economic Growth? », *Journal of International Economics*, vol. 45, pp. 115-135.
- Campos, N. et al. (2010), « Corruption as a Barrier to Entry: Theory and Evidence », *IZA Discussion Papers*, n° 5243, octobre 2010.
- Carlin, W. et al. (2001), « Competition and Enterprise Performance in Transition Economies: Evidence from a Cross Country Survey », *CEPR Discussion Papers*, n° 2840.
- Chong, A. et C. Calderon (2000), « Institutional Quality and Income Distribution », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 48, n° 4, pp. 761-86.
- Conway, P. et al. (2006), « Réglementation des marchés de produits et convergence de la productivité », *Revue économique de l'OCDE*, n° 43, pp. 45-87, OCDE, Paris, [www.oecd.org/dataoecd/62/31/40505949.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/62/31/40505949.pdf).
- Desai, R. et I. Goldberg (2008), *Can Russia Compete?* Brookings Institution, Washington, DC.
- Djankov, S. et al. (2006), « Regulation and Growth », *Economics Letters*, vol. 92, n° 3, pp. 395-401.
- Dobson, C. et A. Rodríguez Andrés (2010), « Is Corruption Really Bad for Inequality? Evidence from Latin America », *Institute for Advanced Development Studies Development Research Working Papers*, n° 02/2010, mars 2010.
- Fisman, R. et J. Svensson (2000), « Are Corruption and Taxation Really Harmful to Growth? Firm Level Evidence », *Policy Research Working Papers*, n° 2485, Banque mondiale, novembre 2000.
- Forum économique mondial (2010), *The Global Competitiveness Report 2010*, Forum économique mondial, Genève.
- Forum économique mondial (2011), *The Russia Competitiveness Report 2011: Laying the Foundation for Sustainable Prosperity*, Forum économique mondial, Genève.
- Frankel, J. (2010), « The Natural Resource Curse: A Survey », *Harvard Kennedy School Faculty Research Working Papers*, 10-005.
- Frye, T. (2010), « Corruption and Rule of Law », in Aslund, A. et A. Kuchins (éd.), *Russia After the Global Economic Crisis*, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.
- Gupta, S. et al. (1998), « Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? », *IMF Working Papers*, 98/76, mai 1998 ; FMI, Washington, DC.
- Gyimah-Brempong et de Camacho (2006), « Corruption, Growth, and Income Distribution: Are There Regional Differences? », *Economics of Governance*, vol. 7, n° 3, pp. 183-209.
- Haddad, M. et al. (2010), « Trade Openness Reduces Growth Volatility When Countries Are Well Diversified », *Policy Research Working Papers*, 5222, Banque mondiale, Washington, DC.
- Hausmann, R., J. Hwang et D. Rodrik (2006), « What You Export Matters », *NBER Working Papers*, n° 11905, NBER, Cambridge, MA.
- Hesse, H. (2009), « Export Diversification and Economic Growth », in Newfarmer, R., W. Shaw et P. Walkenhorst (éd.), *Breaking into New Markets: Emerging Lessons for Export Diversification*, pp. 55-80, Banque mondiale, Washington, DC.
- Kee, H., A. Nicita et M. Olarreaga, (2009), « Estimating trade restrictiveness indices », *Economic Journal*, 2009, vol. 119, pp. 172-199.
- Klapper, L., L. Laeven et R. Rajan (2006), « Entry Regulation as a Barrier to Entrepreneurship », *Journal of Financial Economics*, vol. 82, n° 3, pp. 591-629.
- KPMG et RSPP (2011), *Increasing FDI in the Russian Regions*, [www.kpmg.ru/russian/supl/news/Increasing%20FDI%20in%20the%20Russian%20regions.pdf](http://www.kpmg.ru/russian/supl/news/Increasing%20FDI%20in%20the%20Russian%20regions.pdf).
- Ledeneva, A. (2011), « Telephone Justice in Russia », *The EU-Russia Centre Review*, n° 18, mai 2011.
- Ledeneva, A. et S. Shekshnia (2011), « Doing Business in Russian Regions: Informal Practices and Anti-Corruption Strategies », *Ifri Russie.Nei.Visions*, n° 58, mars 2011.
- Lederman, D. et W. Maloney (2008), « In Search of the Missing Resource Curse », *Policy Research Working Papers*, 4766, Banque mondiale, Washington, DC.

- López, R. (2005), « Trade and Growth: Reconciling the Macroeconomic and Microeconomic Evidence », *Journal of Economic Surveys*, vol. 19, n° 4.
- Mo, P. (2001), « Corruption and Economic Growth », *Journal of Comparative Economics*, vol. 29, n° 1, pp. 66-79.
- Nicoletti, G. et N. Scarpetta (2005), « Product Market Reforms and Employment in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 472, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Examens de la réforme de la réglementation : Russie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Examen de la politique d'innovation de la Fédération de Russie*, OCDE, Paris.
- OCDE, Banque mondiale, Organisation internationale du travail et Organisation mondiale du commerce (2010), *Seizing the Benefits of Trade for Employment and Growth*, rapport final établi par la Banque mondiale, l'OCDE, l'OIT et l'OMC pour la réunion au sommet du G20 de Séoul (Corée), 11-12 novembre 2010, [www.oecd.org/dataoecd/61/57/46353240.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/61/57/46353240.pdf).
- Paldam, M. (2002), « The Cross-Country Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics », *European Journal of Political Economy*, vol. 18, pp. 215-40.
- Rose-Ackerman, S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, New York, NJ.
- Rutherford, T. et al. (2005), « The Impact on Russia of WTO Accession and the Doha Agenda: The Importance of Liberalisation of Barriers Against Foreign Direct Investment in Services for Growth and Poverty Reduction », *Policy Research Working Papers*, 3725, Banque mondiale, Washington, DC.
- Sachs, J. et A. Warner (1995), « Economic Reform and the Process of Global Integration », *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: pp. 1-118.
- Service fédéral antimonopole de la Fédération de Russie (2008), *On the State of Competition in the Russian Federation in 2007*, Moscou, [www.fas.gov.ru](http://www.fas.gov.ru).
- Service fédéral antimonopole de la Fédération de Russie (2010), *On the State of Competition in the Russian Federation in 2009*, Moscou, [www.fas.gov.ru](http://www.fas.gov.ru).
- Sprenger, C. (2008), « The Role of State Owned Enterprises in the Russian Economy », communication à la Table ronde de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises d'État.
- Wacziarg, R. et K. Welch (2008), « Trade Liberalisation and Growth: New Evidence », *The World Bank Economic Review*, vol. 22, n° 2, pp. 187-231, Banque mondiale, Washington, DC.
- Weill, L. (2011), « How Corruption Affects Bank lending in Russia », *Economic Systems*, vol. 35, n° 2, pp. 230-43.
- Wölfl, A. et al. (2010), « Product market regulation: extending the analysis beyond OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 799, OCDE, Paris.
- Yakovlev, E. et E. Zhuravskaya (2007), « Deregulation of Business », *CEFIR Working Papers*, n° 97, décembre 2007, [www.cefir.org/index.php?l=eng&id=35&yf=2007](http://www.cefir.org/index.php?l=eng&id=35&yf=2007).

## Chapitre 3

# Renforcer le cadre budgétaire afin d'accroître la résilience aux chocs externes et de préserver la viabilité des finances publiques

Depuis le début du processus de transition, la Russie a progressivement mis en place des institutions budgétaires modernes et a réformé en profondeur son régime fiscal et son cadre budgétaire. Les résultats budgétaires se sont considérablement améliorés au cours des douze dernières années, grâce à la hausse des prix du pétrole, à une forte croissance de la production et à l'engagement de freiner les dépenses à partir des recettes exceptionnelles, en s'appuyant sur un mécanisme institutionnel destiné à gérer les richesses liées aux ressources naturelles. Le gouvernement russe a remboursé l'essentiel de sa dette et accumulé des actifs dans deux fonds pétroliers, qui ont financé les mesures de relance de grande ampleur engagées pendant la crise mondiale. Toutefois, la politique budgétaire n'a pas suffisamment isolé l'économie des fluctuations des cours du pétrole. L'augmentation des dépenses intervenue pendant la période d'expansion qui a précédé la crise, associée au programme de relance déployé pendant la crise, ont creusé un important déficit hors pétrole, qui rend le pays vulnérable à une forte contraction des prix du pétrole. En outre, l'importance du déficit hors pétrole réduit la possibilité d'épargner les recettes pétrolières et exerce des tensions sur le taux de change réel, ce qui entrave la diversification de l'économie. Un assainissement à moyen terme apparaît donc nécessaire, même si la dette publique est très faible et le budget devrait se rapprocher de l'équilibre cette année, les déficits prévus sur les trois prochaines années étant modestes. Pour atténuer le biais procyclique de la politique budgétaire qui se manifeste dans la conjoncture actuelle de prix élevés du pétrole, et faciliter l'assainissement de la situation budgétaire, l'objectif de déficit hors pétrole inscrit dans le Code budgétaire, suspendu pendant la crise, devrait être rétabli et complété par un plafonnement obligatoire de la croissance annuelle des dépenses. Il faut s'attaquer aux tensions budgétaires à long terme générées par les tendances démographiques avant tout en harmonisant l'âge de départ à la retraite des hommes et des femmes, puis en relevant progressivement l'âge de la retraite proportionnellement aux gains de longévité.

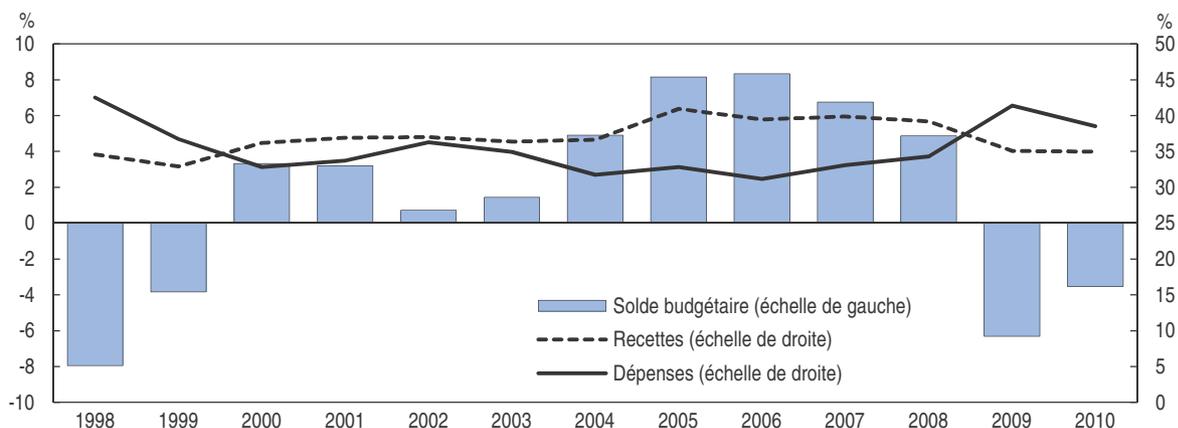
## Aperçu des tendances de la politique budgétaire et des perspectives de viabilité des finances publiques

### **Les résultats budgétaires se sont sensiblement améliorés au cours des douze dernières années et soutiennent aisément la comparaison internationale...**

Depuis le début de son processus de transition, la Russie a beaucoup progressé en termes d'assainissement de ses finances publiques et de préservation des acquis obtenus en la matière. Au cours des deux dernières décennies, le pays a bâti des institutions budgétaires modernes et réformé en profondeur son système fiscal et ses pratiques budgétaires. Selon les conclusions préliminaires de l'examen d'adhésion de la Fédération de Russie à l'OCDE au regard de la gouvernance publique et de la politique de la réglementation, dans la plupart des domaines, y compris la budgétisation à moyen terme, la communication d'informations financières et les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le budget, les procédures d'établissement du budget sont très élaborées en Russie et comparables à celles observées dans de nombreux pays de l'OCDE. Les initiatives budgétaires engagées dans les années 2000, notamment les réformes fiscales de grande ampleur et celles du cadre budgétaire, ont jeté les bases d'une amélioration significative des résultats budgétaires ; ainsi, les déficits persistants des années 90 ont laissé place à près d'une décennie d'excédents, interrompue seulement par le déclenchement de la crise mondiale (graphique 3.1).

Graphique 3.1. **Finances publiques**

Indicateurs relatifs à l'ensemble des administrations publiques, exprimés en pourcentage du PIB



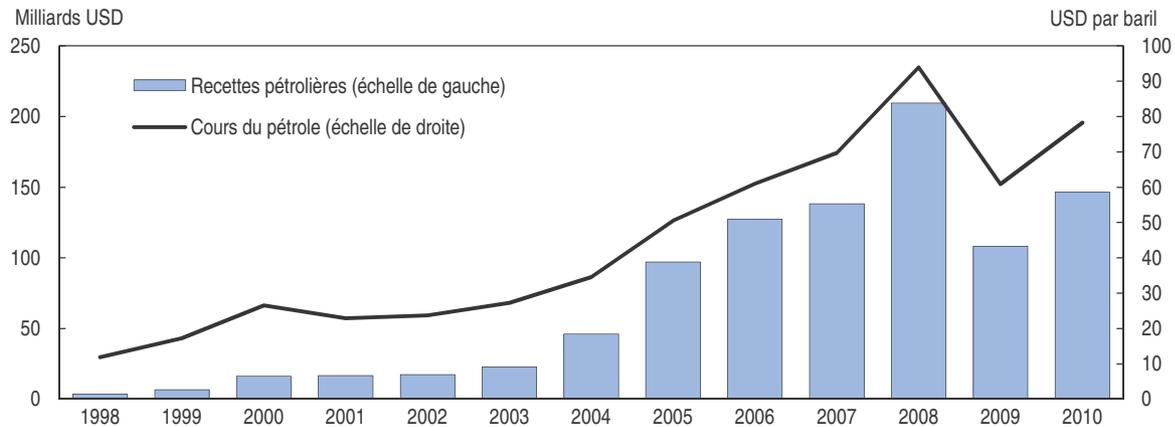
Source : Fonds monétaire international (FMI), *Base de données des Perspectives de l'économie mondiale*, septembre 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539688>

La forte croissance de la production et la hausse des cours des ressources naturelles exportées par la Russie, notamment du pétrole et du gaz, ont favorisé ces bons résultats. Grâce à l'augmentation des prix de l'énergie et aux réformes fiscales engagées dans la

première moitié des années 2000, qui ont accru la part des rentes liées aux ressources naturelles revenant à l'État, les recettes des administrations publiques tirées du secteur du pétrole et du gaz ont été multipliées par près de dix en dollars des États-Unis entre 2003 et 2008, dépassant 200 milliards USD en 2008 (graphique 3.2), soit un tiers environ du total des recettes des administrations publiques et près de la moitié des recettes du budget fédéral.

Graphique 3.2. **Cours du pétrole et recettes pétrolières**



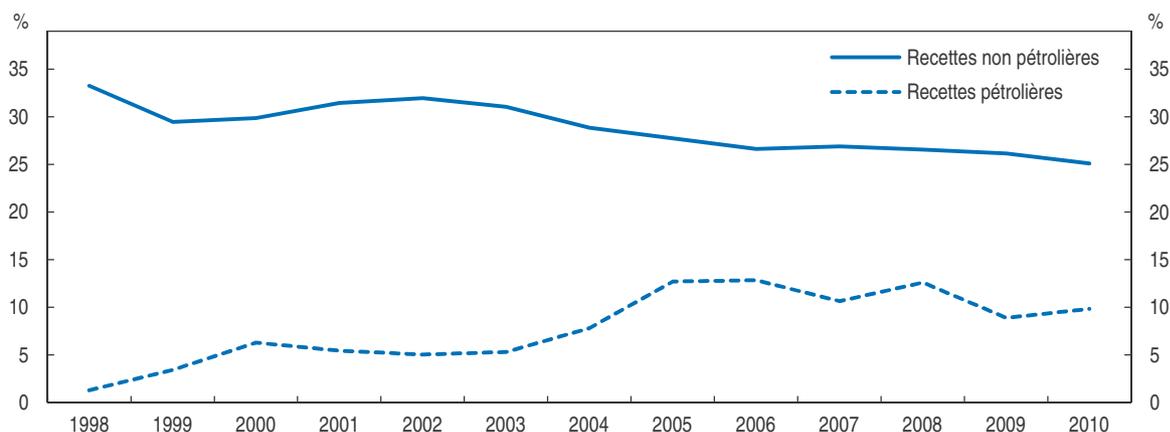
Source : Datastream et Fonds monétaire international (FMI), *Base de données des Perspectives de l'économie mondiale*, septembre 2011. [StatLink !\[\]\(fd3c2ba7551efd0b612048e971d1e836\_img.jpg\) http://dx.doi.org/10.1787/888932539707](http://dx.doi.org/10.1787/888932539707)

En proportion du PIB, les recettes pétrolières<sup>1</sup> ont plus que doublé entre 2003 et 2005, mais ont ensuite plafonné à moins de 13 % du PIB (graphique 3.3), car la production a progressé très rapidement, en dollars des États-Unis, au cours de cette période. Cette augmentation rapide du PIB en dollars tenait à la conjonction d'une croissance vigoureuse de la production et d'une appréciation réelle sensible du rouble, elle-même liée à l'amélioration des termes de l'échange (graphique 3.4). La charge fiscale pesant sur le secteur non pétrolier a été allégée à la suite des réformes fiscales des années 2000 qui ont simplifié la structure fiscale et élargi la base d'imposition, tout en réduisant les taux marginaux. La décision des pouvoirs publics de freiner les dépenses alimentées par des recettes exceptionnelles, en s'appuyant sur un mécanisme institutionnel destiné à gérer les richesses liées aux ressources naturelles, a joué un rôle déterminant dans le redressement de la situation budgétaire.

Les bonnes performances budgétaires de la Russie au cours de la dernière décennie sont remarquables, tant au regard de ses propres résultats au début du processus de transition que par rapport à d'autres pays. Les excédents budgétaires de base observés pendant les années d'expansion antérieures à la crise contrastent avec les déficits moyens enregistrés par les économies de l'OCDE sur cette même période (graphique 3.5). De même, les excédents de la Russie accumulés au moment de l'envolée des prix des produits de base avant la crise dépassaient la moyenne des pays exportateurs de pétrole, bien qu'un certain nombre d'entre eux, comme l'Arabie saoudite et la Norvège, aient enregistré des excédents beaucoup plus élevés durant cette période. Il est particulièrement remarquable qu'en moins d'une décennie, la Russie, dont le niveau de dette publique était un des plus élevés du groupe constitué par les pays de l'OCDE et un certain nombre d'économies émergentes, soit devenue un des pays les moins endettés de ce même groupe (graphique 3.6).

Graphique 3.3. **Recettes pétrolières et non pétrolières**

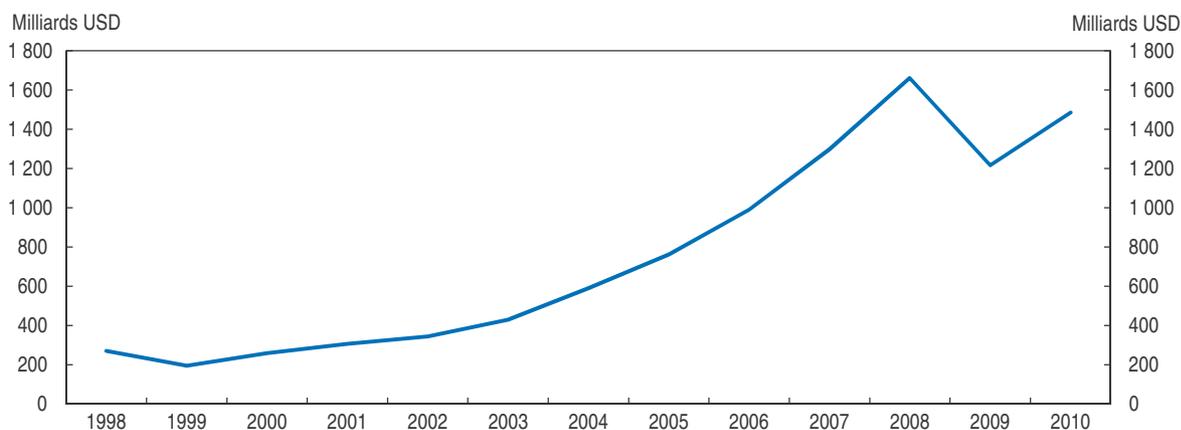
En pourcentage du PIB



Note : Les recettes fiscales exceptionnelles provenant de Yukos en 2005 et 2007 ne sont pas prises en compte.

Source : Fonds monétaire international (FMI), *Base de données des Perspectives de l'économie mondiale*, septembre 2011.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539726>

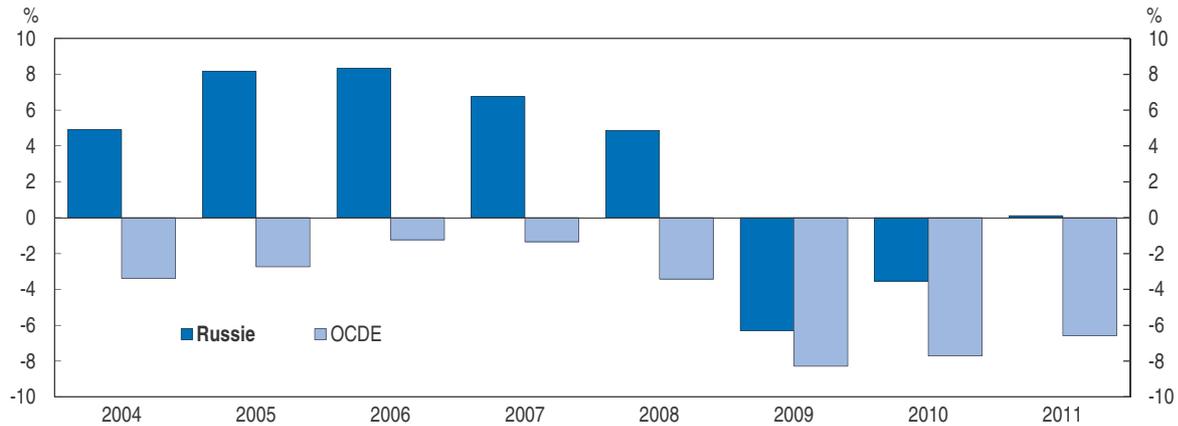
Graphique 3.4. **Évolution du PIB en dollars des États-Unis**

Source : Service fédéral des statistiques d'État (Rosstat) et Banque centrale de Russie (BCR).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539745>

Le poids de la dette souveraine était déjà élevé au début de la phase de transition, car la Russie a assumé les obligations liées à la dette soviétique après la dissolution de l'URSS en 1991<sup>2</sup>. Les remboursements de la dette extérieure ont aggravé la situation budgétaire déjà calamiteuse des premières années de transition, provoquée par la chute de la production et l'effondrement de l'ancien système de recouvrement des impôts, et entretenue par l'absence de consensus politique sur la nécessité de réformer le système pesant d'obligations sociales et de réduire drastiquement les subventions budgétaires. La nécessité de financer d'importants déficits chroniques a conduit à l'accumulation d'une « nouvelle dette russe », composée de prêts octroyés par des institutions financières internationales, d'euro-obligations et, depuis 1995, d'obligations d'État libellées en roubles. Cette dernière forme de dette a rapidement augmenté, et bien que le ratio dette/PIB n'ait pas été particulièrement élevé par comparaison internationale, les instruments libellés en roubles ont été émis avec des échéances extrêmement courtes et des taux d'intérêt

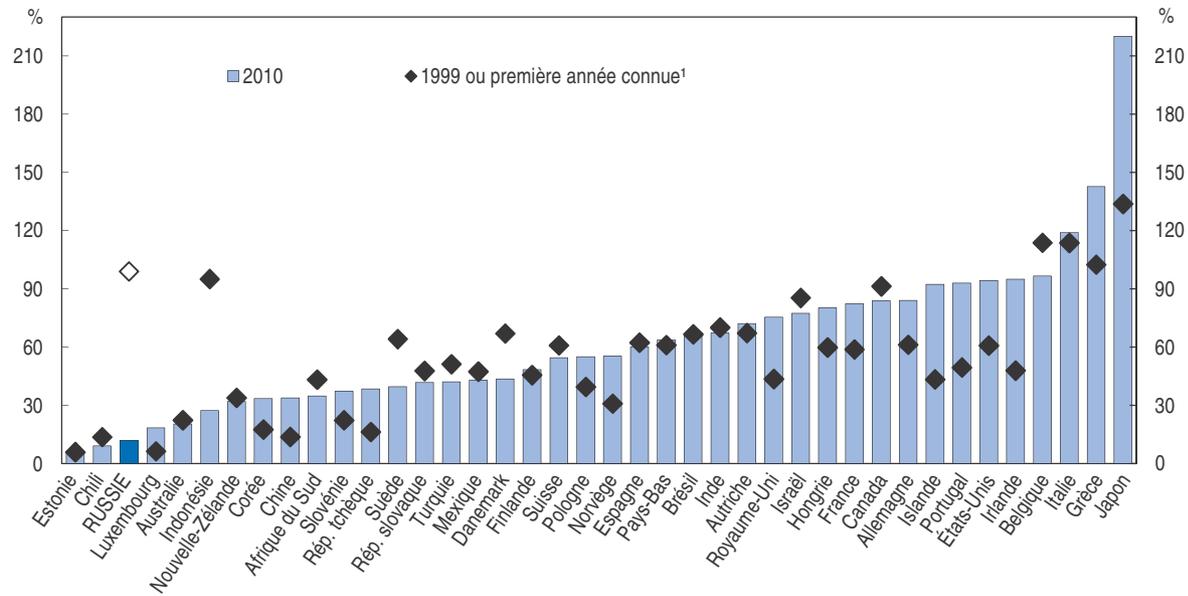
Graphique 3.5. **Soldes financiers des administrations publiques, Russie et pays de l'OCDE**  
En pourcentage du PIB



Source : Base de données du n° 90 des Perspectives économiques de l'OCDE et Base de données des Perspectives de l'économie mondiale du FMI, septembre 2011.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539764>

Graphique 3.6. **Dettes brutes des administrations publiques, comparaison internationale**  
En pourcentage du PIB



1. 2000 pour l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Indonésie, Israël et la Turquie.

Source : Fonds monétaire international (FMI), Base de données des Perspectives de l'économie mondiale, septembre 2011.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539783>

relativement élevés. En l'absence de l'ajustement budgétaire nécessaire, la situation est rapidement devenue intenable et, en août 1998, la Russie s'est trouvée incapable d'honorer ses engagements au titre de la dette intérieure libellée en roubles<sup>3</sup>. Le fardeau de la dette était toujours extrêmement lourd fin 1999 ; alors que le ratio de la dette libellée en roubles au PIB s'est réduit à la faveur d'une hausse de 80 % des prix intérieurs en 1999, la part de la dette extérieure est montée en flèche sous l'effet de la forte dévaluation qui a débuté en août 1998. Profitant de l'amélioration de la situation budgétaire, le gouvernement a fait de

la réduction de la dette une priorité, et a utilisé des recettes exceptionnelles pour procéder au remboursement anticipé de la dette extérieure, tout en accumulant des actifs dans un Fonds de stabilisation pétrolier (qui a ensuite été scindé en deux composantes, un Fonds de réserve et un Fonds national de prévoyance).

Fort de cette évolution et d'autres facteurs, parmi lesquels l'accroissement rapide du PIB en dollars des États-Unis depuis 1999 déjà mentionné, le gouvernement a pratiquement résorbé sa dette brute et est devenu créiteur net en 2006. La situation relative du pays en termes d'endettement s'est même améliorée après la crise : la dette publique brute n'a que légèrement augmenté pendant la crise, car les déficits budgétaires ont été financés dans une large mesure à partir des ressources accumulées dans le Fonds de réserve, alors que les niveaux d'endettement public se sont considérablement élevés dans nombre de pays de l'OCDE. S'agissant de la dette nette, la Russie se trouve également dans une situation très favorable par rapport aux membres de l'OCDE. Même après avoir mobilisé des actifs financiers de l'État pour couvrir les déficits budgétaires pendant la crise, l'État russe reste créiteur net ; seuls quelques pays de l'OCDE avaient une position nette créditrice avant et après la crise, au premier rang desquels la Norvège.

**... mais la politique budgétaire a eu une nette orientation procyclique ces dernières années...**

Néanmoins, la politique budgétaire n'a pas suffisamment isolé l'économie des fluctuations des prix de l'énergie. Compte tenu de la dépendance du pays à l'égard des cours volatils du pétrole qui déterminent le cycle conjoncturel et de l'efficacité limitée des instruments de la politique monétaire (chapitre 4), la politique budgétaire est le principal outil de stabilisation en Russie. Taxer et mettre en réserve une fraction importante des recettes exceptionnelles permet de modérer la demande excédentaire en période d'envolée des prix des produits de base, d'atténuer les tensions inflationnistes et de contrer d'autres signes de surchauffe, comme la formation de bulles des prix des actifs. Cette stratégie offre également une protection au moins partielle contre le « syndrome néerlandais », en réduisant les tensions sur le taux de change exercées par l'afflux de devises lié aux recettes d'exportation. Inversement, lorsque les prix des produits de base baissent, dépenser les ressources accumulées précédemment devrait soutenir la demande intérieure.

Durant la première moitié des années 2000, le gouvernement a conservé une orientation budgétaire prudente dans un contexte de recettes exceptionnelles abondantes (OCDE, 2004, 2006, 2009a ; Bogetic *et al.*, 2010). Toutefois, compte tenu de la poursuite de la montée des cours du pétrole, les pressions en faveur d'une politique budgétaire expansionniste se sont faites plus fortes, surtout dans le contexte des échéances électorales de 2007-08. En dépit des difficultés méthodologiques que pose l'estimation des tendances budgétaires sous-jacentes en Russie (encadré 3.1), divers indicateurs signalent un assouplissement significatif de la politique budgétaire au cours de la période d'expansion qui a précédé la crise. Les dépenses ont augmenté, stimulant une économie déjà en surchauffe (tableau 3.1). Le solde primaire hors pétrole, indicateur souvent utilisé comme variable supplétive de l'orientation de la politique budgétaire (encadré 3.1), s'est détérioré en 2005, puis de nouveau en 2007 et 2008 (tableau 3.1). Le bilan est légèrement différent si l'on tient compte des dividendes conjoncturels des recettes non pétrolières. Par exemple, Vlasov (2011) indique que la politique budgétaire était anticyclique jusqu'en 2005, avant de devenir procyclique en 2006. Cela signifie également que la politique budgétaire n'a pas constitué un rempart suffisant contre les risques de syndrome néerlandais, qui se

Tableau 3.1. **Orientation de la politique budgétaire (administrations publiques)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	En pourcentage du PIB						
Solde budgétaire	4.9	8.2	8.3	6.8	4.9	-6.3	-3.5
Solde primaire hors pétrole <sup>1</sup>	-1.8	-4.2	-4.0	-6.2	-7.5	-14.9	-13.1
Variation du solde primaire hors pétrole	0.6	-2.4	0.2	-2.2	-1.3	-7.4	1.8
<i>Postes pour mémoire</i>							
Prix du pétrole de l'Oural, USD/baril	34.6	50.5	61.0	69.7	93.9	60.9	78.3
Croissance du PIB nominal, en pourcentage	28.9	26.9	24.6	23.5	24.2	-6.0	15.9
Croissance des dépenses nominales, en pourcentage	17.2	31.1	18.3	31.3	28.6	13.4	7.8
Inflation, moyenne annuelle, en pourcentage	10.9	12.7	9.7	9.0	14.1	11.7	6.9

1. Les recettes fiscales exceptionnelles provenant de Yukos en 2005 et 2007 ne sont pas prises en compte.

Source : Datastream ; Fonds monétaire international (FMI), *Base de données des Perspectives de l'économie mondiale*, septembre 2011 ; et calculs de l'OCDE.

### Encadré 3.1. Questions méthodologiques posées par l'évaluation des indicateurs de la situation budgétaire sous-jacente en Russie

L'OCDE calcule et publie régulièrement des indicateurs de la situation budgétaire sous-jacente de ses pays membres. Exclure des indicateurs de la situation budgétaire de base les fluctuations conjoncturelles et les opérations ponctuelles permet de mesurer l'efficacité avec laquelle la politique budgétaire stabilise la conjoncture, ainsi que sa viabilité. La méthodologie standard de l'OCDE consiste à corriger les recettes et les dépenses de base en fonction de l'écart de production, c'est-à-dire de l'écart entre la production effective et son niveau potentiel, qui reflète notamment les variations cycliques des recettes fiscales. Le solde corrigé des variations cycliques correspond à la différence entre les recettes et dépenses corrigées des variations cycliques, mesurée en pourcentage du PIB potentiel ; il indique quel aurait été le solde budgétaire si la production s'était établie à son niveau potentiel (Girouard et André, 2005). L'exclusion des opérations budgétaires non récurrentes (mesures ponctuelles) importantes du solde corrigé des variations cycliques permet d'obtenir le solde budgétaire sous-jacent\* (Joumard et al., 2008). L'amélioration du solde sous-jacent (ou du solde primaire sous-jacent, c'est-à-dire corrigé des charges d'intérêt nettes) traduit un assainissement des finances publiques.

Pour analyser la situation budgétaire des pays exportateurs de produits de base, on ventile souvent les recettes totales en recettes liées aux produits de base et autres recettes. Une méthode utilisée pour estimer le solde sous-jacent consiste à corriger les recettes tirées des produits de base en fonction de l'écart entre les prix effectifs des produits de base et leur tendance à long terme, et à corriger les autres recettes des variations cycliques.

Dans le cas de la Russie, les « recettes liées aux produits de base » désignent généralement les recettes pétrolières et gazières, même si la Russie exporte aussi d'autres produits de base, comme des métaux ferreux et non ferreux, du charbon et du bois. Toutefois, les recettes provenant de ces autres produits de base ne sont pas clairement identifiées comme telles et sont généralement incluses dans la catégorie « autres recettes ». Dans le Code budgétaire, les « recettes pétrolières et gazières » incluent la taxe sur l'extraction des produits minéraux perçue sur le pétrole et le gaz, ainsi que les droits d'exportation prélevés sur le pétrole, le gaz et les produits pétroliers. En théorie, l'impôt sur les bénéfices des sociétés minières devrait aussi faire partie des « recettes liées aux produits de base », comme c'est généralement le cas dans d'autres pays, au Chili et en Norvège par exemple. Les autres recettes publiques provenant du secteur des produits de base, comme les recettes d'impôt sur le revenu des personnes physiques ou de cotisations de sécurité sociale provenant des personnes qui travaillent dans ce secteur, ne sont généralement pas prises en compte.

### Encadré 3.1. Questions méthodologiques posées par l'évaluation des indicateurs de la situation budgétaire sous-jacente en Russie (suite)

Pour corriger les recettes pétrolières et gazières de l'écart entre leur prix effectif et son niveau tendanciel de long terme, il faut estimer le prix « d'équilibre » du pétrole sur longue période, exercice notoirement difficile. Par conséquent, toute évaluation de la viabilité des finances publiques reposant sur les prix du pétrole à long terme en Russie devrait prendre la forme d'un scénario, et non d'un jugement définitif. Pour déterminer l'orientation de la politique budgétaire, mieux vaut éliminer totalement les recettes pétrolières et suivre les évolutions du solde sous-jacent non pétrolier (ou du solde primaire sous-jacent non pétrolier), c'est-à-dire de la différence entre les recettes et les dépenses structurelles non pétrolières (corrigée des charges d'intérêts nettes). Une détérioration du solde primaire sous-jacent hors pétrole révèle une politique budgétaire expansionniste, tandis qu'une amélioration indique un assainissement des finances publiques.

Corriger les recettes non liées aux produits de base des variations cycliques en Russie est une opération délicate, dans la mesure où les séries temporelles relativement courtes et les transformations structurelles en cours compliquent l'estimation de l'écart de production et de l'ampleur des stabilisateurs automatiques, étape essentielle pour distinguer les composantes structurelle et conjoncturelle du solde de base. C'est pourquoi le solde hors pétrole est souvent utilisé pour évaluer l'évolution tendancielle de la politique budgétaire en Russie, sans corriger les recettes non pétrolières des variations cycliques. L'une des règles inscrites dans le Code budgétaire fixe l'objectif à atteindre pour le solde non pétrolier.

Au regard des difficultés qui entourent l'évaluation de l'orientation de la politique budgétaire dans les pays exportateurs de produits de base, il pourrait être plus pertinent d'examiner la corrélation entre les dépenses publiques et le cycle économique pour évaluer le caractère procyclique de cette politique. Une telle approche est parfois adoptée dans des études relatives à la cyclicité de la politique budgétaire dans les pays en développement. Une hausse importante des dépenses publiques en période d'augmentation des prix des produits de base est peut-être l'indicateur le plus simple et le plus direct d'une utilisation excessive de recettes exceptionnelles.

\* Dans les ouvrages traitant de cette question, le terme « solde structurel » est souvent utilisé pour désigner soit le solde corrigé des variations cycliques (si les mesures ponctuelles ne sont pas exclues), soit le solde sous-jacent.

Cet encadré s'inspire des travaux de Vladkova-Hollar et Zettelmeyer (2008) ; Medas et Zakharova (2009) ; Villafuerte et Lopez-Murphy (2010).

sont manifestés par la forte appréciation réelle du rouble et la croissance rapide des importations.

La politique budgétaire est devenue anticyclique à partir du deuxième trimestre 2009. Le déficit hors pétrole s'est beaucoup creusé entre 2008 et 2009, principalement en raison de la hausse des dépenses. Cette augmentation des dépenses publiques n'était pas seulement la conséquence d'un programme de relance ; le budget triennal approuvé avant la crise prévoyait déjà une forte hausse des dépenses en 2009, anticipant des cours élevés du pétrole et une croissance vigoureuse. Même sans mesures de relance, la détérioration de la situation budgétaire sous-jacente aurait été considérable. De fait, les fortes augmentations des transferts sociaux, approuvées avant et pendant la crise (tableau 3.2), ne sont pas temporaires et il n'est pas prévu de les démanteler à l'avenir. Les dépenses consacrées à « l'économie nationale », qui représentent dans une large mesure des

Tableau 3.2. **Structure des dépenses publiques**

En pourcentage du PIB

	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses totales, administrations publiques	31.1	34.2	33.9	40.9	38.5
Intérêts	0.8	0.5	0.5	0.6	0.6
Administration de l'État	2.3	3.0	2.7	2.7	2.6
Défense, ordre public	5.2	5.1	5.2	6.3	5.8
Économie nationale	3.5	4.7	5.5	7.2	5.2
Logement et services d'utilité publique	2.3	3.3	2.8	2.6	2.4
Éducation	3.9	4.0	4.0	4.6	4.2
Santé et sports	3.6	4.2	3.8	4.3	3.8
Politique sociale	8.8	8.6	8.7	11.7	13.0
Pensions <sup>1</sup>	6.2	5.9	6.2	8.3	9.9
Autre	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8

1. Y compris les dépenses du Fonds de retraite public autres que les pensions de retraite.

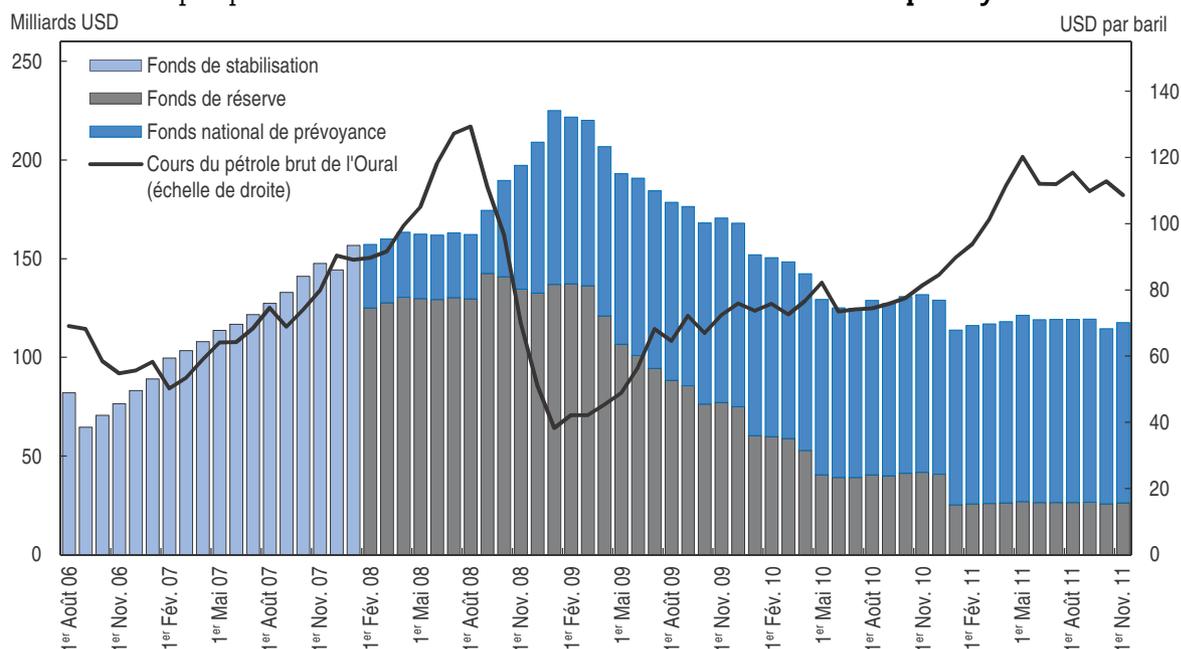
Source : Ministère des Finances.

subventions, ont elles aussi connu une augmentation considérable au cours de la période d'expansion comme pendant la crise. Ce poste a enregistré une hausse de deux points de PIB entre 2006 et 2008 pour atteindre 7.1 % du produit intérieur brut en 2009, car de nombreuses mesures prises pour faire face à la crise visaient à aider les entreprises.

### **... et le déficit hors pétrole a atteint des niveaux excessifs**

Le budget fédéral devrait être légèrement en excédent en 2011, notamment grâce aux cours élevés du pétrole, mais le déficit hors pétrole, qui s'était accru pendant la période d'expansion puis avait rapidement augmenté pendant la crise, reste aujourd'hui très élevé, aux alentours de 10 % du PIB pour le budget fédéral, soit bien au-dessus de l'objectif à moyen terme de 4.7 % du PIB fixé par le gouvernement. De par l'importance de ce déficit, la situation budgétaire est vulnérable à une baisse brutale des cours du pétrole. En octobre 2011, les actifs du Fonds de réserve étaient inférieurs à 2 % du PIB (graphique 3.7), ce qui signifie qu'ils seraient très rapidement épuisés s'il s'avérait nécessaire de couvrir un important déficit de financement du budget. Les actifs du Fonds national de prévoyance ne sont pas censés servir à financer le déficit budgétaire, bien qu'ils puissent être utilisés pour couvrir le déficit du Fonds de retraite. Quoiqu'il en soit, les réserves du Fonds national de prévoyance représentaient environ 5 % du PIB en octobre 2011, soit un volume assez modeste. Le gouvernement semble avoir les coudées franches pour emprunter, compte tenu de la faiblesse de la dette et du niveau relativement bas des primes de risque sur les titres d'emprunt souverains de la Russie à l'heure actuelle. Néanmoins, en cas de chute des cours du pétrole, il n'est pas du tout sûr que les autorités russes puissent emprunter à des conditions raisonnables afin de couvrir le déficit (potentiellement important). En pareille situation, l'évaluation par les marchés de capitaux de la viabilité des finances publiques russes pourrait se dégrader rapidement, ce qui pourrait entraîner une augmentation de la prime de risque et un raccourcissement des échéances. En outre, si la baisse des cours du pétrole reflète des problèmes dans l'économie mondiale, un tel financement pourrait être difficile à obtenir. Dès lors, tout recul significatif des prix du pétrole réduirait la capacité du gouvernement de financer ses déficits sans devoir recourir à une réduction procyclique des dépenses. Par conséquent, une résorption plus rapide du déficit hors pétrole et une reconstitution accélérée des réserves financières de l'État s'imposent, pour des raisons de sécurité.

Graphique 3.7. Le Fonds de réserve et le Fonds national de prévoyance



Source : Ministère des Finances et Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539802>

En outre, l'important déficit hors pétrole implique que la part des recettes pétrolières mises en réserve n'est pas optimale et exerce des tensions sur le taux de change réel, ce qui entrave la diversification de l'économie. Certains éléments militent donc en faveur d'un assainissement à moyen terme, même si la dette publique est faible et un excédent budgétaire est escompté pour cette année. Le plan à moyen terme établi pour le budget fédéral prévoit des déficits au cours des trois prochaines années et une réduction minimale du déficit hors pétrole (tableau 3.3). Les résultats budgétaires de la Russie étant déterminés par le budget fédéral (les budgets des autres niveaux d'administration et des fonds extrabudgétaires avoisinent l'équilibre après transferts du budget fédéral), et les recettes pétrolières étant principalement perçues par le gouvernement fédéral, les plans budgétaires fédéraux déterminent la trajectoire d'évolution du déficit global et du déficit hors pétrole des administrations publiques. Or, ces plans ne semblent pas assez ambitieux. En particulier, une augmentation réelle de plus de 8 % des dépenses en 2012, alors que le prix budgété du pétrole devrait rester élevé, risque d'avoir un effet procyclique.

La détérioration du solde hors pétrole étant principalement imputable à l'envolée des dépenses avant et pendant la crise, il faudrait mettre un terme à la politique budgétaire expansionniste afin de réduire le déficit hors pétrole. Le démantèlement partiel des aides aux entreprises en 2010 et 2011 a déjà amélioré la situation budgétaire sous-jacente. Supprimer d'autres subventions en ramenant les dépenses consacrées aux programmes en faveur de « l'économie nationale » à leurs niveaux de 2006 en pourcentage du PIB réduirait le déficit hors pétrole d'environ deux points de produit intérieur brut. Les moyens supplémentaires alloués à « l'économie nationale » ont profité en grande partie à des entreprises inefficaces et n'ont pas soutenu le développement et la modernisation de l'économie russe (Kudrin et Sergienko, 2011). Des raisons légitimes peuvent justifier l'augmentation des dépenses sociales, mais elle doit s'inscrire dans le contexte de

Tableau 3.3. **Plan budgétaire à moyen terme pour le budget fédéral**

	2011(p)	2012(p)	2013(p)	2014(p)
<i>En milliers de milliards de roubles</i>				
Recettes	11.1	11.8	12.7	14.1
Recettes pétrolières	5.5	5.6	5.6	6.1
Recettes non pétrolières	5.7	6.2	7.1	8.0
Dépenses	11.1	12.7	13.7	14.6
Solde	0.0	-0.9	-1.0	-0.5
Solde hors pétrole	-5.5	-6.5	-6.7	-6.6
<i>En pourcentage du PIB</i>				
Recettes	20.9	20.1	19.6	19.4
Recettes pétrolières	10.3	9.5	8.7	8.5
Recettes non pétrolières	10.6	10.6	10.9	11.0
Dépenses	20.9	21.6	21.2	20.1
Solde	0.0	-1.5	-1.6	-0.7
Solde hors pétrole	-10.3	-11.0	-10.3	-9.1
<i>Postes pour mémoire</i>				
Prix du pétrole de l'Oural, USD/baril	110	100	97	101
PIB réel, % de variation	4.1	3.7	4.0	4.6
Inflation (IPC), %	6.5-7.0	5.0-6.0	4.5-5.5	4.0-5.0
Croissance nominale des dépenses (%)	9.9	13.8	8.5	6.2

Note : Les chiffres étant arrondis, les totaux ne correspondent pas nécessairement à la somme de leurs composantes.  
Source : Ministère des Finances.

réformes du système de protection sociale (OCDE, 2011a). Parallèlement, il existe visiblement des possibilités considérables d'accroître l'efficacité des dépenses publiques dans l'éducation et la santé (OCDE, 2006 ; Banque mondiale, 2011). Le gouvernement russe a adopté un programme de vaste portée visant à renforcer l'efficacité de ses dépenses en 2010, ce qui va dans le bon sens. Ces efforts doivent être poursuivis parallèlement au renforcement du cadre budgétaire, qui constitue une meilleure protection contre les tendances procycliques, afin que les gains d'efficacité obtenus dans certains domaines ne soient pas annulés par l'augmentation de dépenses inefficaces dans d'autres, déclenchée par la réalisation de recettes exceptionnelles. Il est également notable que l'accroissement des dépenses dans le budget 2012-14 est orienté de manière disproportionnée vers des dépenses improductives, notamment à caractère militaire. Cela ralentit le rythme de l'assainissement budgétaire, tout en restreignant les dépenses dans d'autres domaines hautement prioritaires d'un point de vue économique, tels que l'investissement en infrastructures, la santé et l'éducation.

### **Les évolutions démographiques vont mettre les finances publiques à rude épreuve**

Le vieillissement et la diminution de la population (chapitre 1) imposeront une charge grandissante au système de retraite, ce qui menace la viabilité à long terme des finances publiques. L'augmentation au cours des vingt prochaines années du ratio de dépendance économique des personnes âgées, c'est-à-dire du rapport entre la population de plus de 65 ans et celle âgée de 15 à 64 ans, est dans la moyenne par rapport à la zone OCDE et à une sélection de pays émergents. Si toutefois on mesure la dépendance économique des personnes âgées comme le rapport entre la population en droit de prendre sa retraite et la population d'âge actif, on obtient un ratio de 33 %, qui devrait passer à 52 % d'ici à 2030, soit un niveau supérieur à celui de la grande majorité des pays de l'OCDE. Cette évolution s'explique par l'âge relativement bas d'ouverture des droits à pension en Russie, 55 ans

pour les femmes et 60 pour les hommes. La plupart des pays de l'OCDE ont en effet harmonisé l'âge légal de la retraite des hommes et des femmes, à 65 ans généralement, même si l'âge effectif de départ à la retraite est souvent un peu plus bas dans de nombreuses économies de l'OCDE (voir OCDE, 2011b).

Les dépenses publiques consacrées aux retraites s'élevaient à environ 8 % du PIB en 2010, après une forte revalorisation des retraites de base intervenue en 2009-10 en particulier. Les revenus relatifs des retraités ont donc rapidement augmenté par rapport à ceux des actifs, le ratio de la pension moyenne au revenu brut moyen étant passé de 24 % en 2008 à 36 % en 2010. Si le niveau actuel est maintenu ou augmenté, les pressions exercées sur les finances publiques s'intensifieront considérablement si les dispositions concernant l'âge de départ à la retraite restent inchangées. Selon les estimations de Gurvich (2011), le maintien à son niveau actuel du ratio de la pension moyenne au revenu moyen entraînerait une augmentation des dépenses publiques de retraite de 8 points de PIB d'ici à 2050.

Diverses réformes du système de retraite ont été mises en œuvre au cours de la dernière décennie, aboutissant à un système à trois piliers (OCDE, 2011a). Ces réformes sont néanmoins inachevées et des mesures supplémentaires s'imposent (chapitre 1). En premier lieu, il faudrait atténuer les tensions sur les engagements de retraite futurs en harmonisant l'âge d'ouverture des droits à la retraite des hommes et des femmes, puis en relevant progressivement cet âge en fonction des gains de longévité. La mise en œuvre d'une telle réforme se heurterait toutefois à la vive opposition du public à toute augmentation de l'âge légal de la retraite. Il serait certes difficile de susciter une large adhésion à une telle mesure, mais il faut redoubler d'efforts pour faire comprendre son bien-fondé et lutter contre certaines idées fausses très répandues. Par exemple, porter l'âge de la retraite à 65 ans pour les hommes est perçu comme extrêmement injuste, car leur espérance de vie était de 63 ans en 2009. Il convient d'expliquer que le paramètre important est l'espérance de vie à 65 ans, qui était estimée en 2008 à 11.7 ans pour les hommes – un chiffre qui restait inférieur à celui enregistré dans tous les pays de l'OCDE, sauf la Turquie, mais représentait un écart plus faible que pour l'espérance de vie à la naissance. En outre, l'espérance de vie des femmes est supérieure à celle des hommes pour les deux mesures (puisque leur espérance de vie à la naissance était de 75 ans en 2009, et leur espérance de vie à 65 ans de 16.1 ans en 2008), alors que leur âge d'ouverture des droits à la retraite est inférieur. Enfin, il faudrait expliquer clairement le rapport entre taux de remplacement et âge de la retraite.

## Renforcer le cadre budgétaire

### ***Un cadre budgétaire fondé sur des règles a été élaboré au cours de la dernière décennie***

Depuis 1999, le cadre budgétaire russe a été réformé en profondeur<sup>4</sup>. Le Code budgétaire, adopté en 1998, est entré en vigueur en 2000 et a modernisé les procédures budgétaires et posé les fondements d'une politique budgétaire plus transparente et de meilleure qualité. Toutes les activités publiques ont été regroupées sur un seul compte du Trésor en 2000, et depuis lors, des efforts considérables ont été faits pour limiter les opérations hors budget. La plupart des fonds hors budget ont été supprimés et les frontières entre secteur des administrations publiques et secteur marchand clarifiées. Il reste cependant plusieurs questions à résoudre, comme les ambiguïtés qui entourent le

statut de certaines institutions publiques. Des initiatives ont été prises pour développer la budgétisation axée sur les résultats, qui vise à utiliser des indicateurs de performance dans les décisions budgétaires et managériales, et à passer de la gestion des ressources budgétaires (dépenses) à la « gestion des performances », conformément aux pratiques en vigueur dans les pays de l'OCDE. Un cadre de budgétisation par programme a été mis en place, qui restructure le budget autour de programmes, comme cela a été fait dans plusieurs pays de l'OCDE. Ce cadre n'est pas encore pleinement opérationnel, mais la nouvelle réforme de 2010 qui optimise les dépenses budgétaires a marqué une nette transition vers la classification et la budgétisation par programme. Des budgets triennaux ont été instaurés à compter de 2008. Les révisions pour les exercices ultérieurs comme pour l'exercice en cours nécessitent l'approbation du Parlement.

La stratégie des pouvoirs publics prévoyait la création d'un mécanisme institutionnel visant à relever les défis macroéconomiques et budgétaires que pose la dépendance à l'égard des ressources naturelles. Compte tenu du fait que les recettes pétrolières viennent alimenter dans une large mesure le budget fédéral, et de la tendance générale à la centralisation des relations budgétaires au début de la dernière décennie, un tel mécanisme a été élaboré à l'échelon fédéral. La création, fin 2003, du « Fonds de stabilisation de la Fédération de Russie » (« le Fonds »), couplée à une règle qui détermine la constitution et l'emploi de ses ressources en fonction d'un prix de référence du pétrole, a marqué une étape importante. Le Fonds peut être considéré comme un exemple d'institution budgétaire solide, grâce à son intégration complète dans le budget et à la grande transparence de ses objectifs, activités et stratégies d'investissement. La création de ce Fonds a placé au centre du débat sur la politique budgétaire la nécessité d'isoler le budget et l'économie des fluctuations des prix des produits de base, ce qui a contribué à freiner les dépenses en période de cours élevés du pétrole. L'existence d'un fonds pétrolier est régulièrement citée par les agences de notation comme un déterminant positif essentiel de la classification de la Russie dans la catégorie « investissement » depuis fin 2003<sup>5</sup>. Dans le même temps, le mécanisme qui régit l'accumulation et surtout l'utilisation des ressources du Fonds s'est révélé pas très adapté au contexte de prix du pétrole élevés et croissants (OCDE, 2006). Dès que les réserves du Fonds atteignaient 500 milliards RUB (environ 2 % du PIB de 2006), les dépenses étaient autorisées « à des fins non précisées ». Tant que les actifs étaient utilisés pour rembourser la dette extérieure, il n'y avait pas de conflit avec l'objectif d'atténuer les effets de syndrome néerlandais. Néanmoins, une fois que l'objectif de remboursement de la dette a été dans une large mesure réalisé, et alors que le prix effectif du pétrole dépassait largement le cours de référence de 27 USD le baril, des pressions grandissantes se sont exercées pour que soient dépensées les ressources du Fonds de stabilisation. L'étroitesse de l'assiette des recettes du Fonds, qui comprenaient uniquement les impôts et droits d'exportation provenant du secteur pétrolier, posait un autre problème.

Pour tenter de relever ces défis, le gouvernement a engagé de nouvelles réformes du cadre budgétaire en 2007. Le Fonds de stabilisation a été scindé en deux fonds pétroliers, le Fonds de réserve et le Fonds pour les générations futures, qui a été rapidement rebaptisé Fonds national de prévoyance (encadré 3.2), et plusieurs règles budgétaires ont été adoptées. Les recettes pétrolières qui peuvent être dépensées ne doivent pas dépasser 3.7 % du PIB. La limite du déficit hors pétrole a été fixée à un niveau légèrement plus élevé, soit 4.7 % du PIB, afin de permettre à l'État d'emprunter à concurrence de 1 % du PIB (même si le budget était excédentaire), par exemple pour financer le développement des marchés

### Encadré 3.2. **Le Fonds de réserve et le Fonds national de prévoyance**

À la suite des modifications du Code budgétaire approuvées en avril 2007, deux fonds pétroliers ont été créés début 2008 pour remplacer le Fonds de stabilisation de la Fédération de Russie, qui avait été mis en place en 2004. L'assiette de leurs recettes a été élargie à la taxe sur l'extraction de produits minéraux prélevée sur le gaz naturel et aux droits d'exportation perçus sur le gaz naturel et les produits pétroliers. Le Fonds de réserve joue le même rôle que le Fonds de stabilisation originel. Son principal objet aux termes de la législation est de protéger le budget fédéral contre la volatilité des cours du pétrole. S'y ajoute un objectif de portée plus générale, consistant à promouvoir la stabilité économique en atténuant les tensions inflationnistes et en réduisant la dépendance de l'économie vis-à-vis des fluctuations des prix du pétrole. Les recettes pétrolières et gazières supérieures à 3.7 % du PIB sont automatiquement transférées au Fonds de réserve jusqu'à ce qu'il atteigne 10 % du PIB ; au-delà de ce plafond, le surcroît éventuel de recettes provenant du pétrole et du gaz est utilisé pour accumuler des actifs dans le Fonds national de prévoyance. Les actifs du Fonds de réserve peuvent servir à financer le déficit budgétaire si les recettes pétrolières et gazières sont inférieures à 3.7 % du PIB, ou à rembourser la dette extérieure.

Le principal objectif du Fonds national de prévoyance est de cofinancer l'épargne retraite facultative et de couvrir le déficit du Fonds de retraite public. Au départ, comme l'indiquait son nom initial (*Fonds pour les générations futures*), il avait pour finalité plus générale d'épargner une partie des recettes tirées de l'exploitation actuelle des ressources non renouvelables au bénéfice des générations futures (ministère des Finances, 2007).

Le 1<sup>er</sup> février 2008, des actifs du Fonds de stabilisation d'un montant de 135 milliards USD, soit 10 % du PIB de 2007, ont été transférés au Fonds de réserve. Les 25 milliards USD restants, soit environ 1.5 % du PIB, ont été transférés au Fonds national de prévoyance. En 2008, compte tenu de la croissance nominale du produit intérieur brut, le montant des actifs du Fonds de réserve a légèrement augmenté afin qu'il reste à la limite de 10 % du PIB prévue par la loi, tandis que les actifs du Fonds de prévoyance se sont accrus de 56 milliards USD. Les avoirs de ces deux fonds ont atteint un sommet de 225 milliards USD (plus de 13 % du PIB de 2008) fin 2008. Les actifs du Fonds de réserve ont servi à financer les déficits apparus en 2009-10. Plus de 100 milliards USD ont été employés à cet effet. Fin 2010, les actifs du Fonds de réserve s'élevaient à 25 milliards USD, soit moins de 2 % du PIB de 2010. Les avoirs du Fonds national de prévoyance n'ont pas été touchés et fin 2010, ils étaient légèrement supérieurs à 90 milliards USD (6 % du PIB de 2010). Au cours des dix premiers mois de 2011, les deux fonds n'ont fait l'objet d'aucun prélèvement ni versement supplémentaire, car malgré l'excédent du budget fédéral, les autorités tablaient sur le fait que l'intégralité des recettes pétrolières seraient dépensées d'ici à la fin de l'année.

Les règles relatives à la ventilation des avoirs du Fonds national de prévoyance ont été assouplies, afin que ses ressources puissent être investies dans des actifs libellés en roubles. Cette possibilité a été utilisée pendant la crise afin de soutenir des banques et entreprises nationales.

de capitaux. Si les recettes pétrolières passaient sous la barre de 3.7 % du PIB, le gouvernement pourrait financer le déficit à l'aide des actifs accumulés dans le Fonds de réserve, mais les autres sources de financement ne devraient pas dépasser 1 % du PIB. Ces dispositions au niveau fédéral ont été complétées par des règles destinées aux

administrations infranationales, qui fixent des limites numériques concernant le déficit, l'emprunt total annuel, l'endettement et le service de la dette.

### **Le cadre s'est affaibli pendant la crise**

Les modifications apportées au cadre budgétaire, qui s'inspiraient pour l'essentiel des recommandations de l'OCDE (OCDE, 2006 ; voir également l'annexe 1.A1), devaient entrer en vigueur en 2011. Le budget 2008-10, le premier budget triennal, traçait une trajectoire de convergence progressive du déficit hors pétrole vers l'objectif de 4.7 % du PIB. Or, le moment s'est avéré mal choisi pour le passage aux nouvelles règles budgétaires. L'ancien cadre avait été démantelé, mais le nouveau n'était toujours pas opérationnel lorsque la situation budgétaire a radicalement changé. Avec la montée des dépenses, la limite de 4.7 % du PIB prévue pour le déficit hors pétrole a commencé à paraître irréaliste. Dans cet environnement difficile et incertain, les autorités ont décidé de reporter l'entrée en vigueur des nouvelles règles budgétaires à 2013.

La Russie est loin d'avoir été le seul pays à décider de repousser l'application de ses règles budgétaires dans le contexte de la crise : de nombreux autres pays ont enfreint leurs règles budgétaires pendant cette période, et certains ont révisé leurs objectifs ou suspendu ces règles jusqu'à ce que la situation se stabilise (Schick, 2010). Alors que la règle russe n'avait pas encore pris effet, l'échéance fixée en 2011 pour son entrée en vigueur avait été déterminée dans la perspective d'un assainissement progressif des finances publiques, mais ce projet a été contrecarré par les événements. En septembre 2010, le délai a été repoussé à 2014. Cette décision paraît moins légitime, car la situation économique s'était stabilisée et la reprise était amorcée à ce stade, soutenue par un redressement marqué des prix du pétrole. En outre, le plan budgétaire triennal pour 2012-14 (tableau 3.3) repose sur l'hypothèse que le déficit hors pétrole se gonflera en 2012, avant de ne refluer que lentement à 9 % du PIB d'ici à 2014. Cela donnait à penser que l'entrée en vigueur des règles allait être à nouveau reportée et de fait, en octobre 2011, cela s'est confirmé lorsque le Code budgétaire a été modifié une fois de plus et qu'une nouvelle date a été fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Le gouvernement examine également l'opportunité de revenir au mécanisme de prix plancher fondé sur le cours du pétrole.

### **Il faut rétablir rapidement les règles budgétaires**

La Russie gagnerait à rétablir rapidement les règles budgétaires, qui pourraient contribuer à atténuer le biais procyclique de la politique budgétaire qui se manifeste à nouveau dans le contexte actuel de prix élevés du pétrole, et faciliter la résorption du déficit hors pétrole. La propre expérience du pays témoigne du fait que des contraintes institutionnelles peuvent améliorer la gestion des finances publiques et les résultats budgétaires. Rétablir ces contraintes aiderait le ministère des Finances à poursuivre ses efforts pour restreindre les dépenses excessives procycliques alimentées par des recettes exceptionnelles et assurer un assainissement durable des finances publiques.

Il n'existe pas de règle budgétaire passe-partout, ni en général, ni pour les exportateurs de produits de base. Par exemple, trois pays de l'OCDE exportateurs de produits de base – le Chili, le Mexique et la Norvège – ont tous adopté une règle budgétaire, mais selon des modèles différents (encadré 3.3). De manière générale, les critères d'une règle budgétaire bien conçue sont la simplicité et la transparence, la souplesse face aux chocs, et un lien stable entre les objectifs fixés et les buts poursuivis *in fine* par les pouvoirs publics (Kopits et Symansky, 1998 ; FMI, 2009 ; Schick, 2010). Le principal objectif pour la

### Encadré 3.3. Directives budgétaires dans les pays de l'OCDE exportateurs de produits de base

#### **Chili : l'objectif de solde structurel pour le budget de l'administration centrale**

La politique budgétaire du Chili est axée sur un objectif de solde structurel, défini comme le solde du budget de l'administration centrale qui serait atteint si la production était à son niveau potentiel, si les prix du cuivre et du molybdène étaient à leur niveau de long terme, et si le rendement des actifs financiers correspondait au taux d'intérêt à long terme. Dans la pratique, les dépenses n'étant pas sensibles aux variations de la conjoncture, les recettes générées par les produits de base (les recettes de la société de cuivre publique CODELCO et les recettes fiscales provenant des sociétés minières privées) sont corrigées en fonction de l'écart entre les prix effectifs du cuivre et du molybdène et leurs prix de long terme, tandis que les recettes non tirées des produits de base sont ajustées en fonction de l'écart entre la production et son niveau tendanciel. Chaque année, un groupe d'experts indépendants formule une estimation du prix de long terme du cuivre, tandis qu'un autre groupe évalue la production potentielle.

Les excédents résultant de cette règle de solde structurel sont accumulés dans plusieurs fonds souverains, comme le Fonds de stabilisation économique et sociale et le Fonds de réserve pour les retraites. Le premier peut être utilisé pour financer le déficit de base.

Les principaux aspects du cadre budgétaire sont institutionnalisés dans la Loi sur la responsabilité budgétaire, mais la législation ne prévoit pas d'objectif spécifique pour le solde structurel. L'objectif fixé en 2001 était un excédent de 1 % du PIB, qui a été ramené à 0,5 % du PIB en 2008. Il a été de nouveau réduit en 2009 et abaissé à zéro, à titre de mesure de relance budgétaire face à la crise. La règle a été suspendue *de facto* en 2010 à la suite du séisme de février. Le gouvernement vise maintenant un déficit structurel de -1 % du PIB en 2014.

#### **Norvège : l'objectif de déficit structurel pour le budget de l'administration centrale, hors recettes pétrolières, lié à un rendement réel à long terme des actifs du fonds pétrolier**

En Norvège, toutes les recettes pétrolières et gazières vont au Fonds public pour les retraites-Composante étrangère (SPU, *Statens pensjonsfond-Utland*). Les directives budgétaires adoptées en 2001 disposent que le déficit budgétaire structurel de l'administration centrale, hors recettes pétrolières, doit normalement s'établir à 4 % de la valeur du SPU, ce taux étant l'hypothèse retenue pour le rendement réel à long terme des actifs du Fonds. Les ressources du SPU sont investies uniquement dans des actifs étrangers. Ce cadre a pour but d'isoler l'économie et les finances publiques des fluctuations des prix du pétrole, d'injecter dans l'économie les revenus provenant des ressources pétrolières tout en préservant ces ressources elles-mêmes pour les générations futures, et d'atténuer les effets de syndrome néerlandais.

La règle autorise des écarts par rapport à l'objectif de 4 % en cas de chocs exogènes ou de variations soudaines de la valeur du SPU. Par conséquent, le déficit non pétrolier peut être inférieur à 4 % en période de forte croissance économique et supérieur en période de récession, ce qui offre la possibilité de mesures discrétionnaires anticycliques. Depuis l'établissement des directives budgétaires en 2001, le déficit structurel de l'administration centrale, hors recettes pétrolières, n'a que légèrement dépassé en moyenne l'objectif de 4 % de la valeur du SPU. Néanmoins, sous l'effet des vigoureuses mesures de relance budgétaire de 2009, le déficit a largement dépassé l'objectif de 4 %.

### Encadré 3.3. Directives budgétaires dans les pays de l'OCDE exportateurs de produits de base (suite)

#### **Mexique : une règle d'équilibre budgétaire et une règle relative aux recettes excédentaires basée sur un prix de référence du pétrole**

Depuis 2006, l'élément clé du cadre budgétaire du Mexique est la règle d'équilibre du budget appliquée à une partie du solde budgétaire. Cette règle couvre le « secteur public budgétaire » (administration centrale et entreprises publiques) et englobe les dépenses et les recettes non pétrolières, les recettes pétrolières (redevances et recettes provenant de la compagnie pétrolière nationale PEMEX) et les dépenses courantes de PEMEX. Elle ne s'applique pas aux emprunts nets de l'État ni aux investissements de PEMEX.

La règle d'équilibre budgétaire est complétée par une règle suivant laquelle une partie des recettes pétrolières excédentaires doit être transférée dans trois fonds de stabilisation pétroliers (pour l'administration fédérale, PEMEX et les administrations des États). La loi sur la responsabilité budgétaire prévoit que ces fonds reçoivent 90 % des recettes excédentaires (estimées sur la base d'un prix de référence du pétrole), les 10 % restants étant transférés aux États à des fins d'investissement. L'épargne accumulée dans les fonds est soumise à des plafonds relativement bas et une fois que ces limites sont atteintes, 75 % des recettes excédentaires sont utilisés pour réaliser des investissements et 25 % pour étayer le système de retraite. Fin 2008, le montant cumulé des actifs des fonds pétroliers représentait 1.2 % du PIB.

\* Cet encadré s'inspire de Dabán (2011), FMI (2009), OCDE (2009b), OCDE (2010b), OCDE (2010c), OCDE (2011c).

Russie est d'atténuer le biais procyclique de la politique budgétaire, notamment en période de flambée des prix des produits de base, ce qui concourrait à amortir l'impact des fluctuations de ces prix sur les performances économiques. Un aspect spécifique à prendre en compte en lien avec les abondantes ressources naturelles que possède le pays réside dans l'équité intergénérationnelle : comment répartir les ressources naturelles non renouvelables de la Russie, et en particulier son pétrole et son gaz, entre les générations actuelles et futures. Dans une économie en phase de rattrapage comme la Russie, tout porte à croire que les générations futures seront nettement plus riches, ce qui justifie que les générations actuelles consomment une plus grande partie des ressources (OCDE, 2006). Néanmoins, le gouvernement russe lui-même s'est fixé pour objectif d'économiser une partie des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles pour les générations futures, par l'accumulation progressive d'actifs dans le Fonds national de prévoyance, qui devrait générer d'importants revenus de placement à l'avenir. Cet objectif reste valable, surtout au regard des évolutions démographiques défavorables.

Les règles actuelles inscrites dans le Code budgétaire sont pertinentes à bien des égards et devraient être rétablies. Cela aurait l'avantage d'éviter une nouvelle révision de la législation budgétaire, car les règles existent déjà et doivent simplement être réactivées. L'objectif de déficit hors pétrole est facile à suivre, bien qu'il soit parfois difficile à communiquer au Parlement et au public. Limiter les dépenses financées par les recettes pétrolières isole dans une large mesure le budget et l'économie des fluctuations des prix du pétrole, et permet l'accumulation progressive d'actifs dans le Fonds national de prévoyance, conformément à l'objectif consistant à épargner une partie des revenus provenant de l'exploitation de ressources non renouvelables et à en tirer des revenus de placement. Cette règle présente l'avantage de ne pas exiger la formulation d'une

hypothèse explicite sur les prix d'équilibre à long terme du pétrole. Néanmoins, la quantification de l'objectif repose sur l'hypothèse implicite d'un niveau « d'équilibre » des recettes pétrolières (en pourcentage du PIB) permettant de couvrir le déficit hors pétrole de façon durable, et de constituer progressivement des réserves. L'objectif de 4.7 % du PIB prévu pour le déficit hors recettes pétrolières ne semble pas déraisonnable à moyen terme, car le ratio des recettes pétrolières au PIB, qui est aujourd'hui d'environ 10 %, devrait diminuer du fait de la croissance et de la diversification de l'économie, mais l'accumulation progressive d'actifs dans le Fonds national de prévoyance devrait générer des revenus de placement qui pourraient être utilisés pour financer les futurs déficits hors pétrole. La Russie se rapprocherait ainsi du modèle norvégien, dans lequel l'intégralité des recettes pétrolières doit être transférée au fonds pétrolier, dont une partie seulement – calculée sur la base d'un taux de rendement théorique à long terme (4 %) des actifs du fonds – peut servir à financer le déficit budgétaire hors activités pétrolières. Néanmoins, comme les recettes pétrolières sont aujourd'hui beaucoup plus importantes, cela se traduirait actuellement par la mise en réserve d'une proportion substantielle de ces recettes. Ramener le déficit non pétrolier au niveau de 4.7 % du PIB spécifié dans le Code budgétaire prendra peut-être un certain temps. En outre, les prix du pétrole pourraient continuer à évoluer à la hausse, auquel cas la limite de 4.7 % du PIB serait trop stricte, car elle conduirait à épargner une fraction excessive des recettes pétrolières. Prévoir une révision périodique de l'objectif de déficit hors recettes pétrolières serait un moyen de résoudre ce problème. Si, par exemple, la taille du Fonds national de prévoyance est jugée excessive ou insuffisante, l'objectif peut être corrigé afin de tenir compte d'évolutions durables des cours du pétrole.

Exprimer l'objectif de déficit hors recettes pétrolières en pourcentage du PIB peut réduire sensiblement, sinon éliminer, l'orientation procyclique de la politique budgétaire. La règle comporte toujours un certain biais procyclique. Premièrement, l'objectif est exprimé en pourcentage du PIB effectif. Étant donné que le déflateur du PIB tend à augmenter plus vite que l'indice des prix à la consommation en cas de choc positif affectant les termes de l'échange, le ratio des dépenses au PIB (et donc le ratio du solde hors recettes pétrolières au PIB) peut sembler stable alors même que les dépenses réelles augmentent rapidement, comme cela s'est produit entre 2006 et 2008. Deuxièmement, une politique budgétaire suffisamment anticyclique devrait se traduire par la mise en réserve de l'intégralité des recettes conjoncturelles en période d'expansion, et pas seulement des recettes exceptionnelles pétrolières et gazières. Dans le cas de la Russie, ces dividendes conjoncturels correspondent aux recettes liées à d'autres produits de base (métaux ferreux et non ferreux, charbon et produits forestiers) ainsi qu'à des recettes sans rapport avec ces produits. En principe, la Russie devrait cerner les recettes exceptionnelles provenant d'autres produits de base, et estimer la composante conjoncturelle des recettes hors produits de base en les corrigeant des effets du cycle conjoncturel. Enfin, il est important d'exclure les opérations ponctuelles (mesures budgétaires importantes non récurrentes) pour bien appréhender les tendances sous-jacentes (encadré 3.1). Il est vrai que ces améliorations séduisantes sur le plan théorique peuvent s'avérer difficiles à mettre en pratique. Le processus de correction des variations cycliques se heurte à de nombreuses limites, surtout dans une économie en transition à revenu intermédiaire comme la Russie. Une règle budgétaire fondée sur un objectif exprimé en termes structurels n'est probablement pas souhaitable au stade actuel, car elle ne pourrait que constituer un facteur d'incertitude supplémentaire dans la formulation de la politique budgétaire.

Néanmoins, élaborer et affiner de telles estimations contribuerait utilement à améliorer la compréhension des évolutions budgétaires. Comme, en outre, la part des recettes pétrolières et gazières devrait diminuer du fait de la croissance et de la diversification de l'économie, le cycle conjoncturel aura plus d'impact sur les recettes publiques, et le concept de solde structurel gagnera en importance. Dans ce contexte, il convient d'acquérir les compétences nécessaires pour évaluer les recettes non pétrolières corrigées des variations cycliques. Les travaux correspondants ont déjà débuté et devraient être poursuivis, et il faudrait publier des informations sur les indicateurs conjoncturels dans les documents budgétaires, tout en soulignant les incertitudes qui y sont associées.

Le gouvernement envisage de revenir à un système de « prix plancher », l'objectif étant de limiter à 1 % du PIB le déficit du budget fédéral au prix de référence du pétrole, qui serait fixé chaque année au niveau moyen sur les 10 années précédentes. Le concept de prix plancher est relativement intuitif pour le public, encore que la règle soit en réalité moins transparente qu'il n'y paraît, car elle nécessite de formuler des hypothèses sur le comportement des recettes non pétrolières. En période de hausse des prix des produits de base, cette règle peut de nouveau s'avérer procyclique. Selon les estimations de l'OCDE, alors qu'entre 2002 et 2004, l'application de la règle du prix de référence aurait entraîné un déficit hors recettes pétrolières proche de 4.7 % du PIB (soit pratiquement le même qu'avec la règle actuellement inscrite dans le Code budgétaire dont l'application a été suspendue), entre 2004 et 2008, le déficit non pétrolier aurait été nettement plus important, et le gouvernement aurait épargné une moindre proportion des recettes exceptionnelles qu'il ne l'aurait fait si la règle existante concernant le déficit non pétrolier avait été appliquée.

### **Concevoir une règle de dépenses**

Comme on l'a vu plus haut, l'objectif de déficit hors recettes pétrolières n'est probablement pas suffisant pour empêcher une dépense excessive des recettes exceptionnelles, surtout en période de hausse des prix des produits de base. Pour atténuer davantage le biais procyclique de la politique budgétaire, une règle de solde hors recettes pétrolières pourrait être utilement complétée par une règle de dépenses publiques. Une règle de dépenses fixe une limite aux dépenses totales, soit en termes nominaux (il s'agit alors d'un plafond de dépenses ; voir Ljungman, 2008), soit sous forme de taux de croissance. Les limites peuvent aussi être exprimées en pourcentage du PIB, mais, en particulier dans le cas de la Russie, cela risque d'intégrer dans le cadre budgétaire une certaine procyclicité, comme indiqué précédemment. Les règles de dépenses sont transparentes, simples à communiquer et ont un effet anticyclique en permettant aux stabilisateurs automatiques de jouer à plein (Anderson et Minarik, 2006), du moins dans un pays comme la Russie, où les stabilisateurs automatiques sont puissants du côté des recettes, mais où les dépenses ne sont pas sensibles aux variations de la conjoncture. Certains éléments laissent à penser que les règles qui fixent des objectifs de dépenses sont associées à un assainissement plus durable des finances publiques (Guichard *et al.*, 2007).

Plusieurs pays de l'OCDE, dont les Pays-Bas et la Suède, ont adopté des plafonds de dépenses pluriannuels, en général avec succès. Ces plafonds reposent sur l'idée qu'en fixant des limites de dépenses *ex ante* dans un cadre pluriannuel, généralement pour trois ou quatre ans, le gouvernement s'engage explicitement à ne pas dépasser ce niveau, quelle que soit l'évolution des recettes. Cet engagement contribue à contenir les pressions en faveur d'une politique budgétaire expansionniste en période d'abondance des recettes due à des facteurs transitoires. En Russie, une telle règle permettrait de freiner les dépenses

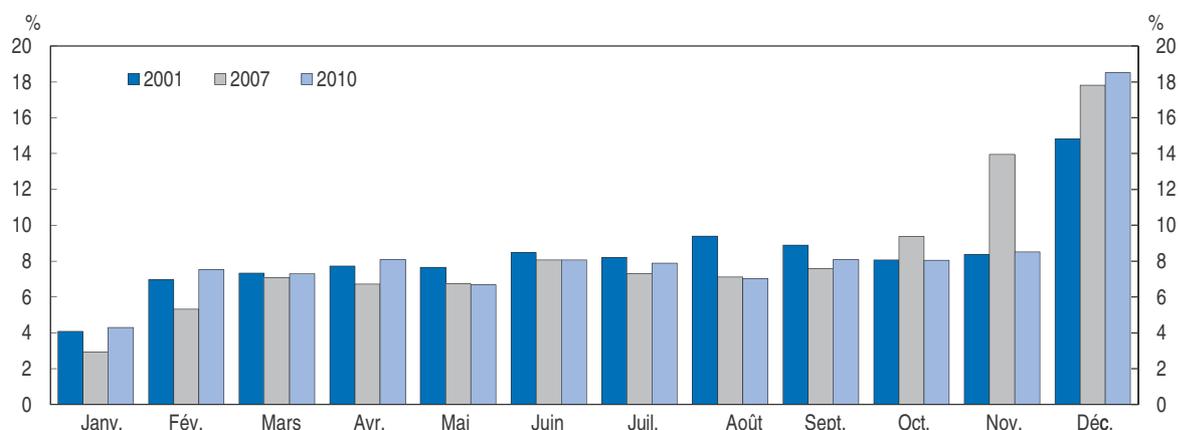
lorsque les cours du pétrole augmentent. Les plafonds pourraient ensuite être révisés lors du cycle triennal suivant et relevés si nécessaire, par exemple pour tenir compte de variations du niveau moyen du cours du pétrole pendant cette période.

En fait, depuis 2008, la Russie fixe des objectifs de dépenses dans le cadre des plans budgétaires triennaux adoptés par le Parlement. On pourrait penser qu'il s'agit là d'une règle de dépenses fondée sur une assise institutionnelle solide, car la révision des plafonds nécessite l'approbation du Parlement. Toutefois, les collectifs budgétaires votés chaque année depuis 1998, et souvent plusieurs fois par an, ont sapé la discipline que pourrait instaurer ce cadre. Ces modifications ont souvent été motivées par une divergence entre le prix effectif du pétrole et celui qui avait été budgété. Ainsi, le collectif budgétaire adopté en avril 2011 a validé une hausse des dépenses pour 2011 et les deux exercices ultérieurs par rapport au plan triennal adopté en novembre 2010, et les dépenses de 2011 ont été de nouveau revues à la hausse dans le cadre d'un nouveau collectif budgétaire présenté en octobre. Considérer les objectifs de dépenses comme des plafonds contraignants contribuerait à renforcer l'orientation anticyclique de la politique budgétaire. Fixer une règle qui plafonne l'augmentation annuelle des dépenses totales en termes réels à un certain niveau serait encore plus efficace.

Cette tendance à adopter des collectifs budgétaires a exacerbé la répartition très irrégulière et inefficace des dépenses au cours de l'année, marquée par des pics de dépenses très élevés en décembre (graphique 3.8). Une mesure qui contribuerait à réduire la fréquence des collectifs budgétaires, tout en conférant une orientation rigoureuse à la politique budgétaire, consisterait à inclure dans chaque budget annuel une réserve pour imprévus conséquente gérée par le ministère des Finances, pour pouvoir faire face aux besoins sous-évalués dans certains domaines sans devoir amputer les crédits dans d'autres domaines. Surtout, la réserve pour imprévus ne devrait pas servir à financer de nouvelles dépenses. Un tel mécanisme a été mis en œuvre avec succès au Canada, par exemple, contribuant à l'efficacité de la procédure budgétaire (Blöndal, 2001).

### Graphique 3.8. Répartition des dépenses sur l'année

Dépenses mensuelles des administrations publiques, en pourcentage du total annuel



Source : Groupe d'experts économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539821>

Quelles que soient les règles choisies, elles ne pourront sans doute pas être appropriées dans tous les cas de figure. Une règle efficace doit donc également prévoir une

clause de sauvegarde judicieusement conçue (Kopits et Symansky, 1998 ; FMI, 2009), qui détermine clairement dans quelles circonstances il est possible de déroger à la règle, et pendant combien de temps. Cette option est préférable à une suspension *ad hoc* de la règle pour une période indéfinie, comme cela s'est produit en Russie. Il faudrait donc ajouter au Code budgétaire une clause relative aux circonstances exceptionnelles.

Comme on l'a vu, il est nécessaire, pour des raisons d'équité intergénérationnelle, de mettre en réserve au moins une partie des recettes pétrolières pour les générations futures, en sus de l'épargne constituée pour lisser les fluctuations conjoncturelles. La mise en place du Fonds national de prévoyance (encadré 3.2) avait cette finalité. La redéfinition de l'objet du Fonds, qui est désormais de contribuer à la viabilité du système de retraite, va dans le bon sens, car un objectif plus ciblé a davantage de chances de résister aux pressions inévitables de divers groupes d'intérêt que le but plus abstrait représenté par les intérêts des générations futures. Néanmoins, la finalité poursuivie est la même, compte tenu des pressions démographiques qui pèseront sur les générations futures. Le transfert du produit des privatisations serait un moyen d'accélérer l'accumulation d'actifs dans le Fonds. À l'heure actuelle, la législation ne précise pas l'affectation de ces recettes.

La Russie devrait également envisager de renforcer son cadre fondé sur des règles en mettant en place un organisme budgétaire indépendant, ainsi que l'ont fait plusieurs pays de l'OCDE, dont le Royaume-Uni et la Suède (Hagemann, 2010). La participation d'un groupe d'experts indépendants aux processus décisionnels des pouvoirs publics, y compris en matière de politique budgétaire, ne serait pas entièrement inédite en Russie. Le gouvernement s'appuie depuis longtemps sur l'expertise de groupes de réflexion et d'instituts de recherche, ainsi que d'économistes de renom. La création d'un organisme spécialisé officialiserait ces pratiques dans le domaine budgétaire. Un « conseil budgétaire » pourrait utilement exercer des fonctions consultatives importantes dans divers domaines, notamment en fournissant des estimations de variables macroéconomiques à court terme et de la croissance tendancielle. Un groupe d'experts indépendants peut également contribuer à l'acquisition de connaissances sur l'évaluation des recettes non pétrolières corrigées des variations cycliques, et effectuer une analyse indépendante des questions budgétaires, comme la viabilité des systèmes de retraite, ou évaluer le coût de diverses initiatives budgétaires. Il peut enfin sensibiliser le public aux enjeux budgétaires, par exemple en ce qui concerne les raisons qui justifient un relèvement de l'âge de la retraite.

#### Encadré 3.4. **Recommandations en matière de politique budgétaire**

##### **Règles et conseil budgétaires**

- Rétablir dans le Code budgétaire une règle relative à la gestion des recettes pétrolières et gazières qui limite le déficit non pétrolier, accompagnée d'une clause de sauvegarde soigneusement conçue qui précise les circonstances dans lesquelles il peut être dérogé à cette règle.
- Compléter la limite relative au déficit non pétrolier par une règle qui plafonne l'augmentation annuelle des dépenses totales en termes réels à un certain niveau.
- Acquérir les connaissances nécessaires à l'évaluation des recettes non pétrolières corrigées des variations cycliques. Publier des informations plus précises sur la situation budgétaire sous-jacente, en mettant l'accent sur les incertitudes qui l'entourent.

**Encadré 3.4. Recommandations en matière de politique budgétaire (suite)**

- Mettre en place un conseil budgétaire indépendant assumant des fonctions consultatives dans divers domaines, telles que la fourniture d'estimations concernant certaines variables macroéconomiques à court terme et la croissance tendancielle. Un groupe d'experts indépendants peut également contribuer à l'acquisition de connaissances sur l'évaluation des recettes non pétrolières corrigées des variations cycliques.

**Réformes de la procédure budgétaire et des dépenses**

- Envisager d'inclure dans chaque budget annuel une réserve pour imprévus conséquente placée sous le contrôle du ministère des Finances, pour pouvoir faire face aux besoins sous-évalués dans certains domaines sans devoir amputer les crédits affectés à d'autres.
- Envisager d'affecter le produit des privatisations au Fonds national de prévoyance.
- Égaliser les âges de départ en retraite des hommes et des femmes, puis relever progressivement ces âges en fonction des gains de longévité.

**Notes**

1. Dans la suite du texte, l'expression « recettes pétrolières » désigne à la fois les recettes issues du pétrole et du gaz. Les recettes pétrolières et gazières des administrations publiques englobent la taxe sur l'extraction des produits minéraux ; les droits d'exportation sur le pétrole, le gaz et les produits pétroliers ; et l'impôt sur les bénéfices des sociétés qui opèrent dans le secteur du pétrole et du gaz. La définition du Code budgétaire utilisée par les autorités se rapporte uniquement au budget fédéral, et n'inclut pas l'impôt sur les bénéfices des sociétés qui opèrent dans le secteur du pétrole et du gaz.
2. La Russie a repris à la fois les actifs et les engagements financiers de l'Union soviétique. Les premiers étaient considérables sur le papier, mais consistaient pour l'essentiel en des créances sur des pays en développement qui ont été finalement annulées dans leur totalité ou en grande partie.
3. La situation a été aggravée par les chocs externes, à savoir la chute des prix du pétrole et une vague de sorties de capitaux des marchés émergents provoquée par la crise asiatique, mais les faiblesses macroéconomiques intérieures étaient au cœur du problème. Voir Gilman (2010) pour un examen complet du défaut de paiement de la Russie en 1998.
4. Ce paragraphe s'appuie sur les conclusions préliminaires et recommandations de l'examen d'adhésion réalisé par l'OCDE dans le domaine de la gouvernance publique et de la politique de la réglementation, ainsi que sur les travaux de Kraan et al. (2008).
5. Moody's a classé la Russie dans la catégorie « investissement » en octobre 2003, peu avant l'entrée en activité du Fonds de stabilisation. Fitch lui a emboîté le pas en 2004, et Standard & Poor's en 2005.

**Bibliographie**

- Anderson, B. et J. Minarik (2006), « Design Choices for Fiscal Policy Rules », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, n° 4, OCDE, Paris.
- Banque mondiale (2011), *Social Expenditure and Fiscal Federalism in Russia*, Rapport n° 54392-RU, Banque mondiale, Washington, DC.
- Blöndal, J. (2001), « La procédure budgétaire au Canada », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2001, OCDE, Paris.
- Bogetic, Z. et al. (2010), « Long-Term Fiscal Risks and Sustainability in an Oil-Rich Country: The Case of Russia », *World Bank Policy Research Working Papers*, n° 5240, Banque mondiale, Washington, DC.
- Dabán, T. (2011), « Strengthening Chile's Rule-Based Fiscal Framework », *IMF Working Papers*, WP/11/17, FMI, Washington, DC.
- FMI (2009), « Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances », Fonds monétaire international, Washington, DC.

- Gilman, M. (2010), *No Precedent, no Plan. Inside Russia's 1998 Default*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Girouard, N. et C. André (2005), « Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 434, OCDE, Paris.
- Guichard, S. et al. (2007), « What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 553, OCDE, Paris.
- Gurvich, E. (2011), « Принципы Новой Пенсионной Реформы » (Principes de la nouvelle réforme des retraites), *Voprosy Ekonomiki*, n° 4.
- Hagemann, R. (2010), « Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 829, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5km33sqsq9v-en>.
- Journard, I. et al. (2008), « Accounting for One-Off Operations when Assessing Underlying Fiscal Positions », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 642, OCDE, Paris.
- Kopits, G. et S. Symansky (1998), « Fiscal Policy Rules », *IMF Occasional Papers*, n° 162.
- Kraan, D. et al. (2008), « Budgeting in Russia », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2008/2, OCDE, Paris.
- Kudrin, A. et O. Sergienko (2011), « Последствия Кризиса и Перспективы Социально-Экономического Развития России » (Conséquences de la crise et perspectives de développement socio-économique de la Russie), *Voprosy Ekonomiki*, n° 3.
- Ljungman, G. (2008), « Expenditure Ceilings – a Survey », *IMF Working Papers*, n° 08-282, FMI, Washington, DC.
- Medas, P. et D. Zakharova (2009), « A Primer on Fiscal Analysis in Oil-Producing Countries », *IMF Working Papers*, WP/09/56, FMI, Washington, DC.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Études économiques de l'OCDE : Chili*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Études économiques de l'OCDE : Norvège*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Examen de la politique sociale et du marché du travail de la Fédération de Russie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Les pensions dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, OCDE, Paris.
- Schick, A. (2010), « Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2010/2, OCDE, Paris.
- Villafuerte, M. et P. Lopez-Murphy (2010), « Fiscal Policy in Oil Producing Countries During the Recent Oil Price Cycle », *IMF Working Papers*, WP/10/28, FMI, Washington, DC.
- Vladkova-Hollar, I. et J. Zettelmeyer (2008), « Fiscal Positions in Latin America: Have They Really Improved? », *IMF Working Papers*, WP/08/137, FMI, Washington, DC.
- Vlasov, S. (2011), « Russian Fiscal Framework: Past, Present and Future. Do We Need a Change? », *BOFIT Online*, n° 5, BOFIT, Helsinki.



## Chapitre 4

# Adopter un nouveau cadre de politique monétaire

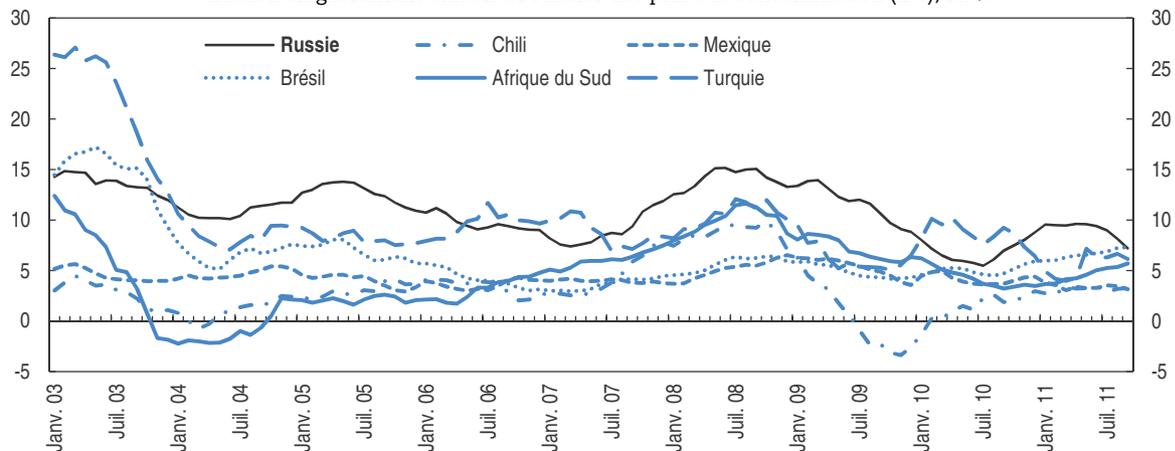
*L'inflation des prix à la consommation connaît une tendance à la baisse depuis 1998, mais son taux reste en Russie bien supérieur à ceux des pays avancés et est relativement élevé au sein des économies à revenu moyen. Le dispositif de politique monétaire en vigueur jusqu'au déclenchement de la crise mondiale conjugait un objectif d'inflation et un objectif de limitation de l'appréciation réelle du rouble ; la tension entre les deux objectifs, dans un contexte d'importants excédents des paiements courants et parfois de fortes entrées de capitaux privés, s'est traduite par une tendance persistante à dépasser l'objectif d'inflation. Depuis la crise mondiale, on a mis en place un nouveau cadre, caractérisé par une plus grande flexibilité du taux de change et par un rôle accru des taux directeurs de la Banque centrale de Russie (BCR). La communication des décisions de politique monétaire s'est également améliorée. Sur la base des progrès réalisés récemment, la BCR devrait s'orienter vers un système de ciblage souple de l'inflation. Il faudrait pour cela déclarer que la stabilité des prix est le principal objectif de la politique monétaire, réduire le nombre inhabituellement élevé d'instruments de crédit utilisé par la BCR et restreindre encore plus les interventions sur les marchés de change. Il importe aussi de progresser en matière de transparence de la politique monétaire, domaine dans lequel la Russie demeure mal placée dans les comparaisons internationales.*

## Les progrès accomplis en termes de désinflation durable ont été lents

Après la première décennie de la transition, généralement marquée par l'instabilité macroéconomique, la décennie 2000 a été plus calme pour la Russie. L'inflation est restée contenue entre 15 % et 10 % et, à trois reprises, son taux en glissement de décembre à décembre a été à un chiffre. Néanmoins, son rythme reste bien supérieur à celui de l'inflation observée dans les pays avancés et élevé par rapport à la plupart des pays à revenu intermédiaire comparables (graphique 4.1). En outre, son taux annuel, tant pour l'inflation globale que pour la mesure de l'inflation sous-jacente utilisée par la Banque centrale de Russie (BCR), a fréquemment dépassé les propres objectifs de la BCR (graphique 4.2).

**Graphique 4.1. Inflation : comparaison internationale**

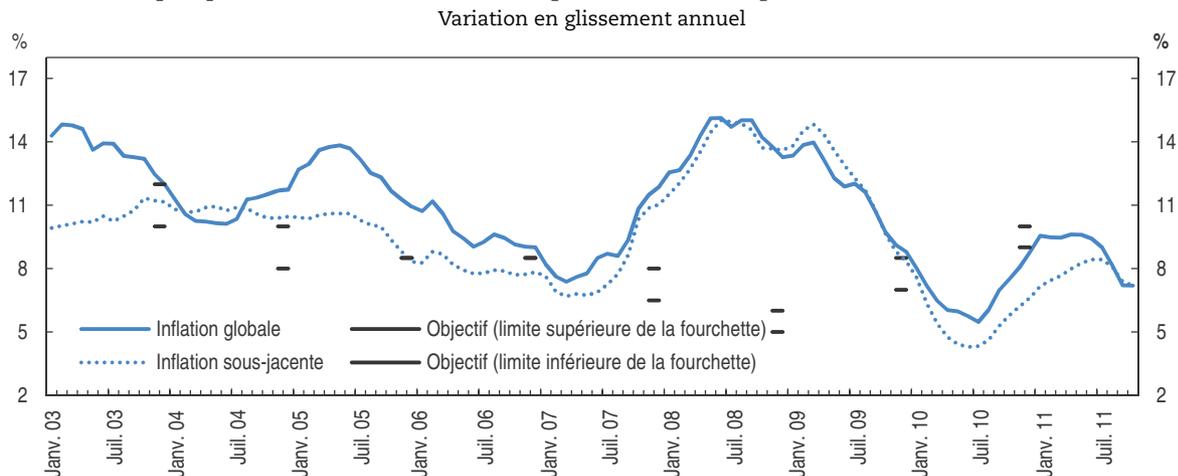
Variation en glissement annuel de l'indice des prix à la consommation (IPC), en %



Source : Base de données des Principaux indicateurs économiques de l'OCDE et Office statistique sud-africain (Statistics South Africa).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539840>

Il semble logique que le taux d'inflation russe soit structurellement supérieur à celui des pays avancés, compte tenu de l'ajustement des prix relatifs qui s'est amorcé au début de la transition, mais n'est pas encore achevé. Le prix relatif de l'énergie demeure notamment bas en Russie, bien qu'il ait très nettement augmenté. Obtenir ces modifications des prix relatifs avec une inflation un peu plus forte peut constituer la meilleure solution, parce qu'il est difficile de parvenir à faire baisser les prix en valeur absolue sans pertes de production significatives<sup>1</sup>. La conduite de la politique monétaire a aussi été compliquée par plusieurs autres facteurs. Alors que la politique budgétaire avait généralement soutenu la désinflation jusqu'au milieu des années 2000, elle est ensuite devenue procyclique, de sorte que les autorités monétaires ont éprouvé plus de difficultés à réduire l'inflation (chapitre 3). Compte tenu de la forte pondération des produits alimentaires dans l'indice des prix à la consommation, la flambée des prix alimentaires mondiaux en 2007-08 a eu un effet marqué sur l'inflation globale (graphique 4.3). De

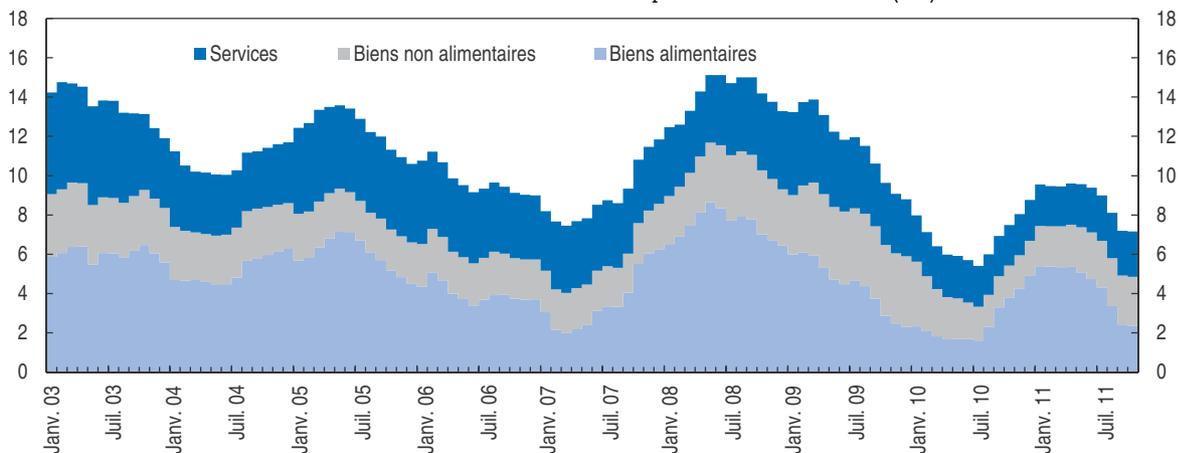
Graphique 4.2. **Inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation**

Source : Service fédéral des statistiques d'État (Rosstat) et Banque centrale de Russie (BCR).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539859>

Graphique 4.3. **Décomposition de l'inflation**

Contributions à la hausse de l'indice des prix à la consommation (IPC)



Source : Service fédéral des statistiques d'État (Rosstat) et Calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932539878>

même, la toute dernière accélération de l'inflation, qui a interrompu la désinflation postérieure à la crise, s'expliquait notamment par des hausses de prix alimentaires. En l'occurrence, ce choc sur les prix résultait des pertes de récoltes céréalières causées par la chaleur et la sécheresse à l'été 2010.

Néanmoins, les facteurs monétaires ont été un moteur important de la hausse des prix, comme la BCR l'a maintes fois souligné dans ses rapports trimestriels sur l'inflation. Diverses études confirment que la masse monétaire retardée est un déterminant significatif de l'inflation en Russie, même si la relation n'est pas toujours stable du fait des variations de la demande de monnaie (Beck et Barnard, 2009 ; Drobyshevskiy *et al.*, 2010). Le cadre de politique monétaire en place jusqu'au déclenchement de la crise mondiale conjugait des objectifs d'inflation et de limitation de l'appréciation réelle du rouble, ce qui se traduisait sur le plan opérationnel par des interventions sur le marché des change

destinées à restreindre l'appréciation nominale de la monnaie russe. Dans un contexte d'importants excédents des paiements courants et d'entrées parfois volumineuses de capitaux privés, cela a débouché sur une expansion rapide de la masse monétaire, qui a alimenté l'inflation. On a effectué moins de recherches sur l'incidence de ce que beaucoup considèrent comme des anticipations d'inflation non maîtrisées. Certains experts, dont un vice-gouverneur de la Banque centrale, attribuent ce phénomène aux relèvements annuels des prix réglementés (Ulyukaev et Kulikov, 2009), alors que d'autres y voient le résultat de la confiance encore limitée de la population à l'égard de la monnaie et des institutions monétaires nationales (Yudaeva, 2010). Tout cela laisse penser qu'un renforcement du cadre de politique monétaire est indispensable pour obtenir durablement une inflation faible.

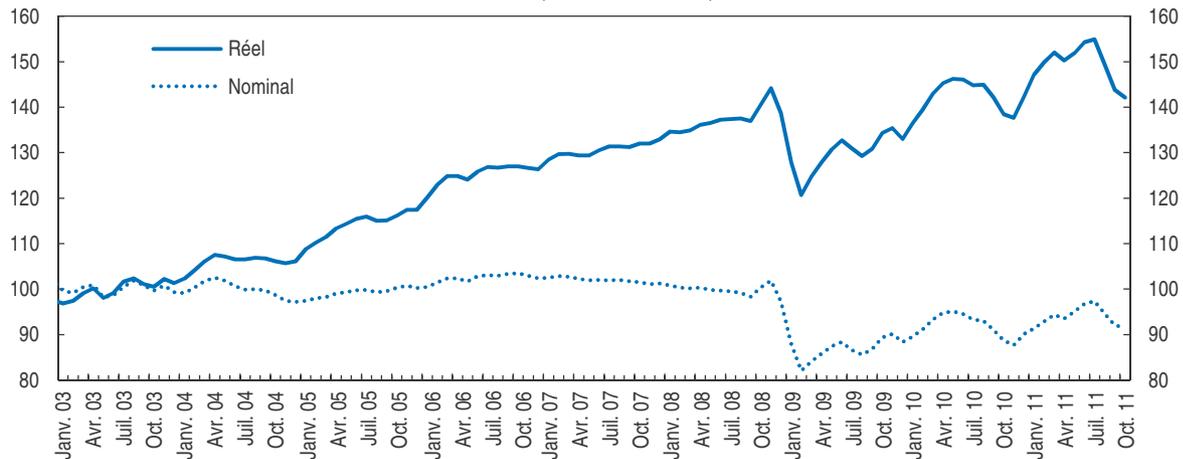
Depuis plusieurs années, la BCR annonce qu'elle a l'intention de s'orienter vers un régime de ciblage de l'inflation, tout en reconnaissant que ce changement exigerait de donner au taux de change une flexibilité plus grande, et finalement totale. C'est seulement à la mi-2008, peu avant le déclenchement de la crise, qu'elle a instauré une flexibilité très limitée en permettant au rouble de fluctuer dans les deux sens à l'intérieur d'une bande étroite, surtout pour dissiper l'impression que spéculer sur l'appréciation du rouble constituait un pari sans risque. La crise elle-même a modifié le contexte opérationnel de la BCR et suscité des changements dans la conduite de la politique monétaire. Le nouveau cadre se caractérise par une plus grande souplesse du taux de change, un rôle accru des taux d'intérêt directeurs et une plus grande transparence dans la communication des décisions de politique monétaire. Il faut continuer à progresser sur cette base. Dans ce chapitre, nous présentons brièvement le fonctionnement du cadre précédemment en place en Russie, nous évoquons les évolutions postérieures à la crise, et nous formulons des propositions en vue de renforcer le nouveau cadre sur plusieurs points. Nous faisons valoir que la Russie devrait adopter un système de « ciblage flexible de l'inflation » pour pouvoir réagir de façon adéquate aux chocs exogènes, et nous examinons le rôle du taux de change dans ce système. Les entrées de capitaux n'ont pas posé de problèmes à la Russie récemment, mais cela pourrait changer et il conviendrait de concevoir à l'avance un cadre approprié pour y faire face.

### **Des tensions sont apparues dans le cadre de ciblage de facto du taux de change au milieu des années 2000**

Le cadre de politique monétaire appliqué en Russie après l'effondrement en août 1998 du régime d'ancrage rigide au dollar des États-Unis et jusqu'à la crise économique et financière mondiale de 2008 peut être décrit comme un ancrage *de facto* du taux de change nominal. Ce système est apparu dans un contexte marqué par des réserves de change très limitées, une monétisation faible et la défiance de la population à l'égard du rouble. Dans ces circonstances, une monétisation graduelle, étayée par l'accumulation de réserves en devises, semblait constituer une approche raisonnable. Les termes de l'échange continuant à s'améliorer, la priorité a ensuite été donnée à la limitation de l'appréciation réelle excessive du rouble, afin de préserver la compétitivité des producteurs nationaux. Or, cette approche comportait une contradiction intrinsèque entre cet objectif et celui de la désinflation. Les interventions de la BCR sur les marchés de change freinaient l'appréciation nominale du rouble, mais l'augmentation correspondante de la masse monétaire alimentait des tensions inflationnistes. Le différentiel d'inflation entre la Russie et ses partenaires commerciaux faisait augmenter le taux de change effectif réel, ce qui allait en partie à l'encontre de l'effet recherché par la BCR. Dans ces conditions, alors que

Graphique 4.4. **Taux de change effectifs**

Indice (base 100 en 2003)



Source : Calculs de l'OCDE fondés sur des données de la Banque centrale de Russie (BCR).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539897>

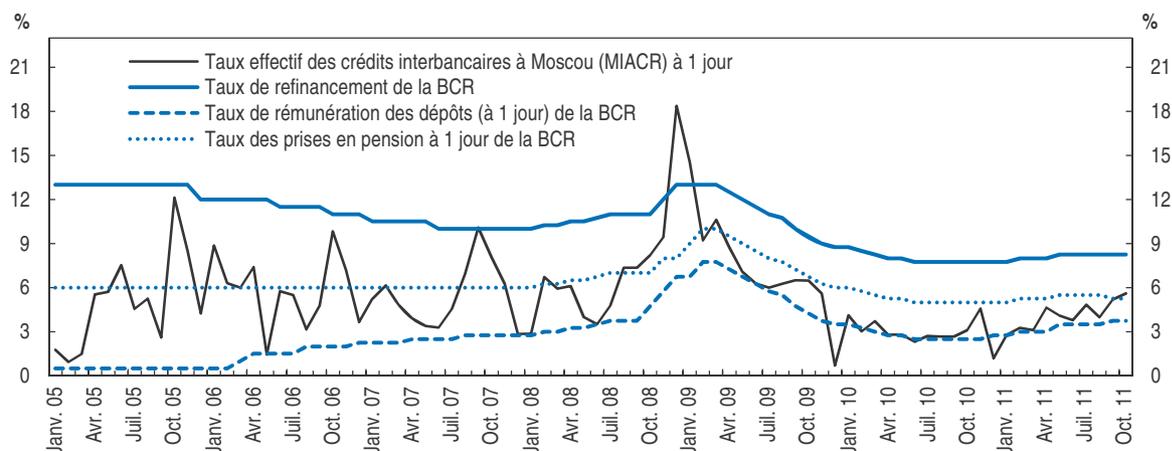
le taux de change effectif nominal n'a guère varié du début 2003 jusqu'à la mi-2008<sup>2</sup>, le rouble s'est apprécié de plus de 40 % en termes effectifs réels (graphique 4.4).

Dans ce dispositif, la politique des taux d'intérêt jouait un rôle très limité, car les taux directeurs de la BCR avaient peu d'incidence sur les taux du marché monétaire interbancaire dans un contexte de liquidité abondante. Le taux de refinancement et le taux des prises en pension à un jour n'avaient pas d'effet en l'absence de demande de prêts des banques à la BCR. Les taux servis sur les dépôts à la Banque centrale avaient une certaine influence sur l'absorption de liquidités, mais leurs augmentations étaient trop faibles pour avoir une incidence significative sur la liquidité elle-même. Les taux interbancaires étaient très volatils (graphique 4.5, partie A) en raison de fluctuations marquées de la liquidité liées à des facteurs externes. En outre, le marché interbancaire était relativement étroit et segmenté ; les 30 plus grandes banques traitaient entre elles sans garanties, tandis qu'il n'y avait que des opérations de montant limité entre les deux compartiments du marché sous forme d'accords de pension (assortis de garanties). Les taux à long terme des banques de dépôt étaient moins volatils (graphique 4.5, partie B) et peu liés aux taux à court terme. Enfin, le marché des obligations d'État restait étroit du fait de la série d'excédents budgétaires enregistrés avant la crise.

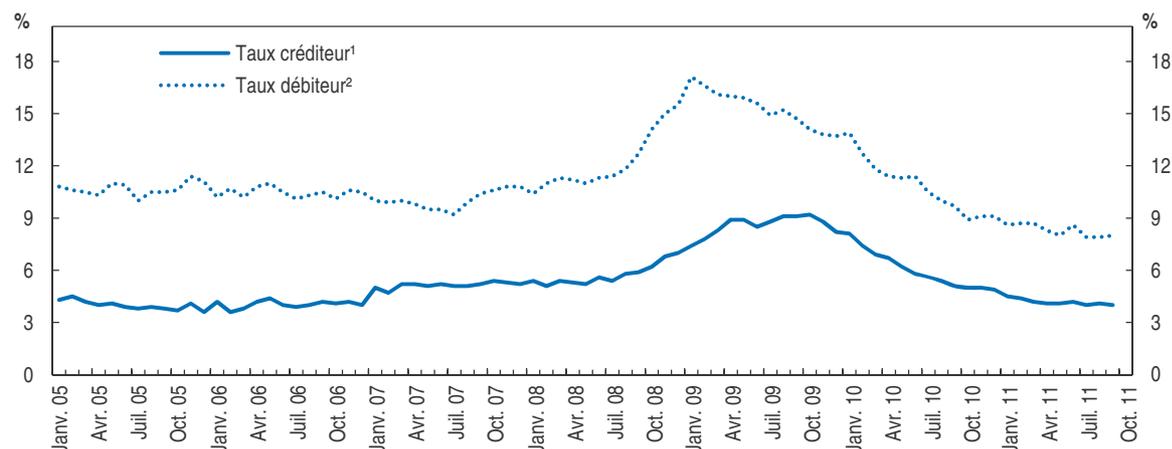
Néanmoins, le dispositif en vigueur a permis d'accumuler des réserves de change et de monétiser progressivement l'économie. Le taux d'inflation a fléchi en dépit de la croissance rapide de la masse monétaire, la demande de monnaie augmentant fortement du fait d'un regain de confiance dans le rouble et de la dédollarisation concomitante (OCDE, 2006). Pourtant, à partir du milieu des années 2000, il est devenu de plus en plus difficile de trouver un équilibre entre les objectifs de stabilité du taux de change et de désinflation, dans un contexte d'amélioration continue des termes de l'échange. Néanmoins, le principal problème posé à ce dispositif a été l'envolée des entrées de capitaux privés qui a coïncidé avec la libéralisation totale des mouvements de capitaux en juillet 2006. Cette libéralisation n'a pas été la cause principale de cet afflux de fonds, puisque les restrictions aux mouvements de capitaux internationaux avaient déjà été en grande partie supprimées. Reste que cette initiative, qui avait été symboliquement avancée

Graphique 4.5. **Taux d'intérêt**  
En fin de période

**A. Taux de la BCR et taux interbancaire**



**B. Taux d'intérêt créditeur et débiteur**



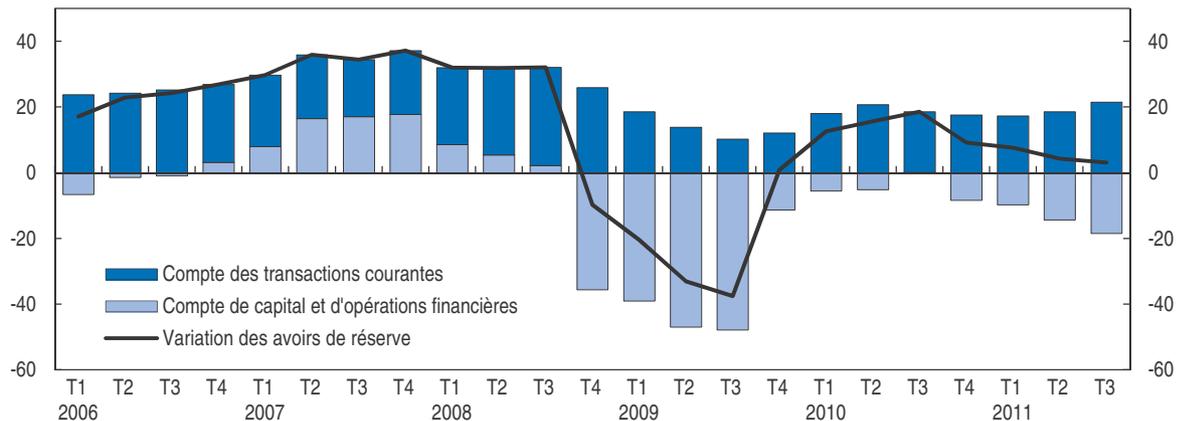
1. Taux moyen pondéré de rémunération des dépôts en roubles des ménages auprès des institutions de crédit à échéance maximum d'un an.
2. Taux moyen pondéré des prêts en roubles accordés aux institutions non financières à échéance maximum d'un an.

Source : Banque centrale de Russie (BCR).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539916>

d'un semestre par rapport à la date programmée à l'origine, a mis fin à certaines restrictions encore en vigueur et exercé un effet psychologique (OCDE, 2009). Alors que les entrées de capitaux au titre du compte courant étaient partiellement stérilisées par des moyens budgétaires (chapitre 3), il n'existait pas de mécanisme équivalent pour les entrées nettes de capitaux privés, lesquelles ont rapidement augmenté et dépassé en 2007 l'excédent des paiements courants (graphique 4.6). L'accélération des flux financiers entrants à ce moment-là était imputable dans une large mesure aux emprunts à l'étranger de banques et sociétés russes bénéficiant d'un meilleur accès aux marchés de capitaux internationaux, notamment grâce à l'amélioration de la cote de crédit de l'État russe. Parallèlement, l'enthousiasme suscité par les marchés émergents en général, et les produits de base en particulier, s'est traduit par un intérêt croissant des investisseurs étrangers pour les actifs russes ; en outre, la conjonction d'importants différentiels de taux d'intérêt par rapport aux économies avancées et d'anticipations d'une future appréciation

Graphique 4.6. **Balance des paiements**  
Milliards USD, moyenne mobile sur 4 trimestres



Note : En 2006, une forte hausse des entrées de capitaux privés a été en partie compensée par le remboursement de dettes extérieures de l'État.

Source : Banque centrale de Russie (BCR).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539935>

nominales du rouble a stimulé les opérations de portage (*carry trade*). Le recyclage de capitaux russes exportés pourrait aussi avoir joué un certain rôle. Par ailleurs, les flux d'investissement direct étranger (IDE) en Russie ont sensiblement progressé à partir de 2006, mais ce mouvement a été compensé par une hausse des investissements directs russes à l'étranger, de sorte que la contribution des flux nets d'IDE aux entrées de capitaux a été modeste.

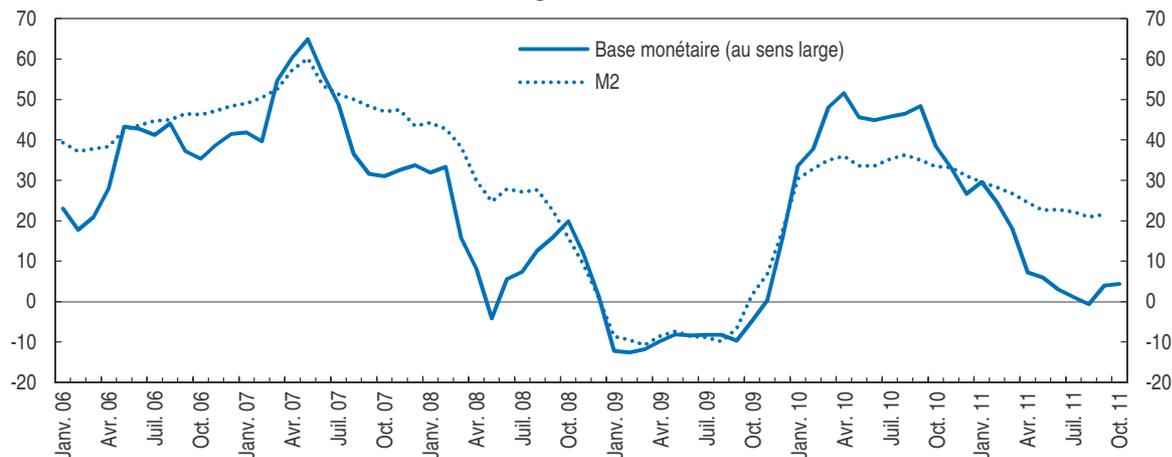
Confrontée à des entrées massives de fonds via le compte courant et le compte de capital, la BCR a procédé à des achats massifs de devises qui ont porté ses réserves de change à près de 600 milliards USD en août 2008 (soit 36 % du PIB de 2008, environ 20 mois d'importations et plus de 5.5 fois le montant de la dette extérieure à court terme). Ce niveau était clairement bien supérieur à ce qu'auraient pu justifier des motifs de précaution, même si les points de vue quant au niveau adéquat de réserves de change dans une optique d'autoassurance ont évolué dans le sens de la nécessité de réserves élevées (OCDE, 2011a). La masse monétaire (M2) a progressé de près de 50 % en 2006 et de 43 % en 2007 (graphique 4.7). On avait constaté des augmentations du même ordre au cours de certaines des années antérieures, mais la forte hausse de 2006-07 n'a pas été compensée par la croissance de la demande de monnaie, ce qui a contribué à l'inversion du mouvement de désinflation déclenchée par la montée des prix alimentaires mondiaux à la mi-2007.

### L'évolution du cadre monétaire depuis le début de la crise

La crise économique et financière mondiale a complètement modifié le contexte macroéconomique dans lequel opère la BCR. Sous l'effet d'un retournement défavorable des termes de l'échange et des flux nets de capitaux, les forces qui jouaient en faveur de l'appréciation du rouble ont fait place à de fortes pressions à la baisse exercées sur la monnaie russe. La BCR a d'abord tenté de défendre le rouble, mais, à partir de novembre 2008, elle est passée à une politique de dépréciation graduelle annoncée à l'avance. Parallèlement, dans le cadre de mesures générales de lutte contre la crise, la Banque centrale a réduit les coefficients de réserves obligatoires, tout en commençant à

Graphique 4.7. **Croissance de la masse monétaire**

Variation en glissement annuel, en %



Source : Calculs de l'OCDE fondés sur des données de la Banque centrale de Russie (BCR).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539954>

injecter des liquidités par le biais d'accords de pension (assortis de garanties) et d'opérations non garanties. Les liquidités ainsi créées se sont reportées sur le marché des changes, ce qui a accentué la tendance à la dépréciation du rouble. Au plus fort de la crise, l'inflation est restée élevée malgré la gravité de la récession. Les prix du pétrole ayant baissé de plus de 70 % par rapport à leur point culminant, les tendances qui alimentaient les tensions inflationnistes avant la crise se sont inversées, mais la dévaluation postérieure s'est répercutée sur les prix à la consommation sous forme de hausse.

L'apparition d'une demande d'opérations de refinancement réalisées par la BCR a permis aux taux directeurs de jouer un plus grand rôle, mais, dans le contexte de la crise, leur efficacité a été limitée. À la fin de 2008, la BCR a amorcé un cycle de resserrement pour tenter de s'opposer à la dépréciation du rouble et aux tensions inflationnistes (graphique 4.5, partie A). Cette orientation contrastait fortement avec celle adoptée par la majorité des banques centrales de la zone OCDE, qui réduisaient fortement leurs taux directeurs à ce moment-là. Le relèvement des taux d'intérêt n'a pas suffi à décourager la spéculation contre le rouble, dans la mesure où le fait de parier sur sa dépréciation était toujours considéré comme une activité très rentable et peu risquée. La BCR a essayé de contrer les attaques spéculatives par d'autres moyens, dont le principal a été de recommander aux banques de stabiliser leurs avoirs extérieurs et leurs positions ouvertes en devises. Finalement, la BCR a dépensé plus du tiers de ses réserves entre août 2008 et janvier 2009, même si l'on peut considérer une partie de cette variation comme un transfert au secteur privé destiné à contribuer au rééquilibrage des positions en devises de certaines institutions. La politique menée par la BCR pendant la crise a néanmoins contribué à préserver la stabilité financière. Tout mouvement de panique bancaire a pu être évité, les retraits de fonds déposés et la conversion de dépôts en roubles en dépôts en devises ont été de courte durée, aucune grande banque n'a fait faillite, et enfin, les banques et les sociétés en difficulté ont pu acquérir des devises dans des conditions assez favorables pour rembourser ensuite leurs dettes extérieures.

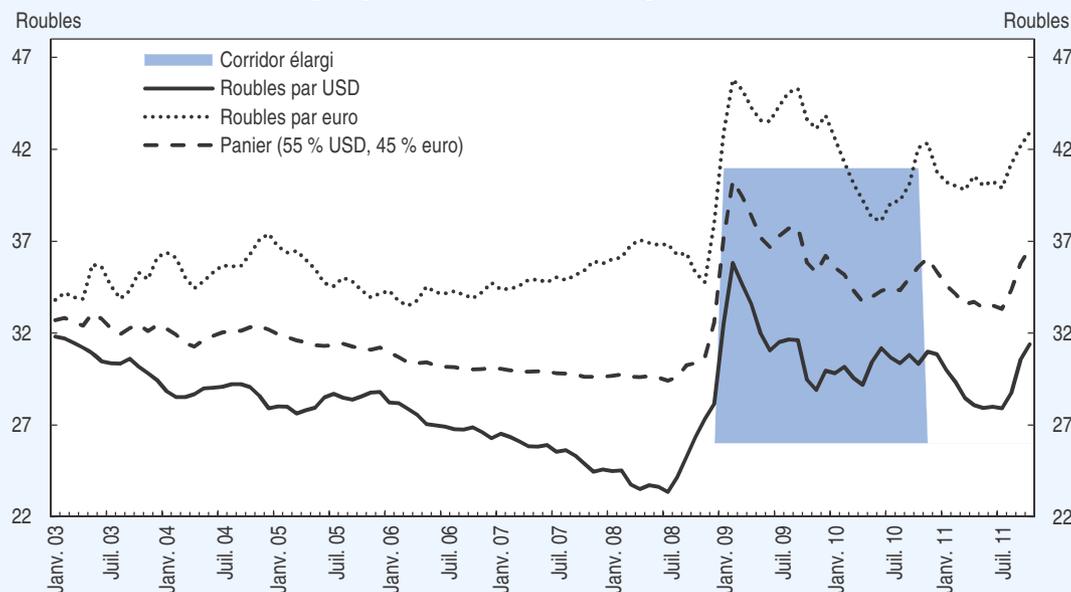
L'une des principales faiblesses de la politique suivie par la BCR était le caractère prévisible des évolutions du taux de change – qu'il s'agisse d'un mouvement graduel

d'appréciation ou de dépréciation – qui donnait aux acteurs du marché le sentiment de pouvoir prendre des paris sans risque, et amplifiait les variations des termes de l'échange. La BCR avait déjà tenté de remédier à ce problème pendant la crise, et a poursuivi ses efforts en ce sens par la suite. À la fin de janvier 2009, elle a estimé que le taux de change était conforme aux données fondamentales, et qu'il n'était pas nécessaire de poursuivre sa politique de dépréciation progressive. En février 2009, la BCR a annoncé qu'elle allait mener une nouvelle politique caractérisée par une plus grande flexibilité du taux de change (encadré 4.1) ; néanmoins, depuis lors, les autorités ont continué d'intervenir occasionnellement sur les marchés de change. Selon la BCR, ses interventions avaient deux objectifs : lisser les fluctuations du taux de change et neutraliser les anticipations du marché concernant les variations de ce taux qui découlent de l'évolution des termes de

#### Encadré 4.1. La politique de change de la Russie après la crise

Le 23 janvier 2009, la BCR a annoncé qu'elle mettait fin à la politique de dépréciation progressive appliquée depuis novembre 2008. En même temps, elle a établi un nouveau corridor de change élargi de 26 RUB à 41 RUB par rapport au panier USD-euro (graphique 4.8). Les pondérations de ces deux devises dans le panier (55 % pour le dollar et 45 % pour l'euro) sont restées les mêmes. Compte tenu de la largeur de ces marges de fluctuation, cette annonce a été généralement interprétée comme le passage à une plus grande flexibilité du taux de change. Néanmoins, comme le taux de change effectif était très proche de la limite supérieure du corridor, on s'attendait à ce que la BCR poursuive ses interventions pour défendre le rouble. En réalité, les pressions à la baisse qui s'exerçaient sur la monnaie russe se sont atténuées en raison du retournement des prix des produits de base en mars 2009, et la Banque centrale n'a finalement pas eu à intervenir pour défendre le rouble, celui-ci commençant à s'apprécier.

Graphique 4.8. Taux de change nominaux



Source : Calculs de l'OCDE fondés sur des données de la Banque centrale de Russie (BCR).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539973>

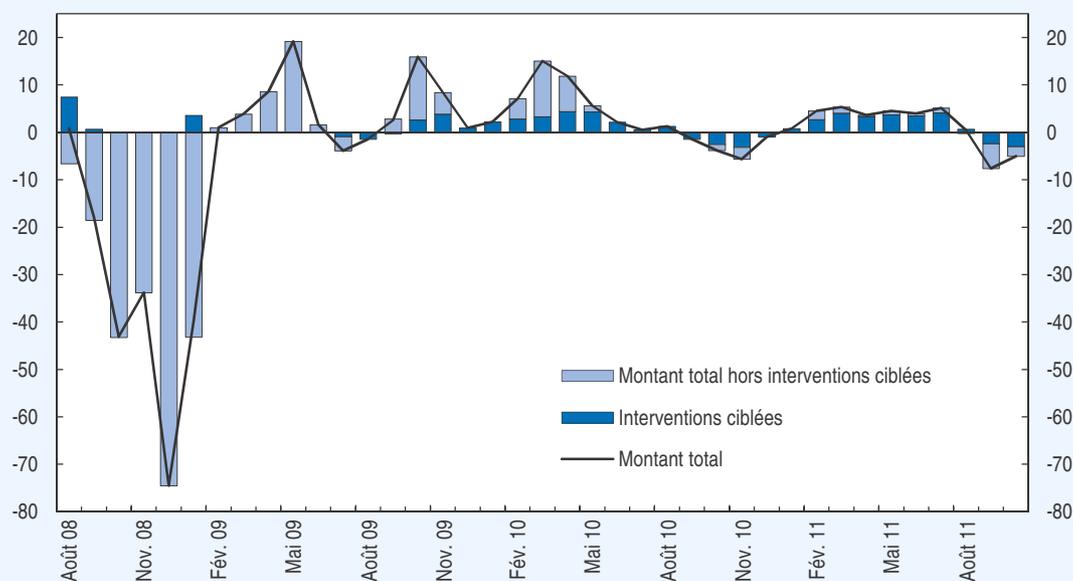
#### Encadré 4.1. La politique de change de la Russie après la crise (suite)

En février 2009, la Banque centrale a mis en place un corridor « opérationnel » glissant destiné à compléter le corridor de change. Suivant cette nouvelle approche, le taux de change peut fluctuer librement au sein d'une bande étroite, dont la largeur avait été initialement fixée à deux roubles. La BCR intervient pour maintenir le rouble dans cette bande de fluctuation, mais les limites de celle-ci sont automatiquement ajustées si les interventions dépassent un montant prédéfini. La BCR peut aussi procéder à des interventions dites « ciblées », qui sont exclues du calcul des montants déclenchant un ajustement automatique des limites de la bande. Ces interventions « ciblées » ont pour but de neutraliser les anticipations du marché concernant les variations du taux de change qui peuvent découler de l'évolution des termes de l'échange (BCR, 2011). Pour fixer le niveau de ces interventions, la BCR tient compte de l'évolution de la balance des paiements et de la situation des marchés de capitaux intérieurs. Depuis la mi-2009, les interventions ciblées ont représenté l'essentiel du montant total des opérations (graphique 4.9).

De 2009 à 2011, la BCR a élargi progressivement le corridor opérationnel, le faisant passer de deux roubles au départ à cinq roubles. En octobre 2010, elle a supprimé le corridor de 29 RUB à 41 RUB fondé sur le panier de deux devises. Le seuil d'intervention qui déclenche un ajustement automatique de la bande est régulièrement réexaminé, et il s'établissait en août 2011 à 600 millions USD. Quand ce niveau est atteint, la bande de fluctuation est modifiée à hauteur de 5 kopeks.

#### Graphique 4.9. Interventions de la Banque centrale de Russie sur le marché des changes

Achats nets de dollars des États-Unis et d'euros, en milliards USD



Source : Calculs de l'OCDE fondés sur des données de la Banque centrale de Russie (BCR).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932539992>

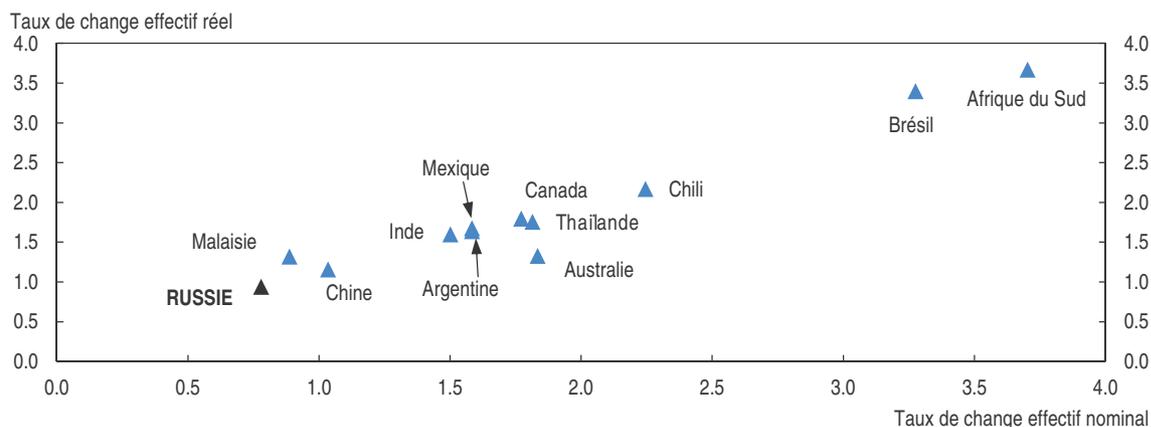
l'échange (BCR, 2011). Toutefois, s'opposer à l'appréciation du rouble pour préserver la compétitivité des produits nationaux ne figure plus, au moins explicitement, parmi les objectifs de la politique de change. Les interventions destinées à atténuer la volatilité du taux de change obéissent à une règle annoncée à l'avance (encadré 4.1), alors que les interventions dites « ciblées » sont discrétionnaires et entourées d'une certaine ambiguïté. C'est sans doute intentionnel, dans la mesure où la BCR tente de parer à la prévisibilité des variations du taux de change dans les périodes de tendance durable (à l'appréciation, par

exemple, quand les prix des produits de base augmentent), et d'empêcher que les acteurs du marché en viennent à éprouver le sentiment de pouvoir prendre des paris sans risque.

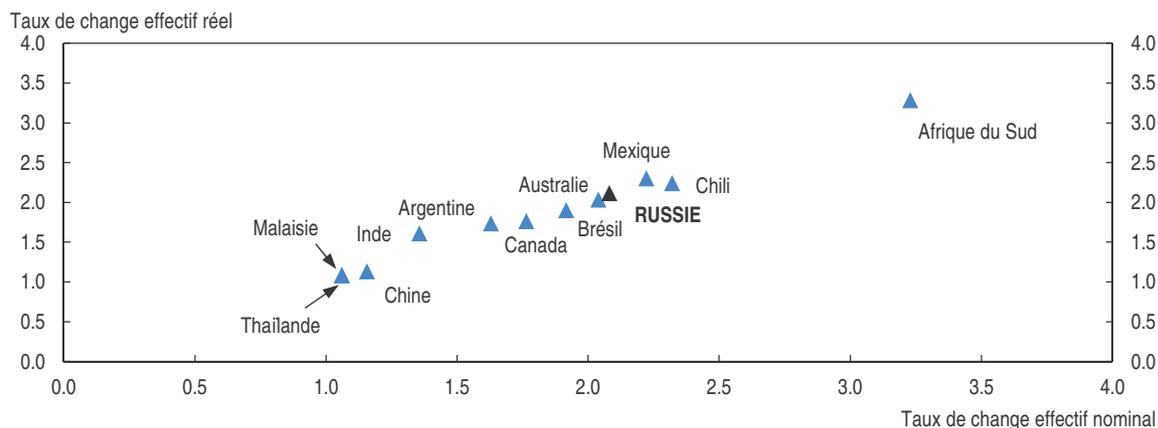
Avec la nouvelle politique mise en œuvre, l'ampleur des interventions a beaucoup diminué comparativement à la période antérieure à la crise (graphique 4.6), de sorte que la constitution de réserves s'est nettement ralentie. Néanmoins, de février 2009 au début d'août 2011, les réserves de change ont augmenté de près de 150 milliards USD, ce qui signifie que la Russie a récupéré une fraction significative du montant qu'elle avait dépensé pendant la crise. En août 2011, période de grande instabilité des marchés de capitaux mondiaux, la BCR est intervenue dans les deux sens et a procédé à des ventes importantes de devises en septembre et octobre. En outre, sous l'effet de la nouvelle politique mise en œuvre, la volatilité du taux de change a sensiblement augmenté par rapport à la période antérieure à la crise et est maintenant comparable à celle de pays ayant opté pour un régime de flottement administré ou pur du taux de change (graphique 4.10, parties A et B).

Graphique 4.10. Variabilité du taux de change effectif réel et du taux de change effectif nominal

**A. Janvier 2003-juillet 2008**



**B. Février 2009-juillet 2011**



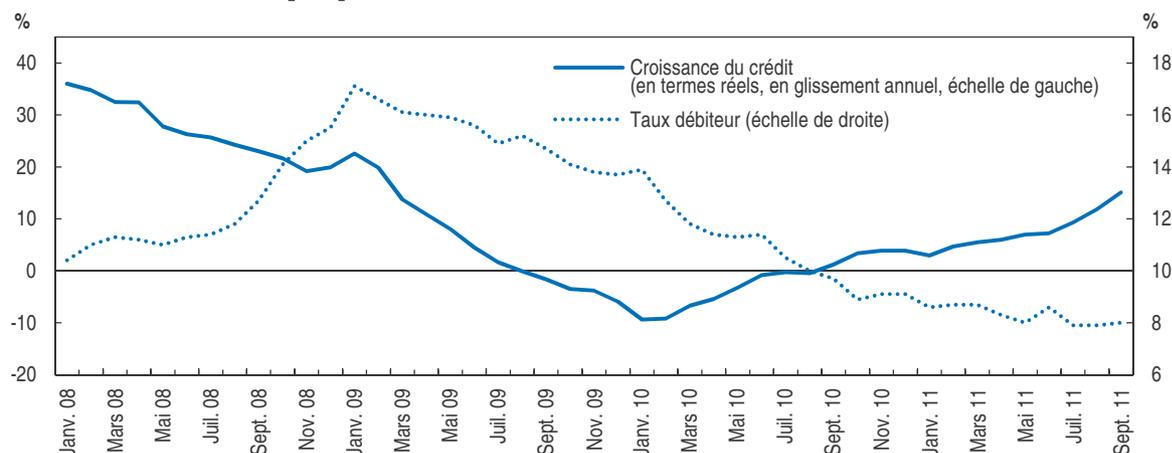
Note : La variabilité du taux de change est mesurée par l'écart-type des taux mensuels d'augmentation.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la Base de données des Statistiques financières internationales (SFI) du Fonds monétaire international (FMI).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932540011>

Malgré certains signes de reprise au printemps 2009, la croissance du crédit réel est restée modeste et est même devenue négative en glissement annuel (graphique 4.11). L'économie recevant moins de liquidités d'origine externe, la Banque centrale a recouru à sa large gamme de taux directeurs pour atteindre ses objectifs. En avril 2009, elle a amorcé un cycle d'assouplissement qui a duré jusqu'en juin 2010 (graphique 4.5, partie A). Pendant cette période, les principaux taux directeurs, c'est-à-dire le taux de refinancement, le taux des prises en pension et le taux de rémunération des dépôts à la BCR, ont été abaissés 12 fois. Le taux des prises en pension a diminué de 500 points de base au total, tandis que le taux de refinancement et le taux servi sur les dépôts ont tout deux baissé de 525 points de base.

Graphique 4.11. **Croissance du crédit et taux débiteur**



Source : Calculs de l'OCDE fondés sur des données de la Banque centrale de Russie (BCR) et du Service fédéral des statistiques d'État (Rosstat).

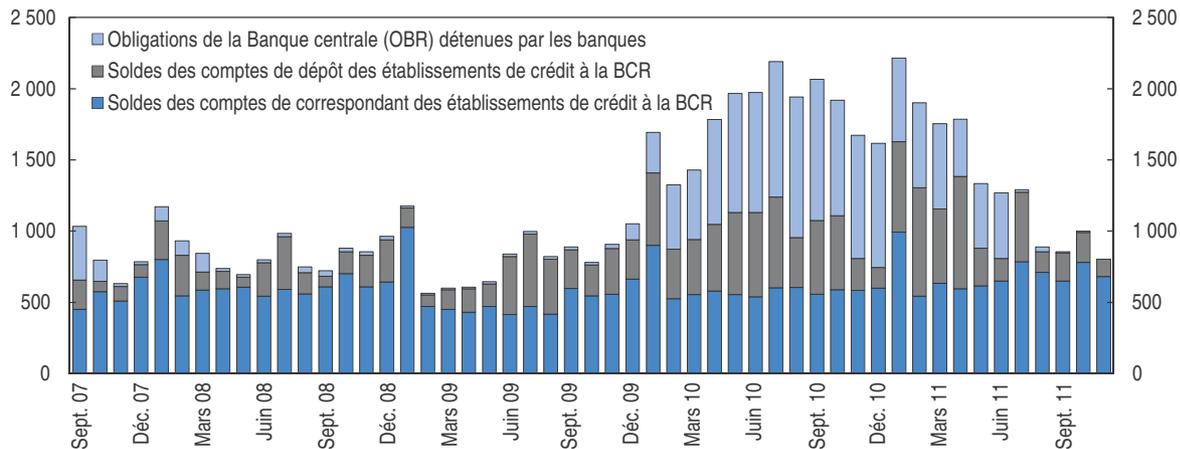
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932540030>

L'efficacité des divers taux directeurs de la BCR reste dans une large mesure tributaire de la situation macroéconomique, laquelle a évolué depuis deux ans. Les principaux instruments utilisés par la BCR ont été le taux des prises en pension, le taux servi sur les dépôts auprès d'elle et l'émission d'obligations de la Banque centrale (OBR). Jusqu'au début de 2010, la demande de refinancement auprès de la BCR est demeurée élevée, ce qui a donné une importance particulière au taux des prises en pension. Toutefois, lorsque les liquidités sont devenues abondantes en raison de l'augmentation des interventions sur le marché des changes, la demande de refinancement a été quasiment réduite à néant. Dans ces conditions, la BCR a commencé à éponger des liquidités en recueillant des dépôts de banques commerciales et en émettant des obligations (graphique 4.12). Le taux de rémunération des dépôts à la Banque centrale a donc pris davantage d'importance. Les taux interbancaires sont devenus beaucoup moins volatils et ont parfois été très proches du taux directeur (graphique 4.5, partie A).

Pendant un certain temps, la BCR a semblé trouver un équilibre entre ses objectifs. Elle a jugé à juste titre que les tensions inflationnistes étaient modérées, alors que le crédit et la croissance avaient besoin d'être soutenus. L'inflation mesurée en glissement annuel a reculé régulièrement pour s'établir à 5,5 % en juillet 2010, soit le taux le plus faible observé depuis le début de la transition. Ce mouvement de désinflation s'est brutalement inversé en août 2010, à la suite d'un choc important subi par les prix alimentaires intérieurs en

Graphique 4.12. La liquidité du système bancaire et son absorption

En début de période, en milliards RUB



Source : Banque centrale de Russie (BCR).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932540049>

raison de conditions climatiques extrêmes qui ont entraîné des pertes de production dans l'agriculture. L'inflation hors produits alimentaires a connu au même moment une accélération, mais d'une ampleur bien moindre. Elle peut être imputée dans une large mesure aux effets indirects liés à une hausse des anticipations d'inflation. Les facteurs monétaires ont toutefois également joué un rôle, car la progression de la masse monétaire s'est avérée quelque peu excessive. La réaction initiale de la BCR a été de « laisser passer » le choc subi par l'offre sans durcir sa politique. En décembre 2010, elle a relevé de 25 points son taux de rémunération des dépôts, puis en février et mai 2011, elle a procédé à un resserrement général. À ce moment-là, le choc subi par les prix alimentaires a commencé à se dissiper, en partie grâce à plusieurs mesures, comme la prolongation d'une interdiction des exportations de céréales, des ventes de céréales prélevées sur les réserves, et la suppression temporaire des droits frappant un certain nombre de légumes importés. La bonne récolte de 2011 concourt maintenant à la désinflation, notamment grâce à l'effet de base favorable découlant de la récolte exceptionnellement mauvaise de 2010. L'inflation globale a reflué de 9.6 % en mai à 7.2 % en octobre.

Globalement, la BCR semble avoir relativement bien réussi à atteindre ses objectifs ces deux dernières années. L'objectif d'inflation (même s'il n'était pas particulièrement ambitieux) a été réalisé en 2010 et est en voie de l'être en 2011, compte tenu de la désinflation rapide observée récemment. La distribution du crédit s'est redressée. Des fluctuations brutales du taux de change ont pu être évitées ; il est vrai que celui-ci est devenu beaucoup plus flexible, ce qui décourage la spéculation. L'assouplissement de la politique de change n'a pas encore été mis à l'épreuve par d'importantes entrées de capitaux privés, puisque la Russie a enregistré des sorties nettes de capitaux pour l'ensemble de l'année 2010 et jusqu'à présent en 2011, malgré la hausse des prix des produits de base jusqu'au printemps 2011. Dernièrement, un mouvement de fuite vers des actifs considérés comme des valeurs refuges a déclenché une nouvelle vague de sorties de capitaux, et la faiblesse du rouble a remplacé son appréciation excessive en tant que principale préoccupation des autorités. Le nouveau cadre de politique monétaire n'est pas encore bien établi, et des progrès sont nécessaires sur plusieurs plans.

## Poursuivre sur la lancée des progrès récents pour renforcer le cadre de politique monétaire

Le nouveau dispositif mis en place après la crise peut être considéré comme une première étape vers le ciblage de l'inflation, système que la BCR continue à considérer comme son objectif à moyen terme. Comme cela avait été évoqué dans la précédente *Étude économique* (OCDE, 2009), l'expérience du ciblage de l'inflation dans les économies de marché émergentes en général, et chez les exportateurs de produits de base en particulier, a généralement été positive ; ce système pourrait donc bien fonctionner en Russie, sous réserve que soient réunies diverses conditions préalables dans les domaines institutionnel, technique, économique et financier (sachant que certaines de ces conditions pourraient être endogènes, en ce sens qu'elles sont plus susceptibles d'être satisfaites après l'instauration du système). La partie suivante s'inscrit dans le prolongement de cette présentation, en mettant l'accent sur les domaines où des progrès sont nécessaires, et en tenant compte des données d'expérience les plus récentes relatives aux économies de marché émergentes, mais aussi aux pays avancés.

### **La BCR devrait adopter un ciblage flexible de l'inflation**

Les chocs exogènes subis par l'inflation globale, tels que le récent choc ayant affecté les prix alimentaires en Russie, posent un problème aux autorités monétaires. De 2006 à mi-2008, et de nouveau à partir de 2010, l'envolée des prix internationaux des produits alimentaires et de l'énergie a accéléré l'inflation globale à la fois dans les pays émergents et avancés. Récemment, les hausses d'impôts indirects appliquées dans le cadre du redressement budgétaire ont aussi eu une incidence significative sur l'inflation globale dans de nombreuses économies de l'OCDE, dont certaines pratiquent le ciblage de l'inflation ; le Royaume-Uni en est l'exemple le plus manifeste. Les banques centrales de nombreux pays du monde ont choisi de ne pas durcir leur politique monétaire et, au lieu de cela, ont laissé l'inflation globale sortir de la bande de fluctuation retenue comme objectif pendant un certain temps, en tablant sur la dissipation des effets de ces facteurs temporaires. Dans les travaux publiés sur la question, cette démarche est qualifiée de ciblage « flexible » de l'inflation. Au demeurant, Svensson (2011) soutient que concrètement, les pays qui ciblent l'inflation conduisent toujours leur politique monétaire dans un cadre de ciblage flexible. Le succès de cette méthode est en grande partie conditionné par la crédibilité dont jouit la Banque centrale. En cas de désancrage des anticipations d'inflation, un choc exogène négatif subi par les prix risque davantage d'avoir des effets indirects, donc de rendre nécessaire un resserrement de la politique monétaire pouvant être lourd de conséquences préjudiciables pour la croissance. Étant donné que l'inflation globale sera sans doute affectée de temps à autre par des chocs exogènes, la BCR devrait appliquer avec souplesse le ciblage de l'inflation. Toutefois, il lui faut améliorer sensiblement sa crédibilité, pour limiter les effets indirects des chocs exogènes.

### **Renforcer le cadre institutionnel**

L'indépendance de la Banque centrale est généralement considérée comme un facteur important pour la mise en œuvre d'un système de ciblage de l'inflation. Dans une étude récente, Trunin *et al.* (2010a) donnent une évaluation assez basse de l'indépendance institutionnelle de la BCR. Leur appréciation porte surtout sur des domaines comme les procédures de nomination du gouverneur de la Banque centrale et, plus généralement, sur l'influence qu'exercent les pouvoirs exécutif et législatif sur divers aspects des décisions de

politique monétaire et des questions administratives. Les auteurs soulignent aussi un recul de l'indépendance de la Banque centrale depuis quelques années. De manière générale, l'influence de l'exécutif sur la BCR a augmenté pendant la dernière décennie, alors que celle du pouvoir législatif a régressé. L'étude conclut que la BCR se situe dans la moyenne des banques centrales de l'Europe centrale et des pays de la CEI pour d'autres dimensions de l'indépendance, notamment sur les plans politique et économique. Ces résultats concordent avec ceux obtenus par Arnone *et al.* (2007), pour qui la BCR est au niveau moyen d'indépendance économique et politique constatée dans les pays ayant un PIB par habitant similaire. L'indépendance *de facto* dont jouit la Banque centrale pourrait augmenter avec l'adoption du ciblage de l'inflation.

Les décisions de la BCR en matière de taux d'intérêt sont prises par son conseil d'administration, qui comprend les responsables du contrôle des banques. C'est une situation inhabituelle car, dans les pays qui ciblent l'inflation, les taux directeurs sont généralement fixés par une instance distincte dans laquelle on peut trouver à la fois les hauts responsables de la Banque centrale et des membres indépendants. Les autorités devraient envisager la création d'un « Conseil de politique monétaire » (CPM) qui prendrait en charge la détermination des taux d'intérêt.

### **Améliorer la transparence de la politique monétaire**

Des données empiriques confirment que la transparence est un facteur important de l'efficacité de la politique monétaire. Les dispositifs de politique monétaire qui donnent les meilleurs résultats en matière d'ancrage des anticipations inflationnistes et de stabilité de l'inflation sont bien classés sur le plan de la transparence (Minegishi et Cournède, 2009) ; en outre, parmi les pays où l'inflation est relativement élevée, elle diminue plus vite là où la transparence est plus grande (Geraats, 2009). Cela laisse à penser qu'en renforçant la transparence de la politique monétaire, on peut améliorer sensiblement les résultats obtenus en matière d'inflation. La BCR progresse régulièrement sur le plan de la transparence depuis une vingtaine d'années. Des statistiques monétaires et financières ainsi que des documents d'orientation sont disponibles sur le site Internet de l'institution, la plupart des ces informations étant traduites en anglais. La transparence de la politique monétaire, au sens de « l'ouverture dont fait preuve la Banque centrale dans l'annonce des décisions de politique monétaire et dans l'explication de leurs motifs » (Ferguson, 2001)<sup>3</sup>, s'est aussi renforcée, en particulier au cours des deux dernières années. Selon le FMI (2011d), la Russie satisfait maintenant à tous les critères du code pour la transparence de la politique monétaire. Des évaluations comparatives laissent toutefois à penser que la BCR reste à la traîne des principales banques centrales de la zone OCDE et des pays émergents comparables dans ce domaine. Dincer et Eichengreen (2009) ont construit un indice de transparence des banques centrales pour 100 pays, couvrant la période 1998-2006. Le score de la Banque centrale de Russie est ressorti à 2.5 sur 15 en 2006, en très légère amélioration par rapport à 1998, ce qui la situe parmi les banques centrales les plus opaques du monde selon cette méthodologie. Compte tenu des progrès accomplis en matière de transparence ces dernières années, la position relative de la Russie s'est probablement améliorée depuis cette évaluation. D'après celle qui a été réalisée par le Secrétariat de l'OCDE, sur la base d'une méthodologie conçue par Minegishi et Cournède (2009) consistant à mesurer la transparence sous quatre angles (transparence des objectifs de la politique monétaire, des décisions de politique monétaire, de l'analyse économique et du processus de prise de décisions), l'indice de transparence globale de la BCR s'établissait à 0.5 sur 1 (tableau 4.1).

Tableau 4.1. **Transparence de la politique monétaire en Russie et dans onze grandes banques centrales de la zone OCDE**

	Objectifs de la politique monétaire	Décisions de politique monétaire	Analyse économique	Processus de prise de décisions	Transparence globale
Russie	0.42	0.90	0.37	0.25	0.48
Moyenne OCDE	0.80	0.89	0.73	0.56	0.74
Maximum OCDE	1.00	1.00	1.00	0.92	0.98
Minimum OCDE	0.33	0.60	0.41	0.17	0.55

Source : Minegishi et Cournède (2009) et calculs de l'OCDE.

Cela reste inférieur au niveau auquel se situait cet indice pour chacune des onze banques centrales de la zone OCDE examinées en 2009.

On observe un écart considérable entre la BCR et les banques centrales de la zone OCDE en matière de transparence de l'analyse économique. La BCR publie depuis 2004 des rapports trimestriels sur l'inflation, qui offrent une présentation complète des facteurs sous-jacents à la dynamique antérieure de l'inflation. Toutefois, contrairement à une pratique courante des banques centrales de la zone OCDE, ces rapports ne contiennent pas de prévisions concernant l'inflation ou la production. Des prévisions annuelles de production à un horizon de trois ans, ainsi que certaines hypothèses qui les sous-tendent, figurent bien dans les Orientations de politique monétaire publiées annuellement, mais elles sont trop peu fréquentes pour que le public puisse bien comprendre comment la BCR apprécie l'évolution future de la situation économique. Les banques centrales qui ciblent l'inflation ont tout particulièrement besoin d'une évaluation prospective de la situation économique, puisque leurs décisions se fondent sur des prévisions. Néanmoins, tout dispositif qui utilise les taux directeurs à court terme pour stabiliser l'inflation et la production à moyen terme est similaire sur ce point au ciblage de l'inflation. Si la Russie a l'intention d'évoluer vers un dispositif de ce type, la BCR devrait commencer à publier régulièrement des prévisions concernant l'inflation et la production.

La transparence des objectifs de politique monétaire de la BCR est sensiblement moindre que celle de la majorité des banques centrales de la zone OCDE ayant fait l'objet d'une évaluation. La Constitution fixe pour mission à la BCR de protéger le rouble et d'assurer sa stabilité. Cette mission lui a aussi été conférée par la loi sur la Banque centrale. Jusqu'à une date récente, la BCR poursuivait explicitement deux objectifs, la désinflation et la limitation de l'appréciation réelle du rouble, cette dernière se traduisant au plan opérationnel par des interventions sur le marché des changes pour restreindre l'appréciation nominale du rouble. Ayant opté pour une plus grande flexibilité du taux de change, la BCR ne fait plus explicitement référence au soutien de la compétitivité des producteurs nationaux en tant qu'objectif de la politique de change, et définit maintenant sa finalité comme le lissage des fluctuations du taux de change et la neutralisation des anticipations du marché concernant les variations de ce taux qui découlent de l'évolution des termes de l'échange. En revanche, il n'est pas clairement spécifié que la stabilité des prix constitue l'objectif essentiel de la politique monétaire. A propos de la quantification de l'objectif d'inflation, une certaine ambiguïté prévaut quant à la mesure dans laquelle les chiffres d'inflation relatifs aux trois années à venir qui figurent dans les Orientations de politique monétaire publiées annuellement constituent aussi des objectifs. Ces chiffres semblent toujours impliquer une convergence vers une inflation faible à la fin de la période de trois ans considérée, mais il n'existe pas de mécanisme de mise en jeu de la responsabilité de la BCR si cette trajectoire ne se concrétise pas<sup>4</sup>.

La plupart des grandes banques centrales de la zone OCDE formulent leur objectif de stabilité des prix sous forme quantitative, et celles qui opèrent dans un cadre de ciblage de l'inflation indiquent clairement les délais dans lesquels l'objectif doit être atteint. Cette manière de faire est souhaitable en termes de responsabilité et de flexibilité, puisqu'elle autorise un écart temporaire de l'inflation par rapport à l'objectif en cas de choc exogène échappant au contrôle de la Banque centrale. Pour donner un ancrage à la politique monétaire, il faudrait modifier la loi sur la Banque centrale afin qu'elle indique clairement que la stabilité des prix est le principal objectif de la politique monétaire, et la BCR devrait formuler un objectif quantitatif. Il serait sans doute prématuré d'annoncer un objectif fixe avant que l'inflation ne soit proche du niveau que la BCR souhaiterait cibler de façon permanente, mais les objectifs annuels d'inflation figurant dans les Orientations de politique monétaire devraient servir de référence pour évaluer les performances de la Banque centrale. Celle-ci devrait expliquer dans les rapports trimestriels sur l'inflation pourquoi l'inflation effective s'est écartée de l'objectif, et indiquer dans quels délais il devrait être atteint.

Des progrès sensibles ont été réalisés en matière de communication des décisions de politique monétaire. En juillet 2009, la BCR a commencé à motiver ses décisions de manière exhaustive, y compris quand elle ne modifiait pas l'orientation de sa politique. Elle a également commencé à annoncer à l'avance à quel moment aurait lieu la prochaine réunion de son conseil d'administration consacrée au réexamen des taux directeurs (en indiquant un mois plutôt qu'une date précise). La déclaration de la Banque centrale comporte en général des indications à caractère prospectif. Cette convergence avec les pratiques observées dans la zone OCDE est bienvenue. Il conviendrait que la BCR poursuive sur sa lancée et renforce encore la transparence de ses décisions de politique monétaire, en organisant des conférences de presse après les réunions consacrées à sa détermination, ou en publiant le procès-verbal de ces réunions et/ou les résultats des votes.

### ***Suivi des anticipations d'inflation***

Dans la mesure où la politique monétaire repose sur la gestion des anticipations, il est essentiel d'en assurer un suivi régulier. Des hauts responsables de la BCR attestent que les anticipations inflationnistes exercent une forte influence sur le niveau effectif de l'inflation et mentionnent souvent l'évolution de ces anticipations, mais les estimations qu'ils utilisent ne sont pas rendues publiques. La BCR devrait publier des enquêtes périodiques sur les anticipations. Une innovation qui contribuerait à clarifier la situation dans ce domaine consisterait à créer un marché d'obligations indexées sur l'inflation. Les grands pays de l'OCDE émettent des obligations indexées sur l'inflation, même si, dans certains cas, l'interprétation des points morts d'inflation est rendue difficile par la liquidité limitée du marché et par certains problèmes techniques (Garcia et van Rixtel, 2007).

### ***Coordination avec la politique budgétaire***

Une politique budgétaire prudente et une dette publique limitée constituent d'importantes conditions préalables au ciblage de l'inflation. Le bas niveau de la dette publique russe laisse à penser qu'une « domination budgétaire » de la politique monétaire est improbable. La loi interdit la monétisation du déficit budgétaire. Toutefois, comme les fonds publics d'origine pétrolière sont déposés à la Banque centrale, leur accumulation et leur emploi par l'État ont une incidence sur la liquidité. Une coordination est donc nécessaire entre les autorités monétaires et budgétaires pour éviter des fluctuations

brutales de la liquidité. De manière plus générale, une politique budgétaire procyclique est de nature à créer des tensions inflationnistes et à compliquer la tâche des autorités monétaires en matière de désinflation. Un cadre budgétaire solide (chapitre 3) contribuerait donc à étayer la crédibilité de la Banque centrale.

### **Rendre plus efficace la politique des taux d'intérêt**

Le ciblage de l'inflation, comme tout autre dispositif qui utilise les taux directeurs à court terme pour stabiliser l'inflation et la production à moyen terme, nécessite un mécanisme de transmission efficace de la politique monétaire. À cette fin, il est indispensable de développer l'intermédiation financière, qui est encore limitée, mais on peut considérer qu'il s'agit d'un objectif à moyen terme. Dans l'immédiat, il faut créer les conditions nécessaires pour que les taux directeurs de la BCR puissent exercer une influence significative sur les taux interbancaires. Dans le contexte d'abondance de la liquidité réapparu en 2010, les décisions de la BCR concernant le taux des prises en pension ont surtout joué un rôle de signal, alors que le niveau de rémunération des dépôts auprès de la Banque centrale a eu une incidence sur les taux interbancaires. Pour susciter une demande durable de refinancement, il faut réduire les interventions sur le marché des change jusqu'à ce qu'elles ne servent plus de source exogène importante de liquidité. Il faut aussi en priorité approfondir le marché des titres utilisés comme garanties dans le cadre des opérations de refinancement auprès de la BCR, ce qui justifierait de financer une partie du déficit budgétaire par des obligations d'État en augmentant le stock en circulation. La conception du nouveau cadre pose aussi le problème technique, mais crucial, du choix des taux directeurs. Par rapport à d'autres économies, la Russie semble se distinguer par un nombre exceptionnellement élevé d'instruments de crédit différenciés par leur échéance et la garantie requise. Une réunion de fixation des taux d'intérêt donne généralement lieu à l'annonce de mesures concernant une vingtaine de taux d'intérêt. Bien qu'il soit légitime d'avoir des taux directeurs différents pour l'octroi et l'absorption de liquidités, annoncer des décisions portant sur un nombre aussi élevé de taux (parfois ajustés à des rythmes différents) est une procédure lourde qui risque de déconcerter le marché. Les responsables de la BCR justifient notamment le maintien d'une multiplicité d'instruments de crédit en arguant que les divers segments d'un secteur bancaire hétérogène rendent cette différenciation nécessaire. Il est cependant possible qu'une telle approche renforce en fait la fragmentation du marché monétaire (FMI, 2011b). On pourrait réduire le nombre exceptionnellement élevé d'instruments de crédit employés actuellement en Russie et désigner un (ou deux) d'entre eux comme principal (principaux) instrument(s) de la politique monétaire. Les instruments subsistant devraient être ajustés au même rythme. La BCR a annoncé qu'elle projetait de rétrécir le corridor des taux directeurs et de supprimer certains d'entre eux, ce qui constituerait une initiative bienvenue.

### **Le rôle du taux de change dans le nouveau cadre de politique monétaire**

L'adoption en Russie d'une flexibilité accrue du taux de change est une étape importante de la transition vers un nouveau cadre de politique monétaire ayant pour principal objectif la stabilité des prix. Comme le soulignent les travaux publiés sur la question<sup>5</sup>, la flexibilité du taux de change est une condition préalable au ciblage de l'inflation. Cette flexibilité peut aussi se révéler bénéfique en termes d'absorption des chocs subis par les termes de l'échange, auxquels la Russie est exposée de manière

récurrente. Cela dit, il faut prêter attention à l'évolution du taux de change. Celui-ci reste un indicateur macroéconomique important, qui influe sur l'économie par différentes voies. Tout d'abord, les répercussions des fluctuations du taux de change étant significatives en Russie, elles ont une incidence directe relativement marquée sur l'inflation interne (Beck et Barnard, 2009). En outre, la transmission des variations du taux de change paraît asymétrique, au sens où les conséquences d'une dépréciation sont davantage ressenties par les consommateurs russes que celles d'une appréciation, ce qui reflète peut-être une concurrence faible sur les marchés de produits (chapitre 2). De plus, malgré le récent désendettement, les effets de bilan restent importants en Russie. Dans l'ensemble de l'économie, la dette libellée en devises est modeste (25 % du PIB environ), mais elle atteint des niveaux substantiels pour certaines banques et entreprises. Un des obstacles à la flexibilité totale du taux de change est la réaction de la population aux fluctuations brutales de la valeur de la monnaie, surtout à la baisse. Le mois d'août 1998, où le rouble avait été fortement dévalué et avait perdu rapidement 75 % de sa valeur, n'est pas si éloigné, et les ménages restent très attentifs à l'éventualité d'une forte dépréciation. À l'évidence, ces anticipations sont en partie endogènes, et un surcroît de flexibilité devrait logiquement entraîner à terme un changement d'état d'esprit, la dépréciation n'étant plus considérée comme irréversible.

La crainte que la compétitivité-prix relative des producteurs nationaux souffre de la hausse des termes de l'échange justifie aussi de surveiller l'évolution du taux de change réel dans un cadre de ciblage de l'inflation. Ainsi, le coût d'une surévaluation durable peut être significatif. L'estimation du taux de change d'équilibre est incertaine dans les pays exportateurs de produits de base, notamment en raison de l'ambiguïté qui prévaut quant au niveau d'équilibre des prix de ces produits. Il peut en résulter des controverses, non seulement à propos de l'ampleur de la distorsion du taux de change, mais aussi de son sens. Ainsi, selon Ivanova (2007), le rouble était sous-évalué en termes réels en 2007 (ce qui tendrait à indiquer que la BCR a réussi à freiner son appréciation réelle). Le FMI (2007) arrive à une conclusion similaire, puisqu'il estime que la sous-évaluation du rouble est de 1 % à 20 % selon le modèle utilisé. Toutefois, selon Trunin *et al.* (2010b), le rouble était surévalué au cours des années antérieures à la crise<sup>6</sup>. Ils concluent aussi que la dépréciation réelle du rouble pendant la crise a peut-être été excessive au regard des facteurs fondamentaux, et que l'appréciation postérieure compense en partie cet effet. Selon le dernier rapport du FMI établi au titre de l'article IV de ses statuts, à la mi-2011, le rouble était quelque peu sous-évalué au regard des facteurs fondamentaux à moyen terme (FMI, 2011a).

Malgré les difficultés soulevées par l'estimation du taux de change d'équilibre, certains éléments portent à croire qu'une phase prolongée d'appréciation réelle de la monnaie peut avoir un effet négatif durable sur les secteurs exposés à la concurrence internationale, et que celui-ci peut persister même en cas de renversement de tendance (Krugman et Baldwin, 1987 ; Blanchard *et al.*, 2010). Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la plupart des pays exportateurs de produits de base qui ciblent l'inflation (ainsi que d'autres économies de marché émergentes faisant de même) aient apparemment choisi de suivre une « stratégie mixte », qui consiste à fixer les taux directeurs en tenant compte à la fois de l'inflation et du taux de change réel. De fait, cette stratégie est sans doute théoriquement préférable pour les exportateurs de produits de base dont le taux de change réel subit des chocs importants susceptibles d'affecter la production potentielle (Aizenman *et al.*, 2008). La BCR pourrait envisager de suivre cette voie, mais cela exigera une compréhension approfondie des effets de ses taux directeurs

sur le taux de change<sup>7</sup>. Jusqu'à présent, elle a surtout recouru à des interventions partiellement stérilisées sur le marché des changes pour contrecarrer les pressions exercées sur le taux de change. Cette méthode peut contribuer à atténuer les variations à court terme du change, tout en permettant d'affecter le taux directeur à la réalisation d'objectifs internes (Blanchard *et al.*, 2010). La Russie n'a aucune raison évidente d'accumuler des réserves supplémentaires pour des motifs d'autoassurance, et les coûts de stérilisation supportés par la BCR doivent être mis en balance avec ceux d'une surévaluation. En tout état de cause, les interventions sur le marché des changes ne devraient avoir lieu que si elles sont compatibles avec l'objectif premier de stabilité des prix.

### **Faire face aux flux de capitaux importants et volatils**

Le dilemme lié au taux de change est encore plus aigu si la tendance à l'appréciation de la monnaie découle de volumineuses entrées de capitaux liées à des facteurs psychologiques. Une appréciation de cette nature, à la différence de celle provoquée par une amélioration des termes de l'échange, ne reflète pas une modification fondamentale des prix relatifs et représente donc un écart par rapport aux paramètres fondamentaux. Outre l'éventualité d'une appréciation excessive du change, les mouvements de capitaux importants et instables engendrent d'autres risques macroéconomiques, comme la transmission internationale rapide des chocs, la surchauffe ainsi que l'alternance cyclique de phases de forte hausse et d'effondrement du crédit et des prix d'actifs (OCDE, 2011a). Dans les économies de marché émergentes en général, et dans les pays exportateurs de produits de base en particulier, les flux de capitaux sont souvent procycliques (Frankel, 2011) et amplifient donc les effets des périodes d'envolée des cours des produits de base. Comme indiqué précédemment, la Russie en a fait l'expérience pendant le dernier cycle de prix de ces produits.

Pour diverses raisons, la toute dernière hausse des prix des produits de base ne s'est pas accompagnée de fortes entrées nettes de capitaux en Russie. En fait, le pays a enregistré des sorties nettes sur l'année 2010 dans son ensemble et jusqu'à présent en 2011 (graphique 4.6 et tableau 4.2), malgré une vive augmentation des cours du pétrole, en particulier cette année. Cela tient surtout à la décision prise par des entreprises et des banques russes, effrayées par l'expérience de la crise mondiale, d'améliorer leur position extérieure nette. En outre, les flux nets d'IDE sont devenus négatifs en 2009, du fait de l'augmentation des investissements directs russes à l'étranger. L'expérience récente de la Russie contraste avec celle des autres pays émergents. Beaucoup d'entre eux ont connu des entrées volumineuses (tableau 4.2), qui ont été dans certains cas supérieures aux niveaux d'avant la crise.

Il est bien possible que les efforts déployés par la BCR pour dissiper l'impression que la spéculation sur le taux de change constituait un pari sans risque aient été efficaces et que, malgré un différentiel de taux d'intérêt élevé, le risque de change dissuade nombre d'agents économiques d'emprunter à l'étranger. La poursuite indéfinie de la hausse des prix des produits de base n'est peut-être plus considérée comme allant de soi, ce qui modifie la perception du risque de change. En outre, la BCR a pris plusieurs mesures prudentielles visant à décourager les emprunts à l'étranger, telles que le relèvement des coefficients de réserves obligatoires applicables aux engagements vis-à-vis de non-résidents (sauf les personnes physiques), en vigueur depuis février 2011. Cela a pu avoir un effet à la marge. Enfin, il est possible que la faiblesse des flux nets de capitaux privés observée malgré le niveau élevé des cours du pétrole s'explique par l'incertitude liée aux

Tableau 4.2. Flux de capitaux

	2007	2008	2009	2010	S1 2011
<i>Milliards USD</i>					
Flux nets d'IDE	9 157	19 408	-7 165	-9 630	-9 919
Flux d'IDE entrant en Russie	55 073	75 002	36 500	42 846	23 432
Flux d'IDE sortant de Russie	-45 916	-55 594	-43 665	-52 476	-33 351
Flux nets au titre des investissements de portefeuille et des produits financiers dérivés	5 885	-36 807	-5 424	-3 502	1 442
Engagements	13 115	-38 081	-4 939	-8 872	-1 060
Avoirs	-7 230	1 274	-485	5 370	2 502
Autres flux nets	79 689	-114 276	-19 044	-12 823	-17 861
Engagements	139 751	63 239	-25 185	10 011	18 541
Avoirs	-60 062	-177 515	6 141	-23 834	-36 402
Flux nets totaux	94 731	-131 675	-31 633	-25 955	-26 338
<i>% du PIB</i>					
Flux nets d'IDE	0.7	1.2	-0.6	-0.7	-1.2
Flux d'IDE entrant en Russie	4.2	4.5	3.0	2.9	2.8
Flux d'IDE sortant de Russie	-3.5	-3.3	-3.6	-3.5	-4.0
Flux nets au titre des investissements de portefeuille et des produits financiers dérivés	0.5	-2.2	-0.4	-0.2	0.2
Engagements	1.0	-2.3	-0.4	-0.6	-0.1
Avoirs	-0.6	0.1	0.0	0.4	0.3
Autres flux nets	6.1	-6.9	-1.6	-0.9	-2.1
Engagements	10.8	3.8	-2.1	0.7	2.2
Avoirs	-4.6	-10.7	0.5	-1.5	-4.3
Flux nets totaux	7.3	-7.9	-2.6	-1.8	-3.1
<i>Flux nets totaux pour certaines économies de marché émergentes</i>					
<i>% du PIB</i>					
Brésil	6.5	1.7	4.4	4.7	5.7
Mexique	2.1	2.5	2.6	3.4	4.0
Afrique du Sud	7.6	4.2	4.7	3.0	3.4
Turquie	7.5	4.7	1.6	7.9	12.1

Source : Fonds monétaire international (FMI), Base de données des Statistiques financières internationales ; et banques centrales de l'Afrique du Sud, du Brésil, du Mexique, de la Russie, et de la Turquie.

élections législatives de décembre-2011, au scrutin présidentiel de mars-2012, ainsi qu'à la composition et à la direction du nouveau gouvernement mis en place à la suite de l'élection du chef de l'État.

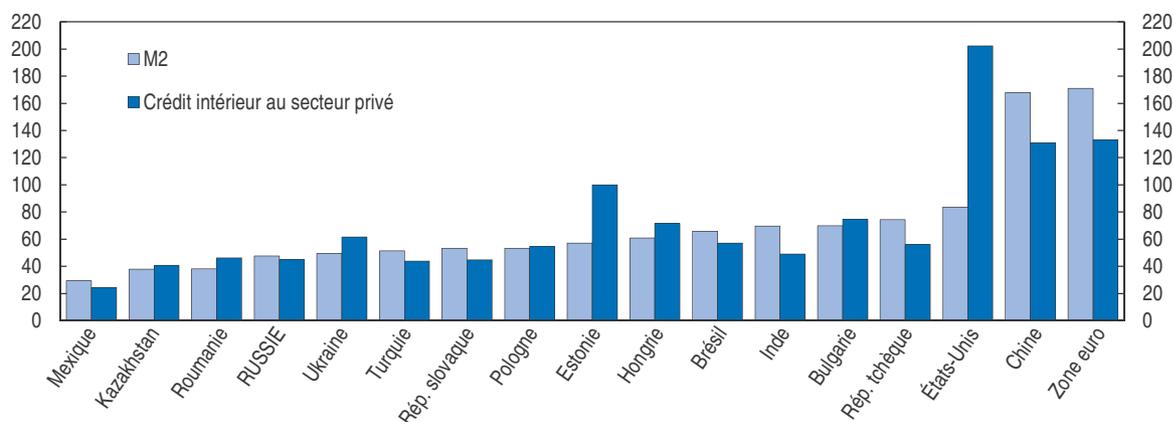
Néanmoins, dans la mesure où le très bas niveau des taux d'intérêt devrait perdurer dans les pays avancés, on pourrait assister à une modification de l'équilibre risque-rendement susceptible de se traduire par de nouvelles entrées importantes de capitaux en Russie, surtout en cas d'amélioration du climat des affaires. À l'échelle mondiale, il est de plus en plus admis que les entrées de capitaux, malgré leurs nombreux avantages, peuvent présenter de sérieux risques pour les pays émergents, justifiant une réaction mesurée à ce phénomène de la part des pouvoirs publics. Bien que la nature de la réaction optimale reste sujette à débat, il est communément admis que la première ligne de défense devrait consister à laisser la monnaie s'apprécier (à condition qu'elle ne soit pas surévaluée initialement) et à durcir l'orientation de la politique budgétaire (FMI, 2011c). On considère généralement les interventions stérilisées comme moins souhaitables. Le recours aux taux directeurs est la réaction la plus controversée, pour des raisons déjà mentionnées, si l'appréciation est causée par une amélioration des termes de l'échange.

Des mesures macro et microprudentielles visant à limiter une prise de risques excessive peuvent compléter utilement la politique macroéconomique. Les autorités ont évoqué la possibilité d'instaurer une surveillance des emprunts à l'étranger des entreprises publiques, mais on ignore quelles dispositions pourraient être éventuellement prises pour limiter ces emprunts. On pourrait aussi envisager de freiner temporairement les entrées de capitaux à court terme à l'aide d'instruments de marché, de préférence dans un cadre international de surveillance multilatérale, tel que celui offert par le *Code de la libération des mouvements de capitaux* élaboré par l'OCDE (OCDE, 2011b). Les autorités russes ont réaffirmé à plusieurs reprises l'engagement de leur pays en faveur de la libre circulation des capitaux, et le rétablissement de restrictions aux flux financiers transnationaux ne semble pas faire partie des questions débattues actuellement en matière de politique économique.

À plus long terme, les politiques structurelles peuvent contribuer de manière significative à permettre à la Russie de tirer parti des flux de capitaux, tout en réduisant leurs inconvénients. Les réformes visant à favoriser l'expansion des circuits financiers revêtent à cet égard une importance toute particulière. Bien que le degré de monétisation ait augmenté en Russie, il reste faible en comparaison avec d'autres pays (graphique 4.13). Les marchés de capitaux se sont développés rapidement en Russie, mais ils restent à la traîne de ceux des économies de l'OCDE ainsi que de certains pays émergents en ce qui concerne divers produits et en termes de financement des investissements. Cela limite la capacité de l'économie russe à absorber de fortes entrées de capitaux et à les affecter aux emplois les plus productifs. Des réformes des marchés de produits propices à la concurrence, importantes en elles-mêmes (chapitre 2), pourraient aussi concourir à la réalisation des objectifs poursuivis en matière de flux de capitaux. Il est vrai qu'une réglementation moins restrictive des marchés de produits peut entraîner une augmentation des entrées de capitaux, mais certains éléments tendent à indiquer qu'elle va de pair avec une composition plus stable de ces flux, caractérisée par davantage d'IDE et moins de dettes (Furceri *et al.*, 2011).

Graphique 4.13. **Degré de monétisation**

En % du PIB, 2010 ou dernière année connue<sup>1</sup>



1. 2008 pour la République slovaque.

Source : Banque mondiale, Base de données en ligne des Indicateurs du développement dans le monde.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932540068>

#### Encadré 4.2. **Recommandations en matière de politique monétaire**

##### **Accélérer les préparatifs du ciblage de l'inflation**

Les interventions sur le marché des changes ne devraient avoir lieu que si elles sont compatibles avec l'objectif premier de stabilité des prix.

Désigner un (ou deux) taux directeur(s) comme principal (ou principaux) instrument(s) de la politique monétaire.

Envisager la création d'un Conseil de politique monétaire ayant pour mission de fixer les taux directeurs.

##### **Améliorer la transparence de la politique monétaire**

Indiquer clairement que la stabilité des prix est le principal objectif de la politique monétaire en modifiant la loi sur la Banque centrale. Les délais dans lesquels cet objectif doit être atteint devraient également être spécifiés.

Organiser des conférences de presse à la suite des réunions consacrées à la détermination de la politique monétaire, et publier le procès-verbal de ces réunions et/ou les résultats des votes.

Parallèlement à l'adoption programmée d'un système de ciblage de l'inflation, publier les prévisions de la Banque centrale concernant l'inflation et la production, ainsi que les hypothèses sous-jacentes, pour la période de réalisation de l'objectif d'inflation.

Publier régulièrement des informations sur les anticipations d'inflation. Envisager de mettre en place un marché d'obligations indexées sur l'inflation.

##### **Mettre en place un cadre permettant de parer à l'éventualité d'entrées massives de capitaux**

En cas d'entrées massives de capitaux à court terme exerçant des pressions excessives à la hausse sur le rouble, différentes initiatives devraient être envisagées, notamment un resserrement budgétaire, des mesures macro et microprudentielles, des interventions stérilisées et un freinage temporaire de ces entrées à l'aide d'instruments de marché. Des réformes structurelles visant à favoriser l'expansion des circuits financiers renforceraient la capacité de la Russie à absorber des entrées de capitaux importantes, et à les affecter aux emplois les plus productifs ; par ailleurs, des réformes des marchés de produits propices à la concurrence peuvent modifier la composition des entrées de capitaux en faveur de l'investissement direct étranger (IDE), qui est moins instable que d'autres formes de flux financiers entrants.

#### **Notes**

1. Le gouvernement russe a établi un calendrier de hausse graduelle des prix réglementés, notamment pour les tarifs du gaz et de l'électricité acquittés par les ménages et pour d'autres services d'utilité publique, qui implique des ajustements annuels supérieurs au taux d'inflation prévu. Ainsi, les tarifs du gaz appliqués aux ménages ont augmenté de 24 % en 2009 et de 17 % en 2010.
2. Apartir de 2005, la BCR a ciblé le taux de change du rouble par rapport à un panier constitué du dollar des États-Unis et de l'euro. La pondération de l'euro a été relevée progressivement de 10 % à 45 %. En 2006-07, la BCR a laissé le rouble s'apprécier progressivement par rapport à ce panier, mais le taux de change effectif nominal s'est légèrement déprécié sous l'effet de l'évolution des taux de change bilatéraux avec d'autres partenaires commerciaux, dont les pays de la Communauté des États indépendants (CEI).
3. Cité dans Minegishi et Cournède (2009).

4. L'ambiguïté qui prévaut concernant la Russie tient en partie au fait que ce pays n'a jamais connu un taux d'inflation annuel qu'une banque centrale pourrait raisonnablement retenir comme objectif de manière permanente. C'est pourquoi les chiffres d'inflation de la BCR relatifs aux trois années à venir s'inscrivent toujours sur une trajectoire descendante aboutissant à un tel rythme d'inflation. Les autres pays ont généralement des objectifs fixes (qu'il s'agisse d'un taux précis ou d'une fourchette), de sorte que les prévisions peuvent être différenciées et comparées avec ces objectifs.
5. Voir, par exemple, Mishkin (2000).
6. Les auteurs soutiennent aussi que la méthode de calcul du taux de change réel employée par la BCR conduit à sous-estimer l'appréciation réelle ayant eu lieu avant la crise.
7. La réaction optimale dépendrait de la nature du choc subi par le taux de change. Les tentatives faites par la BCR pour freiner la dépréciation du rouble pendant la crise en relevant les taux d'intérêt n'ont pas vraiment été couronnées de succès.

### Bibliographie

- Arnone, M. et al. (2007), « Central Bank Autonomy: Lessons from Global Trends », *Documents de travail du FMI*, n° 07/88, FMI, Washington, DC.
- Aizenman, J., M. Hutchison et I. Noy (2008), « Inflation Targeting and Real Exchange Rates in Emerging Markets », *NBER Working Papers*, n° 14561, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, décembre.
- BCR (Banque centrale de Russie) (2011), *Annual Report*, BCR, Moscou.
- Beck, R. et G. Barnard (2009), « Towards a Flexible Exchange Rate Policy in Russia », *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 744, OCDE, Paris.
- BCR (2011), *Annual 2010 Report*, BCR, Moscou.
- Blanchard, O., G. Dell'Ariccia et P. Mauro (2010), « Rethinking Macroeconomic Policy », *IMF staff position note*, SPN/10/03, FMI, Washington, DC.
- Dincer, N. et B. Eichengreen (2009), « Central Bank Transparency: Causes, Consequences and Updates », *NBER Working Papers*, n° 1479, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Drobyshevskiy, S. et al., (2010), « Моделирование спроса на деньги в российской экономике в 1999-2008 » (Modélisation de la demande de monnaie dans l'économie russe de 1998 à 2008), *Scientific papers*, n° 136P, Institut pour les économies en transition (*Научные труды No. 136P*), *Ин-т экономики переходного периода*, Moscou.
- Eijffinger, S. et P. Geraats (2006), « How Transparent are Central Banks? », *European Journal of Political Economy*, 22(1), pp. 1-21.
- Fonds monétaire international (2011a), *Russian Federation: 2011 Article IV Consultation – Staff Report*, FMI, Washington, DC, septembre.
- Fonds monétaire international (2011b), *Russian Federation: Selected Issues Papers*, FMI, Washington, DC, septembre.
- Fonds monétaire international (2011c), *Recent Experiences in Managing Capital Flows – Cross-Cutting Themes and Possible Policy Framework*, FMI, Washington, DC.
- Fonds monétaire international (2011d), *Russian Federation: Financial System Stability Assessment*, FMI, Washington, DC, septembre.
- Ferguson, R.W. Jr. (2001), « Transparency in Central Banking: Rationale and Recent Developments », allocution prononcée devant le *National Economists Club* et la *Society of Government Economists*, avril.
- Frankel, J., « Monetary Policy in Emerging Markets: A Survey », in Friedman, B. et M. Woodford (éd.), *Handbook of Monetary Economics*, vol. 3a et 3b, North-Holland.
- Furceri, D., S. Guichard et E. Rusticelli (2011), « Medium-term Determinants of International Investment Positions: the Role of Structural Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 863, OCDE, Paris.
- Garcia, J. et A. van Rixtel (2007), « Inflation-Linked Bonds from a Central Bank Perspective », *European Central Bank Occasional Paper Series*, Banque centrale européenne, Francfort-sur-le-Main.
- Geraats, P. (2009), « Trends in Monetary Policy Transparency », *International Finance* 12(2), été 2009, pp. 235-268.

- Ivanova, N. (2007), « Estimation of the Equilibrium Real Exchange Rate in Russia: Trade-Balance Approach », *CEFIR/NES Working Papers*, n° 102, mai.
- Krugman, P. et R. Baldwin (1987), « The Persistence of the US Trade Deficit », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1.
- Minegishi, M. et B. Cournède (2009), « The Role of Transparency in the Conduct of Monetary Policy », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 724, OCDE, Paris.
- Mishkin, F.S. (2000), « Inflation Targeting in Emerging-Market Countries », *American Economic Review*, vol. 90(2), pp. 105-109, American Economic Association, mai.
- OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie 2006*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie 2009*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 89, OCDE, Paris, mai.
- OCDE (2011b), *Code de la libération des mouvements de capitaux*, OCDE, Paris.
- Svensson, L. (2011), « Inflation Targeting », in Friedman, B. et M. Woodford (éd.), *Handbook of Monetary Economics*, vol. 3a et 3b, North-Holland.
- Trunin, P., D. Knyazev et A. Satdarov (2010a), « Анализ независимости центральных банков РФ, стран СНГ и Восточной Европы » (Analyse de l'indépendance des banques centrales de la Fédération de Russie, de la CEI et des pays d'Europe de l'Est), Institut pour les Économies en transition, Moscou, *Научные труды, Ин-т экономики переходного периода*, n° 133P.
- Trunin, P., D. Knyazev et E. Kudyukina (2010b), « Анализ факторов динамики обменного курса рубля » (Analyse de la dynamique du taux de change du rouble), Institut Gaidar (*Институт Гайдара*), Moscou.
- Ulyukaev, A. et M. Kulikov (2009), « Воздействие мировых товарных цен на глобальную и российскую инфляцию » (L'impact des prix mondiaux des produits de base sur l'inflation mondiale et russe), *Money and Credit*, n° 4/2009, Moscou.
- Yudaeva, K. (2010), « О валютной политике » (La politique de change), *Voprosy Ekonomiki*, n° 1, janvier.



## Chapitre 5

# Augmenter l'efficacité énergétique afin que la croissance soit plus verte

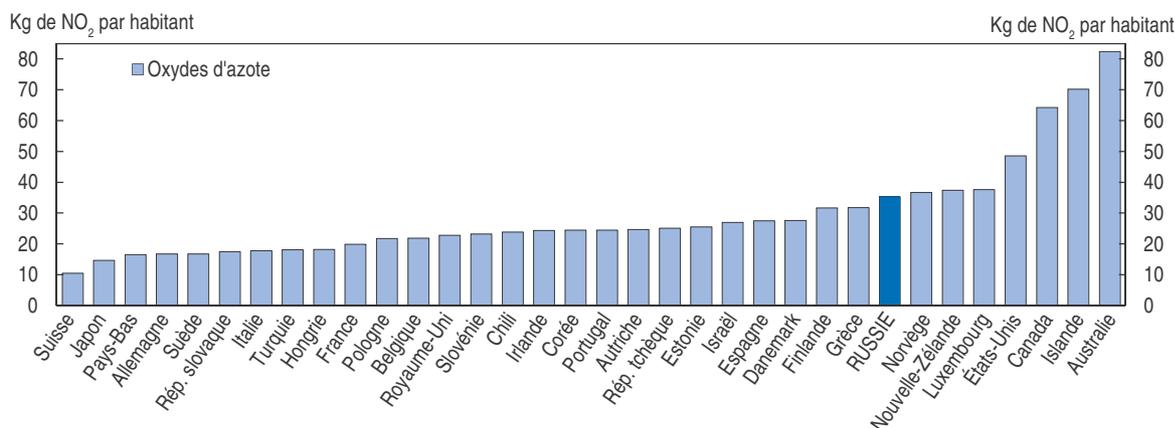
Même si la consommation d'énergie a nettement baissé en termes absolus depuis l'époque soviétique, l'économie russe reste l'une des plus énergivores au monde. Du fait d'un degré élevé d'intensité énergétique et d'une consommation d'énergie à forte intensité en carbone, la part de la Russie dans les émissions mondiales de CO<sub>2</sub> est disproportionnée : alors qu'elle arrive au sixième rang mondial des pays classés en fonction de la taille de leur économie mesurée à parité de pouvoir d'achat (PPA), la Russie est le quatrième émetteur de gaz à effet de serre au monde. De plus, cette faible efficacité énergétique contribue à la médiocrité de la qualité de l'air, et le taux de mortalité précoce imputable à la pollution atmosphérique qui caractérise la Russie est un des plus élevés au monde. Les possibilités d'investir de manière rentable dans l'efficacité énergétique sont considérables et, de fait, nombre de projets ont déjà été lancés, mais diverses contraintes et défaillances du marché font que cette évolution n'est pas suffisamment rapide. Pour cette raison, l'amélioration de l'efficacité énergétique devrait faire partie des priorités essentielles des pouvoirs publics en Russie. Des objectifs ambitieux de gains d'efficacité énergétique ont certes été fixés, mais, jusqu'à présent, les mesures correspondantes ne semblent pas suffisantes pour assurer leur réalisation. L'impératif le plus évident est de mettre fin aux interventions de l'État qui se traduisent par des prix inférieurs à ceux du marché, et de mettre en place de nouveaux instruments d'action afin de s'assurer que les externalités négatives des combustibles fossiles soient intégrées dans les prix. Il conviendrait également d'accélérer l'installation de compteurs d'énergie, et il est possible d'affiner la structure des tarifs afin que les prix facturés aux consommateurs correspondent mieux aux coûts marginaux. Diverses autres mesures pourraient être de mise, mais elles devraient faire l'objet d'une analyse coûts-avantages approfondie.

## Pourquoi il faut donner la priorité à l'amélioration de l'efficacité énergétique en Russie

Dans ce pays, il existe une corrélation étroite entre la production et la consommation d'énergie, d'une part, et des indicateurs environnementaux généralement médiocres, d'autre part. La Russie enregistre des niveaux de pollution relativement élevés, qui découlent en grande partie des politiques économiques appliquées à l'époque soviétique. L'accent mis pendant des décennies sur l'industrie lourde en tant que moyen de développement s'est traduit par une structure économique déséquilibrée et des atteintes importantes à l'environnement. D'après Iablokov (2007), dans les zones d'habitation, 11 % des terres sont contaminées par des métaux dangereux, avec un pourcentage beaucoup plus élevé dans certaines régions, tandis que dans 30 % des échantillons prélevés dans les eaux de surface destinées à la consommation humaine, les niveaux de polluants sont supérieurs aux teneurs admissibles. Pour ce qui est de la pollution atmosphérique, même si des comparaisons internationales effectuées à partir des indicateurs disponibles de qualité de l'air ne font pas apparaître de problèmes catastrophiques (graphique 5.1), la concentration de substances nocives dans l'atmosphère est supérieure au maximum admissible dans 185 villes et centres industriels dans lesquels vivent plus de 60 millions de personnes (Banque eurasiatique de développement, 2009). La circulation automobile, qui ne constituait pas un problème important à l'époque soviétique, est aujourd'hui la principale source de pollution atmosphérique dans les grandes villes, même si, pour certains des sites les plus pollués, les sources fixes industrielles restent le facteur plus important. Selon le Blacksmith Institute (2007), cinq des 30 lieux les plus pollués au monde

### Graphique 5.1. Émissions de polluants atmosphériques

Émissions anthropiques d'oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>) par habitant en 2008<sup>1</sup>



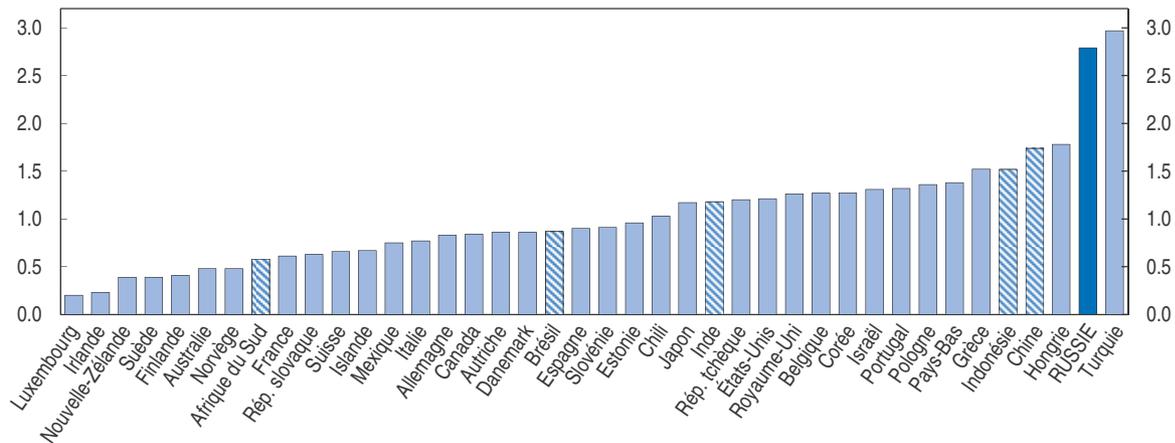
1. 2007 pour la Corée et 2006 pour le Chili.

Source : OCDE, Base de données sur l'Environnement, émissions de polluants atmosphériques.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932540087>

se trouvent en Russie, la pollution atmosphérique d'origine industrielle jouant un rôle déterminant à cet égard dans des villes comme Norilsk ou Magnitogorsk. On estime que la pollution de l'air contribue à hauteur de 17 % au taux de morbidité des enfants et de 10 % à celui des adultes, tandis que le taux de mortalité précoce imputable à ce type de pollution figure parmi les plus élevés du monde (graphique 5.2).

Graphique 5.2. **Charge de morbidité imputable à la pollution atmosphérique extérieure**  
DALY pour 1 000 habitants en 2004<sup>1</sup>



1. Le nombre d'années de vie ajustées sur l'incapacité (DALY) constitue un indicateur synthétique de l'état de santé de la population, élaboré à partir du nombre d'années de vie perdues (AVP) du fait de décès prématurés et du nombre d'années de maladie. Dans le cas de la pollution atmosphérique extérieure, les DALY ne comprennent que les AVP, car on ne dispose pas aujourd'hui d'informations adéquates sur la morbidité liée à ce type de pollution.

Source : Organisation mondiale de la santé (OMS), Base de données de l'Observatoire mondial de la santé.

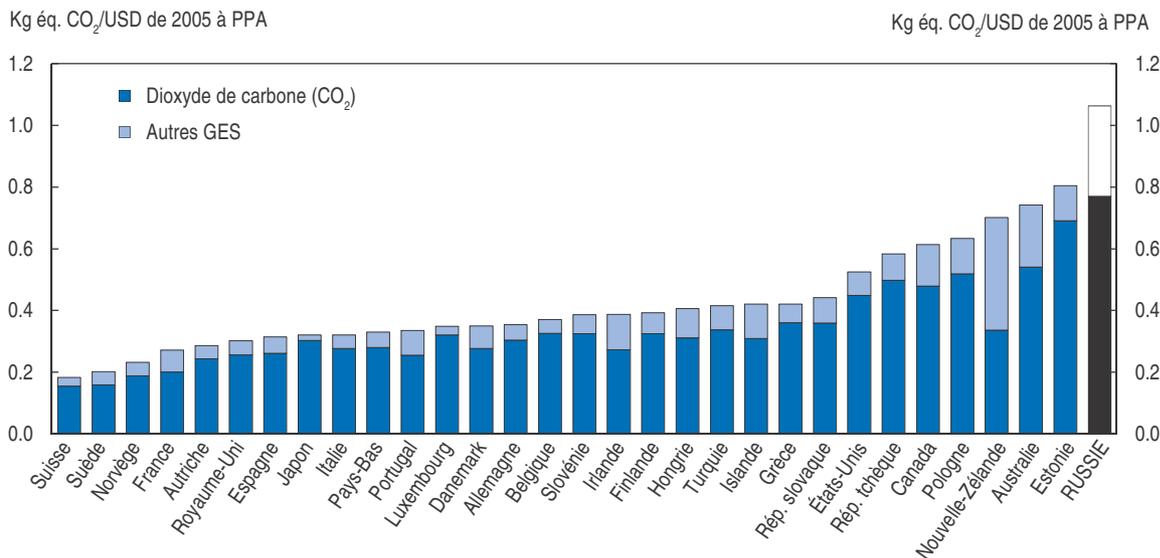
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932540106>

L'intensité en carbone de l'économie russe est également très forte : les émissions de gaz à effet de serre (GES) par unité de produit intérieur brut (PIB) y sont plus élevées que dans aucun pays de l'OCDE (graphique 5.3). En dépit d'un revenu par habitant relativement faible, la Russie se classe au quatrième rang des pays du monde en termes de niveau global d'émissions de GES. Le coût du changement climatique risque fort d'être élevé pour la Russie. Iouri Troutnev, le ministre des Ressources naturelles, a déclaré que les effets du changement climatique pourraient entraîner une baisse du PIB pouvant aller jusqu'à 5 %, tandis que le coût de gestion des phénomènes climatiques extrêmes s'élèvera à environ 60 milliards RUB (soit à peu près 1 % du PIB de 2011) par an. La fonte du pergélisol pourrait notamment endommager les infrastructures dans une grande partie des régions qui produisent du pétrole et du gaz et dans des endroits comme Norilsk (le centre de la production de nickel en Russie) ainsi qu'en Nouvelle-Zemble, où ont été déposés des déchets radioactifs. Elle menace également les réseaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

Le principal déterminant du niveau élevé de la pollution atmosphérique et des émissions de GES est la consommation d'énergie : l'économie russe reste en effet très énergivore (graphique 5.4). Cela laisse à penser qu'une réduction de l'intensité énergétique du pays pourrait être très bénéfique pour l'environnement. Une analyse détaillée des possibilités techniques d'économiser l'énergie, effectuée en comparant la consommation moyenne en Russie dans divers secteurs aux moyennes les plus faibles constatées ailleurs et aux meilleures techniques disponibles, tend à indiquer que les gains d'efficacité

### Graphique 5.3. Émissions de gaz à effet de serre (GES)

Par unité de PIB, en 2008



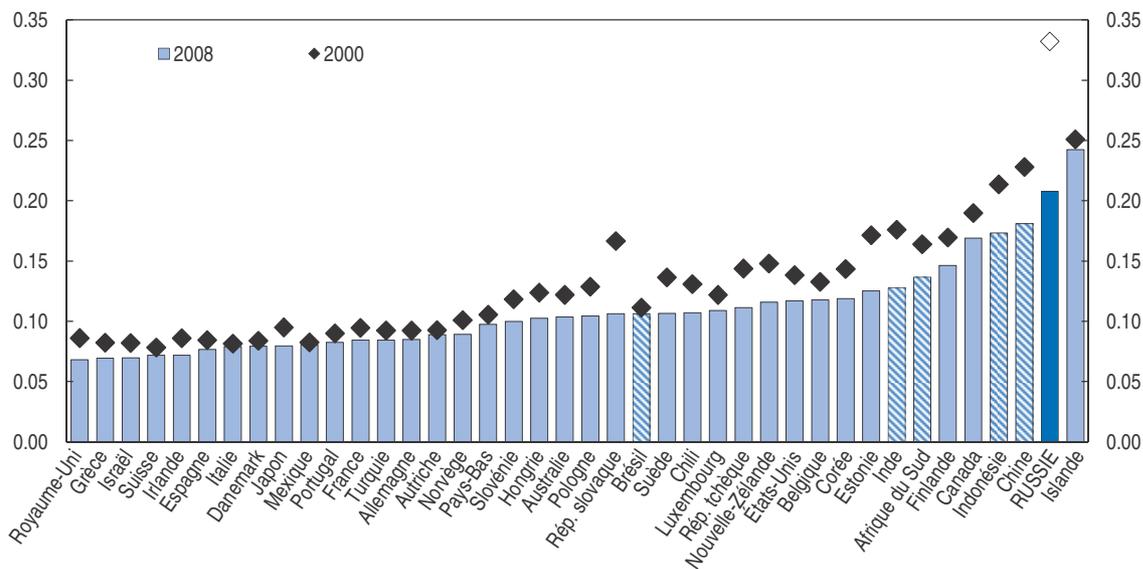
Note : Les données relatives aux émissions de GES ne comprennent pas les émissions et absorptions liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie (UTCATF).

Source : Calculs effectués par l'OCDE à partir des sources suivantes : Secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), Base de données sur les Inventaires de gaz à effet de serre ; Agence internationale de l'énergie (AIE), Base de données ; et Banque mondiale, Base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932540125>

### Graphique 5.4. Consommation totale d'énergie par unité de PIB

Tonnes d'équivalent pétrole (tep) par millier USD de PIB, aux prix de 2005, à parité de pouvoir d'achat (PPA)



Source : Agence internationale de l'énergie (AIE), Base de données sur les Statistiques énergétiques mondiales, et Banque mondiale, Base de données des Indicateurs du développement dans le monde.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932540144>

énergétique envisageables représentent environ 45 % de la consommation d'énergie primaire (Bashmakov, 2011). Autrement dit, pour une production donnée, les économies d'énergie techniquement réalisables en Russie sont similaires à la consommation

d'énergie primaire de la France ou du Royaume-Uni. Cette évaluation ne tient pas compte des coûts liés à l'obtention des gains d'efficacité énergétique. Un argument particulièrement convaincant milite en faveur de l'érection de l'efficacité énergétique en priorité : aux cours actuels de l'énergie, la valeur actualisée nette en termes monétaires de la plupart des projets d'économies d'énergie est positive. D'après les estimations du Centre pour l'efficacité énergétique (GENEf), sur les 294 Mtep susceptibles d'être économisés grâce à aux possibilités techniques d'amélioration de l'efficacité énergétique, quelque 200 Mtep pouvaient l'être de manière rentable aux cours de l'énergie de 2010.

L'apparente abondance de projets rentables qui permettraient d'améliorer l'efficacité énergétique en Russie pose la question de la mesure dans laquelle l'intervention des pouvoirs publics est nécessaire. Si le gaspillage est si colossal et si les gains financiers que l'on peut espérer tirer de sa réduction sont si importants, d'après la théorie économique classique, les changements nécessaires devraient se produire spontanément. De fait, des améliorations ont déjà eu lieu et continuent à se produire même sans intervention des pouvoirs publics, car le secteur privé réalise des investissements rentables dans le domaine de l'efficacité énergétique. Néanmoins, dans la mesure où le marché connaît des défaillances, ces changements risquent d'être excessivement lents et d'une ampleur inférieure au niveau socialement optimal. S'agissant de la consommation d'énergie, de nombreuses défaillances possibles du marché entrent en jeu, et certaines d'entre elles sont susceptibles d'être particulièrement prononcées en Russie. Les informations disponibles sont lacunaires : les ménages, les entreprises et les pouvoirs publics ne sont pas pleinement conscients des avantages qu'ils peuvent obtenir en investissant dans l'efficacité énergétique. Même lorsque les informations existent, les taux social et privé d'actualisation peuvent être différents (pour des raisons diverses comme la mutualisation des risques ou la non-additivité des utilités individuelles) ou bien les agents économiques peuvent être sujet à une persistance des habitudes ou à d'autres formes de rationalité incomplète. Plusieurs imperfections des marchés financiers peuvent apparaître, comme une privation d'accès au crédit pour certains emprunteurs potentiels, soit parce qu'ils ne peuvent pas fournir de garantie, soit parce que les bailleurs de fonds ne sont pas sûrs de pouvoir obtenir l'exécution des contrats signés. De plus, les prêteurs peuvent être incapables de gérer des financements de projets axés sur l'efficacité énergétique, notamment parce qu'ils ne disposent pas de la formation nécessaires pour évaluer ce type de prêt. Les décisions liées aux infrastructures peuvent entraîner des effets de verrouillage, suivant lesquels des technologies énergivores sont conservées parce que le coût de leur remplacement par des technologies à haut rendement énergétique est plus élevé que l'avantage escompté de cette substitution. Par ailleurs, des externalités peuvent entraîner un écart entre les prix du marché et les avantages retirés par la collectivité. En outre, indépendamment des défaillances du marché identifiables, l'existence de rentes, résultant de l'extraction des ressources naturelles et/ou de la faiblesse de la concurrence, peut permettre à certaines entreprises de survivre tout en gaspillant de l'énergie. Une intervention des pouvoirs publics peut se justifier s'il existe un risque mineur que se produise un évènement catastrophique, dû par exemple au changement climatique. Compte tenu des externalités positives découlant d'une réduction de la consommation d'énergie, dont la contribution aux efforts mondiaux d'atténuation du changement climatique, et des économies pécuniaires potentielles, on peut penser que cette réduction devrait être une priorité essentielle de l'action publique en Russie.

Il existe un lien étroit entre l'efficacité énergétique et les aspirations de la Russie à moderniser son économie. Cette efficacité étant faible, les produits exportables russes doivent s'appuyer sur d'autres avantages de coût, comme des bas salaires, pour être compétitifs ou bénéficier de prix de l'énergie subventionnés, lesquels favorisent la surconsommation et contribuent à la dégradation de l'environnement. Il est donc indispensable de réaliser des gains d'efficacité énergétique si l'on veut améliorer durablement les niveaux de vie. Pour que l'énergie soit utilisée rationnellement, il faut faire évoluer les technologies, les politiques publiques et les comportements. Compte tenu de l'ampleur des investissements requis pour améliorer sensiblement l'efficacité énergétique en Russie, les perspectives de production et d'emploi dans plusieurs secteurs d'activité concernés ne sont pas négligeables. Parmi ces activités, on peut citer la construction de bâtiments économes en énergie et la fabrication de chaudières, de radiateurs, de moteurs, d'équipements, de matériel d'éclairage, de compteurs, de canalisations et de matériaux isolants qui soient performants du point de vue énergétique, ainsi que l'exploitation des énergies renouvelables. On a également grand besoin de services comme les audits énergétiques ou le conseil en efficacité énergétique, ainsi que de formation dans ces domaines.

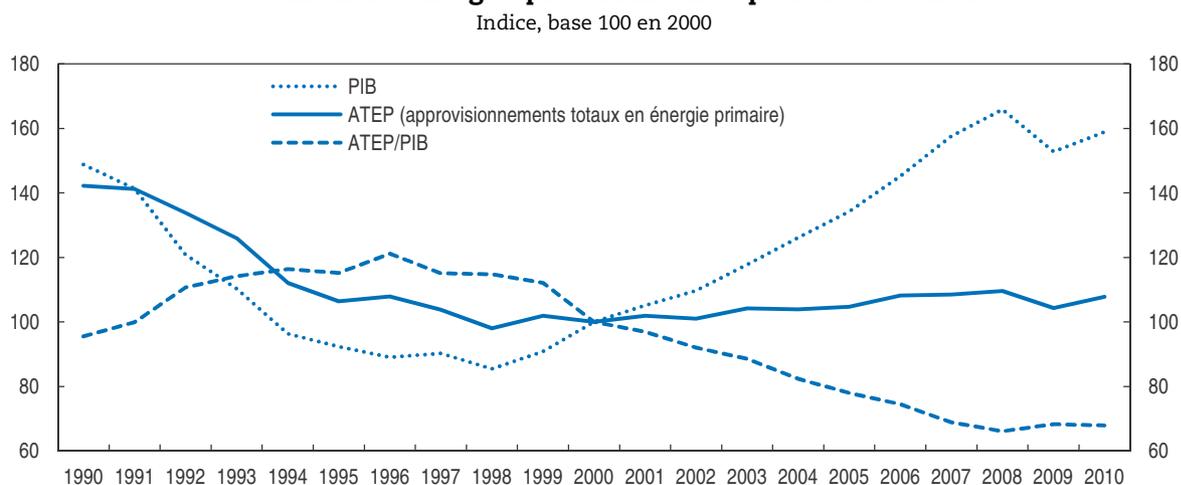
L'enjeu des gains d'efficacité énergétique est également lié à la nécessité d'améliorer le climat des affaires, abordée au chapitre 2. Les prix élevés des équipements permettant de suivre la consommation d'énergie et d'améliorer l'efficacité énergétique s'expliquent en effet en partie par l'insuffisance des pressions concurrentielles en Russie et par les surcoûts découlant de la corruption. Ainsi, d'après les estimations de Mosgorexpertiza, le coût des compteurs est trois fois plus élevé qu'il ne devrait être, en partie du fait de la corruption (Livchak et Zabegin, 2011). De plus, la faiblesse de l'État de droit constitue un frein à l'investissement, surtout lorsque le temps de retour sur investissement est long. Il est donc possible que certains projets rentables qui visent à améliorer l'efficacité énergétique ne soient pas lancés parce que le climat de l'investissement n'est pas optimal.

Les investissements dans l'efficacité énergétique présentent de grandes similitudes avec ceux qui concernent la production d'énergie et, dans un pays producteur de pétrole, de gaz et de charbon comme la Russie, ils peuvent s'apparenter à l'exploration et à l'exploitation de nouveaux gisements d'hydrocarbures. Une baisse de la consommation intérieure d'un million de tonnes d'équivalent pétrole signifie en effet qu'un million de tonnes d'équivalent pétrole supplémentaires peuvent être exportées, ce que permettrait également la découverte et l'exploitation d'un million de tonnes de pétrole. Étant donné que les prix du pétrole et du gaz à l'exportation sont supérieurs aux prix intérieurs, le remplacement d'une consommation intérieure par des exportations de la même quantité d'énergie entraîne une augmentation du revenu national en sus de la baisse de coûts dont bénéficie celui qui a économisé de l'énergie. Or, en réalité, quel que soit le montant de l'investissement, les économies d'énergie sont plus avantageuses qu'une production supplémentaire d'énergie, étant donné que la production et la consommation d'énergie s'accompagnent d'externalités négatives pour l'environnement. La production d'énergie renouvelable est assimilable à des économies d'énergie au sens où elle entraîne une réduction des externalités négatives par rapport à la production d'énergie fossile<sup>1</sup>. Toutes choses égales par ailleurs, une amélioration de l'efficacité énergétique des entreprises s'accompagne d'un renforcement de leur compétitivité internationale.

L'intensité énergétique de l'économie russe a, en réalité, considérablement diminué depuis le pic atteint en 1996. Partant d'un niveau extrêmement élevé à la fin de l'époque soviétique, la consommation d'énergie a rapidement baissé pendant l'essentiel de la

décennie 90 en raison de l'effondrement de l'activité économique. Toutefois, la baisse de la consommation d'énergie a été moins spectaculaire que la chute de la production : dans certains secteurs, notamment celui des ménages, la consommation d'énergie est peu sensible à l'activité économique, tandis que certaines utilisations industrielles de l'énergie sont assimilables à des « charges fixes » et sont donc relativement inélastiques par rapport aux variations de la production. En conséquence, l'intensité énergétique de l'économie russe a en fait augmenté durant cette période. Lorsque la croissance économique a repris en 1999, la situation s'est inversée : la consommation d'énergie en valeur absolue a progressivement augmenté, tandis que la consommation d'énergie par unité de PIB enregistrerait une baisse régulière (graphique 5.5). La récession a interrompu ce mouvement fin 2008 et au premier semestre 2009, mais il a repris depuis lors. Les émissions de GES ont suivi la même tendance, de sorte que, même si la Russie a réduit très fortement ses émissions en valeur absolue (graphique 5.6), la baisse de l'intensité en carbone du PIB depuis le début de la transition ne distingue pas la Russie des autres pays, car l'augmentation du PIB sur la période 1990-2009 a été relativement faible.

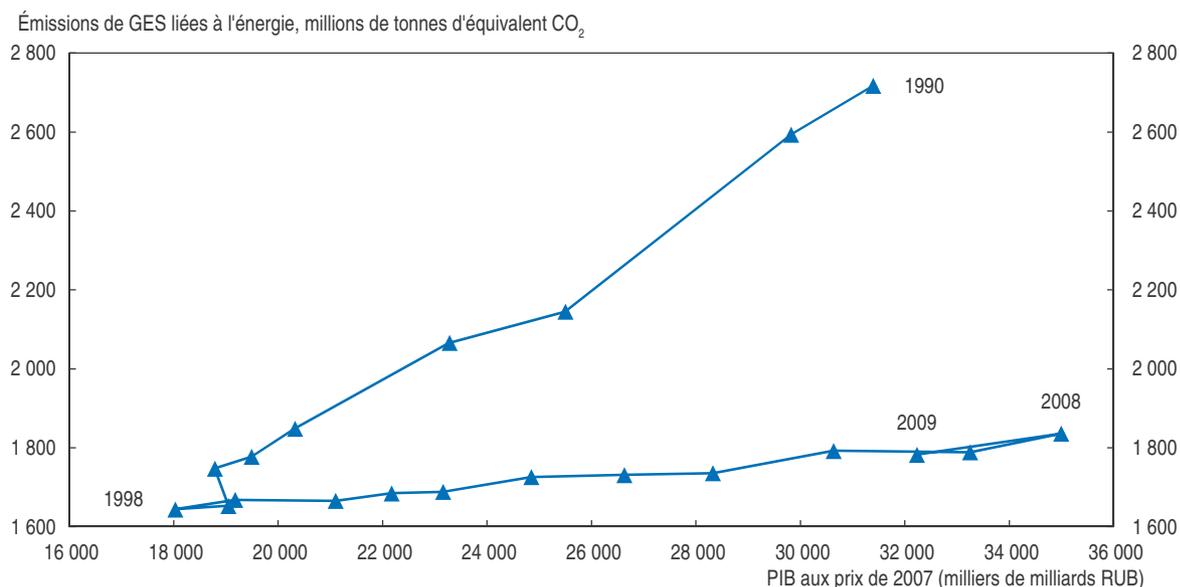
Graphique 5.5. **Évolution du PIB de la Russie, de la consommation d'énergie primaire et de l'intensité énergétique du PIB sur la période 1990-2010**



Source : Centre pour l'efficacité énergétique (CENEf). La consommation d'énergie primaire a été calculée par le CENEf à partir de bilans énergétiques établis en suivant la méthodologie de l'Agence internationale de l'énergie (AIE). Les chiffres relatifs à la consommation d'énergie de 2010 sont provisoires.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932540163>

Une décomposition de la consommation d'énergie primaire entre 2000 et 2009 permet de distinguer le rôle joué par différents secteurs et facteurs. Sur la base d'une division de l'économie en 15 secteurs, le transport est le principal responsable de l'augmentation de la consommation d'énergie, puisqu'il représente 54 % de la consommation supplémentaire sur la période 2000-09. La production d'électricité est le deuxième secteur le plus important, suivie par les utilisations non énergétiques (qui désignent l'emploi de produits énergétiques comme matière première pour la fabrication d'autres biens, comme les matières plastiques) puis par le logement et le secteur commercial. L'industrie a alimenté la croissance de la consommation d'énergie jusqu'en 2008, mais compte tenu de la forte baisse de la production industrielle pendant la crise, sa contribution a été négligeable sur la période 2000-09. La hausse de la consommation d'énergie a été limitée par d'autres

Graphique 5.6. **Évolution des émissions de GES liées à l'énergie et du PIB de la Russie de 1990 à 2009**

Source : Centre pour l'efficacité énergétique (CENEf) d'après le rapport d'inventaire présenté par la Russie au secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932540182>

facteurs : ainsi, les pertes subies lors du transport et de la distribution de l'électricité ainsi que lors de la production de chaleur ont diminué.

À ce niveau d'agrégation sectorielle, les changements structurels et l'intensité énergétique propre à un secteur donné ont tous deux contribué négativement à l'augmentation de la demande énergétique entre 2000 et 2009 – à hauteur de 116.2 millions de tonnes d'équivalent pétrole (Mtep) et de 116.6 Mtep, respectivement – mais la croissance de l'activité a eu un effet inverse légèrement supérieur (+261.2 Mtep). De ce fait, la demande énergétique totale a enregistré une augmentation relativement modeste de 29 Mtep, soit environ 5 %.

Dans le cadre d'une analyse plus détaillée, l'économie russe a été divisée en 44 secteurs au lieu de 15 : 24 sous-secteurs pour l'industrie, 4 pour le transport et 3 pour le secteur du logement, les 12 autres secteurs restant inchangés. À ce niveau d'agrégation, la contribution de l'intensité énergétique à l'augmentation de la demande d'énergie était de -79 Mtep, tandis que la contribution négative des changements structurels au niveau sectoriel était de 154 Mtep. Par conséquent, les mutations structurelles (redéploiements entre les différents secteurs) sont responsables des deux tiers de la diminution de l'intensité énergétique du PIB sur la période 2000-09, tandis que l'évolution intrasectorielle de l'intensité énergétique n'explique qu'un tiers de cette baisse. Cette évolution intrasectorielle correspond pour l'essentiel (environ 64.5 Mtep, soit 82 %) à des modifications techniques – amélioration de l'efficacité énergétique des usines, des équipements, des véhicules et des habitations – mais elle tient également à d'autres facteurs, comme les effets des variations du climat et des prix de l'énergie, les changements relatifs à la part des espaces chauffés dans les habitations et les variations du facteur de charge : étant donné que certaines utilisations de l'énergie (comme l'éclairage ou le chauffage) ne sont pas sensibles aux fluctuations de la production,

l'intensité énergétique a tendance à baisser lorsque le taux d'utilisation des capacités augmente. Les progrès technologiques sont responsables de 10 % de la baisse de l'intensité énergétique du PIB sur la période 2000-09. Il s'agit là d'une diminution similaire à celle qu'ont connue les pays de l'OCDE, ce qui signifie que la Russie n'a effectué aucun rattrapage en matière d'efficacité technique au cours de cette période, en dépit de la forte baisse de l'intensité énergétique du PIB. La réduction de l'intensité énergétique du PIB russe est principalement imputable à d'autres facteurs, surtout aux changements intervenus dans la ventilation sectorielle du PIB et dans la composition de la gamme des produits industriels. Pour l'essentiel, les gains d'efficacité technique réalisés tiennent simplement au remplacement de matériel hors d'usage par des équipements de dernière génération, mais étant donné l'absence d'efforts significatifs de la part de l'administration fédérale spécifiquement destinés à améliorer l'efficacité énergétique au cours de cette période (et avant), il est probable que les avancées ayant eu lieu sont dues en grande partie à l'augmentation des prix de l'énergie. Ainsi, pour l'essentiel, l'amélioration de l'efficacité énergétique s'explique par la hausse des cours internationaux du pétrole et du gaz, et non par l'action des pouvoirs publics, même si l'écart entre les prix intérieurs et internationaux a par ailleurs diminué.

### Les causes de la forte intensité énergétique de la Russie

Le revenu est un des déterminants importants de la consommation d'énergie en Russie, tant par rapport aux autres pays que dans le temps. Toutefois, comme la Russie est un pays à revenu intermédiaire, ce facteur freine en réalité la consommation d'énergie par rapport à la plupart des pays de l'OCDE. Si la Russie parvenait au niveau moyen de revenu par habitant des pays de l'OCDE sans diminution de sa consommation d'énergie par unité de PIB, sa consommation d'énergie par habitant serait plus élevée que celle des États-Unis.

Un des facteurs qui contribue à la hausse de la consommation d'énergie en Russie est la rigueur du climat. Cependant, même si on les compare à celles d'autres pays froids, la consommation d'énergie et les émissions de GES par unité de PIB sont élevées. L'intensité énergétique du PIB de la Russie est supérieure de 180 % à celle de la Norvège, de 100 % à celle de la Finlande, et de 68 % à celle du Canada. Le climat ne permet pas non plus d'expliquer la dégradation de l'efficacité énergétique du pays au fil du temps. Au milieu du XIXe siècle, la Russie était peut-être le pays où l'efficacité énergétique était la plus élevée, en dépit de son climat rigoureux (Putnam, 1953). Le poêle russe installé dans les maisons en bois était, à cette époque, le système énergétique le plus efficace, et une comparaison internationale de l'efficacité énergétique technique moyenne pondérée des systèmes consommateurs d'énergie les plus répandus laisse à penser qu'en 1860, l'efficacité énergétique était trois à quatre fois plus élevée en Russie qu'en Allemagne, aux États-Unis et en France.

La structure sectorielle de l'économie constitue également un facteur important. Les branches d'activité à forte intensité énergétique, comme l'industrie minière ou l'industrie lourde, représentent une part relativement significative du PIB, alors que le poids des services est plus faible (tableau 5.1). Même si la structure sectorielle de l'économie est en partie fonction de facteurs exogènes comme les ressources naturelles dont le pays dispose, elle dépend également pour partie des décisions des pouvoirs publics, notamment de celles qui modifient la structure des prix relatifs dans l'économie. Il est toutefois indéniable que la Russie a hérité de l'époque soviétique une structure économique orientée de manière prédominante vers les activités à forte intensité énergétique. L'intensité

Tableau 5.1. **Valeur ajoutée brute par branche d'activité**  
En pourcentage de la valeur ajoutée totale en 2009

	UE27	Japon	États-Unis	Russie
Agriculture, chasse, sylviculture et pêche	1.7	1.4	0.9	4.7
Activités extractives	0.7	0.1	1.7	8.9
Industrie manufacturière	14.9	17.6	12.3	14.5
<i>dont :</i>				
Produits alimentaires, boissons et tabac	1.9	2.6	1.5	3.0
Textiles et articles en cuir	0.6	0.3	0.2	0.3
Pâtes, papier et articles en papier ; imprimerie et édition	1.2	1.4	1.7	0.6
Cokéfaction, fabrication de produits pétroliers raffinés et de combustibles nucléaires	0.2	1.2	0.9	2.6
Produits chimiques, en caoutchouc et en plastique et autres produits minéraux non métalliques	2.9	2.6	2.2	2.1
Produits métallurgiques de base et ouvrages en métaux	2.1	2.0	1.2	2.2
Équipements électriques et optiques, matériel de transport, machines et équipements n.c.a.	5.5	7.3	4.6	3.5
Activités manufacturières n.c.a.	0.6	0.4	0.7	0.8
Production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau	2.4	3.3	1.9	4.0
Construction	6.3	6.1	3.8	6.2
Services	74.0	71.5	79.4	61.6

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur des données provenant d'Eurostat, de la Base de données pour l'analyse structurelle (STAN) de l'OCDE et du Service fédéral des statistiques d'État (Rosstat).

énergétique du revenu national de l'ex-Union soviétique était pratiquement deux fois plus élevée que celle de l'Europe de l'Ouest (Bashmakov et Beschinsky, 1990), alors que l'écart d'intensité énergétique de l'industrie était encore plus grand, puisque cette intensité était trois fois plus élevée en URSS qu'aux États-Unis (sachant que 45 % de cet écart étaient imputables à la structure des activités).

Une troisième raison de la forte intensité énergétique de l'économie réside dans l'âge et l'inefficience du stock de capital russe. À titre d'exemple, 39 % des centrales à combustibles fossiles du pays avaient plus de 40 ans en 2010, contre 28 % aux États-Unis, 22 % dans l'Union européenne et 12 % au Japon (McKinsey, 2009). Les infrastructures de transport d'électricité sont elles aussi relativement anciennes, de sorte que les pertes en ligne sont environ deux fois plus élevées qu'aux États-Unis. Le fait que l'âge moyen du stock de capital russe soit élevé s'explique pour une bonne part par la grave récession des années 90, laquelle s'est traduite par une très faible utilisation des capacités, ce qui a freiné l'investissement même après le rebond de l'activité à partir de 1999. Jusqu'à une période récente, les capacités disponibles étaient importantes dans de nombreux secteurs. De ce fait, le remplacement des installations et des équipements anciens inefficaces sur le plan énergétique n'est intervenu que lentement. De plus, le stock de capital hérité de l'époque soviétique résultait de décisions auxquelles était étrangère toute logique de marché, ainsi que d'une approche du développement fondée sur une forte intensité d'utilisation des ressources. Même pour l'époque, son efficacité énergétique était relativement faible : d'après les estimations de Bashmakov et Beschinsky (1990), 35 % de l'écart d'intensité énergétique de l'industrie constaté entre la Russie et les États-Unis étaient imputables à l'utilisation de technologies moins performantes.

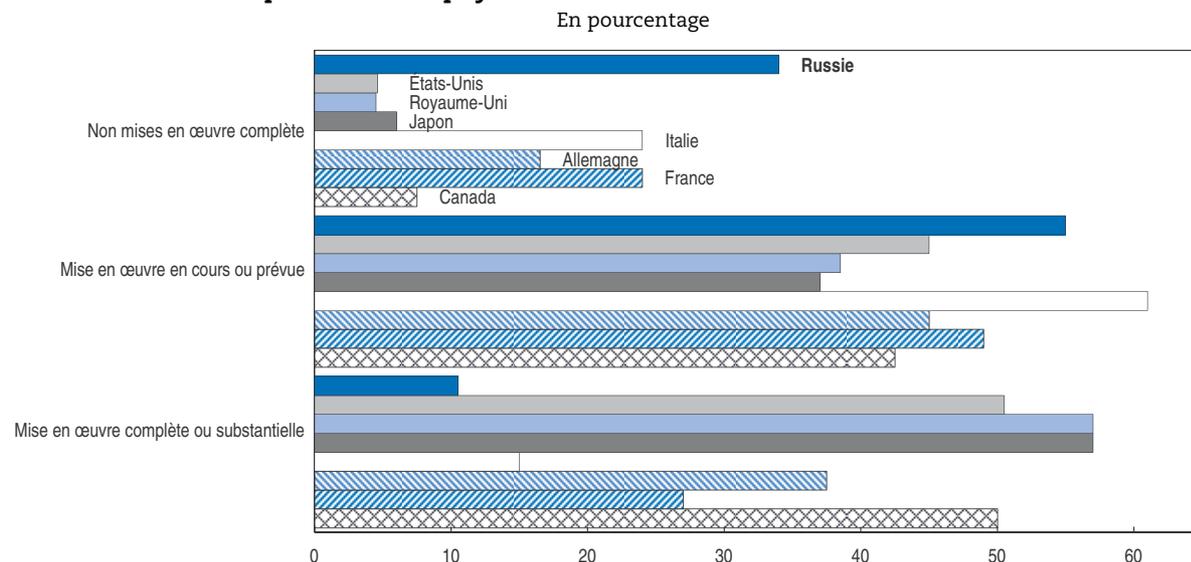
Le secteur de l'énergie lui-même constitue un aspect important de la contribution du stock de capital à l'écart d'intensité énergétique qui sépare la Russie des autres pays. Nous avons déjà évoqué l'importance des pertes en ligne qui se produisent lors du transport de

l'électricité, mais il convient également de souligner que de grandes quantités de gaz associé sont aujourd'hui encore torchées en raison d'un certain nombre de problèmes techniques et économiques qui entravent leur injection dans le réseau de gazoducs – notamment le fait que l'accès des tiers au réseau de gazoducs contrôlé par Gazprom ne soit pas véritablement garanti. On ne dispose pas de chiffres précis concernant le torchage des gaz, mais, selon des estimations de l'Administration nationale des océans et de l'atmosphère (NOOA, *National Oceanic and Atmospheric Administration*) des États-Unis, la Russie a brûlé plus de 40 milliards de mètres cubes de gaz naturel en 2008, soit davantage que n'importe quel autre pays (NOOA, 2009). Ce volume équivaut environ au quart du gaz exporté vers l'Europe de l'Ouest, ce qui représente quelque 12 milliards USD par an (0.8 % du PIB) d'exportations supplémentaires potentielles. On pense que des quantités notables de gaz sont également perdues lors de son transport et de sa distribution, pertes qui tiennent en grande partie au vieillissement et au manque d'entretien des réseaux (AIE, 2006). Les pertes d'énergie qui se produisent au cours de la production et de la distribution du chauffage sont encore plus grandes. Le chauffage urbain concerne près de 70 % des foyers russes et représente environ un tiers de la consommation énergétique totale du pays, alors que nombre des systèmes de chauffage urbain ont dépassé la durée de vie prévue (AIE, 2004). De plus, tant en termes de conception technique que de qualité des chaudières, des canalisations et des isolants, la Russie accuse un net retard sur l'Ouest, de sorte que les pertes qui surviennent lors de la production et de la distribution de chaleur sont beaucoup plus élevées que dans les pays de l'OCDE. Meyer et Mostert (2000) estiment que la consommation d'eau chaude sanitaire en Russie est pas moins de six fois supérieure à celle de l'Europe occidentale, surtout en raison des pertes d'eau liées à la distribution de chaleur.

Même si des facteurs véritablement exogènes, comme le climat, ou semi-exogènes, comme la structure sectorielle de l'économie, expliquent en grande partie pourquoi l'intensité énergétique de la Russie est forte, les politiques publiques ont également joué un rôle important, y compris à l'époque postsoviétique. Dans un rapport de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) dont l'objectif était d'évaluer la mise en œuvre par les pays du Groupe des Huit (G8) de 25 recommandations relatives à l'efficacité énergétique dans différents secteurs formulées par l'AIE, la Russie se classait dernière en ce qui concerne le nombre de domaines caractérisés par une « mise en œuvre complète ou substantielle » des mesures préconisées, et première pour le nombre de recommandations « non mises en œuvre » (AIE, 2009). Sur chacune des trois échelles de mesure, la Russie arrivait non seulement dernière pour chaque recommandation (graphique 5.7), mais aussi pour chaque secteur d'activité. Cependant, il convient de souligner que, dans la mesure où elle n'appartient pas à l'AIE, la Russie n'est pas tenue de satisfaire les mêmes normes que ses pays membres. De plus, compte tenu des nombreuses mesures adoptées depuis 2009, la Russie serait indubitablement mieux classée si cette comparaison était de nouveau effectuée<sup>2</sup>.

Dans des proportions qui ont varié au cours des vingt dernières années et en fonction des différents usagers, la Russie a subventionné la consommation intérieure d'énergie. D'après les estimations de l'AIE, la Russie représentait près de 10 % des 558 milliards USD de subventions aux combustibles fossiles accordées au niveau mondial en 2008, les subventions au gaz constituant les trois cinquièmes du total et le reste correspondant aux subventions à l'électricité. Il n'est pas évident de mesurer l'ampleur des subventions à l'énergie, que ce soit en Russie ou ailleurs. Le Secrétariat de l'OCDE a d'ailleurs organisé des

Graphique 5.7. **Ventilation des recommandations applicables en fonction de leur degré de mise en œuvre, pour tous les pays du G8 et toutes les recommandations**

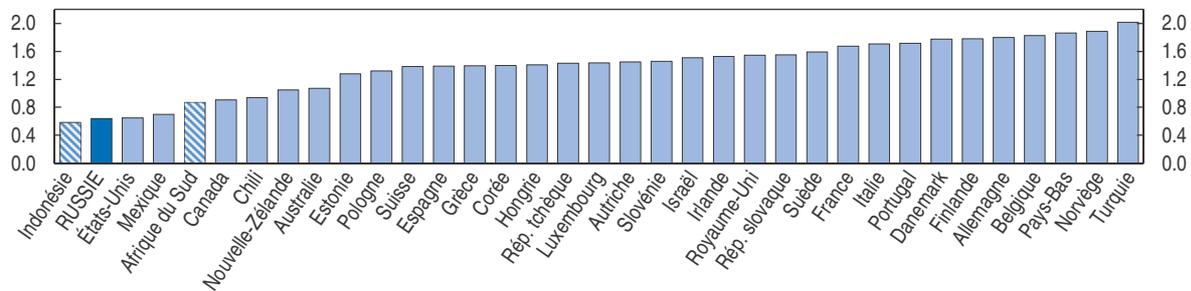


Source : OCDE/AIE (2009), *Progress with Implementing Energy Efficiency Policies in the G8*.

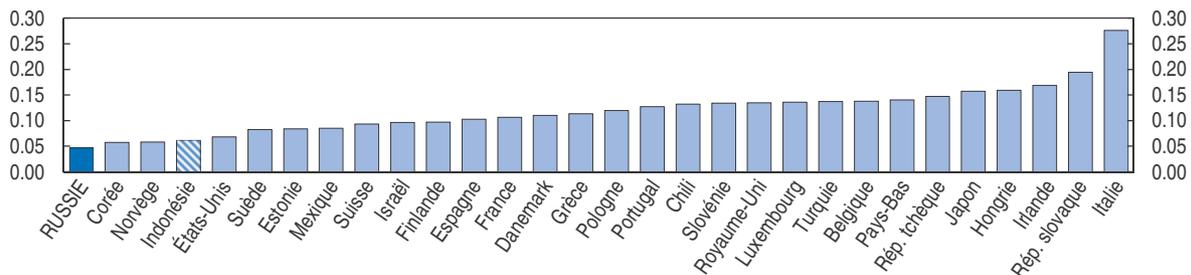
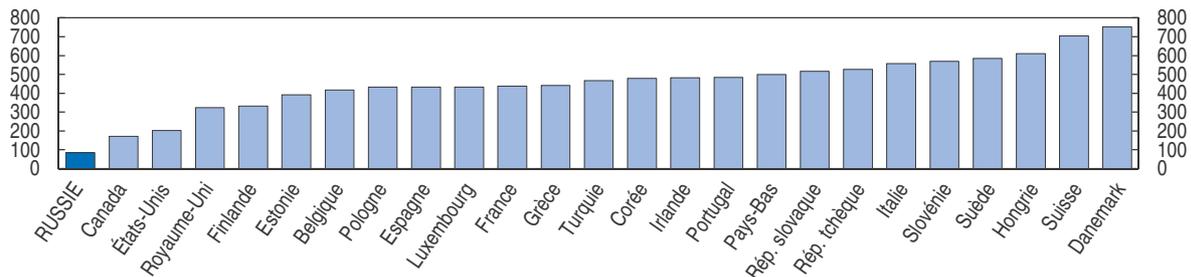
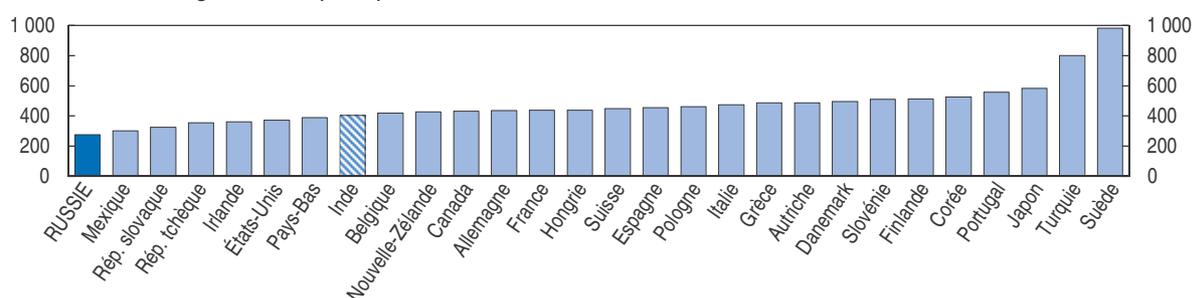
ateliers d'experts avec ses pays membres afin d'améliorer les estimations du soutien apporté à la production et à la consommation de combustibles fossiles. La méthode la plus fréquemment utilisée pour mesurer les subventions au gaz (notamment par l'AIE) consiste à considérer l'écart entre le prix intérieur et le prix à l'exportation net des frais de transport comme une subvention. Cependant, pour un gros producteur de gaz comme la Russie, le fait de réorienter une partie du gaz écoulé sur le marché intérieur vers l'exportation, afin d'égaliser les niveaux de rentabilité de l'unité marginale sur les deux marchés, se traduirait par des prix à l'exportation plus faibles. Cela ne signifie pas pour autant qu'il y aurait une diminution absolue des prix à l'exportation, car la demande européenne de gaz russe devrait augmenter, notamment en raison de l'arrêt progressif de la production d'énergie nucléaire dans certains pays. Par conséquent, en multipliant les volumes de ventes intérieures par l'écart actuel entre le prix de valorisation du gaz à l'exportation et le prix intérieur, on surestime l'importance des subventions. Néanmoins, la fixation de prix intérieurs inférieurs au cours international (corrigé des coûts de transport et de distribution) n'est pas la seule forme de subventionnement. Les droits de douane, la réglementation, les avantages fiscaux, les transferts et les prêts bonifiés font partie des autres outils auxquels les pouvoirs publics peuvent avoir recours pour réduire le coût de l'énergie sur le marché intérieur. En Russie, la consommation intérieure d'énergie est subventionnée par divers moyens, notamment via le prélèvement de droits d'exportation sur le pétrole, la pratique de prix différents pour le gaz suivant qu'il est destiné à l'exportation ou au marché intérieur, et la fixation pour l'électricité, le gaz et le chauffage de prix parfois inférieurs à leur coût de revient. Depuis 2009, les prix du pétrole, du fioul, du gaz et de l'électricité sont plus bas en Russie que dans tous les pays de l'OCDE, même ceux dont le revenu par habitant est plus faible (graphique 5.8). Les ménages modestes bénéficient également de transferts budgétaires destinés à financer leur consommation

## Graphique 5.8. Prix de détail de l'énergie

En USD par unité, en 2009

A. Super sans plomb (litre)<sup>1</sup>

## B. Électricité à usage industriel (kWh)

C. Gaz naturel à usage industriel (10<sup>7</sup> kcal)D. Fioul lourd à usage industriel (tonne)<sup>2</sup>

1. Supercarburant sans plomb (95 IOR).

2. Fioul à basse teneur en soufre. Fioul à haute teneur en soufre pour le Canada, les États-Unis, l'Irlande, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Turquie, la Russie et l'Inde.

Source : Agence internationale de l'énergie (AIE), Base de données sur les Prix de l'énergie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932540201>

d'énergie, et des prix intérieurs du gaz artificiellement bas ont maintenu le coût de revient de l'électricité et du chauffage à un niveau inférieur aux coûts sociaux marginaux. Toutes ces formes de subvention, qu'elles soient explicites ou implicites, ont favorisé une

surconsommation d'énergie, notamment en réduisant les incitations des entreprises à remplacer leurs installations et équipements anciens et inefficaces sur le plan énergétique, et les incitations des ménages à améliorer l'efficacité énergétique de leurs logements et de leurs moyens de transport.

En outre, aujourd'hui encore, de nombreux consommateurs ne sont soumis à aucun mécanisme tarifaire pour leur consommation marginale. Pour le chauffage, en particulier, le comptage n'est pas effectué au niveau de chaque logement : la consommation des immeubles collectifs est facturée globalement pour tout le bâtiment, de sorte que la plupart des ménages ne supportent pas le coût marginal de leur consommation et, par conséquent, ne bénéficient pas non plus des investissements réalisés dans le domaine des économies d'énergie, ni des changements apportés à leurs habitudes de consommation. D'après le ministère de l'Énergie, le taux de comptage individuel de la consommation d'électricité des ménages était supérieur à 90 % en 2009, mais ce chiffre n'était que de 60 % pour l'eau et de 30 % pour le chauffage.

Alors qu'en Russie, les tarifs de l'énergie sont souvent inférieurs aux prix de marché, dans les autres pays, les prix payés par les consommateurs sont souvent délibérément fixés à un niveau supérieur au prix d'équilibre du marché, destiné à corriger des externalités négatives comme le changement climatique ou la pollution de l'air. Certains pays ont adopté une taxe carbone ou un système d'échange de quotas d'émissions de CO<sub>2</sub>, deux mécanismes qui entraînent une augmentation du prix d'équilibre du charbon, des produits pétroliers et du gaz naturel. D'autres « écotaxes », comme les taxes sur les carburants ou les véhicules, sont également utilisées à des degrés divers dans la zone OCDE et, dans plusieurs pays, des tarifs d'achat élevés sont appliqués à l'électricité produite à partir de sources renouvelables. La Russie n'a pas encore instauré de taxe carbone, ni de système d'échange de quotas d'émissions de CO<sub>2</sub>, et les autres écotaxes appliquées n'y ont qu'un rôle relativement modeste. Par ailleurs, n'existe pas encore de tarif d'achat des énergies renouvelables dans le pays.

Outre les mesures destinées à hisser les tarifs de l'énergie au-dessus des prix de marché, les économies de l'OCDE ont souvent recours à divers leviers pour rendre moins coûteuse l'amélioration de l'efficacité énergétique et/ou la réduction de la consommation d'hydrocarbures. Ces leviers sont en général moins (et parfois pas du tout) utilisés en Russie. À titre d'exemple, on peut citer les subventions ou les déductions fiscales en faveur des énergies renouvelables ou des projets visant à améliorer l'efficacité énergétique. En Russie, la population est également moins sensibilisée aux problèmes d'efficacité énergétique que dans la plupart des pays de l'OCDE, notamment parce qu'on a toujours considéré que l'énergie était une ressource abondante, donc qu'il n'était pas nécessaire de l'économiser<sup>3</sup>. Au terme d'une enquête réalisée auprès des dirigeants de 625 entreprises industrielles du pays, la Société financière internationale (SFI, 2006) est parvenue à la conclusion que les économies pouvant être réalisées grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique étaient considérablement sous-estimées et que de nombreuses sociétés ne cherchaient pas à financer des investissements dans ce domaine. Près du quart des dirigeants interrogés estimaient qu'il était totalement impossible de réduire la consommation d'électricité de leur entreprise. L'économie comportementale met en évidence l'importance de la persistance des habitudes et l'influence du comportement des pairs. Elle montre que le fait que des opinions et des comportements bien ancrés ne changent pas immédiatement lorsque les circonstances évoluent peut avoir des effets significatifs et durables. La Russie a pris du retard sur de nombreux pays de l'OCDE pour ce

qui est des projets visant à diffuser des informations sur la manière d'économiser l'énergie et sur les avantages que l'on peut en retirer, ainsi que sur des sujets comme l'écoconduite ou les normes de consommation de carburant.

Les différences de mise en œuvre des initiatives relatives à l'efficacité énergétique suivant les régions constituent un autre aspect des carences de l'action publique sur ces questions. Alors que certaines régions, surtout celle de Moscou, ont fait œuvre de pionnier dans ce domaine, bien avant que l'administration fédérale n'agisse sur ce plan, les efforts déployés par les pouvoirs publics étaient très inégaux. Par conséquent, faute d'impulsion donnée par le pouvoir central, en 2008 (avant que le gouvernement russe n'encourage à nouveau l'adoption de mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique), certains programmes s'essoufflaient ou étaient en cours de démantèlement, tandis que d'autres régions n'en avaient lancé aucun. Depuis 2010, toutes les régions sont tenues de présenter un programme en faveur de l'efficacité énergétique et depuis 2011, des subventions de l'administration centrale peuvent être obtenues dans ce domaine.

Des problèmes de financement expliquent sans doute également pourquoi la Russie ne se rapproche pas plus rapidement du niveau atteint par les pays de l'OCDE en matière d'efficacité énergétique. Par rapport à la plupart d'entre eux, la Russie se caractérise par un pourcentage plus élevé de ménages à faible revenu, qui ont par définition un budget plus serré et ne peuvent souvent pas accéder aux marchés de capitaux pour investir dans l'efficacité énergétique. De plus, les établissements financiers russes ont peu d'expérience et de savoir-faire en matière de prêts destinés à financer des investissements dans ce domaine. De manière générale, le crédit bancaire aux ménages, même s'il a connu une croissance rapide ces dix dernières années, reste insuffisamment développé par rapport aux économies de l'OCDE ; les prêts sont en général de courte durée et inadaptés à des investissements dans des projets d'économies d'énergie dont le temps de retour sur investissement est de plusieurs années. Ces problèmes de financement peuvent se traduire par un volume de projets visant à améliorer l'efficacité énergétique insuffisant en termes d'efficience économique.

### **Les mesures prises à ce jour par les pouvoirs publics**

L'État russe a mis du temps à engager des efforts en matière d'environnement en général et d'efficacité énergétique en particulier, mais il est devenu beaucoup plus actif ces dernières années. Même si une première loi sur les « économies d'énergie » a été adoptée dès 1996, cette loi-cadre était très générale et n'a pas instauré de mécanismes permettant réellement de promouvoir l'efficacité énergétique. Sa principale conséquence positive a été de dynamiser quelque peu l'action publique à l'échelle régionale. L'étape importante suivante a été franchie en février 2003, lorsque de nouveaux codes fédéraux de la construction ont été élaborés afin de réduire de 40 % la consommation d'énergie liée au chauffage des bâtiments. La même année, le gouvernement a dévoilé sa stratégie énergétique à l'horizon 2020, qui prévoyait une augmentation des prix de l'énergie « justifiable sur le plan économique et acceptable pour les consommateurs », la mise en place d'incitations financières en faveur des économies d'énergie, et diverses mesures administratives visant à promouvoir l'efficacité énergétique. Néanmoins, à l'exception de la hausse des prix du gaz et de l'électricité, qui était sans doute moins motivée par un souci d'amélioration de l'efficacité énergétique que par la nécessité de garantir aux entreprises

énergétiques une rentabilité suffisante pour qu'elles investissent dans de nouvelles capacités de production, les suites données à cette stratégie ont été des plus limitées au cours des quelques années consécutives à son adoption.

Le président Medvedev a, dès le début de son mandat, fait de l'efficacité énergétique une priorité de son gouvernement, en l'associant à la nécessité de moderniser l'économie. Comme il l'a indiqué dans un discours prononcé devant l'Assemblée fédérale en novembre 2009 :

« [Nous] devons également songer aux ressources naturelles que nous pouvons préserver et transmettre aux générations futures. C'est pourquoi j'estime que l'amélioration de l'efficacité énergétique et la transition vers un modèle d'utilisation rationnelle des ressources constituent également des priorités pour la modernisation de notre économie. Nous ne pourrions accomplir cette tâche que si chacun d'entre nous intègre qu'il est de sa responsabilité individuelle d'économiser l'énergie, comme on le fait aujourd'hui dans le monde entier. »

Un décret présidentiel de juin 2008 appelait à une réduction de 40 % de l'intensité énergétique à l'horizon 2020. Il a été suivi en novembre 2009 par l'adoption de la loi fédérale n° 261 sur « les économies d'énergie et l'amélioration de l'efficacité énergétique », en vertu de laquelle un certain nombre de lois ont depuis été modifiées et plus de 30 nouveaux règlements adoptés. La loi exige notamment un comptage de la consommation d'énergie, la mise en place de classes d'efficacité énergétique, une spécification obligatoire des performances énergétiques des bâtiments, une suppression progressive des ampoules à incandescence, et une réduction de 3 % par an de la consommation d'énergie dans les bâtiments publics. Elle impose également aux sociétés gestionnaires de logements de proposer à leurs résidents des ensembles de mesures d'amélioration des performances énergétique de leur habitat. En 2009, une nouvelle instance, l'Agence russe de l'énergie a été créée. Elle est le principal organisme chargé de la mise en œuvre de la stratégie sur l'efficacité énergétique à l'horizon 2020. Par ailleurs, dans les travaux de la Commission pour la modernisation et le développement technologique de l'économie, récemment créée, l'efficacité énergétique est classée au premier rang des cinq priorités mises en avant. Des efforts considérables sont déployés en vue d'élaborer des indicateurs d'efficacité énergétique fiables et précis. Ainsi, dans le cadre de son enquête nationale sur les revenus des ménages, le Service fédéral des statistiques d'État (Rosstat) a commencé à collecter des données sur le nombre, l'âge et la classe d'efficacité énergétique des gros appareils ménagers, ainsi que sur les types d'ampoule utilisés.

Le mois de décembre 2010 a été marqué par une nouvelle étape importante, l'adoption de la Résolution du gouvernement n° 2446-r, qui prévoyait un financement fédéral pour soutenir les initiatives visant à améliorer l'efficacité énergétique dans le cadre du programme fédéral « Économies d'énergie et efficacité énergétique à l'horizon 2020 ». L'administration fédérale a affecté à ce soutien 70 milliards RUB sur la période 2011-20. L'essentiel de cette somme servira à cofinancer des programmes régionaux en matière d'efficacité énergétique, l'octroi des financements se faisant par mise en concurrence des régions sur la base de leurs résultats en termes d'élaboration et de mise en œuvre du programme. Le reste des crédits fédéraux (14-25 %) doit servir à financer la conception d'un système d'information permettant de suivre les initiatives en faveur de l'efficacité énergétique, ainsi que des activités de formation et de recherche-développement (R-D). Un

décret gouvernemental décrivant la procédure de classement des régions et fixant les montants des cofinancements est entré en vigueur en septembre 2011. Les régions admissibles au bénéfice de ce dispositif pourront obtenir un abondement fédéral des crédits provenant du budget régional afin de mettre en œuvre des programmes d'efficacité énergétique, dans la limite de 500 millions RUB. On estime que 40 à 60 régions pourront bénéficier de cette assistance chaque année. Globalement, la contribution budgétaire des régions et des communes devrait être beaucoup plus importante que celle de l'administration fédérale, et se monter au total à 625 milliards RUB pour la période 2011-20. Par conséquent, les financements publics débloqués dans leur ensemble devraient s'élever à 695 milliards RUB, ce qui représenterait environ 7 % du coût total escompté du programme, l'essentiel des dépenses anticipées devant être pris en charge par le secteur privé.

La rénovation et le remplacement du parc de logements constituent une autre source importante de gains d'efficacité énergétique. En vertu d'une loi de 2007 sur la réforme du secteur du logement et des services d'utilité publique, la Résolution du gouvernement n° 1050 de décembre 2010 définit les sources et le dispositif de financement pour les immeubles collectifs d'habitation sur la période 2011-15. Le programme fédéral en faveur de l'efficacité énergétique définit des objectifs annuels de rénovation d'immeubles : 2 % par an pour les immeubles d'habitation et 4 % par an pour les bâtiments publics.

Chaque année, pour les tarifs réglementés de l'énergie, l'État fixe des plafonds d'augmentation pour une période de trois ans. En général, ces plafonds permettent une augmentation des prix de l'énergie en termes réels. Néanmoins, l'objectif n'est pas de favoriser l'efficacité énergétique en elle-même, mais d'assurer la viabilité financière des producteurs d'énergie. Cependant, en 2011, les pouvoirs publics ont décidé de limiter la hausse des tarifs réglementés de l'électricité à l'inflation pour la période 2012-14. S'agissant du gaz, un décret de 2007 fixait comme objectif une égalisation de la rentabilité des exportations et des ventes intérieures d'ici à 2011, mais le délai a été prolongé jusqu'en 2014 après la flambée des cours du pétrole (dont dépendent les prix de la plupart des exportations de gaz) de 2008 et la récession de 2008-09.

La loi de 2009 sur l'efficacité énergétique prévoit l'instauration de tarifs de l'électricité à long terme et d'une nouvelle méthode de fixation des tarifs fondée sur des taux de rendement autorisés appliqués aux actifs réglementés, qui est conçue pour permettre aux services d'utilité publique de conserver les économies réalisées grâce à une amélioration de leur efficacité énergétique. La loi autorise les compagnies d'électricité à intégrer aux tarifs réglementés les coûts liés à la mise en œuvre des mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique. Elle impose par ailleurs l'ajout à la grille tarifaire d'une option de tarification différenciée en fonction de la période de la journée, afin de lisser la courbe de charge, ce qui se traduira par une meilleure répartition de la fourniture d'électricité tout au long de la journée et réduira les besoins en capacité. S'agissant du chauffage, des lignes directrices relatives à l'application de la méthode des actifs réglementés ont été approuvées en septembre 2010.

La loi de 2009 sur l'efficacité énergétique et les règlements adoptés en application de celle-ci imposent que soit spécifiée la classe d'efficacité énergétique des appareils et des bâtiments. Cette loi prévoit également la mise en place d'un système fédéral d'information sur les économies d'énergie et l'efficacité énergétique, tandis que le programme fédéral pour l'efficacité énergétique à l'horizon 2020 affecte 2.45 milliards RUB sur la période 2011-20 à la collecte et au contrôle des données. Les Résolutions du gouvernement n° 391 de

juin 2010 et n° 20 de janvier 2011 définissent la conception du système d'information et les règles applicables aux organismes publics et aux régions en matière de communication d'informations. Le système d'information doit collecter toutes les informations relatives aux « passeports énergétiques », qui devront être établis à partir d'audits énergétiques obligatoires ou facultatifs.

Le programme pour l'efficacité énergétique à l'horizon 2020 affecte également 2.3 milliards RUB sur la période 2011-20 à la formation d'experts de l'efficacité énergétique et 1.4 milliard RUB à des mesures d'incitation à la sobriété énergétique visant le grand public.

L'État estime que le programme d'efficacité énergétique va influencer de manière notable sur le profil d'évolution des émissions de gaz à effet de serre (GES) de la Russie. La réduction cumulée de ces émissions prévue par le programme pour l'efficacité énergétique à l'horizon 2020, par rapport à un scénario sans programme, devrait s'élever à 2.4 milliards de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> sur la période 2011-20, soit plus de 10 % du total des GES émis sur cette période. En décembre 2009, au cours de la 15<sup>e</sup> Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CdP15) qui s'est tenue à Copenhague, la Russie s'est engagée à ce qu'en 2020, ses émissions soient inférieures de 15 à 25 % à celles de 1990. Cela représente néanmoins une augmentation par rapport à 2010.

### Évaluation des politiques actuelles et recommandations

Même si de nombreuses mesures allant dans le bon sens ont déjà été prises, il est trop tôt pour dire si elles sont correctement mises en œuvre, notamment en raison de l'insuffisance des données et du fait que la plupart ces mesures sont très récentes. Quoiqu'il en soit, globalement, la stratégie actuelle paraît encore insuffisante par rapport aux besoins. La stratégie énergétique à l'horizon 2030 prévoit notamment une forte hausse persistante de la consommation totale d'énergie (48 % entre 2005 et 2030), accompagnée d'une augmentation notable des émissions de gaz à effet de serre (26.5 % entre 2015 et 2030)<sup>4</sup>. De plus, d'après l'évaluation de l'AIE, les mesures déjà identifiées ne permettront pas de réaliser l'objectif de baisse de 40 % de l'intensité énergétique du PIB à l'horizon 2020 (AIE, 2011). Dans le scénario des « nouvelles politiques », la Russie ne parvient à cet objectif de 40 % qu'aux alentours de 2030.

Le scénario des « nouvelles politiques » reflète les engagements actuels pris par les pouvoirs publics, avec quelques corrections correspondant aux probables écarts entre ces engagements et leur mise en œuvre effective, compte tenu des lacunes constatées dans l'application du précédent programme pour l'efficacité énergétique, abandonné, relatif à la période 2002-05. Il prend également en compte le fait que les ressources financières allouées par l'État semblent insuffisantes pour atteindre les objectifs officiels d'économies d'énergie. Lorsque le programme pour l'efficacité énergétique à l'horizon 2020 a été établi, il était prévu que le budget fédéral y contribuerait à hauteur de 481 milliards RUB, auxquels s'ajouteraient 300 milliards RUB de garantie, mais, en fin de compte, les sommes engagées n'ont été que de 70 milliards RUB pour les mesures du programme et de 100 milliards RUB pour les garanties. Étant donné l'effet de levier exercé par les financements fédéraux sur les dépenses régionales, une réduction de 411 milliards RUB par rapport au projet initial peut se traduire par une diminution des dépenses globales relatives au programme pouvant aller jusqu'à 2 000 milliards RUB. De même, un rouble de garantie de l'État peut

déboucher sur plusieurs roubles de prêt, de sorte qu'une diminution du montant des garanties peut entraîner au bout du compte une réduction nettement plus importante des financements débloqués. La contribution du cofinancement public aux projets destinés à améliorer l'efficacité énergétique dans les régions sera donc sans doute beaucoup plus faible que ce qui était prévu au départ. Le manque de compétences et l'insuffisance des capacités institutionnelles justifient également que soient corrigés à la baisse les effets des mesures adoptées. Certains éléments indiquent déjà que ces contraintes se font sentir. Ainsi, environ 200 000 entreprises – services d'utilité publique et producteurs d'énergie, entreprises publiques industrielles et entreprises privées dont la facture énergétique est supérieure à 10 millions RUB – doivent faire l'objet d'un audit énergétique obligatoire avant fin 2012. Pour cela, il faudrait que l'Agence russe de l'énergie approuve près de 700 audits par jour pendant le reste de l'année 2011 et toute l'année 2012, ce qu'elle n'a pas les moyens de faire. De plus, il n'existe pas suffisamment de sociétés d'audit énergétique pour mener à bien tous les audits prévus.

Dans l'hypothèse où les autorités adopteraient des mesures plus ambitieuses et garantiraient mieux leur mise en œuvre effective, telle que l'a modélisée l'AIE dans son « scénario 450 » – suivant lequel les émissions de GES permettraient de limiter la concentration atmosphérique de CO<sub>2</sub> à 450 parties par million – la Russie obtiendrait le même taux de croissance économique tendanciel (3.6 % par an en moyenne jusqu'en 2035) avec une consommation d'énergie à peu près constante et une baisse des émissions de CO<sub>2</sub> par rapport aux niveaux actuels (de sorte que la limite supérieure de la fourchette d'objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> par rapport à 1990 fixée par la Russie serait atteinte). Il paraît à la fois faisable et souhaitable que la Russie se montre plus ambitieuse en matière d'économies d'énergie et de réduction des émissions de GES. Dans cette optique, les initiatives des pouvoirs publics dans ce domaine devraient moins se traduire par des mesures administratives et mettre davantage l'accent sur les incitations financières, qui permettent aux agents économiques de faire eux-mêmes le meilleur choix<sup>5</sup>. Point crucial, les Russes n'ont pas encore suffisamment pris conscience des proportions dans lesquelles les prix relatifs de l'énergie devraient augmenter dans leur pays, ni des raisons pour lesquelles cette hausse est importante.

À cet égard, il est notable que des subventions à l'énergie importantes existent encore et que les pouvoirs publics ne se sont pas engagés à les supprimer toutes. Alors qu'il existe des projets de relèvement progressif des prix intérieurs du gaz jusqu'au niveau du prix de valorisation du gaz à l'exportation (le scénario de « nouvelles politiques » de l'AIE repose sur l'hypothèse que cette convergence sera achevée en 2020), il n'est absolument pas prévu de remplacer les droits d'exportation sur le pétrole et les produits pétroliers par des taxes appliquées de manière neutre aux ventes intérieures et aux exportations, et les tarifs réglementés de l'électricité ont récemment été plafonnés en termes réels pour les trois années à venir. En outre, la date des augmentations annuelles de tarifs passe de janvier à juillet, ce qui signifie que les ménages n'auront connu aucune hausse des tarifs de l'électricité sur la période de 18 mois allant de janvier 2011 à juillet 2012. Les subventions à l'énergie accordées aux ménages à faible revenu constituent un instrument de lutte contre la pauvreté, et il n'est absolument pas prévu de remplacer ces dispositifs par des mesures potentiellement plus efficaces, comme des transferts soumis à conditions de ressources<sup>6</sup>. Il est incontestable que, dans un pays comme la Russie, où le climat est rude, il faut veiller à ce que tous les habitants aient de l'électricité et du chauffage, car c'est une question de survie. Toutefois, en tenant compte de cette contrainte, la Russie devrait s'efforcer de

mettre en place un système dans lequel les tarifs réglementés soient fixés de manière à favoriser l'efficacité économique, l'assistance apportée aux ménages modestes reposant sur le système de prélèvements et de prestations. Ces ménages pourraient, par exemple, recevoir des bons de chauffage (et peut-être aussi d'électricité et de gaz) afin d'acheter l'énergie au prix du marché. Au Brésil, les subventions aux combustibles ont été remplacées par des transferts : les transferts en espèces effectués au titre du programme *Bolsa familia* en faveur des familles à bas revenu ont été complétés par une somme supplémentaire destinée à compenser la suppression des subventions aux gaz de pétrole liquéfiés (GPL), couramment utilisés par les personnes défavorisées pour faire la cuisine (Grosh *et al.*, 2008). De plus, l'impact social d'une augmentation des prix de l'énergie peut être atténué par des investissements publics dans l'efficacité énergétique, réduisant la consommation de combustibles.

L'autre élément important qui rend nécessaire la hausse des prix relatifs de l'énergie est que l'énergie issue des combustibles fossiles devrait être vendue à des tarifs *supérieurs* aux prix du marché, afin que soient dûment pris en compte les externalités négatives liées à la combustion des hydrocarbures. En Russie, il n'existe aucun projet concret d'instauration d'une taxe carbone, ni de mise en place d'un système d'échange de quotas d'émissions de CO<sub>2</sub>. Cette situation est particulièrement regrettable étant donné la taille du système énergétique de la Russie, et l'importance de ce pays en tant qu'acteur des négociations internationales relatives au changement climatique. La Russie est un des principaux États signataires du protocole de Kyoto, le troisième pays émetteur de CO<sub>2</sub> au monde, et représente le plus grand puits de carbone terrestre national. Elle a donc un rôle majeur à jouer dans les négociations relatives aux accords mondiaux qui s'appliqueront après l'expiration du protocole de Kyoto en 2012. D'après les prévisions actuelles, les émissions de GES de la Russie ne se stabiliseront et ne reculeront que si elle adopte un mécanisme permettant de fixer de manière adéquate le prix des émissions : le scénario 450 de l'AIE repose, par exemple, sur l'hypothèse que sera mis en place un système d'échange de quotas d'émissions à partir de 2020. Dans les autres scénarios, les émissions de GES continuent d'augmenter. Prendre rapidement des initiatives pour instaurer un tel mécanisme contribuerait à améliorer l'efficacité énergétique, et faciliterait l'adoption d'un accord mondial ambitieux. La Russie pourrait également avoir davantage recours à diverses écotaxes afin de créer des incitations financières favorisant l'amélioration de l'efficacité énergétique et la réalisation des objectifs environnementaux. De telles taxes ne rendent pas seulement la consommation d'énergie et/ou les activités polluantes plus coûteuses, ce qui contribue à leur remplacement par des méthodes moins nocives. Le rapport de l'OCDE *Politique de l'environnement et comportement des ménages* (OCDE, 2011), qui s'appuie sur une enquête réalisée auprès de plus de 10 000 ménages dans certains pays de l'OCDE, confirme les conclusions d'autres études, à savoir qu'une hausse du prix des carburants se traduit par une moindre utilisation de la voiture dans les économies de l'OCDE. Par ailleurs, les écotaxes peuvent favoriser le développement de technologies respectueuses de l'environnement et/ou sobres en énergie. Des redevances environnementales pourraient également contribuer à résoudre le grave problème des embouteillages à Moscou : un péage de congestion similaire à celui adopté par Londres et plusieurs autres villes pourrait permettre d'améliorer la qualité de l'air, de faire diminuer la consommation de carburant, de réduire les embouteillages et, partant, d'augmenter la vitesse moyenne de circulation dans la capitale. C'est un bon exemple de la possibilité de conjuguer objectifs environnementaux et efficacité économique.

Comme les pouvoirs publics le reconnaissent, il est essentiel que les utilisateurs finals de l'énergie supportent intégralement le coût économique de leur consommation. Il faut donc, tout d'abord, un comptage exhaustif de la consommation finale de l'énergie sous ses diverses formes – électricité, gaz et chaleur – ainsi que de l'eau. C'est là un point essentiel pour assurer la réactivité de la demande en cas de hausse des tarifs. D'après les conclusions du rapport *Politique de l'environnement et comportement des ménages*, les incitations tarifaires favorisent les économies d'énergie et d'eau. Ainsi, les ménages de la zone OCDE dont la facture est fonction du volume d'eau consommé utilisent environ 20 % d'eau en moins que ceux qui ne paient pas l'eau, et ils sont davantage enclins à installer chez eux des appareils économes en eau. Le programme gouvernemental en faveur de l'efficacité énergétique prévoit l'installation de compteurs dans tous les foyers, mais l'échéance est passée de 2012 à 2017. Les pouvoirs publics devraient mettre en place des incitations financières afin d'accélérer le processus, en veillant à ce que toutes les parties concernées aient intérêt à ce que des compteurs soient installés. Par ailleurs, il est nécessaire que les consommateurs puissent réguler leur consommation, ce qui n'est pas toujours possible, notamment pour le chauffage, même si la situation s'améliore à cet égard. Pour que les prix reflètent les coûts marginaux, il faut également que les consommateurs d'énergie puissent bénéficier de tarifs différenciés en fonction de la période de la journée. Cette pratique existe déjà, mais elle est loin d'être systématique. Lorsque cela est possible, il conviendrait également de proposer des contrats de fourniture interruptible d'électricité à des tarifs plus bas, afin que l'on puisse couper le courant à certains clients lorsque les limites de capacité sont atteintes. Dans le même ordre d'idée, les investissements dans le stockage d'énergie constituent parfois une solution moins coûteuse que la construction de nouveaux moyens de production d'électricité, mais ils sont généralement négligés.

Afin d'évaluer les progrès accomplis et de pouvoir partager les bénéfices résultant de l'amélioration de l'efficacité énergétique, il est impératif que l'utilisation de l'énergie soit mieux mesurée. La collecte de données sur la consommation de l'énergie, même si elle s'améliore, reste insatisfaisante, notamment à cause d'autres lacunes, comme le fait que le comptage n'existe pas partout. Rosstat établit un bilan énergétique annuel pour l'ensemble du pays, même s'il n'est pas encore conforme aux méthodes internationalement reconnues, mais il n'a pas d'équivalent à l'échelle régionale. Trudeau et Murray (2011) évaluent la situation russe à l'aide du modèle d'indicateur d'efficacité énergétique de l'AIE, et confirment que la disponibilité des données aux niveaux inférieurs d'agrégation est relativement faible en Russie. Le secteur des transports, qui est la principale cause d'augmentation de la demande d'énergie dans le pays, est particulièrement concerné. Dans ce domaine, il conviendrait de mieux surveiller le parc de véhicules en s'appuyant sur les processus obligatoires d'immatriculation et de contrôle des automobiles. Il est possible que les exigences en matière de collecte des données correspondant à la stratégie actuelle soient trop importantes, et qu'il soit nécessaire de définir des priorités, afin de permettre une mise en œuvre rapide et efficace de la stratégie sur l'efficacité énergétique. Les organismes publics impliqués dans cette mise en œuvre devraient travailler avec Rosstat et des experts de l'efficacité énergétique, pour établir une liste abrégée d'indicateurs hautement prioritaires en matière d'efficacité énergétique. L'État devrait également consacrer davantage de moyens à la collecte des données statistiques sur l'énergie.

En dehors de la question essentielle et complexe de l'élaboration d'une tarification de l'énergie propice à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à la réduction des

externalités négatives, la stratégie des pouvoirs publics pourrait être améliorée sur plusieurs points. Il convient toutefois de noter que certaines des lacunes du cadre d'action qui sont devenues apparentes s'expliquent par la vitesse à laquelle la Russie a cherché à rattraper des pays plus avancés en matière de politiques relatives à l'efficacité énergétique. Cela était peut-être inévitable, compte tenu de la pénurie d'experts de ces questions et du manque d'expérience des décideurs et des organismes d'exécution dans ce domaine. Les pays de l'OCDE ont en général élaboré leurs politiques sur plusieurs décennies, alors qu'en Russie, la plupart des mesures ont été adoptées au cours des trois dernières années. Il apparaît donc clairement que la Russie doit former des responsables dans ce domaine, par exemple via des détachements de hauts fonctionnaires auprès d'agences de maîtrise de l'énergie de pays de l'OCDE.

Une des lacunes de la stratégie actuelle tient au fait que le programme pour l'efficacité énergétique à l'horizon 2020 contient relativement peu de mesures concernant les transports, alors que ce secteur est la principale cause d'augmentation de la consommation énergétique en Russie depuis dix ans. Si les prix reflètent fidèlement les coûts sociaux marginaux, rien ne justifie vraiment la mise en place d'autres dispositifs spécifiquement conçus pour certains secteurs, mais tant que ce n'est pas le cas, le recours à des instruments complémentaires peut déboucher sur des avantages nets, en permettant de réaliser des gains d'efficacité énergétique de manière économiquement efficiente. Parmi les mesures largement répandues dans la zone OCDE qui pourraient être envisagées en Russie, on peut citer les normes obligatoires de consommation de carburant pour les voitures et les camions, des programmes d'écoconduite, le renforcement de la gestion du trafic et le développement de l'infrastructure routière, ainsi que des dispositifs en faveur des petites voitures et des voitures hybrides ou électriques. Ces dispositifs pourraient être associés à un système de péage de congestion pour Moscou, dans le cadre duquel les voitures hybrides ou électriques se verraient appliquer un tarif réduit. Les transports constituent également un secteur dans lequel on manque d'informations sur l'utilisation de l'énergie.

L'industrie, qui représente plus du quart de la consommation d'énergie, est aussi un domaine relativement négligé par la stratégie à l'horizon 2020. Comme pour les transports, celle-ci définit de nombreux indicateurs mais prévoit peu d'instruments pour leur mise en œuvre. Sur cette question, les audits énergétiques constituent le principal problème car, comme nous l'avons déjà relevé, les moyens actuels paraissent insuffisants pour atteindre les objectifs fixés. Une solution possible en vue d'améliorer l'efficacité énergétique dans l'industrie consisterait à lever les obstacles au développement de sociétés de services énergétiques spécialisées dans des domaines comme les systèmes d'éclairage, les moteurs électriques ou les systèmes à vapeur. De même, il existe des possibilités de développement considérables pour des services financiers destinés à soutenir des projets d'amélioration de l'efficacité énergétique et à financer des sociétés de services énergétiques.

Il pourrait également être judicieux de favoriser l'innovation (qu'elle soit d'origine intérieure ou importée) afin de faire baisser le coût des gains d'efficacité énergétique et/ou de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. De manière générale, il faut veiller à ce que ces incitations soient technologiquement neutres, afin d'éviter tout effet de verrouillage politique ou technologique de technologies spécifiques très coûteuses. La réduction des droits d'importation sur les produits contribuant à l'amélioration de l'efficacité énergétique semble une voie prometteuse à cet égard, qui aurait de plus l'avantage d'accroître la concurrence sur le marché intérieur. Pour ce qui est de stimuler les

efforts d'innovation dans le pays, il est en général préférable d'éviter de conjuguer les différentes externalités qui conduisent à un faible niveau d'innovation (dans tous les domaines) et à un niveau élevé d'atteintes à l'environnement entraînant des pertes d'efficacité. Une stratégie générale d'innovation peut permettre de résoudre le premier problème, tandis que des taxes et d'autres outils de politique environnementale sont en général suffisants pour résoudre le second (OCDE, 2010).

Il pourrait également s'avérer très rentable d'élaborer des instruments permettant de mobiliser des financements pour la rénovation du parc de logements et d'accélérer son rythme, ainsi que pour la mise en œuvre de projets témoins de bâtiments passifs, étant donné que les propriétaires de bâtiments ne sont pas toujours correctement incités à améliorer leur efficacité énergétique. Ces activités sont assez peu risquées, mais elles nécessitent généralement une certaine coordination entre les différents intervenants ou un investissement initial lourd. La mise en place de mécanismes de garanties de prêt pourrait donc se justifier.

L'efficacité énergétique est un domaine où, au-delà des dispositifs tarifaires et de la réglementation, les mesures d'« incitation douce » visant à faire évoluer les comportements peuvent être efficaces et peu coûteuses. De plus en plus de pays de l'OCDE ont recours à des mécanismes non coercitifs de ce type dans des domaines divers, notamment pour encourager l'épargne et un mode de vie sain. Un exemple d'incitation douce qui contribuerait à réduire la consommation d'énergie primaire consisterait à proposer une tarification de l'électricité intégrant les sources renouvelables – un « tarif vert » – comme option par défaut. Les clients devraient refuser ce tarif vert pour payer le prix normal, qui correspondrait à une production entièrement réalisée à partir de sources non renouvelables et qui tendrait à être plus faible, étant donné que le coût de production de l'électricité renouvelable reste plus élevé que celui de l'électricité classique. Les clients pourraient être davantage incités à opter pour le tarif vert s'ils sont informés du nombre croissant d'habitants de leur région ayant fait ce choix. Une autre manière de faire jouer cette forme de pression des pairs en faveur des économies d'énergie consisterait à joindre aux factures de gaz, d'électricité et de chauffage des chiffres permettant à chaque ménage de comparer sa consommation avec celle du voisinage. Au-delà de telles mesures, des campagnes de publicité bien conçues peuvent contribuer à instituer une norme sociale en matière d'efficacité énergétique, permettant de rompre avec les habitudes de gaspillage de l'énergie. Des compteurs électriques permettant de suivre sa consommation en temps réel, subventionnés ou distribués gratuitement, peuvent fournir des informations sur la consommation courante à l'aide d'un code couleurs.

Comme le montrent les paragraphes précédents, de très nombreuses mesures pourraient être prises pour améliorer l'efficacité énergétique, et il existe de nombreux moyens d'influer sur les comportements. Il est hélas fréquent que soit adoptée une approche trop parcellaire, entraînant une surexploitation des ressources administratives et financières, et le risque de recours excessif à des mesures de réglementation contraignante est omniprésent, surtout en Russie. Afin de faciliter la hiérarchisation des priorités, il serait utile d'avoir davantage recours à des analyses coûts-avantages pour évaluer les différentes approches et projets. Ce faisant, il conviendrait de tenir compte non seulement des considérations pécuniaires, mais aussi de tous les coûts et avantages sociaux, comme les émissions de GES évitées et autres répercussions sur l'environnement, ainsi que de la sécurité énergétique (étant donné les risques de défaillance du système en cas d'absence de modernisation de l'infrastructure). Il faudra également assurer le suivi et l'évaluation

des programmes, et mettre fin à ceux qui se révèlent inefficaces, afin de maximiser les avantages nets retirés de la stratégie retenue.

#### Encadré 5.1. **Recommandations en vue d'améliorer l'efficacité énergétique pour verdir la croissance**

##### **S'assurer que les consommateurs d'énergie supportent intégralement le coût social marginal de leur consommation**

- Supprimer progressivement toutes les subventions à la consommation intérieure d'énergie. Œuvrer à la mise en place d'un système dans lequel les tarifs réglementés soient fixés de manière à favoriser l'efficacité économique, l'assistance apportée aux ménages modestes reposant sur le système de prélèvements et de prestations.
- Accélérer l'installation de compteurs pour toutes les formes d'énergie ainsi que pour l'eau, en ayant notamment recours à des incitations financières.
- Instaurer des mécanismes – comme une taxe carbone ou un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (GES) – pour internaliser dans les prix les externalités négatives liées à l'énergie issue de combustibles fossiles.
- Recourir davantage aux taxes environnementales afin de réduire la consommation d'énergie et de décourager les activités préjudiciables à l'environnement.
- Veiller à ce que tous les consommateurs d'énergie se voient proposer des tarifs différenciés en fonction de la période de la journée, et instaurer des tarifs plus bas pour les services interruptibles.

##### **Améliorer d'autres aspects de la stratégie sur l'efficacité énergétique**

- Utiliser des analyses coûts-avantages pour assurer l'évaluation et le suivi des différents projets et approches, en tenant compte de tous les coûts et avantages sociaux, comme les émissions de GES évitées et autres répercussions sur l'environnement.
- Imposer aux organismes publics impliqués dans la mise en œuvre de la stratégie sur l'efficacité énergétique de travailler avec le Service fédéral des statistiques d'État (Rosstat) et des experts de l'efficacité énergétique, pour établir une liste abrégée d'indicateurs hautement prioritaires en matière d'efficacité énergétique.
- Créer des dispositifs spécifiques afin d'aider les petites et moyennes entreprises (PME) à améliorer leur efficacité énergétique.
- Au moins jusqu'à ce que les prix de l'énergie reflètent fidèlement les coûts sociaux marginaux, prendre un certain nombre de mesures dans le secteur des transports, telles que l'adoption de normes obligatoires de consommation de carburant pour les voitures et les camions, la mise en œuvre de programmes d'écoconduite, le renforcement de la gestion du trafic et le développement de l'infrastructure routière. Il conviendrait d'envisager également la mise en place d'un système de péage de congestion pour Moscou, dans le cadre duquel les voitures hybrides ou électriques se verraient appliquer un tarif réduit.
- Renforcer les mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique de l'industrie, notamment en levant les obstacles au développement de sociétés de services énergétiques spécialisées dans des domaines comme les systèmes d'éclairage, les moteurs électriques ou les systèmes à vapeur.
- Élaborer des instruments permettant de mobiliser des financements pour la rénovation du parc de logements et d'accélérer son rythme.

## Notes

1. Voir Livchak et Zabegin (2011).
2. La production d'énergie renouvelable est similaire à des économies d'énergie au sens où, par rapport à la production d'énergie fossile, elle se traduit par une réduction des externalités négatives.
3. L'importance d'habitudes et de comportements bien ancrés peut expliquer en partie pourquoi des politiques publiques ont été adoptées et maintenues bien qu'elles aient entraîné une surconsommation d'énergie et des pertes de bien-être. Sous le régime communiste, la production matérielle était souvent surévaluée. En outre, tant à l'époque soviétique que par la suite, les politiques publiques ont parfois reposé sur l'idée erronée que l'avantage conféré à la Russie par son statut d'exportateur d'énergie devait être utilisé pour subventionner l'industrie nationale.
4. Il est certes essentiel de réduire la consommation énergétique totale pour atteindre les objectifs économiques et environnementaux visés, mais la manière dont l'énergie est utilisée joue également un rôle important. La stratégie énergétique du gouvernement à l'horizon 2030 prévoit une forte augmentation de la combustion de charbon, sans aucune incitation à installer des équipements de réduction de la pollution (OCDE, 2008).
5. Les réactions à la première étape de l'interdiction progressive des ampoules à incandescence illustrent sans doute assez bien les inconvénients des mesures administratives adoptées pour modifier les comportements. Lorsque les ampoules de 100 watts ont été interdites à partir de 2011, les producteurs russes ont commencé à fabriquer des ampoules de 95 watts.
6. La Russie apporte une aide financière aux familles qui consacrent plus de 22 % de leurs revenus aux services de logement (à l'exclusion des loyers) et aux services d'utilité collective (eau, assainissement et énergie). Néanmoins, ce seuil est trop élevé pour que tous les ménages qui en ont besoin puissent bénéficier d'une assistance – ce qui se traduit notamment par le fait que de nombreux d'entre eux ne paient pas leurs factures.

## Bibliographie

- AIE (Agence internationale de l'énergie) (2004), *Coming in from the Cold: Improving District Heating Policy in Transition Economies*, OCDE/AIE, Paris.
- AIE (2006), *Optimising Russian Natural Gas: Reform and Climate Policy*, OCDE/AIE, Paris.
- AIE (2008), *In support of the G8 Plan of Action. Energy efficiency policy recommendations*, OCDE/AIE, Paris.
- AIE (2009), *Progress with Implementing Energy Efficiency Policies in the G8*, OCDE/AIE, Paris.
- AIE (2011), *World Energy Outlook 2011*, OCDE/AIE, Paris.
- Bashmakov, I. (2011), « Energy Efficiency Policies and Developments in Russia », rapport préparé pour l'OCDE, [www.cenef.ru](http://www.cenef.ru).
- Bashmakov, I. et A. Beschinsky (éd.) (1990), *Comparison of Major Energy Development and Energy Efficiency Indicators in the USSR, the USA, and West Europe*, Institut de recherche en énergie, Moscou.
- Banque eurasiatique de développement (2009), « The Eurasian Development Bank's Investment Policy and the Environment », *EDB Industry Reports*, n° 4, février, [www.eabr.org/media/img/eng/research-and-publications/AnalyticalReports/4\\_2009\\_Ecopolicy\\_of\\_EDB.pdf](http://www.eabr.org/media/img/eng/research-and-publications/AnalyticalReports/4_2009_Ecopolicy_of_EDB.pdf).
- GENEf (Centre pour l'efficacité énergétique) (2011), « Energy Efficiency Policies and Developments in Russia », rapport établi pour l'OCDE.
- Grosh, M. et al. (2008), *The Design and Implementation of Effective Safety Nets for Protection and Promotion*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Groupe de la Banque mondiale (2008), *Energy Efficiency in Russia: Untapped Reserves*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Iablokov, A. (2007), « Rossiya: zdorove prirody i liudei » (Russie : Santé de la nature et de la population), *Seriia Ekologicheskaiia politika*, RODP.
- Société financière internationale (2006), *On the Road to Energy Efficiency: Experience and Future Outlook*, SFI, Washington, DC.
- Livchak, V. et A. Zabegin (2011), « Overcoming the Gap between Energy Efficiency Policy and Real Savings », *Energoberezhnie*, n° 4.

- McKinsey (2009), *Lean Russia: The Productivity of the Electric Power Sector*, McKinsey & Co., avril 2009.
- National Oceanic and Atmospheric Administration (Administration nationale des océans et de l'atmosphère) (2009), « Improving Satellite Data Estimation of Gas Flaring Volumes: Year Two Final Report to the GGFR », NOAA, [www.ngdc.noaa.gov/dmsp/interest/flare\\_docs/NGDC\\_flaring\\_report\\_20090817.pdf](http://www.ngdc.noaa.gov/dmsp/interest/flare_docs/NGDC_flaring_report_20090817.pdf).
- OCDE (2008), *Russia Environmental Outlook to 2030*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Politique de l'environnement et comportement des ménages*, OCDE, Paris.
- Putnam, P. (1953), *Energy in the Future World*, New York, NJ.
- Trudeau, N. et I. Murray (2011), « Development of Energy Efficiency Indicators in Russia », *IEA Working Papers*, OCDE/AIE, Paris.



## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

# Études économiques de l'OCDE

## FÉDÉRATION DE RUSSIE

THÈME SPÉCIAL : AMÉLIORER LE CLIMAT DES AFFAIRES

### Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010  
Allemagne, février 2012  
Australie, décembre 2012  
Autriche, juillet 2011  
Belgique, juillet 2011  
Brésil, octobre 2011  
Canada, juin 2012  
Chili, janvier 2012  
Chine, février 2010  
Colombie, janvier 2013  
Corée, avril 2012  
Danemark, janvier 2012  
Espagne, novembre 2012  
Estonie, octobre 2012  
États-Unis, juin 2012  
**Fédération de Russie, décembre 2011**  
Finlande, février 2012  
France, mars 2011  
Grèce, août 2011  
Hongrie, mars 2012  
Inde, juin 2011  
Indonésie, septembre 2012

Irlande, octobre 2011  
Islande, juin 2011  
Israël, décembre 2011  
Italie, mai 2011  
Japon, avril 2011  
Luxembourg, décembre 2012  
Mexique, mai 2011  
Norvège, février 2012  
Nouvelle-Zélande, avril 2011  
Pays-Bas, juin 2012  
Pologne, mars 2012  
Portugal, juillet 2012  
République slovaque, décembre 2012  
République tchèque, novembre 2011  
Royaume-Uni, février 2013  
Slovénie, février 2011  
Suède, décembre 2012  
Suisse, janvier 2012  
Turquie, juillet 2012  
Union européenne, mars 2012  
Zone euro, mars 2012

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie 2011 : Volume 2011 Supplément 1*, Éditions OCDE.

[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-rus-2011-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-rus-2011-fr)

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

**Volume 2011/Supplément 1**  
**Décembre 2011**

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

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2011 (18 NUMÉROS)  
ISSN 1995-3615  
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-11734-1  
10 2011 19 2 P 9



789264 117341