



Études économiques de l'OCDE

FÉDÉRATION DE RUSSIE

JANVIER 2014



Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie 2013

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 (2014), *Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie 2013*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-rus-2013-fr

ISBN 978-92-64-20761-5 (imprimé)
ISBN 978-92-64-20762-2 (PDF)

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

Études économiques de l'OCDE : Fédération de Russie
ISBN 1995-3615 (imprimé)
ISBN 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.

Crédits photo : Couverture © iStockphoto.com/Dimitry MordvinsteV.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/publishing/corrigenda.
© OCDE 2014

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@efcopies.com.

Table des matières

Résumé	9
Évaluation et recommandations	13
Le ralentissement est à la fois temporaire et de nature structurelle	14
Améliorer le climat des affaires	26
Les compétences et l'innovation ont un rôle essentiel à jouer dans la croissance future	38
Bibliographie	47
Annexe A.1. Progrès accomplis en matière de réformes structurelles	50
Chapitre 1. Améliorer le climat des affaires et les infrastructures de transport en Russie	57
Le succès de la campagne actuelle de lutte contre la corruption est essentiel. . . .	58
Le renforcement de l'État de droit est un défi	62
Le rôle de l'État dans l'économie	66
Les réformes destinées à s'attaquer à la charge administrative donnent des résultats	70
La politique de la concurrence devrait devenir une pierre angulaire des politiques structurelles	73
L'adhésion à l'OMC offre une occasion de promouvoir la concurrence	75
Le potentiel des IDE n'est pas pleinement exploité.	78
Les goulets d'étranglement dans les transports font obstacle à la croissance et à la convergence régionale	81
Bibliographie	92
Annexe 1.A1. Incidence économique de l'amélioration de l'infrastructure de transport en Russie d'après le modèle d'équilibre général calculable	94
Chapitre 2. Stimuler la productivité : compétences, éducation et innovation	99
La part importante des entreprises peu productives est un obstacle au passage à une croissance tirée par les compétences.	100
Renforcer la qualité du système éducatif	119
La Russie compte un potentiel d'innovation inexploité	131
Bibliographie	141
Annexe 2.A1. Principales caractéristiques de la nouvelle loi sur l'éducation	146
Encadrés	
1. Recommandations concernant le renforcement du cadre d'action macroéconomique	21

2. Recommandations visant à établir un climat des affaires transparent, cohérent et prévisible.	38
3. Recommandations visant à renforcer les compétences et l'innovation	47
1.1. Recommandations pour mettre en place un climat des affaires favorable	81
1.2. Stratégie de transport de la Fédération de Russie à l'horizon 2030	83
1.3. Recommandations visant à améliorer l'infrastructure de transport	91
2.1. Le marché du travail est segmenté	106
2.2. La faible demande de compétences est un problème	109
2.3. Efficacité de la formation : quelques enseignements tirés des ouvrages existants.	111
2.4. Principales caractéristiques des systèmes d'indemnisation du chômage	113
2.5. Principaux dispositifs législatifs soutenant l'apprentissage tout au long de la vie	115
2.6. Le pouvoir de négociation des travailleurs au niveau des entreprises est faible	117
2.7. Principales recommandations pour améliorer la performance du marché du travail	118
2.8. Principaux programmes fédéraux visant à moderniser le système éducatif	123
2.9. Critères d'attribution des places d'études gratuites dans les établissements d'enseignement supérieur	126
2.10. Principales recommandations en vue d'améliorer la qualité du système éducatif	130
2.11. Innovation Russie 2020	134
2.12. Aide à l'innovation en faveur des PME	136
2.13. Skolkovo	137
2.14. Principaux programmes fédéraux destinés à encourager la recherche et l'innovation dans les universités	140
2.15. Recommandations visant à renforcer l'innovation	141

Tableaux

1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques	16
2. Décomposition du PIB (1995-2008)	22
1.1. Indicateur de l'État de droit établi par le World Justice Project	63
1.2. Plan de privatisation pour 2012-13 et jusqu'en 2016 par rapport au plan de privatisation pour 2014-16	69
1.3. Impact de l'adhésion à l'OMC sur des variables macroéconomiques en Russie	75
1.4. Tableau comparatif de l'étendue des réseaux d'infrastructure de transport, 2009	82
2.1. Effet de persistance dans le secteur informel	106
2.2. La faiblesse des salaires et la pénurie de compétences expliquent les sous-effectifs des entreprises	109
2.3. Travailleurs ayant suivi une formation, par qualification	116
2.4. Résultats des diplômés sur le plan professionnel	123
2.5. Coopération entre les entreprises et les établissements d'enseignement professionnel secondaire	125
2.6. Pourcentage d'étudiants salariés	128

Graphiques

1. Écart de PIB par habitant	13
2. Principaux indicateurs macroéconomiques	15
3. Solde global et solde hors pétrole des administrations publiques	17
4. Principaux indicateurs du secteur bancaire	20
5. Structure du système bancaire	20
6. PIB par habitant et productivité du travail	22
7. Intensité énergétique	23
8. L'inégalité	25
9. Population par âge et par sexe	27
10. Indice de perception de la corruption établi par Transparency International	27
11. Indicateur de réglementation des marchés de produits : participation de l'État	30
12. Part des entreprises publiques parmi les dix plus grandes entreprises des pays	31
13. Indicateur de la réglementation des marchés de produits : obstacles à l'entrepreneuriat	33
14. Indicateur de la réglementation des marchés de produits : obstacles au commerce et à l'investissement	34
15. Compétitivité et qualité de l'infrastructure de transport	36
16. Part des chemins de fer dans le transport de fret	36
17. Vitesse moyenne de circulation aux heures de pointe dans certaines villes	37
18. PIB, emploi et salaires	39
19. Inadéquation des compétences et formation continue	40
20. Dépenses allouées aux politiques du marché du travail	42
21. Qualité du système éducatif	42
22. Dépenses d'éducation et scores au PISA	43
23. Innovation dans le secteur manufacturier, par catégorie	45
1.1. Indice de perception de la corruption établi par Transparency International	58
1.2. Indicateurs de la réglementation des marchés de produits : actionnariat public	67
1.3. Pourcentage d'entreprises publiques dans les dix premières entreprises des pays	67
1.4. Indicateur de la réglementation des marchés de produits : obstacles à la création d'entreprises	72
1.5. Indicateur de la réglementation des marchés de produits : obstacles aux échanges et aux investissements	73
1.6. Indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE	79
1.7. Compétitivité et qualité de l'infrastructure de transport	82
1.8. Infrastructure de transport : dépenses brutes d'investissement	84
1.9. Part du ferroviaire dans le transport de fret	84
1.10. Vitesse de circulation moyenne aux heures de pointe dans certaines villes	89

1.A1.1. Incidence, au niveau des districts fédéraux, d'un gain d'efficience de 10 % dans le secteur des transports	96
1.A1.2. Incidence, au niveau sectoriel, d'un gain d'efficience de 10 % dans le secteur des transports	96
2.1. PIB par habitant et productivité du travail	100
2.2. L'emploi est relativement stable sur le cycle économique	101
2.3. Taux de chômage par âge et niveau d'instruction	102
2.4. PIB, emploi et salaires	103
2.5. Réductions de la durée du travail et incidence du travail à temps partiel involontaire	103
2.6. La part de l'emploi dans le secteur privé	104
2.7. Les nouveaux emplois sont essentiellement créés dans les secteurs à faible productivité et le secteur des entreprises individuelles	105
2.8. L'inégalité des salaires est forte	107
2.9. La rotation de la main-d'œuvre est forte, avec des taux élevés de cessation d'activité	107
2.10. La pénurie de compétences fait fortement obstacle à la croissance	108
2.11. Dépenses au titre des politiques du marché du travail	110
2.12. Répartition des dépenses et des participants entre les programmes durant la crise, 2009	110
2.13. Les incitations à s'enregistrer dans les bureaux publics de l'emploi sont faibles	114
2.14. Peu de travailleurs participent à l'apprentissage tout au long de la vie	115
2.15. Le taux de diplômés du supérieur est élevé mais la qualité des études doit être améliorée	120
2.16. Un nombre important d'élèves ne maîtrise pas les compétences élémentaires	121
2.17. Le nombre d'heures de cours est limité	122
2.18. Disparités régionales en matière de dépenses	127
2.19. Les dépenses d'éducation sont relativement faibles par rapport aux autres pays	130
2.20. Part des hautes et des moyennes-hautes technologies dans les exportations manufacturières	132
2.21. Innovation dans le secteur manufacturier, par catégorie	132
2.22. Dépenses de R-D (GERD) par source de financement	133
2.23. Indicateurs de production scientifique	139

Le 16 mai 2007, le Conseil de l'OCDE a décidé d'ouvrir des discussions avec la Fédération de Russie sur l'adhésion de ce pays à l'Organisation et, le 30 novembre 2007, une Feuille de route pour l'adhésion, en fixant les modalités, les conditions et la procédure a été adoptée [C(2007)103/FINAL]. Dans la Feuille de route, le Conseil de l'OCDE a demandé à plusieurs Comités de l'OCDE de donner leur avis formel. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement a été invité à examiner la politique économique globale de la Fédération de Russie afin de donner un avis formel sur la cohérence de cette politique avec celles en place dans les pays membres de l'OCDE. Compte tenu des avis formels reçus des Comités de l'OCDE et d'autres informations pertinentes, le Conseil de l'OCDE prendra une décision sur l'opportunité d'inviter la Fédération de Russie à devenir membre de l'Organisation.

La présente Étude économique de la Fédération de Russie a été établie dans l'optique de l'examen d'adhésion de la Fédération de Russie. Le projet de rapport a été examiné par le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement le 29 octobre 2013, révisé eu égard aux discussions et finalisé le 9 décembre 2013. Il a été établi pour le Comité par Artur Radziwill et Lilas Demmou, sous la supervision d'Andreas Wörgötter. Yana Vaziakova a contribué à la recherche de base de façon extensive et des contributions plus spécifiques ont été apportées par John Earle, Maria Godunova, Alexander Kolik, George Kopits, Anna Kurguzova, Hartmut Lehmann et Natalia Tourdyeva. Le rapport a bénéficié de l'excellente aide à la recherche statistique de Corinne Chanteloup. Une assistance efficace pour les activités de secrétariat a été fournie par Josiane Gutierrez et Mikel Iñarritu.

Il s'agit de la neuvième Étude économique de l'OCDE sur la Fédération de Russie. La précédente a été publiée en décembre 2011.

On trouvera des informations sur la dernière Étude ainsi que sur les Études précédentes et davantage de précisions sur la façon dont les Études sont préparées sur le site www.oecd.org/eco/etudes. Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

STATISTIQUES DE BASE DE LA RUSSIE, 2012
(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)^a

LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL

Population (en millions)	143.3	Densité de la population par km ²	8.3 (34.5)
Moins de 15 ans (%)	15.6 (18.1)	Espérance de vie (années, 2011)	69.0 (80)
Plus de 65 ans (%)	12.9 (15.3)	Hommes	63.2 (77.3)
Née à l'étranger (% , 2010)	7.8	Femmes	75.1 (82.8)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	-0.1 (0.6)	Dernière élection générale	Mars 2012

L'ÉCONOMIE

Produit intérieur brut (PIB)		Part dans la valeur ajoutée (%)	
En prix courants (milliards USD)	2017	Secteur primaire	3.9 (2.5)
En prix courants (milliards RUB)	62599	Industrie y compris la construction	36.0 (27.7)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	1.8 (0.6)	Services	60.1 (69.8)
Par habitant, PPA (milliards USD)	23.6 (37.2)		

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

	En pourcentage du PIB		
Dépenses ^b	37.0 (42.6)	Dettes financières brutes ^b	10.9 (102.4)
Recettes ^b	37.4 (36.2)		

LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Taux de change (RUB par USD)	31.035	Principales exportations	
Taux de change PPA (USA = 1)	18.558	(% du total des exportations de marchandises)	
En pourcentage du PIB		Combustibles minéraux, lubrifiants	
Exportations de biens et services	29.4 (53.7)	et produits connexes	70.3
Importations de biens et services	22.1 (50.2)	Articles manufacturés	9.5
Solde de la balance courante	3.7 (-0.4)	Articles et transactions, n.d.a.	6.6
Position d'investissements internationaux nette	6.6	Principales importations (% du total des importations de marchandises)	
		Machines et matériel de transport	31.5
		Articles et transactions, n.d.a.	16.7
		Articles manufacturés	12.8

LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION

Taux d'emploi (%) des 15-64 ans	69.0 (65.0)	Taux de chômage (15 ans et plus) (%)	5.5 (7.9)
Hommes	73.6 (73.1)	Chômage des jeunes (15 à 24 ans) (%)	14.8 (16.2)
Femmes	64.7 (57.0)	Chômage de longue durée (1 an et plus) (%)	1.7 (2.7)
Nombre d'heures annuelles travaillées en moyenne	1 982 (1 766)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans	53.5 (31.5)
Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2011)	1.1 (2.4)	(%, 2011)	

L'ENVIRONNEMENT

Offre d'énergie primaire par habitant (tep, 2011)	5.1 (4.2)	Émissions de CO ₂ par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2011)	11.0 (10.2)
Énergies renouvelables (% , 2011)	2.4 (8.5)	Prélèvements d'eau par habitant (1 000 m ³ , 2010)	0.5 (0.9)
Concentration en particules fines (secteur urbain, PM ₁₀ , µg/m ³ , 2008)	14.5 (20.1)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2010)	0.5 (0.5)

LA SOCIÉTÉ

Inégalité de revenus (coefficient de Gini, 2008)	0.43 (0.31)	Résultats de l'éducation (score PISA, 2012)	
Taux de pauvreté relative (% sous 50% du revenu médian, 2008)	17.0 (10.7)	Compréhension de l'écrit	475 (497)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)		Mathématiques	482 (494)
Soins de santé (2011)	6.2 (9.5)	Sciences	486 (501)
Retraites (public seulement, 2009)	9.2 (7.8)	Part des femmes au parlement (% , juillet 2013)	12.1 (25.3)
Éducation (primaire, secondaire, post sec. non supérieur, 2010)	2.1 (4.0)	Aide officielle nette au développement (% du RNB, 2011)	0.03 (0.4)

Indicateur du vivre mieux : www.oecdbetterlifeindex.org/fr/

a) Lorsque l'agrégat OCDE n'existe pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple a été calculée des dernières données disponibles si des données existent pour au moins 29 pays membres.

b) 2011 pour l'OCDE.

Source : Calculs à partir des données extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence Internationale de l'Énergie, Banque mondiale, Fonds monétaire international et Union interparlementaire.

Résumé

Principales conclusions

La mise en œuvre de réformes structurelles destinées à améliorer le climat des entreprises est essentielle pour renforcer la croissance potentielle et la résilience de l'économie. Du fait de la stagnation des prix de l'énergie et de la pleine utilisation du travail et du capital, le taux de croissance reflue à des niveaux plus bas qu'avant la crise. Rendre l'économie plus forte, plus équilibrée et moins dépendante des rentes tirées de l'extraction des ressources naturelles représente donc un défi majeur. Cela requiert des gains de productivité plus élevés et une plus grande efficacité énergétique, ce qui passe par le jeu de la concurrence, des investissements plus dynamiques et une meilleure adéquation entre les qualifications et les emplois. Le calendrier, l'économie politique et la mise en œuvre des réformes structurelles constituent tous des facteurs importants.

Renforcer le cadre macroéconomique

Le cadre macroéconomique, qui est solide, doit être encore amélioré. La nouvelle règle budgétaire a ancré les politiques budgétaires, mais elle présente des lacunes dans la mesure où il est possible d'utiliser les fonds pétroliers, d'offrir des garanties et de transférer des engagements de dépenses non financés aux régions. Une attention grandissante est portée à l'efficacité du secteur public. Le cadre d'action monétaire s'améliore du fait du passage à un système d'objectifs d'inflation et de l'adoption d'un régime de taux de change flexible, même si l'importance des prix administrés et des prix de l'alimentation dans l'inflation nécessite un renforcement de la transparence. Le secteur bancaire est stable mais une explosion du crédit à la consommation crée des risques.

Établir un climat des affaires transparent, cohérent et prévisible

Il est des plus urgents d'améliorer le climat des affaires. Les autorités semblent avoir adopté une attitude plus énergique en matière de lutte contre la corruption et de renforcement de la protection juridique des entreprises. Toutefois, les sorties de capitaux et la faible valeur marchande des entreprises russes laissent penser que la situation à cet égard laisse encore à désirer. L'application des lois paraît inégale, la protection des donneurs d'alerte est insuffisante et les organisations de la société civile ainsi que les médias non alignés sont limités dans leurs possibilités d'action. Les formalités administratives ont été allégées, et les mesures adoptées récemment à l'échelon fédéral réduisent de nombreux obstacles dans ce domaine. Au niveau régional, les progrès sont moindres. La gouvernance des entreprises publiques s'est quelque peu améliorée, mais les programmes de privatisation ont été récemment revus à la baisse. Malgré l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2012, l'ouverture des marchés se heurte à des résistances. Les goulets d'étranglement dans le système de transport font obstacle à une croissance géographiquement plus équilibrée.

Renforcer les compétences et l'innovation

Une croissance plus forte et plus durable est impossible sans une meilleure utilisation des compétences et une innovation plus dynamique. Des ressources considérables sont englouties dans des activités peu productives. La formation continue, les programmes d'activation et la garantie de revenu temporaire pour les chômeurs sont encore insuffisamment développés. Une rotation excessive de la main-d'œuvre décourage l'apprentissage le long de la vie professionnelle et limite les activités d'innovation. Les partenaires sociaux sont faibles et la mise en œuvre des conventions collectives est difficile. Même si les taux de scolarisation sont très élevés, la médiocre qualité de l'enseignement et l'insuffisance des liens avec le secteur des entreprises limitent l'offre de compétences adaptées aux besoins des employeurs. Les dépenses publiques consacrées à l'éducation sont faibles et la forte inégalité des chances face à l'enseignement ajoute au problème. Malgré une longue tradition d'excellence scientifique, la Russie est devancée par la plupart des pays de l'OCDE en matière de production scientifique et de brevets, en raison notamment de la réforme inachevée du secteur de la R-D publique. Les entreprises considèrent rarement l'innovation comme faisant partie intégrante de leur modèle. Les politiques en matière d'innovation sont, depuis quelque temps, axées davantage sur les entreprises, mais les résultats ne sont pas encore visibles.

Principales recommandations

Renforcer le cadre macroéconomique

- Renforcer davantage le cadre budgétaire à moyen terme en contrôlant de manière plus stricte les garanties, les dépenses régionales et l'utilisation des fonds pétroliers. Afin de réduire les hausses de dépenses liées à l'âge, repousser l'âge de la retraite des femmes pour l'aligner sur celui des hommes et relever les deux suivant l'allongement de l'espérance de vie, tout en mettant en œuvre d'autres mesures pour reculer l'âge effectif de la retraite.
- Poursuivre l'adoption du système d'inflation-cible, tout en améliorant la transparence des décisions de politique monétaire. Mettre au point des instruments macroprudentiels pour contenir l'expansion excessive du crédit à la consommation dans le cadre des réformes du système de réglementation et de surveillance. Améliorer le suivi et le traitement des prêts improductifs. Résoudre le conflit d'intérêt potentiel au sein de la banque centrale, qui est à la fois l'actionnaire majoritaire des plus grandes banques commerciales russes et leur autorité de surveillance.

Établir un climat des affaires transparent, cohérent et prévisible

- Poursuivre la campagne actuelle de lutte contre la corruption, en mettant davantage l'accent sur les mécanismes de transparence et de reddition de comptes dans le secteur public. Améliorer la protection juridique des donneurs d'alerte et ne pas limiter la possibilité pour les médias ou les organisations de la société civile de dénoncer publiquement les infractions à la loi.
- Renforcer l'indépendance de la justice en rendant plus transparentes les procédures de nomination et de promotion des juges et en améliorant leur rémunération et leur rotation, tout en évitant toute intervention qui constituerait une ingérence politique dans les procès, ou pourrait même simplement être perçue comme telle. Renforcer la transparence des organismes de contrôle de l'application des lois et les obliger davantage à rendre des comptes.
- Continuer de réduire les obstacles administratifs et étendre les initiatives fédérales aux niveaux régional et local. Élargir le champ d'application des analyses d'impact de la réglementation aux projets de loi examinés par la Douma. Poursuivre la privatisation des banques publiques et des autres entreprises publiques. Améliorer encore la gouvernance des entreprises publiques et promouvoir des règles du jeu égales pour les entreprises publiques et privées.
- Pour renforcer l'impact de l'adhésion à l'OMC, ne pas mettre en place d'obstacles à l'entrée. Raccourcir la liste des secteurs stratégiques dans lesquels l'investissement étranger est soumis à autorisation préalable et simplifier les procédures d'autorisation.
- Supprimer les goulets d'étranglement dans le domaine des transports en améliorant l'efficacité des dépenses d'infrastructure, en favorisant la concurrence et en assurant une meilleure coordination de l'action publique en vue de résoudre les problèmes de transport urbain.

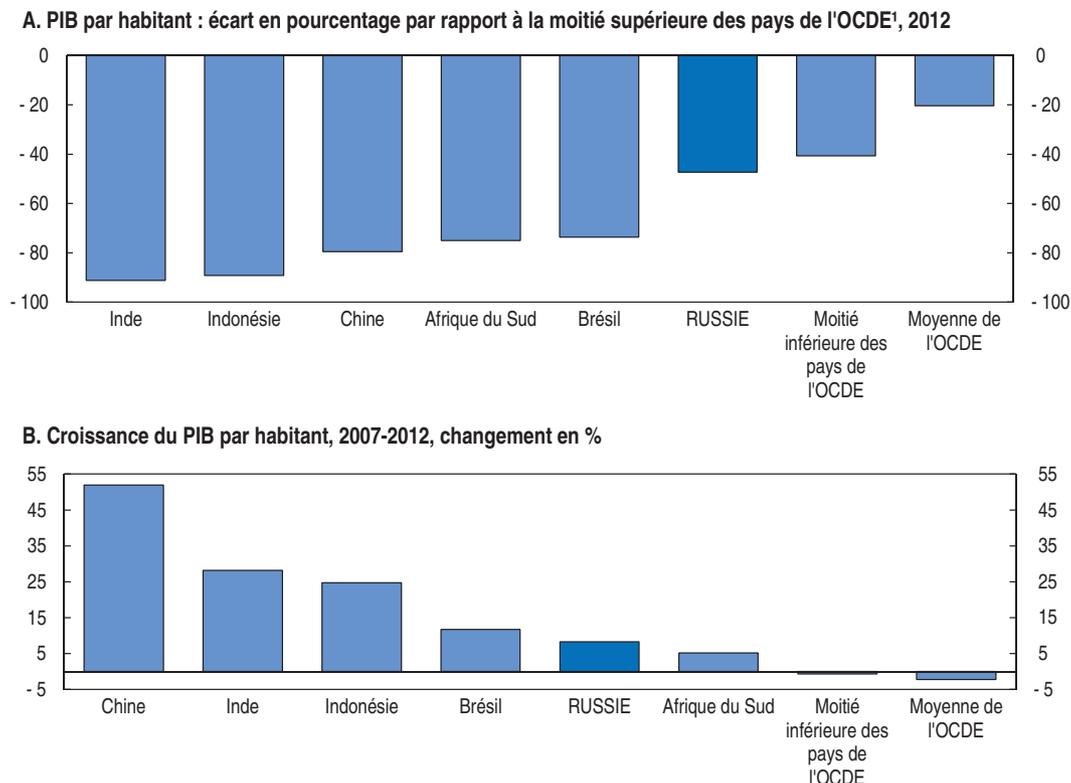
Renforcer les compétences et l'innovation

- Renforcer la formation continue en offrant des incitations aux entreprises et aux travailleurs, sous forme de bons de formation, par exemple. Augmenter les dépenses consacrées aux mesures actives du marché du travail et à la garantie de revenu temporaire pour les chômeurs. Élargir la possibilité de négocier des conventions collectives au niveau des entreprises.
- Accroître le financement global de l'éducation, en particulier dans les régions pauvres, tout en continuant de restructurer les établissements d'enseignement. Lier la rémunération des enseignants à leurs performances. Renforcer la coopération entre les établissements d'enseignement, les entreprises et les syndicats et continuer d'actualiser les normes de l'enseignement professionnel. Reconsidérer la question des frais de scolarité à acquitter pour les cours facultatifs dans l'enseignement primaire et secondaire pour réduire les inégalités d'accès à l'éducation.
- Continuer de soutenir de façon générale l'innovation et l'adoption de nouvelles technologies, en particulier pour améliorer l'efficacité énergétique. Achever la réforme de la recherche-développement (R-D) publique, en transférant une part plus importante de la recherche de l'Académie de sciences aux universités, en augmentant la part du financement concurrentiel des bourses et en rationalisant les instituts publics de recherche de branche. Évaluer plus systématiquement les politiques en matière d'innovation.

Évaluation et recommandations

La Russie a avancé à grands pas au cours de la décennie qui a précédé la crise de 2008, aidée grandement par les recettes du pétrole et du gaz. Cependant, la productivité et les niveaux de vie sont encore largement inférieurs à ceux des pays économies de marché les plus avancées, et le rythme de la convergence depuis la crise est plus lent que dans la plupart des BRIICS (graphique 1). En outre, la croissance ralentit depuis 2012, en partie pour des raisons conjoncturelles, mais surtout parce que la croissance de la production potentielle a ralenti. En novembre 2013, le ministère du Développement économique a ramené sa prévision de croissance à long terme à 2.5 % seulement, alors qu'elle s'établissait à 4.3 % en avril, en indiquant que la croissance russe jusqu'en 2030 resterait

Graphique 1. **Écart de PIB par habitant**



1. Par rapport à la moyenne des 17 premiers pays de l'OCDE en termes de PIB par habitant en 2012, sur la base des parités de pouvoir d'achat (PPA) de 2012. La moyenne OCDE est calculée comme une moyenne simple des 34 pays membres.

Source : Estimations de l'OCDE ; et Banque mondiale, *Base de données en ligne des Indicateurs du développement dans le monde*.

inférieure à la moyenne mondiale. Pour continuer de progresser sur une trajectoire durable et atteindre les objectifs fixés dans le décret présidentiel de mai 2012, c'est-à-dire accroître la productivité du travail de 50 % d'ici à 2018 et créer 25 millions d'emplois hautement productifs d'ici à 2020, il faut impérativement accélérer les réformes.

Le principal problème à long terme consiste à réduire la dépendance à l'égard des recettes variables tirées de l'extraction de ressources naturelles épuisables et à promouvoir dans l'ensemble de l'économie une croissance durable, induite par la productivité et équilibrée au niveau régional, comme il est indiqué dans l'*Étude économique 2011 de la Fédération de Russie*. Pour relever ce défi, il faut : i) renforcer davantage le cadre d'action macroéconomique ; ii) améliorer sensiblement le climat des affaires, et iii) investir davantage dans l'infrastructure, le capital humain et l'innovation. Des réformes structurelles améliorant le climat des affaires, notamment grâce au renforcement de l'état de droit et à la lutte contre la corruption, constituent à cet égard les mesures les plus cruciales mais aussi les plus difficiles à mettre en œuvre. Le ralentissement actuel de la croissance a cependant contribué à renforcer l'adhésion à de telles réformes, tant parmi les responsables de l'action publique qu'au niveau de la population dans son ensemble.

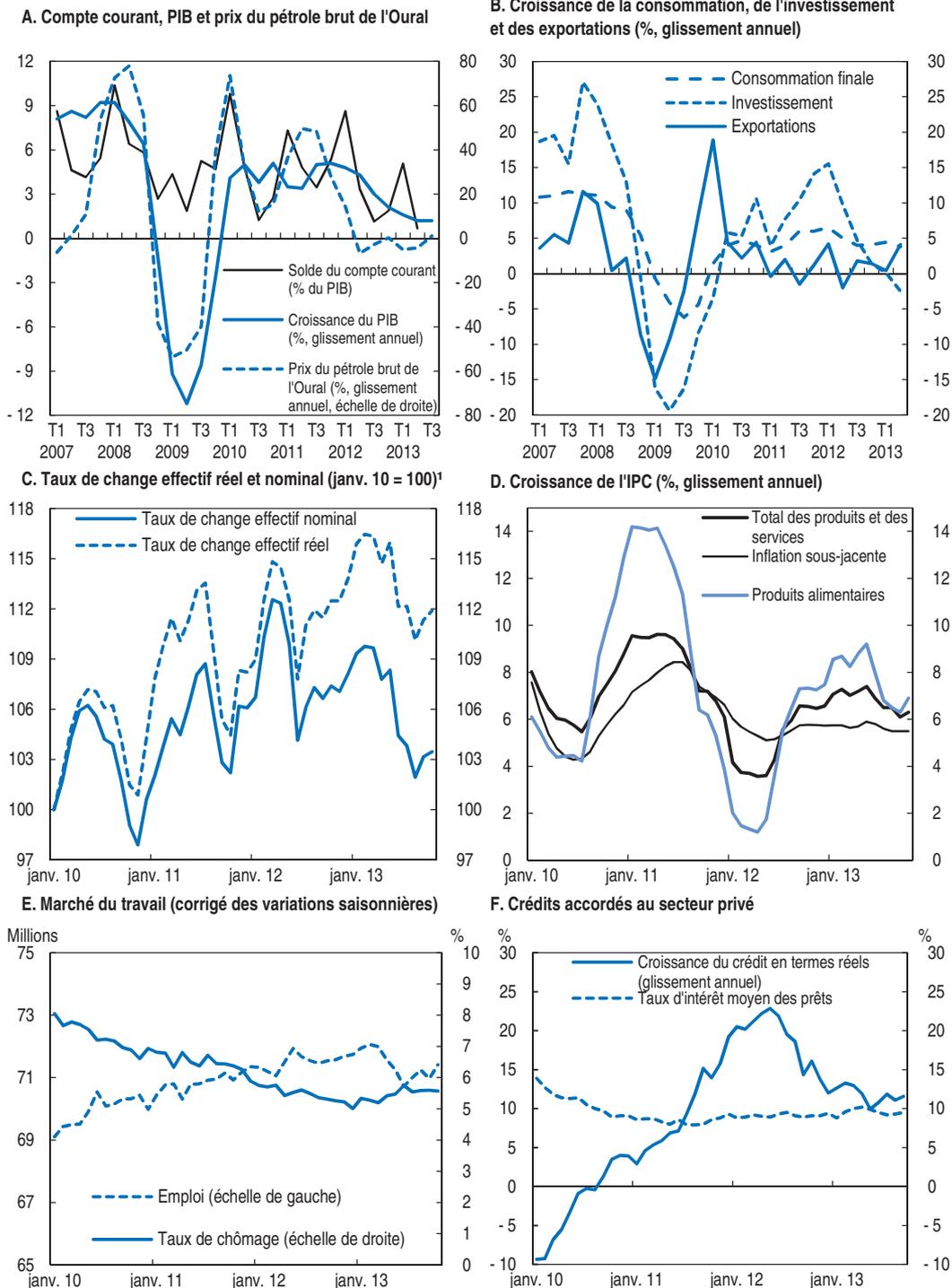
Le ralentissement est à la fois temporaire et de nature structurelle

La faiblesse généralisée de l'économie est apparue fin 2012-début 2013, (graphique 2), provoquée par une stagnation des termes de l'échange, la disparition de certains facteurs temporaires qui avaient dopé la croissance en 2012 et une incertitude concernant l'économie mondiale et l'évolution politique nationale. La croissance de l'investissement, tirée essentiellement par les secteurs liés aux ressources naturelles et les dépenses publiques d'infrastructure, a cessé et la production minière a diminué. L'expansion de la consommation privée est financée en partie par un endettement croissant des ménages.

Néanmoins, les taux d'emploi et d'utilisation des capacités sont proches de leurs records d'avant la crise. Le taux de chômage avoisine encore son niveau le plus bas du fait d'une progression de l'emploi, d'une diminution de la population active, d'une haute flexibilité des salaires et du niveau extrêmement bas des indemnités de chômage. L'inflation a dépassé la fourchette retenue comme objectif par la Banque centrale, fixée à 5-6 %. Même si cette hausse rapide a été induite essentiellement par le niveau élevé des prix de l'alimentation imputable aux mauvaises récoltes de 2012 et si l'inflation globale évoluait à la baisse au second semestre 2013, l'inflation sous-jacente et les anticipations inflationnistes se caractérisaient par leur viscosité. Ces facteurs laissent penser que le ralentissement reflète, dans une certaine mesure, les limites structurelles de la croissance. De fait, la croissance potentielle semble s'être ralentie pour passer au-dessous de 3 %, selon les dernières prévisions à long terme du ministère du Développement économique. Ce chiffre est très inférieur au taux moyen de 7 % enregistré entre 1999 et 2008 et à l'objectif de croissance à moyen terme fixé à 5 % par les autorités.

La croissance va sans doute se renforcer progressivement en 2014 au-delà du sursaut temporaire dû à la bonne récolte étant donné qu'une légère reprise dans la zone euro améliore les perspectives d'évolution des exportations et de l'investissement dans les secteurs extractifs. L'inflation redescendra probablement vers la fourchette d'objectif du fait de la dissipation des hausses de prix administrés et d'une bonne récolte qui fera baisser les prix alimentaires. L'excédent de balance courante continuera de se réduire (tableau 1).

Graphique 2. Principaux indicateurs macroéconomiques



1. Des valeurs plus élevées correspondent à une appréciation.

Source : Rosstat, Datastream et Banque centrale de Russie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979234>

Des risques importants entachent les prévisions. Une résurgence de la crise dans la zone euro, un nouveau ralentissement dans les économies de marché émergentes, et plus particulièrement en Chine, et la hausse de l'offre de pétrole et de gaz extraits par des

Tableau 1. **Indicateurs et prévisions macroéconomiques**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Croissance du PIB réel	4.5	4.3	3.4	1.5	2.3	2.9
Inflation, moyenne de la période	6.9	8.4	5.1	6.6	5.7	4.5
Solde budgétaire des administrations publiques (% du PIB)	-3.4	1.5	0.4	-0.7	-1.0	0.9
Solde de la balance courante (% du PIB)	4.4	5.1	3.6	2.5	2.4	2.2

Source : Prévisions des *Perspectives économiques* n° 94.

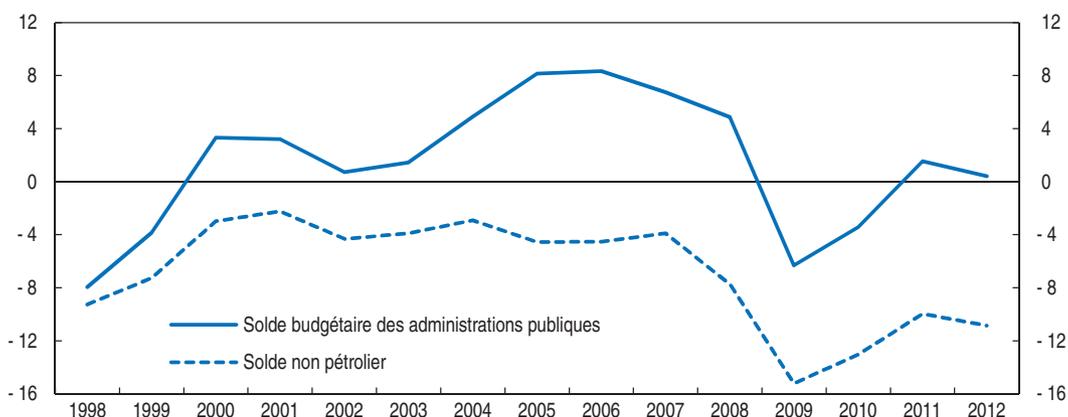
méthodes non classiques pourraient exercer une pression à la baisse sur les prix de ces produits. Cela aurait des effets défavorables sur les exportations et les recettes budgétaires, ainsi que sur l'investissement dans de nouveaux projets d'extraction, qui à leur tour, rejailliraient sur d'autres secteurs de l'économie en raison de la baisse des revenus. Bien que sa situation budgétaire solide, l'excédent de balance courante et le faible taux d'endettement des entreprises font que la Russie est moins exposée que la plupart des autres économies émergentes aux hausses des taux d'intérêt mondiaux, une brusque détérioration de l'humeur des marchés financiers et une fuite mondiale vers la qualité pourraient conduire à des sorties de capitaux beaucoup plus massives, provoquant un durcissement des conditions financières en Russie. L'incertitude entourant les priorités d'action nationales pourraient aussi empêcher la reprise attendue de l'investissement. L'expansion excessive du crédit à la consommation constitue également une menace dans le contexte d'une hausse de l'endettement des ménages.

Une croissance stable et durable requiert un cadre renforcé d'action macroéconomique

La nouvelle règle budgétaire renforce le cadre de politique budgétaire

La règle budgétaire adoptée en décembre 2012 limite l'utilisation budgétaire prévue des recettes pétrolières à celle calculée comme une moyenne de référence des prix du pétrole sur les cinq dernières années (qui passera progressivement à une moyenne sur dix ans en 2018), laquelle s'établit actuellement à 91 USD par baril. L'enveloppe des dépenses fédérales à moyen terme est donc déterminée pour une période glissante de trois ans en tablant sur ces recettes pétrolières, les recettes non pétrolières prévues et un déficit budgétaire maximum de 1 % du PIB. L'adoption de cette règle faite suite à une forte augmentation du déficit non pétrolier durant la crise, qui, jusqu'à présent, ne s'est que partiellement inversée (graphique 3), et améliore la prévisibilité tout en réduisant la variabilité des dépenses globales. La règle ne tient pas compte des investissements réalisés grâce à des prêts financés par des fonds pétroliers et extrabudgétaires, des transferts de dépenses vers les régions en mauvaise santé sur le plan budgétaire effectués sans apport de ressources supplémentaires, ni de l'utilisation de garanties. Cependant, elle impose une enveloppe de dépenses qui suppose un resserrage budgétaire léger et progressif à moyen terme. Il va donc falloir faire des choix difficiles, compte tenu surtout des importants engagements de dépenses liés aux élections présidentielles, en particulier en ce qui concerne les dépenses sociales, l'investissement en infrastructure et la modernisation de l'armée. Il importe de donner priorité aux dépenses favorables à la croissance, notamment aux investissements en capital humain et en infrastructure. Pour le moment, le pays dépense moins que la moyenne de l'OCDE pour la santé et l'éducation, et plus que la moyenne de l'OCDE pour la défense et les subventions.

Graphique 3. **Solde global et solde hors pétrole des administrations publiques**
Pourcentage du PIB



Source : FMI, Base de données des Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2013.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979253>

Les recettes pétrolières accumulées en cas de dépassement des prix de référence viennent abonder le Fonds de réserve jusqu'à ce que celui-ci atteigne 7 % du PIB, puis au moins la moitié est affectée au Fonds national de prévoyance, le solde pouvant servir à financer des investissements d'infrastructure. Le Fonds de réserve sert à amortir l'effet des fluctuations des prix du pétrole sur le budget. L'impact sur les recettes budgétaires en roubles est encore réduit du fait qu'une baisse des prix du pétrole est habituellement associée à une dépréciation de la monnaie. Les stabilisateurs automatiques peuvent jouer librement car le manque à gagner en recettes non pétrolières est compensé par une baisse des transferts au Fonds de réserve. Compte tenu des engagements de dépenses déjà prédéterminés dans le cadre budgétaire à moyen terme pour 2014 et 2015, une poursuite du ralentissement économique se traduirait donc par un creusement des déficits et un faible abondement du Fonds de réserve. Certes justifiable, cette évolution doit être envisagée dans le contexte du repli attendu des recettes pétrolières globales en pourcentage du PIB dans une perspective de moyen à long terme.

Le Fonds national de prévoyance sert à accumuler des ressources pour couvrir les dépenses futures au titre des retraites. Cependant, un programme de relance annoncé en juillet 2013 prévoit d'utiliser les sommes déjà accumulées pour des investissements rentables en infrastructure et pour des programmes de crédit bancaire aux petites entreprises. Cela crée un risque potentiel pour les actifs financiers nets du secteur public, ce qui pourrait saper le financement des retraites dans l'avenir. Des mécanismes appropriés de gouvernance et de contrôle sont en conséquence nécessaires pour assurer les rendements escomptés car l'inefficience des investissements publics est bien connue (McKinsey & Company, 2009).

Dans les limites de l'enveloppe de dépenses prévue par la règle budgétaire, il sera de la plus haute importance d'accroître l'efficacité des dépenses publiques. L'adoption de la budgétisation par programme dans le délai de deux ans anticipé, si elle réussit, marquera un pas en avant décisif. Il faut pour cela analyser soigneusement les problèmes rencontrés dans certains systèmes pilotes existants, notamment en choisissant de façon appropriée les indicateurs suivis. Il est envisagé aussi de rationaliser les organismes publics, d'externaliser certaines activités et de réduire l'effectif des fonctionnaires de 20 %. Le moment est particulièrement bien choisi pour mener ces réformes puisque le secteur privé a besoin de

travailleurs qualifiés. Une loi sur les marchés publics adoptée récemment prévoit une plus grande transparence tout au long du cycle du projet, et sa mise en œuvre devrait faire l'objet d'un suivi rigoureux afin de pouvoir y apporter des corrections si nécessaire.

L'âge de la retraite en Russie, de 60 ans pour les hommes et de 55 ans pour les femmes, est très bas en comparaison des autres pays, et l'espérance de vie à la retraite continuera d'augmenter grâce à l'amélioration des revenus et des conditions de vie. Aligner l'âge de la retraite des femmes sur celui des hommes et relever progressivement les deux suivant l'allongement de l'espérance de vie serait le moyen le plus efficace de contenir la hausse des dépenses futures au titre des retraites, même si ces réformes sont explicitement exclues par l'administration actuelle.

Un certain nombre de réformes sont prévues pour retarder l'âge effectif de la retraite et améliorer la viabilité du système de retraite : redéfinition de la formule de calcul des prestations de retraite, notamment par l'introduction d'un système par points ; allongement des périodes d'activité requises ; réduction des possibilités de retraite anticipée ; resserrage de la formule d'indexation grâce à un lien plus étroit avec les recettes du système de retraite ; et majoration des cotisations des travailleurs indépendants. La charge du financement des pensions spéciales devra être supportée en partie par les employeurs, ce qui les incitera à améliorer les conditions de travail. Les réformes prévues offrent une occasion de procéder à la nécessaire diversification des risques dans le système d'épargne en vue de la retraite et de résoudre les problèmes de performance du régime à cotisations définies, notamment le niveau élevé des frais administratifs, en renforçant la réglementation et la surveillance. Il est cependant désormais prévu de rediriger, par défaut, les cotisations au régime à cotisations définies vers le régime à prestations définies, ce qui réduira la diversification des revenus des retraités.

La Russie a notablement amélioré la structure de sa fiscalité : les bases d'imposition ont été élargies, les taux réduits et la discipline fiscale renforcée. Néanmoins, la fiscalité des activités pétrolières et gazières pourrait mieux prendre en considération les rentes économiques et promouvoir l'exploration et l'investissement en améliorant la prise en compte des coûts d'exploration, de développement et de production des différents projets et gisements. Les taxes sur l'alcool sont relativement peu élevées et les taxes sur le tabac sont plus faibles que dans n'importe quel pays de l'OCDE ou grand pays émergent, alors même que la forte consommation d'alcool et de tabac contribue à une mortalité excessive en Russie (OECD, 2012c). La Russie a aussi la possibilité de majorer les impôts sur le patrimoine, et un alourdissement des taxes environnementales permettrait d'accroître les recettes et de favoriser l'adoption de modes de production et de consommation plus sains et plus durables.

Le passage à un système de ciblage de l'inflation est en cours

Le ciblage de l'inflation entrera en vigueur en 2015. Pour la transition, le principal objectif de la politique monétaire consiste actuellement à ramener l'inflation en fin d'année de 5-6 % en 2013 à 5 % en 2014, 4,5 % en 2015 et 4 % en 2016. La transition est rendue difficile par la proportion élevée de prix alimentaires instables et de prix administrés en Russie. La forte répercussion du taux de change sur l'inflation dans une économie fondée sur les produits de base pourrait également être un facteur aggravant. Attentive aux inquiétudes suscitées par la volatilité de l'inflation, la Banque centrale de Russie (BCR) a décidé de fixer un objectif d'inflation assorti d'une fourchette relativement large de 1.5 points de pourcentage. La forte volatilité de l'inflation pourrait toutefois créer

des difficultés de communication compromettant la construction de la crédibilité du régime de ciblage de l'inflation.

Les interventions sur le taux de change ont été sensiblement réduites et obéissent désormais à des règles claires visant à prévenir une instabilité excessive du taux de change, mais sans ciblage explicite, ni implicite de taux de change. Le taux de change est ainsi autorisé à jouer son rôle d'absorption des chocs, notamment du fait que la substitution de produits nationaux aux importations est facilitée et que les recettes budgétaires sont soutenues en cas de recul des prix du pétrole. Des études récentes montrent que l'adoption d'un ciblage de l'inflation a tendance à contrebalancer l'aggravation de l'instabilité des taux de change associée à un régime de taux de change flottant en réduisant les crises monétaires non anticipées et les répercussions des variations du taux de change (Floerkemeier, 2013).

Le passage à un ciblage de l'inflation suppose l'existence de conditions préalables, notamment l'indépendance et la transparence de la Banque centrale. La création d'un Comité de politique monétaire pourrait permettre d'établir une séparation plus claire entre les différentes fonctions de la BCR et, en conséquence renforcer l'indépendance, la transparence et la crédibilité de la politique monétaire. Afin d'expliquer les fondements de ses décisions de politique monétaire, la BCR publie des communiqués de presse après chaque réunion sur la politique monétaire et, depuis 2013, des rapports trimestriels sur la politique monétaire décrivant les principales considérations à prendre en compte. La BCR devrait publier régulièrement des informations sur les anticipations d'inflation et sur ses prévisions macroéconomiques, et plus particulièrement ses perspectives d'évolution de l'inflation. La transparence du processus de prise de décision serait rehaussée si la BCR publiait ses comptes rendus de réunions, comme le font aujourd'hui de nombreuses banques centrales. Autre mesure positive conforme aux recommandations énoncées dans l'*Étude économique 2011*, le nombre d'instruments de crédit a été réduit et le taux d'intérêt sur les octrois et reprises de liquidités à une semaine a été clairement cité comme le principal taux d'intérêt.

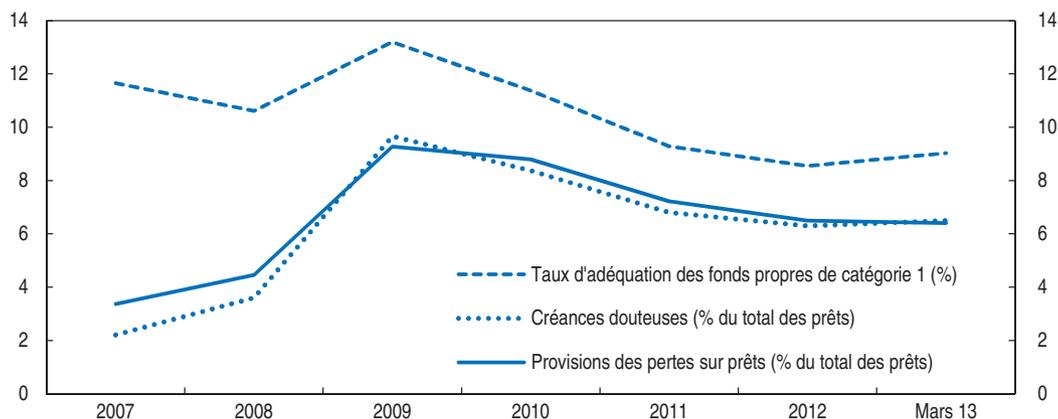
Le secteur bancaire est financièrement solide et des réformes structurelles sont en cours

Le secteur bancaire est stable et bien capitalisé, avec des marges bénéficiaires confortables, un encours gérable de prêts improductifs et un provisionnement suffisant (graphique 4), mais un meilleur alignement sur les normes internationales de mesure des prêts improductifs, se traduisant en particulier par la prise en compte des créances douteuses, déclencherait un regain de confiance dans le système financier et améliorerait la stabilité sur le long terme. Les grandes banques commerciales sont financées essentiellement par des dépôts, mais le faible volume de garanties disponible sur le marché conduit à une segmentation du marché interbancaire, de sorte que les adjudications pour l'octroi de prêts à taux variables garantis par des actifs non négociables, introduits en 2013, continueront de jouer un rôle notable dans la fourniture de liquidité. Les récents tests de résistance de la BCR, qui supposent une repli prononcé des prix du pétrole et une contraction de 5 % du PIB, semblent permettre de conclure à l'absence de risques systémiques immédiats.

Le secteur est dominé par les banques publiques (graphique 5). La BCR est actionnaire majoritaire dans Sberbank, qui représente près de la moitié des dépôts des particuliers et près d'un tiers des actifs bancaires, même si sa part de marché diminue. Cette situation

Graphique 4. Principaux indicateurs du secteur bancaire

Fin de période

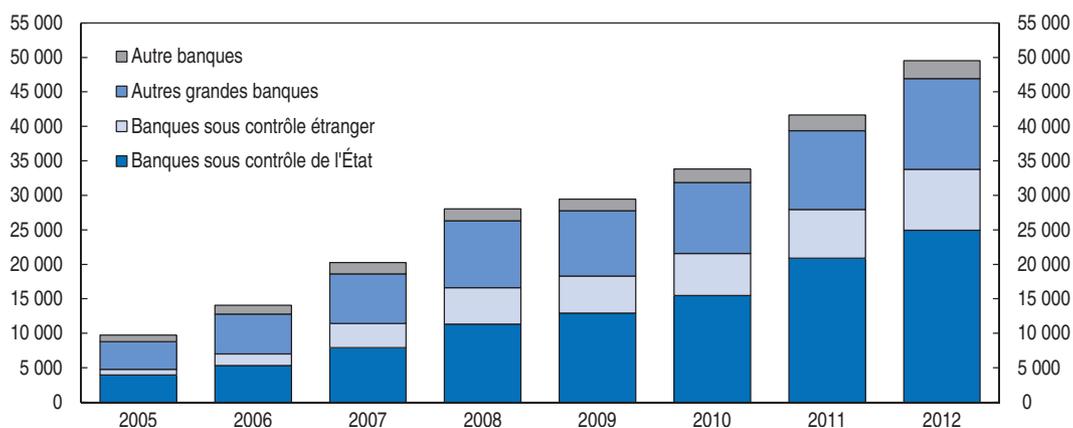


Source : Banque centrale de Russie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979272>

Graphique 5. Structure du système bancaire

Actifs du secteur bancaire, milliards RUB, fin de période



Source : Banque centrale de Russie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979291>

inhabituelle expose la BCR à des conflits d'intérêts, même si ses missions d'autorité de réglementation et d'actionnaire sont séparées. Le problème doit être résolu, y compris pour la raison qu'il décourage de nouveaux acteurs, notamment les banques étrangères, d'entrer sur le marché. Même si les autorités confirment régulièrement leur engagement à privatiser les banques et ont déjà cédé des parts de Sberbank et réduit la participation de l'État dans VTB, la deuxième banque russe, les programmes les plus récents de privatisation à moyen terme prévoient le maintien d'un contrôle de l'État sur ces deux banques au moins jusqu'en 2016.

Le crédit à la consommation s'est développé à un rythme annuel de plus de 40 % pendant la majeure partie de 2012, principalement sous l'effet de la progression des prêts à la consommation non garantis plutôt que des crédits hypothécaires ou automobiles. Le refinancement des prêts à la consommation sur les marchés internationaux est actuellement très rentable mais pourrait faire naître un risque systémique. La BCR a récemment mis en œuvre des mesures, telles que le relèvement des provisions et des

pondérations des risques pour le crédit à la consommation, afin de freiner l'expansion du crédit et, de fait, on note un léger ralentissement, attesté par un chiffre de 35 % sur les trois premiers trimestres de 2013. La BCR a également proposé un plafonnement des taux d'intérêt effectifs des prêts à la consommation. Cependant, en dépit des discussions en cours, les instruments à disposition de la BCR ne lui permettent toujours pas de limiter les quotités de financement, ni les ratios dette/revenu. Le programme plus général de réforme de la réglementation qui est prévu devrait comprendre des mesures de ce type. La Stratégie de développement du secteur bancaire russe prévoit des modifications de la loi en vue de mettre en œuvre les recommandations du Conseil de stabilité financière et du Comité de Bâle concernant les normes de fonds propres, l'endettement, les besoins de liquidité et la gestion des risques systémiques. En particulier, une nouvelle définition du capital et des normes de fonds propres entrera en vigueur en janvier 2014.

Le cadre de surveillance des marchés financiers a aussi changé avec la création, en août 2013, d'un mega-organisme de réglementation qui a intégré le Service fédéral des marchés financiers, l'autorité de contrôle des valeurs mobilières et des assurances, à la Banque centrale de Russie, l'autorité de tutelle du secteur bancaire. Cette réforme vise à renforcer l'indépendance et, compte tenu de la prépondérance du crédit à des parties liées, à améliorer la capacité d'assurer une surveillance intégrée. En même temps, la BCR sera responsable, après la fusion, de la politique monétaire, de la stabilité financière et de la surveillance et de la réglementation de l'ensemble du secteur financier.

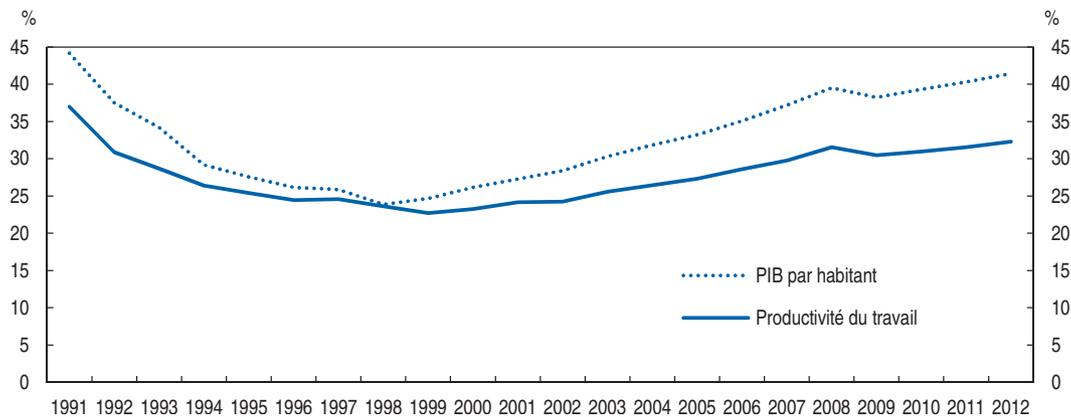
Encadré 1. **Recommandations concernant le renforcement du cadre d'action macroéconomique**

- Renforcer davantage le cadre budgétaire à moyen terme en contrôlant de manière plus stricte les garanties, les dépenses régionales et l'utilisation des fonds pétroliers. Réduire les hausses de dépenses liées à l'âge, aligner l'âge de la retraite des femmes sur celui des hommes et relever les deux suivant l'allongement de l'espérance de vie, tout en mettant en œuvre d'autres mesures pour reculer l'âge effectif de la retraite.
- Poursuivre la transition vers un système de ciblage de l'inflation tout en améliorant la transparence des décisions de politique monétaire. Élaborer des instruments macroprudentiels afin de contenir une expansion excessive du crédit à la consommation dans le cadre des réformes de la réglementation et de la surveillance. Améliorer le suivi des prêts improductifs. Résoudre le conflit d'intérêt potentiel au sein de la Banque centrale, qui est à la fois l'actionnaire majoritaire des plus grandes banques commerciales russes et leur autorité de surveillance.

L'atonie de la croissance est liée à des distorsions, à une faible efficacité énergétique, à la démographie et à des obstacles régionaux

Renforcer la croissance et la rendre durable est le principal défi que doivent relever les pouvoirs publics à moyen terme. La vive progression du PIB enregistrée entre 1998 et 2008 a permis un certain rattrapage par rapport aux pays les plus performants (graphique 6), mais elle a été tirée par une hausse rapide des recettes pétrolières et gazières et de l'investissement dans le secteur minier. L'amélioration de termes de l'échange a aussi conduit à une rapide expansion dans le secteur non exportateur. Cet élan de croissance a été rendu possible par l'important volant de capacités inutilisées apparu au lendemain de la

Graphique 6. PIB par habitant et productivité du travail
En pourcentage de la moitié supérieure des pays de l'OCDE¹



Note : La productivité du travail est mesurée par le PIB par heure travaillée.

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

Source : Estimations de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979310>

récession qui a fait suite à la transition, à la suppression des goulets d'étranglement hérités de l'ère soviétique et à l'adoption de pratiques modernes tant sur le plan technologique que sur celui de la gestion. Ces facteurs paraissent toutefois être arrivés en fin de course.

La croissance de la productivité est très variable d'un secteur à l'autre (tableau 2) et, selon une étude approfondie de la productivité du travail dans certains secteurs, ces écarts de productivité marqués s'expliquent par des inefficiences (McKinsey & Company, 2009). L'inefficacité des modes d'organisation et l'obsolescence des capacités et des méthodes de production semblent jouer un rôle de premier plan, et ces facteurs sont liés à l'intensité de

Tableau 2. Décomposition du PIB (1995-2008)

	Part dans la valeur ajoutée (prix courants)		Taux de croissance réels annuels (%)			
	1995	2008	Valeur ajoutée	Consommation de travail	Consommation de capital	Productivité multi-factorielle
Ensemble de l'économie	100.0	100.0	4.61	1.30	3.22	2.27
Économie marchande	86.1	84.0	4.82	1.27	2.89	2.56
Biens	25.6	18.3	2.92	-1.01	0.51	3.23
Secteurs à forte intensité de main-d'œuvre hautement qualifiée	3.6	3.6	3.92	-2.54	-0.18	5.57
Secteurs à forte intensité de main-d'œuvre peu qualifiée	22.0	14.8	2.72	-0.71	0.64	2.78
Services	40.4	41.0	5.82	1.72	3.92	3.14
Secteurs à forte intensité de main-d'œuvre hautement qualifiée	5.1	11.2	10.70	1.20	2.78	8.97
Secteurs à forte intensité de main-d'œuvre peu qualifiée	35.3	29.8	4.60	1.85	4.20	1.69
Secteur minier élargi	20.1	24.7	4.87	2.67	3.35	0.84
Économie non marchande	13.9	16.0	3.41	1.52	5.12	0.60

Source : Timmer and Voskoboynikov (2013).

la concurrence, au poids de la réglementation, aux difficultés à recruter des gestionnaires et des spécialistes qualifiés et à un manque d'accès au crédit pour financer la modernisation. Alors que l'hétérogénéité des niveaux de productivité entre les firmes est croissante, les entreprises inefficaces parviennent à éviter leur éviction du marché en formant des réseaux défensifs (Huber and Wörgötter, 1998) et empêchent ainsi une réorientation des ressources vers des usages plus productifs (Brown and Earle, 2008).

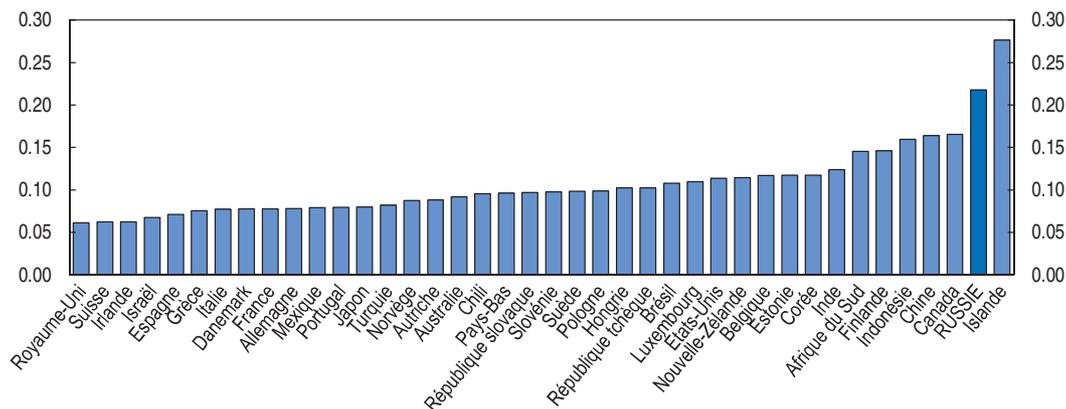
L'efficacité énergétique est très faible

Malgré des progrès considérables depuis le début de la transition, la Russie reste l'une des économies ayant la plus forte intensité énergétique du monde (graphique 7). Le pays étant dépendant de sources d'énergie à forte intensité de carbone, il est aussi le quatrième émetteur mondial de gaz à effet de serre. L'inefficacité énergétique contribue à la pollution atmosphérique locale et le taux de mortalité prématurée dû à la mauvaise qualité de l'air

Graphique 7. Intensité énergétique

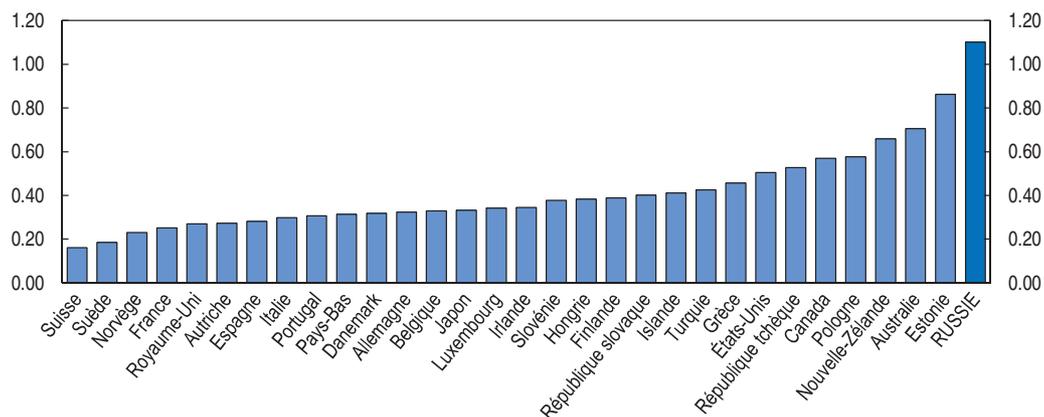
A. Consommation d'énergie par unité de PIB, 2011

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



B. Émissions totales de gaz à effet de serre par unité de PIB, 2011

Kg éq. CO₂/USD de 2005 à parité de pouvoir d'achat (PPA)



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

Source : Calculs effectués par l'OCDE à partir de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), Base de données sur les Émissions de gaz à effet de serre ; Banque mondiale, Base de données des Indicateurs du développement dans le monde ; et AIE (2013), World Energy Indicators et World Energy Balances.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979329>

est parmi les plus élevés au monde (WHO, 2013). Sachant que les économies d'énergie représentent aussi un précieux atout économique, si la Russie utilisait l'énergie de manière aussi efficace que ses pairs de l'OCDE, elle pourrait économiser 30 % de l'énergie consommée, et l'exporter ou la mettre en réserve pour les générations futures (IEA, 2011).

L'amélioration de l'efficacité énergétique donc, à juste titre, parmi les priorités de premier plan du gouvernement. En 2008, les autorités se sont fixé pour objectif stratégique de réduire l'intensité énergétique du PIB de 40 % d'ici à 2020 grâce à des économies d'énergie, une amélioration de l'efficacité énergétique et l'élimination des contraintes réglementaires puis, dans un second temps, à la fixation d'objectifs spécifiques pour les industries fortement consommatrices d'énergie. Les principaux instruments adoptés dans les programmes fédéraux et régionaux élaborés ultérieurement ont été des crédits d'impôt, des subventions et des garanties publiques de prêts pour des projets d'amélioration de l'efficacité énergétique. La mise en œuvre de ces initiatives n'a toutefois pas été uniforme et elle a pris du retard. Il n'existait pas non plus de mécanismes efficaces pour suivre la réalisation des objectifs fixés dans les programmes, en partie faute d'indicateurs bien définis (Zaytsev and Saykina, 2013).

Les subventions à la production et à la consommation de combustibles en Russie, qui sont évaluées à plus de 2 % du PIB (IEA, 2012a ; OECD, 2013a), devraient être progressivement réduites. Le principal obstacle à l'amélioration de l'efficacité énergétique évoqué dans le chapitre consacré au sujet de l'*Étude économique 2011* est une disparité entre les prix intérieurs de l'énergie et le coût social marginal de la consommation d'énergie, et ce facteur demeure la pièce manquante dans le cadre d'action en vigueur. Après le ralentissement économique, les pouvoirs publics semblent repenser leurs plans antérieurs pour réduire les subventions croisées à l'origine de l'écart entre le niveau des prix intérieurs du gaz, qui est faible, et celui des prix à l'exportation, plus élevé. De fait, les tarifs pratiqués par les entreprises de services publics, y compris les entreprises d'électricité, seront soit gelés, soit relevés à un rythme plus lent que l'inflation au cours des trois prochaines années. En revanche, une nouvelle décision gouvernementale prévoit une majoration des tarifs au-delà des normes de consommation domestique adoptées récemment. Cette initiative a été lancée dans des régions pilotes et sera étendue à toutes les régions en 2014. Bien que les compteurs de consommation d'énergie soit obligatoires, seuls 40 % des logements résidentiels et 20-25 % des appartements en sont actuellement équipés. La consommation non mesurée par compteur sera facturée à des tarifs plus élevés à partir de 2015.

Dans l'*Étude économique 2011*, des mesures ont été recommandées en vue d'améliorer l'efficacité énergétique dans les secteurs des transports et du logement et dans l'industrie. Dans le domaine des transports, l'adoption de normes obligatoires de consommation de carburant pour les voitures et les camions et l'amélioration de la gestion de la circulation ont été préconisées. Après des reports successifs de la décision, des normes plus ambitieuses ont finalement été adoptées, mais le système de contrôle de la qualité des carburants demeure inefficace. Il est envisagé de modifier la fiscalité afin d'encourager l'utilisation de gaz naturel dans les transports, mais aucune mesure n'a encore été adoptée. Les progrès en ce qui concerne la gestion de la circulation sont lents, en partie du fait de l'opposition de la population au système de péages. La rénovation du parc immobilier demeure un véritable défi du fait que les propriétaires ne sont pas toujours incités comme il le faudrait à améliorer l'efficacité énergétique et que les projets bénéficiant d'un soutien financier de la part des administrations régionales sont rares. Même si le Fonds pour le logement et les services d'utilité publique a été récemment

chargé d'accélérer ce processus, l'octroi d'un soutien financier public pour la construction de logements économes en énergie est encore à l'étude. Afin de faciliter l'amélioration de l'efficacité énergétique, il a été recommandé dans l'Étude économique 2011 de lever les obstacles à la création de sociétés de services énergétiques (SSE). La législation nouvellement adoptée vise à supprimer certains obstacles mais les droits des partenaires contractuels ne sont pas encore définis assez clairement et les SSE continuent d'avoir des difficultés à obtenir des financements bancaires (Garbuzova et Madlener, 2012).

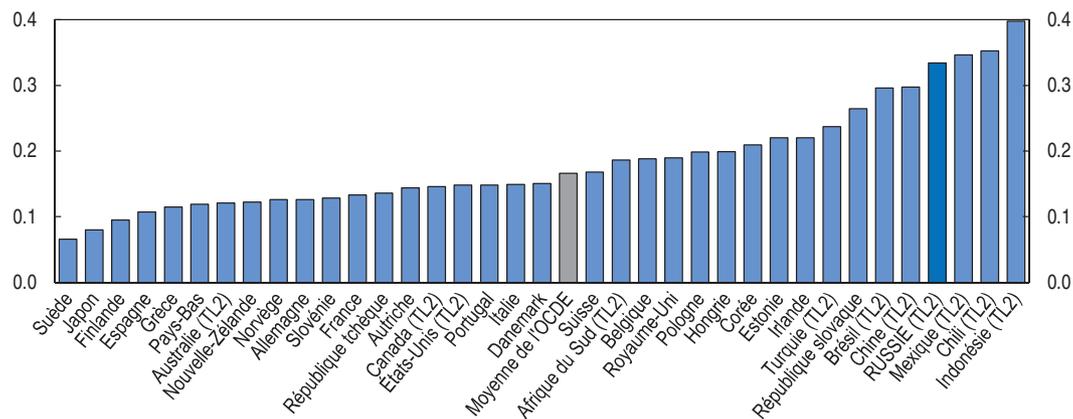
Les disparités régionales sont une source de solutions à portée de main pour stimuler la croissance

Les inégalités entre les régions, qui contribuent aux inégalités en général, offrent également des perspectives de croissance encore inexploitées (graphique 8). Les inégalités régionales n'ont guère évolué au cours des dix dernières années, malgré l'intégration plus

Graphique 8. L'inégalité

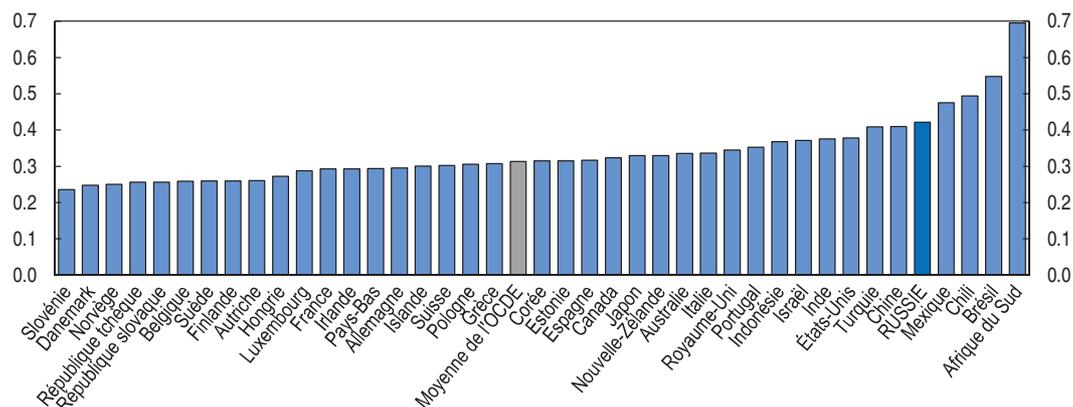
A. Inégalité du PIB par habitant entre les régions

Coefficient de Gini entre les régions TL3, 2010, échelle de 0 "égalité parfaite" à 1 "inégalité parfaite"



B. Inégalité de revenu entre les individus

Coefficient de Gini¹, fin des années 2000, échelle de 0 "égalité parfaite" à 1 "inégalité parfaite"



1. Pour les pays non membres de l'OCDE, les coefficients de Gini ne sont pas strictement comparables à ceux utilisés pour les pays de l'OCDE puisqu'ils sont fondés sur les revenus par habitant, sauf pour l'Inde et l'Indonésie, pour lesquelles on a utilisé la consommation par habitant.

Source : OCDE (2011), *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, tableau A1.1, graphique 0.2 ; estimations de l'OCDE.

poussée des marchés du travail et des capitaux et plusieurs programmes axés sur la convergence. Les services sociaux, les services d'éducation et de santé n'ont pas encore produit l'effet escompté d'atténuation des inégalités de revenus entre les régions (Lehmann et Silvagni, 2013), ce qui s'explique principalement par l'existence d'obstacles qui freinent la convergence, notamment les grandes différences entre les régions au niveau de la richesse en ressources naturelles, les choix hérités de l'ère soviétique concernant la localisation de la production, la médiocrité des transports, l'insuffisance des infrastructures dans de nombreuses régions et les entraves à la mobilité interrégionale qui subsistent. Les enquêtes auprès des entreprises font de plus en plus ressortir également des différences entre les régions pour ce qui est de la qualité des institutions et des conditions offertes aux entreprises (EBRD, 2012). Il convient en conséquence de porter une attention plus soutenue à la mise en œuvre de réformes structurelles à l'échelon local, et d'encourager plus résolument les régions à engager des initiatives locales pour améliorer l'environnement des entreprises, par exemple dans le cadre de l'Initiative nationale pour l'entrepreneuriat.

L'évolution démographique joue un rôle important

La faiblesse des taux de fécondité, le niveau élevé des taux mortalité prématurée, en particulier parmi les hommes, et la retraite anticipée sont autant de facteurs qui contribuent au déclin à long terme de l'offre de main-d'œuvre. Les pouvoirs publics ont mis en place des programmes pour inciter activement les familles à avoir plus d'enfants. Il faudrait suivre de près les résultats de ces dispositifs, mais l'expérience acquise dans la zone de l'OCDE semble indiquer que l'impact sur la fécondité d'une aide accordée au moment de la naissance a toutes les chances de n'être que temporaire car il entraîne une accélération du rythme des naissances, mais sans en augmenter le nombre (OECD, 2011c). Cependant, l'évolution démographique, marquée par deux grandes poussées (indiquées par les deux ovales dans le graphique 9), offre aussi une possibilité de promouvoir l'évolution structurelle, car l'emploi dans les entreprises à faible productivité héritées de l'ère soviétique est concentré dans les cohortes nées au cours de la forte expansion démographique de l'après-guerre (ovale du haut). Ces personnes partiront en retraite au cours des dix prochaines années et seront remplacées progressivement par la nombreuse génération (ovale du bas) possédant un niveau d'instruction très élevé (Belanovsky et al., 2011). Il est essentiel d'offrir les conditions nécessaires pour permettre à ces arrivants sur le marché du travail de trouver des emplois dans des secteurs et des entreprises pouvant utiliser leurs compétences de façon productive, ou d'encourager ces personnes à créer leur propre entreprise.

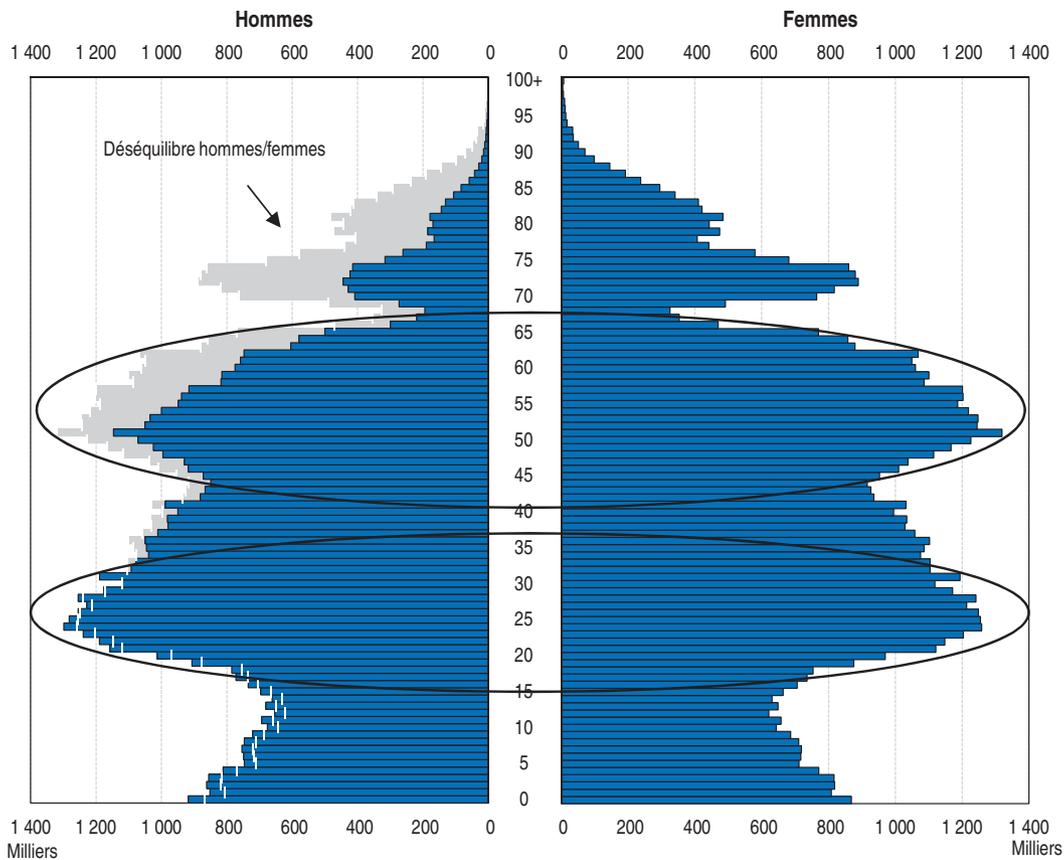
Améliorer le climat des affaires

La corruption et l'état de droit demeurent une difficulté majeure

La corruption endémique est considérée comme l'un des principaux obstacles à l'entrée sur le marché et à une croissance durable (Mauro, 1995), notamment dans les régions russes (Pushkarev, 2007). La corruption qui règne au stade de la mise en application de la loi, et qui a représenté un quart des affaires de corruption portées devant les tribunaux en 2012, est particulièrement préoccupante. Selon Transparency International, la perception de la corruption est très forte (graphique 10) en Russie, même si le pays a amélioré son classement international depuis 2010. D'après l'enquête de l'Institut du développement contemporain (2013), la corruption arrive en deuxième position dans le classement des difficultés rencontrées pour les Russes (après le logement, mais avant le

Graphique 9. Population par âge et par sexe

Janvier 2012

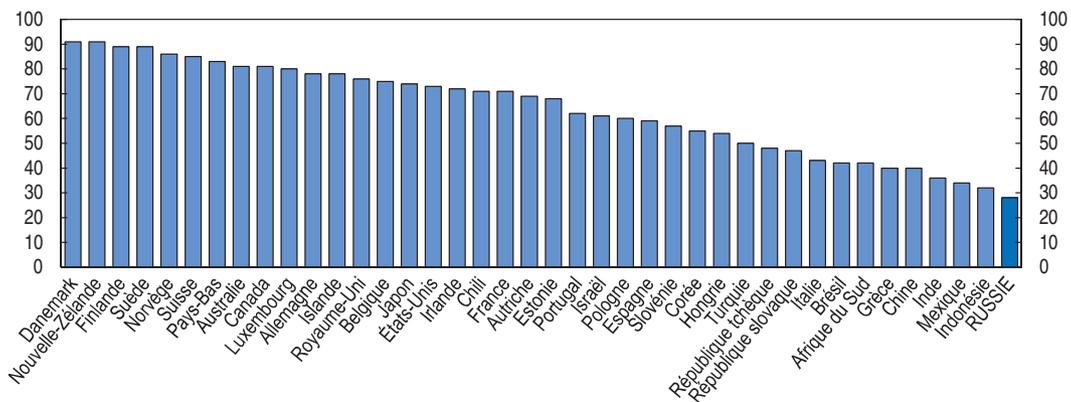


Source : Rosstat, La population de la Fédération de Russie, par sexe et par âge.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979367>

Graphique 10. Indice de perception de la corruption établi par Transparency International

Indice de perception de la corruption en 2013, échelle allant de 0 (haut niveau de corruption) à 100 (haut niveau d'intégrité)



Note : L'indice 2013 représente le degré de corruption des agents publics et des politiciens perçu par les entreprises et les analystes. Les valeurs s'échelonnent entre 100 (haut niveau d'intégrité) et 0 (haut niveau de corruption).

Source : Transparency International, Corruption Perceptions Index 2013.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979386>

mauvais état des routes). Seuls 10 % des chefs d'entreprise n'ont jamais été confrontés à la corruption, même si le coût des pots-de-vin a apparemment diminué ces dernières années (OPORA, 2012). Dans un certain nombre de régions, la corruption est si répandue que les entreprises la considèrent comme une solution commode pour éviter d'avoir à se conformer aux dispositions juridiques et administratives (EBRD, 2012).

Parmi les mesures prises pour s'attaquer au problème, on peut citer le Plan national de lutte contre la corruption pour 2012-13 et les modifications relatives à la lutte contre la corruption apportées au Code pénal de la Russie et au Code des infractions administratives. La Russie a aussi ratifié la Convention anticorruption de l'OCDE interdisant la corruption d'agents publics étrangers. L'examen de la mise en œuvre de la Convention conduit en octobre 2013 par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a montré que des progrès ont été accomplis, mais qu'il est néanmoins urgent de renforcer la législation et sa mise en application, et de lancer des campagnes de sensibilisation au problème de la corruption d'agents publics étrangers. La nouvelle loi sur les marchés publics adoptée en avril 2013 vise à accroître la transparence et l'ouverture à tous les stades du processus de passation des marchés. Un Groupe de travail, piloté par le ministère du Développement économique, réunissant des entreprises et des instances publiques qui a été créé en octobre 2011 a pour mission de mettre au point des mesures de lutte contre la corruption dans les domaines des affaires et de l'investissement orientées vers l'application de la Charte anti-corruption des entreprises russes.

Des commissions chargées d'examiner les infractions aux dispositions du Code d'éthique et aux réglementations relatives aux conflits d'intérêts sont constituées dans toutes les institutions et entreprises publiques. Une liste des administrations exposées à des risques de corruption a été établie par un décret présidentiel. Plusieurs campagnes de sensibilisation ont été lancées à l'intention des fonctionnaires. L'obligation faite aux agents publics, à leurs conjoints et à leurs enfants, de divulguer leurs revenus, leurs dépenses, leurs actifs et leur patrimoine a été renforcée. Une loi séparée oblige les hauts fonctionnaires et leur famille proche à fermer leurs comptes bancaires à l'étranger et à rapatrier leurs actifs financiers au plus tard en septembre 2013. Certaines mesures ont été prises pour protéger les donneurs d'alerte, même s'il n'y pas de protection juridique spéciale pour les fonctionnaires, et si la perception de la protection juridique a été sapée par le traitement, par des tribunaux provinciaux, d'affaires retentissantes concernant des faits de « criminalité des affaires » et par des agressions commises en toute impunité contre des journalistes qui enquêtaient sur ces affaires.

L'action de la justice contre la corruption s'est accélérée. Le bureau du Procureur général a enregistré près de 50 000 affaires de corruption en 2012, soit 25 % de plus qu'en 2011. Plusieurs scandales de corruption à haut niveau ont récemment éclaté, notamment à l'occasion d'enquêtes portant sur des affaires de corruptions et d'abus de biens sociaux dans des entreprises publiques, des ministères et des services pénitentiaires, et à propos de fraude dans la passation de marchés publics, notamment en lien avec les Jeux olympiques d'hiver qui seront organisés à Sochi en 2014. Des sondages d'opinion révèlent toutefois que le grand public est sceptique quant aux résultats à long terme de la campagne et 77 % des Russes pensent que les efforts déployés par les pouvoirs publics pour lutter contre la corruption sont vains (Transparency International, 2013). De plus, certaines affaires de corruption sont parfois perçues comme des affaires liées à des motivations politiques. Il n'en demeure pas moins que l'ampleur des affaires et la position élevée des personnes mises en cause, ainsi que les réformes législatives réalisées, laissent

penser que les pouvoirs publics sont animés d'une intention sincère de lutter contre la corruption. Dans son dernier rapport sur l'observation des engagements, le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO, 2012) a conclu que la Russie a mis en œuvre 15 de ses 26 recommandations générales, les onze autres n'ayant été suivies qu'en partie. Il importe d'entretenir cet élan et de le mettre à profit.

Les autorités russes ont pris un certain nombre de mesures pour renforcer le système judiciaire, et on observe un progrès du point de vue de l'efficacité et de la compétence des tribunaux économiques (Granville, 2013). La proportion d'entreprises considérant les tribunaux comme un obstacle majeur à leur activité est en forte baisse (World Bank, 2013). Un nouveau programme de « Développement du système judiciaire sur la période 2013-20 » prévoit d'améliorer la transparence, l'accessibilité et l'ouverture, notamment au moyen d'enregistrements audio-vidéo des audiences et de sessions de retransmission sur l'Internet. Les traitements du personnel de justice ont été sensiblement relevés en 2012, mais il n'y a eu aucune tentative pour mettre en place un système de rotation des juges ou d'autres mesures visant à renforcer l'indépendance de la justice comme le préconisaient les auteurs de l'*Étude économique 2011*. Une plus grande transparence dans les procédures de nomination et de promotion serait aussi un pas en avant important. Une autre mesure visant à améliorer la qualité des décisions de justice est la mise en place d'une nouvelle procédure d'appel en droit pénal. La Douma examine actuellement un projet de loi visant à établir des chambres administratives dans les tribunaux généraux ainsi qu'un nouveau projet de code de procédure pour les tribunaux administratifs, ce qui devrait améliorer la capacité des citoyens de préserver leurs droits face à l'action ou à l'inaction de l'État. Par ailleurs, la fusion de la plus haute Cour économique avec la Cour suprême dotée de compétences générales, qui vise à limiter les différences d'interprétation, soulève des inquiétudes auprès des parties prenantes concernant l'impact de cette mesure sur l'efficacité et l'indépendance des cours économiques. Il importe aussi d'améliorer la transparence et la responsabilité des organismes chargés de faire respecter les lois, notamment la Commission d'enquête et le Bureau du procureur, afin de limiter les possibilités d'influence indue.

Le poste de Médiateur fédéral des entreprises a été créé en juin 2012 afin de protéger les hommes d'affaires des abus d'ordres administratifs et juridiques de l'État. Des médiateurs régionaux sont déjà en poste dans 62 régions. La Douma a voté en juillet 2013 une amnistie pour les hommes d'affaires n'ayant été condamnés pénalement qu'une seule fois et pour des délits économiques mineurs qui acceptaient de payer des dommages et intérêts ou qui se trouvaient encore en détention provisoire. L'article 159 du Code pénal russe a été modifié en décembre 2012 afin de clarifier la définition de la notion de « manœuvres frauduleuses », dont l'interprétation très large avait tendance à alimenter l'incertitude juridique. Il faudrait également envisager de raccourcir la durée de la détention provisoire, les affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme, affaires dans lesquelles des prévenus étaient restés en détention provisoire pendant quatre à six ans (OSJI, 2011), n'étant que des exemples extrêmes d'un problème plus vaste.

Pour renforcer la transparence, la responsabilité et la confiance dans les institutions publiques, il est essentiel de promouvoir l'avènement d'une société civile puissante. Les progrès réalisés récemment dans ce domaine sont inégaux. D'un côté, il a été décidé par décret que toutes les initiatives législatives réunissant 100 000 signatures devaient être examinées par la Douma. Les procédures de consultation des parties prenantes ont été renforcées à tous les niveaux de l'administration et la procédure d'enregistrement des

organisations non gouvernementales (ONG) a été simplifiée. Les représentants des entreprises se voient assurément offrir des possibilités plus organisées de se faire entendre au stade de l'élaboration des projets de loi. D'un autre côté, l'indépendance des médias ne s'améliore pas et la Russie se classe au 148ème rang sur 179 pays pour l'Indice de liberté de la presse publié par Reporters sans frontières. La nouvelle loi sur la liberté de réunion restreint plus sévèrement la participation au débat public. Une loi de 2012 fait obligation aux ONG ayant des activités politiques au sens large et recevant des financements de l'étranger de s'enregistrer en tant qu' « agent étranger », désignation très stigmatisante en Russie. Cette loi et son application brutale ont suscité des critiques du Conseil de l'Europe et de plusieurs groupes de défense des droits de l'homme. A tout le moins, le fait de préciser la définition de la notion d'activité politique et de financement étranger, et de remplacer l'expression « agent étranger » par une autre dénomination, enverrait un signal très positif quant à l'attitude des autorités vis-à-vis des activités de la société civile.

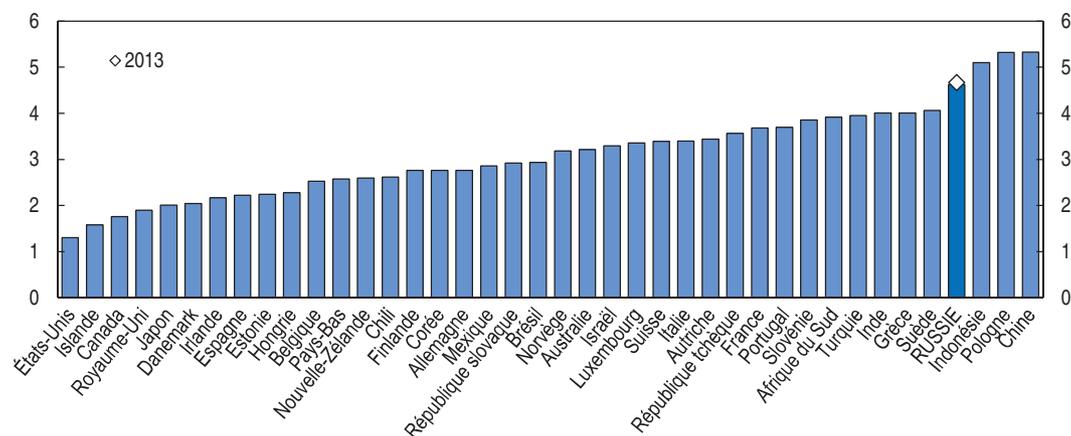
De manière plus générale, le flux continu de nouvelles révoltantes sur des cas de collusion entre les milieux politiques, les milieux d'affaires et les instances chargées de faire respecter la législation, du moins telles qu'elles sont présentées par les grands médias, comme CNBC (2013) ou FT (2013), contribue peut-être à la fuite des capitaux, à la faible valeur marchande des entreprises russes et à l'atonie de l'investissement privé.

L'État joue un grand rôle dans l'économie

Les entreprises publiques jouent un rôle d'une importance exceptionnelle dans l'économie (graphique 11). Leur part dans la production s'est accrue avec de grandes acquisitions comme Rosneft et VTB, même si certaines petites entreprises publiques disparaissent. Elles occupent une position dominante dans plusieurs secteurs importants (graphique 12), notamment la banque, les transports et l'énergie. Leur domination pose un

Graphique 11. Indicateur de réglementation des marchés de produits : participation de l'État

2008, échelle graduée de 0 (pays le moins restrictif) à 6 (pays le plus restrictif)

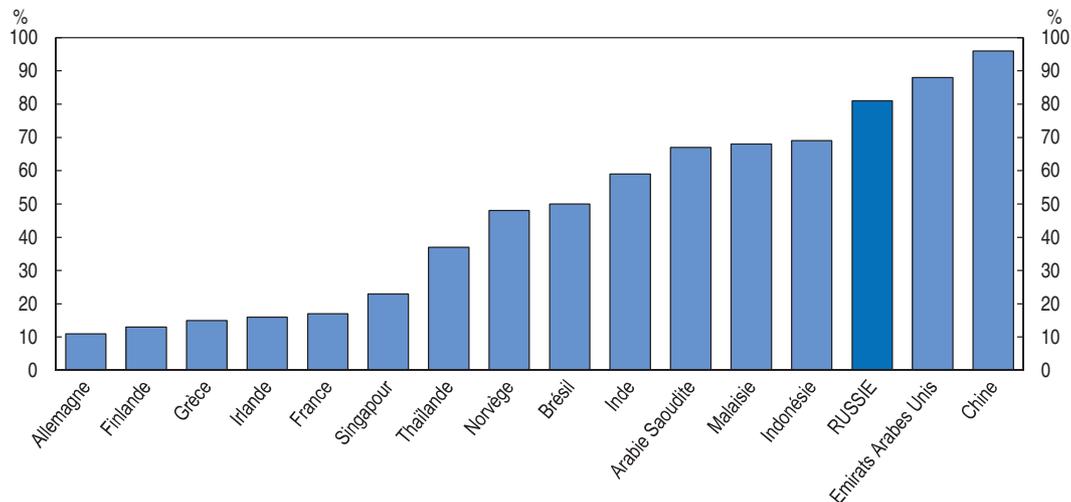


Note : L'indicateur se rapporte à l'année 2008 pour tous les pays. L'indicateur de la RMP pour la Russie en 2013 est provisoire, est calculé suivant la méthodologie de 2008 aux fins de comparabilité. Pour de plus amples détails, voir le document établi pour examen à la réunion d'octobre 2013 du Groupe de travail n° 1 du Comité de politique économique (ECO/CPE/WP1(2013)14). Le document fournit aussi les indicateurs pour 2013 calculés selon une méthodologie révisée.

Source : OCDE, « The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries », (ECO/CPE/WP1(2013)14).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979405>

Graphique 12. **Part des entreprises publiques parmi les dix plus grandes entreprises des pays**



Note : Moyenne non pondérée de la part des ventes, des actifs et de la valeur marchande parmi les dix premières entreprises d'un pays. Cette part s'échelonne entre 0 (pas de participation de l'État) et 100 (les entreprises publiques représentent la totalité des ventes, des actifs et de la valeur marchande des dix plus grandes entreprises d'un pays). Seuls les pays où cette part dépasse 10 % sont indiqués.

Source : Kowalski, P. et al. (2013).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979424>

grave problème d'entrée sur le marché et de concurrence et maintien des poches d'inefficience.

Le plan de privatisation adopté en 2010 prévoyait la privatisation de 1 500 entreprises, dont plusieurs des très grandes entreprises de secteurs clés tels que la banque, l'énergie, les télécommunications et les transports. Cependant, s'il est vrai qu'un grand nombre de participations ont été cédées, la majorité des transactions d'une certaine ampleur ont été reportées en raison, selon les sources officielles, d'une situation défavorable sur le marché. Le plan initial de privatisation pour 2014-16 avait pour objectif le retrait de l'État de toutes les entreprises, à l'exception des monopoles naturels et des secteurs du pétrole et de la défense. Ce plan a cependant été considérablement élagué en juin 2013.

La participation de l'État revêt diverses formes, ce qui limite la transparence et la reddition de comptes, tout en compliquant la gestion et la séparation des fonctions commerciales et non commerciales. Un modèle de gestion respectant la neutralité concurrentielle conformément aux Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques pourrait aider à résoudre ces problèmes. Le plan officiel de réduction du nombre d'entreprises unitaires d'État d'ici à 2016 est une avancée dans cette direction. La qualité du gouvernement d'entreprise des entreprises publiques dépendant grandement de l'autonomie de leurs dirigeants, le retrait progressif des hauts fonctionnaires du conseil d'administration de ces entreprises qui a commencé en 2011 représente un changement positif. Des administrateurs professionnels les ont remplacés dans un certain nombre d'entreprises (RZD, VTB, Rosneft, Gazprom), mais le processus est assez lent. La professionnalisation de la gestion des entreprises publiques a été aussi encouragée par la mise en place d'un comité spécial de sélection des administrateurs. La rémunération des membres du conseil d'administration est aussi liée, de plus en plus, aux principaux indicateurs de performance.

Il conviendrait néanmoins de revoir le « système d'instructions », en vertu duquel les administrateurs nommés par l'État sont encore tenus de voter, lors des réunions du conseil d'administration des entreprises publiques, suivant les préférences de leur mandant sur toute une série de questions, afin qu'il soit en conformité avec les Lignes directrices de l'OCDE. La qualité de la gouvernance des entreprises publiques pourrait aussi être améliorée en obligeant ces dernières à relever le niveau de leur cotation en bourse. Actuellement, la plupart des grandes entreprises publiques se négocient aux niveaux les plus bas de la Bourse de Moscou, ce qui réduit au minimum les obligations auxquelles elles sont soumises en matière de gouvernance, notamment les exigences concernant la diffusion d'informations et le nombre d'administrateurs indépendants.

Les problèmes de gouvernance ne sont pas circonscrits aux entreprises publiques. Dans le secteur privé, la capacité des actionnaires minoritaires de suivre la gestion et de demander réparation en cas de préjudice est limitée non seulement par le manque de transparence autour des groupes d'entreprises et la rareté des informations concernant le propriétaire effectif, mais aussi par le vide juridique qui entoure certains aspects tels que les prises de contrôle. Les problèmes de gouvernance s'ajoutent à d'autres risques auxquels s'exposent les investisseurs en Russie, contribuant ainsi à relever la prime de risque attribuée aux entreprises russes, avec un coefficient de capitalisation des résultats qui est deux à trois fois inférieur à ce qu'il est dans les autres BRICS. Entre autres conséquences, cette faible valorisation se répercute sur le montant du produit potentiel des opérations de privatisation.

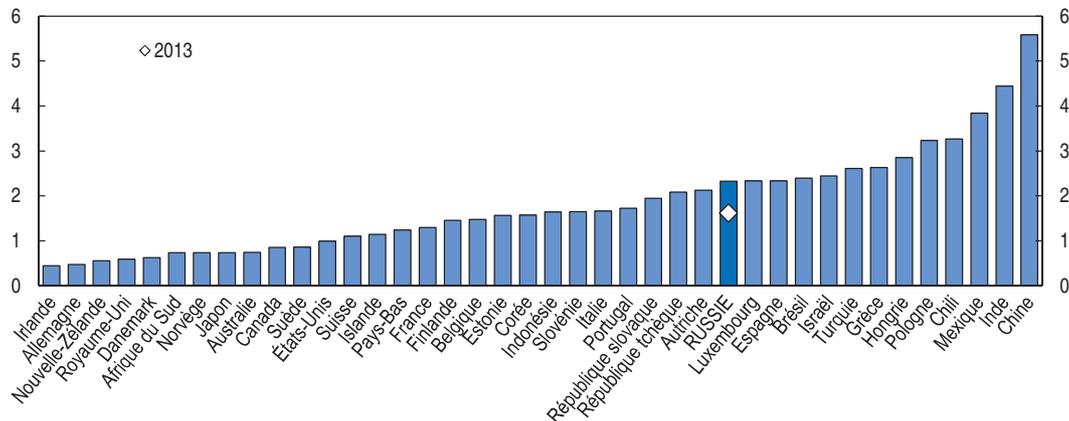
Des réformes en cours réduisent les charges administratives

Les petites et moyennes entreprises (PME) représentent 25 % seulement de l'emploi en Russie, contre 50 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Cette différence s'explique par le rôle prédominant des grandes entreprises publiques, la médiocrité du climat des affaires et les difficultés d'accès aux financements. Les attitudes à l'égard de l'entrepreneuriat y sont aussi pour quelque chose. Dans le dernier examen du *Global Entrepreneurship Monitoring*, la Russie se situe au dernier rang sur 69 pays en termes de disposition à lancer une entreprise (GEM, 2012). Note positive cependant, les restrictions et les formalités administratives ont été réduites ces dernières années, comme le montre le meilleur score obtenu concernant les obstacles à l'entrepreneuriat (graphique 13). La Russie a également amélioré son classement selon l'indicateur de la Banque mondiale *Doing Business*, passant de la 111^e place en 2011 à la 88^e place tout récemment. De même, la proportion des entreprises ayant cité les autorisations à obtenir, la fiscalité et les instances judiciaires comme principaux facteurs faisant obstacle à leurs activités est beaucoup plus faible en 2011 qu'en 2008 (World Bank, 2013).

Diverses mesures ont été prises en vue de réduire les coûts administratifs : guichets uniques, allègement des formalités d'obtention d'autorisations et simplification des demandes pour bénéficier d'un taux zéro de TVA. Il n'y a cependant guère eu d'avancées dans la mise en place d'un système d'« approbation tacite ». Le ministère du Développement économique travaille actuellement à la simplification du processus d'enregistrement pour les personnes morales et les entrepreneurs individuels. L'Initiative nationale pour l'entrepreneuriat intitulée « Améliorer le climat des affaires », lancée fin 2011, comprend 13 feuilles de route pour simplifier et accélérer les processus de création d'entreprise et en réduire le coût. Les travaux d'élaboration de 13 feuilles de route sont terminés et le processus de mise en œuvre dans les régions pilotes a commencé. Témoigne

Graphique 13. Indicateur de la réglementation des marchés de produits : obstacles à l'entrepreneuriat

2008, échelle graduée de 0 (pays le moins restrictif) à 6 (pays le plus restrictif)



Note : L'indice se rapporte à l'année 2008 pour tous les pays. L'indicateur de la RMP pour la Russie en 2013 est provisoire ; il est calculé suivant la méthodologie de 2008 aux fins de comparabilité. Pour de plus amples détails, voir le document établi pour examen à la réunion d'octobre 2013 du Groupe de travail n°1 du Comité de politique économique (ECO/CPE/WP1(2013)14). Le document fournit aussi les indicateurs pour 2013 calculés selon une méthodologie révisée.

Source : OCDE, « The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries », (ECO/CPE/WP1(2013)14).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979443>

du succès immédiat de l'initiative le fait que la Russie figure parmi les trois premiers pays réformateurs dans le classement établi par la Banque mondiale en 2014, et soit passée du 120^e rang en 2011 au 92^e rang dans le classement global *Doing Business*. La norme régionale en matière d'investissement qui devra être appliquée par toutes les régions en 2013 recouvre des pratiques exemplaires visant à rendre les relations entre les entreprises et les administrations régionales plus transparentes et plus efficaces.

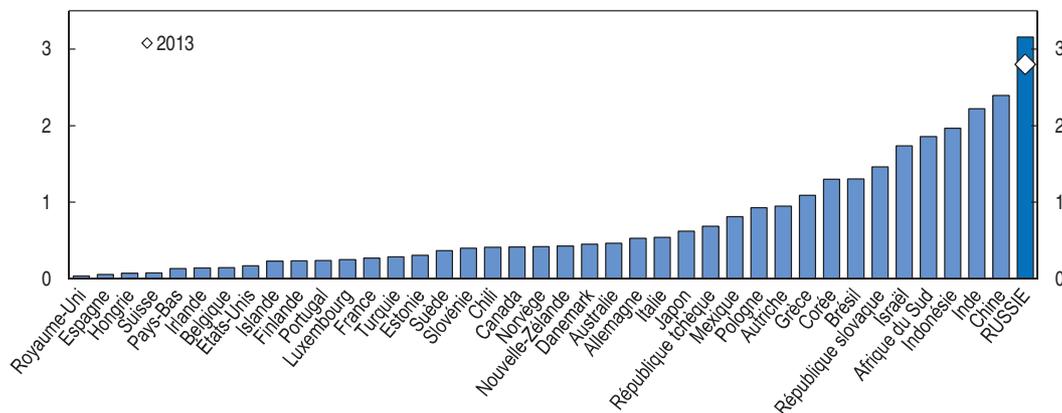
Une procédure d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) a été mise en place en 2010 afin d'examiner toutes les nouvelles lois et réglementations et, progressivement, celles qui existent déjà, afin de déterminer si elles imposent des coûts excessifs aux entreprises. La procédure d'AIR sera encore renforcée et étendue aux réglementations douanières et fiscales et aux niveaux régional (2014) et municipal (2015), où la création d'entreprise se heurte à de nombreux obstacles (EBRD, 2012). Depuis août 2010, le ministère du Développement économique a déjà procédé à plus de 1 800 évaluations. Elle pourrait être élargie jusqu'à un examen systématique des amendements législatifs soumis à la Douma.

La concurrence reste timide

Les résultats de la récente évaluation de la RMP donnent à penser que les obstacles à la concurrence ont été encore un peu abaissés, mais que la concurrence reste entravée par la position dominante des grandes entreprises publiques et par les obstacles aux échanges et à l'investissement étranger (graphique 14). L'Agence fédérale antimonopole (FAS) est pourtant une institution puissante et efficace, pouvant se prévaloir de résultats très probants. Elle est toutefois submergée par une multitude d'affaires sans importance. Le « troisième train de mesures antimonopole » adopté récemment devrait permettre de réduire le nombre d'affaires mineures concernant des abus répétés de position dominante ; il comporte une définition de la notion d'entente à la fois en droit de la

Graphique 14. Indicateur de la réglementation des marchés de produits : obstacles au commerce et à l'investissement

2008, échelle graduée de 0 (pays le moins restrictif) à 6 (pays le plus restrictif)



Note : L'indice se rapporte à l'année 2008 pour tous les pays. L'indicateur de la RMP pour la Russie en 2013 est provisoire, est calculé suivant la méthodologie de 2008 aux fins de comparabilité. Pour de plus amples détails, voir le document établi pour examen à la réunion d'octobre 2013 du Groupe de travail n° 1 du Comité de politique économique (ECO/CPE/WP1(2013)14). Le document fournit aussi les indicateurs pour 2013 calculés selon une méthodologie révisée.

Source : OCDE, « The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries », (ECO/CPE/WP1(2013)14).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979462>

concurrence et dans le Code pénal, et précise comment déterminer si un prix élevé est dû à l'existence d'un monopole.

Les priorités qui demeurent d'actualité dans le domaine de la concurrence consistent à améliorer encore la qualité et la pertinence de l'analyse économique des problèmes de concurrence, à renforcer la cohérence entre le droit de la concurrence et le code pénal, à mettre en place des mécanismes de contrôle des fusions et à lever les obstacles juridiques à une coopération efficace entre la FAS et les organismes homologues étrangers. Le développement de la concurrence a été un axe majeur de l'Initiative nationale pour l'entrepreneuriat, dans laquelle la priorité est donnée à la réduction du rôle de l'État dans l'économie et à l'établissement de « règles du jeu » claires dans le domaine de la politique de la concurrence. En particulier, un projet de « quatrième train de mesures antimonopole », actuellement en cours d'examen par la Douma, vise à rendre obligatoire l'approbation par la FAS de tout projet de création d'une nouvelle entreprise publique. La promotion de la concurrence a aussi été présentée récemment comme une ambition à laquelle toutes les institutions publiques doivent apporter leur contribution. Il est aussi essentiel que la réforme de la réglementation visant à intensifier la concurrence et à lever les obstacles à l'entrée progresse davantage pour donner un impact notable aux mesures prises en vue de favoriser les dépenses d'innovation.

Les obstacles au commerce et à l'IDE demeurent élevés

La Russie a adhéré à l'OMC en 2012. L'adhésion à l'OMC intensifiera les pressions concurrentielles du fait de l'abaissement des droits de douane et de la libéralisation de l'accès aux marchés de services, à condition que ces effets ne soient pas compensés par des relèvements proportionnels des obstacles non tarifaires. Des mesures potentiellement protectionnistes, notamment des restrictions liées à la sécurité alimentaire et l'application d'une taxe de recyclage aux véhicules importés, ainsi que certains problèmes de capacités

de mise en œuvre, semblent indiquer que la Russie doit encore parcourir du chemin pour pouvoir profiter pleinement des avantages de son adhésion à l'OMC (RAC, 2013).

L'investissement direct en provenance de l'étranger (IDE), s'élevant à 1.6 % du PIB en 2012, est proche de la moyenne de la zone OCDE. Cependant, les investissements « aller-retour » transitant par des comptes à l'étranger représentent près de 60 % du total. Ces investissements s'orientent généralement vers des régions riches en ressources naturelles et des régions où la perception de la corruption est forte, et ils sont associés à des technologies moins avancées que les autres IDE (Ledyeva, 2013). Parmi les obstacles importants à l'IDE, figurent les restrictions à l'investissement étranger dans plusieurs secteurs, notamment les contingents et la limitation de la gamme d'activités autorisées aux investisseurs étrangers dans les services financiers. L'utilité de ces restrictions devrait être régulièrement examinée.

Attirer et soutenir l'IDE est une priorité de l'action publique, et des mesures visant à améliorer le climat de l'IDE ont été prises tant à l'échelon fédéral qu'à l'échelon régional. La Douma examine actuellement des simplifications à apporter aux procédures d'approbation imposées aux investisseurs étrangers qui veulent acquérir une participation importante dans un secteur considéré comme stratégique, et elle établit une liste détaillée de ces secteurs. La suppression, en octobre 2013, de l'application de l'obligation de réciprocité prévue dans la Loi sur les banques et les activités bancaires aux investisseurs des pays de l'OCDE a été une mesure importante, exprimant l'engagement à respecter le principe de la non-discrimination. Le Fonds russe d'investissement direct, créé en 2011 afin de réaliser des transactions avec des investisseurs étrangers investissant à long terme dans les secteurs financier et stratégiques, est devenu un investisseur phare pour un grand nombre de projets. Des feuilles de route pour l'amélioration des conditions d'investissement dans des secteurs critiques tels que les douanes, la construction et les marchés publics ont été établies à l'échelon fédéral, et certaines mesures sont maintenant mises en œuvre à titre expérimental au niveau régional. Il faudrait que ces initiatives se concrétisent de manière systématique pour que la Russie puisse tirer pleinement avantage de sa capacité d'attirer de l'IDE.

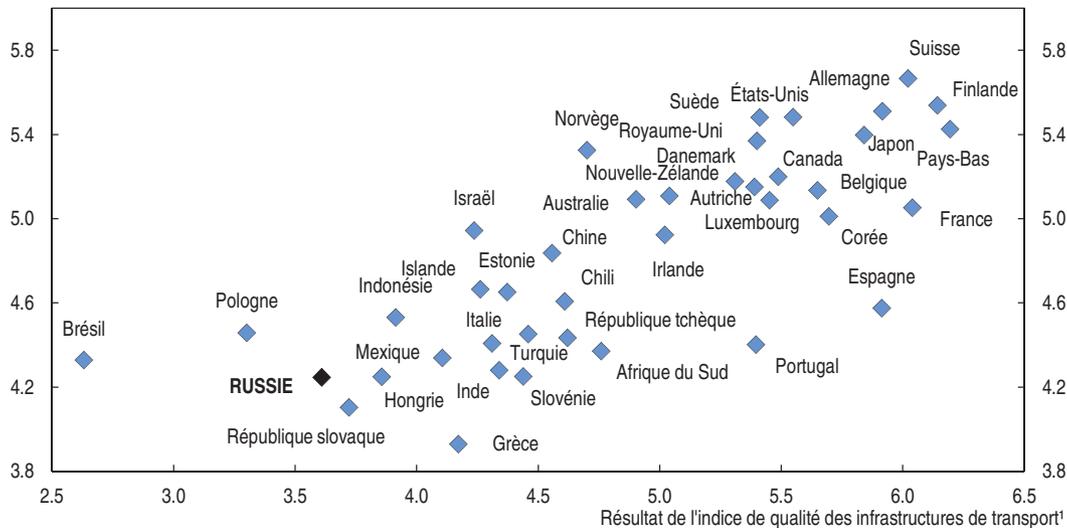
Supprimer les goulets d'étranglement dans les transports

La Russie est mal classée du point de vue de la qualité des transports et de la compétitivité (graphique 15). Des estimations laissent penser qu'une amélioration de 10 % de l'efficacité des transports pourrait permettre d'accroître le PIB de 0.8 % (annexe 1.A1). Le défi de la modernisation est immense du fait que le système de transport russe est l'un des plus vastes au monde, avec un réseau ferré bien étoffé, mais un piètre système routier. Il est particulièrement important d'améliorer la qualité des services ferroviaires en raison de leur rôle pour le transport de fret (graphique 16) et le transport de passagers sur longue distance. Les dépenses en infrastructure de transport ont augmenté au cours de la décennie écoulée, mais les besoins restent considérables puisque, selon la Forum économique mondial, la Russie occupe le 136^e rang (sur 148 pays) pour les routes, le 31^e rang pour les chemins de fer, la 88^e place pour les ports et la 102^e place pour le transport aérien (World Economic Forum, 2013). Par ailleurs, des réparations ne sauraient suffire pour éviter la dégradation de l'infrastructure (IERT, 2012).

Les problèmes de qualité de l'infrastructure sont aggravés par le fait que les réformes institutionnelles n'ont pas été menées jusqu'au bout. Malgré un nombre élevé d'intervenants dans l'exploitation des wagons, RZD, qui est propriétaire de l'infrastructure

Graphique 15. **Compétitivité et qualité de l'infrastructure de transport**

Résultat du WEF Indice Global de Compétitivité



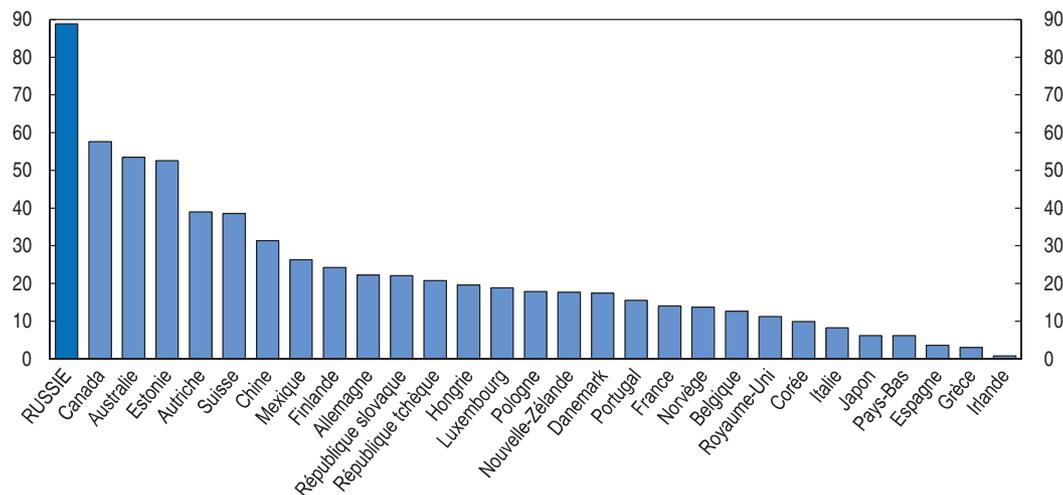
1. Moyenne simple de quatre indicateurs de la qualité (routes, infrastructure ferroviaire, infrastructure portuaire, infrastructure de transport aérien). Les questions posées étaient : « Comment évaluez-vous l'infrastructure des transports dans votre pays ? a) routes ; b) rail ; c) transport aérien ; d) ports » [de 1 = extrêmement sous-développé à 7 = bien développé et efficace selon les standards internationaux].

Source : Forum économique mondial (2013), *Rapport sur la compétitivité mondiale 2013-14*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979481>

Graphique 16. **Part des chemins de fer dans le transport de fret**

2010, % du fret intérieur total, en tonne-km



Note : Compte non tenu des oléoducs. Données de 2009 pour le Canada, la Chine, la Grèce, le Luxembourg, la Suisse. 2008 pour l'Australie, la Corée, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni.

Source : OCDE/FIT (2012), *Tendances du secteur des transports 1970-2010*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979500>

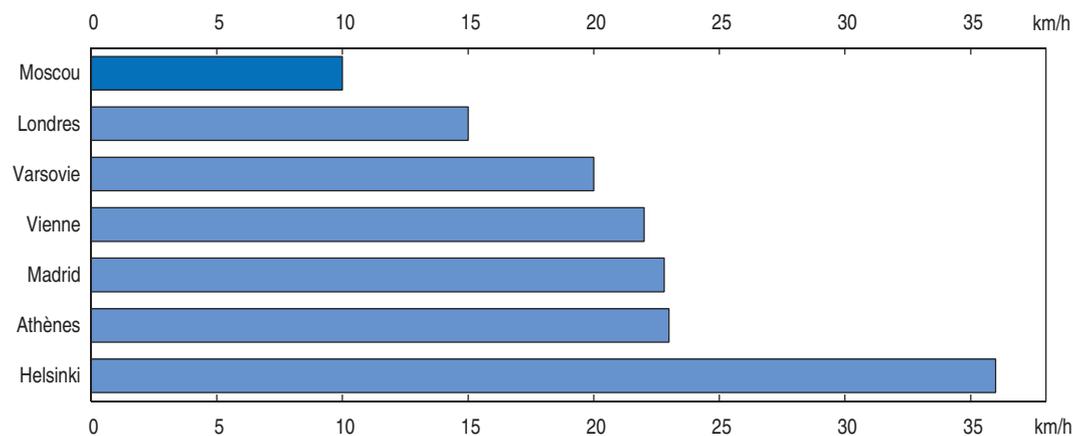
et de l'ensemble des locomotives, conserve un monopole de fait, ce qui se traduit par une utilisation inefficace de l'infrastructure existante, une augmentation des prix, un rallongement des délais de transport et même des interruptions de service. Dans le domaine du transport de passagers sur longue distance, RZD n'est confronté à la concurrence que sur la ligne Moscou-Saint-Petersbourg. Améliorer l'efficacité du transport

ferroviaire requiert une décision attendue de longue date concernant l'adoption d'un modèle de concurrence ciblé, suivie d'une réforme de la réglementation et d'un renforcement du contrôle de l'application des règles de concurrence par la FAS.

Si le transport routier s'est développé rapidement, la densité et la qualité du réseau n'ont pas suivi malgré un regain d'attention de la part des pouvoirs publics. La majorité des routes ne sont pas adaptées aux véhicules lourds, et le niveau peu élevé des normes et leur application déficiente posent des problèmes de sécurité et d'environnement (HSE, 2013). Même si le système est plus dense dans la partie européenne de la Russie, certaines régions de la Sibérie et de l'Extrême-Orient ne sont pas encore raccordées de façon régulière au réseau principal de transport, ce qui entrave l'activité économique.

Les problèmes de transport dans les grandes villes russes sont devenus une contrainte particulièrement importante pour le développement économique étant donné qu'il est de plus en plus difficile d'attirer de nouveaux investissements et des travailleurs dans ces zones. La situation est particulièrement compliquée à Moscou et à Saint-Petersbourg, où les embouteillages qui durent des heures sont devenus la norme et où les transports publics sont insuffisants (graphique 17). Les encombrements sont cependant une difficulté qui tend à s'aggraver dans la plupart des grandes villes (Donchenko, 2013). Il conviendrait en particulier d'arriver à une meilleure planification à l'échelon local, en imposant notamment des péages urbains anti-congestion, et de réaliser des avancées plus nettes dans la réforme des chemins de fer locaux pour pouvoir satisfaire les besoins des migrants journaliers. L'État fédéral devrait soutenir davantage les villes en leur accordant des aides ciblées, en établissant des plans-modèles de transports urbains et régionaux et en levant les obstacles juridiques existants.

Graphique 17. **Vitesse moyenne de circulation aux heures de pointe dans certaines villes**



Source : Donchenko, V. (2013), « Towards the Sustainable Mobility in Russian cities: problems, challenges and risks », document présenté au Symposium international OPTOSOZ, à Moscou, le 14 mars.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979519>

La version révisée de la « Stratégie de transport de la Fédération de Russie à l'horizon 2030 », approuvée par le gouvernement en août 2013 pose les principes qui doivent régir le développement du système de transport. Les autorités placent aujourd'hui, à juste titre, la Stratégie révisée au centre du processus de décision, ce qui devrait permettre de relier plus étroitement que par le passé les investissements aux priorités à

long terme et de minimiser l'influence des considérations politiques et budgétaires de court terme de façon à évoluer vers une plus grande cohérence et une meilleure hiérarchisation des décisions. On devrait également œuvrer au développement des divers modes de transport dans un souci accru de cohérence. Les grands projets d'infrastructure, qui seront nécessaires pour remédier à l'insuffisance des transports, bénéficieraient aussi d'une analyse plus rigoureuse des coûts et avantages et d'améliorations dans la passation des marchés publics, dans l'évaluation des projets, dans les partenariats public-privé et dans la lutte contre la corruption.

**Encadré 2. Recommandations visant à établir
un climat des affaires transparent, cohérent et prévisible**

- Poursuivre la campagne actuelle de lutte contre la corruption, en mettant davantage l'accent sur les mécanismes de transparence et responsabilité dans le secteur public. Améliorer la protection juridique des donneurs d'alerte et ne pas limiter la possibilité pour les médias ou les organisations de la société civile de dénoncer publiquement les infractions à la loi.
- Renforcer l'indépendance de la justice en rendant plus transparentes les procédures de nomination et de promotion des juges et en améliorant leur rémunération et leur rotation, tout en évitant toute intervention qui constituerait une ingérence politique dans les procès, ou pourrait simplement être perçue comme telle. Renforcer la transparence des organismes de contrôle de l'application des lois et les obliger davantage à rendre des comptes.
- Continuer de réduire les obstacles administratifs, et étendre les initiatives fédérales aux niveaux régionaux et locaux. Élargir le champ d'application des analyses d'impact de la réglementation aux projets de loi examinés par la Douma.
- Poursuivre la privatisation des banques publiques et des autres entreprises publiques. Améliorer encore le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques et promouvoir des règles du jeu égales pour les entreprises publiques et privées.
- Pour renforcer l'impact positif de l'adhésion à l'OMC, ne pas mettre d'obstacle à l'entrée. Raccourcir la liste des secteurs stratégiques dans lesquels une autorisation préalable est requise pour l'investissement étranger et simplifier le processus d'approbation.
- Supprimer les goulets d'étranglement dans le domaine des transports en améliorant l'efficacité des dépenses d'infrastructure, en encourageant la concurrence dans le secteur des transports et en assurant une meilleure coordination de l'action publique afin de résoudre les problèmes des transports urbains.

Les compétences et l'innovation ont un rôle essentiel à jouer dans la croissance future

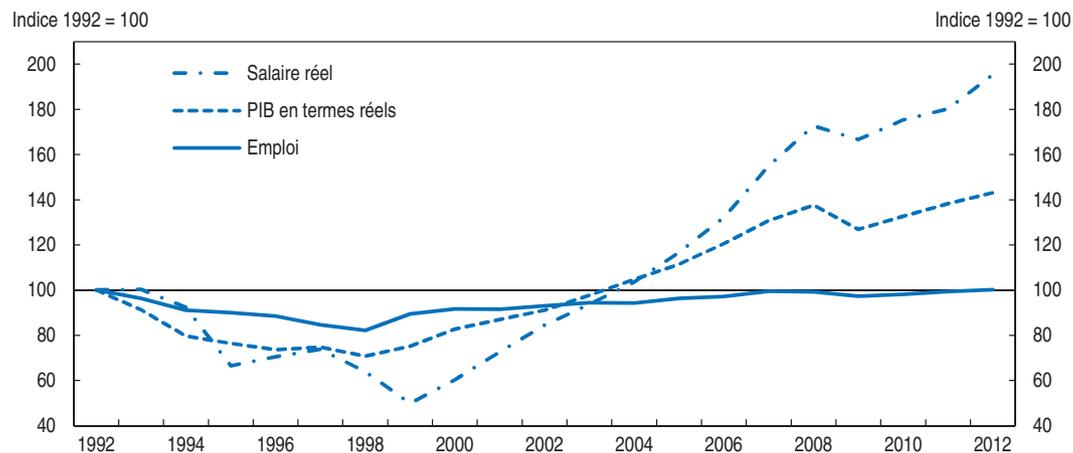
Pour parvenir à une croissance soutenue et durable, il est impératif d'améliorer le capital humain et la capacité d'innovation, tout en poursuivant le redéploiement de la main-d'œuvre vers des entreprises plus productives et proposant une meilleure rémunération. La formation continue, les mesures d'activation et le renforcement de l'aide au revenu accordée aux chômeurs pourraient contribuer à ce redéploiement en favorisant une meilleure adéquation entre les qualifications et les emplois. Il y a également beaucoup à faire au niveau de l'offre de compétences, en réformant plus avant le système éducatif.

Une meilleure adéquation entre compétences et emplois implique un renforcement des politiques actives du marché du travail

Avec un taux d'emploi de 69 %, contre 65 % dans la zone OCDE, le marché du travail russe se porte relativement bien. L'emploi semble en outre globalement stable dans le temps : alors que le PIB de la Russie a accusé un repli de près de 8 % en 2009, contre un recul inférieur à 4 % en moyenne dans la zone OCDE, le taux de chômage n'a progressé que de 2.2 points de pourcentage, en ligne avec la moyenne de l'OCDE. Cette stabilité s'explique principalement par une forte flexibilité des salaires (graphique 18 ; Lokshin et al., 2012).

Néanmoins, cette flexibilité salariale se traduit par une forte proportion de travailleurs ayant des revenus inférieurs au minimum vital (14 % en 2013) et par des inégalités de revenus marquées telles que mesurées par le coefficient de Gini (Denisova, 2012). Si le faible niveau des salaires et des conditions de travail médiocres ont permis aux entreprises les moins productives de survivre, ils ont aussi réduit l'attachement à l'emploi, ce qui a entraîné une forte rotation de la main-d'œuvre puisque 30 % environ des travailleurs quittent leur emploi chaque année depuis 2000 (Gimpelson et Lippoldt, 2001 ; OCDE, 2011b). La progression sensible de la part du secteur informel dans l'emploi total a également joué un rôle clé (Lehmann and Zaiceva, 2013).

Graphique 18. PIB, emploi et salaires



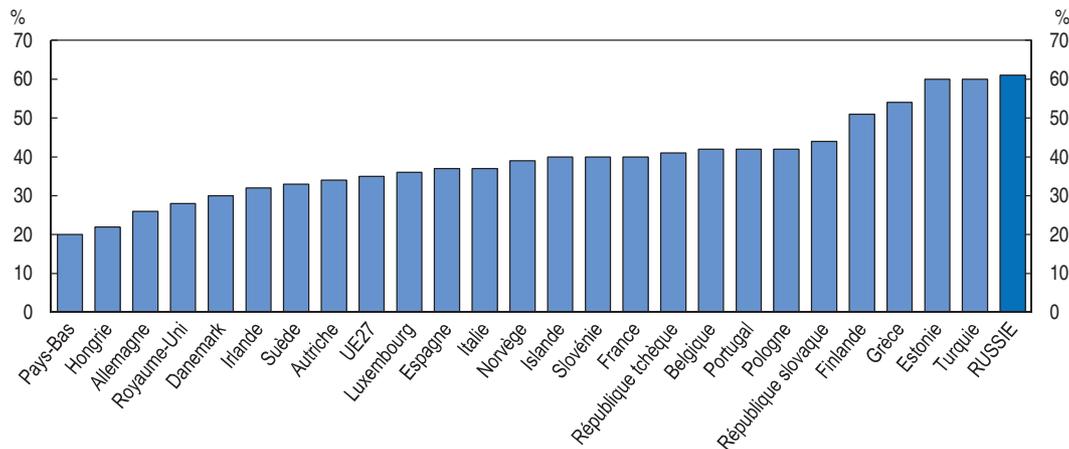
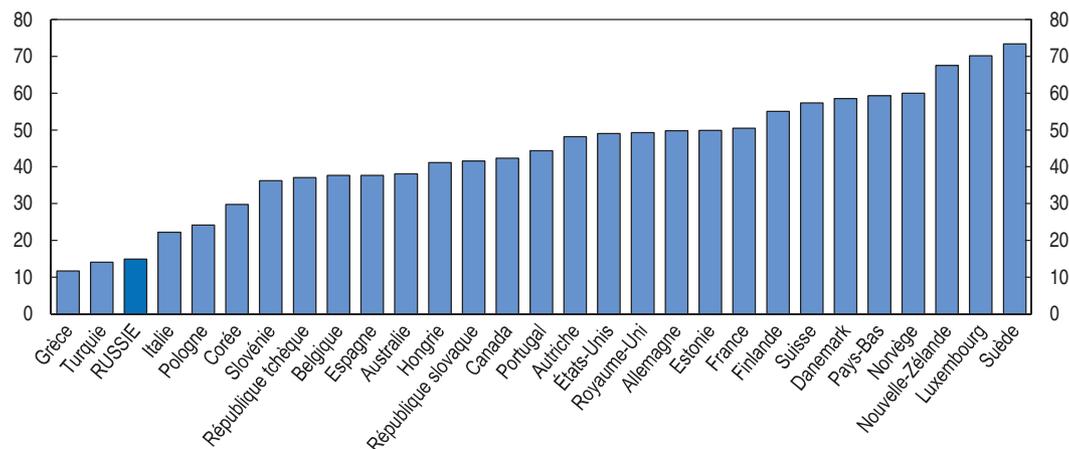
Source : Rosstat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979538>

La forte rotation de la main-d'œuvre, la montée en puissance de l'emploi informel et le faible niveau des salaires n'incitent pas à investir dans le capital humain (Commander et Denisova, 2012), de sorte que les entreprises ont du mal à satisfaire leurs besoins en compétences et que les travailleurs sont moins impliqués dans la formation continue (BERD, 2012 ; graphique 19). L'aptitude à mettre ses connaissances en pratique dans un environnement à forte composante technologique semble faire défaut à beaucoup d'adultes. Selon les premières conclusions de l'enquête de l'OCDE sur les compétences des adultes (PIIAC), les Russes ont des résultats supérieurs à la moyenne de l'OCDE en lecture et en écriture, et conformes à la moyenne de l'OCDE en mathématiques. En revanche, ils affichent un certain retard s'agissant de l'aptitude à utiliser les TIC de manière efficiente (OECD, 2013d). L'exode des cerveaux aggrave encore le problème ; en 2010, 80 % des émigrants étaient très qualifiés, alors que la plupart des immigrants étaient peu ou pas qualifiés (ILO, 2011 ; EBRD, 2012)

Graphique 19. **Inadéquation des compétences et formation continue****A. Disponibilité du personnel qualifié**

Part des PME qui ont connu un manque de personnel qualifié dans les deux dernières années

**B. Participation à la formation continue¹**25-64 ans, % du total des répondants, 2011²

1. La formation continue englobe la formation formelle et non formelle.

2. Données de 2006 pour la Finlande et la Nouvelle-Zélande, de 2007 pour l'Australie et la Turquie, de 2008 pour le Canada, de 2009 pour la Suisse et de 2012 pour la Russie.

Source : Flash EUROBAROMETER 196, « Observatory of European SMEs »: Russian SME Survey 2009-10, Bauman Innovation/strategy Partners, OPORA RUSSIA ; OCDE (2012), *Regards sur l'éducation 2012*, tableau C6.6 ; Eurostat, Base de données de l'Enquête sur l'éducation des adultes ; et ministère de l'Éducation de la Fédération de Russie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979557>

La formation continue pourrait jouer un rôle plus important dans les efforts déployés pour améliorer les compétences et les adapter à la demande, et pour faciliter l'adoption des nouvelles technologies (OECD, 2005). S'il existe des programmes de formation destinés à certains personnels qualifiés, comme les ingénieurs par exemple, les dispositifs plus étendus en faveur de la formation continue sont rares. En Russie, les travailleurs peu qualifiés sont moins nombreux à suivre des formations (Tan et al., 2007), alors que les études internationales montrent à quel point la formation a des effets positifs sur cette catégorie de travailleurs. Il faut renforcer les incitations à former ces travailleurs, dans la mesure où il est moins rentable, pour les entreprises, d'investir dans les compétences générales et transférables (Ok et Tergeist, 2003 ; Bassanini et al., 2005). Les PME sont

également peu actives en matière de formation continue, ce qui pourrait tenir aux difficultés financières et organisationnelles auxquelles les petites entreprises doivent faire face ou à l'absence de formation sur mesure (OECD, 2012d). Dans ce contexte, on pourrait améliorer la productivité globale en apportant une aide spécifique aux entreprises et aux travailleurs qui n'investissent pas suffisamment dans la formation.

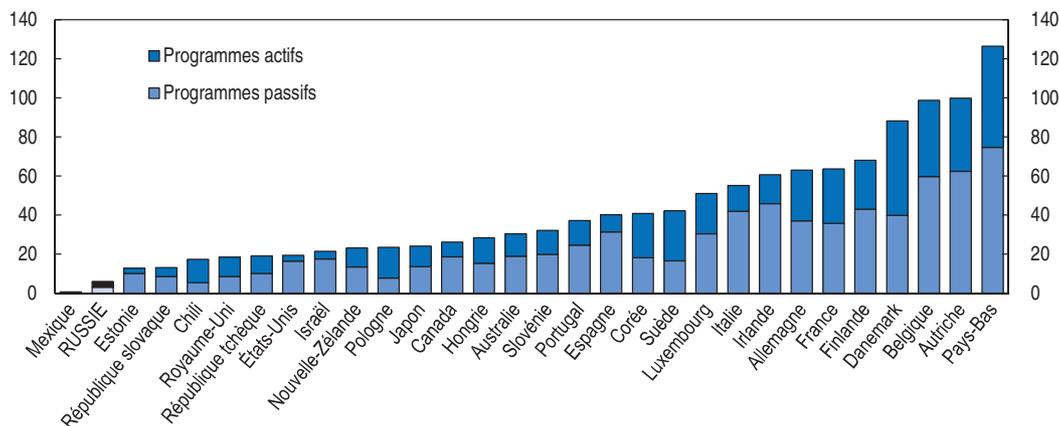
Des relations professionnelles équilibrées entre salariés et employeurs pourraient aussi contribuer à briser le cercle vicieux des bas salaires, de la faible productivité, de la rotation élevée des effectifs et des investissements restreints dans le capital humain. Malgré une syndicalisation relativement importante et les dispositions du droit russe, la mise en œuvre des résultats des négociations collectives est très limitée dans les faits, surtout au niveau des entreprises (OECD, 2011b ; encadré 2.6). Or, ces négociations contribuent dans une large mesure à assurer l'amélioration des conditions de travail, la stabilité de l'emploi et l'accès à la formation pour toutes les catégories de travailleurs (Keogh, 2009). La liberté d'expression de l'intérêt collectif est aussi une importante pierre angulaire de la société civile (Hayter, 2011) et la mise en œuvre effective des droits des travailleurs et des accords contraignants est un principe de la primauté du droit. Les autorités devraient donc élargir les possibilités de négociations collectives au niveau des entreprises et assurer l'application de leurs résultats sur la base des recommandations formulées par les experts dans le cadre de l'examen par l'OCDE du marché du travail ainsi que par les Commissions du BIT sur la liberté d'association et la négociation collective (OECD, 2011b ; ILO, 2013).

Pour que la croissance soit davantage tirée par le capital humain, des changements structurels seront nécessaires, notamment dans le domaine de l'emploi. Un renforcement de mesures actives du marché du travail pourrait favoriser la transition vers de nouveaux emplois (Meager, 2009 ; Martin et Grubb, 2001 ; Berger et al., 2001) et contribuer à cibler les services sur ceux qui en ont le plus besoin, comme les travailleurs peu qualifiés (Benus et al., 2005 ; Nivorozhkin et Nivorozhkin, 2006 ; Akhmedov et al., 2003). Toutefois, les dépenses dans ce domaine sont largement inférieures à la moyenne de l'OCDE (graphique 20). Il convient également de réorienter les dépenses actuellement allouées aux travaux publics et aux subventions salariales au profit de programmes conçus pour remédier aux problèmes d'inadéquation des compétences, comme les programmes de formation. Les transferts fédéraux aux 15 régions ayant le niveau le plus élevé de chômage ainsi que l'appui ciblé à la mobilité régionale et à l'acquisition de nouvelles compétences dans les régions mono-industrielles sont des mesures qui devraient être maintenues et, de fait, renforcées. L'efficacité des services publics de l'emploi pourrait être accrue en réduisant le nombre de dossiers par agent et en élaborant de nouveaux outils informatiques d'intermédiation. D'une manière plus générale, l'efficacité des politiques actives du marché du travail devrait être évaluée plus systématiquement, au moyen d'études *ex post*.

Le niveau actuel des mesures passives en faveur du marché du travail en Russie est faible lui aussi, les allocations de chômage ne correspondant même pas au minimum vital. Dans ces conditions, les personnes confrontées à des difficultés financières peuvent être contraintes d'accepter une offre d'emploi qui n'est pas à la hauteur de leurs compétences, ce qui cause des problèmes d'inadéquation et nuit à la productivité. Les individus sont en outre moins incités à s'inscrire auprès des services de l'emploi et à acquérir de nouvelles qualifications. Dans ce contexte, une double réforme doit être envisagée : accroître le montant des dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail et des allocations de chômage, tout en renforçant l'obligation de recherche d'emploi pour tous les

Graphique 20. Dépenses allouées aux politiques du marché du travail

Dépenses publiques consacrées aux politiques du marché du travail, par chômeur en % du PIB par habitant, 2010¹



1. Données de 2009 pour le Royaume-Uni et la Russie.

Source : Autorités russes ; Base de données de l'OCDE sur les Dépenses publiques et les politiques du marché du travail ; Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; et Base de données de l'OCDE sur les Comptes nationaux.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932979576>

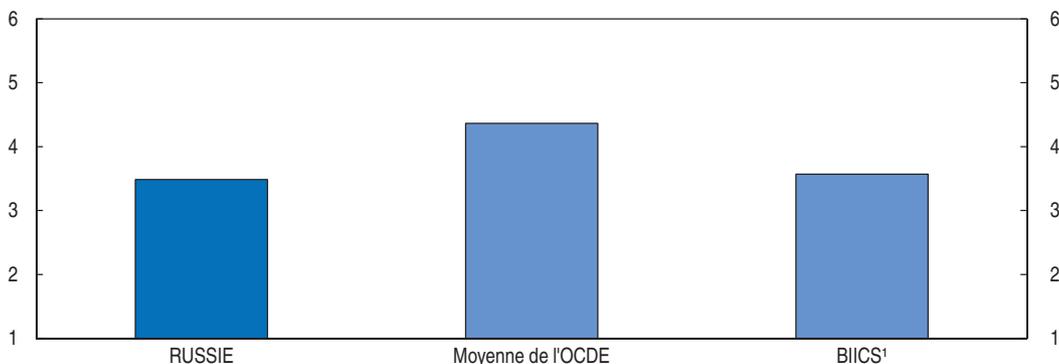
bénéficiaires, y compris ceux qui ne peuvent prétendre qu'aux prestations minimales. Une indemnisation adéquate du chômage favorisera aussi la transition du secteur non structuré au secteur structuré de l'économie (OECD, 2004).

Le taux de scolarisation est élevé mais il faut renforcer la qualité de l'enseignement et l'égalité des chances

La Russie compte l'une des plus fortes proportions de diplômés de l'enseignement supérieur au monde, mais il est difficile pour le système éducatif de répondre à la demande de compétences des employeurs (graphique 21). Les défaillances touchent tous les niveaux : enseignement secondaire général, enseignement secondaire professionnel et enseignement supérieur.

Graphique 21. Qualité du système éducatif

2012-13, score (sur une échelle de 1 à 7)



Note : Réponses à la question : « Dans quelle mesure le système éducatif de votre pays répond-il aux besoins d'une économie concurrentielle ? » [1 = pas du tout ; 7 = très bien].

1. Moyenne simple pour le Brésil, l'Inde, l'Indonésie, la Chine et l'Afrique du Sud.

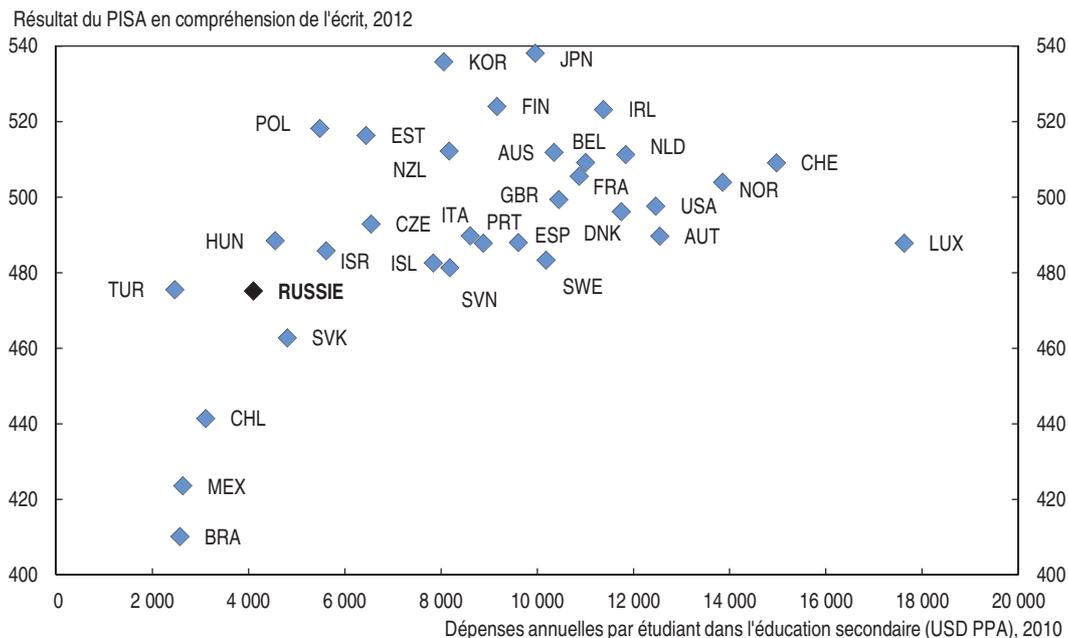
Source : Forum économique mondial (2013), Executive Opinion Survey, Rapport mondial sur la compétitivité 2013-14.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932979595>

La priorité doit donc être accordée à l'accroissement des dépenses dans le secteur de l'éducation. Les dépenses globales doivent rejoindre la moyenne de l'OCDE, plus particulièrement dans l'enseignement secondaire où le retard est le plus flagrant (OECD, 2013b). Il importe en outre de poursuivre les efforts déployés pour améliorer l'efficacité du système éducatif, notamment en continuant de restructurer le réseau d'établissements scolaires et d'allouer les fonds aux établissements d'enseignement supérieur en fonction de leurs résultats. Les autorités doivent également revoir à la hausse les crédits octroyés pour moderniser les établissements d'enseignement secondaire professionnel, qui pâtissent actuellement d'une obsolescence générale et de financements insuffisants (Nikolaev et Chugunov, 2012), et elles doivent veiller à ce que les transferts fédéraux permettent de financer les établissements comptant un grand nombre d'élèves dans le besoin. L'examen que réalisera l'OCDE sur l'efficacité des dépenses consacrées à l'éducation en Russie devrait fournir des orientations utiles à cet égard.

Les résultats des évaluations internationales sur les performances scolaires sont partagés. La Russie fait partie du peloton de tête des pays les mieux classés dans l'étude PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) et dans l'étude TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*), ce qui témoigne d'acquis scolaires solides. Néanmoins, les résultats moyens de la Russie au PISA sont relativement médiocres, ce qui reflète une aptitude moindre à mettre ses connaissances en pratique dans des situations qui ne sont pas familières (graphique 22). En outre, le pourcentage d'élèves peu performants, qui n'ont pas le niveau minimum en lecture, est élevé (OECD, 2013c). De nombreuses mesures ont déjà été prises pour améliorer la qualité de l'enseignement, notamment dans le cadre de la nouvelle loi sur l'éducation, qui est entrée en vigueur en septembre 2013, ainsi que par le biais de nouvelles normes fédérales pour l'enseignement

Graphique 22. Dépenses d'éducation et scores au PISA



Source : OCDE (2013), Résultats du PISA 2012 : Savoirs et savoir-faire des élèves – Performance des élèves en compréhension de l'écrit, en mathématiques et en sciences (vol. I), tableau I.A ; et OCDE (2013), Regards sur l'éducation, tableau B1.1a.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979614>

primaire et secondaire, du développement de l'enseignement préscolaire et de l'augmentation des salaires. Pour inciter les bons élèves à opter pour une carrière d'enseignant, les autorités devraient aussi étudier la possibilité de généraliser les primes fondées sur les performances, si les expériences menées à l'échelon régional se révèlent concluantes.

Le système d'enseignement professionnel, en partie hérité de la période soviétique, forme principalement les élèves à des emplois très spécialisés plutôt qu'aux compétences transférables essentielles. La coopération entre les établissements d'enseignement professionnel et les entreprises est limitée (HSE, 2012), de sorte que la plupart des entreprises doivent former à nouveau les salariés qu'elles recrutent directement à la fin de leurs études (enquête du Centre pour les ressources humaines, RANEPa). Pour remédier à ce problème, il faudrait inviter des représentants du monde de l'entreprise à siéger aux comités de gouvernance des établissements professionnels et revoir le système de spécialisation dans ces établissements à l'aune des normes professionnelles actuelles. Un système de formation professionnelle en alternance, où 25 % minimum du temps de formation serait passé dans l'entreprise, est actuellement à l'étude et devrait contribuer à ce que la formation soit mieux alignée sur les besoins des entreprises et, partant, à faciliter le passage de l'école à la vie active.

Pour veiller à ce que l'enseignement supérieur soit mieux adapté aux besoins du marché du travail local, la nouvelle loi sur l'éducation autorise les universités à mettre en place des départements en charge de la formation pratique en étroite coopération avec les employeurs. Depuis 2013, les régions ont un rôle renforcé mais l'administration centrale reste responsable de la distribution des places subventionnées par l'État dans les différentes filières. L'autonomie des universités devrait être renforcée dans ce domaine afin d'éviter de créer des filières sans débouchés. Les effets positifs d'un tel changement seraient décuplés si les comités de gouvernance étaient renforcés et si les employeurs pouvaient avoir plus de poids dans le processus décisionnel. Par ailleurs, la proportion d'étudiants qui s'acquittent de droits de scolarité a fortement augmenté ces 20 dernières années. Si cela accroît les incitations, les risques d'exclusion des étudiants les plus démunis sont également augmentés. Il faudrait donc, pour améliorer l'équité, mettre en place des bourses subordonnées à un critère de ressources et des prêts remboursables en fonction des revenus futurs. Le gouvernement devrait envisager de revoir les critères retenus pour la distribution des places exonérées de droits de scolarité dans l'enseignement supérieur, qui dépend aujourd'hui uniquement des notes obtenues, ce qui favorise indirectement les élèves issus de milieux socio-économiques plus privilégiés.

L'enseignement primaire et secondaire est décentralisé, ce qui garantit plus de flexibilité et de réactivité mais signifie aussi qu'il est totalement dépendant des budgets des régions et des communes. Résultat : les dépenses publiques consacrées à l'enseignement général varient considérablement d'une région à l'autre, puisque leur niveau par élève est compris entre 31 000 RUB et 164 000 RUB (Rosstat and Ministry of Education). Ces disparités pourraient être atténuées en augmentant les transferts fédéraux destinés à l'éducation, ce qui contribuerait également à favoriser l'égalité des chances en matière d'éducation à l'échelle du pays. L'application de droits d'inscription aux cours facultatifs est également une pratique répandue qui accentue le dualisme entre les établissements scolaires financés par les parents riches et les établissements accueillant des enfants venant de familles pauvres, où seules les matières obligatoires sont enseignées (Andrushchak et al., 2010). Les établissements plus nantis ont aussi la possibilité d'attirer

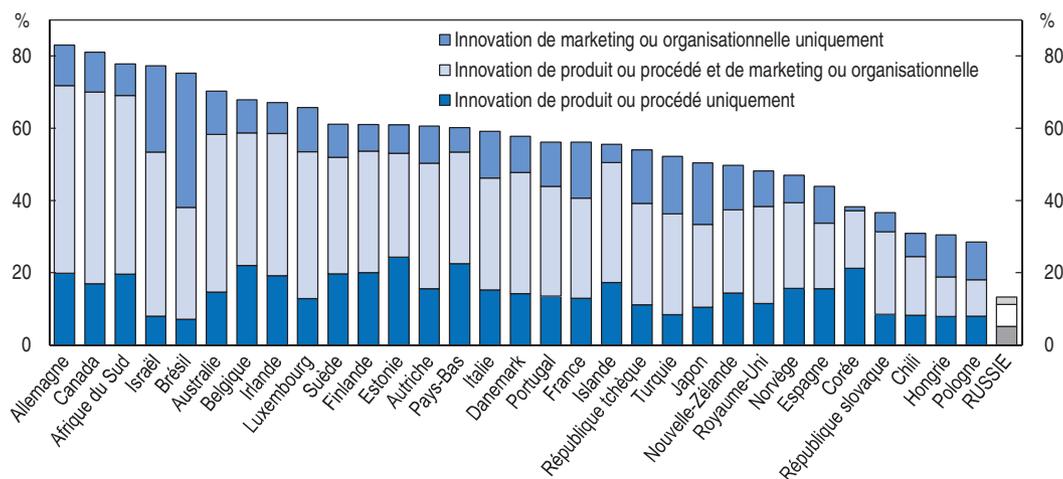
des enseignants plus qualifiés, ce qui aggrave le problème. Cette pratique devrait être reconsidérée et les cours supplémentaires devraient être financés sur les fonds publics.

Stimuler l'innovation dans les entreprises

La poursuite de la croissance en Russie devra être tirée par des gains de productivité et d'efficacité énergétique. Pour ce faire, il faut adapter les technologies et les processus des entreprises aux meilleures pratiques ou innover. Malheureusement, le nombre d'entreprises innovantes reste très limité (graphique 23) et le secteur privé n'a financé que 26 % des dépenses de R-D en 2010. Ce retard important en matière d'innovation, également illustré par le faible nombre de brevets déposés, est particulièrement inquiétant compte tenu de la forte tradition scientifique et d'ingénierie de la Russie, du grand nombre d'instituts de recherche sectoriels publics dont elle dispose et du niveau d'études élevé de sa population. Par ailleurs, en dépit d'une hausse des dépenses publiques de R-D, la Russie est sortie récemment du groupe des pays au revenu moyen supérieur les mieux classés dans le *Global Innovation Index* (Cornell University et al., 2013).

Graphique 23. Innovation dans le secteur manufacturier, par catégorie

2008-10, en pourcentage de l'ensemble des entreprises du secteur



Source : OCDE (2013), Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2013, graphique 5.1.2.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979633>

Les instituts publics de recherche et d'études sont encore à l'origine de près de 75 % de toute la R-D en Russie (HSE, 2013), alors que les organismes privés ne jouent qu'un rôle limité dans ce domaine. La stratégie « Innovation Russie 2020 » adoptée en 2011 replace les entreprises au cœur des politiques d'innovation, notamment en encourageant l'innovation dans les entreprises publiques, en créant des pôles d'innovation et des plates-formes technologiques et en impliquant de manière plus systématique le secteur privé dans la planification des politiques d'innovation. Néanmoins, les programmes existants restent généralement trop axés sur l'innovation dans les hautes technologies, alors que l'innovation est critique dans les secteurs de faible technologie ou des services (OECD, 2012b). Cette situation tend à handicaper les petites et moyennes entreprises, dont la contribution aux dépenses de R-D en Russie est exceptionnellement faible en dépit des initiatives récentes visant à encourager la coopération au service de l'innovation entre les entreprises publiques et les petites entreprises. Il est également crucial d'évaluer

attentivement les programmes fondés sur une approche descendante, comme l'Initiative d'application de l'innovation ciblée sur les entreprises publiques les plus importantes, afin d'éviter qu'elles ne présentent une image flatteuse de leurs activités d'innovation. Plus généralement, l'un des problèmes structurels de la politique d'innovation en Russie est que les nouvelles initiatives sont lancées sans évaluation systématique des mesures antérieures (Kuzyk and Simachev, 2012).

La Russie accuse du retard sur la plupart des pays de l'OCDE en termes de production universitaire, mesurée par exemple par le nombre de publications dans des revues à comité de lecture. Il est donc essentiel d'améliorer l'efficacité des dépenses allouées à la recherche publique, trop de crédits étant encore octroyés sans obligation de reddition de comptes adaptée ou sans critère de performance (OECD, 2012b). Les instituts de recherche sectoriels publics restent largement coupés des entreprises et des universités et devraient faire l'objet d'une réorganisation, par exemple en encourageant leur fusion avec des entreprises axées sur la production (OECD, 2012a). Il est crucial d'améliorer la gouvernance de l'Académie russe des sciences, qui regroupe une multitude d'instituts spécialisés, a adopté des stratégies contestables et représente une part importante de la recherche publique. Le poids du financement concurrentiel devrait être renforcé, tandis que les effectifs des instituts qui n'enregistrent pas les résultats escomptés devraient être réduits. Il faut également renforcer les capacités de recherche des établissements d'enseignement supérieur, qui représentent moins de 10 % du total des dépenses de recherche. Les initiatives adoptées dernièrement visent à établir un groupe d'élite des organismes de recherche nationaux et des universités fédérales, ce qui est conforme aux bonnes pratiques observées à l'échelle de l'OCDE. Néanmoins, il est nécessaire d'évaluer attentivement le rapport coût-efficacité des programmes de soutien à la recherche.

Pour que l'Académie des sciences et les universités contribuent davantage au développement économique, il faut prendre des mesures supplémentaires afin de développer la diffusion des connaissances au-delà des publications universitaires, notamment au moyen d'une coopération directe avec les entreprises. Plusieurs lois et programmes fédéraux encouragent l'essaimage, le développement de plates-formes technologiques et la création de pôles régionaux, mais il est encore trop tôt pour évaluer les résultats de ces initiatives.

Encadré 3. Recommandations visant à renforcer les compétences et l'innovation

- Renforcer la formation continue au moyen d'incitations ciblées sur les entreprises et les travailleurs, sous forme de chèques-formation par exemple. Augmenter les dépenses consacrées aux mesures actives du marché du travail et à l'aide au revenu temporaire pour les chômeurs. Élargir la possibilité de négocier des conventions collectives au niveau des entreprises.
- Accroître le financement global de l'éducation, en particulier dans les régions pauvres, tout en continuant de restructurer les établissements d'enseignement. Lier la rémunération des enseignants à leurs performances. Renforcer la coopération entre les établissements d'enseignement, les entreprises et les syndicats et continuer d'actualiser les normes professionnelles pour l'enseignement professionnel. Reconsidérer la question des droits de scolarité à acquitter pour les cours facultatifs dans l'enseignement primaire et secondaire afin de réduire les inégalités d'accès à l'éducation.
- Continuer d'apporter un large soutien à l'innovation et à l'adoption de nouvelles technologies, en particulier pour améliorer l'efficacité énergétique. Acheter la réforme de la R-D publique en transférant une part plus importante de la recherche de l'Académie des sciences aux universités, en augmentant la part du financement concurrentiel et en réorganisant les instituts de recherche sectoriels publics. Évaluer plus systématiquement les politiques en matière d'innovation.

Bibliographie

- Akhmedov, A., I. Denisova et M. Kartseva (2003), « Active labor market Policies in Russia: regional interpretation determines effectiveness? », *CEFIR Working Papers* 37.
- Andrushchak, G.V. et al. (2010), « New pay system in schools. Experience of the Novgorod Region », *Higher School of Economics Working Papers Series*, n° 05.
- Bassanini, A. et al. (2005), « Workplace Training in Europe », *IZA Discussion Papers*, 1640.
- Belanovsky, S. et al. (2011), *Socio-economic change and political transformation in Russia*, The Center for Strategic Research, Moscow.
- Berger, M.C., J.S. Earle et K.Z. Sabirianova (2001), « Worker training in a restructuring economy: Evidence from the Russian transition », *IZA Discussion Papers* n° 361, IZA, Bonn, Germany.
- Benus, J. et al. (2005), « Re-training Programs in Russia and Romania: Impact Evaluation Study », *CEFIR Policy Papers*.
- Brown, J.D. et J.S. Earle (2008), « Understanding the Contributions of Reallocation to Productivity Growth: Lessons from a Comparative Firm-Level Analysis », *IZA DP* n° 3683, September.
- Bukowski, P. et J. Earle (2014), « Measuring Productivity Dispersion across Russian Manufacturing Firms, 2003-2010 », *Economics Department Working Papers*, Éditions OCDE ; à paraître.
- CNBC (2013), *Is Russia Too Corrupt for International Business?*, 11 June, www.cnb.com/id/100805382.
- Commander, S. et I. Denisova (2012), « Are skills a constraint on firms? New evidence from Russia », *IZA Discussion Paper Series*, n° 7041.
- Cornell University, INSEAD et WIPO (2013), *The Global Innovation Index 2013: The Local Dynamics of Innovation*, Geneva, Fontainebleau et Ithaca.
- Denisova, I. (2012), « Income Distribution and Poverty in Russia », *Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 132, Éditions OCDE.
- Donchenko, V. (2013), « Towards the Sustainable Mobility in Russian Cities: Problems, Challenges and Risks », *Paper presented at the International symposium OPTOSOZ*, Moscow, 14 March.

- EBRD (2012), *Diversifying Russia. Harnessing regional diversity*, European Bank for Reconstruction and Development, London.
- Floerkemeier, H. (2013), « The Exchange Rate vs. Interest Volatility Trade-Off: The Role of Inflation Targeting, Russian Federation », IMF 2013 Article IV Consultation: Selected Issues, IMF Country Reports, n° 13/311.
- FT (2013), Alexei Navalny verdict sends ripples through Moscow business world, Financial Times, 18 July, www.ft.com/intl/cms/s/0/d2da85de-efb5-11e2-8229-00144feabdc0.html.
- Garbuzova, M. et R. Madlener (2012), « Russia's Emerging ESCO Market: Prospects and Barriers for Energy Efficiency Investments », FCN Working Papers, n° 6.
- Gimpelson, V. et D. Lippoldt (2001), *The Russian Labour Market: Between Transition and Turmoil*, Rowman & Littlefield Publishers.
- Granville, C. (2013), « Russia's commercial courts: A bright spot », in Barysch, K. (éd.), *Three views on modernisation and the rule of law in Russia*, Centre for European Reform, London.
- GRECO (2012), *Joint First and Second Evaluation Round, Addendum to the Compliance Report on the Russian Federation*, Group of States against Corruption, Council of Europe, adopted by GRECO at its 58th Plenary Meeting, Strasbourg, 3-7 December 2012.
- GEM (2012), *GEM 2012 Global Report*, Global Entrepreneurship Monitor.
- Hayter, S. (2011), *The Role Of Collective Bargaining In The Global Economy*, International Labour Office, Switzerland.
- HSE (2012), *Monitoring of Education Markets and Organizations*, Higher School of Economics, ISSEK, Moscow.
- HSE (2013), « Bezopasnost dorozhnogo dvizhenia v Rossii: Sovremennoe Sostoyanie I Neotlozhnie Meri po Ulucheniui Situacii » (Road Safety in Russia: Current Situation and Emergent Measures for its Improvement), HSE, Moscow.
- Huber, P. et A. Wörgötter (1998), « Political Survival or Entrepreneurial Development? Observations on Russian Business Networks », *Post-Soviet Affairs*, vol. 14, n° 1, 81-91.
- IEA (2011), *World Energy Outlook*, Éditions OCDE.
- IEA (2012a), *World Energy Outlook*, Éditions OCDE.
- IERT (The institute of the transport economics and development), (2012), *The Reference and Analytical Paper on the Railway Infrastructure Development in the Regions of the Russian Sea Ports Until 2015*, IERT, Moscow.
- ILO (2011), *Employment and Labour Market strategies in Russia in the Context of innovations economy*, proceedings of the Conference, Moscow, September 2011.
- ILO (2013), *Report of the Committee of experts on the application of conventions and recommendations*, Report III (Part 1A), ILO, Geneva.
- Institute of Contemporary Development (2013), *Survey of public opinion*.
- Keogh, H. (2009), *The State and development of adult learning and education in Europe, North America and Israel*, Regional synthesis report, UNESCO Institute for Lifelong Learning, Hamburg, Germany.
- Kochetkov, A. (2011), *Professional Education and Labor Market: Problems of Interaction*, Institute of Sociology, Russian Academy of Sciences.
- Kuzyk, M. et Y. Simachev (2013), « Russia's Innovation Promotion Policies: Their Evolution, Achievements, Problems and Lessons », *Russian Economy in 2012 Trends and Outlooks*, n° 23, Moscow.
- Ledyeva (2013), « If Foreign Investment Is not Foreign: Round-Trip Versus Genuine Foreign Investment in Russia », *CEPII Working Papers*, February 2013.
- Lehmann, H. et A. Zaiceva (2013), « Informal employment in Russia: Definitions, incidence, determinants and labour market segmentation », *Economics Department Working Papers 1098*, Éditions OCDE.
- Lehmann, H. et M. Silvagni (2013), « Is There Convergence of Russia's Regions? Exploring the Empirical Evidence: 1995-2010 », *Technical Background Papers*, Éditions OCDE.
- Lokshin, M., V. Gimpelson et A. Oshchepkov (2012), « Explaining the dynamics in perceptions of job insecurity in Russia », *IZA Discussion Papers 6422*.

- Martin, J. et D. Grubb, (2001), « What work and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies », *Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working Papers n° 14*, IFAU.
- Mauro, P. (1995), « Corruption and growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110(3), 681-712.
- Meager, N. (2009), « The role of training and skills development in active labour market policies », *International Journal of Training and Development*, 13(1).
- McKinsey & Company (2009), *Lean Russia. Sustaining economic growth through improved productivity*, McKinsey Global Institute, Moscow.
- Nikolaev, D. et D. Chugunov (2012), « The Education System in the Russia Federation », *World Bank Education Brief 2012*.
- Nivorozhkin A. et E. Nivorozhkin, (2006), « Do government sponsored vocational training programmes help the unemployed find jobs? Evidence from Russia », *Applied Economics Letters*, vol. 14(1), 5-10.
- OECD (2004), « Informal employment and promoting the transition to a salaried economy », *Employment outlook*, Éditions OCDE.
- OECD (2005), *Promoting Adult Learning*, Éditions OCDE.
- OECD (2011b), *Reviews of Labour Market and Social Policies, Russia Federation*, Éditions OCDE.
- OECD (2011c), *Doing Better for Families*, Éditions OCDE.
- OECD (2012a), *Reviews Innovation Policy, Russian Federation*, Éditions OCDE.
- OECD (2012b), *Science, Technology and Industry Outlook*, Éditions OCDE.
- OECD (2012c), *Reviews of Health Systems: Russian Federation*, Éditions OCDE.
- OECD (2012d), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*, Éditions OCDE.
- OECD (2013a), *Inventory of estimated budgetary support and tax expenditures for fossil fuel*, Éditions OCDE.
- OECD (2013b), *Education at a Glance*, Éditions OCDE.
- OECD (2013c), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Mathematics, Reading and Science*, vol. I, Éditions OCDE.
- OECD (2013d), *Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, Éditions OCDE.
- Ok et Tergeist (2003), « Improving Workers'skills: analytical evidence and the role of social partners », *Social, Employment and Migration Working Papers n° 10*, Éditions OCDE.
- OPORA (2012), *The entrepreneurship climate in Russia: Index of OPORA-2012*, Moscow.
- OSJI (2011), *Pretrial Detention and Torture: Why Pretrial Detainees Face the Greatest Risk*, *Open Society Justice Initiative*, Open Society Foundations, New York, NJ.
- Public Opinion Foundation (2013), *Survey of public opinion*.
- Pushkarev, O. (2007), « Corruption and Economic Development of Russia: A Regional Aspect », *Applied Econometrics*, 2007, vol. 6, n° 2.
- RAC (2013), *Report on intermediate results of the analytical review of « Measures taken by state authorities with regard to fulfilment of responsibilities and realization of rights of the Russian Federation related to the WTO accession, on evaluation of the impact of norms and rules of the WTO on the budget system and economy »*, Russian Accounts Chamber 29 March 2013.
- Tan, H. et al. (2007), « Skills Shortage and training in Russian enterprises », *Higher School of Economics Working Paper 04*.
- Timmer, M. et I. Voskoboinikov (2013), *Is Mining Fuelling Long-run Growth in Russia? Industry Productivity Growth Trends since 1995*, GGDC Research Memorandum.
- Transparency International (2013), *Global Corruption Barometer*.
- WHO (2013), *Global Health Observatory Data Repository*.
- World Economic Forum (2013), *The Global Competitiveness Report 2013-14*, Geneva.
- World Bank (2013), *Policy Note Russian Federation: National and Regional Trends in Regulatory Burden and Corruption*, February.
- Zaytsev, V. et L. Saykina (2013), *Realization of energy efficiency policy in industry*, Energosvet, 28.

ANNEXE A.1

Progrès accomplis en matière de réformes structurelles

Cette annexe recense les mesures prises pour donner suite à certaines recommandations formulées dans les précédentes *Études économiques de la Fédération de Russie*, en remontant jusqu'à la première datant de 1995. 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*.

* On trouvera une version plus longue de ce tableau, contenant davantage de précisions sur les actions menées, dans Y. Vaziakova, « Progress in Structural Reforms and Framework Conditions 2011-13 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* (à paraître).

Recommandations contenues dans les <i>Études précédentes</i> (année de l' <i>Étude</i>)	État des progrès accomplis*
1. Climat des affaires	
1.1. Réglementation des entreprises	
Continuer de simplifier les formalités administratives et d'accroître la transparence et la responsabilité de l'administration publique (2009, 2011).	++
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).	+
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 (2009, 2011).	0
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 (2011).	++
Procéder systématiquement à des analyses d'impact de la réglementation pour évaluer les coûts et avantages de tous les nouveaux projets de réglementation (2009, 2011).	++
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).	+++
1.2. Régimes du commerce extérieur et de l'investissement étranger	
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 (2011).	+++
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 (2011).	+++
Démanteler toutes les mesures de restriction des échanges adoptées pendant la crise économique mondiale (2011).	+/-
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).	+/-
Développer les infrastructures de transport pour contribuer à lever les obstacles aux échanges intrarégionaux (2009).	++
Renforcer l'ouverture et la prévisibilité du régime d'investissement étranger. Revoir la liste des secteurs stratégiques (2009).	+
Assurer des conditions de concurrence équitables entre les investisseurs nationaux et étrangers en ce qui concerne les marchés publics, l'accès aux subventions, l'application de la loi et le règlement des différends (2011).	+
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 (2011).	++
Abaisser les autres obstacles à l'IDE (2009).	+
1.3. Politique de la concurrence	
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).	++
Appliquer le droit de la concurrence sans dérogations (notamment en faveur des entreprises publiques) (2009).	+
Mettre en œuvre un programme visant à réduire les infractions à la législation antitrust qui sont le fait des administrations fédérale et locales (2009).	+
Renforcer le pouvoir opérationnel du Service fédéral antimonopole afin de permettre un plus grand recours aux inspections et au recueuil d'éléments de preuve matériels dans les affaires antitrust (2009).	++
Dans les secteurs de réseau, poursuivre la séparation des segments concurrentiel et monopolistique et supprimer les obstacles à l'entrée (2009).	+
Développer les capacités et les pouvoirs des régulateurs sectoriels (2009).	+
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 (2011).	+
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 (2011).	0
Supprimer toutes les subventions aux grandes entreprises qui ont été instaurées ou élargies pendant la crise mondiale (2011).	0
1.4. 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 (2011).	+/-
Réduire la liste d'entreprises dont la privatisation nécessite l'approbation du président (2009).	0
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 (2011).	+

Recommandations contenues dans les <i>Études précédentes</i> (année de l' <i>Étude</i>)	État des progrès accomplis*
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).	0
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).	++
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).	+
2. Gouvernance publique	
2.1. Administration publique et lutte contre la corruption	
Engager des réformes des services civils afin d'améliorer l'équité, la transparence et l'efficacité dans l'administration des réglementations restantes (2009).	++
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).	+
Renforcer les lois anticorruption en les alignant sur les normes internationales (2006).	++
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 (2011).	++
Imposer une séparation effective entre les activités professionnelles publiques et privées pour éviter les conflits d'intérêt (2009).	+
Prendre des mesures pour renforcer la protection des dénonciateurs (2011).	+
Procéder à une revalorisation substantielle des traitements des fonctionnaires importants et établir une menace crédible de révocation immédiate en cas d'abus (2002).	++
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).	+++
2.2. Système judiciaire et application de la loi	
Renforcer l'indépendance de la justice et améliorer la formation et la rémunération des juges (2011).	++
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 (2011).	0
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 (2011).	0
Éviter toute apparence d'ingérence politique dans l'application des lois ou les procédures judiciaires (2011).	0
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).	++
Allant de l'avant dans les réformes qui visent à faire en sorte que les organismes chargés de l'application des lois opèrent dans une plus grande transparence et rendent davantage de comptes (2006).	+
2.3. Transparence et participation de la société civile	
Adopter une loi sur la liberté de l'information et d'autres mesures instaurant la transparence dans les organismes publics (2006).	+
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 (2011).	+/-
3. Politiques sectorielles	
3.1. Marchés du travail et politique sociale	
Égaliser les âges de départ en retraite des hommes et des femmes, puis relever progressivement ces âges en fonction des gains de longévité (1995, 2009, 2011).	0
Engager des réformes visant à offrir une protection sociale plus efficace, ciblée et financièrement viable aux catégories les plus vulnérables de la population (2006).	++
Promouvoir la libre circulation des travailleurs. Assouplir la législation sur la garantie de maintien dans les lieux et rapprocher progressivement les loyers contrôlés des niveaux du marché (1995).	+
3.2. Santé	
Renforcer les soins primaires et réduire le recours jusqu'à présent excessif aux soins tertiaires (2006).	++
Adopter des mécanismes de financement encourageant des choix thérapeutiques ayant un meilleur rapport coût-efficacité (2006).	+
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).	++
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).	++
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).	++

Recommandations contenues dans les <i>Études précédentes</i> (année de l' <i>Étude</i>)	État des progrès accomplis*
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).	++
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).	++
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).	++
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).	+
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).	++
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).	++
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).	+
Consacrer des ressources supplémentaires à la prévention, par exemple en relançant les programmes de vaccination qui ont été abandonnés ou négligés (1995).	++
3.3. Innovation	
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).	++
Alourdir les amendes en cas de violation des droits de propriété intellectuelle et réduire les possibilités d'utilisation de brevets « d'imitation » (2006).	+
Recourir davantage au financement par projets – au lieu du financement institutionnel – pour la recherche menée sur fonds publics (2006).	+
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).	++
Instaurer des mécanismes de rémunération au mérite et d'avancement plus rapide (2006).	+
Diminuer le nombre de bénéficiaires directs de crédits budgétaires fédéraux de R-D (2006).	+
Faciliter les échanges d'information et autres contacts entre les organismes de R-D et les milieux d'affaires (2006).	++
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).	+
Autoriser toutes les entreprises, et pas seulement celles des zones économiques spéciales, à amortir leurs dépenses de R-D de façon accélérée (2006).	+++
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).	++
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).	+
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).	++
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).	+
3.4. Agriculture	
Créer un marché efficient des terres agricoles (2006).	+
Rationaliser les aides publiques à l'agriculture (2006).	++
Rendre les marchés du crédit-bail et du matériel plus concurrentiels (2006).	+
3.5. Secteur bancaire	
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).	+
Améliorer la structure du secteur bancaire en définissant une stratégie à long terme de privatisation des banques publiques (2009).	++
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).	++
Améliorer la qualité des contrôles sur place, y compris en accroissant les ressources en termes de dotation de personnel et de formation (2009).	++

Recommandations contenues dans les <i>Études précédentes</i> (année de l' <i>Étude</i>)	État des progrès accomplis*
Simplifier davantage les obligations formelles faites aux banques tout en renforçant les évaluations de risques (2009).	+
Participer activement aux efforts internationaux en vue d'améliorer la réglementation financière (2009).	++
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).	+
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).	++
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).	+
Modifier l'article 837 du Code civil permettant les retraits à vue sur les comptes à terme des ménages (2009).	0
Élargir l'utilisation des normes IFRS de communication financière, y compris au secteur non bancaire (2009).	++
Mettre au point un régime de faillite personnelle (2009).	+
3.6. Secteur énergétique	
3.6.1. Secteur de l'électricité	
Définir des règles de marché transparentes, stables et dûment appliquées (2004).	0
Réduire la grande marge de manœuvre dont disposent les autorités pour la réglementation de l'électricité (2004).	0
Instituer une autorité de régulation forte et indépendante (2004).	0
Introduire la concurrence dans ces activités autant que possible, notamment à la production et la vente (2004).	++
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).	+
Relever les tarifs intérieurs moyens de l'électricité et du gaz et réduire les subventions croisées (2002).	+
3.6.2. Secteur du gaz	
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).	+
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).	0
Mettre en place un régime efficace d'accès des tiers à l'infrastructure du secteur (2004).	+
Séparer les fonctions de monopole naturel/fourniture d'infrastructure de Gazprom de ses activités potentiellement concurrentielles (2004).	+
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).	0
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).	0
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. Réduire au minimum le rôle de Gazprom en tant que régulateur de facto 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).	+
3.6.3. Secteur pétrolier	
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).	+
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).	+
Harmoniser les régimes fiscaux applicables aux secteurs gazier et pétrolier et éliminer les taxes d'exportation (2009).	+
3.7. Environnement et efficacité énergétique	
3.7.1. Protection de l'environnement	
Développer l'utilisation d'instruments budgétaires pour améliorer les perspectives environnementales (2009).	+
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 (2011).	0
Recourir davantage aux taxes environnementales afin de réduire la consommation d'énergie et de décourager les activités préjudiciables à l'environnement (2011).	0
3.7.2. Augmentation de l'efficacité énergétique	
Supprimer progressivement toutes les subventions à la consommation intérieure d'énergie. Ouvrir 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 (2011).	+

Recommandations contenues dans les <i>Études précédentes</i> (année de l' <i>Étude</i>)	État des progrès accomplis*
Accélérer l'installation de compteurs pour toutes les formes d'énergie ainsi que pour l'eau, en ayant notamment recours à des incitations financières (2011).	+
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 (2011).	+
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 (2011).	0
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 (2011).	0
Créer des dispositifs spécifiques afin d'aider les petites et moyennes entreprises (PME) à améliorer leur efficacité énergétique (2011).	+
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 (2011).	+
Mettre en œuvre des programmes d'écoconduite, renforcer la gestion du trafic et développer 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 (2011).	+
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 (2011).	+
Étant donné que les propriétaires de bâtiments ne sont pas toujours correctement incités à améliorer leur efficacité énergétique, élaborer des instruments permettant de mobiliser des financements pour la rénovation du parc de logements et d'accélérer son rythme (2011).	+
4. Politique budgétaire	
4.1. Règles et institutions budgétaires	
Rétablir 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 (2011).	++
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 (2011).	0
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 (2011).	0
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 (2011).	+
4.2. Politique fiscale	
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).	+
Harmoniser les taux d'imposition afin d'établir un meilleur équilibre entre l'imposition des rentes pétrolières et celle des rentes tirées de l'extraction d'autres ressources naturelles non renouvelables, comme le gaz naturel (2009).	+
Dans le contexte d'une réforme d'ensemble de la fiscalité pétrolière et gazière, supprimer les taxes d'exportation sur le pétrole et le gaz (2009).	+
Explorer les moyens de réduire le coin fiscal relativement élevé (2009).	0
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).	0
Examiner la possibilité d'un plus large recours aux impôts sur la propriété tout en réduisant encore progressivement les impôts sur les bénéficiaires des sociétés et, si possible, les cotisations de sécurité sociale (2009).	0
Recourir davantage aux taxes environnementales (2011).	0
Envisager d'augmenter les taxes sur l'alcool et sur les produits à base de tabac (2011).	+
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).	+
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).	0
5. 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 (2009, 2011).	++
L'horizon temporel auquel l'objectif visé doit être atteint devrait également être précisé (2011).	++

Recommandations contenues dans les <i>Études précédentes</i> (année de l' <i>Étude</i>)	État des progrès accomplis*
Les interventions sur le marché des changes ne devraient avoir lieu que si elles concordent avec l'objectif principal de stabilité des prix (2009, 2011).	++
Envisager la création d'un Conseil de politique monétaire ayant pour mission de fixer les taux directeurs (2011).	0
Désigner un (ou deux) taux directeur(s) comme principal (ou principaux) instrument(s) de la politique monétaire (2011).	+
Publier régulièrement des informations sur les anticipations d'inflation. Envisager de mettre en place un marché d'obligations indexées sur l'inflation (2011).	+
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 (2009, 2011).	+

* « +++ » signifie « Mesure mise en œuvre pour l'essentiel » ; « ++ » « Progrès significatifs accomplis » ; « + » « Quelques progrès accomplis », « +/- » « Progrès mitigés » et « 0 » « Aucune mesure significative n'a été prise ».

Chapitre 1

Améliorer le climat des affaires et les infrastructures de transport en Russie

La croissance économique est en-deçà de ce qui serait nécessaire pour poursuivre rapidement la convergence vers les niveaux de vie moyens des pays de l'OCDE. Il convient de saluer les efforts actuellement menés pour améliorer le climat des affaires, mais ces efforts doivent être étendus et intensifiés. De nombreux progrès sont accomplis pour alléger les formalités administratives, mais les autorités ne mènent que depuis peu, de manière visible, une action plus énergique de lutte contre la corruption. Les interactions préjudiciables entre les sphères politiques, les milieux d'affaires et les autorités répressives engendrent des obstacles à l'État de droit et continuent de représenter un risque majeur pour les investisseurs potentiels. Le niveau élevé des obstacles à l'entrée a pour corolaire la faiblesse de la concurrence. Le recul du rôle de l'État dans l'économie et l'adhésion du pays à l'OMC devraient être considérés comme des occasions de renforcer la concurrence et, partant, de susciter des incitations à réaliser les gains de productivité qui doivent se matérialiser de toute urgence pour assurer une croissance plus forte dans un contexte d'amenuisement de la main-d'œuvre.

Les transports peuvent jouer un rôle important de promotion de la croissance, de la diversification et de la convergence régionale. Cela étant, compte tenu de l'insuffisance des investissements et de l'inachèvement des réformes structurelles, la Russie a beaucoup de mal à moderniser son vaste système de transport. Les problèmes qui se posent concernant les transports urbains s'aggravent en raison de la piètre coordination de l'action des pouvoirs publics et de l'inadéquation de la gestion du trafic. Il est essentiel de promouvoir la concurrence dans le secteur du transport, en particulier en ouvrant réellement le marché du fret ferroviaire à des opérateurs indépendants.

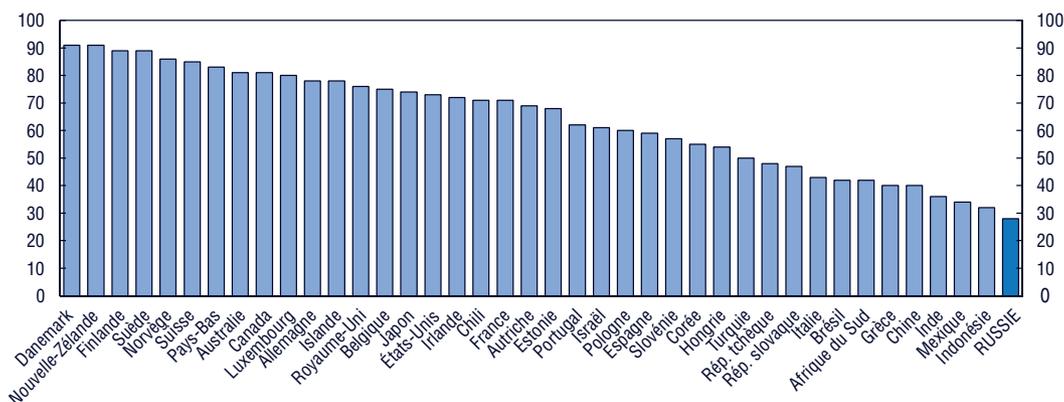
Un climat des affaires favorable est essentiel à la croissance comme le montre notamment l'expérience des pays de l'OCDE. En Russie, pour relancer une croissance plus forte, plus équilibrée et plus durable, il est impératif de supprimer les obstacles à l'esprit d'entreprise et aux investissements du secteur privé. Les goulets d'étranglement dans le secteur du transport ont de plus en plus pour effet de freiner la convergence régionale, alors que les disparités régionales sont fortes et persistantes (Lehmann and Silvagni, 2013). En dépit de l'attention croissante accordée par les pouvoirs publics au développement du système transport, il faut faire encore plus pour améliorer la coordination et l'établissement des priorités de l'action publique et pour renforcer la concurrence dans ce secteur.

Le succès de la campagne actuelle de lutte contre la corruption est essentiel

La Russie est mal classée dans la plupart des évaluations relatives à la corruption. Selon Transparency International, ce phénomène y est plus fortement perçu pour ce pays que pour l'ensemble des pays de l'OCDE et pour les autres BRIIC (graphique 1.1), même si le classement international de la Russie s'est amélioré depuis 2010. La corruption qui sévit au sein des autorités répressives est particulièrement préoccupante puisqu'elle représentait un quart de l'ensemble des affaires de corruption dont les tribunaux ont été saisis en 2012. Selon l'association patronale OPORA, quelque 90 % des chefs d'entreprise ont été au moins une fois confrontés à la corruption. Dans certaines régions, ce fléau est si répandu qu'il constitue pour les entreprises locales un substitut commode au respect des

Graphique 1.1. **Indice de perception de la corruption établi par Transparency International**

Indice de perception de la corruption en 2013
Échelle allant de 0 (pays très corrompu) à 100 (pays très propre)



Note : L'indice 2013 représente le degré de corruption des agents publics et des politiciens perçu par les entreprises et les analystes du pays. Les valeurs varient de 100 (pays très propre) à 0 (pays très corrompu).

Source : Transparency International, *Corruption Perceptions Index* 2013.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979386>

règles juridiques et administratives (EBRD, 2012). En outre, en matière de lutte contre la corruption, les progrès accomplis ne semblent que mitigés. D'après une enquête menée par l'ONG Levada, 80 % des personnes interrogées estimaient que le niveau de corruption et de fraude était, à l'heure actuelle, le même, sinon plus élevé, qu'il y a dix ans. Selon les *Indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale*, la corruption était moins jugulée en 2011 qu'en 2004. En revanche, selon une enquête réalisée en 2013 par le centre de recherche Public Opinion Foundation, les pots-de-vin sont devenus moins fréquents depuis 2005.

Ces évaluations sont très préoccupantes. En effet, des constatations internationales montrent sans équivoque que la corruption est économiquement et socialement coûteuse et a généralement un fort impact négatif sur la croissance (Mauro, 1995 ; Tanzi, 1995), ce qui affecte globalement l'investissement (World Bank, 2000) et l'investissement direct étranger (Wei, 2000). Elle détourne par ailleurs en général la dépense publique de la santé et de l'éducation, ces deux secteurs offrant sans doute moins d'occasions de corruption (Mauro, 1997). Elle tend enfin à creuser encore davantage les inégalités (Gupta et al., 2002).

La Russie semble souffrir de bien des maux liés à la corruption. L'impact négatif de ce fléau sur la croissance est confirmé dans une analyse de régression menée dans plusieurs pays, y compris en Russie et dans d'autres pays en transition (Mobolaji and Omoteso, 2009). L'interaction négative entre corruption et croissance est également observée dans les régions russes (Pushkarev, 2007). Les investissements étrangers, autres que circulaires (dont il est question plus loin dans ce chapitre), sont en général modestes. Les dépenses budgétaires privilégient généralement les projets militaires et d'autres projets onéreux et de grande ampleur alors que les dépenses de santé et d'éducation sont comparativement limitées. Enfin, la Russie compte parmi les pays du monde où les inégalités sont les plus fortes.

Diverses études confirment l'importance de la corruption pour l'économie et la société russes. Les entreprises russes considèrent que la corruption endémique constitue l'un des principaux obstacles à l'entrée sur le marché et à la croissance durable, même si elles estiment que son coût financier a régressé ces dernières années (OPORA, 2012). La corruption est largement considérée comme l'obstacle le plus important à la conduite des affaires dans toute la Russie (EBRD, 2012). Selon le Rapport sur la compétitivité du Forum économique mondial (2013), la corruption est le facteur le plus problématique qui entrave la conduite des affaires. De l'avis des ménages, ce fléau paraît être le deuxième plus grave problème du pays, après les difficultés de logement mais avant le mauvais état des axes routiers selon une enquête de l'Institute of Contemporary Development (ICD, 2013).

La lutte contre la corruption s'est intensifiée ces deux dernières années ce qui a pu se traduire par de premiers signes d'une amélioration de la position de la Russie au classement. Le Plan national anti-corruption pour 2012-13, signé en mars 2012, prévoyait un certain nombre de mesures importantes. Des modifications relatives à la lutte contre la corruption ont été apportées au Code pénal et au Code des infractions administratives russes. Une série de ces mesures visait à améliorer la qualité de la gouvernance publique :

- Toutes les institutions publiques et les entreprises d'État sont désormais tenues de mettre en place une commission chargée d'examiner les infractions aux dispositions du Code de déontologie et aux réglementations relatives aux conflits d'intérêts. Le suivi du risque de corruption a été renforcé, notamment du fait de l'établissement d'un catalogue des fonctions publiques exposées à un risque de corruption plus élevé. Cette évolution s'est accompagné de vastes campagnes d'information à l'intention des fonctionnaires. Il

n'existe toujours aucune mesure de protection juridique spécifique des fonctionnaires signalant des irrégularités, mais certaines mesures procédurales de protection des donneurs d'alerte ont été mises en place. Ces personnes ne pourront faire l'objet d'une action disciplinaire qu'une fois que l'affaire qu'ils auront signalée aura été traitée lors de la réunion de l'un des comités chargés de la conformité avec les règles de conduite officielles et du règlement des conflits d'intérêts. Les donneurs d'alerte ont également droit à une assistance juridique gratuite en cas de poursuites à leur encontre, de quelque nature qu'elles soient.

- Depuis 2008, les agents publics sont tenus de déclarer leurs revenus. Ces dernières années, les règles ont été durcies, leur imposant de divulguer leur patrimoine financier et leurs biens, ainsi que les revenus, le patrimoine et les biens de leur conjoint et de leurs enfants. En cas de non-respect de cette obligation, les agents publics peuvent être démis de leurs fonctions. Une loi adoptée en 2012 les oblige à déclarer toutes leurs dépenses liées à des structures immobilières et à des valeurs mobilières supérieures à trois années du revenu de la famille. Un nouveau texte de loi distinct a imposé aux hauts fonctionnaires et à leurs proches de clôturer leurs comptes bancaires à l'étranger en septembre 2013 au plus tard et de rapatrier en Russie leurs actifs financiers. Les agents publics qui décident de conserver des biens à l'étranger sont tenus de démissionner. Ils sont également obligés de faire état de tous les cadeaux reçus dans l'exercice de leurs obligations professionnelles.
- Le principe de rotation obligatoire des fonctionnaires a été adopté en janvier 2013. Il s'applique en premier lieu à tous les agents publics exerçant des fonctions de contrôle et de surveillance. Cette rotation obligatoire a pour objet d'empêcher que se nouent des relations trop proches entre les agents publics et les entités qu'ils contrôlent. De ce fait, ces agents doivent changer de fonction tous les 3 à 5 ans, la durée passée à un poste donné étant dépendante de l'évaluation du risque de corruption qui y est associé. Ces mutations ne sont ni une mesure disciplinaire ni une récompense, mais les fonctionnaires concernés bénéficient d'une possibilité de formation continue supplémentaire et du remboursement de leurs frais de déménagement. Là encore, en cas de refus d'une mutation, une telle décision serait jugée propre à motiver leur démission.
- L'administration présidentielle étudie, à l'heure actuelle, la proposition de réglementation relative au lobbying que le ministère du Développement économique a préparée.

La nouvelle Loi sur les marchés publics, adoptée en avril 2013, couvre également la corruption. Les marchés publics s'accompagnent d'un risque de corruption plus élevé dans tous les pays, mais ce risque semble particulièrement important en Russie. Selon le Forum économique mondial (2013), le favoritisme dont bénéficient des personnes physiques et morales bien introduites dans le cadre des décisions concernant des contrats ou des politiques publics a été évalué à 2.4 sur une échelle de 1 à 7 (7 représentant le meilleur résultat). Ce résultat est bien moins bon que celui de la plupart des pays de l'OCDE, mais également de la Chine (3.8), du Brésil (2.9) et de l'Inde (2.8). Avec cette nouvelle loi, les autorités s'attaquent à ce problème en réglementant et en renforçant la transparence et la probité à tous les stades de la procédure de passation de marchés publics, notamment lors de la phase de prévision et de préparation, de mise en œuvre de nouvelles procédures d'achat, d'exécution du contrat, du processus de vérification et de contrôle s'appuyant sur l'évaluation des résultats concrets sur lesquels le projet a débouché. Plus précisément, les informations relatives à tous les appels d'offres publics doivent être publiées sur le site

Internet officiel prévu à cet effet. Les appels d'offres sont organisés électroniquement sur cinq plates-formes électroniques officielles. Les antécédents commerciaux, ainsi que les compétences et la réputation des soumissionnaires sont aussi vérifiés. Dans le passé, une entreprise sans antécédents commerciaux pouvait se voir attribuer un marché en proposant des prix de dumping, puis ne pas exécuter le contrat. Ce type de situation offrait des possibilités de corruption et de collusion. La nouvelle loi prévoit l'établissement d'une liste noire de fournisseurs se livrant à des pratiques déloyales qui sera officiellement publiée par le Service fédéral antimonopole. Cette mesure va dans le bon sens. Pour autant, le nouveau texte de loi n'interdit pas aux entreprises ayant commis dans le passé des infractions de corruption de participer à des appels d'offres.

La ratification de la Convention anticorruption de l'OCDE en janvier 2012, proscrivant le versement de pots-de-vin à des agents publics étrangers, a été une autre étape importante. Le rapport d'évaluation de Phase 1 adopté par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption en mars 2012 mettait en évidence un certain nombre d'impératifs, notamment la nécessité d'ériger explicitement et sans équivoque « l'offre » et « la promesse » d'un pot-de-vin en infraction pénale et de veiller en outre à ce que l'octroi d'un pot-de-vin à un tiers soit également couvert par la loi. L'examen de Phase 2 mené par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption en octobre 2013 a mis en évidence certains progrès tout en recommandant instamment aux autorités russes de renforcer la législation et l'action répressive, au moyen d'une campagne de sensibilisation à la corruption transnationale. Dans le cadre de cette évaluation, les examinateurs félicitaient notamment la Russie d'interdire expressément la déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers et d'imposer légalement aux entreprises présentes en Russie de mettre en place des mesures anti-corruption. Les auteurs de ce rapport recommandent à la Russie : i) d'élargir le champ d'application des infractions de corruption transnationale de façon à ce qu'il s'applique à toutes les infractions couvertes par la Convention anticorruption de l'OCDE ; ii) d'étendre le régime récemment instauré de responsabilité des personnes morales se livrant à la corruption transnationale ; iii) d'assurer que les autorités répressives et les organismes liés prennent l'initiative de détecter les infractions de corruption transnationale et, le cas échéant, d'ouvrir des enquêtes et des poursuites ; iv) d'adopter des mesures pour permettre la saisie et la confiscation des pots-de-vin et des produits de la corruption et d'améliorer la coordination de l'action et la responsabilisation des autorités répressives et v) de donner plus de visibilité à la corruption transnationale dans le cadre des efforts menés pour lutter contre la corruption. L'adhésion de la Russie à la Convention lui inspirera de nouvelles mesures pour combattre la corruption nationale.

On dénombre plusieurs autres initiatives visant à associer les entreprises à la lutte contre la corruption. Un groupe de travail dirigé par le ministre du Développement économique, qui réunit les principales associations patronales et autorités publiques, a été créé en 2011 pour élaborer des mesures anti-corruption concernant les entreprises et l'investissement, ce qui a débouché sur la mise en œuvre de la Charte anti-corruption des entreprises russes. Cette Charte englobe à la fois des normes internationales de comportement des entreprises ainsi que des normes et procédures précises d'admission au groupe de travail, de vérification de la conformité des membres et de règlement des différends concernant d'éventuelles infractions. Un centre spécialisé ayant pour nom « Les entreprises contre la corruption » a également été mis sur pied avec l'aide d'un important soutien politique afin de protéger les représentants des entreprises contre les raids financiers et les pressions exercées pour les inciter à se livrer à la corruption.

Il est à noter que les modifications législatives et réglementaires se sont accompagnées d'une intensification des mesures de répression. Selon les informations du parquet général, le nombre d'affaires de corruption portées devant la justice a augmenté de 25 % en 2012. Un certain nombre de scandales de corruption de haut niveau ont également été révélés, dont l'un mettait en cause un ministre de la Défense. Une autre récente affaire qui a eu un grand retentissement se rapportait à une fraude concernant le centre d'innovation Skolkovo. Un certain nombre d'affaires se rapportant à des faits de corruption et de détournement de fonds dans des entreprises publiques et dans le cadre de marchés publics, ont également été ouvertes. Des affaires de corruption concernant l'exécution de contrats en rapport avec les Jeux olympiques d'hiver 2014 de Sotchi ont en outre été mises au jour.

Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure l'intensification actuelle de la lutte contre la corruption sera efficace. Il faut encore en convaincre la population russe. En effet, 77 % des Russes estiment inefficaces les efforts déployés par les pouvoirs publics dans ce domaine (Transparency International, 2013). De plus, l'impression domine parfois que certaines affaires de corruption ont pour motivation des intérêts politiques. Cela étant, dans son dernier rapport de conformité, le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO, 2012) concluait que la Russie mettait en œuvre pas moins de 15 de ses 26 recommandations de nature très diverse et avait partiellement donné suite aux 11 recommandations restantes. Le caractère systémique d'actions conjuguant toutes sortes de modifications législatives et réglementaires, l'accent mis sur la transparence et la divulgation et la vigueur de l'action répressive visant cette infraction pourraient en définitive faire une différence et adresser un message fort sur les risques accrus auxquels s'expose quiconque utilise des fonds publics pour son profit personnel.

Les pouvoirs publics ne sont guère enthousiasmés à l'idée que la société civile et les médias puissent donner encore plus d'écho aux affaires de corruption. Plusieurs attaques visant des journalistes ayant rendu compte de faits de corruption auxquels se seraient livrés de hauts fonctionnaires sont restées impunies. Le sentiment de protection juridique des donneurs d'alerte est en outre sapé par le traitement d'une affaire dans laquelle l'un d'entre eux est mort en détention et a été récemment condamné à titre posthume, en vertu de dispositions juridiques rarement appliquées.

Le renforcement de l'État de droit est un défi

La solidité de l'État de droit et l'indépendance du système judiciaire notamment comptent au nombre des principaux facteurs déterminants du climat des affaires. Or la Russie se caractérise par la remarquable fragilité de son État de droit comme l'illustre l'indice du World Justice Project (tableau 1.1). À cet égard, elle se situe mal non seulement par rapport aux pays de l'OCDE, mais aussi par rapport à ses pairs régionaux et aux autres BRIIC. La Russie se classe particulièrement mal selon l'indicateur que constituent les limites que le droit, l'appareil judiciaire et le dispositif de vérification des comptes publics peuvent imposer à la puissance de l'État et des sanctions qui peuvent être appliquées aux agents publics outrepassant leurs prérogatives. Les droits fondamentaux semblent très faiblement protégés, en particulier en raison de problèmes liés au respect des droits de la défense et de l'influence abusivement exercée par l'État sur la justice. Cette situation trouve sa traduction dans la réémergence de l'expression « la justice par téléphone » datant de l'ère soviétique, témoignant du sentiment généralisé que les agents publics sont en mesure d'influencer les décisions judiciaires (Ledeneva, 2011). En ce qui concerne la

Tableau 1.1. **Indicateur de l'État de droit établi par le World Justice Project**
Classement sur un total de 97 pays

	Russie	Moyenne Europe occidentale et Amérique du Nord	Moyenne Europe orientale et Asie centrale	Brésil	Chine	Inde
Limitation des pouvoirs de l'État	92	12	57	35	86	37
Absence de corruption	71	13	52	38	40	83
Ordre et sécurité	92	17	37	69	32	96
Droits fondamentaux	83	12	45	33	94	64
Transparence de l'administration	74	14	51	31	69	50
Application de la réglementation	68	14	51	37	80	79
Accès à la justice civile	65	14	49	43	82	78
Efficacité de la justice pénale	78	14	50	52	39	64

Source : World Justice Project Rule of Law Index 2012.

qualité de la justice, la situation de la justice civile semble plus favorable que celle du système pénal. Ce constat va dans le sens d'autres éléments confirmant que des progrès ont été réalisés pour renforcer l'efficacité et la compétence des tribunaux économiques (World Bank, 2013).

Ces dernières années, les autorités russes ont pris un certain nombre de mesures pour renforcer l'appareil judiciaire. Le programme fédéral intitulé « Développement du système judiciaire à l'horizon 2007-12 » est axé sur l'amélioration des aspects opérationnels, les investissements dans la modernisation des infrastructures et des technologies, comme les systèmes de justice en ligne. Des améliorations sont incontestablement visibles. Ainsi, des solutions relevant de l'informatique et des technologies de communication ont permis aux tribunaux économiques russes de simplifier et de raccourcir les procédures, d'automatiser les démarches et de publier les décisions rendues. En conséquence, le pourcentage d'entreprises estimant que l'administration des tribunaux représente un obstacle majeur à leur activité a été ramené de 21 % en 2008 à 7 % en 2011. Il est plus difficile d'évaluer l'impact de cette évolution sur certains aspects essentiels de l'État de droit, comme l'indépendance de la justice. Le programme de suivi « Développement du système judiciaire à l'horizon 2013-20 », récemment adopté, est centré pour sa part sur le renforcement de la transparence, de l'accessibilité et de l'ouverture du système judiciaire. Il est ainsi prévu, dans le cadre de ce programme, de réaliser des enregistrements audiovisuels des procès et de les diffuser sur l'Internet. Il est donc à espérer que ce programme améliorera la qualité des jugements rendus et renforcera la confiance de la population dans le système.

L'amélioration de l'intégrité du système judiciaire est une condition essentielle du renforcement de l'État de droit. Plusieurs initiatives ont été destinées à améliorer la rémunération et la formation des juges. La période d'essai de trois ans pour les juges a été supprimée. Un décret présidentiel de juin 2012 a relevé les salaires du personnel judiciaire et prévoit des majorations de salaire en fonction des qualifications et des compétences. Malheureusement, la rotation des juges et le mode d'attribution aléatoire des affaires, deux mesures recommandées dans l'*Étude économique de 2011* pour empêcher que des relations informelles de longue durée n'influencent les décisions de justice, n'ont pas été mis en œuvre. Une plus grande transparence des processus de nomination et de promotion constituerait aussi une avancée importante. La marge de manœuvre dont bénéficient les présidents des tribunaux, concernant par exemple l'attribution d'un logement et

l'assignation des affaires n'est pas limitée, alors qu'une telle restriction pourrait réduire l'influence qui peut être exercée sur les magistrats.

Plusieurs autres évolutions du système judiciaire sont prévues. La fusion de la juridiction économique supérieure et de l'instance suprême de droit commun est destinée à éliminer la possibilité de divergences d'interprétation d'une même affaire par les tribunaux économiques et par les juridictions de droit commun. Cette mesure doit être mise en œuvre de manière à ne pas mettre en péril l'efficacité et l'indépendance supposées des tribunaux économiques, inquiétude exprimée par un certain nombre de parties prenantes de premier plan en Russie, notamment par des juges siégeant dans ces tribunaux. La Douma d'État étudie actuellement un projet de loi visant la mise en place de chambres de justice administrative au sein des tribunaux de droit commun et l'adoption d'un nouveau projet de code de procédure administrative, ce qui devrait permettre à la population de mieux protéger ses droits contre toute action ou inaction de l'État. L'adoption d'une nouvelle procédure d'appel au pénal est une autre initiative visant à améliorer la qualité des décisions judiciaires.

Il importe également de renforcer la transparence et la responsabilisation des autorités répressives. En vertu du droit russe, les procureurs généraux peuvent notamment intervenir au cours des poursuites et exercer un contrôle sur toute décision d'ouverture de poursuites. Si ces interventions sont généralement justifiables et nécessaires, l'absence d'orientations claires peut ménager des possibilités d'exercer une influence indue. Le rôle des procureurs assurant un contrôle et certaines procédures d'attribution et de réattribution des affaires entre les procureurs suscitent des préoccupations analogues. Dans le cas de la Commission d'enquête, la loi ne précise pas clairement les motifs de révocation du Président et de ses adjoints, le Président russe ayant à cet égard un plein pouvoir d'appréciation. Cet état de fait limite l'indépendance indispensable de cette commission.

En vue de protéger les entreprises contre les abus administratifs et juridiques perpétrés par l'État une instance de médiation fédérale des entreprises a été créée en juin 2012. Elle est dirigée par l'ancien directeur de l'organisation non-gouvernementale *Delovaya Rossia* (Entreprise Russie). Ses activités sont relayées par plus de 60 médiateurs régionaux bénévoles, du fait que la législation imposant la nomination de médiateurs régionaux n'entrera en vigueur qu'en 2014. L'amnistie prononcée en faveur de certains hommes d'affaires condamnés pour « escroquerie » (article 159 du Code pénal) a été l'une des premières initiatives proposées par l'instance de médiation en vue de raffermir la confiance des investisseurs actuels ou potentiels dans le système judiciaire russe. Sous la forme qui avait été proposée au départ, cette amnistie aurait concerné quelque 110 000 hommes d'affaires accusés d'infractions économiques. Cela étant, dans sa forme définitive plus restrictive (ne couvrant que 27 articles du Code pénal) adoptée par la Douma d'État en juillet 2013, elle ne devrait concerner que 10 000 hommes d'affaires (voire 2 000 tout au plus selon d'autres estimations) condamnés pour la première fois pour des délits économiques mineurs et disposés à verser des réparations. L'amnistie s'applique aux personnes pour lesquelles l'instruction est toujours en cours ou dont les affaires n'ont pas encore été examinées par les tribunaux, ce qui peut avoir une importance pour celles qui se trouvent depuis longtemps en détention préventive. La mise en œuvre de cette amnistie a été plus lente que prévue et certains doutes existent quant à son impact réel. Le Conseil des droits de l'homme a récemment proposé de préparer une autre mesure d'amnistie, qui coïnciderait avec le 20^e anniversaire de la Constitution russe, visant les personnes condamnées dans les années 90 et 2000 pour des infractions non assorties de violence.

En décembre 2012, un certain nombre de modifications ont été apportées à l'article 159 du Code pénal russe relatif à l'« escroquerie », comme le recommandait la précédente *Étude économique de l'OCDE*. Ces modifications portent sur l'adoption de six nouveaux articles précisant les différentes catégories d'escroquerie, notion interprétée jusque-là au sens très large. Les affaires ne pourront être ouvertes qu'après dépôt de plainte par une victime, ce qui n'était pas le cas auparavant. Il s'agit d'une avancée importante du fait que cet article a souvent été jugé être abusivement appliqué et que les révisions dont il a fait l'objet peuvent limiter les risques d'incertitude juridique. Des modifications de la législation visant à raccourcir la durée de la détention préventive sont également indispensables. En revanche, les préoccupations non dissipées du Conseil présidentiel des droits de l'homme sur la validité du second procès Khodorkovski peuvent donner le sentiment d'une certaine tolérance vis-à-vis d'une application abusive de la loi à l'encontre des hommes d'affaires. Plus récemment, la fuite d'un économiste de premier plan redoutant des poursuites à son encontre pour ses opinions en tant que membre du Conseil présidentiel a intensifié les inquiétudes relatives à une application inégale du droit.

Plus généralement, les interactions entre la sphère politique, les entreprises et les autorités répressives sont à l'origine d'un flot de nouvelles perturbantes, ce qui peut contribuer à d'importantes sorties de capitaux et à l'atonie de l'investissement privé (CNBC, 2013 ; FT, 2013). Les multiples de capitalisation, qui sont, en Russie, de deux à trois fois inférieurs à ceux observés dans les autres BRIIC, donnent à penser que le risque d'ingérence y est bien plus élevé qu'ailleurs.

L'amélioration de la transparence, de la responsabilisation et de la confiance dans les institutions publiques serait favorisée par un renforcement de la société civile. Les progrès récents dans ce domaine sont contrastés. D'un côté, on dénombre plusieurs initiatives positives visant à renforcer la participation de la société civile :

- Le Président Poutine a pris un décret en vertu duquel toutes les initiatives législatives ayant réuni 100 000 signatures doivent être examinées par la Douma d'État. Un système public fédéral de démocratie en ligne a, en conséquence, été mis en place au printemps 2013 pour présélectionner les initiatives concernées et en assurer la publication sur un portail Internet conçu à cet effet.
- Depuis avril 2013, toutes les nouvelles lois et réglementations doivent faire l'objet d'un examen public. Un système de parlement électronique permettra bientôt de suivre sur l'Internet les réunions des commissions parlementaires. Les consultations avec les parties prenantes se sont multipliées à tous les niveaux de l'État. L'amélioration de la procédure d'analyse d'impact de la réglementation et des mécanismes de l'initiative nationale pour l'entrepreneuriat (toutes deux décrites plus loin dans ce chapitre) procure aux représentants des entreprises des occasions plus formelles d'avoir voix au chapitre au stade de la préparation des textes de loi.
- Un certain nombre de lois adoptées de 2009 à 2012 ont simplifié le fonctionnement des organisations non gouvernementales (ONG) en facilitant leur enregistrement, en améliorant la fiscalité qui leur est applicable et en instaurant un Conseil de coordination des soutiens publics aux organismes caritatifs au sein du ministère du Développement économique. Ce Conseil accorde des aides aux ONG, y compris à celles qui sont généralement critiquées vis-à-vis du pouvoir politique actuel.

En revanche, la nouvelle Loi sur les assemblées publiques restreint bien plus fortement la participation au débat public, en durcissant notamment les dispositions

relatives à la participation à des manifestations publiques. La Loi sur les organisations non gouvernementales entrée en vigueur en novembre 2012 impose à toute ONG prenant part à des activités politiques au sens large (autrement dit ayant une influence sur la décision et l'opinion publiques) et bénéficiant de dons de l'étranger, quel qu'en soit le montant, de s'enregistrer en tant qu'« agent étranger », étiquette extrêmement stigmatisante en Russie à laquelle est associée une connotation d'espionnage. La mise en œuvre de cette loi a donné lieu à la perquisition brutale de centaines d'ONG. Les procureurs ont conclu que plus de 200 ONG devraient s'enregistrer en tant qu'agents étrangers, même si la plupart d'entre elles ont cessé de recevoir des financements de l'étranger après l'adoption de cette loi.

La quasi-totalité des organisations non gouvernementales a refusé de s'enregistrer et plusieurs ONG de premier plan ont annoncé leur intention de fermer leurs portes. Depuis septembre 2013, une ONG seulement s'était enregistrée comme agent étranger. En procédant à des perquisitions, les procureurs ont en outre mis au jour plus de 500 infractions liées aux activités de ces groupes, sans rapport avec la Loi sur les agents étrangers. Cette loi et sa mise en œuvre énergique ont suscité les foudres de l'ONU, de l'OSCE, du Conseil de l'Europe et de plusieurs groupes militant en faveur des droits de l'homme. À tout le moins, le fait de préciser la définition des notions d'« activité politique » et de « financement étranger » et de substituer à l'expression « agent étranger » une autre formulation adresserait un message très positif concernant le soutien des autorités aux activités de la société civile.

L'indépendance des médias ne devient pas plus grande. L'Indice de liberté de la presse (2013) établi par Reporters sans frontières classe la Russie à la 148^e place sur 179, alors qu'elle occupait la 142^e place en 2012. Cette évaluation est confirmée par Freedom House (2012), qui a fait état d'un recul de la diversité médiatique en 2012 soit en raison du rachat de nombreux médias par l'État, soit parce qu'ils sont devenus dépendants de la puissance publique. En revanche, plus de la moitié de la population était connectée à l'Internet en 2012 et peut donc avoir accès des échanges de vues indépendants et notamment à des blogs consacrés à la lutte contre la corruption jouissant d'une grande popularité.

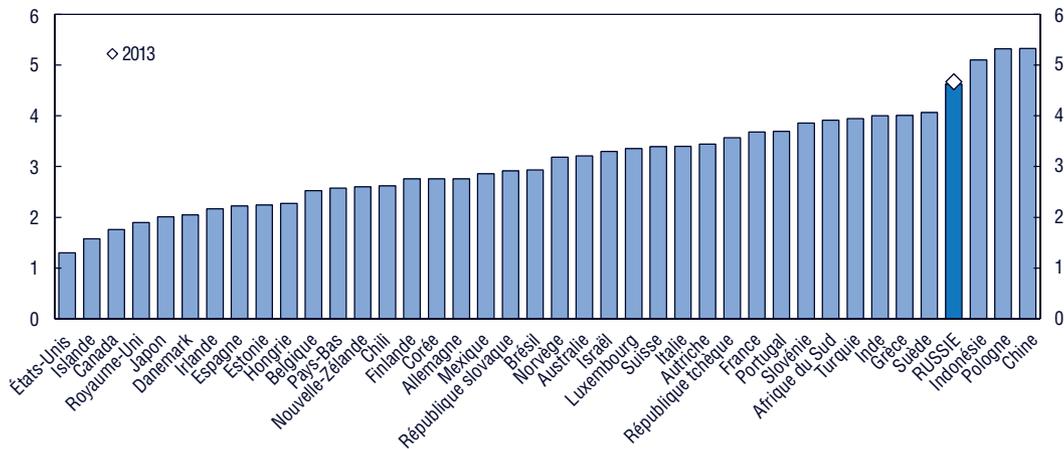
Le rôle de l'État dans l'économie

L'État conserve un poids exceptionnellement important dans l'économie russe (graphique 1.2). Cette situation est principalement un héritage du système soviétique, mais est également liée à la dépendance du pays aux monopoles d'extraction des ressources naturelles et aux monopoles naturels qui sont encore généralement entre les mains de la puissance publique. Les entreprises publiques occupent une position dominante dans un certain nombre de secteurs importants (graphique 1.3), notamment le secteur bancaire, les transports et l'énergie. La persistance de la position dominante des plus grandes entreprises publiques, qui semblent bénéficier d'un accès privilégié aux financements, a un impact important sur l'économie, car elle complique l'entrée sur le marché et étouffe la concurrence, tout en préservant des poches d'inefficience. La privatisation et l'amélioration du gouvernement d'entreprise des entreprises publiques sont donc essentielles pour réaliser des gains de productivité globale.

Le plan de privatisation pour 2011-13 adopté en 2010 prévoyait la privatisation de 1 500 entreprises, notamment plusieurs grandes entreprises de secteurs essentiels comme le secteur bancaire, l'énergie, les télécommunications et les transports. Un décret

Graphique 1.2. Indicateurs de la réglementation des marchés de produits : actionnariat public

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

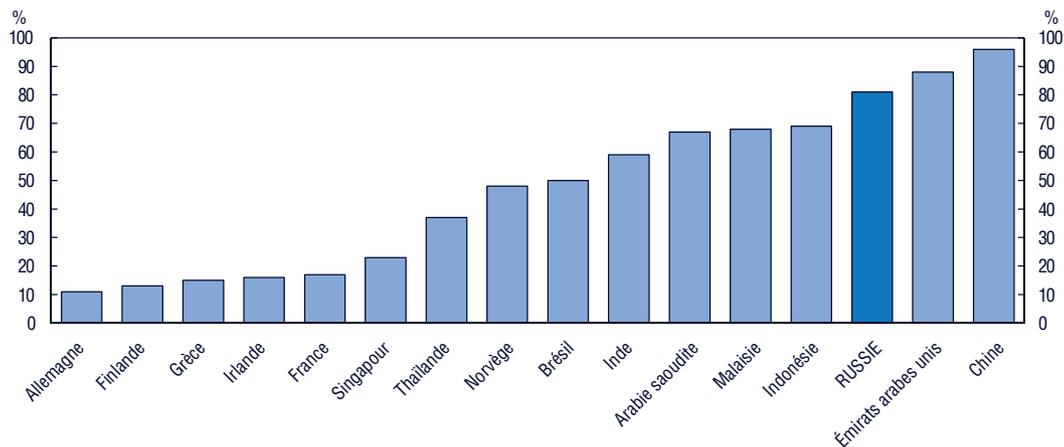


Note : L'indice se rapporte à l'année 2008 pour tous les pays. L'indicateur de la RMP pour la Russie en 2013 est provisoire. Il est calculé suivant la méthodologie de 2008 aux fins de comparabilité. Pour de plus amples détails, voir le document établi pour examen en vue de la réunion d'octobre 2013 du Groupe de travail n° 1 du Comité de politique économique (ECO/CPE/WP1(2013)14). Le document fournit aussi les indicateurs pour 2013 calculés selon une méthodologie révisée.

Source : OCDE, « The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators : Policy Insights for OECD and non-OECD Countries », (ECO/CPE/WP1(2013)14).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932979405>

Graphique 1.3. Pourcentage d'entreprises publiques dans les dix premières entreprises des pays



Note : Moyenne non pondérée du pourcentage du chiffre d'affaires, de l'actif et de la valeur de marché des entreprises publiques comptant parmi les dix plus grandes entreprises du pays. Cette moyenne est comprise entre 0 (aucune participation de l'État) à 100 (les entreprises publiques représentent l'ensemble du chiffre d'affaires, de l'actif et de la valeur de marché des dix plus grandes entreprises du pays).

Source : Kowalski, P. et al. (2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932979424>

présidentiel de mai 2012 impose que l'État se retire complètement, d'ici à 2016, de toutes les entreprises, sauf celles en position de monopole naturel ou appartenant aux secteurs du pétrole et de la défense. Le plan de privatisation adopté par le gouvernement en juin 2012 pour 2012-13 et pour la période allant jusqu'à 2016 était également plutôt

ambitieux. Il prévoyait la privatisation totale d'importantes entreprises publiques comme VTB, Rosneft, Aeroflot, Rusgidro, l'aéroport Sheremetyevo et Sovkomflot, et une diminution de la participation de l'État dans RZD Russian Railways, Transneft et Zarubezhneft. Cela étant, en réalité, la part des entreprises publiques a progressé ces dernières années, en raison de rachats importants réalisés par de grandes entreprises publiques qui ont contrebalancé les opérations de privatisation effectuées. La compagnie pétrolière publique Rosneft en particulier a pris une participation de 100 % dans l'entreprise à capitaux privés TNK-BP, devenant ainsi la plus grande compagnie pétrolière mondiale cotée en termes de production et de réserves, même si la participation de l'État dans Rosneft a reculé à la suite de cette opération. Dans le secteur bancaire, VTB a pris une participation majoritaire dans la Banque de Moscou.

Beaucoup d'entreprises plus petites ont été privatisées et l'État a cédé un grand nombre de ses participations, de sorte que le nombre de participations qu'il détient encore dans des entreprises unitaires a été ramené de quelque 3 500 à 1 800 depuis 2010 et le nombre de ses participations dans des sociétés anonymes de 3 000 à 2 300 au cours de la même période. Il est prévu de privatiser totalement ou partiellement plus de 1 800 entreprises publiques, dont 638 entreprises unitaires et 1 201 sociétés anonymes. Cela étant, le processus de privatisation de grandes entreprises est décevant. Au nombre des plus importantes opérations figurent la cession opportune d'une participation de 7.6 % dans Sberbank et de 50.1 % dans United Grain Company qui ont constitué 80 % des recettes que l'État a tirées du programme de privatisation en 2012. La nouvelle opération de cession d'actions de VTB à des fonds souverains étrangers en 2013 a ramené la participation de l'État dans cette banque de 75.5 % à 60.9 %. Pour autant, la plupart des grandes opérations de privatisation ont pris du retard. Selon des sources officielles, ces retards ont été imputables à des conditions de marché défavorables mais le Premier ministre Dmitri Medvedev a publiquement déclaré que les pressions exercées par « certains ministres et responsables publics » s'opposant à des opérations « qui les priveraient du contrôle qu'ils exercent sur toute une série d'actifs » constituaient un obstacle à la privatisation.

Si le peu d'empressement à céder des actifs appartenant à l'État en deçà de leur juste valeur est compréhensible, le risque d'une remise en cause du processus de privatisation existe. Cette hypothèse est corroborée par la modestie plus prononcée du plan privatisation pour 2014-16, annoncé à l'été 2013 (tableau 1.2). Font partie des principales modifications la décision de conserver VTB, Rosneft, Rusgidro et Zarubezhneft sous le contrôle de l'État au moins jusqu'en 2016. La poursuite du processus de privatisation partielle de Sberbank durant la période couverte par le plan a également été exclue, ce qui prolonge le conflit d'intérêts auquel la Banque centrale de Russie, qui est en à la fois l'actionnaire majoritaire et l'instance de surveillance, peut se trouver confrontée. Reste à savoir si ce nouveau plan, plus modeste, sera mis en œuvre avec plus de succès que le précédent.

Étant donné le retard pris par le programme de privatisation et le fait qu'il n'est pas possible de privatiser la totalité des entreprises publiques, l'amélioration du gouvernement d'entreprise des entreprises publiques est un enjeu capital. La simplification des modèles d'actionnariat public serait une avancée, le secteur nationalisé se caractérisant pour l'heure par la coexistence de nombreuses catégories différentes d'entreprises, ce qui réduit la transparence de l'État actionnaire et sa capacité à rendre des comptes. Cela complique aussi le cadre réglementaire et la séparation des activités commerciales et non

**Tableau 1.2. Plan de privatisation pour 2012-13 et jusqu'en 2016
par rapport au plan de privatisation pour 2014-16**

Entreprise	Participation de l'État en septembre 2013	Participation de l'État visée en vertu du plan de privatisation 2012-13 et jusqu'en 2016	Participation de l'État visée en vertu du plan de privatisation 2014-16
Rosselkhozbank	100.0 %	Désengagement total en 2016	Pas de projet de privatisation de Rosselkhozbank
Sberbank	50 % + 1	50 % + 1 (contre 57.6 % auparavant)	Pas de projet de privatisation de Sberbank
VTB	60.9 %	Désengagement total en 2016	50 % + 1
Rostelecom	55.6 %	Désengagement total en 2013	Désengagement total en 2016
Aeroflot	51.2 %	Désengagement total en 2016	25 % + 1 ¹
RZD Russian Railways	100 %	75 % + 1	75 % + 1
Sovkomflot	100 %	25 % + 1	25 % + 1
Sheremetyevo airport	83.0 %	Désengagement total en 2016	Désengagement total en 2016
Vnukovo airport	74.7 %	-	Désengagement total en 2016
Rusgidro	67 %	Désengagement total en 2016	50 % + 1
Rosneft	69.5 %	Désengagement total en 2016	50 % + 1
Transneft	78.3 %	75 % + 1	75 % + 1
Zarubezhneft	100 %	Désengagement total en 2016	50 % + 1 share

1. Désengagement total probable après 2016.

Source : Ministère du Développement économique, Vedomosti.

commerciales exercées par les entreprises publiques. L'instauration d'un modèle de gestion harmonisé satisfaisant au principe de neutralité concurrentielle, conformément aux Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, pourrait contribuer à résoudre ce problème. Pour le moment, les autorités prévoient de rationaliser le secteur nationalisé en faisant de la société anonyme le modèle dominant pour toutes les entreprises publiques servant des objectifs commerciaux et d'une « nouvelle entité juridique de droit public » celui des entreprises publiques servant des objectifs de service public, tout en réduisant nettement le nombre d'entreprises unitaires d'ici à 2016. Cette évolution constituerait une avancée, mais jusqu'à présent, les progrès sur la voie d'une réelle réorganisation sont lents. Les autorités russes prévoient en outre de concevoir des objectifs propres à chaque entreprise pour prendre en compte tous leurs objectifs non commerciaux et obligations de service public, ce qui renforcerait la transparence de leurs activités. Néanmoins, la « liste spéciale » restante des entreprises qui ne relèvent pas du contrôle de Rosimushchestvo, l'agence des participations de l'État, et qui ont des liens directs avec le pouvoir exécutif reste un enjeu à cet égard. Il est également important de renforcer la protection des actionnaires minoritaires des entreprises publiques.

L'autonomie des administrateurs est également un facteur important de la qualité du gouvernement d'entreprise des entreprises publiques. La décision de démettre de leur fonction d'administration des entreprises publiques les responsables publics qui les exercent d'ici à septembre 2015 constituait par conséquent un pas dans la bonne direction. Plusieurs entreprises publiques (RZD, VTB, Rosneft et Gazprom) ont déjà remplacé d'anciens administrateurs publics par des professionnels mais, cela mis à part, ce processus est plutôt lent et devrait être accéléré. De plus, le « système d'instructions », en vertu duquel certains administrateurs nommés par l'État sont encore tenus de voter, lors des conseils d'administration des entreprises publiques, conformément aux préférences exprimées par l'État sur un certain nombre de questions, devrait être repensé dans l'optique d'une mise en conformité avec les Lignes directrices de l'OCDE.

La mise en place d'un comité spécial chargé de choisir les administrateurs et l'application d'un régime de rémunération liée aux résultats peuvent contribuer à l'indépendance de la direction des entreprises publiques. Pour améliorer l'efficacité des participations publiques, des comités spéciaux chargés de la planification des effectifs, de la vérification des comptes et de la stratégie ont également été mis en place. Des indicateurs clés de performance ont en outre été élaborés pour ces entreprises. L'objectif de réduction de 10 % des coûts au cours des deux prochaines années, adopté à l'échelon central, en est un exemple. Les comités spéciaux supervisent en outre les décisions de cession d'activités non essentielles et encouragent la coopération avec les PME. Ces évolutions contribuent à limiter l'ingérence politique directe dans les activités des entreprises publiques. Les résultats de ce suivi sont publiés en ligne sur le site Internet de *Rosimushchestvo*, ce qui contribue à la transparence.

Cela étant, les titres de la plupart des plus grandes entreprises publiques cotées sont échangés dans les compartiments de cotation les moins exigeants de la bourse de Moscou dont les règles relatives au gouvernement d'entreprises ne les contraignent à divulguer que peu d'informations sur leur structure et leur activité. Les actions de Gazprom et d'autres entreprises sont négociées sur le marché « hors cote » dont les règles sont encore moins strictes. Il serait donc également possible d'améliorer la qualité du gouvernement d'entreprise des entreprises publiques en les obligeant à transférer leurs titres vers un compartiment de cotation plus exigeant. Il semble que les autorités envisagent d'aller dans ce sens et de préparer un plan d'introduction en bourse de la totalité des entreprises publiques à l'horizon 2018.

Les réformes destinées à s'attaquer à la charge administrative donnent des résultats

En Russie, le développement des PME progresse plus lentement que dans les pays de l'OCDE et que dans d'autres économies en transition ou émergentes. Les PME n'y représentent que 25 % de l'emploi contre 50 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Les PME russes sont également distancées en termes de production, d'exportation et d'innovation (OECD, 2014). Le rôle dominant des grandes entreprises publiques, le mauvais climat des affaires et l'accès insuffisant aux financements sont, selon toute vraisemblance, la principale explication de cette piètre performance. Ces facteurs se conjuguent à une mentalité réfractaire à l'esprit d'entreprise, puisque 2 % seulement de la population envisagent de créer leur propre entreprise contre 26 % dans les pays ayant des revenus comparables, ce qui relègue la Russie au dernier rang des 69 pays examinés dans le cadre de la dernière étude *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM, 2012).

En vue de s'attaquer aux entraves administratives freinant le développement des petites entreprises, l'Initiative nationale pour l'entrepreneuriat intitulée « Améliorer le climat des affaires » a été lancée fin 2011. Le classement de la Russie au palmarès *Doing Business* de la Banque mondiale a été adopté comme étant l'un des principaux indicateurs du succès de ce programme. L'objectif est de parvenir à hisser la Russie dans les vingt premiers pays d'ici à 2018, l'objectif à moyen terme étant de la porter à la 50^e place en 2015. L'Initiative a adopté 13 feuilles de route, s'attaquant aux lacunes les plus importantes, comme l'enregistrement des entreprises, les permis de construction, l'accès au réseau électrique, l'enregistrement des biens, le développement de la concurrence, l'accès des PME aux marchés publics et l'amélioration de la qualité de l'environnement réglementaire des entreprises. Ces feuilles de route ont été préparées par l'Agence pour les

initiatives stratégiques (ASI) et ont été examinées de près par les milieux d'affaires et les autorités publiques. Le secteur privé joue aussi un rôle essentiel de contrôle des résultats. Les travaux préparatoires à l'élaboration de 10 feuilles de route sont achevés et le processus de mise en œuvre dans des régions pilotes a déjà commencé à se traduire par des résultats prometteurs. La désignation de la Russie comme l'un des trois plus grands pays réformateurs au classement *Doing Business* de 2014 et le fait qu'elle se soit hissée de la 92^e en 2011 à la 120^e aujourd'hui dans cette catégorie témoigne du fait que cette initiative porte rapidement ses fruits.

La Russie a bien progressé pour réduire les obstacles administratifs à l'activité des PME puisqu'au classement *Doing Business*, s'agissant de l'indicateur de la facilité globale de création d'entreprise, elle est passée de 111^e place en 2011 à la 88^e. La création d'une entreprise y est relativement peu onéreuse par rapport au coût qui y est associé dans les pays de l'OCDE à haut revenu. L'ouverture de guichets uniques a renforcé l'efficacité du processus d'enregistrement des entreprises et les procédures d'ouverture d'un compte bancaire de société ont été simplifiées. La Loi de 2011 sur l'attribution d'autorisations a fait nettement baisser le nombre d'activités agréées, a rendu indéfinie la durée des autorisations et a simplifié les procédures. Toutefois, ces évolutions ne se sont pas poursuivies faute d'avoir adopté le principe d'« autorisation tacite » recommandé dans la précédente *Étude économique*. La procédure de demande d'exonération de la TVA a été simplifiée. Le ministère du Développement économique continue d'œuvrer à la simplification du processus d'enregistrement des entités juridiques et des entreprises individuelles. Les premiers calculs établissant l'indicateur de la réglementation des marchés de produits pour 2013 confirment que des progrès substantiels ont été accomplis ces cinq dernières années en matière de réduction de la charge administrative pesant sur les nouvelles entreprises (graphique 1.4). Par ailleurs, un pourcentage bien moindre d'entreprises qu'en 2008 a répondu en 2011 que les procédures d'attribution d'autorisations, et celles liées à l'administration de l'impôt et des tribunaux constituaient des obstacles importants à leur activité (World Bank, 2013).

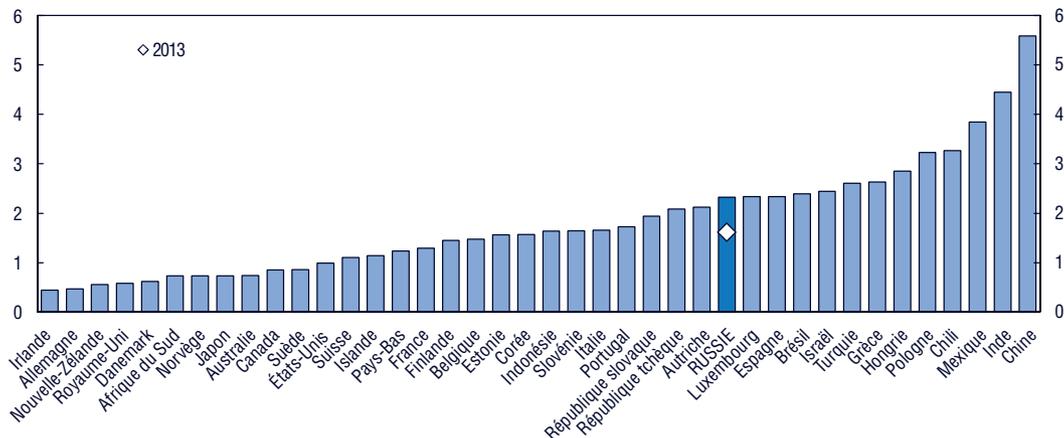
D'autres problèmes épineux ont également été réglés. Selon l'édition 2014 du rapport *Doing Business* de la Banque mondiale, le traitement des permis de construction a été facilité du fait de la suppression de plusieurs exigences auxquelles l'approbation des projets était subordonnée et de la réduction du délai d'enregistrement des nouveaux bâtiments.

L'accès à l'électricité a été simplifié et est devenu moins coûteux grâce à la fixation de tarifs standard de raccordement et à la suppression de nombreuses formalités. Le transfert de propriété a également été facilité par la rationalisation des procédures et l'instauration de délais de traitement des demandes. Cela étant, une marge d'amélioration considérable subsiste : le délai de traitement des permis de construction est de 297 jours contre 26 jours à Singapour, celui du raccordement à l'électricité de 162 jours contre 17 jours en Allemagne et celui de l'enregistrement de la propriété 22 jours contre 1 seul en Nouvelle-Zélande.

L'ASI a pour autre activité la préparation et la mise en œuvre d'une norme d'investissement régionale visant à codifier les meilleures pratiques et, de ce fait, à renforcer la transparence et l'efficacité des relations entre les entreprises et l'État de façon à accroître les investissements dans les régions. En 2012, cette norme a été mise en œuvre dans 13 régions et testée dans 6 autres. Elle est devenue obligatoire en 2013 dans la totalité des 83 régions du pays. Fait plus intéressant peut-être, les autorités régionales ont été chargées de mener à bien des enquêtes auprès des chefs d'entreprises qui ont été adoptées

Graphique 1.4. Indicateur de la réglementation des marchés de produits : obstacles à la création d'entreprises

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



Note : L'indice se rapporte à l'année 2008 pour tous les pays. L'indicateur de la RMP pour la Russie en 2013 est provisoire. Il est calculé suivant la méthodologie de 2008 aux fins de comparabilité. Pour de plus amples détails, voir le document établi pour examen en vue de la réunion d'octobre 2013 du Groupe de travail n 1 du Comité de politique économique (ECO/CPE/WP1(2013)14). Le document fournit aussi les indicateurs pour 2013 calculés selon une méthodologie révisée.

Source : OCDE, « The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators : Policy Insights for OECD and non-OECD Countries », (ECO/CPE/WP1(2013)14).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979443>

en tant qu'indicateurs clés de performance, ce qui contribue à l'évaluation systématique et à l'analyse comparative de leurs performances.

Il est essentiel de mettre en place un processus institutionnel visant à alléger le plus possible le poids de la réglementation. Une procédure d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) a été instaurée en 2010 dont la mise en œuvre s'est accélérée après 2011. Tous les projets de loi émanant du gouvernement traitant de la réglementation sont systématiquement envoyés au service du ministère du Développement économique chargé de ces analyses. Ce service a procédé à plus de 1 800 AIR, dont 35 % ont mis en évidence des problèmes imposant une modification des textes de loi concernés. La réalisation d'une analyse préliminaire prend 5 jours. Si cette AIR mène à la conclusion qu'une réglementation donnée est susceptible d'avoir une incidence défavorable sur l'environnement des entreprises, une analyse coûts/avantages plus précise est alors menée à bien dans un délai d'un mois. Cette analyse complète prévoit des audiences publiques. Les lois et réglementations émanant du gouvernement et déjà en vigueur sont, elles aussi, progressivement passées au crible.

Des modifications supplémentaires ont récemment été adoptées pour pousser encore plus loin les AIR. Conformément à un décret présidentiel du 1^{er} juillet 2013, ces analyses seront désormais lancées très tôt par les institutions à l'origine d'un projet de loi ou de réglementation, longtemps avant que le texte ne soit envoyé pour vérification finale au service du ministère du Développement économique qui en est chargé. Les consultations avec les principales parties prenantes se multiplieront également à chaque étape de la préparation du projet de texte. Même si une AIR négative ne constitue nullement un veto, et que les recommandations qu'elle comporte ne sont pas contraignantes, la pratique en vigueur à ce jour confirme que le degré de mise en conformité est très élevé. Une procédure

d’AIR aussi complète aura sans doute un impact important sur la qualité de la réglementation, qui sera probablement encore améliorée lorsque la procédure prévue d’analyse en continu sera enfin mise en œuvre.

Un décret présidentiel de 2012 prévoit la réalisation d’AIR au niveau régional à compter de 2014 et à l’échelon municipal à compter de 2015. Il s’agit-là d’une avancée importante, puisque c’est à ces niveaux de l’administration que de nombreux obstacles à l’entrepreneuriat trouvent leur origine (EBRD, 2012). Plusieurs régions participent déjà à une procédure pilote d’AIR. Un conseil consultatif a été mis en place pour renforcer la coopération avec les régions, améliorer le suivi et transférer les savoir-faire. Ces travaux sont étayés par des ateliers organisés régulièrement, car il est essentiel de renforcer les capacités de réalisation des AIR aux niveaux infranationaux et dans certains ministères de branche. La procédure d’AIR sera étendue aux textes législatifs relatifs aux questions douanières et fiscales. Des AIR seront en outre réalisées pour les réglementations émanant du Belarus et du Kazakhstan et se rapportant à l’Union douanière.

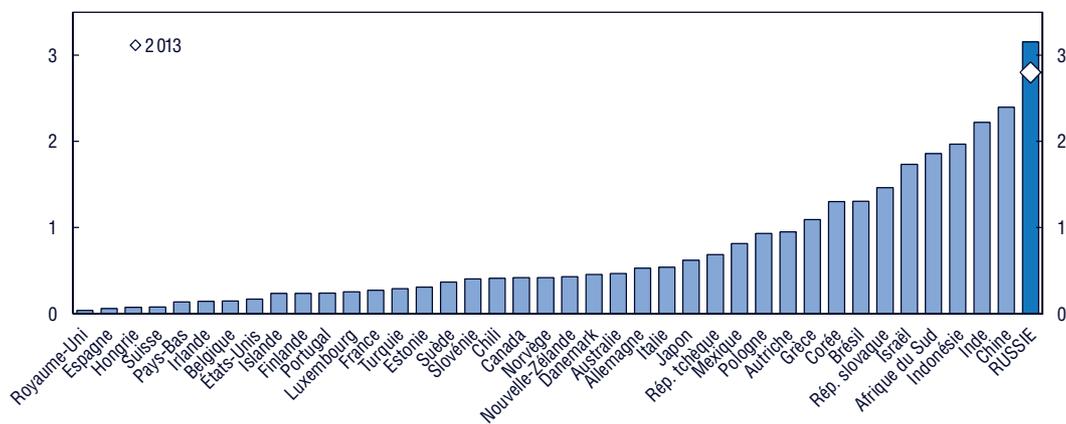
Afin d’associer la Douma d’État à ce processus, une loi a récemment été adoptée pour lui permettre d’exiger au cas par cas l’examen d’un projet de texte. Cela étant, la procédure pourrait être étendue de façon à mener à bien des AIR portant sur des modifications législatives envisagées par la Douma.

La politique de la concurrence devrait devenir une pierre angulaire des politiques structurelles

En Russie, la concurrence est encore entravée par la position dominante de grandes entreprises publiques et par les obstacles aux échanges internationaux et aux investissements étrangers, problèmes que confirment les derniers résultats de l’indicateur de la réglementation des marchés de produits établi par l’OCDE (graphique 1.5).

Graphique 1.5. **Indicateur de la réglementation des marchés de produits : obstacles aux échanges et aux investissements**

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



Note : L’indice se rapporte à l’année 2008 pour tous les pays. L’indicateur de la RMP pour la Russie en 2013 est provisoire. Il est calculé suivant la méthodologie de 2008 aux fins de comparabilité. Pour de plus amples détails, voir le document établi pour examen en vue de la réunion d’octobre 2013 du Groupe de travail n° 1 du Comité de politique économique (ECO/CPE/WP1(2013)14). Le document fournit aussi les indicateurs pour 2013 calculés selon une méthodologie révisée.

Source : OCDE, « The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators : Policy Insights for OECD and non-OECD Countries », (ECO/CPE/WP1(2013)14).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979462>

La politique de protection de la concurrence a pour rôle d'empêcher les abus de position dominante sur un marché. Le Service fédéral antimonopole (SFA) est une institution puissante affichant un solide bilan en matière de mise en œuvre efficace des règles de concurrence. Elle est également dotée de programmes consistants de sensibilisation du public et de renforcement des capacités mis en œuvre par l'entremise de cursus universitaires spécialisés. Le troisième train de mesures anti-monopole récemment adopté a renforcé le cadre de la politique de la concurrence en mettant en place un instrument de « prévention » visant à faire baisser le nombre d'affaires portant sur des abus mineurs et répétés de position dominante. Il s'agit-là d'une évolution importante dans la mesure où le SFA semblait dépassé par le nombre d'affaires sans importance qu'il avait à traiter.

L'un des problèmes entravant une mise en œuvre efficace de la politique de la concurrence tient au manque de cohérence entre le droit de la concurrence et le code pénal, de sorte que l'adoption, il y a peu, d'une seule et même définition de la notion d'entente constitue un acquis majeur. De même, la clarification de la définition de la notion de prix monopolistiquement élevés est une avancée importante pour améliorer encore la qualité et l'utilité de l'analyse économique des problèmes de concurrence, ce qui permettrait de surcroît d'affecter prioritairement davantage de ressources à la lutte contre les comportements qui mettent le plus en péril la concurrence. Sur une note moins positive, le décret présidentiel de septembre 2012 a contraint Gazprom et d'autres entreprises stratégiques russes à obtenir une autorisation préalable avant de communiquer des informations à des autorités de la concurrence étrangères, ce qui suscite des préoccupations sur le degré d'engagement de la Russie en matière de coopération internationale dans le domaine de la politique de la concurrence.

Les enjeux plus généraux posés par la politique de la concurrence ont été pris en compte dans une feuille de route consacrée au « développement de la concurrence » préparée dans le cadre de l'initiative nationale pour l'entrepreneuriat. Dans cette feuille de route, priorité expresse est accordée à la réduction du rôle de l'État dans l'économie. La Douma d'État étudie actuellement un projet de quatrième train de mesures anti-monopole qui limiterait en particulier les possibilités de création d'entreprises publiques, notamment à l'échelon régional et local et imposerait l'autorisation expresse du SFA que celui-ci accorderait en fonction de son appréciation de la situation de la concurrence sur un marché donné. À l'avenir, le SFA contrôlera en outre systématiquement l'activité des entreprises publiques déjà en place en partant du principe que dans de nombreux cas, l'état présent de développement du marché ne nécessite pas que l'État intervienne en créant une entreprise publique. La définition de « règles du jeu » claires en matière de politique de la concurrence sera facilitée par la mise en place d'une instance spéciale rattachée au SFA, qui sera habilitée à donner des explications officielles sur la pratique du droit de la concurrence. Deuxièmement, l'importance d'une approche impliquant l'administration publique dans son ensemble est reconnue, ce qui a abouti à l'adoption d'une récente résolution établissant, pour la première fois, que la promotion de la concurrence est une mission commune à toutes instances publiques. Par ailleurs, la structure même du ministère du Développement économique rend désormais compte du lien existant entre la politique de promotion des PME et la politique de la concurrence, ce ministère étant chargé de l'élaboration des politiques publiques dans ces deux domaines.

La feuille de route marque la transition d'une formulation des politiques publiques en haut lieu vers une intensification du dialogue avec les entreprises. Elle a été conçue par un groupe de travail, piloté par une organisation patronale, *Delovaya Rossiya*, en association avec l'État. Le secteur des entreprises jouera aussi un rôle de premier plan pour en surveiller la mise en œuvre.

L'adhésion à l'OMC offre une occasion de promouvoir la concurrence

On s'attendait à ce que l'adhésion de la Russie à l'OMC en 2012 se traduise par une plus grande intégration du pays dans l'économie mondiale et contribue à y améliorer la culture réglementaire. En adhérant à cette Organisation, la Russie s'est engagée à respecter les règles multilatérales proscrivant le recours arbitraire à des pratiques protectionnistes et discriminatoires ayant pour effet de fausser les échanges commerciaux. Après une période transitoire, le droit consolidé moyen de la Russie sera ramené de 11.9 % à 7.1 % (ce qui est encore supérieur au droit consolidé moyen des pays de l'OCDE). La Russie s'est en outre notamment engagée à libéraliser l'accès à certains secteurs de services comme les télécommunications, l'assurance, les transports et la distribution. Selon les estimations de la Banque mondiale, l'impact à court terme sur le bien-être de l'adhésion du pays à l'OMC représente 3.3 % du PIB et l'impact à long terme 11 %, la plupart des gains étant attribuables à la suppression des obstacles aux IDE, notamment grâce à la libéralisation des services (tableau 1.3). Pour tirer parti de ces avantages, il est indispensable de mettre en place un environnement transparent, homogène et cohérent pour les entreprises. Cela suppose de ne pas réagir aux pressions concurrentielles qui s'exercent en adoptant des mesures qui pourraient s'avérer discriminatoires. Cela étant, selon la plupart des entreprises russes, l'adhésion à l'OMC n'a eu aucun impact sur l'économie russe en 2013 (Strategy Partners Group, 2013) et la Chambre des comptes russe s'est inquiété que le pays puisse ne pas tirer pleinement parti des opportunités que lui ouvre cette adhésion (RAC, 2013). Les relations avec les grands partenaires commerciaux restent également difficiles.

L'impact favorable de l'adhésion est en partie simplement retardé en raison de la durée des dispositions transitoires, en vertu desquelles la réduction des droits de douanes sera progressivement mise en œuvre jusqu'en 2020. Les périodes transitoires les plus longues concernent les secteurs de l'agriculture, de l'automobile et de l'aéronautique civile.

Tableau 1.3. **Impact de l'adhésion à l'OMC sur des variables macroéconomiques en Russie**

	Effet de court à moyen terme				Long terme (situation à l'équilibre)
	Réforme des droits de douane seulement	Amélioration de l'accès aux marchés seulement	Réforme des obstacles aux IDE seulement	Total	
Bien-être agrégé (en % du PIB)	0.6	0.3	2.4	3.3	11.0
Salaires de la main-d'œuvre non qualifiée (variation en %)	0.4	0.1	1.9	2.5	13.2
Salaires de la main-d'œuvre qualifiée (variation en %)	1.5	0.6	2.5	4.7	17.6

Source : Tarr (2007).

La Russie a négocié de longues périodes de transition pour aider ses secteurs les plus vulnérables à renforcer leur compétitivité par des mesures de restructuration de longue haleine. Le risque existe toutefois que, du fait de ces périodes de transition prolongées, les

entreprises des secteurs protégés ne soient moins incitées à mettre en œuvre les changements propices à des gains de compétitivité. Comme on l'a vu, ce risque devrait être limité par une application énergique de la politique de la concurrence et par une amélioration du gouvernement d'entreprises des entreprises publiques.

Les échanges de la Russie sont désormais régis par les règles de l'OMC. Pour autant, certaines mesures potentiellement protectionnistes récemment adoptées par le gouvernement ont suscité des inquiétudes quant au fait que le pays respectera ses engagements et ont engendré de nouveaux obstacles aux échanges internationaux. Ainsi, à un moment où l'on aurait pu s'attendre à une libéralisation du régime d'échanges, la Russie a instauré une taxe de recyclage applicable aux véhicules importés, ainsi que des restrictions en rapport avec la sécurité alimentaire sur certains produits alimentaires et agricoles. Ces mesures ont été vivement critiquées par ses partenaires commerciaux. Ceux-ci considèrent la taxe de recyclage comme une mesure discriminatoire, du fait que seuls les fabricants et producteurs nationaux du Kazakhstan et du Belarus peuvent en être exemptés. Le Président russe a signé en octobre 2013 une Loi fédérale sur l'harmonisation des conditions régissant le paiement de cette taxe qui entrera en vigueur en janvier 2014. Contestant les éléments constituant cette taxe, l'UE a néanmoins demandé l'établissement d'un groupe spécial au sein de l'Organe de règlement des différends de l'OMC. L'issue de cette affaire est encore inconnue mais il serait préférable que la Russie s'intéresse de plus près à l'élaboration de politiques publiques qui lui permettraient de tirer le meilleur parti de son adhésion à l'OMC.

À la suite de cette adhésion, les politiques sanitaires et phytosanitaires (SPS) russes doivent satisfaire aux dispositions de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC. Cela étant, les mesures russes dans ce domaine semblent plus draconiennes que les réglementations internationales, ce qui a une incidence négative sur les échanges (US Trade Representative, 2013). Même si l'on reconnaît que la sécurité alimentaire est une priorité évidente pour tous les États, la Russie devrait étudier les possibilités dont elle dispose en vue d'aligner encore davantage ses mesures SPS sur les normes internationales.

L'adaptation complète de la législation et des procédures russes aux activités de l'OMC (RAC, 2013) est un autre problème important. À ce jour, la Russie n'a pleinement mis en œuvre que 26 des 66 mesures figurant dans le plan d'action post-adhésion. À l'échelon fédéral, les autorités ne surveillent pas si les mesures sont bien appliquées dans les régions, et la plupart des régions ne disposent pas de réglementations adaptées pour administrer leurs activités économiques d'une manière conforme aux règles de l'OMC. Le renforcement de la capacité de l'administration publique à faire respecter les règles et à en contrôler la mise en œuvre est donc une recommandation essentielle pour que les effets positifs de l'adhésion puissent se faire plus rapidement sentir. L'administration publique ne dispose pas, en nombre suffisant, d'effectifs dotés des compétences leur permettant d'appréhender et de traiter les différends dans le cadre de l'OMC. L'ouverture d'une délégation permanente auprès de l'OMC pourrait donc aussi avoir une utilité.

Les obstacles non tarifaires aux échanges demeurent également importants. L'administration russe de contrôle des frontières est jugée systématiquement inefficace. Pour ce qui est de ses formalités de dédouanement, la Russie a ainsi été classée, en 2012, 127^e sur 132 économies prises en compte pour établir l'Indice de facilitation des échanges du Forum économique mondial. Selon la Banque mondiale (2013). La Russie occupe le

157^e rang sur 189 pays s'agissant de l'indicateur du « Commerce transfrontalier ». Le coût des exportations par conteneur en Russie était, en 2012, presque deux fois plus élevé que celui d'un pays moyen de l'OCDE. Jusqu'à récemment, les avancées ont été plutôt modestes. Les autorités ont ainsi mis en place un système douanier électronique en 2008, sans endiguer pour autant le flux de documents sur support physique, ce qui minimise les gains effectifs. En outre, le système électronique mis en œuvre en Russie n'était pas conforme aux normes internationalement adoptées et n'était pas compatible avec les systèmes correspondant des autres pays (Korostelev, 2012). Cela étant, dans les feuilles de route portant sur les réformes fédérales, mentionnées plus haut, les autorités russes se sont montrées très attentives à ces problèmes et des progrès se font davantage sentir depuis peu. Selon le rapport 2014 *Doing Business* de la Banque mondiale, le commerce transfrontalier a été facilité par le déploiement efficace d'un système électronique de soumission des documents d'exportation et d'importation et par la réduction du nombre de contrôles. Selon le Service fédéral des douanes, la durée des formalités douanières aux postes frontières routiers a été ramenée de 80 à 40 minutes de 2011 à 2013, et le délai d'importation d'un conteneur de 36 à 21 jours.

Toutes les marchandises venant de l'étranger sont soumises aux dispositions relatives au traitement national inscrites dans les Accords de l'OMC mais, dans le cadre des marchés publics, ces dispositions sont appliquées selon le principe de la réciprocité. La Russie n'a pas signé l'Accord plurilatéral sur les marchés publics (AMP) relatif aux règles de passation des marchés publics de nombreux pays membres, mais a annoncé son intention de lancer des négociations en vue d'y adhérer dans les 4 prochaines années. De ce fait, pour l'heure, la Russie a préservé son droit de restreindre l'accès des entreprises étrangères à ses marchés publics en plein essor (estimés en 2012 à quelque 14 % du PIB). Suite à de récentes révisions de la législation, les procédures de passation de marchés publics ont gagné en transparence, ce qui va donc dans le sens des dispositions de l'AMP. Cela étant, ces révisions ont fourni à l'État russe encore plus de raisons d'interdire ou de limiter l'admission de biens, travaux et services étrangers à ses marchés publics. Font désormais partie des motifs qui peuvent être invoqués la protection du marché intérieur russe, le développement de l'économie nationale et le soutien aux producteurs russes. Dans la pratique, les appels d'offres pour les marchés publics peuvent prévoir des conditions imposant un traitement préférentiel des produits d'origine russe conformément à des dispositions provisoires qui ont pour objet d'inciter les entreprises candidates aux appels d'offres à s'implanter en Russie. Le texte définitif des lignes directrices à l'intention des entreprises publiques relatives aux procédures de passation de marché doit encore être arrêté. Pour que les gains tirés des échanges puissent se matérialiser, il importe que l'application, dans les faits, des nouvelles législations ou de celles à venir n'érige pas de nouveaux obstacles à l'accès des fournisseurs étrangers.

Le respect des règles de l'OMC relatives aux aspects des droits de propriété intellectuelle (DPI) qui touchent au commerce est un autre domaine de préoccupation. L'harmonisation de la législation russe sur les DPI avec les principes internationaux est un acquis important. Cela étant, malgré les efforts soutenus déployés par la Russie pour améliorer son régime de DPI, la mise en œuvre et le respect de ces droits est une préoccupation de longue date pour les partenaires commerciaux de la Russie. En 2013, un tribunal spécialisé dans les droits de propriété intellectuelle a été mis en place au sein du système des tribunaux économiques pour régler les affaires relatives aux droits de brevet,

aux atteintes aux marques commerciales et aux autres différends touchant à la propriété intellectuelle. Cela étant, selon le Global Intellectual Property Center, la Russie compte au nombre des pays où les DPI sont le moins protégés (US Chamber of Commerce, 2013). L'intensification de la répression des infractions et de la lutte contre les atteintes aux droits de propriété intellectuelle est donc une priorité.

Des initiatives d'intégration régionale, à condition d'être correctement conçues, peuvent également renforcer la concurrence et les chaînes de valeur internationales. Elles peuvent aussi élargir les perspectives et les possibilités de renforcement du processus d'intégration. L'Union douanière eurasiennne (UDE), la dernière initiative en date pilotée par la Russie dans la région, semble aller plus loin que les précédentes initiatives, qui n'ont pas permis d'atteindre les résultats attendus : la nouvelle UDE est dotée d'un cadre institutionnel plus solide et ses organes sont tenus, vis-à-vis de la Russie, de veiller à ce que les mesures prises dans le cadre de cette union soient conformes avec les engagements pris dans celui de l'OMC. Cela étant, les avantages à long terme de l'UDE ne dépendront pas seulement de la suppression des obstacles classiques aux échanges mais aussi de l'harmonisation des mesures et normes réglementaires qui peuvent sans cela augmenter les coûts et parsemer le parcours des entreprises d'embûches inutiles. Dans le cadre de ce processus, la Russie doit jongler avec ses propres objectifs de développement national, les obligations qui lui incombent dans le cadre de l'UDE et les règles que lui impose un environnement commercial fondé sur les règles de l'OMC.

Le potentiel des IDE n'est pas pleinement exploité

La Russie réussit relativement bien à attirer les investissements directs étrangers, avec des entrées d'IDE qui représentaient 1.6 % de son PIB en 2012, un pourcentage proche de la moyenne des pays de l'OCDE. Cela étant, ce chiffre est gonflé, du fait que 60 % des IDE déclarés sont les résultats d'investissements circulaires, les propriétaires russes organisant leurs entreprises sous la forme de conglomérats internationaux. Ces investissements circulaires bénéficient généralement à des régions richement dotées en ressources naturelles et perçues comme fortement exposées à la corruption. Ils sont généralement considérés comme une réponse aux contraintes institutionnelles de la Russie, comme la faiblesse de ses politiques réglementaires et la fragilité de ses marchés de capitaux. Des éléments montrent en outre que ces investissements circulaires sont technologiquement moins évolués que les véritables IDE (Ledyeva et al., 2013), ce qui réduit leur impact sur le développement économique et la convergence régionale (Gonchar and Marek, 2013).

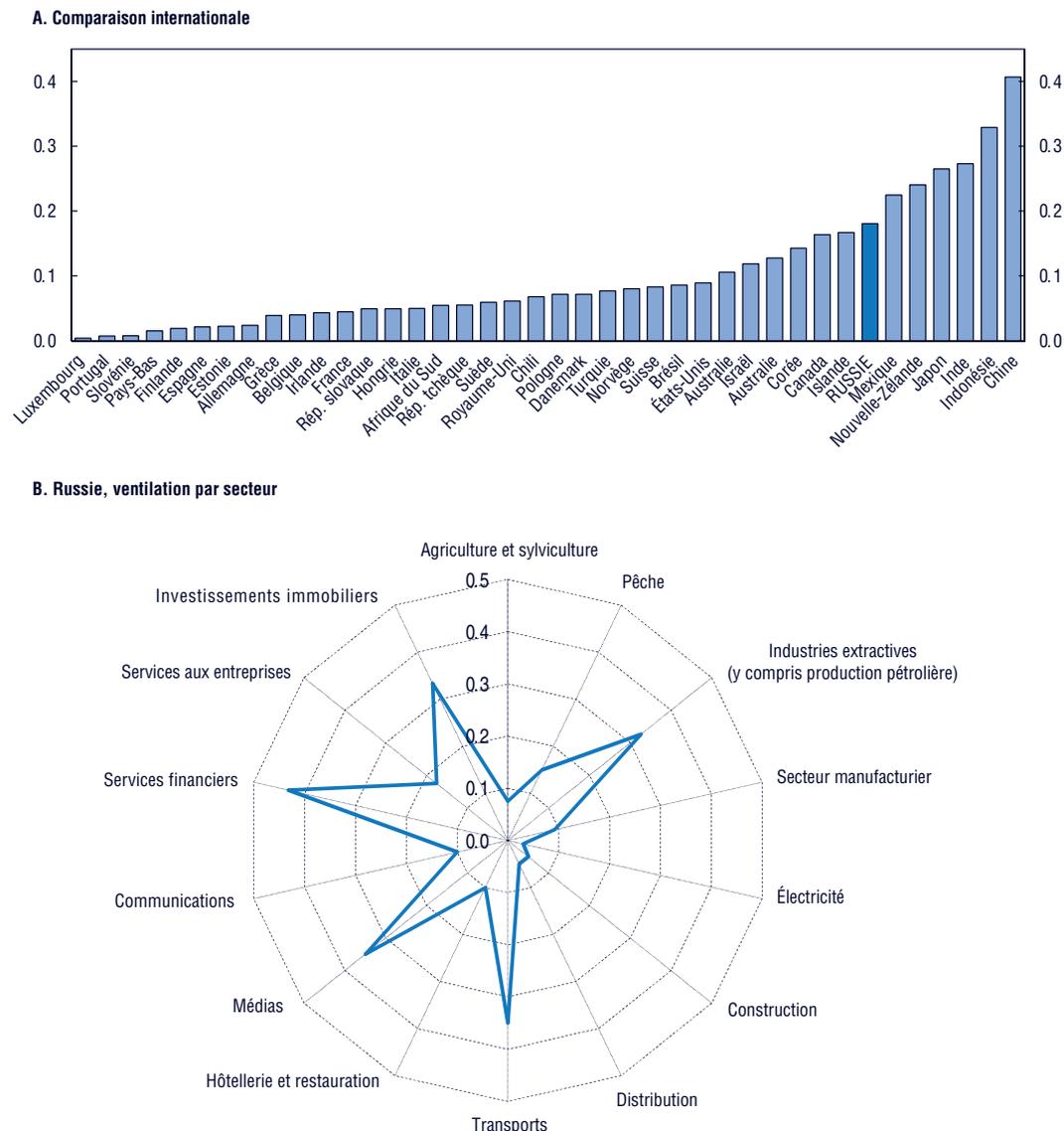
Les pouvoirs publics ont pour priorité déclarée d'attirer et de favoriser les IDE et les mesures visant à améliorer les conditions dans lesquelles ils peuvent avoir lieu sont prises tant au niveau fédéral que régional. Les investisseurs étrangers bénéficient de plusieurs mesures d'incitation, notamment d'un soutien budgétaire. En 2011, le gouvernement a mis en place le Fonds russe pour l'investissement direct afin de traiter avec les investisseurs étrangers de long terme. Ce fonds a pour mission de mettre en place des co-investissements faisant ainsi office de catalyseur de l'investissement étranger. Il a formé des partenariats avec des institutions financières de 6 pays et est devenu un investisseur de référence pour un grand nombre de projets d'investissement. Des projets d'une valeur supérieure à 2 milliards USD sont déjà mis en œuvre tandis que d'autres, représentant 9 milliards USD de plus, sont à l'étude. La banque publique Vnesheconombank est une

autre source de capitaux pour les projets d'investissement accessibles aux investisseurs étrangers. La banque détient déjà des participations au capital de certaines entreprises, accorde des prêts, des crédits, des contrats de crédit-bail et des garanties pour des projets d'investissement et le gouvernement envisage à l'heure actuelle de l'autoriser à administrer les projets d'infrastructure bénéficiant de financements du Fonds national du bien-être.

Cela étant, ces mesures ne peuvent contrebalancer les importants obstacles aux IDE, qui faussent les règles du jeu. Outre les problèmes liés au climat général des affaires évoqués plus haut, le régime réglementaire russe applicable aux IDE est plus restrictif que celui de la plupart des pays de l'OCDE (graphique 1.6). Les obstacles aux IDE restent

Graphique 1.6. **Indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE**

2012, Indice variant sur une échelle de 0 à 1 (du degré de restriction le plus faible au plus élevé)



Note : Plus l'indice est élevé, plus restrictives sont les réglementations applicables aux IDE.

Source : OCDE, Base de données sur l'Indice de restrictivité de la réglementation de l'IDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932979652>

exceptionnellement importants dans le secteur financier, dans les industries extractives, dans les transports, dans les services aux entreprises et dans l'immobilier (OCDE, 2012). Les quotas et les limitations du périmètre des activités induits par les autorisations accordées aux investisseurs étrangers dans le secteur des services financiers sont un exemple du caractère particulièrement strict de ces obstacles. Le pourcentage de non-résidents dans le capital autorisé des institutions de crédit russes était de 27.5 % en juillet 2013, pourcentage à mettre en regard du quota de 50 % qui leur est imposé et de la part des actifs contrôlés qui s'élève à 17.2 %. La suppression, en octobre 2013, du principe de réciprocité prévu par la Loi bancaire et applicable à tous les investisseurs de pays de l'OCDE a été une mesure importante. Même si la disposition relative à la réciprocité n'a jamais été appliquée, sa suppression rassure utilement les investisseurs potentiels et témoigne d'un engagement à respecter le principe de non-discrimination.

La Loi sur les entreprises stratégiques pour la défense et la sécurité subordonne à l'obtention d'une autorisation préalable toute opération qui donnerait à un investisseur étranger une participation majoritaire dans l'une de ces entreprises ou le contrôle effectif de sa gestion. Elle impose la notification préalable aux autorités de toute opération prévue par un investisseur étranger susceptible d'aboutir à une prise de participation majoritaire dans une entreprise stratégique pour la défense et la sécurité nationales ou le contrôle effectif de sa gestion. Le seuil à partir duquel cette notification doit être effectuée est plus bas pour les entreprises minières qui exercent leur activité sur des « terrains d'importance fédérale », et dans les cas où les entités qui investissent sont contrôlées par des États étrangers. Les autorités devraient continuer à modifier la loi pour simplifier la procédure d'autorisation, en améliorer la transparence et raccourcir la liste des entreprises stratégiques pour la défense et la sécurité. Pour renforcer sa responsabilisation, la Commission publique de contrôle des investissements étrangers, qui délivre des autorisations devrait aussi régulièrement rendre compte de ses activités à la Douma.

Il est encore difficile pour les investisseurs étrangers d'obtenir des informations sur les règles et procédures en vigueur, ces informations étant disséminées auprès de différentes sources, ce qui ajoute des coûts inutiles aux investissements en Russie. À cet égard, en vertu du principe de transparence inscrit dans les Codes de libération et dans l'instrument relatif au traitement national de l'OCDE, il est préconisé de faciliter l'accès des investisseurs étrangers aux textes juridiques russes en leur en proposant une traduction dans leur langue respective et en leur permettant de consulter plus facilement les informations dont ils ont besoin sur un site Internet prévu à cet effet, mis à jour en permanence. Les feuilles de route pour la réforme mentionnées plus haut, qui visent à améliorer le climat des affaires dans des domaines essentiels comme les douanes, la construction et les marchés publics, sont susceptibles d'être elles aussi à l'origine de changements positifs. Des pratiques plus transparentes et plus responsables en matière d'information, notamment dans les régions qui ont à ce jour le plus de mal à attirer des investisseurs étrangers, faciliteraient sans doute les activités de ces derniers tout en réduisant les risques qu'ils encourent.

Encadré 1.1. **Recommandations pour mettre en place un climat des affaires favorable**

- Poursuivre la campagne actuelle de lutte contre la corruption en mettant davantage l'accent sur les mécanismes de transparence et de responsabilisation du secteur public. Renforcer les mesures juridiques de protection des donneurs d'alertes et ne pas limiter la latitude qu'ont les médias et les organisations de la société civile de porter les infractions au droit à la connaissance du public.
- Renforcer l'indépendance de l'appareil judiciaire en améliorant la transparence des processus de nomination et de promotion, en augmentant les salaires des juges et en assurant la rotation de leurs affectations, tout en instaurant des mesures pour mieux les protéger de toute ingérence extérieure dans les affaires judiciaires. Renforcer la transparence et la responsabilisation des autorités répressives.
- Continuer à alléger la charge administrative et élargir aux niveaux régional et local les initiatives fédérales en ce sens. Étendre les analyses d'impact de la réglementation aux projets de textes législatifs envisagés par la Douma d'État.
- Poursuivre la privatisation des entreprises publiques et en particulier des grandes banques publiques. Améliorer encore le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques et favoriser l'instauration de conditions de concurrence équitables entre les entreprises publiques et privées.
- Pour renforcer l'impact de l'adhésion à l'OMC, se garder de mettre en place des obstacles à l'entrée.
- Raccourcir la liste des secteurs stratégiques pour lesquels une autorisation préalable est requise pour les investissements étrangers et rationaliser la procédure d'autorisation. L'utilité du système de quotas et de limitations applicable au périmètre d'activité conféré aux investisseurs étrangers dans le secteur des services financiers en vertu des autorisations qui leur sont accordées devrait être périodiquement réévaluée.

Les goulets d'étranglement dans les transports font obstacle à la croissance et à la convergence régionale

Les transports peuvent jouer un rôle notable dans la promotion de la croissance, la diversification et la convergence régionale en Russie. Il s'agit d'un secteur pivot qui permet d'être présent dans les chaînes de production mondiales, ce qui constitue un moteur de productivité dans de nombreux pays. D'après un modèle d'équilibre général de l'économie russe (annexe 1.A1), une amélioration de 10 % de l'efficacité du secteur des transports pourrait faire croître le PIB de 0.8 %. Ce modèle révèle également qu'une efficacité accrue aurait des conséquences positives particulièrement importantes dans les régions les plus pauvres, comme le Sud, la Sibérie et l'Extrême-Orient, et se répercuterait davantage sur le secteur manufacturier que sur les industries extractives. Pour preuve du poids des transports dans la croissance économique russe, le trafic de fret (en tonnes-kilomètres) a progressé d'environ deux tiers depuis 1998 et a récemment dépassé le niveau affiché lors de l'effondrement de l'Union soviétique.

La Russie a d'immenses défis à relever afin de moderniser son système de transport, qui est l'un des plus vastes au monde (tableau 1.4). Dans le classement de 148 pays établi par le Forum économique mondial (graphique 1.7), elle est globalement mal placée mais le tableau est nuancé dans la mesure où elle occupe le 31^e rang pour les chemins de fer, le 136^e pour les routes, le 102^e pour le transport aérien et le 88^e pour les ports (World

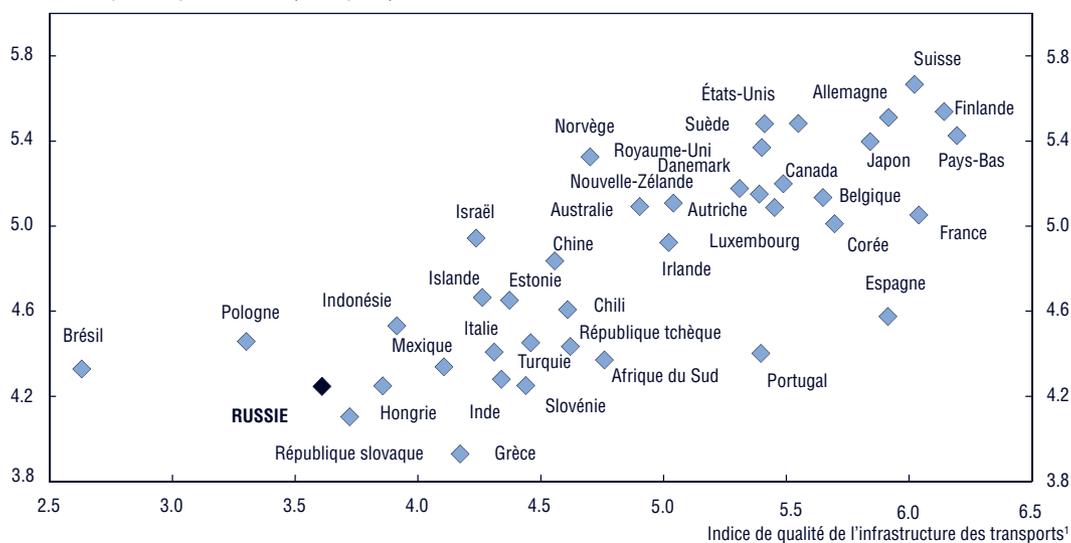
Tableau 1.4. **Tableau comparatif de l'étendue des réseaux d'infrastructure de transport, 2009**

En milliers de kilomètres

	UE27	États-Unis	Chine	Russie
Réseau routier	5 000	4 400	3 056	776
Réseau ferré	212	202	86	86
Voies de navigation intérieures	41	41	117	102

Source : European Commission, *EU Transport in Figures, Statistical Pocketbook, 2012*.Graphique 1.7. **Compétitivité et qualité de l'infrastructure de transport**

Indice de compétitivité globale du FEM (indice global)



1. Moyenne simple des quatre indicateurs de qualité des infrastructures (routières, ferroviaires, portuaires et aériennes), fondés sur les réponses aux questions suivantes : « Quelle appréciation donneriez-vous à l'infrastructure de transport de votre pays ? » : a) routes, b) système ferroviaire, c) infrastructure de transport aérien, d) Installations portuaires maritimes [1 = extrêmement sous-développée – parmi les pires au monde ; 7 = vaste et efficiente – parmi les meilleures au monde].

Source : World Economic Forum (2013), *The Global Competitiveness Report 2013-14*.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979481>

Economic Forum, 2013). De même, l'accessibilité du système de transport est très inégale du point de vue géographique : il est le plus dense dans la partie européenne du pays, tandis que certains secteurs de la Sibérie et de l'Extrême-Orient ne disposent pas de liaison régulière avec le réseau principal, ce qui constitue un frein considérable à leur développement économique. Un tiers des zones de peuplement rurales ne sont toujours pas reliées au réseau national de routes revêtues.

La « Stratégie de transport de la Fédération de Russie à l'horizon 2030 », élaborée en 2008 et dont la version révisée a été entérinée par le gouvernement en août 2013, définit les priorités, les principes et les grands axes du développement du système de transport. Elle propose aussi des pistes pour l'action des pouvoirs publics (encadré 1.2). Désormais, les autorités lui confèrent à juste titre une place plus centrale dans le processus de décision. En particulier, le programme fédéral de financement pluriannuel (Programme d'État « Développement du système de transport ») semble être présent en adéquation avec la Stratégie, ce qui devrait permettre de relier plus étroitement que par le passé les

investissements aux priorités à long terme et de minimiser l'influence des considérations politiques et budgétaires de court terme, de façon à évoluer vers une plus grande cohérence et une meilleure hiérarchisation des décisions. Les stratégies régionales de transport en cours d'élaboration devraient compléter le système intégré de planification stratégique russe.

Encadré 1.2. **Stratégie de transport de la Fédération de Russie à l'horizon 2030**

La Stratégie fixe les objectifs stratégiques de la politique de l'État dans le secteur des transports :

- créer un espace de transports intégrés sur le territoire de la Fédération de Russie ;
- garantir l'accès à des services de qualité dans les transports et la logistique ;
- garantir l'accès de la population à des services de transport de qualité ;
- s'intégrer dans le système de transport international, en intensifiant les services de transport pour l'exportation et le transit ;
- renforcer la sécurité des transports ;
- réduire l'impact négatif des transports sur l'environnement.

Les mécanismes de sa mise en œuvre consistent notamment à :

- adopter, à l'échelle nationale et régionale, des plans de coordination à haut niveau de l'offre et de la demande de transport ;
- mettre en place un système pluriannuel de garantie de financement des transports ;
- instaurer un système de surveillance des marchés et de l'infrastructure de transport ;
- établir des mécanismes de PPP ;
- améliorer le cadre juridique régissant le secteur des transports.

La Stratégie énumère également des objectifs chiffrés à atteindre sur le plan social et économique ainsi que dans le secteur des transports.

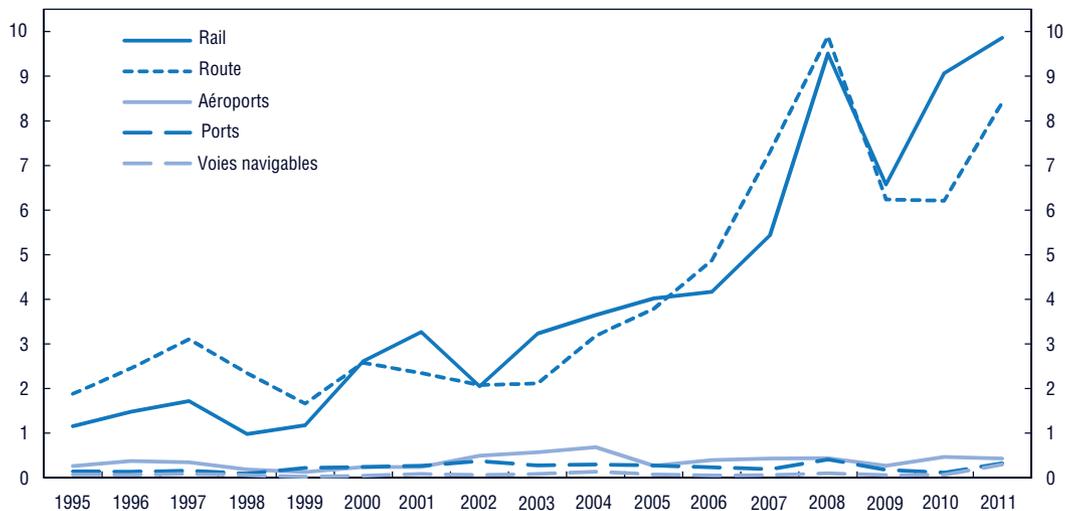
Source : MOT (2012).

Bien définir les priorités et disposer des moyens d'intervention voulus sont des conditions indispensables au bon renouvellement des infrastructures

Ces dernières années ont été marquées par l'intérêt accru des autorités pour le développement de l'infrastructure de transport. En témoigne la montée en flèche des dépenses ferroviaires et routières (graphique 1.8). Compte tenu des plans actuels, cette tendance se maintiendra au moins jusqu'à la fin de la décennie.

Il importe tout particulièrement d'améliorer la qualité de l'infrastructure ferroviaire, en raison de la place que le rail occupe dans le fret (graphique 1.9) et dans l'industrie russe – en premier lieu les activités de production de matières premières – où il constitue souvent l'unique solution de transport. Bien que la Russie ait hérité d'un réseau ferroviaire très étendu, les réparations ne suffisent pas à enrayer la dégradation de l'infrastructure et à satisfaire la demande de fret en hausse (IERT, 2012). Cette situation se traduit, sur certains tronçons des grands axes d'exportation, par un déficit de capacité qui touchait 7 600 kilomètres environ (soit 9 % de l'ensemble du réseau) en 2012 et, si la tendance actuelle se poursuit, pourrait concerner 13 000 kilomètres en 2015. Officiellement, il est prévu de ramener ces goulets d'étranglement à 5.1 % de l'étendue totale du réseau à

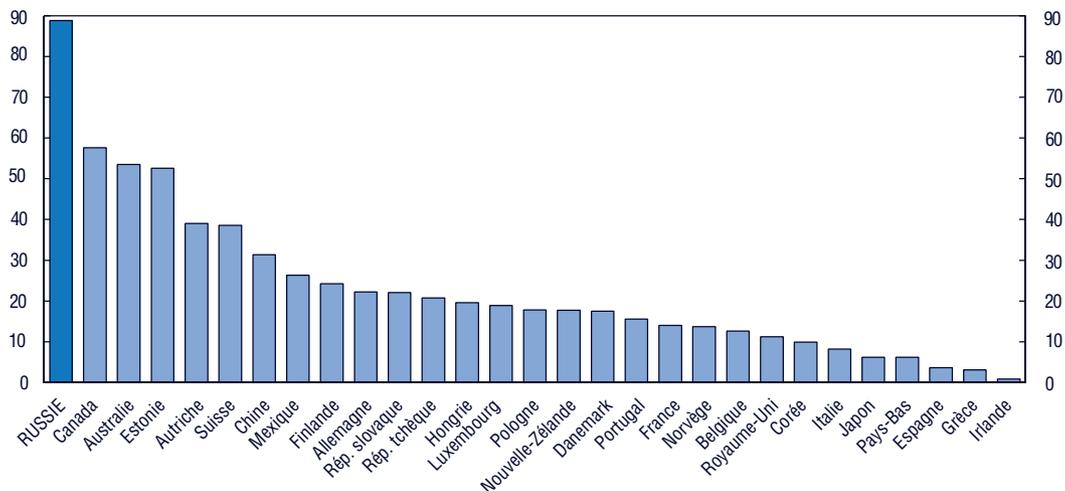
Graphique 1.8. **Infrastructure de transport : dépenses brutes d'investissement**
Prix et taux de change courants, en milliards d'euros



Source : OECD/ITF (2013), *Spending on Transport Infrastructure 1995-2011*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979671>

Graphique 1.9. **Part du ferroviaire dans le transport de fret**
En 2010, en % du fret intérieur total, en tonnes-kilomètres



Note : Hors oléoducs et gazoducs. Données de 2009 pour le Canada, la Chine, la Grèce, le Luxembourg et la Suisse. Données de 2008 pour l'Australie, la Corée, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni.

Source : OECD/ITF (2012), *Trends in the Transport Sector 1970-2010*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979500>

l'horizon 2020 et d'accroître celle-ci de 3 %. Toutefois, il n'a jamais été possible d'atteindre des objectifs analogues par le passé.

Le rail continue également de jouer un rôle crucial dans le transport de voyageurs sur longue distance, dont il assure plus de 40 % du total. Renforcer la connectivité des grandes villes par la mise en place de lignes ferroviaires à grande vitesse occupe depuis longtemps une place de choix dans les priorités des décideurs. Le premier programme de ce genre, entériné en 2006, en prévoit 21 à l'horizon 2020. En juillet 2013, un projet de ligne à grande vitesse reliant Moscou à Kazan a été ajouté dans le programme de relance. Il est également

envisagé de prolonger le réseau jusqu'à Ekaterinbourg et de renforcer la liaison Moscou-Saint-Petersbourg.

À l'époque soviétique, le système routier était sous-développé, en raison du rôle secondaire qui lui était conféré dans l'économie centralement planifiée et fortement industrialisée. En revanche, depuis le début de la transition économique, les transports routiers ne cessent de gagner en importance et l'accélération marquée des investissements les a rendus compétitifs sur de nombreux marchés jusqu'ici dominés par le rail. Malgré le regain d'attention des pouvoirs publics pour le développement du réseau routier, sa densité et sa qualité ne permettent toujours pas de répondre aux besoins engendrés par l'essor de la motorisation. Une grande partie du réseau fédéral est surchargée, généralement à proximité des villes et surtout dans la région de Moscou. La plupart des routes sont inadaptées aux véhicules lourds : moins de 30 % du réseau fédéral et régional est conforme aux normes modernes autorisant une charge par essieu égale ou supérieure à 10 tonnes. Il est donc primordial de moderniser le réseau et de concevoir les principaux axes routiers de manière à ce qu'ils soient compatibles avec les corridors internationaux et à ce que les poids lourds les plus efficaces puissent y circuler. Le Programme d'État susmentionné vise à garantir un niveau de qualité satisfaisant sur l'ensemble du réseau routier fédéral à l'horizon 2019. Des investissements massifs sont également prévus à l'échelon régional et local.

Malgré la hausse actuelle du trafic aérien de passagers, les infrastructures aéroportuaires, exception faite des principaux aéroports du pays, pâtissent d'un problème de sous-financement. Les aéroports de moindre envergure relèvent à présent des régions, mais celles-ci n'ayant généralement pas les moyens voulus pour les financer, beaucoup ont fermé ou sont au bord de la faillite. Ce phénomène est inquiétant dans les régions reculées, uniquement accessibles par les airs. Pour l'heure opaque et inefficace, le système de subventionnement régional et local nécessite d'être remanié. Néanmoins, depuis peu, plusieurs programmes financent des liaisons aériennes d'intérêt social. En dépit des travaux d'expansion et de réparation en cours, il importe également de renforcer l'efficacité de l'infrastructure en place. Par exemple, dans les aéroports moscovites – qui sont les plus fréquentés au monde – le nombre de décollages et d'atterrissages par piste est actuellement deux fois moins élevé que dans les aéroports londoniens et correspond aux deux-tiers du chiffre enregistré dans certains aéroports chinois (Katchan, 2011). Il est donc nécessaire de coordonner les efforts visant à développer l'infrastructure aéroportuaire et à améliorer le système de gestion du trafic aérien, ce qui permettrait, de surcroît, d'augmenter la capacité totale des lignes aériennes intérieures (Okulov, 2011).

Des investissements massifs ont porté la capacité portuaire du pays au-delà du niveau requis pour satisfaire les besoins présents et prévus à moyen terme. Pourtant, l'exploitation des ports est limitée par l'existence de goulets d'étranglement dans les infrastructures intermodales (Rosmorport, 2012). La plupart des ports pâtissent d'une mauvaise desserte ferroviaire et routière et sont dépourvus d'installations logistiques modernes garantissant la fluidité des échanges et du transport. À cela s'ajoute l'absence de capacités portuaires indispensables aux échanges de produits à forte valeur ajoutée, en premier lieu ceux transportés par conteneurs et sur roues, car le gros des investissements a été absorbé par les projets liés à l'exportation de matières premières. Les formalités douanières et autres procédures de franchissement des frontières demeurent très longues et le principe du guichet unique n'est toujours pas appliqué dans les ports maritimes, bien que les projets soient légion. Par conséquent, même si la forte participation du secteur

privé au développement portuaire constitue un acquis notable, les autorités devraient jouer un rôle plus actif dans la planification et la coordination stratégique.

Si les besoins en investissement sont très élevés, comme en témoignent les plans de dépenses sur le long terme, les défis à relever sont de taille en ce qui concerne la planification de l'action et les moyens d'intervention. Des priorités précises devront être définies sur la base d'indicateurs transparents, non seulement pour les nouveaux projets, mais aussi en ce qui concerne l'entretien et la modernisation de l'infrastructure existante. En vertu de la législation modernisée relative à l'infrastructure routière, le principe de financement réglementé des travaux de réparation et d'entretien des routes prendra pleinement effet en 2014. L'ampleur des dépenses d'investissement et de fonctionnement des projets d'infrastructure de transport impose de réaliser des analyses coûts-avantages rigoureuses portant sur toute la durée de vie des projets et sur la totalité des coûts et avantages externes.

Il importe tout autant d'essayer de hiérarchiser les solutions « intelligentes » et les gains d'efficacité afin de maximiser l'avantage tiré de l'exploitation de l'infrastructure existante. Par exemple, on pourrait recourir à des solutions intermodales au lieu de développer des réseaux routiers et ferroviaires en parallèle ; une meilleure gestion de la capacité routière, grâce à des péages de congestion et taxes de stationnement, pourrait limiter les besoins en nouvelles voiries urbaines ; et de nouveaux systèmes de gestion du trafic aérien pourraient limiter les besoins en construction de pistes d'aéroport. À cette fin, il faudrait notamment améliorer la qualité des statistiques de transport à l'aide de méthodes modernes de surveillance du marché. En effet, très peu d'informations statistiques sont disponibles au sujet du fret routier et du transport de voyageurs en autocar, tandis qu'il n'en existe pas de fiables sur l'utilisation de la voiture particulière.

Les vastes projets d'investissement infrastructurel, comme la ligne à grande vitesse Moscou-Kazan récemment annoncée, le boulevard périphérique moscovite et la modernisation des voies ferrées Transsibérien et Baïkal-Amour, seront difficiles à exécuter de manière rentable. La nouvelle loi sur les marchés publics, qui renforce la transparence et l'ouverture à toutes les étapes de la procédure, marque un grand pas en avant mais nécessite des améliorations supplémentaires en ce qui concerne l'évaluation, la gestion et le contrôle des projets, ainsi qu'une meilleure utilisation des partenariats public-privé et, surtout, l'élimination de la corruption (voir ci-avant).

Assurer le libre jeu de la concurrence dans le secteur des transports

Une réforme vaste et ambitieuse du système ferroviaire a été engagée en 2001, mais n'a toujours pas abouti. La première phase (2001-03) a consisté à séparer la fonction de réglementation assumée par l'État des activités d'exploitation, qui auparavant relevaient toutes du ministère des Voies de communication. Ainsi, l'entreprise d'État des Chemins de fer russes (RZD) a vu le jour en 2003 et les pouvoirs de réglementation ont été confiés au ministère des Transports. Dans un deuxième temps (2003-05), RZD a constitué 40 filiales qui exploitent le matériel roulant (wagons porte-conteneurs, frigorifiques, porte-autos, etc.) et fournissent des services spécialisés. Dans une troisième phase (2006-10), le secteur privé a été autorisé à investir massivement dans le matériel roulant si bien qu'à l'heure actuelle, quelque 80 % du trafic de fret est assuré par des exploitants de wagons privés. Néanmoins, RZD étant la seule société habilitée à exploiter les locomotives, elle conserve *de facto* le monopole du transport de fret. Jusqu'à présent, tous les acteurs privés qui ont tenté de pénétrer ce marché (200 licences délivrées à ce jour) en ont été empêchés dans les faits. Par ailleurs, la loi interdit toute participation d'intervenants étrangers.

Cette situation de monopole, conjuguée à la désintégration des activités d'exploitation des wagons, se traduit par une utilisation inefficace du stock, avec des milliers de wagons vides et, en corollaire, la formation de nouveaux goulets d'étranglement, l'allongement excessif des délais d'acheminement (par exemple, le délai de livraison garanti entre Krasnoïarsk et Saint-Pétersbourg est généralement d'au moins 30 jours), voire des interruptions de service. En moyenne, les trains de marchandises ne parcouraient plus que 219 kilomètres par jour en 2012, contre 274 en 2010 (Nord-News, 2013). Par ailleurs, les prix ont continué leur rapide ascension ces dernières années. Pour toutes ces raisons, un grand nombre d'entreprises, en particulier des PME, ont des difficultés à effectuer leurs livraisons par le rail. En vertu d'une décision gouvernementale adoptée en 2011, RZD devra avoir réglé les problèmes liés à la gestion des wagons indépendants avant que toute nouvelle restructuration du marché puisse être entreprise. Pourtant, le Service fédéral antimonopole (SFA) lui a maintes fois infligé des amendes pour abus de position dominante mais aussi parce qu'elle avait refusé de fournir des wagons de marchandises à d'autres transporteurs. Jusqu'à présent, ces sanctions ont été largement improductives et, en juillet 2013, le chef du SFA a publiquement qualifié RZD d'exemple typique de « monopole soviétique » menant ses activités « au détriment de ses clients ».

Il est donc essentiel de véritablement réformer le fret ferroviaire pour y introduire la concurrence. Dans les pays de l'OCDE, on rencontre deux façons de procéder : autoriser la concurrence entre entreprises ferroviaires verticalement intégrées ou séparer l'infrastructure de l'exploitation des services pour poser les bases de la concurrence entre les différentes entreprises qui exploitent des trains. Le modèle de concurrence ferroviaire qui sera retenu et appliqué devra être adapté aux grandes particularités du système de fret ferroviaire russe, à savoir son usage intensif de l'infrastructure et sa concentration autour d'un noyau dur de lignes. Une décision n'a que trop tardé et elle devrait s'accompagner d'une vaste réforme du cadre juridique et réglementaire, ainsi que d'un contrôle renforcé de l'application des règles de la concurrence. Quelle que soit la solution adoptée, il conviendra de procéder à une libéralisation des prix soigneusement encadrée de sorte qu'ils soient plus en adéquation avec les coûts et permettent au secteur de l'emporter sur la route dans le segment du transport de marchandises de grande valeur. Malheureusement, ni la quatrième phase de la réforme annoncée en 2011, ni les documents d'orientation sur les transports ne témoignent de quelconques progrès dans ce domaine. Malgré des annonces contradictoires de privatisation partielle de RZD, il est peu probable, vu la structure actuelle du marché, que la privatisation permette à elle seule d'améliorer l'efficacité du réseau. La situation risquerait même d'empirer si le monopole public était remplacé par un monopole privé.

Le marché du transport ferroviaire de voyageurs sur longue distance est lui aussi très monopolistique. La Compagnie fédérale de transport de voyageurs (FPK), filiale de RZD, contrôle plus de 95 % du marché, auxquels s'ajoute la part de marché détenue par RZD, qui s'élève à 3,5 %. Le reste du marché étant partagé par de petites entreprises privées qui exploitent chacune une poignée de lignes (FPK, 2012), FPK n'affronte la concurrence que sur la liaison Moscou-Saint-Pétersbourg. Dynamiser la concurrence dans le transport de voyageurs sur longue distance devrait donc être une autre priorité des décideurs russes. Selon toute vraisemblance, cette concurrence concernait les voies sur les marchés les plus rentables et les contrats de concession exclusive sur les marchés nécessitant des subventions.

La concurrence est également entravée dans le secteur du transport aérien, qui joue un rôle notable compte tenu de la taille du pays et du coûteux état des infrastructures

ferroviaires et routières. Bien qu'il soit globalement très compétitif, sa principale lacune tient à la lenteur de l'accès aux services au sol (ravitaillement, services techniques, etc.) sans discrimination, ces services étant par conséquent de mauvaise qualité et onéreux. Cette situation s'explique par l'insuffisance du cadre juridique régissant les relations entre les transporteurs et les aéroports et par le fait que, dans certaines régions, l'exploitation des aéroports et les activités de transport aérien ne sont pas séparées. Par conséquent, les prix du combustible aérien sont généralement plus élevés que dans d'autres pays et les autres services aéroportuaires coûtent deux fois plus cher (Fridland, 2013). Il n'est donc pas rare que les importations aériennes soient réceptionnées dans les aéroports de pays voisins, puis acheminées par la route jusqu'au point de destination finale situé en Russie. De même, le niveau élevé des redevances d'atterrissage et de navigation aérienne limite le potentiel de croissance du transit international de marchandises. Il est donc important de mener à bien la séparation des activités aéroportuaires de l'exploitation des compagnies aériennes, de mieux réglementer les monopoles locaux et de renforcer le contrôle de l'application de la politique de concurrence. Les compagnies à bas prix sont entravées dans leur développement par le fait qu'il n'y a pas assez d'aéroports de taille modeste proposant des services de qualité à un prix abordable (Sobol, 2012). Elles se heurtent également à des obstacles juridiques, dans la mesure où le Code de l'aviation civile russe les oblige à fournir la totalité des services passagers (repas à bord, acheminement des bagages, etc.) sans aucune exception. Il sera donc important de supprimer ces obstacles afin d'encourager le développement d'un segment du transport de passagers à bas prix, les compagnies à bas prix ayant quitté le marché en 2011.

Définir et faire appliquer des normes appropriées est important pour la sécurité et l'environnement

Un autre problème fondamental tient au niveau peu élevé des normes relatives au transport routier et à leur application non systématique, ce qui constitue une autre source majeure de problèmes de sécurité, d'environnement et de qualité des services :

- La sécurité des transports pose un grave problème. Le taux de mortalité routière est cinq fois plus élevé que dans plusieurs pays de l'Union européenne, environ le double de celui enregistré aux États-Unis et nettement plus important que dans d'autres économies avancées en transition. Le mauvais état de la voirie, le dégraissage des effectifs de la police routière et l'alcool au volant en sont des facteurs (HSE, 2013). Il conviendrait donc d'envisager de durcir les normes et de renforcer le contrôle de leur application. Dans certaines régions, le problème est exacerbé par l'état insatisfaisant des services médicaux d'urgence.
- L'incidence du transport routier sur l'environnement est considérable. Il représente environ 40 % du total des émissions russes et quelque 80 % des émissions imputables au secteur des transports (MNRE, 2012). Le volume total des émissions diminue malgré l'accroissement du parc automobile, dans la mesure où son renouvellement se fait progressivement par des véhicules moins polluants. Par ailleurs, après plusieurs reports de la décision, des normes plus ambitieuses de consommation de carburant d'application obligatoire pour les voitures et les camions ont été adoptées : EURO 3 est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013 et EURO 4 le sera à partir du 1^{er} janvier 2015. Cependant, le système de surveillance et de contrôle de la qualité des carburants demeure inefficace et environ un tiers du carburant vendu en Russie n'est même toujours pas conforme à la norme EURO 2 (Dieselnet, 2013). Il est envisagé de modifier la

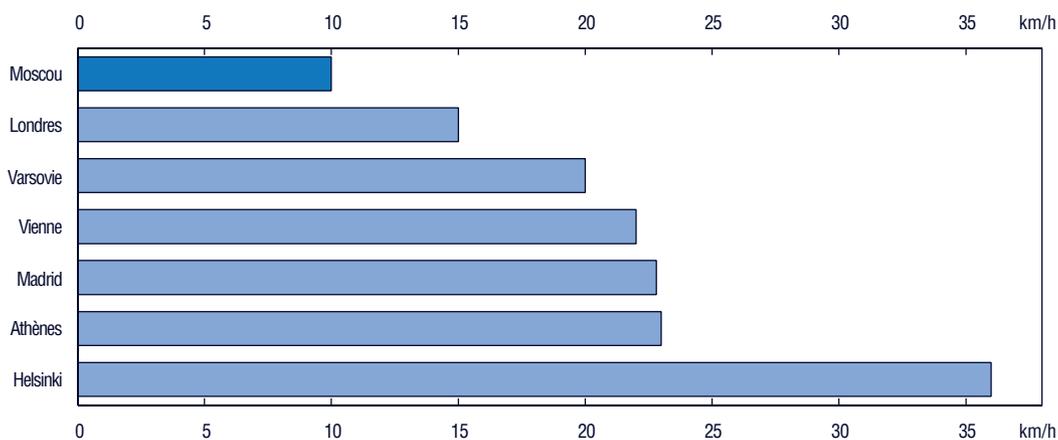
fiscalité afin d'encourager l'utilisation de gaz naturel dans les transports, mais aucune mesure n'a encore été adoptée.

L'abolition virtuelle des inspections techniques de véhicules en 2012, décidée dans le but de simplifier les formalités administratives, a été lourde de conséquences sur l'application des normes relatives à la sécurité des transports et à la protection de l'environnement. L'inspection technique des véhicules routiers, traditionnellement effectuée par la police de la circulation routière, relève actuellement de l'Union russe des entreprises d'assurance automobile. Une police d'assurance ne peut être vendue sans la fiche d'inspection technique réglementaire mais, dans la pratique, les entreprises ignorent souvent cette règle et aucun dispositif de contrôle et de lutte contre les infractions n'est prévu pour le moment (AUTONEWS-RU, 2013).

Amélioration de la coordination de l'action publique en vue de résoudre les problèmes de transport urbain

En raison des contraintes liées à la situation des transports locaux, il est de plus en plus difficile d'attirer de nouveaux investissements et travailleurs dans les villes à croissance rapide. La congestion de la circulation, la longueur des temps de trajet et la pollution atmosphérique qui en découle deviennent des problèmes de premier plan dans pratiquement toutes les métropoles du pays, en particulier à Moscou et à Saint-Pétersbourg (Donchenko, 2013). Les embouteillages qui durent des heures sont devenus la norme et la vitesse moyenne enregistrée aux heures de pointe à Moscou est nettement plus faible que dans d'autres capitales européennes (graphique 1.10), ce qui génère des coûts de congestion très élevés.

Graphique 1.10. **Vitesse de circulation moyenne aux heures de pointe dans certaines villes**



Source : Donchenko, V. (2013), « Towards the Sustainable Mobility in Russian cities : Problems, challenges and risks », document présenté lors du symposium international OPTOSOZ, à Moscou, le 14 mars.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979519>

Le déterminant principal de la situation des transports urbains russes est l'essor de la motorisation. Depuis 2000, le taux de motorisation a doublé, atteignant en moyenne environ 250 voitures pour 1 000 habitants et beaucoup plus en zone urbaine. D'après les estimations, 68 % des déplacements individuels se font en voiture particulière, ce qui est encore moins que dans la plupart des pays de l'OCDE. Il est donc fort probable que cette

part continuera d'augmenter. On peut en déduire que sans une intervention appropriée des pouvoirs publics, les problèmes liés aux transports urbains ne feront que s'exacerber.

La priorité actuelle des pouvoirs publics est d'améliorer la qualité et l'accessibilité des transports publics urbains (Donchenko, 2013). Il est essentiel de mener à bien la réforme des chemins de fer locaux pour que les habitants des banlieues puissent effectuer leurs déplacements quotidiens dans de meilleures conditions, dans la mesure où 44 % des usagers des transports publics locaux prennent le train. Les « Principes généraux des services ferroviaires de transport local de voyageurs », élaborés fin 2012, ont pour objet de moderniser les chemins de fer et de les intégrer dans le reste de l'infrastructure de transport urbain et préconisent à cette fin d'établir des mécanismes bien définis de subventionnement des entreprises de transport suburbain ; d'élaborer des normes de qualité ; et de rendre obligatoire l'élaboration de plans de développement régional des services de transports. Cependant, aucun projet de législation n'a encore été mis au point.

Si le bus est le principal mode de transport public urbain en Russie, il est en train de perdre de son attrait en raison du vieillissement rapide de la flotte, conséquence du mauvais état des finances municipales (MOT, 2012a). Le programme fédéral récemment mis en place pour financer la modernisation du parc de véhicules des transports publics constitue donc un pas dans la bonne direction. Les bus et trolleybus deviennent également moins intéressants du fait qu'ils ne bénéficient généralement pas d'une situation privilégiée dans l'organisation du trafic et n'offrent donc guère plus d'avantage que la voiture. Au fil des réformes, le système de transport public a été complété par les minibus exploités par des particuliers ou de petites entreprises privées. Ces minibus transportent à présent jusqu'à 15 % des voyageurs urbains (MOT, 2012b). Cette branche est mal réglementée en termes de normes de qualité et elle n'est absolument pas intégrée dans le reste du système de transport. En revanche, le cadre juridique actuel n'autorise pas la présence du secteur privé dans le système général des transports publics urbains. Il conviendrait donc de réviser ce cadre, en particulier la loi antimonopole, de manière à supprimer tout obstacle juridique à une procédure transparente et concurrentielle de passation de marchés dans le secteur des services de transport public.

Il y a lieu d'améliorer la gestion du trafic. Les autorités municipales s'y emploient par divers moyens, notamment en créant des voies réservées aux bus, des pistes cyclables et des zones piétonnes, en interdisant la circulation aux poids lourds ou en durcissant les politiques de stationnement. Toutefois, ces mesures sont généralement mal coordonnées, non assorties d'incitations économiques et inefficaces (Donchenko, 2013). La planification de la politique des transports est fortement axée sur les projets d'investissement. En outre, la coordination laisse à désirer entre les différentes autorités concernées et le lien avec les plans d'urbanisation est faible. Comme dans d'autres pays, les péages de congestion sont impopulaires et pourraient être lourds de conséquences sur le plan politique.

Mettre en place, au niveau fédéral, une législation spéciale régissant l'organisation, la gestion et le financement des transports publics urbains doit constituer une priorité de premier plan. Les régions qui ont tenté de le faire dans leur juridiction sont allées à l'encontre de la législation fédérale antimonopole. Cependant, l'administration fédérale pourrait établir, à l'intention des autorités locales, un ensemble de plans-modèles de transports urbains et régionaux ainsi qu'une panoplie d'instruments juridiques prêts à l'emploi, concernant notamment la sous-traitance de services de transport. Ce cadre juridique devrait être complété par des mesures de nature à améliorer la planification des

politiques à l'échelon local, avec notamment la création d'un centre national qui proposerait des formations et formulerait des recommandations fondées sur les meilleures pratiques internationales et nationales.

Encadré 1.3. **Recommandations visant à améliorer l'infrastructure de transport**

- Lutter contre les goulets d'étranglement dans les transports
 - ❖ Veiller à ce que la Stratégie de transport explique et rende obligatoire l'application des textes de l'exécutif.
 - ❖ Donner la priorité, si possible, à la maintenance et à la modernisation de l'infrastructure existante par rapport aux projets de construction vastes et coûteux.
 - ❖ Privilégier les « solutions intelligentes », les complémentarités intermodales et les gains d'efficacité de façon à réduire au minimum les besoins en investissement.
 - ❖ Améliorer la qualité des statistiques relatives au fret routier, au transport de voyageurs en autocar et, surtout, à l'utilisation de la voiture particulière.
- Améliorer l'efficacité des dépenses en infrastructure de transport.
 - ❖ Lutter contre la corruption dans l'exécution des grands projets d'investissement.
 - ❖ Perfectionner les méthodes d'évaluation.
 - ❖ Améliorer le cadre juridique de manière à intensifier le recours aux partenariats public-privé.
- Promouvoir la concurrence dans le secteur des transports.
 - ❖ Choisir et appliquer un modèle de concurrence dans le fret ferroviaire.
 - ❖ Stimuler la concurrence sur les voies ainsi que la concurrence pour les concessions exclusives dans le transport ferroviaire de voyageurs.
 - ❖ Mener à bien la séparation de l'exploitation des compagnies aériennes des activités aéroportuaires et supprimer les obstacles juridiques à l'entrée des compagnies à bas prix sur le marché.
- Renforcer les normes et le contrôle de leur application de façon à limiter l'incidence néfaste des transports sur la santé et l'environnement.
- Améliorer la coordination des politiques pour résoudre les problèmes de transport urbain.
 - ❖ Mener à bien la réforme des chemins de fer locaux pour permettre leur intégration dans l'ensemble de l'infrastructure de transport urbain.
 - ❖ Améliorer la gestion de la demande de transport et du trafic, notamment en instaurant des péages de congestion et des politiques de stationnement strictes.
 - ❖ Élaborer un cadre juridique moderne qui permette une planification intégrée des transports urbains et supprime les obstacles à la sous-traitance auprès des entreprises de transport privées.
 - ❖ Mieux coordonner les politiques de transport avec l'aménagement du territoire.

Bibliographie

- AUTONEWS-RU (2013), « Voditelam ne Pridetsa Prohodit Tehosmotr » (Drivers will not have to pass the inspection), <http://autonews.ru/autobusiness/news/1720780/>.
- CNBC (2013), *Is Russia Too Corrupt for International Business ?*, 11 June, www.cnb.com/id/100805382.
- Dieselnet.Com (2013), *Emission Standards Russia*, <http://dieselnet.com/standards/ru/>.
- Donchenko, V. (2013), « Towards the Sustainable Mobility in Russian cities : Problems, challenges and risks », paper presented at the he International symposium OPTOSOZ, Moscow, 14 March.
- EBRD (2012), *Diversifying Russia. Harnessing regional diversity*, European Bank for Reconstruction and Development, London.
- FPK (2012), *The 2011 Yearly Report*, Federal Passenger Company, Moscow.
- Freedom House (2012), « Freedom of the Press 2013: Russia ».
- Fridland, A. (2013), « O structure Zatrata na Aviaperevozki i Effektivnosti predlagaemih Mer » (On the Air Transportation Costs Structure and the Effectiveness of the Proposed Measures), presentation to the Transport Union of Russia, Moscow.
- FT (2013), « Alexei Navalny verdict sends ripples through Moscow business world », *Financial Times*, 18 July, www.ft.com/intl/cms/s/0/d2da85de-efb5-11e2-8229-00144feabdc0.html.
- GEM (2012), *GEM 2012 Global Report*, Global Entrepreneurship Monitor.
- Gonchar, K. and P. Marek (2013), *Natural-resource or Market-seeking FDI in Russia ? An Empirical Study of Locational Factors Affecting the Regional Distribution of FDI Entries*, Higher School of Economics, Moscow.
- GRECO (2012), *Joint First and Second Evaluation Round, Addendum to the Compliance Report on the Russian Federation*, Group of States against Corruption, Council of Europe, adopted by GRECO at its 58th Plenary Meeting, Strasbourg, 3-7 December 2012.
- Gupta, S., H. Davoodi et R. Alonso-Terme (2002), « Does corruption affect income inequality and poverty ? », *Economics of Governance*, March 2002, vol. 3, n° 1.
- HSE (2013), « Bezopasnost dorozhnogo dvizhenia v Rossii : Sovremennoe Sostoyanie i Neotlozhnie Meri po Ulucheniui Situacii » (Road Safety in Russia: Current Situation and Emergent Measures for its Improvement), Higher School of Economics, Moscow.
- ICD (2013), *Survey of public opinion*, Institute of Contemporary Development.
- IERT (2012), *The Reference and Analytical Paper on the Railway Infrastructure Development in the Regions of the Russian Sea Ports Until 2015*, The institute of the transport economics and development, Moscow.
- IUR (2012), *2012 Report on Combined transport in Europe*, International Union of Railways, Paris.
- Katchan, V. (2011), *Tri voprosa k ministru transporta Rossii* (Three Questions to the Russian Minister of Transport), ATO (Aviation Business Review Portal), <http://ato.ru/content/tri-voprosa-k-ministru-transporta-rossii> accessed May 2013.
- Korostelev, V. (2012), « Odno Okno – Neverny Princip, Kotori ne Rabotaet » (One window – the wrong principle that does not function).
- Kowalski, P. et al. (2013), « State-Owned Enterprises : Trade Effects and Policy Implications », *Trade Policy Papers*, n° 147, Éditions OCDE.
- Ledeneva, A. (2011), « Telephone Justice in Russia », *The EU-Russia Centre Review*, n° 18, May 2011.
- Ledyeva, S., P. Karhunen et J. Whalley (2013), « If Foreign Investment Is not Foreign : Round-Trip Versus Genuine Foreign Investment in Russia », *CEPII Working Papers*, February 2013.
- Lehmann, H. et M. Silvagni (2013), « Is There Convergence of Russia's Regions ? : Exploring the Empirical Evidence: 1995-2010 », *Economics Department Working Papers*, n° 1083, Éditions OCDE, doi : <http://dx.doi.org/10.1787/5k422105ht33-en>.
- Mauro, P. (1995), « Corruption and growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110(3).
- Mauro, P. (1997), « The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure : A Cross-Country Analysis », in Elliot, Kimberly Ann (ed.), *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- MNRE (2012), *The State Report on the Environment condition and the Environment protection in 2011*, Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation.

- Mobolaji, H.I. et K. Omoteso (2009) « Corruption and Economic Growth in Some Selected Transitional Economies », *Social Responsibility Journal* 5(1) : 70-82.
- MOT (2012), *Transportnaya Strategia Rossiiskoi Federacii na Period do 2013 Goda* (Transport Strategy of the Russian Federation until 2030), MOT, Moscow.
- MOT (2012a), *Ob Osnovnykh Itogakh Socialno-Ekonomicheskogo Razvitiya Transportnogo Kompleksa v 2011 Gody i zadachah na 2012 god i Srednesrochnuiu Perspektivu do 2014 Goda* (On the main results of the socio-economic development of transport in 2011 and the tasks for 2012 and until 2014), MOT, Moscow.
- MOT (2012b), *Transportnaya Strategia Rossiiskoi Federacii na Period do 2030 Goda* (Transport Strategy of the Russian Federation until 2030), MOT, Moscow.
- Nord-News Agency (2013), « Skorost Gruzovih Poezdov na Seti Zheleznih Dorog v Janvare 2012 Goda Viroslo » (The Speed of Freight Trains Increased in January, 2013), <http://nord-news.ru/news/2013/02/04>.
- OECD (2011), *OECD Economic Surveys : Russian Federation*, Éditions OCDE.
- OECD (2012), *FDI Restriction Index*, Éditions OCDE.
- OECD (2014), *Review of SME and Entrepreneurship Issues and Policies in the Russian Federation* (à paraître).
- Okulov, V. (2011), « The Russian Ministry of Transport initiatives in air cargo transportation development on domestic and international markets », paper presented at the II AirCargo Forum, Moscow.
- OPORA (2012), *The entrepreneurship climate in Russia : Index of OPORA-2012*, Moscow.
- Public Opinion Foundation (2013), *Survey of public opinion*.
- Pushkarev, O. (2007), « Corruption and Economic Development of Russia : A Regional Aspect », *Applied Econometrics*, vol. 6, n° 2.
- RAC (2013), « Report on Intermediate Results of an Audit of the measures taken by bodies of state power for fulfilment of obligations and realisation of the rights of the Russian Federation, related to joining the WTO, to assess the influence of the WTO regulations and rules on the budget system and sectors of economy », Russian Accounts Chamber, Moscow.
- Reporters Without Borders (2012), « World Press Freedom Index 2011-2012 ».
- Reporters Without Borders (2013), « World Press Freedom Index 2013 ».
- Rosmorport (2012), *Strategy of the sea port infrastructure development of Russia until 2030*, Rosmorport, Moscow.
- Sobol, E. (2012), « Discaunter ne Letit » (The Discounter Won't Fly), *Vedomosti*, 30.11.2012, Moscow.
- Strategy Partners Group (2013), « CEO Agenda Survey », Moscow.
- Tanzi, V. (1995), « Corruption, Government Activities, and Markets ».
- Tarr, D. (2007), « Russian WTO accession : what has been accomplished, what can be expected », *Policy Research Working Papers Series 4428*, World Bank, Washington, DC.
- Transparency International (2013), *Corruption Perception Index – 2013*.
- Transparency International (2013), *Global Corruption Barometer*.
- US Chamber of Commerce (2013), « International Intellectual Property Index », Global Intellectual Property Center.
- Wei, S. (2000), « How Taxing Is Corruption on International Investors », *Review of Economics and Statistics* 82.
- World Bank (2000), *Anti-Corruption in Transition : A Contribution to the Policy Debate*.
- World Bank (2011), *Worldwide Governance Indicators*.
- World Bank (2013), *Doing Business 2013*.
- World Bank (2013), *Doing Business 2014*.
- World Bank (2013), *Policy Note Russian Federation : National and Regional Trends in Regulatory Burden and Corruption*, February.
- World Economic Forum (2012), *The Global Enabling Trade Report 2012*, Geneva.
- World Economic Forum (2013), *The Global Competitiveness Report 2013-14*, Geneva.

ANNEXE 1.A1

Incidence économique de l'amélioration de l'infrastructure de transport en Russie d'après le modèle d'équilibre général calculable

Le modèle d'équilibre général calculable utilisé pour l'économie russe s'intitule SUST-RUS (Sust-Rus, 2013). Il intègre une représentation du comportement microéconomique de 32 secteurs, de trois types de ménages (revenu élevé, intermédiaire et faible), du gouvernement de chacune des 7 régions (districts fédéraux) de la Fédération de Russie et de l'administration fédérale. Il reflète l'évolution économique des régions ainsi que les liens commerciaux inter-régionaux et internationaux. Il simule la substitution continue du capital, du travail, de l'énergie et des intrants physiques dans les entreprises, et le remplacement des différents biens de consommation au sein des ménages.

Entreprises

Le comportement des secteurs de production repose sur le principe de la maximisation du profit et est illustré par le comportement de l'entreprise représentative. La rentabilité sectorielle du capital est associée aux coûts et à la structure des intrants intermédiaires et des facteurs de production. Les intrants intermédiaires des entreprises comprennent l'énergie, les divers produits de base et les services. Leurs facteurs de production sont le capital physique et le travail. À chaque période, le comportement instantané d'un secteur repose sur la minimisation de ses coûts associés à un niveau de production donné compte tenu des contraintes technologiques qu'il subit. La technologie de production des secteurs est représentée par plusieurs fonctions à élasticité constante de substitution emboîtées.

Ménages

Le comportement des ménages repose sur le principe de la maximisation de l'utilité. Pour un ménage, l'utilité est associée au niveau et à la structure de sa consommation. Les ménages consacrent leur budget de consommation aux services et aux biens de manière à maximiser la satisfaction qu'ils tirent de leurs choix. Ils disposent d'options de substitution pour différents produits de consommation de base. Les ménages utilisés dans le modèle perçoivent leurs revenus sous forme de salaire, de rente du capital, d'allocations chômage et d'autres transferts (pensions et autres transferts sociaux) émanant de l'administration fédérale.

Administrations

Le secteur des administrations publiques perçoit les taxes et impôts, verse des subventions et effectue des transferts vers les ménages, les secteurs de production et le reste du monde. Les recettes fiscales sont réparties entre les administrations centrale et régionales suivant un barème calculé à partir des données relatives à l'année de référence. Les administrations fédérales et régionales consomment un certain nombre de produits de base et de services, la demande optimale étant déterminée par la maximisation de la fonction d'utilité de la consommation publique.

Sources de données

Le jeu de données de référence est une matrice de comptabilité sociale (MCS) multirégionale, dans laquelle chaque MCS régionale figure l'économie d'un district fédéral de la Fédération de Russie. Toutes les MCS régionales sont liées entre elles par des flux d'échanges et de revenus. Le modèle est calibré sur la base des tableaux entrées-sorties symétriques de la Russie pour 1995 et 2003, du système de comptabilité nationale 2001-08 et de la base de données sur les échanges interrégionaux de la Russie. L'année de référence est 2006, en raison de la disponibilité des données de calibrage.

Panorama régional et rôle du secteur des transports

Les districts fédéraux de la Fédération de Russie sont très différents les uns des autres. Le produit régional brut (PRB) est le plus élevé dans le Centre. Il s'agit de la région la plus densément peuplée, avec 52 personnes au kilomètre carré, soit six fois la moyenne nationale, et la plus diversifiée sur le plan économique. La région de l'Extrême-Orient est la moins développée : elle possède le territoire le plus vaste mais son PRB et son nombre d'habitants sont les plus faibles du pays. Le Sud est la région la plus pauvre avec un PRB par habitant 2.3 fois inférieur à la moyenne nationale. L'Oural affiche le PRB le plus élevé par habitant, constitue le cœur manufacturier de l'économie russe et est riche en ressources naturelles, avec 66.7 % des réserves pétrolières et 77.8 % des réserves en gaz du pays.

D'après les données de 2006 utilisées pour calibrer le modèle, le secteur des transports représente 8 % de la production totale du pays et autant de la consommation du capital, mais 10 % de l'emploi total. Il affiche la plus forte intensité de main-d'œuvre moyennement qualifiée, employant 12 % du total à l'échelle nationale, contre seulement 5.5 % des travailleurs hautement qualifiés et 7.8 % des travailleurs peu qualifiés. La demande des autres secteurs de production représente 44 % du total des services de transport, l'acheminement de marchandises du producteur au consommateur 16 %, la consommation des ménages 25 %, celle des administrations publiques 3 % et les exportations 12 %. La part des importations dans les transports est très faible. Le poids des transports dans l'économie régionale varie grandement d'un bout à l'autre du pays, leur part dans le PRB (l'emploi) allant de 6.6 % (8 %) dans le district fédéral du Centre à 11.9 % (13.3 %) dans celui de l'Extrême-Orient.

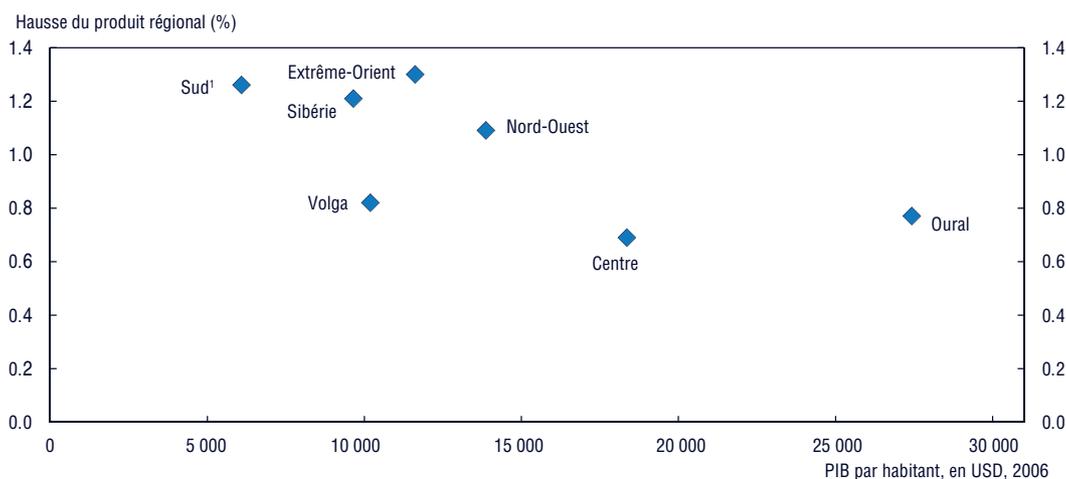
Scénario d'action : amélioration de l'efficacité du secteur des transports

Le scénario d'action figure une amélioration globale de l'efficacité dans le secteur des transports. Il est supposé que tous les types de facteurs travail, capital et énergie employés dans le pays deviennent plus productifs de 10 %. Cette hausse de 10 % de la productivité des facteurs dans le secteur des transports se traduit par une augmentation de 0.8 % du PIB

par rapport à la valeur de référence. Cet effet positif peut être retracé à l'échelle régionale. Si les régions pauvres ou sous-développées tendent à enregistrer la plus forte croissance du PRB, c'est l'inverse qui est observé dans les deux plus riches du pays, le Centre et l'Oural. Cela signifie que l'amélioration de l'efficacité contribue à la convergence régionale (graphique 1.A1.1).

L'efficacité des transports a également une incidence sur la composition sectorielle de la production. Hormis les transports, les activités de fabrication sont le secteur qui profite le plus de l'amélioration de l'efficacité et les activités d'extraction celui qui en profite le moins (graphique 1.A1.2). L'amélioration de l'efficacité dans les transports contribue donc aux diversifications économiques.

Graphique 1.A1.1. Incidence, au niveau des districts fédéraux, d'un gain d'efficacité de 10 % dans le secteur des transports

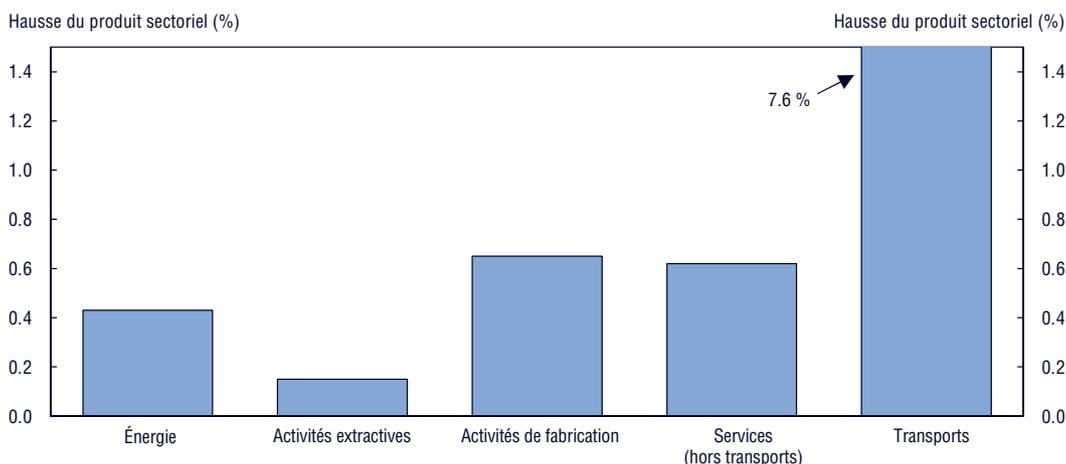


1. Le district fédéral du Sud renvoie aux frontières de 2006, avant qu'une partie de son territoire ne devienne le district fédéral du Nord-Caucase.

Source : Calculs fondés sur le modèle SUST-RUS.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932979690>

Graphique 1.A1.2. Incidence, au niveau sectoriel, d'un gain d'efficacité de 10 % dans le secteur des transports



Source : Calculs fondés sur le modèle SUST-RUS.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932979709>

Ces effets positifs sont renforcés dès lors que les gains d'efficience sont soutenus par des investissements axés sur les transports. Par exemple, une hausse des dépenses en infrastructure de transport concordant avec le programme officiel de développement des transports actuellement en place et représentant 1.8 % du total des investissements nationaux porterait l'effet positif global à 2.1 % du PIB.

Référence

Sust-Rus (2013), Spatial-economic-ecological model for the assessment of sustainability policies of the Russian Federation, *Final Publishable Summary Report*, Moscow.

Chapitre 2

Stimuler la productivité : compétences, éducation et innovation

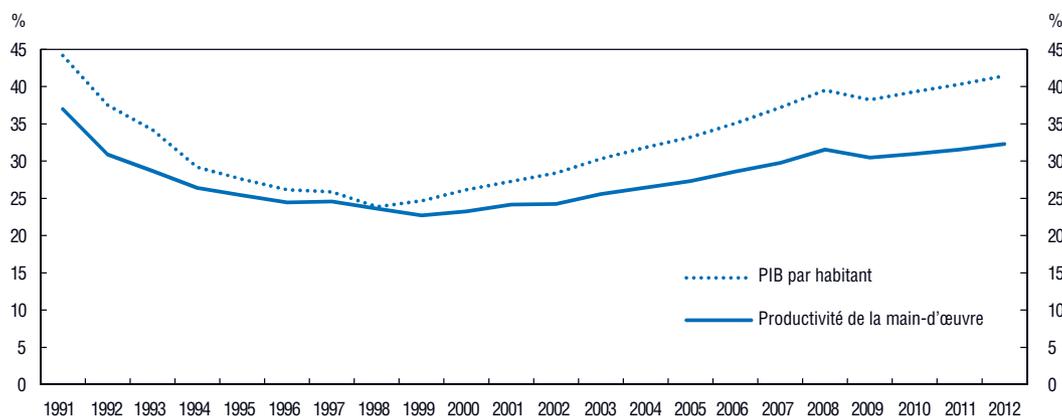
Le marché du travail russe est très flexible. Les entreprises s'ajustent aux chocs économiques en réduisant les salaires, diminuant la durée du travail et réduisant le plus possible les coûts de main-d'œuvre non salariaux. Les travailleurs réagissent en changeant d'emploi. Cette flexibilité se traduit par un taux d'emploi global élevé et stable, mais aussi par une inégalité marquée des salaires, une importante informalité et une forte rotation de la main-d'œuvre, limitant les incitations des entreprises à investir dans le capital humain et l'amélioration de la productivité.

Le niveau d'études est très satisfaisant, mais le système doit être renforcé pour répondre aux besoins d'une économie fondée sur le savoir. La coopération entre établissements scolaires et employeurs est faible et les possibilités d'accès à l'enseignement supérieur sont inégalement réparties. Un financement adéquat des établissements n'est pas assuré partout, alors que des inefficacités persistent.

Les dépenses privées au titre de l'innovation sont très faibles et la Russie obtient des résultats inférieurs à la moyenne pour ce qui est des productions scientifiques et des brevets. Le soutien aux innovations de faible technicité et à l'adoption des technologies, en particulier parmi les PME, est peu développé en raison d'une distorsion en faveur des projets de grande envergure et à haute technicité, qui n'ont que des liens très lâches avec la capacité manufacturière de la Russie. La réforme de la R-D publique est incomplète, notamment pour ce qui est du renforcement des financements sur la base de la mise en concurrence.

Malgré des gains soutenus de productivité au cours de la dernière décennie, l'écart de PIB par habitant de la Russie par rapport aux pays de l'OCDE reste important et est dû essentiellement à un écart de productivité et de capital humain (graphique 2.1). Le ralentissement récent de la croissance a fait apparaître clairement à la plupart des observateurs et des décideurs que la rapide expansion économique enregistrée avant la crise était dans une large mesure tributaire de la hausse des prix de l'énergie. En outre, les gains de productivité préalables à la crise ont été moins marqués qu'on ne le pensait précédemment : si plusieurs études ont estimé une progression moyenne de la productivité multifactorielle d'environ 5 % par an depuis le milieu des années 1990 (Jorgenson and Vu, 2011), les estimations récentes, fondées sur des statistiques améliorées du stock de capital, amènent à penser qu'elle n'a été que de 2¼ pour cent environ (Timmer and Voskoboynikov, 2013). Pour assurer une croissance durablement plus élevée à l'avenir et réduire l'écart de revenu, les gains de productivité doivent être plus soutenus et réguliers, ce qui suppose qu'une plus grande priorité soit accordée aux économies d'énergie, à l'innovation et au capital humain ainsi qu'à l'adoption des technologies et des procédés industriels représentant la meilleure pratique.

Graphique 2.1. **PIB par habitant et productivité du travail**
En pourcentage de la moitié supérieure des pays de l'OCDE¹



Note : La productivité du travail correspond au PIB par heure travaillée.

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

Source : Estimations de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979728>

La part importante des entreprises peu productives est un obstacle au passage à une croissance tirée par les compétences

Les dispositifs institutionnels caractérisant le marché du travail russe permettent aux entreprises à faible productivité de survivre et n'incitent guère à l'amélioration de la qualité des emplois, ce qui se traduit par une lente restructuration, une forte proportion

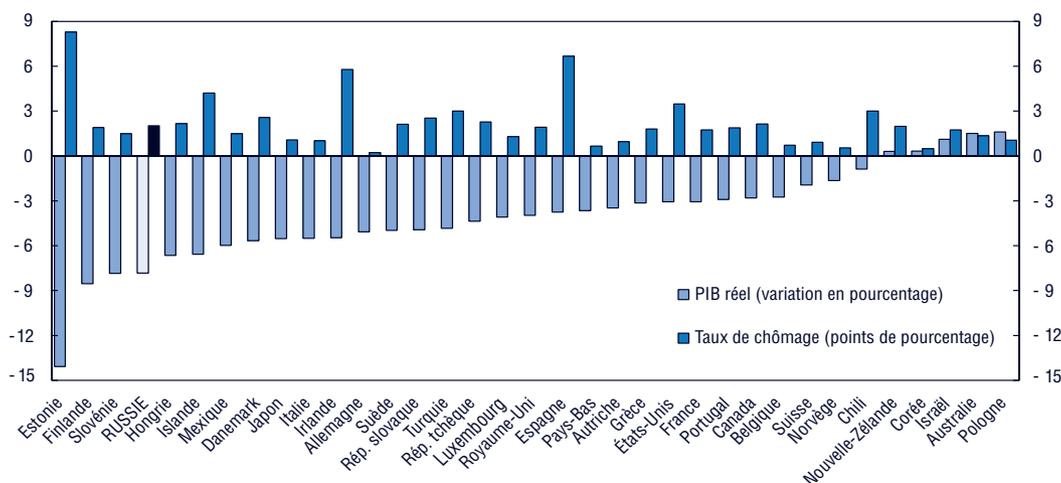
d'emplois de mauvaise qualité et une large inadéquation des compétences. Le principal enjeu pour la Russie est de sortir de ce piège institutionnel pour passer à des dispositifs favorisant une croissance induite par le capital humain (Kapelyushnikov, 2000).

Les ajustements aux chocs interviennent par le biais des salaires, de la durée du travail et du recours à des contrats atypiques

Le marché du travail russe est relativement performant au niveau global, avec un taux d'emploi de 69 % en 2002 contre 65 % en moyenne dans les pays de l'OCDE et un taux de chômage à 5,5 % comparé à 8 % dans les pays de l'OCDE. Si la crise a eu de larges conséquences, avec une baisse du PIB de 8 % en Russie en 2009 contre moins de 4 % dans les pays de l'OCDE, l'incidence sur le marché du travail a été relativement peu marquée, avec une augmentation du taux de chômage de 2 points de pourcentage, soit à peu près pareil que dans les pays de l'OCDE en moyenne (graphique 2.2). Autrement dit, le coefficient d'Okun durant la crise n'a représenté que la moitié du coefficient moyen observé pour les pays de l'OCDE (OECD, 2012a). Depuis lors, la situation sur le marché du travail s'est redressée plus complètement que dans la majeure partie des pays de l'OCDE et aussi bien le taux d'emploi que le taux de chômage sont à leur meilleur niveau historique. Dans l'optique du coefficient d'Okun, le marché du travail russe suit ainsi un schéma semblable à celui de l'Allemagne.

Graphique 2.2. L'emploi est relativement stable sur le cycle économique

Modifications du PIB réel et du taux de chômage durant la crise (2008-09)



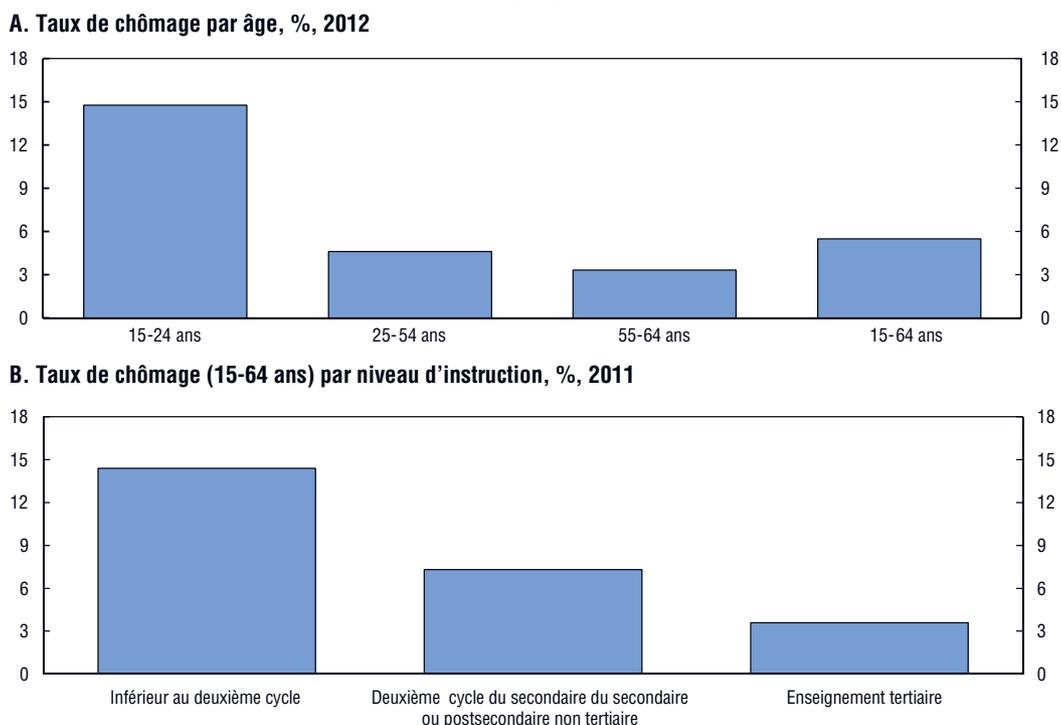
Source : OCDE, Base de données du n° 93 des Perspectives économiques, Base de données de l'OCDE sur les statistiques à court terme du marché du travail et Rosstat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979747>

Malgré ces bons résultats globaux, certaines catégories courent un risque plus élevé de chômage. C'est le cas des jeunes et des personnes ayant un faible niveau d'instruction, dont les taux de chômage étaient supérieurs à, respectivement, 15 % et 20 %, en 2012 (graphique 2.3). Ces chiffres sont à peu près conformes à ceux enregistrés dans les pays de l'OCDE, où les taux de chômage moyens des jeunes et des travailleurs peu qualifiés se situent tous deux aux alentours de 16 %.

La stabilité globale de l'emploi sur le marché du travail russe tient essentiellement à la possibilité d'ajuster les salaires en cas de chocs économiques (Kapelyushnikov et al., 2012).

Graphique 2.3. Taux de chômage par âge et niveau d'instruction



Source : Base de données de l'OCDE sur les Statistiques du marché du travail et OCDE (2013), *Regards sur l'éducation 2013* : indicateurs de l'OCDE, tableau A5.4a.

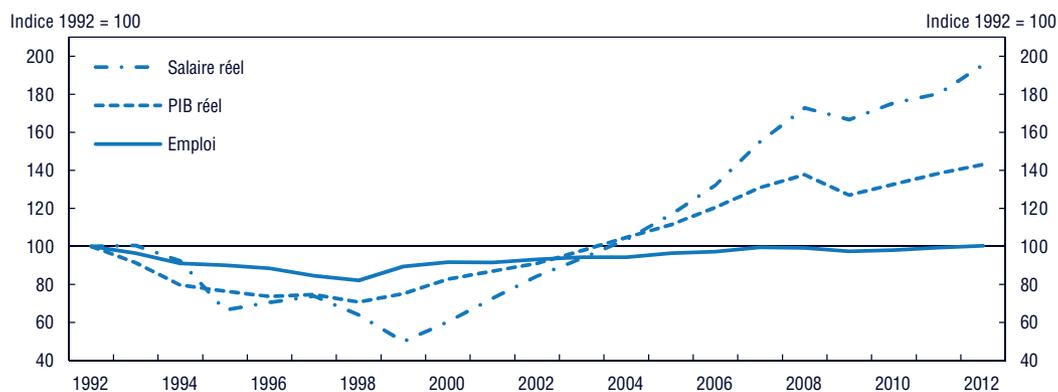
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979766>

En 2009, suite à la crise financière, le PIB réel a reculé de 8 % et les salaires réels de 4 % (graphique 2.4). La flexibilité des salaires s'appuie sur plusieurs mécanismes. Premièrement, dans le système de détermination des salaires, 40 % environ de ceux-ci dépendent de la performance, ce qui permet aux entreprises de les réduire en cas de difficultés économiques dans une plus large mesure que dans beaucoup d'autres pays. Par exemple, aux États-Unis, qui sont considérés comme l'une des économies les plus flexibles, la part moyenne du salaire lié à la performance dans la rémunération totale est de moins de 4 % selon les estimations (Lemieux et al., 2009), ce qui s'est traduit par des salaires réels stables malgré une baisse du PIB. Les autres mécanismes à l'œuvre dans l'ajustement des salaires réels sont notamment le recours aux paiements informels, qui représenteraient 50 % environ du salaire officiel selon les estimations (Gimpelson and Kapeliushnikov, 2011).

La réduction de la durée du travail et les contrats de travail atypiques permettent aux entreprises de disposer de plus de souplesse pour l'ajustement des coûts salariaux et des dépenses d'embauche et de licenciement et elles y ont largement eu recours durant la dernière crise (graphique 2.5)

- 20 % des salariés ont connu une période de travail à temps partiel involontaire en 2009, contre 5 % en 2008, mais ce taux est revenu à 6.4 % en 2012. Ainsi, durant la période de reprise, les gains d'emploi ont été inférieurs à la croissance du PIB.
- Les contrats d'emploi temporaire ont été aussi de plus en plus utilisés durant la période de forte expansion pour répondre aux besoins des entreprises et ils représentaient 14 %

Graphique 2.4. PIB, emploi et salaires



Source : Rosstat.

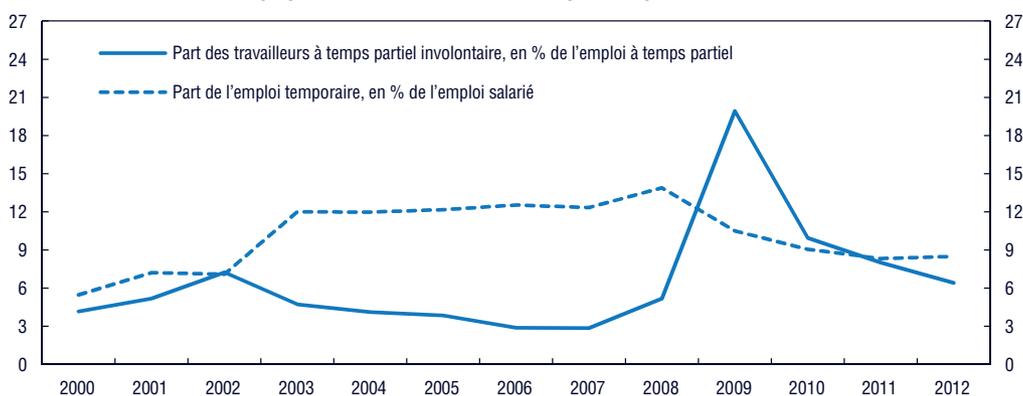
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979538>

Graphique 2.5. Réductions de la durée du travail et incidence du travail à temps partiel involontaire

A. Durée horaire annuelle moyenne du travail par salarié



B. Part des travailleurs à temps partiel involontaire et de l'emploi temporaire



Source : Base de données de l'OCDE sur les statistiques du marché du travail.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979785>

avant 2009. Si leur part dans l'emploi total a depuis diminué, ils restent plus répandus parmi les hommes ayant un faible niveau d'instruction et les entreprises à faible productivité (Smirnykh and Wörgötter, 2013 ; Karabchuk, 2012).

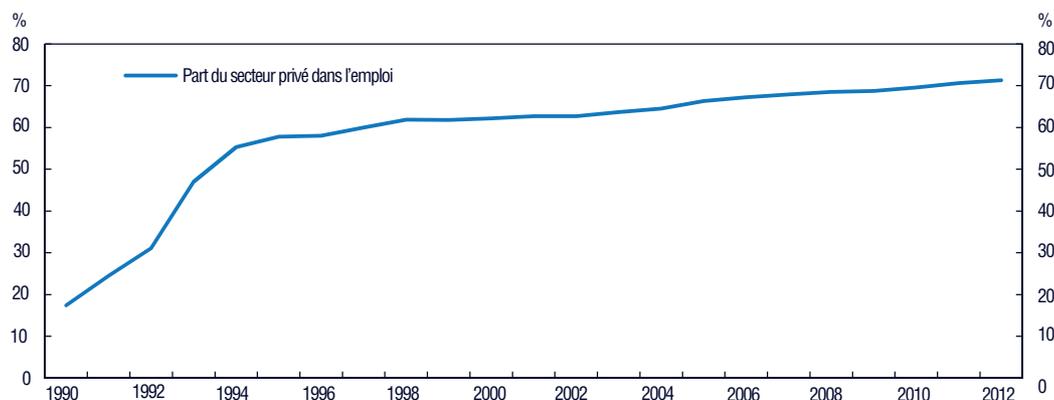
Un grand nombre d'emplois de qualité médiocre

La transition incomplète de la Russie vers l'économie de marché se traduit par la survie d'emplois de qualité médiocre hérités de la période soviétique, notamment dans les municipalités et les entreprises d'État moins efficaces. Si la part dans l'emploi des entreprises d'État a diminué de plus de moitié entre 1992 et 2004, le rythme de cette évolution s'est ralenti depuis lors et la part du secteur privé dans l'emploi est encore faible par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays (graphique 2.6). La dispersion de la productivité entre entreprises est élevée et en hausse, car le climat peu favorable des affaires freine la concurrence de nouvelles entreprises et permet aux entreprises en place inefficaces de continuer à fonctionner (Bukowski and Earle, 2014). D'importantes possibilités de restructuration existent donc encore, avec un potentiel considérable d'améliorations de la productivité.

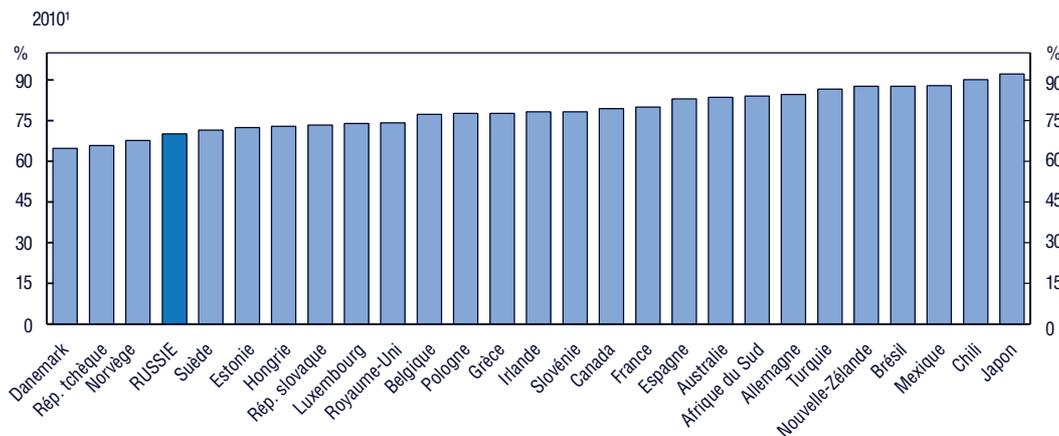
Beaucoup de nouveaux emplois sont aussi de mauvaise qualité, car la création d'emplois intervient essentiellement dans les secteurs de l'économie à faible productivité et où se concentrent les entreprises individuelles et les activités informelles (graphique 2.7) :

Graphique 2.6. La part de l'emploi dans le secteur privé

A. La progression du nombre d'emplois dans le secteur a été stoppée...



B. ... à un niveau inférieur à celui observé dans la plupart des autres pays



Note : Les entreprises mixtes sont incluses dans le secteur privé.

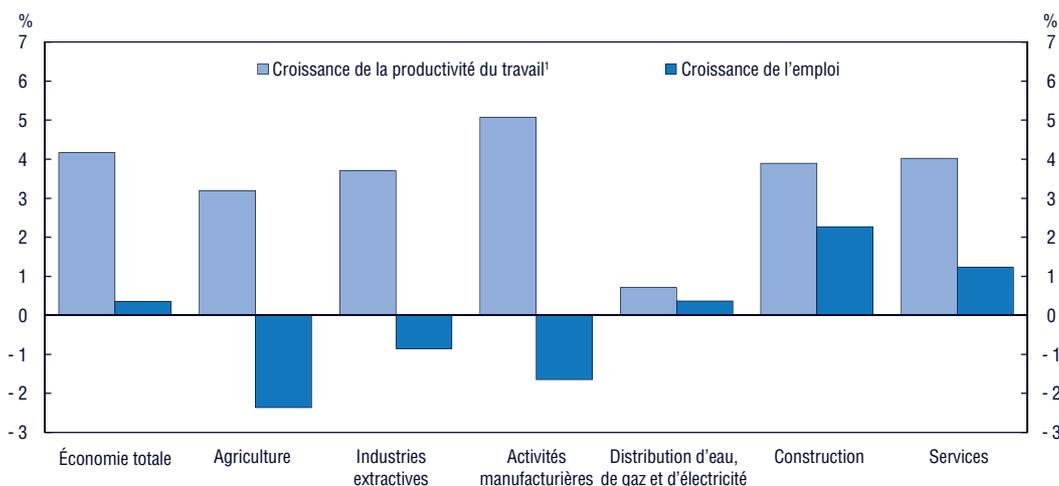
1. 2009 pour le Brésil et la Russie.

Source : Rosstat et BIT, Bases de données en ligne ILOSTAT et LABORSTAT.

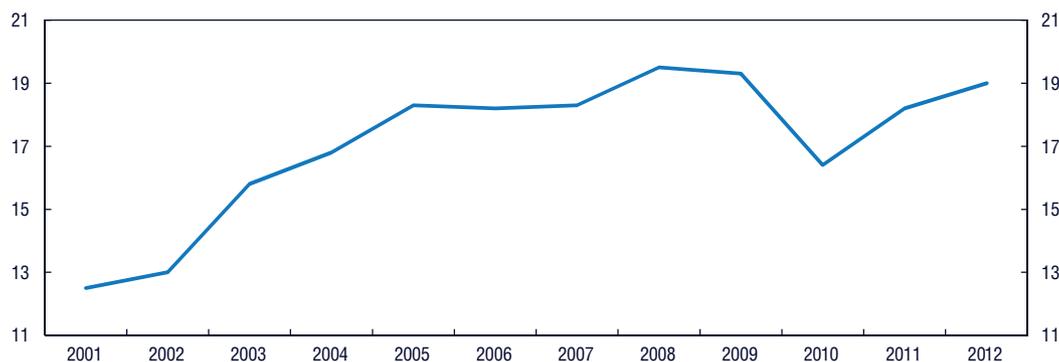
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932979804>

Graphique 2.7. Les nouveaux emplois sont essentiellement créés dans les secteurs à faible productivité et le secteur des entreprises individuelles

A. Productivité du travail et croissance de l'emploi par secteur, variation annuelle en pourcentage, 2002-12



B. Emploi dans le secteur des entreprises individuelles² en pourcentage de l'emploi total



1. La productivité du travail correspond à la valeur ajoutée brute par personne.

2. Le secteur des entreprises individuelles correspond à la définition donnée par Rosstat du secteur informel.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur Rosstat et les données du ministère du Développement économique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979823>

- Entre 2002 et 2011, l'emploi s'est accru fortement dans les services (1.2 % par an en moyenne) et la construction (2.3 %), alors que l'emploi dans le secteur manufacturier, où le taux de croissance de la productivité annuelle était le plus élevée, a fortement diminué (4.7 %).
- Si l'emploi dans les entreprises est resté stable dans les années 2000 et représente près de la moitié de l'emploi non agricole, l'emploi dans le secteur hors entreprises (travailleurs pour compte propre, entrepreneurs individuels, petits agriculteurs et leurs salariés) s'est accru. Mais les travailleurs dans le secteur hors entreprises ne sont généralement pas habilités à recevoir des indemnités, sont moins protégés en raison de la mise en œuvre déficiente du Code de travail et ont moins de possibilités de formation (OECD, 2011).
- D'après les estimations récentes, entre 7 % et 20 % de l'emploi salarié revêtent un caractère informel et entre la moitié et les trois quarts des travailleurs indépendants n'ont pas d'activités recensées ou ne sont pas couverts par des contrats (Lehmann and

Zaiceva, 2013). Plusieurs problèmes découlent de cette situation, notamment des effets budgétaires négatifs et des avantages de coûts pour les entreprises qui se soustraient à la réglementation du travail. L'informalité est aussi associée à de faibles incitations à investir dans le capital humain et à un risque de segmentation du marché du travail (encadré 2.1).

Encadré 2.1. Le marché du travail est segmenté

L'informalité est associée à un risque de segmentation du marché du travail. Près de 28 % des individus qui ont quitté un emploi dans le secteur informel retrouvent un nouvel emploi dans le même secteur, alors que 83 % des travailleurs déplacés dans le secteur formel restent dans ce secteur. Cette segmentation persistante touche essentiellement les groupes vulnérables de travailleurs, comme les travailleurs peu qualifiés et les chômeurs de longue durée, ce qui implique que le soutien public devrait être ciblé sur ces individus avant et après leur entrée dans l'informalité. En revanche, les frontières entre le secteur formel et le secteur informel ne sont pas bien définies, car 10 % à 15 % de tous les salariés du secteur formel ont un deuxième emploi dans le secteur informel.

Tableau 2.1. Effet de persistance dans le secteur informel

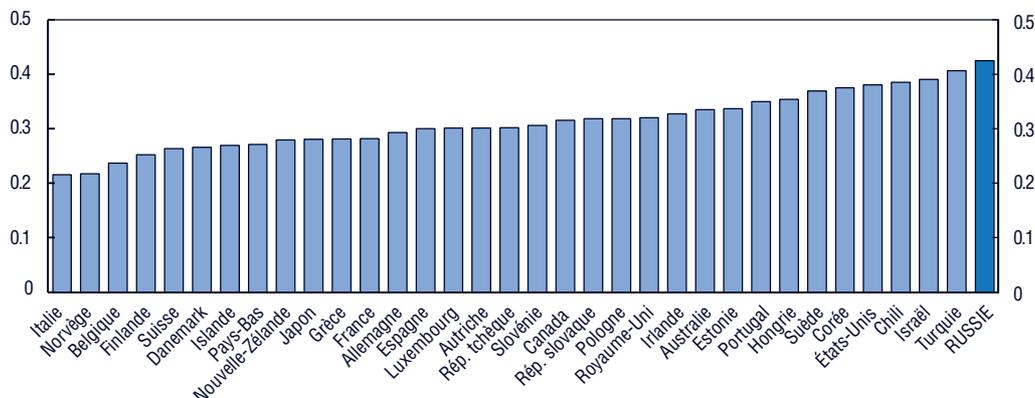
Type de cessation d'emploi sur la période 2003-08	Type d'emploi retrouvé en 2009		
	<i>Non salarié</i>	<i>Emploi formel</i>	<i>Emploi informel</i>
Déplacement d'un emploi formel	8.7	83	8.2
Déplacement d'un emploi informel	12.5	75	12.5
Arrêt volontaire d'un emploi formel	5	86.6	8.4
Arrêt volontaire d'un emploi informel	5.5	66.6	27.7

Lehmann et al., 2013 ; Lehmann et al., 2011a ; Kapelyushnikov et al., 2012.

L'augmentation du nombre d'emplois de faible qualité et mal rémunérés contribue à l'accroissement de l'inégalité des salaires. D'après les estimations, le coefficient de Gini se situait à 0.42 en 2011, soit sensiblement plus que dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 2.8). La part des salariés ayant une rémunération plus faible que le niveau de subsistance est de 14 % en 2013, après avoir atteint le niveau record de 18 % en 2005. Dans le même temps, la part des pauvres dans la population reste très élevée, un tiers de l'ensemble des salariés recevant moins des deux tiers du salaire moyen, contre 14 % dans l'ensemble des pays de l'OCDE (Denisova, 2012).

La rotation excessive de la main-d'œuvre a une incidence négative sur les compétences

Le bas niveau des salaires et les mauvaises conditions de travail réduisent les incitations à rester dans l'emploi, conduisant à un fort taux de rotation, 30 % environ des travailleurs quittant leur emploi chaque année depuis 2000 (graphique 2.9). Les taux de cessation d'activité et d'embauche sont particulièrement élevés dans les entreprises moins productives qui survivent grâce à de bas salaires. Inversement, les emplois hautement rémunérés sont associés à une rotation moindre et à un moindre risque d'informalité (Lehmann et al., 2011b ; Gimpelson and Lippodt, 2001).

Graphique 2.8. **L'inégalité des salaires est forte**Coefficient de Gini, 2011¹

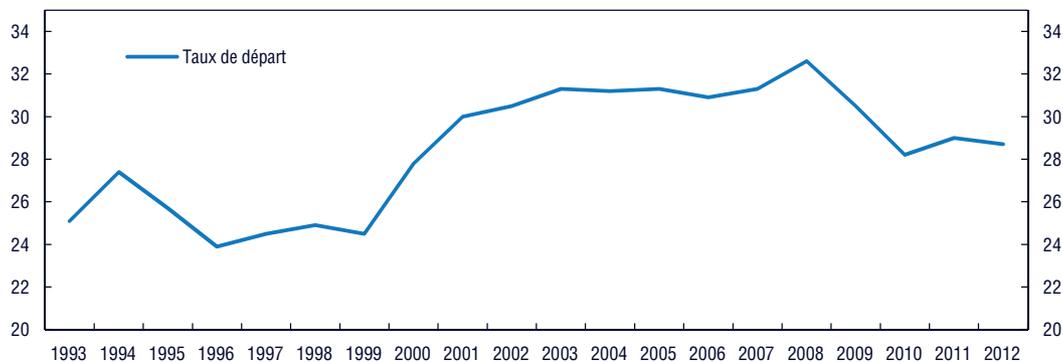
1. 2009 pour la France, 2010 pour la Belgique, l'Estonie, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Slovaquie, la Suisse et la Turquie.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la Base de données sur la Distribution des revenus ; Denisova. (2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979842>

Graphique 2.9. **La rotation de la main-d'œuvre est forte, avec des taux élevés de cessation d'activité**

Rotation des travailleurs, pourcentage de l'emploi moyen



Note : À l'exclusion des petites entreprises.

Source : Annuaire statistique 1997, 2000 ; et Rosstat.

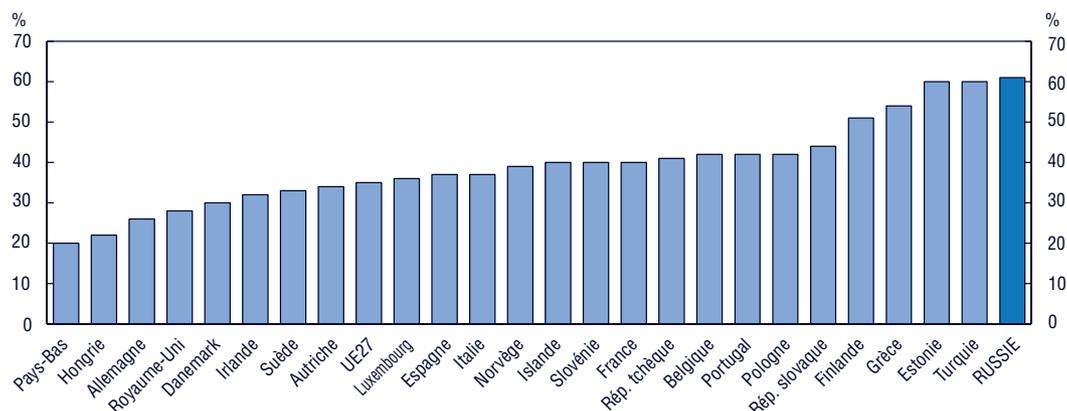
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979861>

Le rythme trop élevé de rotation de la main-d'œuvre réduit les incitations à investir dans le capital humain (Wasmer, 2002). Cela semble être le cas en Russie, où les entreprises sont confrontées à des difficultés pour embaucher des travailleurs qualifiés (Commander and Denisova, 2012). D'après la dernière étude de la Banque mondiale/BERD sur les entreprises russes, 45 % des entreprises en expansion estiment que les pénuries de main-d'œuvre sont une contrainte sur la croissance et cette part est encore plus élevée parmi les PME (EBRD, 2012). La capacité relativement faible d'attirer et de garder les talents aggrave le problème en favorisant le phénomène d'exode des cerveaux (graphique 2.10). L'inadéquation des compétences est aussi démontrée par la forte proportion de personnes très éduquées exerçant des emplois peu qualifiés en Russie (Kyui, 2010 ; Gimpelson et al., 2009b ; Denisova and Kartseva, 2008). Les politiques du marché du travail et de l'éducation pourraient conduire à un meilleur panachage des compétences offertes sur le marché du

Graphique 2.10. La pénurie de compétences fait fortement obstacle à la croissance

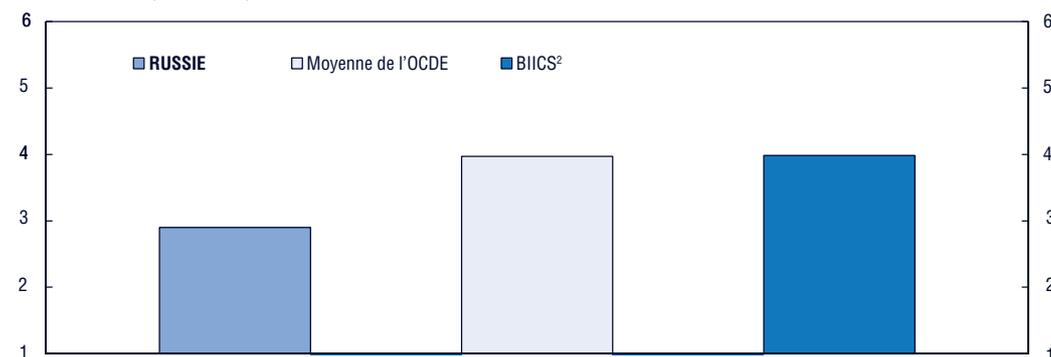
A. Faible disponibilité de personnel qualifié

Part des PME ayant admis avoir été confrontées à des difficultés ou des obstacles au cours des deux dernières années



B. L'exode des cerveaux¹ est relativement important

2012-2013, scores (échelle 1 à 7)



1. Moyenne simple de deux indicateurs qualitatifs « capacité du pays de garder des talents » et « capacité du pays d'attirer des talents ». Les réponses concernent la question « Votre pays garde-t-il les talents ? » [1 = les meilleurs et les plus brillants partent pour tenter leur chance dans d'autres pays] ; 7 = les meilleurs et les plus brillants restent et tentent leur chance dans le pays] et « Votre pays attire-t-il des talents de l'étranger ? » [1 = pas du tout ; 7 = attire les meilleurs et les plus brillants de tous les pays du monde] ».
2. Moyenne simple de l'Afrique du Sud, du Brésil, de la Chine, de l'Inde et de l'Indonésie.

Source : Flash EUROBAROMETER 196 « Observatoire des PME européennes » : *Étude des PME russes 2009-2010*, Bauman Innovation/Strategy Partners, OPORA RUSSIA et World Economic Forum, Executive Opinion Survey, *The Global Competitiveness Report 2013-14*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979880>

travail et devraient aller de pair avec des améliorations des conditions-cadres plus générales propres à doper la demande de compétences (encadré 2.2).

Renforcement des politiques actives du marché du travail

Pour passer à une croissance induite par le capital humain, des modifications structurelles substantielles devront intervenir, y compris le redéploiement des ressources de main-d'œuvre. Dans cette optique, un suivi continu des changements sur le marché du travail devra être assuré et des politiques plus actives devront être mises en œuvre pour encourager la recherche d'emploi et l'acquisition de nouvelles compétences. Mais les

Encadré 2.2. La faible demande de compétences est un problème

Si les pénuries de compétences peuvent s'expliquer essentiellement par une offre inadéquate de travailleurs, la demande de compétences est aussi un problème.

- L'absence de travailleurs est signalée comme la principale raison des pénuries de main-d'œuvre par plus de deux sur trois des personnes interrogées dans l'enquête de la Banque mondiale sur les grandes et moyennes entreprises, mais le faible niveau des salaires arrive en deuxième position parmi les raisons invoquées (quarante et un pour cent des personnes interrogées).
- La formation en cours d'emploi est faible, moins de 15 % des travailleurs participant à des activités d'apprentissage sur la vie active, contre 70 % en Suède, par exemple (OCDE, 2013). Cela donne à penser que les travailleurs russes partent de l'hypothèse que les entreprises ne prêtent en fait que relativement peu d'intérêt à l'acquisition de compétences.
- L'exode des cerveaux illustre également la faible aptitude à retenir ou à attirer des talents. Ce phénomène a une ampleur sensiblement plus importante que dans les pays de l'OCDE, mais semblable à celle observée dans d'autres BRIICS (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde et Indonésie). Cependant, il s'accroît pour la Russie alors qu'il est en recul pour les autres pays BRIICS (EBRD, 2012). La Russie s'est placée au troisième rang pour ce qui est du nombre d'émigrants depuis 2010, 80 % d'entre eux étant très qualifiés, alors que la plupart des immigrants sont faiblement qualifiés ou peu qualifiés (ILO, 2011).

Tableau 2.2. La faiblesse des salaires et la pénurie de compétences expliquent les sous-effectifs des entreprises

Principales raisons signalées par les entreprises pour expliquer leurs sous-effectifs (% d'entreprises)

Coûts d'embauche élevés	2
Absence sur le marché du travail des travailleurs ayant les compétences requises	72
Forte concurrence pour les travailleurs disponibles sur le marché local	23
Baisse attendue de la demande de production	5
Forte rotation de la main-d'œuvre	30
Conditions de travail peu favorables	18
Faiblesse des salaires par rapport à d'autres entreprises	41
Autres raisons	8

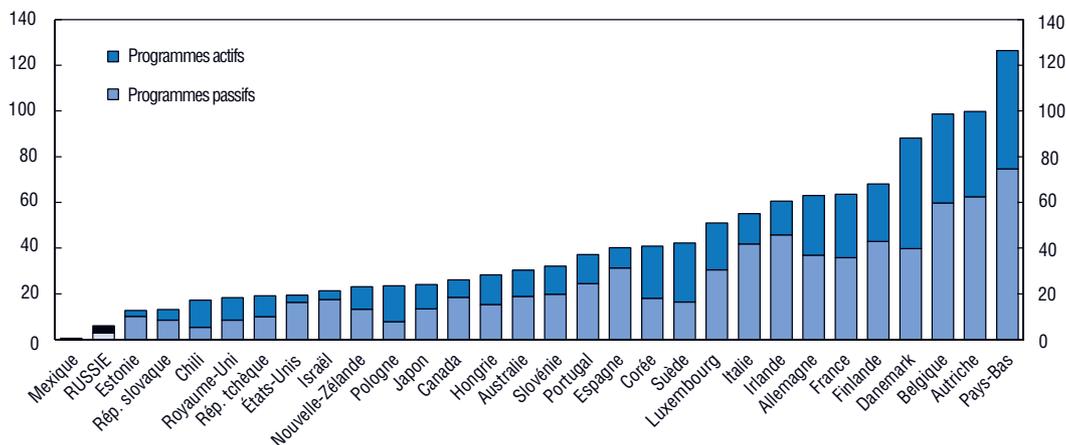
Note : La somme des chiffres n'aboutit pas à 100 % car les personnes interrogées pouvaient choisir trois raisons clés.

Source : Enquête sur la population active de la Russie, 2005.

Source : Tan et al., 2007 ; OECD, 2013 ; ILO, 2011.

dépenses au titre des politiques du marché du travail en général et des politiques actives en particulier sont peu importantes, seulement 0.15 % du PIB ayant été consacré aux politiques actives du marché du travail en 2010 (graphique 2.11). Les autorités devraient donc faire des politiques d'activation une priorité et accroître le niveau des dépenses dans ce domaine (OECD, 2006).

Les programmes de travaux publics et les programmes de travail temporaire, qui ont été beaucoup mis à contribution durant la crise, ont réduit les tensions sur le marché du travail mais ne favorisent ni le redéploiement de la main-d'œuvre ni l'amélioration des compétences (graphique 2.12). Malgré des changements bienvenus, notamment une

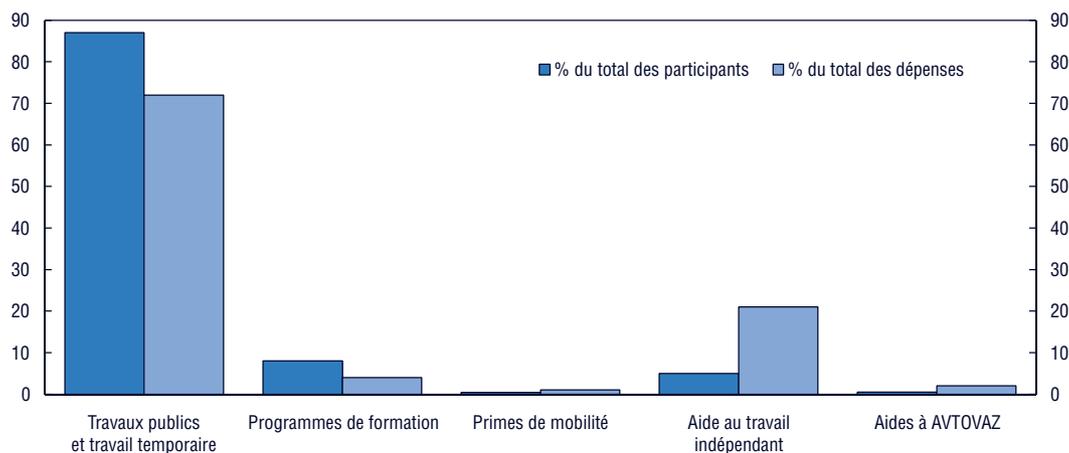
Graphique 2.11. **Dépenses au titre des politiques du marché du travail**Dépenses publiques au titre des politiques du marché du travail par chômeur (% du PIB par habitant), 2010¹

1. 2009 pour le Royaume-Uni et la Russie.

Source : Autorités russes ; Base de données de l'OCDE sur les Dépenses publiques et les participants aux politiques actives du marché du travail, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et base de données sur les Comptes nationaux annuels.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932979576>

réduction par trois des travaux publics depuis 2009, il reste nécessaire de réorienter davantage de dépenses vers des mesures comme l'aide à la recherche d'emploi et la formation. La recherche d'emploi est généralement immédiatement productive et très efficace par rapport aux coûts. S'agissant de la formation, des études récentes illustrent ses effets positifs à long terme, encore qu'elle ait des effets visibles même à court terme dans les économies en transition (encadré 2.3 ; Lehmann and Kluge, 2008). Cependant, malgré les efforts faits récemment pour renforcer la formation des salariés, au moyen soit de la certification des qualifications professionnelles pour les demandeurs d'emploi soit de programmes de recyclage spécifiques pour les inactifs, seulement 13 % des chômeurs

Graphique 2.12. **Répartition des dépenses et des participants entre les programmes durant la crise, 2009**

Note : AVTOVAZ est le plus grand constructeur automobile russe.

Source : OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, Fédération de Russie, encadré 2.2.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932979899>

Encadré 2.3. Efficacité de la formation : quelques enseignements tirés des ouvrages existants

Pays de l'OCDE

- Des micro-études montrent que la formation peut entraîner une baisse de la performance sur le marché du travail à court terme (ou n'avoir qu'un effet positif très faible) car les chômeurs en formation consacrent moins de temps à la recherche d'emploi (OECD, 2004, 2005 ; Card et al., 2010). Cependant, des résultats positifs apparaissent lorsqu'on considère une période plus longue qu'une année et les gains post-chômage (Meger, 2009).
- Au niveau macroéconomique, la formation réduit le chômage et accroît l'emploi (Boone and van Ours, 2004). Il apparaît également qu'elle peut avoir des effets positifs même à court terme lorsqu'on considère l'emploi global des femmes et des seniors. L'emploi des jeunes est plus sensible au système de subventions (Bouis et al., 2012).

Russie

- Il a été constaté que les programmes de formation ont des effets peu significatifs en moyenne dans les districts fédéraux du centre et de l'Oural. Mais des effets positifs sont constatés pour les seniors, les personnes n'ayant suivi que des études secondaires générales et les handicapés (Benus et al., 2005).
- La formation semble avoir un effet positif important sur la probabilité de l'emploi dans la région de Rostov-on-Don pour les ouvriers, mais cet effet disparaît après une année. Aucune incidence significative n'a été relevée pour les employés de bureau (Nivorozhkin, 2005 ; Nivorozhkin and Nivorozhkin, 2006).

Autres pays en transition

- *Hongrie* : Si les travaux publics et les subventions salariales semblent avoir des effets négatifs sur les probabilités d'emploi, le recyclage améliore les taux d'emploi, en particulier pour ceux qui ont contribué directement aux coûts de la formation (O'Leary, 2011).
- *Pologne* : i) Les programmes de formation ont des effets positifs alors que les programmes de travaux publics ont une incidence négative sur les probabilités de réemploi (effets de stigmatisation) (Kluve et al., 1999 ; Puhani, 1998) ; ii) l'incidence de la formation sur l'emploi est positive et estimée à 14 % (Kluve, Lehmann and Schmidt, 2008).
- *Roumanie* : i) Le recyclage améliore la probabilité de réemploi et les salaires (Benus et al., 2005) ; ii) la formation, le recyclage et les autres programmes, comme les bourses d'emplois et l'aide au travail indépendant, améliorent les probabilités de réemploi et les gains moyens (Rodriguez-Planas and Benus, 2006).

recensés ont participé à des activités de formation sur la période 2010-12, contre 8 % en 2008. Les autorités devraient donc envisager de développer l'aide dans ce domaine. L'expérience internationale amène à penser que, pour être efficaces, les programmes doivent i) être orientés par le marché et assurer une formation sur le lieu du travail ; ii) être ciblés sur des besoins spécifiques ; iii) être intensifs et de petite échelle, avec des dépenses élevées par tête, et non de trop grande échelle et à trop faible intensité ; et iv) assurer une certaine certification formelle (Martin and Grubb, 2001 ; Poppe et al., 2003 ; BIS WP, 2007).

La priorité accordée actuellement dans les politiques du marché du travail à certains groupes (handicapés, femmes en congé de maternité de longue durée et seniors) est

louable, compte tenu du plus grand risque d'inactivité des intéressés. Notamment, les efforts faits pour accroître la participation des seniors au marché du travail, en supprimant les systèmes de préretraite, réduisant les obstacles à l'emploi et luttant contre la discrimination fondée sur l'âge, vont dans la bonne direction. Les efforts ciblés sur les jeunes pourraient être aussi renforcés compte tenu du taux de chômage relativement élevé dont ils souffrent. Le chômage des jeunes appelle des réformes spécifiques du système d'éducation, mais l'expérience internationale, notamment en Allemagne, au Danemark et au Royaume-Uni, donne à penser que des politiques d'activation spécifiques et bien conçues pour les jeunes, y compris sur le lieu du travail, peuvent utilement compléter les autres mesures. (Jensen et al., 2003 ; Dorsett, 2006 ; Ehlert et al., 2011).

Les politiques du marché du travail devraient être adaptées aux besoins locaux compte tenu de la forte hétérogénéité des résultats en matière d'emploi suivant les régions. La régionalisation introduite en janvier 2012, qui a délégué les politiques actives du marché du travail et leur financement aux régions, donne la possibilité d'une telle adaptation. Cependant, les autorités devraient veiller à ce que ce transfert de responsabilités ne conduise pas à des inégalités pour les chômeurs et les travailleurs en raison des divergences dans les capacités financières et autres capacités spécifiques des régions (Akhmedov et al., 2003). Elles devraient en particulier s'assurer que les transferts fédéraux supplémentaires fournis aux 15 régions où le taux de chômage est le plus élevé sont adéquats. Dans cette optique, elles devraient suivre étroitement les résultats des services assurés par les bureaux publics de l'emploi. Elles devraient aussi continuer à cibler le soutien sur les chômeurs et les salariés risquant d'être mis à pied dans les villes mono-industrielles, en particulier en favorisant la mobilité régionale et le recyclage des travailleurs.

Pour concevoir des programmes efficaces et suivre les résultats, les autorités devraient mettre en place une méthodologie robuste pour l'analyse coûts-avantages et l'évaluation. L'efficacité-coût de la substitution de l'emploi au profit des chômeurs participant à des programmes et les résultats obtenus par le ciblage des travailleurs ayant le plus grand risque de tomber dans l'inactivité doivent être évalués en permanence (O'Leary, 2001), tout en tirant parti de la riche expérience des pays de l'OCDE et des autres pays en transition.

Augmentation de l'aide aux chômeurs et efficacité des bureaux publics de l'emploi

Les indemnités de chômage sont très faibles en Russie, représentant 5-30 % du salaire moyen (encadré 2.4). Elles sont souvent complétées par des paiements d'aide sociale imputés au budget fédéral. Si le bas niveau de la garantie de ressources pour les chômeurs contribue à une forte intensité de la recherche d'emploi et, par conséquent, à un faible taux de chômage, elle contraint aussi les chômeurs qui ont des difficultés financières à accepter la première offre d'emploi et pourrait donc accroître les inadéquations des compétences et accentuer le taux de rotation déjà élevé de la main-d'œuvre (Amable and Gatti, 2004). L'accroissement des prestations permettrait aux chômeurs de consacrer davantage de ressources à la recherche d'emploi et contribuerait par conséquent à une meilleure adéquation des compétences. En outre, l'expérience internationale montre qu'un meilleur filet de sécurité sous la forme de prestations de chômage plus adéquates favorise la transition de l'économie informelle à l'économie formelle (OECD, 2004b). La commission récemment établie pour étudier les possibilités de réforme de l'indemnisation du chômage suggère de porter le niveau minimum des prestations à 100 % du niveau minimum de

Encadré 2.4. Principales caractéristiques des systèmes d'indemnisation du chômage

Le système actuel d'indemnisation

- Les indemnités sont calculées en pourcentage du salaire moyen gagné au cours des trois mois précédents si l'individu a eu au moins un emploi à temps plein durant 26 semaines au cours des douze derniers mois : 75 % durant les trois premiers mois, 60 % durant les quatre premiers mois suivants, puis 45 %. Cependant, le niveau maximum d'indemnisation n'est que de 4 900 RUB par mois, c'est-à-dire moins de 30 % du salaire moyen.
- Les individus qui ne sont pas admissibles à la prestation normale (c'est-à-dire ceux qui ont travaillé moins de 26 semaines, ceux qui sont au chômage depuis plus d'un an et ceux qui recherchent un emploi pour la première fois) peuvent recevoir l'indemnité minimale, qui est fixée à 850 RUB (8 % du salaire moyen).
- La durée d'indemnisation ne dépasse pas 12 mois successifs durant une période de 18 mois et 6 mois pour ceux entrant sur le marché du travail pour la première fois et les chômeurs de longue durée.
- Les prestations peuvent être interrompues pendant trois mois si deux offres d'emploi « adaptées » sont refusées.
- Tous les chômeurs recensés sont habilités à recevoir le niveau minimum d'indemnisation du chômage.

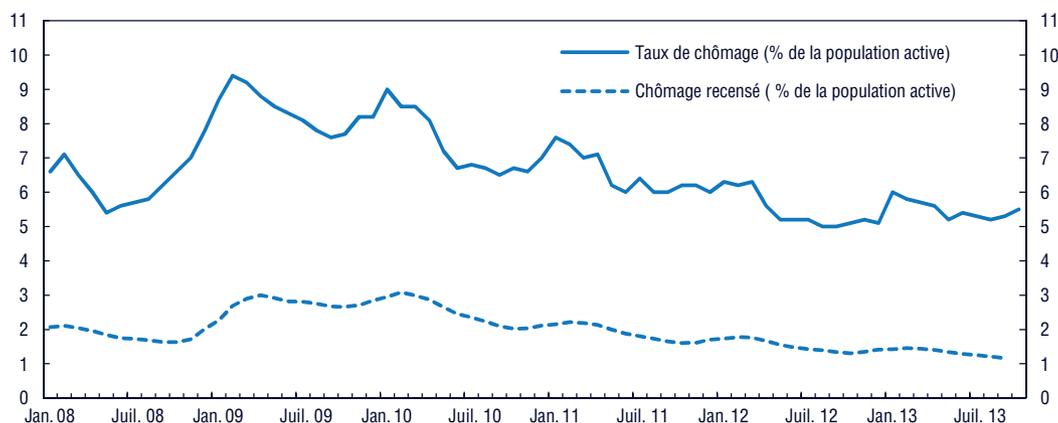
Dans le programme d'État de la Fédération de Russie, « Promouvoir l'emploi », les autorités s'engagent à améliorer l'aide sociale aux chômeurs d'ici à 2014, tout en renforçant les politiques d'activation. L'indemnité maximale de chômage devrait être portée à 100 % du niveau minimum de subsistance en 2014, alors que la durée et la couverture des prestations devraient être réduites, notamment en réduisant la possibilité de prolonger l'indemnisation.

Source : Ministère du Travail.

subsistance. Cela pourrait être insuffisant et les autorités devraient envisager une option plus généreuse.

La couverture de l'indemnisation du chômage est très large dans le système actuel, chaque chômeur recensé pouvant recevoir l'indemnité minimale. Cependant, le rapport des chômeurs recensés au nombre total de chômeurs est actuellement très faible (graphique 2.13), ce qui pourrait changer après le relèvement du niveau d'indemnisation. Ce changement devrait donc être accompagné d'un effort plus soutenu d'activation des bénéficiaires. Les réformes Hartz en Allemagne pourraient fournir des indications utiles, car elles ont permis aux autorités de fusionner les systèmes d'aide sociale et les systèmes d'indemnisation du chômage, favorisant l'activation d'un grand nombre de sans-emploi (OECD, 2012a).

La qualité des services fournis par les bureaux publics de l'emploi doit aussi être relevée. Ces bureaux tendent à attirer les offres et les demandes d'emploi les moins attrayantes : i) la moitié des chômeurs recensés dans les services d'emploi sont des individus ayant une faible employabilité (chômeurs de longue durée, chômeurs sans expérience de travail ou personnes ayant cessé de travailler depuis un certain temps) ; et ii) la plupart des offres disponibles sont mal rémunérées. L'intermédiation entre les

Graphique 2.13. **Les incitations à s'enregistrer dans les bureaux publics de l'emploi sont faibles**

Source : Rosstat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979918>

employeurs et les travailleurs doit être améliorée. Pour ce faire, on pourrait réduire la charge de travail des agents, qui semble élevée par rapport à ce qui est le cas dans les pays de l'OCDE. Chaque agent doit s'occuper de 230 chômeurs recensés en moyenne, ce qui est beaucoup plus que dans les autres pays, comme l'Allemagne et la France (Hespel et al., 2011 ; OECD, 2012a). Une autre possibilité d'amélioration est le développement des bases de données en ligne, de l'enregistrement automatique et d'un moteur de recherche d'emploi, comme l'a fait récemment l'Estonie (OECD, 2012b).

Développer l'apprentissage tout au long de la vie pour accroître les possibilités d'emploi pour tous

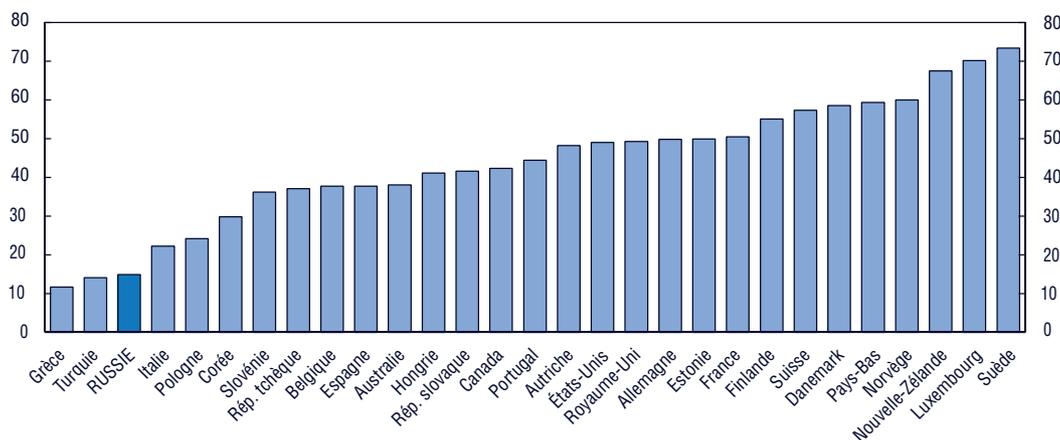
L'apprentissage tout au long de la vie pourrait contribuer davantage à l'amélioration et à l'adéquation des compétences et faciliter l'adoption de nouvelles technologies (OECD, 2005b). Alors que la formation semble accroître la productivité au niveau des entreprises d'environ 22 % (Tan et al., 2007), le taux de participation à l'apprentissage tout au long de la vie en Russie est l'un des plus faibles de tous les pays européens (graphique 2.14). Les dépenses à ce titre sont aussi relativement faibles et celles consacrées à cet apprentissage par les employeurs n'ont pas varié beaucoup depuis 1995, représentant 0,3 % de la masse salariale en 2007 contre, par exemple, 1,5 % en France.

Plusieurs déficiences du marché empêchent les entreprises d'investir dans l'apprentissage tout au long de la vie : i) l'absence d'innovations à forte intensité technologique, qui réduit la nécessité de former les travailleurs ; ii) l'offre insuffisante de programmes d'études ; iii) le coût élevé de la formation, en particulier pour les petites entreprises ; iv) la forte rotation des travailleurs, impliquant un risque plus élevé de débauchage de main-d'œuvre ; et v) l'absence d'informations quant aux retombées positives de la formation en termes de productivité et de salaires (Ok and Tergeist, 2003 ; Bassanini et al., 2005).

Des mécanismes devraient donc être mis au point pour inciter les entreprises à contribuer à l'apprentissage tout au long de la vie. Les mesures déjà prises pour assurer la déductibilité fiscale des dépenses au titre de l'éducation et cibler les subventions vont dans la bonne direction (encadré 2.5). En outre, des programmes fédéraux fournissent un soutien

Graphique 2.14. Peu de travailleurs participent à l'apprentissage tout au long de la vie

Participation à l'apprentissage tout au long de la vie¹, 25 à 64 ans, % du total des personnes interrogées, 2011²



1. L'apprentissage tout au long de la vie concerne l'enseignement formel et non formel.

2. 2006 pour la Finlande et la Nouvelle-Zélande. 2007 pour l'Australie et la Turquie. 2008 pour le Canada. 2009 pour la Suisse. 2012 pour la Russie.

Source : OCDE (2012), *Regards sur l'éducation 2012*, tableau C6.6 ; Eurostat, *Adult Education Survey database* ; et ministère de l'Éducation et des Sciences de la Fédération de Russie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979937>

Encadré 2.5. Principaux dispositifs législatifs soutenant l'apprentissage tout au long de la vie

La loi fédérale de janvier 2009 a modifié la législation de façon à fournir des incitations fiscales à la formation

- Les coûts de la formation des salariés sont déductibles de l'impôt sur le revenu des sociétés.
- Les dépenses individuelles au titre de l'éducation sont déductibles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Les lois fédérales de 2007 et 2012 ont organisé l'aide aux petites et moyennes entreprises dans le domaine de la formation, du recyclage et du développement des compétences

- Les petites entreprises peuvent être en partie remboursées des dépenses liées à la formation des cadres et des salariés. Les critères d'octroi de l'aide varient en fonction des conditions locales particulières.
- Les aides sont aussi ciblées de façon à soutenir les programmes d'enseignement répondant aux besoins des entreprises innovantes.

Source : Ministère de l'Éducation.

financier en faveur de l'apprentissage tout au long de la vie à des professions spécifiques, comme les ingénieurs et les cadres supérieurs. Par exemple, 500 entreprises de huit régions participent à un programme de stages, qui vise à former 5 000 ingénieurs par an sur la période 2012-14. L'aide fédérale est organisée sous la forme d'un cofinancement à parts égales entre ministère de l'Éducation et entreprises, celles-ci étant admises à participer à l'issue d'un appel à concurrence. Si un tel système est efficace pour cibler l'amélioration des

compétences dans certains domaines spécialisés, il n'a pas une envergure suffisante pour assurer une large remise à niveau des compétences de la population active. Les autorités devraient envisager de mettre au point des instruments plus généraux, comme des coupons et des fonds de formation. Le développement du système de coupons pourrait améliorer la qualité des enseignements et contribuer à l'adéquation de l'offre aux besoins des entreprises en renforçant la concurrence entre les prestataires de services d'éducation. Les fonds de formation sont efficaces lorsque les entreprises sont étroitement impliquées dans leur gestion, lorsqu'ils sont organisés par activité sectorielle et lorsqu'un soutien spécifique est fourni aux PME et aux travailleurs peu qualifiés (Müller and Behringer, 2012). La mise au point de programmes de formation interne appelle aussi une multiplication des partenariats publics et privés et une plus grande capacité des établissements scolaires de mettre à disposition des spécialistes de la formation.

Un autre moyen de stimuler la participation à l'apprentissage tout au long de la vie serait d'établir un système de reconnaissance de l'enseignement informel, actuellement sous-développé en Russie. Les efforts accomplis dans cette direction, notamment la possibilité donnée aux chômeurs de suivre une formation et de faire certifier leurs compétences, devraient être poursuivis. Cependant, le programme en question a une très petite ampleur : moins de 2 000 demandeurs d'emploi ont bénéficié d'une formation professionnelle en 2012 pour obtenir des documents certifiant leur qualification professionnelle et 4 300 devraient participer à une telle formation en 2013. En outre, ce programme vise les régions où le marché du travail se trouve dans une situation difficile, comme le Caucase du Nord, et il devrait être étendu au niveau national. Il faut aussi diffuser des informations sur les retombées positives de l'apprentissage tout au long de la vie en termes de productivité et de salaires, ainsi que sur l'offre et le coût des services des différents prestataires.

Si les études internationales donnent à penser que l'apprentissage tout au long de la vie améliore les résultats sur le marché du travail des participants, même de ceux d'entre eux qui sont peu qualifiés, ces derniers tendent à participer moins à cette forme de formation (tableau 2.3). Cela peut être dû à leur manque d'éducation générale, qui les empêche d'acquérir les compétences spécifiques à l'entreprise, alors que l'investissement dans les compétences générales est moins rentable pour les entreprises compte tenu du risque plus élevé de débauchage (Ok and Tergeist, 2003). Le ciblage de l'aide publique sur les travailleurs peu qualifiés pourrait aider ceux-ci à acquérir les compétences générales qui leur manquent et encourager ainsi l'investissement privé ultérieur dans la formation.

Tableau 2.3. Travailleurs ayant suivi une formation, par qualification
Étude réalisée en 2012 (en pourcentage du nombre d'entreprises ayant organisé une formation pour leur personnel)

Dirigeants à divers niveaux	57
Spécialistes hautement qualifiés	66
Salariés, cadres, techniciens	41
Travailleurs qualifiés	71
Travailleurs généraux	16

Source : HSE (2012), *Monitoring of Educational Markets and Organizations* (ISSEK HSE).

La participation des PME à l'apprentissage tout au long de la vie est aussi peu importante, ce qui est dû sans doute à des contraintes financières et organisationnelles ou à un manque de formation adaptée (OECD, 2012e). Dans ce contexte, le développement

d'un système de coupons de formation à l'intention plus particulièrement des salariés des PME accroîtrait l'attrait de l'apprentissage tout au long de la vie et doperait la concurrence entre prestataires de façon à répondre aux besoins spécifiques des petites entreprises.

Rééquilibrer la flexibilité et la sécurité du revenu en renforçant les négociations collectives

La promotion de relations de travail à long terme entre salariés et employeurs pourrait stimuler l'investissement dans le capital humain et l'adéquation des compétences (Venn, 2009 ; Belot et al., 2007 ; Wasmer, 2002). Dans cette optique, il faudrait renforcer le rôle des syndicats tout en permettant aux entreprises d'ajuster leurs effectifs lorsque c'est nécessaire. Les négociations collectives contribuent de manière importante à assurer l'amélioration des conditions de travail, la stabilité de l'emploi et l'accès à la formation de toutes les catégories de travailleurs (Keogh, 2009). Si les syndicats étaient de simples segments de la bureaucratie d'État dans le régime soviétique, leurs contributions au dialogue social et à la gestion des ressources humaines sont essentielles dans une économie de marché. La liberté d'exprimer les intérêts collectifs est aussi une pierre angulaire importante de la société civile (Hayter, 2011), alors que l'application effective des droits des travailleurs et des accords contraignants fait partie de l'État de droit.

En Russie, les syndicats paraissent puissants à première vue, puisque 50 % des travailleurs y sont affiliés et qu'ils couvrent 42 % des négociations collectives. Cependant, dans la pratique, les conventions collectives ne fournissent que des recommandations générales n'ayant pas d'effet contraignant pour les entreprises (Lehmann et al., 2011b ; Cazes and Nesporova, 2004 ; Venn, 2009). Depuis 2010, la Russie a ratifié huit conventions de l'OIT, témoignant de la volonté des autorités de se rapprocher des meilleures pratiques internationales dans ce domaine. Cependant, le contenu effectif limité des conventions collectives témoigne dans une large mesure de la faiblesse des syndicats et des restrictions au droit de grève (OECD, 2011 ; encadré 2.6). Les autorités russes devraient élargir la portée des négociations collectives d'entreprise et assurer la mise en œuvre de leurs résultats en suivant les recommandations formulées par les experts dans le contexte de l'examen par l'OCDE du marché du travail ainsi qu'au sein des Commissions de l'OIT sur la liberté d'association et les conventions collectives (OECD, 2011b ; ILO, 2013), en particulier aux fins du renforcement du pouvoir de négociation des travailleurs au niveau des entreprises et de leur droit de grève.

Encadré 2.6. Le pouvoir de négociation des travailleurs au niveau des entreprises est faible

Le droit à la négociation collective, le droit à la liberté d'association et le droit de grève sont prévus par la loi. Cependant, dans la pratique, ces droits sont limités, du fait, notamment, de la complexité de la mise en œuvre des dispositions législative en cause.

Négociation collective

- Sur le lieu de travail, environ la moitié des salariés ne sont pas couverts par les négociations collectives car ils travaillent dans des petites entreprises et des activités externalisées. Les demandes des syndicats de négocier des conventions collectives sont souvent ignorées dans les petites entreprises.

Encadré 2.6. **Le pouvoir de négociation des travailleurs au niveau des entreprises est faible** (suite)

- Les nouveaux petits syndicats indépendants ont du mal à s'intégrer aux conventions collectives, qui sont en général négociées par les syndicats majoritaires, ce qui limite leurs possibilités de développement.

Liberté d'association

- Les règles d'enregistrement pour les organisations non commerciales, y compris les syndicats, sont complexes et coûteuses (si les syndicats font appel pour s'enregistrer aux services de sociétés spécialisées).
- Des cas de persécution antisyndicale suspectée (attaque physique contre leurs dirigeants ; détention arbitraire ; censure des tracts) ont été signalés et ces allégations sont actuellement examinées par l'OIT.
- Si la législation interdit les actions antisyndicales, ces dispositions ne sont pas toujours efficacement mises en œuvre (l'application des sanctions est rare, les amendes ne sont souvent pas suffisamment dissuasives, le nombre d'inspecteurs du travail est faible et il est difficile de saisir les tribunaux).

Droit de grève

- La possibilité de faire grève est limitée aux différends collectifs, ce qui implique par exemple que les grèves concernant les questions non couvertes dans les négociations collectives d'entreprise ne sont pas admises.
- La plupart des grèves sont jugées techniquement illégales en raison de la complexité des procédures. Les travailleurs participants peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires et les biens des syndicats peuvent être saisis par décision d'un tribunal.

Source : OECD (2011) ; ILO (2013a) ; ILO (2013b) ; ILO (2013c) ; Lyutov (2009) ; ITUC (2012).

Encadré 2.7. **Principales recommandations pour améliorer la performance du marché du travail**

- Renforcer les politiques actives du marché du travail en augmentant les dépenses au titre des programmes de formation, en particulier ceux axés sur les jeunes (programmes en cours d'emploi) ; réduire le nombre de dossiers par agent du bureau de l'emploi ; développer les outils d'intermédiation TI ; mettre au point des études de suivi et d'évaluation *ex post* ; et assurer l'égalité des aides aux chômeurs de toutes les régions.
- Fournir une garantie de revenu temporaire plus importante aux chômeurs en relevant le niveau des indemnités, tout en renforçant les règles en matière de recherche d'emploi pour tous les chômeurs recensés, y compris ceux ayant droit aux prestations minimales.
- Renforcer l'apprentissage en cours d'emploi en améliorant les incitations financières pour les entreprises et les travailleurs (par le biais de prélèvements et de coupons de formation) ; fournir des incitations spécifiques à la formation aux personnes ayant un faible niveau d'instruction et aux petites entreprises ; encourager les mécanismes de reconnaissance de la formation non formelle ; et diffuser des informations sur les retombées positives de l'apprentissage tout au long de la vie.
- Élargir la portée des négociations collectives au niveau des entreprises en mettant en œuvre ces accords, en renforçant le pouvoir de négociation des travailleurs et en étendant le droit de grève.

Renforcer la qualité du système éducatif

Les résultats de la Russie en termes de niveau d'études sont impressionnants : 51 % des actifs sont en effet diplômés du supérieur (OCDE, 2013), mais la qualité des formations est au moins aussi importante pour la croissance économique que le nombre d'années d'études (OCDE, 2010 ; Amini et Commander, 2011) et la Russie ne s'en sort pas aussi bien dans ce domaine. À titre d'exemple, une enquête sur la main-d'œuvre menée par le Forum économique mondial classe le niveau de qualité du système éducatif russe à la 78^e place sur 140 pays, c'est-à-dire bien en-deçà de la moyenne de l'OCDE et légèrement au-dessous d'autres pays émergents (graphique 2.15). Par ailleurs, il ressort des résultats préliminaires de la première Enquête PIAAC 2013 sur les compétences des adultes que la capacité des adultes à appliquer leurs connaissances dans un contexte à forte composante technologique est relativement limitée. Si le niveau des Russes dépasse la moyenne de l'OCDE à l'écrit et tourne autour de la moyenne en mathématiques, il est inférieur pour ce qui est de la capacité à utiliser les TIC efficacement en vue de résoudre les types de problèmes qui se posent aujourd'hui aux travailleurs, aux consommateurs et aux citoyens (OCDE, 2013b). Il est donc indispensable d'améliorer la qualité des études. Les autorités doivent notamment veiller à ce que les diplômés reflètent l'acquisition réelle des compétences pertinentes (OCDE, 2012e). De profondes réformes du système éducatif ont déjà été décidées au titre de la nouvelle loi sur l'éducation entrée en vigueur en septembre 2013 (annexe 2.A1) et des nouveaux programmes fédéraux d'éducation (encadré 2.8). Cependant, certaines difficultés demeurent pour adapter les compétences acquises à l'école aux besoins d'une économie moderne, améliorer l'égalité des chances face aux études, garantir un niveau de dépenses approprié et renforcer l'efficacité du réseau éducatif.

Établir des normes éducatives appropriées dans l'enseignement secondaire

Les résultats aux tests internationaux de niveau scolaire sont mitigés. La Russie se place parmi les pays de tête dans les enquêtes PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) et TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*), ce qui indique de bons résultats scolaires. Toutefois, les performances des jeunes Russes aux tests du PISA sont plus faibles que ceux de la plupart des pays de l'OCDE, ce qui laisse entrevoir des problèmes de qualité de l'enseignement lorsqu'il s'agit d'appliquer ses acquis à des situations nouvelles.

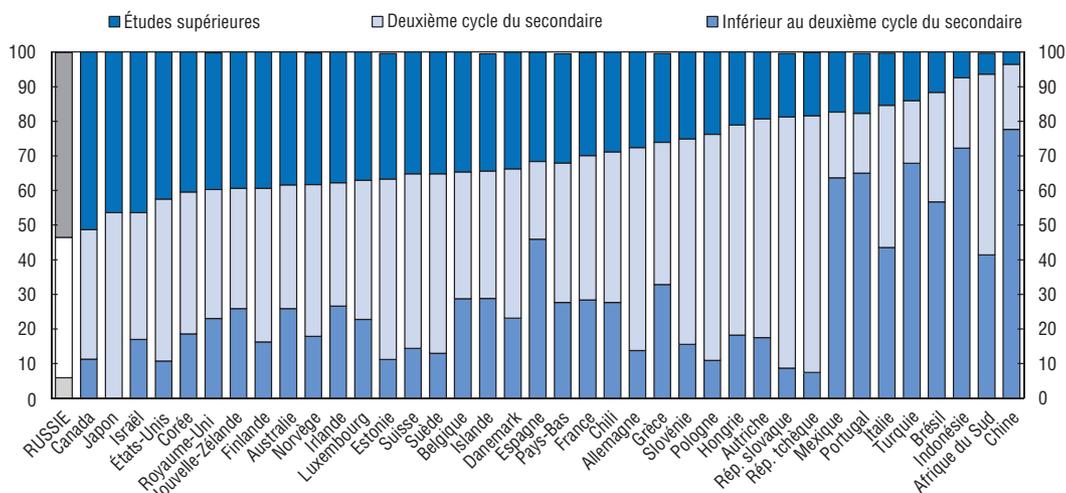
Les scores au PISA sont analogues à ceux que l'on trouve dans d'autres pays émergents tels que le Brésil, l'Inde et la Chine, mais contrairement à ces pays, ils ne se sont pas améliorés depuis le milieu des années 90 (Amini et Commander, 2012). La Russie compte également un pourcentage élevé d'élèves faibles, autrement dit d'élèves qui n'ont pas le niveau de base à l'écrit et qui donc ne maîtrisent pas les compétences nécessaires pour occuper une place active au sein de la société : 30 % des garçons et 15 % des filles se situent dans cette catégorie, contre respectivement 24 % et 12 % en moyenne dans l'OCDE (graphique 2.16).

Les résultats médiocres obtenus au PISA donnent à penser que les programmes scolaires et les méthodes d'enseignement appliqués en Russie ne donnent pas aux élèves la capacité de mettre à profit leurs acquis face à des situations nouvelles, ce qui est pourtant nécessaire dans une société fondée sur le savoir (Khavenson et Tyumeneva, 2012).

On peut améliorer cette aptitude en développant certaines méthodes telles que les techniques d'apprentissage fondées sur la résolution de problèmes et les travaux sous

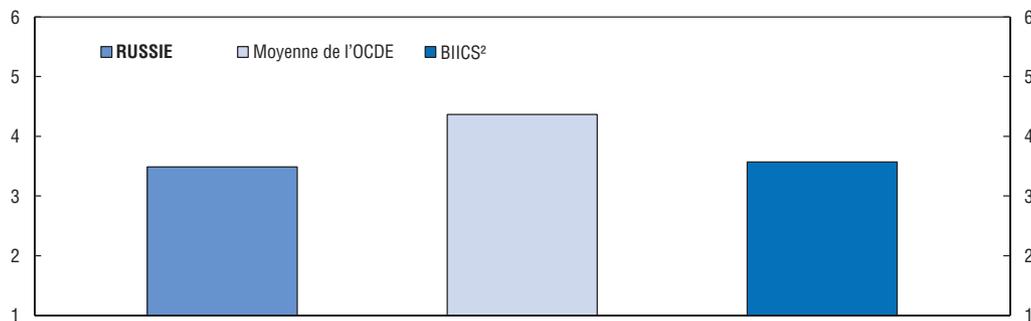
Graphique 2.15. **Le taux de diplômés du supérieur est élevé mais la qualité des études doit être améliorée**

A. Niveau d'études des 25-64 ans, 2011



B. Qualité du système éducatif¹

2012-2013, scores (échelle de 1 à 7)



Note : Diagramme A : pour le Japon, pas de distinction entre le premier et le deuxième cycle du secondaire. Population de 25 ans et plus pour la Chine, l'Indonésie et l'Afrique du Sud. 2010 pour la Chine et 2009 pour l'Indonésie.

1. Réponses à la question « Dans quelle mesure le système éducatif de votre pays répond-il aux besoins d'une économie concurrentielle? » [1 = très mal ; 7 = extrêmement bien].
2. Moyenne simple pour le Brésil, l'Inde, l'Indonésie, la Chine et l'Afrique du Sud.

Source : OCDE (2013), Regards sur l'éducation 2013, tableau A1.1a ; et Forum économique mondial, Executive Opinion Survey, The Global Competitiveness Report 2013-14.

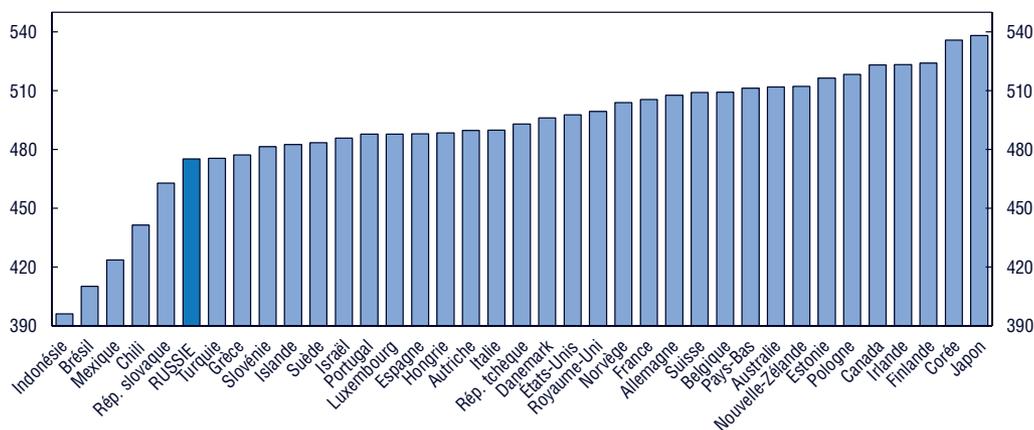
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979956>

forme de projets individuels et en groupe (Sasova, 2011 ; OCDE, 2012c). Les nouvelles normes éducatives appliquées dans l'enseignement primaire et secondaire (initiées en 2009 et approuvées en mai 2012) vont dans cette direction, mais les autorités devraient en surveiller les résultats de près et procéder si nécessaire à des changements d'orientation.

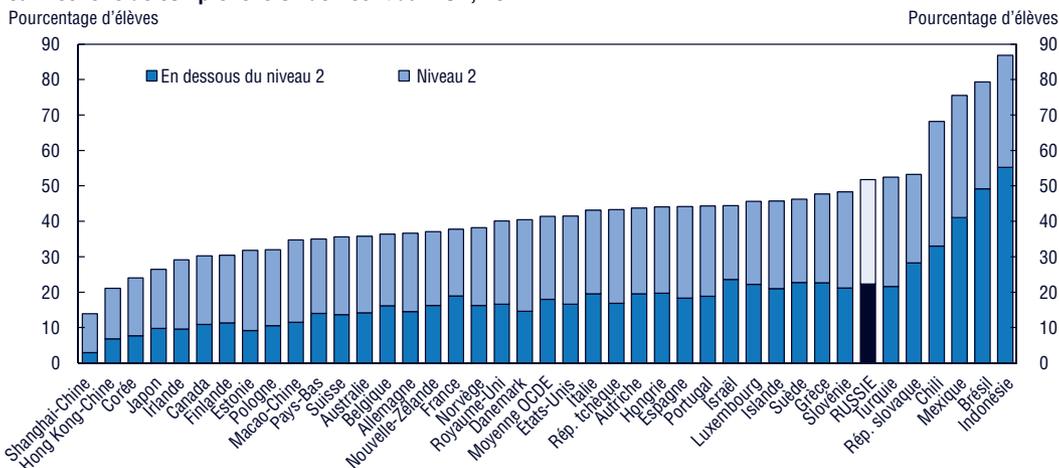
La faiblesse des résultats scolaires peut également être liée à la durée globale des études, qui semble relativement courte. Dans de nombreux pays, l'école commence à 4 ans, alors qu'elle débute à 7 ans en Russie, ce qui signifie que le nombre d'années de scolarisation de plus de 90 % de la population est de huit ans, contre douze en moyenne dans les pays de l'OCDE. Le nombre moyen d'heures de cours est également inférieur à

Graphique 2.16. **Un nombre important d'élèves ne maîtrise pas les compétences élémentaires**

A. Scores sur l'échelle de compréhension de l'écrit du PISA, 2012



B. Pourcentage d'élèves de plus de 15 ans au niveau 2 ou au-dessous du niveau 2 sur l'échelle de compréhension de l'écrit du PISA, 2012



Source : OCDE (2013), *Résultats du PISA 2012 : Savoir et savoir-faire des élèves* (vol. I), tableau I.A, tableau I.4.1a et tableau I.4.2a.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979975>

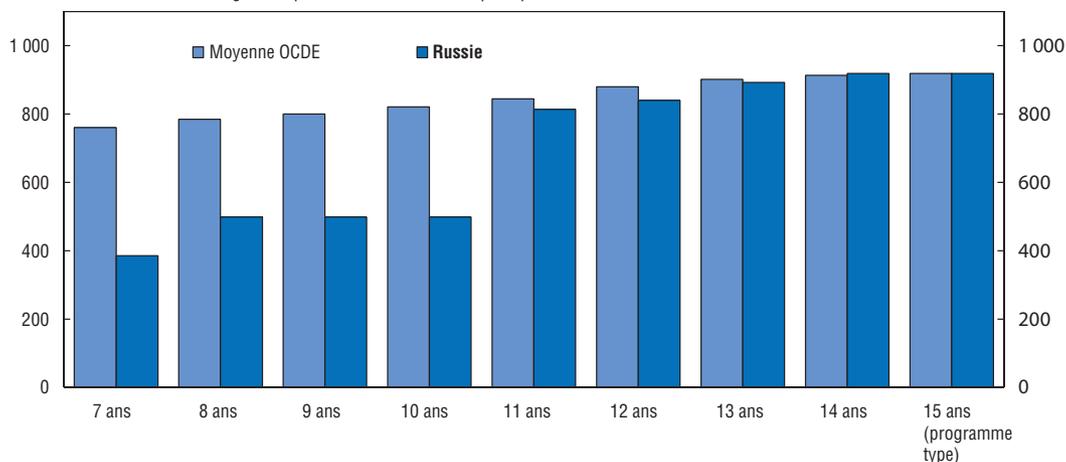
celui des pays membres, notamment dans le primaire et le secondaire (graphique 2.17). La nouvelle loi sur l'éducation, qui renforce l'accès à l'éducation préscolaire, devrait contribuer à réduire l'écart et mieux préparer les enfants pour la suite de leur scolarité (OCDE, 2011b).

Le faible niveau des salaires des enseignants en Russie fait qu'il est difficile d'attirer de bons candidats dans l'enseignement et peut également saper la motivation des enseignants déjà en place. Le salaire moyen des enseignants russes représentait 64 % du PIB par habitant en 2009, contre 123 % en moyenne dans l'OCDE. Outre l'engagement pris en 2013 par les autorités d'augmenter leurs salaires au moins jusqu'au salaire régional moyen, un mécanisme de rémunération plus souple, lié aux performances, pourrait renforcer la motivation. Le ministère de l'Éducation recommande que les enseignants perçoivent 70 % de leur salaire sur une base fixe et 30 % selon la qualité de leur travail, mais ce nouveau système n'est jusqu'à présent appliqué que dans quelques régions. Lorsqu'on

Graphique 2.17. Le nombre d'heures de cours est limité

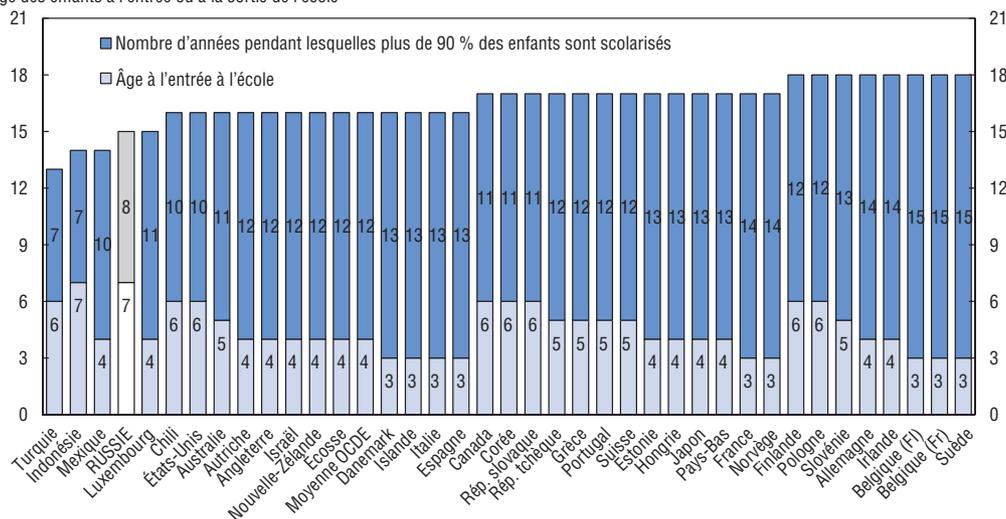
A. Nombre d'heures de cours obligatoires, par âge, 2011

Nombre d'heures de cours obligatoires par année dans les écoles publiques



B. Nombre d'années de scolarité, 2011

Âge des enfants à l'entrée ou à la sortie de l'école



Source : OCDE (2013), Regards sur l'éducation 2013, tableau D1.3.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932979994>

étudie les pays de l'OCDE de manière globale, il n'y a pas de preuve directe qu'un mécanisme de rémunération au mérite influe sur les résultats des élèves, mais un système de ce type donne des résultats positifs dans les pays où le salaire des enseignants est bas, ce qui laisse supposer qu'il pourrait être plus largement appliqué en Russie. Il est toutefois difficile d'évaluer l'influence de chaque enseignant sur les résultats des élèves et un système reposant sur l'évaluation de méthodes éprouvées pourrait se révéler plus efficace qu'un système fondé sur l'évaluation des résultats scolaires.

Il est également difficile de mesurer l'influence de chaque enseignant dans le cadre scolaire – une solution pourrait consister à récompenser les résultats de groupes d'enseignants, par exemple des équipes pédagogiques par niveau d'enseignement (OCDE, 2012f).

Encadré 2.8. Principaux programmes fédéraux visant à moderniser le système éducatif

Projet prioritaire national « Éducation »

Ce programme englobe différents axes d'intervention, notamment des formations universitaires pour les personnes ayant passé trois ans à l'armée, l'amélioration des repas scolaires, des aides publiques aux élèves doués (5350 jeunes sont concernés dans toute la Russie), un soutien aux meilleurs enseignants, essentiellement par le biais de primes, un soutien aux meilleurs établissements qui ont mis en place des programmes éducatifs novateurs, et la création d'universités fédérales.

« Notre nouvelle école »

Ce programme vise à faciliter l'adaptation du système aux nouvelles normes éducatives, améliorer la qualité de l'enseignement, offrir un soutien spécifique aux élèves doués, améliorer les infrastructures scolaires et renforcer l'autonomie des établissements scolaires.

« Modernisation du système régional d'enseignement général »

Plusieurs transferts fédéraux visent à augmenter le salaire des enseignants afin qu'il rattrape le salaire régional moyen, donner plus de ressources aux bibliothèques scolaires, acheter des véhicules de transport scolaire, acheter des équipements pour les cafétérias scolaires, assurer la formation et le perfectionnement des dirigeants et des enseignants, et enfin, aider les élèves qui étudient à distance.

L'efficacité des transferts fédéraux est contrôlée à l'aide d'une série d'indicateurs de performance (par exemple, rapport entre le salaire moyen des enseignants dans la région et le salaire moyen global) et les subventions sont réduites en cas de non-conformité.

Source : Ministère de l'Éducation.

Mieux adapter le système d'enseignement professionnel aux besoins du marché du travail

Il y a encore peu de temps, l'enseignement professionnel était organisé autour de trois niveaux d'études : initial, secondaire et supérieur. La nouvelle loi sur l'éducation modifie cette structure en fusionnant le niveau initial avec les autres établissements éducatifs. Cette mesure devrait améliorer le système d'enseignement professionnel, dont le niveau initial ne permettait pas aux élèves d'acquérir suffisamment de compétences en raison d'une spécialisation trop précoce. Cependant, les résultats sur le plan professionnel des diplômés de l'enseignement professionnel secondaire sont également faibles (tableau 2.4).

Par ailleurs, une part importante des diplômés de l'enseignement professionnel poursuit des études supérieures. S'il est appréciable que les élèves puissent poursuivre

Tableau 2.4. Résultats des diplômés sur le plan professionnel

	Taux d'emploi		Taux de chômage	
	Total	Promotion 2011	Total	Promotion 2011
Enseignement professionnel supérieur	86.2	82.1	6.1	9.1
Enseignement professionnel secondaire	78.7	72.2	9.3	14.1
Enseignement professionnel initial	78.0	73.8	10.6	13.0

Source : Ministère de l'Éducation, Enquête 2012.

leurs études, le faible nombre des nouveaux arrivants sur le marché du travail pourrait également s'expliquer par la valeur relativement limitée des diplômes d'enseignement professionnel (Kochetov, 2012). Parallèlement, les enquêtes nationales montrent que les employeurs préfèrent recruter des diplômés de l'université, même sur des postes qui ne nécessitent pas de formation supérieure, par exemple vendeur ou réceptionniste (voir en particulier l'enquête « Navigation sociale » de la Haute école d'économie).

Le système d'enseignement professionnel actuel, en partie hérité de l'époque soviétique, ne met pas assez l'accent sur les compétences transférables et se limite essentiellement à former les individus sur des emplois très spécialisés. De nombreuses entreprises doivent donc former elles-mêmes leurs jeunes recrues (Enquête du Centre des ressources humaines, RANEPa). L'exemple d'autres pays permet de penser que l'adoption de normes professionnelles pourrait contribuer à améliorer la qualité de l'enseignement, en rendant plus cohérents l'éventail et le niveau des compétences acquises (OCDE, 2010b). Dans ce contexte, une refonte du mécanisme de spécialisation dans l'enseignement professionnel, sur la base de normes professionnelles actualisées, pourrait contribuer à favoriser des compétences plus adaptées. Ce processus est en cours, mais un Examen de l'OCDE consacré à l'enseignement professionnel pourrait aider à réformer le secteur.

Il est également important que les partenaires sociaux prennent une part active dans le système (OCDE, 2010b). Les établissements d'enseignement professionnel, notamment au niveau du secondaire, ont déjà la possibilité de recueillir des fonds auprès du secteur privé, de les gérer de manière autonome et de définir un tiers des programmes scolaires en coordination avec les entreprises. En réalité toutefois, la collaboration avec les entreprises reste limitée. Parmi les entreprises interrogées, 80 % n'avaient travaillé en coopération avec aucun établissement d'enseignement professionnel en 2012 et 60 % n'avaient pas l'intention d'accroître cette coopération (tableau 2.5).

Les autorités devraient encourager les conseils d'établissement à définir les priorités en fonction des besoins du marché du travail local et renforcer le rôle des entreprises dans cette optique. À cela pourraient s'ajouter des commissions aux niveaux fédéral et régional qui seraient chargées d'étudier les besoins des entreprises, de suivre les résultats des diplômés, de comparer les établissements et de recenser les bonnes pratiques.

Un système d'enseignement professionnel en alternance, au sein duquel les élèves passeraient au moins 25 % de leur temps en entreprise, est actuellement à l'étude. Cela permettrait de renforcer la coopération entre les établissements et les entreprises, et contribuerait à faciliter le passage de l'école à la vie active. Il existe déjà un programme fédéral visant à encourager les entreprises à proposer des contrats d'apprentissage en leur offrant des compensations. Il était appliqué en 2012 dans quinze régions en difficulté pour un petit nombre d'élèves. La Russie pourrait dans ce domaine s'inspirer de l'Allemagne, du Danemark et de la Suisse, qui sont parvenus à trouver un bon équilibre entre les incitations destinées aux employeurs, le suivi de la qualité des formations et la contribution des élèves aux entreprises qui les accueillent (Westergaard-Nielsen et Rasmussen, 1999 ; Dionisius et al., 2009).

Les établissements d'enseignement professionnel ont un besoin urgent d'investissement, la faiblesse des financements qui leur sont consacrés a en effet entraîné une obsolescence générale du système et explique le peu d'attrait qu'ils présentent pour les élèves (Nokolaev et Chugunov, 2012). Un programme régional de modernisation récent

Tableau 2.5. Coopération entre les entreprises et les établissements d'enseignement professionnel secondaire

Diagramme A. Liens existants entre les entreprises et les établissements	
L'année dernière, votre entreprise a-t-elle coopéré avec des établissements d'enseignement professionnel afin d'attirer des diplômés ? (pourcentage du nombre total d'entreprises interrogées)	
Conclu des contrats directs pour la formation des employés	6
Participé à des journées portes ouvertes et à des salons des carrières dans des établissements secondaires spécialisés	7
Organisé des épreuves pour les élèves et encadré les meilleurs	1
Organisé des formations et des stages au sein de l'entreprise	15
Organisé des sessions et des cours de formation réguliers pour les employés au sein d'établissements techniques	1
Participé à l'élaboration des normes professionnelles	0
Participé au financement d'ateliers industriels	2
Financé des bourses supplémentaires	1
Autres	1
N'a coopéré avec aucun établissement technique	79
Diagramme B. Volonté de renforcer la coopération avec les établissements	
Voudriez-vous débiter/développer la coopération avec des établissements d'enseignement professionnel à différents niveaux afin d'attirer leurs diplômés ? (pourcentage du nombre total d'entreprises interrogées)	
Souhaite débiter/développer la coopération avec les universités	23
Souhaite débiter/développer la coopération avec des établissements d'enseignement professionnel secondaire	24
Souhaite débiter/développer la coopération avec des établissements d'enseignement professionnel primaire	23
Ne souhaite pas débiter/développer la coopération avec un établissement d'enseignement professionnel	59

Source : HSE (2012), *Le suivi de l'économie de l'éducation*.

tente de résoudre ces difficultés par le biais de subventions fédérales et de partenariats avec le secteur privé, qui apporte les deux tiers du budget. Cette initiative va dans le bon sens, mais elle ne concerne que moins de 5 % des établissements scolaires.

Améliorer la gouvernance de l'enseignement supérieur

Pour rapprocher l'enseignement supérieur des besoins du marché du travail local, la nouvelle loi sur l'éducation permet aux universités de créer des départements proposant des formations pratiques en étroite collaboration avec les entreprises. La gouvernance au sein des établissements d'enseignement supérieur est également déterminante pour obtenir une offre adaptée. Elle s'organise autour du principe de l'« unité de commandement et auto-gouvernance », c'est-à-dire que chaque université est théoriquement autonome en ce qui concerne la mise en œuvre des activités éducatives, scientifiques, administratives, financières et économiques. Depuis 1999, chaque université a la possibilité de former des conseils d'administration et, depuis 2010, de définir la moitié des programmes en collaboration avec des entreprises. Toutefois, les directeurs d'université sont nommés au niveau fédéral et le pouvoir exécutif du conseil d'administration en termes de programmes et de budgets demeure limité. Son pouvoir de décision devrait être renforcé, en lui accordant notamment un rôle au minimum consultatif sur l'élection du directeur de l'établissement. La collaboration avec les entreprises devrait être développée.

L'attribution de places gratuites aux étudiants dans l'ensemble des domaines d'études et des universités relève actuellement du pouvoir central (encadré 2.9). Les autorités privilégient certaines disciplines (telles que les sciences, l'ingénierie et les hautes technologies) en augmentant le nombre de places gratuites dans ces domaines. Dans la

Encadré 2.9. Critères d'attribution des places d'études gratuites dans les établissements d'enseignement supérieur

- Le quota de places gratuites dans l'enseignement supérieur est déterminé par le ministère de l'Éducation. Légalement, il doit être au moins égal à 17 places pour 1 000 personnes.
- L'attribution des places gratuites par université et par domaine d'études dans chaque université se fait sur proposition d'une commission composée d'organismes exécutifs fédéraux, d'autorités exécutives régionales, d'entreprises et d'organisations non gouvernementales. Dans la pratique, les places gratuites dépendent largement du nombre précédent de places.
- Les places gratuites (et les universités) sont attribuées en fonction des notes obtenues aux épreuves d'admission. Jusqu'en 2001, chaque université gérait son propre examen mais ce système favorisait la corruption. Depuis lors, les autorités ont établi un examen national dans chaque discipline, l'Examen national unifié, qui a été pleinement utilisé comme critère d'admission par les universités en 2009. Ces dernières peuvent le compléter par des épreuves spécifiques.

Source : Froumin et Kuzminov, 2012 ; ministère de l'Éducation.

mesure où les demandes de places gratuites se font par domaine d'études, cette pratique a permis de maintenir la demande dans les disciplines traditionnelles. Toutefois, les diplômés de ces disciplines sont en réalité moins bien payés et ont moins de perspectives de carrière que dans le secteur des services. Pour certains profils particuliers, tels qu'économiste, dirigeant ou avocat, la formation présente un meilleur retour sur investissement (Filatova et al., 2012 ; Kochetov, 2012 ; Carnoy et al., 2012). Si le rôle des régions a été renforcé depuis 2013, il serait également souhaitable que les universités aient plus de pouvoir pour attribuer des places gratuites afin d'éviter les orientations qui présentent peu de perspectives professionnelles.

Les universités sont en effet mieux placées pour s'adapter aux choix des étudiants, dont on sait qu'ils tiennent compte des signaux du marché, tels que les salaires attendus (Rosen et Ryoo, 2004).

Le mécanisme des « admissions ciblées » contribue à améliorer l'adéquation avec le marché du travail en donnant aux étudiants qui ont une offre d'emploi le droit de s'inscrire gratuitement à l'université dans un domaine d'études lié à l'emploi proposé. Les admissions ciblées représentent 15 % du nombre total des places gratuites et peuvent même atteindre 50 % dans certaines disciplines telles que les transports et la santé. La nouvelle loi sur l'éducation a permis de réformer le système en imposant un contrat tripartite (entre l'université, l'employeur et l'étudiant) prévoyant certains engagements légaux de la part de l'étudiant, notamment l'obligation de rembourser le coût de ses études en cas d'abandon. Les autorités pourraient envisager d'étendre ce dispositif s'il se révèle efficace pour faciliter l'accès à des emplois qualifiés.

La décision russe de ratifier la Déclaration de Bologne en 2003 a entraîné la restructuration progressive des diplômes de l'enseignement supérieur sur une base à deux niveaux : licence et master. Quatre-vingt pour cent des étudiants sont inscrits en licence (Filatova et al., 2012). Ce nouveau modèle d'enseignement devrait encourager la mobilité des étudiants et des enseignants, renforcer la coopération avec les établissements supérieurs des pays de l'OCDE, et contribuer ainsi à la diffusion des méthodes de

gouvernance les plus efficaces. Cela devrait également permettre d'améliorer l'adéquation des compétences, puisque le processus de Bologne vise à orienter l'enseignement vers l'acquisition des compétences nécessaires sur le marché du travail. Il est encore trop tôt pour juger de son efficacité, dans la mesure où les nombreux étudiants des programmes de licence n'entreront dans la vie active qu'en 2013 et 2014.

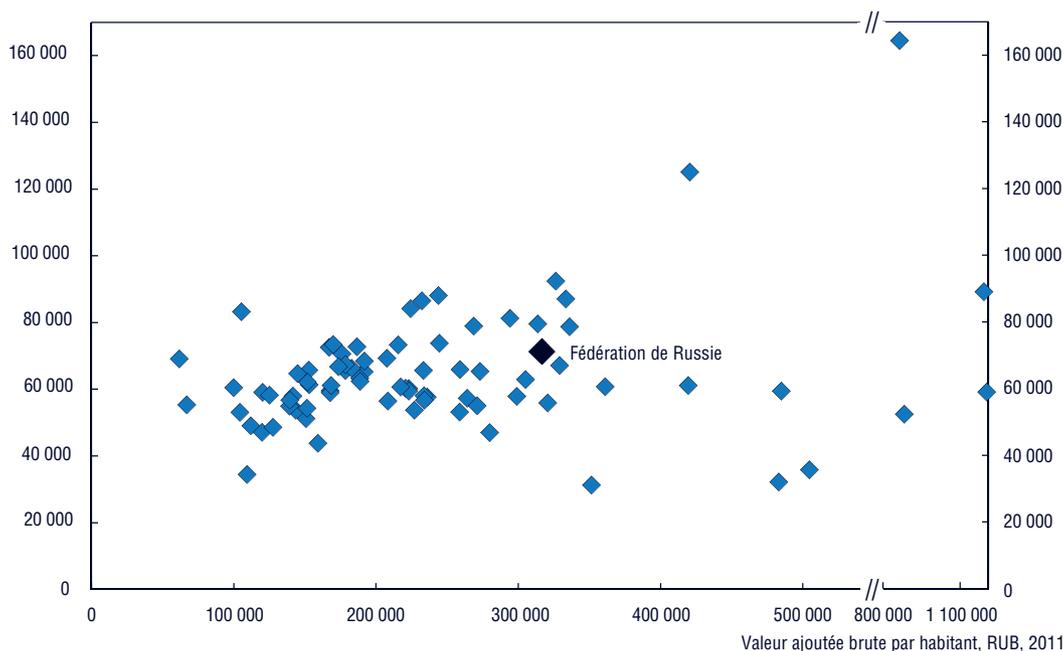
Renforcer l'égalité des chances au niveau des régions, des établissements et des individus

Le système éducatif soviétique était encore très centralisé au début de la transition, mais les responsabilités ont été progressivement déléguées aux régions et aux communes. Cette évolution positive s'est toutefois accompagnée d'une multiplication des mécanismes de financement (Amini et Commander, 2011), qui reflète en partie les écarts de coût de l'enseignement (notamment en ce qui concerne les écoles isolées), mais aussi des capacités de financement au niveau régional. À titre d'exemple, les dépenses par élève dans l'enseignement général peuvent varier du simple au quintuple selon les régions. Globalement, les dépenses publiques dans l'enseignement général en pourcentage du PIB régional par habitant oscillent entre 0.3 % et 13.6 % (graphique 2.18). Les autorités devraient donc veiller à ce que les ressources adéquates soient versées aux écoles et aux élèves de toutes les régions, et s'efforcer de lutter contre les différences de niveau de qualité de l'enseignement, notamment en renforçant les transferts fédéraux (OCDE, 2012d).

Le pourcentage d'étudiants qui versent des droits d'inscription a augmenté depuis vingt ans, jusqu'à atteindre 61.5 % en 2011. Si cela contribue à financer l'accroissement des taux d'inscription, la faiblesse des mécanismes de soutien financier fait craindre un creusement des inégalités. Les étudiants peu fortunés s'orientent essentiellement vers des

Graphique 2.18. Disparités régionales en matière de dépenses

Dépenses par élève dans l'enseignement général, RUB, 2011



Source : Rosstat et ministère de l'Éducation.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980013>

universités de second ou de troisième ordre, ou bien encore vers des cours du soir ou par correspondance (Klyachko, 2013). Cela s'explique par le fait que i) les droits d'inscription sont plus élevés dans les universités les plus prestigieuses, et ii) l'attribution des places gratuites ne s'appuie que sur les résultats scolaires, ce qui favorise les candidats issus de milieux socio-économiques plus favorables. Les autorités pourraient ainsi envisager de réduire la part des étudiants bénéficiant de places gratuites uniquement en fonction de leurs résultats scolaires. Par ailleurs, la moitié des étudiants à temps plein travaillent (16 % ont même un emploi permanent), ce qui risque d'avoir des effets négatifs sur leurs résultats (tableau 2.6).

Tableau 2.6. Pourcentage d'étudiants salariés

Question : « Avez-vous effectué un travail rémunéré au cours des douze derniers mois ? »
(pourcentage d'étudiants interrogés), 2011

	Étudiants à temps plein	Étudiants suivant des cours par correspondance
Oui, j'avais un emploi permanent	16.3	74.2
Oui, j'avais un emploi temporaire	17.8	10.2
Oui, j'ai perçu des revenus de manière irrégulière	18.3	4.9
Non, je n'ai pas travaillé	47.6	10.7

Source : HSE (2012), *Monitoring the economics of education*, ministère de l'Éducation.

Les autorités devraient renforcer les aides aux étudiants défavorisés, notamment en développant les mécanismes de prêts étudiants, qui sont actuellement quasiment inexistantes malgré un programme de lancement officiel en 2009. L'expérience d'autres pays laisse supposer qu'un dispositif de prêts étudiants remboursables en fonction des revenus futurs est efficace, à la fois pour favoriser l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur et réunir des fonds pour les universités (OCDE, 2012c).

En Russie, le milieu d'origine a une grande influence sur les résultats scolaires (Amini et Commander, 2012), même si cette influence est plus faible que dans les pays de l'OCDE et si les variations en termes de résultats des élèves et de performances des établissements sont également plus limitées (OCDE, 2013). Il n'en reste pas moins que les élèves de milieu modeste obtiennent de moins bons résultats qu'ailleurs : seul un sur cinq en Russie – contre un sur trois dans un pays de l'OCDE moyen type – se situe parmi les 25 % d'élèves les plus forts (OCDE, 2013). Face à cette situation, un soutien spécifique devrait être mis en place pour les ménages à faible revenu, étant donné la hausse des dépenses d'éducation pour ce groupe : entre 2004 et 2010, elles ont été multipliées par 2.5 pour le décile des ménages les plus pauvres, contre 2 pour celui des plus riches (Abankina et al., 2012a).

L'école est gratuite en Russie jusqu'à la fin des études secondaires en ce qui concerne les matières obligatoires. Toutefois, l'égalité des chances dans les écoles primaires et secondaires générales peut être compromise par la possibilité qu'ont les parents de payer pour des matières facultatives (dans des domaines spécifiques tels que les langues étrangères ou le théâtre, mais aussi pour des cours supplémentaires dans les matières générales). Ce système encourage l'implication des parents dans la gestion de l'école (essentiellement à travers la création des conseils d'établissement), ce qui contribue à de meilleurs résultats, mais le risque de creuser les inégalités d'accès à un enseignement de qualité est aussi plus grand. Certains éléments mettent en évidence un

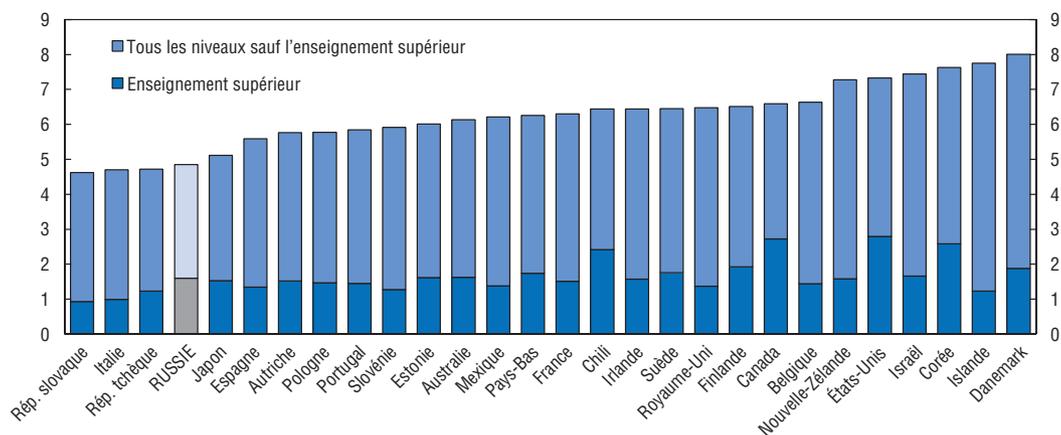
système à double vitesse entre les écoles financées par des parents plus riches et qui proposent des cours supplémentaires dans des matières spécialisées et générales, et les écoles accueillant des enfants plus pauvres, où seules les matières obligatoires sont enseignées (Andrushchak et al., 2010). Le recours à des ressources supplémentaires pour payer les enseignants renforce ce dualisme, dans la mesure où les écoles mieux dotées peuvent attirer des enseignants plus qualifiés. En conséquence, les inégalités socio-économiques initiales risquent fort de se transformer en inégalités des chances au cours de la vie active. Les autorités étant supposées offrir les mêmes possibilités d'apprendre à tous les élèves des écoles publiques, il serait souhaitable qu'elles réforment ce mécanisme de cours payants.

Augmenter les dépenses tout en continuant à renforcer l'efficience

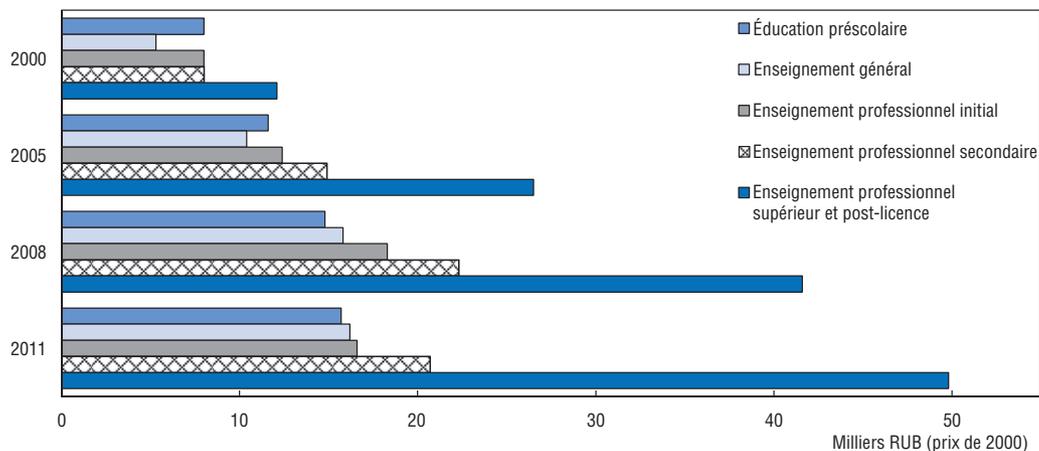
Les dépenses d'éducation devraient être considérées comme prioritaires en Russie. Les dépenses consacrées aux établissements d'enseignement représentaient 5.5 % du PIB en 2009, contre 6.3 % en moyenne dans l'OCDE. L'écart s'explique par des dépenses inférieures dans l'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire non supérieur : 2.4 % du PIB, contre 4 % (graphique 2.19). Par ailleurs, la baisse du nombre d'élèves et le peu d'empressement des parents à payer les études de leurs enfants rendent moins probable une augmentation des financements (Filatova et al., 2012). Les autorités devraient par conséquent relever le niveau des dépenses publiques pour se rapprocher des niveaux observés dans les pays de l'OCDE, tout en continuant à améliorer le rapport coût/efficacité du système éducatif. Les autorités devraient notamment poursuivre la restructuration du réseau éducatif, en fusionnant ou en réformant les établissements les plus faibles, d'autant plus au regard du déclin démographique observé. Cette restructuration est nécessaire à tous les niveaux, dans la mesure où la baisse du nombre de diplômés du secondaire entraîne depuis 2011 une réduction du nombre d'inscriptions à l'université (Abankina et al., 2012b).

Graphique 2.19. **Les dépenses d'éducation sont relativement faibles par rapport aux autres pays**

A. Dépenses consacrées aux établissements d'enseignement, % du PIB, 2010



B. Dépenses publiques d'éducation par élève et par niveau d'enseignement



Source : OCDE (2013), *Regards sur l'éducation 2013*, tableau B2.3 et ministère de l'Éducation.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980032>

Encadré 2.10. Principales recommandations en vue d'améliorer la qualité du système éducatif

- Accroître le financement global du secteur éducatif, tout en poursuivant la restructuration du réseau des établissements d'enseignement et en surveillant de près les effets de la nouvelle loi relative à l'éducation sur les résultats relatifs des élèves russes. Instaurer un mécanisme de rémunération au mérite des enseignants.
- Poursuivre la mise à jour des normes professionnelles appliquées dans l'enseignement professionnel. Renforcer la coopération avec les entreprises et les syndicats, à travers la création systématique de conseils d'administration au sein des établissements. Encourager les entreprises à proposer des stages, tout en surveillant la qualité des formations.

Encadré 2.10. Principales recommandations en vue d'améliorer la qualité du système éducatif (suite)

- Étendre le pouvoir de décision des conseils d'administration des universités. Permettre aux universités d'attribuer des places gratuites en fonction des domaines d'études. Mettre en place un dispositif de prêts étudiants remboursables en fonction des revenus futurs pour les étudiants qui acquittent des droits d'inscription.
- Veiller à ce que les ressources adéquates soient versées aux établissements et aux élèves de l'ensemble des régions et lutter contre les écarts de qualité de l'enseignement, notamment en renforçant les transferts fédéraux. Envisager la suppression des droits de scolarité pour les matières facultatives dans l'enseignement non supérieur.

La Russie compte un potentiel d'innovation inexploité

La Russie possède un important potentiel d'innovation, avec un taux élevé de participation dans l'enseignement supérieur, une large assise scientifique héritée de l'Union soviétique, une solide présence dans certains domaines scientifiques et technologiques et un gouvernement qui reconnaît l'importance de l'innovation. Malgré ces conditions favorables, l'économie russe accuse du retard sur les pays de l'OCDE pour la plupart des indicateurs de l'innovation :

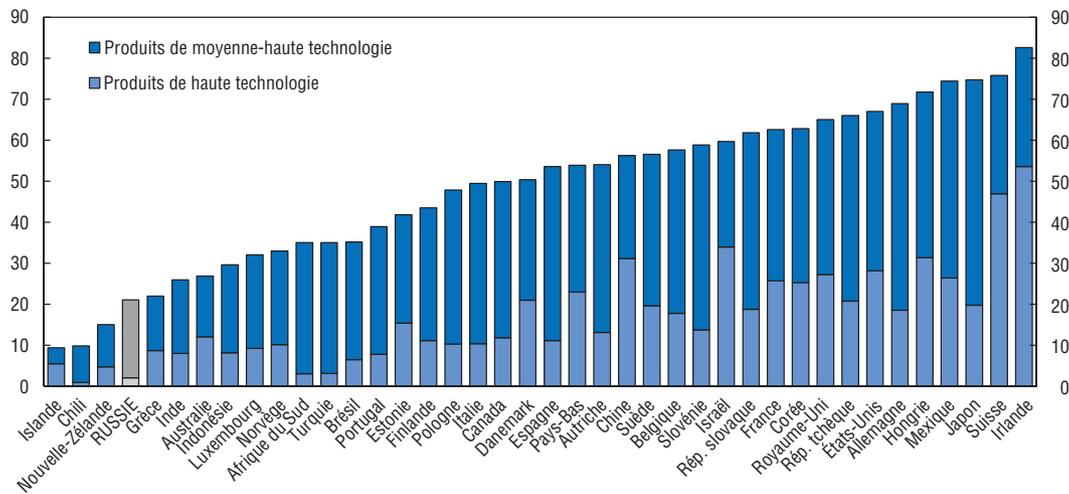
- La Russie compte moins d'un cinquième de produits de haute et moyenne-haute technologie dans ses exportations manufacturières, soit une proportion beaucoup plus faible que dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 2.20). Cela peut s'expliquer en partie par la place prépondérante des matières premières dans les exportations russes, bien que les innovations soient également essentielles pour soutenir la production de pétrole et de gaz (Ahrend et Tompson, 2006) et que ce secteur se dote de plus en plus de hautes technologies. Aussi, l'augmentation des capacités d'innovation serait bénéfique à la valorisation des ressources en hydrocarbures.
- Les entreprises manufacturières sont moins enclines à s'engager dans des activités innovantes que leurs homologues de la zone OCDE, et seules 10 % d'entre elles se livrent à de telles activités, contre 60 % dans les pays de l'OCDE qui affichent les meilleurs résultats (graphique 2.21).
- Les dépenses brutes consacrées à la R-D, légèrement supérieures à 1 % du PIB, se situent seulement à la moitié du niveau médian des pays de l'OCDE (graphique 2.22). En outre, la contribution des entreprises aux dépenses de R-D est particulièrement faible, à peine 0.3 % du PIB, contre plus de 2 % dans les économies de l'OCDE les plus dynamiques.

Les conditions-cadres sont essentielles

Parmi les principales entraves à l'innovation figurent les conditions-cadres examinées en détail dans le chapitre 1, notamment les obstacles à la concurrence et à l'entrepreneuriat, une corruption endémique et une application laxiste des lois (y compris du droit de la propriété intellectuelle). De nombreux éléments attestent l'importance de conditions-cadres de qualité pour les activités de R-D et, lorsqu'elles font défaut, la plupart des initiatives des pouvoirs publics en faveur de l'innovation sont vouées à l'échec (Jaumotte et Pain, 2005 ; OCDE, 2006). À cet égard, la concurrence est un moteur essentiel de l'innovation et de l'augmentation de la productivité (Baumol, 2002). De fait, les données disponibles tendent à montrer que les entreprises russes qui exercent leurs activités dans

Graphique 2.20. Part des hautes et des moyennes-hautes technologies dans les exportations manufacturières

Parts des exportations manufacturières totales, %, 2011



Note : 2010 pour l'Espagne.

Source : Base de données STAN OCDE sur le Commerce Bilatéral par Industrie et Catégorie d'utilisation finale.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932980051>

Graphique 2.21. Innovation dans le secteur manufacturier, par catégorie

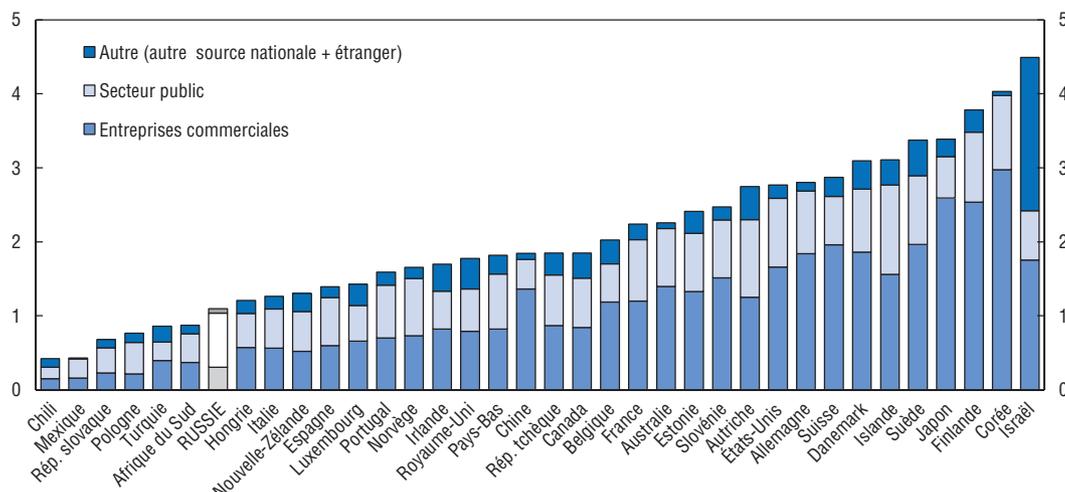
2008-10, en pourcentage de l'ensemble des entreprises du secteur



Source : OCDE (2013), Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2013, graphique 5.1.2. Voir note Statlink.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932979633>

un environnement plus concurrentiel consacrent sensiblement plus de ressources à la R-D, tandis que les entreprises monopolistiques innovent le moins (Goldberg, 2006). Améliorer le climat des affaires, en mettant l'accent sur l'intensification de la concurrence, est donc essentiel pour accroître l'innovation en Russie. L'offre de compétences adaptées est également déterminante pour l'innovation, et les sections précédentes du présent chapitre examinent les difficultés qui s'y rattachent. L'effet des politiques spécifiques en faveur de l'innovation dépend non seulement des capacités de mise en œuvre des organismes désignés, mais aussi de la qualité globale de la gouvernance publique.

Graphique 2.22. **Dépenses de R-D (GERD) par source de financement**En pourcentage du PIB, 2011 ou dernière année disponible¹

1. 2010 pour l'Allemagne, le Canada, le Chili, l'Espagne, l'Italie et le Portugal ; 2009 pour l'Afrique du Sud, la Belgique, l'Islande, Israël et les Pays-Bas ; 2008 pour l'Australie et la Suisse.

Source : Base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932980070>

On assiste à un rééquilibrage de la politique de l'innovation

En Russie, les deux tiers des dépenses totales consacrées à la R-D sont financées par l'État, contre un tiers dans la plupart des pays de l'OCDE. Cette situation reflète la faiblesse des dépenses que les entreprises affectent à l'innovation, car le niveau des dépenses publiques en pourcentage du PIB est proche de la moyenne de l'OCDE. En outre, la politique d'innovation de la Russie reste focalisée sur le soutien direct aux organismes à capitaux publics, qui réalisent près de 75 % de l'ensemble des activités de R-D (HSE, 2010), et une fraction élevée des fonds publics va aux instituts de recherche sectoriels et aux bureaux de conception publics (OECD, 2011d ; Gershman, 2013). Dans ce contexte, les établissements du secteur privé ne jouent qu'un rôle modeste, alors que l'expérience des pays de l'OCDE montre qu'il existe des complémentarités entre la recherche publique et celle des entreprises (WB, 2010 ; OECD, 2011d). Néanmoins, la stratégie « Innovation Russie 2020 » adoptée en 2011 (encadré 2.11) replace les entreprises au cœur des politiques d'innovation, notamment en encourageant l'innovation dans les entreprises publiques, en créant des pôles d'innovation et des plates-formes technologiques et en impliquant de manière plus systématique le secteur privé dans la planification des politiques d'innovation.

L'efficacité de ce nouvel instrument est entravée par le manque de continuité des programmes d'appui à l'innovation, car de nouvelles initiatives sont souvent lancées avant que les enseignements des programmes précédents soient tirés. Malgré l'introduction de plus en plus fréquente d'indicateurs clés de la performance, une attention excessive continue d'être portée à la mesure des ressources employées plutôt que des réalisations, ainsi qu'aux résultats à court terme plutôt qu'à long terme (Kuzyk et Simachev, 2012). Ces lacunes sont aggravées par des problèmes de cohérence des actions menées aux niveaux fédéral, régional et local. Une meilleure coordination des politiques, un processus d'évaluation plus systématique basé sur des méthodologies normalisées et une approche fondée sur le changement progressif permettraient de rehausser la qualité des décisions publiques.

Encadré 2.11. Innovation Russie 2020

La stratégie « Innovation Russie 2020 » a été approuvée en 2011 en vue d'améliorer les capacités d'innovation de l'économie russe.

- Cette stratégie fixe des objectifs ambitieux visant à porter les dépenses de R-D à 2.5-3 % du PIB (contre 1.3 % actuellement), financées pour moitié par le secteur privé (contre un tiers actuellement), et à accroître la part des produits innovants dans le volume total de production de l'économie russe à au moins 25-35 % (contre 12.4 % actuellement), parallèlement à d'autres objectifs plus spécifiques.
- Dans le cadre de la mise en œuvre de cette stratégie, le total des dépenses nationales consacrées à l'éducation devrait passer de 4.8 % à 7 % du PIB, les dépenses publiques augmentant de 4 % à 6 % du PIB.
- Le financement public de la recherche fondamentale sera porté de 0.5 milliard EUR en 2010 à 3.9 milliards EUR en 2020, les dotations en faveur de la recherche appliquée et de la commercialisation des DPI augmenteront de 0.7 milliard EUR à 3.6 milliards EUR, et les fonds alloués au développement des infrastructures d'innovation seront accrus de 0.5 milliard EUR à 1.5 milliard EUR.

Le premier rapport d'évaluation des résultats de cette stratégie a été publié en avril 2013 (RVC, 2013). Les analyses d'experts soulignent l'amélioration de l'environnement et des infrastructures au service de l'innovation, mais la faible demande d'innovation provenant du secteur réel de l'économie reste le principal obstacle à la commercialisation de la R-D, suivie des lourdeurs administratives et de la qualité des résultats de R-D.

Le rôle croissant des études prospectives dans la conception des politiques d'innovation au niveau fédéral, régional et des entreprises constitue une avancée récente qui mérite d'être soulignée (Meissner et al., 2013 ; Sokolov et Chulok, 2012).

Les aides actuelles à l'innovation des entreprises privilégient les grandes entreprises, et notamment celles publiques, qui sont à l'origine de plus de 80 % de l'investissement des entreprises dans l'innovation en Russie. Toutefois, la stratégie actuelle visant à stimuler l'innovation dans ces entreprises est trop axée sur des mesures descendantes et contraignantes. L'Initiative d'application de l'innovation, programme emblématique, a été lancée en 2011. Elle implique 60 grandes entreprises publiques qui représentent plus de 25 % du PIB russe et un tiers de la production industrielle nationale. Les entreprises participantes ont l'obligation d'adopter et de mettre en œuvre des programmes de développement innovant fondés sur des audits technologiques, et d'augmenter leurs dépenses en faveur des gains de productivité du travail, de l'efficacité énergétique et des hautes technologies. Une coopération plus étroite avec les établissements d'enseignement supérieur, les instituts scientifiques et les PME est également ciblée.

Une enquête menée en 2012 auprès de deux tiers des entreprises publiques participantes a montré qu'elles avaient considérablement augmenté leurs dépenses consacrées à l'innovation, bien que la moitié des ressources aient servi à acquérir de nouvelles machines et équipements (Gershman, 2013). Selon les estimations actuelles, cette augmentation représente 0.4 % du PIB entre 2010 et 2013. Il est trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité de ces dépenses, mais dans certains cas, les entreprises pourraient faire semblant d'innover en transférant des dépenses existantes d'une activité d'innovation à une autre, ou en se conformant à leurs engagements en matière

d'innovation sans véritable impact sur les activités de l'entreprise. Un contrôle strict des résultats du programme, fondé sur des indicateurs clés de la performance soigneusement définis, est donc essentiel. Cette stratégie pourrait à terme s'avérer efficace, mais elle ne représente qu'une solution de rechange, motivée par l'environnement concurrentiel défaillant dans lequel les entreprises publiques opèrent. Cette stratégie doit donc être considérée comme un complément, et pas comme un substitut, à la création d'incitations économiques en exposant les entreprises à la concurrence et en réglementant efficacement les monopoles naturels, comme le font la plupart des pays de l'OCDE, et comme l'explique le chapitre 1.

Les PME apportent une importante contribution au système d'innovation dans les grandes économies de l'OCDE puisqu'elles sont à l'origine de plus d'un quart des dépenses de R-D (OECD, 2011c), alors qu'en Russie cette part est inférieure à 2 %, et qu'en 2010, 1.6 % seulement des PME investissaient dans l'innovation (OECD, 2013c). L'enquête réalisée auprès d'entreprises russes par le Global Entrepreneurship Monitor (GEM) a montré qu'en 2011, 70 % des jeunes entreprises et 80 % de celles établies depuis plus longtemps reconnaissaient que le contenu innovant de leur activité était faible (Xavier et al., 2013). De même, la proportion de l'emploi dans les activités de haute technologie reste minime. Selon les enquêtes, le principal obstacle à l'innovation dans les PME est le manque de ressources financières au sein de l'entreprise (plus de 60 % des personnes interrogées ont choisi cette réponse) et la rareté des financements externes (50 % des personnes interrogées).

Encourager l'innovation au sein des PME est une priorité des pouvoirs publics qui recourent à différents instruments pour y parvenir (encadré 2.12). Néanmoins, les fonds alloués à l'innovation dans le secteur des PME restent relativement faibles par rapport à l'ampleur des dépenses publiques consacrées à la R-D. Ainsi, pour la période 2011-13, l'État a débloqué 60 milliards RUB, soit seulement 0.1 % du PIB, pour l'ensemble des programmes de soutien aux PME, dont environ 10 % sont affectés à l'aide aux PME innovantes, et 10 % à la création et au développement d'infrastructures de soutien, comme des pépinières d'entreprises, des complexes industriels et des parcs technologiques. À cet égard, le programme « Ascenseur pour l'innovation » joue un rôle essentiel : en réunissant différentes institutions, il offre un système d'aide financière et non financière tout au long du cycle d'innovation, de la conception à la production. Évolution positive, les fonds alloués au soutien à l'innovation dans les PME augmenteront de nouveau en 2014-16, à la fois au titre de l'aide directe et des investissements dans les infrastructures.

Un autre aspect problématique tient au fait que le soutien prend trop souvent la forme de subventions. Cet instrument peut certes stimuler efficacement les jeunes entreprises et remédier à certaines défaillances du marché qui freinent l'innovation, mais il est probablement moins efficace lorsqu'il s'agit d'attribuer des montants plus élevés de fonds publics compte tenu des difficultés pour repérer les futurs gagnants. Les subventions devraient donc être plus systématiquement complétées par des outils horizontaux, comme des crédits d'impôt efficaces, qui devraient quant à eux être davantage ciblés sur les PME pour éviter le risque de soutenir les entreprises en place, ce qui aurait peu d'effets sur l'innovation et la productivité. Encourager les PME à recourir aux crédits d'impôt en faveur de la R-D peut passer par la simplification du dispositif existant (EBRD, 2012) et par la promotion d'une forme de crédit plus efficace, par exemple en exonérant de taxes sur les salaires les chercheurs impliqués dans des activités de R-D au sein des PME, comme le fait la France (Hallé et Houlou-Garcia, 2013). Enfin, le champ d'application du crédit d'impôt

Encadré 2.12. Aide à l'innovation en faveur des PME

- 31 centres technologiques axés sur l'innovation dans 19 régions.
- Plus de 100 centres de transfert de technologies et 34 plates-formes technologiques approuvées par l'État.
- 25 pôles, 6 centres de conception et de prototypes, 30 centres d'hébergement.
- Au moins 80 parcs technologiques dans 35 régions.
- Fonds de promotion du développement des petites entreprises dans la sphère scientifique et technologique.
- Fondation pour l'aide aux petites entreprises innovantes (FASIE).
- Fondation Skolkovo.
- Projet de créer 55 centres de créativité au sein d'établissements d'enseignement supérieur, dotés de lecteurs/d'imprimantes 3D et d'unités de découpe au laser, dans un esprit de formation et de promotion des activités innovantes.
- Mécanismes de promotion de la coopération en matière d'innovation entre entreprises publiques et PME.

Source : OCDE (2013) ; ministère de l'Éducation et des Sciences, ministère du Développement économique.

actuel est plus étroit que dans d'autres pays, car il exclut les industries traditionnelles et se concentre surtout sur les technologies de pointe (EBRD, 2012).

Les initiatives publiques privilégient le segment des hautes technologies

Les entreprises qui sollicitent des subventions doivent se soumettre à une évaluation technique et à un contrôle d'expert, conditions préalables à l'obtention du statut « d'entreprise innovante ». À l'heure actuelle, l'aide aux entreprises se limite principalement aux innovations technologiques et néglige les innovations d'organisation, de commercialisation ou de processus. Cette orientation va à l'encontre de la place des innovations dans les secteurs de faible technologie et des services, notamment dans les régions où les industries de faible technologie dominent (OECD, 2013b). Même si la présence de la Russie sur le segment des hautes technologies était multipliée par deux d'ici 2020, ce secteur n'en deviendrait pas pour autant le principal moteur du développement économique (McKinsey, 2009). C'est pourquoi l'aide aux projets de haute technologie doit être plus systématiquement complétée par des interventions de plus vaste portée en faveur de l'innovation de moyenne et basse technologie. Il apparaît également nécessaire de formuler des conseils mieux adaptés et plus ciblés, par exemple sur l'introduction d'un produit innovant sur un marché ou la recherche de partenaires commerciaux à l'étranger, mais aussi de prodiguer une formation générale aux entrepreneurs (OECD, 2011d).

L'appui aux pôles et aux pépinières d'entreprises est une autre manifestation de l'importance attachée aux hautes technologies. En 2012, 25 pôles territoriaux ont été sélectionnés, après mise en concurrence, pour bénéficier d'un soutien fédéral supplémentaire dans des secteurs tels que les produits pharmaceutiques, les TIC, la technologie nucléaire, les nouveaux matériaux, les superordinateurs et la biotechnologie. Le ministère du Développement économique soutient la création d'un réseau de pépinières d'entreprises régionales et municipales. En 2012, la Russie comptait

104 pépinières d'entreprises soutenues par l'État, qui accueillait 1 554 petites entreprises, employaient 7 860 personnes et réalisaient un chiffre d'affaires annuel de 7.4 milliards RUB. En théorie, ces initiatives se rattachent à des objectifs de développement régional et encouragent la constitution de pôles. Néanmoins, les régions dépourvues d'infrastructures universitaires et scientifiques datant de l'Union soviétique sont fortement pénalisées. On peut également se demander si le développement de pôles scientifiques est toujours fondé sur les forces et les atouts véritables de la région, ou s'il obéit plutôt à des directives et à des orientations fédérales.

Skolkovo constitue un projet particulièrement ambitieux (encadré 2.13). Il est encore trop tôt pour évaluer son impact économique réel, mais il possède de toute évidence le potentiel de devenir un pivot important dans le système d'innovation pour les industries de haute technologie à croissance rapide. Parallèlement, ce projet pose un certain nombre de défis que les décideurs publics devront relever :

Encadré 2.13. **Skolkovo**

Pour stimuler l'innovation des entreprises, les autorités russes ont créé en 2010 Skolkovo - un centre dédié à l'innovation offrant des avantages particuliers à ses futurs résidents :

- Soutien financier public direct.
- Incitations fiscales en faveur des entreprises : dix années d'exonération des impôts sur les bénéfices, impôts immobiliers et taxes foncières, taux minoré des assurances obligatoires (14 % au lieu de 34 %), avantages douaniers, etc.
- Simplification des réglementations techniques, des formalités de mutation foncière, des relations avec l'administration et les ministères.
- Disponibilité des services des nouveaux centres de R-D pour les cinq « priorités technologiques » : électricité, technologies de l'information, télécommunications, biotechnologies et technologies nucléaires.
- Établissement de départements spéciaux de RosPatent chargés d'enregistrer et de protéger les DPI plus rapidement.
- Capacité d'attraction de scientifiques et d'entrepreneurs étrangers en leur offrant la liberté d'accès en Russie et de déplacement sur tout le territoire russe.

Skolkovo est un projet très ambitieux. Il a reçu une dotation publique de 34 milliards RUB en 2010 (0.05 % du PIB, montant comparable au budget annuel de la recherche de l'ensemble des universités russes) et de 50 à 60 milliards en 2012-13. En contrepartie, il a versé 3 milliards RUB de subventions à ses 750 entreprises résidentes, qui ont demandé plus de 100 brevets à ce jour.

- Skolkovo monopolise l'attention et les financements, en partie parce qu'il est destiné aux entreprises de haute technologie. Sa grande visibilité ne doit pas occulter la nécessité de soutenir une innovation à plus large assise dans les secteurs de faible et moyenne technologies qui sont également très importants pour la Russie.
- Skolkovo est un projet isolé qui vise à stimuler les innovations, en partie en réduisant les obstacles à la création d'entreprise et à l'innovation pour un petit groupe d'entreprises sélectionnées. Cela ne doit pas empêcher les efforts pour lever ces obstacles de façon plus systématique pour toutes les entreprises du pays.

- Un projet à grande échelle faisant intervenir d'importants fonds publics et axé sur des résultats assez peu tangibles s'accompagne souvent d'une augmentation des risques et des pertes. Comme de récents événements l'ont montré, Skolkovo ne fait pas exception, et il faut donc veiller avec une attention toute particulière aux questions de gouvernance.

À ce jour, 34 plates-formes technologiques ont été mises en place. Elles semblent avoir une assise plus large en termes de parties prenantes et d'objectifs, même si elles visent à promouvoir le développement dans des domaines assez spécialisés. Ces plates-formes s'efforcent de fédérer les intérêts et les vues des pouvoirs publics, entreprises, scientifiques et consommateurs, et visent non seulement à renforcer les programmes de recherche stratégique et le soutien public à l'innovation, mais aussi à rehausser le niveau d'instruction.

Réformer le secteur de la recherche publique

Bien que le manque d'appétit des entreprises russes pour l'innovation représente le défi le plus aigu, des problèmes se posent aussi du côté de l'offre. La Russie obtient de moins bons résultats que la plupart des pays de l'OCDE en termes de nombre d'articles scientifiques publiés dans les revues à comité de lecture, malgré sa réputation d'excellence scientifique et technologique. La Russie est également en retard en matière de brevets : le nombre de brevets déposés rapporté à la population totale est plusieurs fois inférieur à la moyenne de l'OCDE (graphique 2.23) et n'a cessé de baisser ces dernières années. Une part inhabituellement élevée du total des dépenses de R-D est absorbée par les instituts publics de recherche, pour la plupart hérités de l'Union soviétique ; les lacunes dans l'offre de connaissances semblent être étroitement liées au fait que la réforme de ce secteur n'est pas achevée.

Les instituts de recherche et organismes de conception sectoriels continuent de réaliser environ la moitié du total de la R-D et demeurent le point faible de l'infrastructure russe du savoir (OCDE, 2011d).

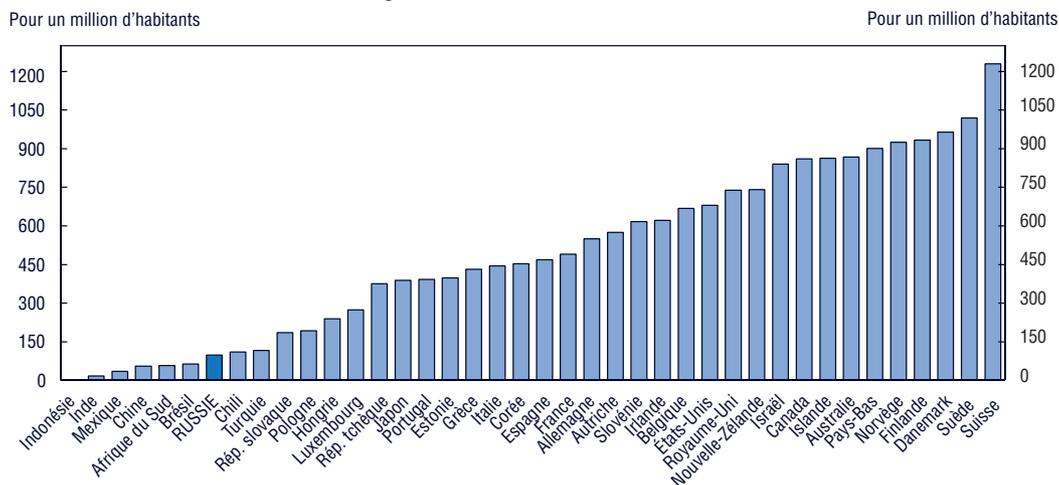
Malgré d'importants efforts de restructuration et de désengagement, la plupart des instituts restants sont à capitaux publics et dépendent des financements de l'État, et ils restent largement coupés des entreprises et des universités (OECD, 2011d). Par conséquent, la réorganisation de ce secteur devrait être poursuivie, par exemple en encourageant la fusion de ces instituts avec des entreprises axées sur la production et en imposant la fermeture de ceux qui obtiennent de mauvais résultats, notamment en augmentant le poids du financement concurrentiel dans ce secteur. Tant que les dotations de base sont systématiquement reconduites chaque année sans tenir dûment compte des résultats, les deniers publics et les chercheurs talentueux ne pourront pas être efficacement employés.

L'Académie russe des sciences (RAS) est le principal institut de recherche du pays. Il totalise 14 % des dépenses de R-D, réalise plus de la moitié des activités de recherche fondamentale et emploie la moitié des docteurs en science du pays.

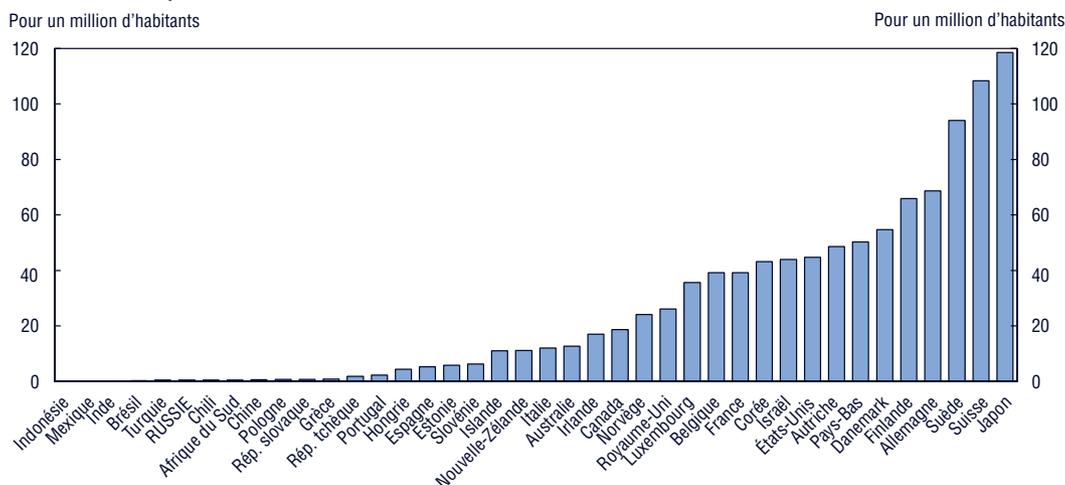
Néanmoins, les résultats de la RAS sont très contrastés, avec des îlots d'excellence qui coexistent avec une recherche de médiocre qualité. Cette situation s'explique par une structure opaque et insuffisamment réformée, caractérisée par l'existence de plusieurs instituts spécialisés souvent mal gérés. La part du financement concurrentiel lié aux résultats n'était que de 12 % en 2011 et a chuté à 10 % en 2012, alors que le gouvernement voulait la porter à 25 %. La dotation publique globale restante est fondée sur des critères historiques, qui tiennent compte des effectifs actuels et pas des performances. Par

Graphique 2.23. Indicateurs de production scientifique

A. Articles consacrés à la science et à l'ingénierie, 2009



B. Familles triadiques de brevets, 2010



Note : Nombre d'articles publiés dans les revues couvertes par les indices Science Citation Index (SCI) et Social Sciences Citation Index (SSCI).

Source : National Science Foundation's National Centre for Science and Engineering Statistics, *Science and Engineering Indicators 2012*, Annexe tableau 5-27 ; Banque mondiale, *Base de données en ligne des indicateurs du développement dans le monde* ; et OCDE (2012), *Panorama des statistiques de l'OCDE 2013*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932980089>

conséquent, les effectifs sont maintenus à un niveau élevé, et la moitié seulement des employés mènent effectivement des activités de recherche, soit beaucoup moins que dans les pays de l'OCDE (OECD, 2011d). En contrepartie, les salaires sont généralement trop faibles pour fidéliser et surtout attirer les chercheurs de haut vol, ce qui contribue au phénomène de fuite des cerveaux évoqué précédemment. En outre, le mécanisme de distribution des fonds concurrentiels est opaque et ne reflète pas vraiment les performances réelles (Russkaya Gazeta, 2012). Par conséquent, le gouvernement devrait promouvoir davantage le financement concurrentiel et axé sur les résultats tout en renforçant la transparence. Les instituts dont les évaluations sont mauvaises devraient être contraints de se réformer ou de fermer. Bien que la réforme récemment proposée et très controversée remédie à certaines inefficiences (en intégrant la RAS avec d'autres

académies spécialisées et en allégeant les tâches non liées à la recherche), elle ne résout pas ces problèmes fondamentaux.

Dans la plupart des pays, les universités jouent un rôle central pour la recherche et le transfert de connaissances aux entreprises. Ce n'est pas le cas en Russie, en raison de l'importance historique de l'Académie des sciences et de ses instituts. La moitié seulement des universités mènent actuellement des activités de recherche, et les universités (et autres établissements d'enseignement supérieur) représentent seulement 7 % du total des dépenses de R-D, soit 0.07 % du PIB, ce qui est bien inférieur à la moyenne de l'OCDE de 0.4 %. Ce fossé entre recherche scientifique et enseignement se répercute sur la qualité de l'enseignement, et a également pour conséquence de restreindre l'offre de chercheurs qualifiés (Gokhberg et Roud, 2012). Des efforts ont été récemment consentis pour intensifier la recherche au sein des universités, avec la création d'Universités nationales de recherche qui bénéficient de financements supplémentaires et d'une plus grande autonomie. Elles ont pour mission de créer de la connaissance et d'obtenir des résultats comparables aux meilleures universités mondiales, avec pour objectif déclaré de compter cinq universités russes parmi les cent meilleures au monde. Leur rôle consiste également à assurer un transfert efficace de technologies vers l'économie. Ces objectifs sont relayés par un ensemble de programmes fédéraux (encadré 2.14). Cette orientation est conforme aux bonnes pratiques observées à l'échelle de l'OCDE, mais il est nécessaire d'évaluer attentivement les résultats et le rapport coût-efficacité des programmes de soutien à la

Encadré 2.14. Principaux programmes fédéraux destinés à encourager la recherche et l'innovation dans les universités

Développement de la coopération entre les universités et les entreprises du pays

- Ce programme fédéral accorde des subventions aux entreprises manufacturières, sur une période comprise entre un et trois ans, pour financer des projets dans le domaine de la production de haute technologie, menés en partenariat avec des universités. Les bénéficiaires sont sélectionnés à l'issue d'un concours qui retient les projets les plus innovants. Chaque projet doit être cofinancé à hauteur d'au moins 50 % par l'entreprise. Le budget total pour la période 2010-12 est de 19 milliards RUB.

Développement d'infrastructures d'innovation dans les universités russes

- Ce programme vise à soutenir le développement d'infrastructures d'innovation, notamment : incubateurs d'entreprises, parcs technologiques, centres d'ingénierie, centres de transfert de connaissances, certification. Le budget s'élève à 8 milliards RUB pour la période 2010-12. 56 écoles ont déjà été sélectionnées par concours.

Attraction de scientifiques de renom dans les universités russes

- Le gouvernement alloue un budget sous forme de subventions pour attirer des scientifiques de haut rang. Les principaux objectifs de la recherche menée par ces scientifiques au sein d'universités russes est de créer des laboratoires de haut niveau, de mener des recherches de rang mondial, de former des spécialistes hautement qualifiés et d'opérer des transferts de connaissances vers l'économie. Une enveloppe totale de 8.3 milliards RUB a été allouée pour 77 projets au cours de la période 2010-12 et a permis la création de 42 laboratoires. Ce financement sera étendu à d'autres établissements de recherche (institutions scientifiques des académies d'État des sciences et centres publics de recherche) jusqu'en 2016.

Source : Ministère de l'Éducation.

recherche. Les autorités pourraient aussi inciter davantage les entreprises à financer la recherche universitaire, en levant les obstacles existants à la commercialisation du savoir, comme les règlements qui compliquent le dépôt de brevets et la création d'entreprises (Nokolaev et Chugunov, 2012).

Encadré 2.15. **Recommandations visant à renforcer l'innovation**

- Continuer d'apporter un large soutien à l'innovation et à l'adoption de nouvelles technologies, en particulier pour améliorer l'efficacité énergétique.
- Achever la réforme de la R-D publique en transférant une part plus importante de la recherche de l'Académie des sciences réformée aux universités, en augmentant la part du financement concurrentiel et en réorganisant les instituts de recherche publics.
- Élaborer des stratégies de suivi appropriées et évaluer plus systématiquement les politiques en matière d'innovation.

Bibliographie

- Abankina, I. et al. (2012a), « The effects of reform on the performance of Higher Education Institution », *Journal of Applied Research in Higher Education*, vol. 4.1.
- Abankina, I. et al. (2012b), « Impact of public demand and funding model in higher education restructuring », *mimeo*.
- Ahrend, R. et W. Tompson (2006), « Realising the Oil Supply Potential of the CIS: The Impact of Institutions and Policies », *Economics Department Working Papers*, 484, Éditions OCDE.
- Akhmedov, A., I. Denisova et M. Katseva (2003), « Active labor market Policies in Russia: Regional interpretation determines effectiveness? », *CEFIR Working Papers*.
- Amable, B. et D. Gatti (2004), « Product market competition, job security, and aggregate employment », *Oxford Economic Papers*, vol. 56.4.
- Amini, C. et S. Commander (2011), « Educational Score: How does Russia fare? », *IZA Working Papers*, 6033.
- Andrushchak, G.V. et al. (2010), « New pay system in schools. Experience of the Novgorod Region », *Higher School of Economics Working Papers Series*, n° 05.
- Bassanini, A. et al. (2005), « Workplace Training in Europe », *IZA Discussion Papers*, 1640.
- Baumol, W. (2002), *The Free-Market Innovation Machine*, Princeton and Oxford.
- Belot, M., J. Boone et J. van Ours (2007), « Welfare Effects of Employment Protection », *Economica*, vol. 74.
- Benus, J. et al. (2005), « Re-training programs in Russia and Romania: Impact evaluation study », *CEFIR Working Papers*.
- BIS (2013), « Youth Unemployment: Review of Training for Young people with Low Qualifications », *BIS Research Papers*, 101.
- Boone, J. et J.C. van Ours (2004), « Effective Active Labour Market Policies », *IZA Discussion Papers*, n° 1335.
- Bouis, R. et al. (2012), « The Short-Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis », *Economics Department Working Papers* 949, Éditions OCDE.
- Bukowski, P. et J. Earle (2014), « Measuring Productivity Dispersion across Russian Manufacturing Firms, 2003-2010 », *Economics Department Working Papers*, à paraître, Éditions OCDE.
- Card, D., J. Kluge et A. Weber (2010), « Active labour market analysis policy evaluations: A meta analysis », *Economic Journal*, 120.
- Carnoy, M. et al. (2012), « The economic returns to higher education in the BRIC countries and their implications for higher education expansion », *Higher School of Economics Working Papers*, 02/EDU.

- Cazes, S. et A. Nesporova (2004), « Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe », *Revue de l'OFCE*, vol. 5.91.
- Commander, S. et I. Denisova (2012), « Are skills a constraint on firms?, New evidence from Russia », *IZA Working Papers*, 7061.
- Denisova, I. (2012), « Income Distribution and Poverty in Russia », *Social, Employment and Migration Working Papers*, 132, Éditions OCDE.
- Denisova, I. et M. Kartseva (2004), « Impact evaluation study of social adaptation and public works programs in Russia », *mimeo*.
- Denisova, I. et M. Kartseva (2008), « Return to Levels, Types and Quality of Education », in Gimpelson, Kapelyushnikov (ed.), *Wages in the Russian Federation: Evolution and Differentiation*, State University Higher School of Economics, Moscow.
- Dionisius, R. et al. (2009), « Cost and Benefits of Apprenticeships Training: A comparison of Germany and Switzerland », *Applied Economics Quarterly*, 55.1.
- Dorsett, R. (2006), « The new deal for young people: Effect on the labour market status of young men », *Labour Economics*, 13.
- EBRD (2012), « Diversifying Russia: Harnessing regional diversity », *EBRD Transition Report*.
- Ehlert, C., J. Kluge et S. Schaffner (2011), « Training + Temporary Work = Stepping Stone?, Evaluating an Innovative Activation Program for Disadvantaged Youths », *Ruhr Economic Papers*, 249.
- Filatova, F. et al. (2012), « Education Development trends in Russia », *Journal of US-China Public Administration*, vol. 9, 10.
- Froumin, I. et Y. Kuzminov (2012), « Universal higher education and its social and economic impact », *mimeo*.
- GEM (2012), *GEM 2012 Global Report*, Global Entrepreneurship Monitor.
- Gershman, M. (2013), *Programmy innovatsionnogo razvitiya kompanii s gosudarstvennym uchastiem: Pervyeitogi* (Innovation Development Programmes for the State-owned Companies: First Results), *Foresight-Russia*, vol. 7, n° 1, pp. 28-43.
- Gimpelson, V. et R. Kapelyushnikov (2011), « Labor market adjustment is Russia different? », *Higher School of Economics Working Papers*, 3.
- Gimpelson, V. et al. (2009b), « Profession Choice: Where was studied and where are working? », *Higher School of Economics Working Papers*, 3.
- Gimpelson, V. et D. Lippoldt (2001), *The Russian Labour Market: Between Transition and Turmoil*, Rowman & Littlefield Publishers.
- Gokhberg, L. et V. Roud (2012), *The Russian Federation: A New Innovation Policy for Sustainable Growth/ Global Innovation Index*, INSEAD, Fontainebleau.
- Goldberg, I. (2006), « Competitiveness and the Investment Climate in Russia: An Assessment by the World Bank and the Higher School of Economics », Moscow, presented to the 10th annual St. Petersburg International Economic Forum, 12-14 June.
- Hallépée, S. et A. Houlou-Garcia (2013), *Évaluation du dispositif JEI*, DGCIS Evaluation.
- Hayter, S. (2011), *The Role Of Collective Bargaining In The Global Economy*, International Labour Office, Switzerland.
- Hespe, V., P.-E. Lecerf et E. Monnet (2011), *Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, Rapport n° 2010M06402 de l'Inspection générale des finances.
- HSE (2012), *Monitoring the economics of education, Survey 2012*, HSE-ISSEK.
- HSE (2013a), *Indicators of Innovative Activity: 2013*, HSE, Moscow.
- HSE (2013b), *Science and Technology Indicators in the Russian Federation, Data Book*, HSE, Moscow.
- ILO (2011), « Employment and Labour Market strategies in Russia in the Context of innovations economy », proceedings of the Conference, Moscow, September 2011.
- ILO (2013a), *Report of the Committee on Freedom of Association cases*, ILO, Geneva, November 2012, GB.316/INS/9/1.
- ILO (2013b), *Report of the Committee on Freedom of Association cases*, June 2013, GB.318/INS/5/1, ILO Geneva.

- ILO (2013c), *Report of the Committee of experts on the application of conventions and recommendations*, Report III (Part 1A), ILO, Geneva.
- ITUC (2012), *Annual Survey of Violations of Trade Union Rights*, Russian Federation, www.refworld.org/docid/4fd8892ac.html.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005), « Innovation in the Business Sector », *Economics Department Working Papers*, 459, Éditions OCDE.
- Jensen, P., M. Rosholm et M. Svarer (2003), « The response of youth unemployment to benefits, incentives and sanctions », *European Journal of Political Economy*, 19.
- Jorgenson, D. et K. Vu (2011), « The Rise of Developing Asia and the New Economic Order », *Journal of Policy Modeling*, 33 (5).
- Kapelyushnikov, R. (2000), « Russia's labour market: Adjustment without restructuring », presented at the NATO Colloquium, www.nato.int/docu/colloq/colloq99.htm.
- Kapelyushnikov, R., A. Kuznetsov et O. Kuznetsova (2012), « The role of the informal sector, flexible working time and pay in the Russian labour market model », *Post-Communist Economies*, 24.2.
- Karabchuk, T. (2012), « Temporary employment in Russia: Why mostly men? », *The European Journal of Comparative Economics*, vol. 9.2.
- Keogh, H. (2009), *The State and development of adult learning and education in Europe, North America and Israel*, Regional synthesis report, UNESCO Institute for Lifelong Learning, Hamburg, Germany.
- Khavenson, T. et Y. Tyumeneva (2012), « Teacher characteristics and student achievements in TIMSS », *Higher School of Economics Working Papers*, 06/EDU.
- Kluve, J., H. Lehmann et C.M. Schmidt (1999), « Active Labor Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatisation and benefit Churning », *Journal of Comparative Economics*, vol. 27.
- Kluve, J., H. Lehmann et C.M. Schmidt (2008), « Disentangling Treatment Effects of Active Labor Market Policies: The role of labor Force Status Sequences », *Labour Economics*, 15.
- Klyachko (2013), « Key Trends in Education: 2012 results », in *Russian Economy in 2012: Trends and Prospects*, n° 34.
- Kochetov, A.N. (2012), « Professional Education and the Labor market », *Russian Education and Society*, vol. 54.3.
- Kuzyk, M. et Y. Simachev (2013), « Russia's Innovation Promotion Policies: Their Evolution, Achievements, Problems and Lessons », *Russian Economy in 2012: Trends and Outlooks*, n° 23, Moscow.
- Kyui, N. (2010), « Returns to education and Education-Occupation Mismatch within a transition Economy », *CES Working Papers*, 31.
- Lehmann et Kluve (2008), « Assessing Active Labor market Policies in transition Economies », *Working Papers*, Dipartimento Scienze Economiche, Università di Bologna 646.
- Lehmann, H. et A. Zaiceva (2013), « Informal Employment in Russia: Extent, Incidence, Determinants and Labor Market Segmentation », *Economics Working Paper Department*, 1098, Éditions OCDE.
- Lehmann, H., T. Razzolini et A. Zaiceva (2011a), « Job separations and informality in the Russian labor market », *IZA Working Papers*, 6230.
- Lehmann, H., T. Razzolini et A. Zaiceva (2011b), « The wage and non-wage cost of displacement: Evidence from Russia », *Recent Working Papers*, 60.
- Lemieux, T., W. MacLeod et D. Parent (2009), « Performance Pay and Wage Inequality », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 124.1.
- Lyutov, N. (2009), « The evolution and some problems of workers' representation law in Russia », *Issues of Business and Law*, vol.1.
- Martin, J. et D. Grubb (2001), « What work and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies », *Institute for Labour Market Policy Evaluation Working Papers*, n° 14, IFAU.
- Meager, N. (2009), « The role of training and skills development in active labour market policies », *International Journal of Training and Development*, 13.1.
- Meissner, D., L. Gokhberg et A. Sokolov (éds.) (2013), *Science, Technology and Innovation Policy for the Future. Potentials and Limits of Foresight Studies*, Springer, Heidelberg/NewYork/Dordrecht/London.

- Müller, N. et F. Behringer (2012), « Subsidies and Levies as Policy Instruments to Encourage Employer-Provided Training », *Education Working Papers*, 80, Éditions OCDE.
- Nivorozhkin A. et E. Nivorozhkin (2006), « Do government sponsored vocational training programmes help the unemployed find jobs? Evidence from Russia », *Applied Economic Letters*, vol.14.1.
- Nivorozhkin, A. (2005), « An evaluation of government sponsored vocational training programmes for the unemployed in urban Russia », *Cambridge Journal of Economics*, 29.
- Nokolaev, D. et D. Chugunov (2012), « The Education System in the Russia Federation », *World Bank Education Brief*.
- O'Leary, C.J. (2001), « Evaluating Active Labor market Programs in transition Economies », presented at « Active Labor market Programs: Improvement of Effectiveness » Conference, Moscow, Russian Federation, September.
- OECD (2004), « Improving Skills for More and Better Jobs: Does training make a Difference? », *OECD Employment Outlook*, Éditions OCDE.
- OECD (2004b), « Informal employment and promoting the transition to a salaried economy », *OECD Employment Outlook*, Éditions OCDE.
- OECD (2005), « Labour Market Programmes and Activation strategies: Evaluating the Impacts », in *OECD Employment Outlook*, Éditions OCDE.
- OECD (2005b), *Promoting Adult Learning*, Éditions OCDE.
- OECD (2006), *OECD Employment Outlook 2006: Reassessing the role of Policies and Institutions for Labor Market performance*, Éditions OCDE.
- OECD (2010), *The High Cost of Low Educational Performance the long-run economic impact of improving Pisa outcomes*, Éditions OCDE.
- OECD (2010b), *Learning for Jobs*, Éditions OCDE.
- OECD (2011), *Reviews of Labour Market and Social Policies, Russia Federation*, Éditions OCDE.
- OECD (2011b), « Does participation in pre-primary education translate into better learning outcomes at school? », *PISA in Focus 2011/1*.
- OECD (2011c), *Science Technology and Innovation Scoreboard 2011*, Éditions OCDE.
- OECD (2011d), *Reviews Innovation Policy, Russian Federation*, Éditions OCDE.
- OECD (2012a), *Economic Survey of Germany 2012*, Éditions OCDE.
- OECD (2012b), *Economic Survey of Estonia 2012*, Éditions OCDE.
- OECD (2012c), *Education Today 2013: The OECD Perspective*, Éditions OCDE.
- OECD (2012d), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, Éditions OCDE.
- OECD (2012e), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*, Éditions OCDE.
- OECD (2012f), « Does performance-based pay improve teaching? », *PISA in Focus 16*, Éditions OCDE
- OECD (2013), *Education at a Glance 2013*, Éditions OCDE.
- OECD (2013b), *Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, Éditions OCDE.
- OECD (2013c), *Review of SME and Entrepreneurship Issues and Policies in Russia*, Éditions OCDE, à paraître.
- Ok, W. et P. Tergeist (2003), « Improving Workers' skills: Analytical evidence and the role of social partners », *Social, Employment and Migration Working Papers*, 10.
- Poppe, N., J. Strawn et K. Martinson (2003), « Whose Job Is It? Creating Opportunities for advancement », in Giloth, R.P. (éd.), *Workforce Intermediaries in the 21st Century*.
- Puhani, P.A. (1998), « Advantage through Training? A microeconomic evaluation of the employment effect of ALMP in Poland », *ZEW Discussion Papers*, n° 98-25.
- Rodriguez-Planas, N. et N.J. Benus (2006), « Evaluating active labor market programs in Romania », *IZA Working Papers*, 2464.
- Rosen, J. et S. Ryoo (2004), « The Engineering Labor Market », *Journal of Political Economy*, vol. 112.1.
- Russkaya Gazeta (2012), Interview with Russian Academic Georgiy Georgiev, www.rg.ru/2012/02/01/georgiev.html.

- Sasova, I.A. (2011), « Technological Education or labor training? », *Russian Education and Society*, vol. 53.6.
- Schneider, F., A. Buehn et C.E. Montenegro (2010), « Shadow Economies All over the World New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007 », *World Bank Policy Research Working Papers*, 5356.
- Smirnykh, L. et A. Wörgötter (2013), « Why do Russian firms use fixed-term and agency work contracts? », *Economics Department Working Papers*, 1014, Éditions OCDE.
- Sokolov, A. et A. Chulok (2012), « Long-term forecast of S&T development in Russia to 2030: Key features and first results », *Foresight-Russia*, vol. 6 (2012), n° 1, pp. 12-25.
- Tan, H. et al. (2007), « Skills Shortage and training in Russian enterprises », *Higher School of Economics Working Papers*, 04.
- Timmer, M. et I. Voskoboynikov (2013), *Is Mining Fuelling Long-run Growth in Russia? Industry Productivity Growth Trends since 1995*, GGDC Research Memorandum.
- Venn, D. (2009), « Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators », *Social, Employment and Migration Working Papers*, 89, Éditions OCDE.
- Wasmer, E. (2002), « Interpreting Europe and US Labor Markets Differences: The Specificity of Human Capital Investments », *IZA Working Papers*, 549.
- WEF (2011), « The Russia Competitiveness: Laying the Foundation for Sustainable Prosperity », *World Economic Forum Report*.
- Westergaard-Nielsen, N. et A.R. Rasmussen (1999), « The Impact of subsidies on the number of Apprenticeships », *Research in labor economics*, 18.
- World Bank (2010), *The Innovation Policy: A guide for Developing Countries*, World Bank Publications, Washington, DC.
- Xavier, R. et al. (2013), *Global Entrepreneurship Monitor: 2012 Global Report*, Babson College, Wellesley, MAS.

ANNEXE 2.A1

Principales caractéristiques de la nouvelle loi sur l'éducation

La Loi sur l'éducation de la Fédération de Russie N 273-FZ a été ratifiée par le Président russe Vladimir Poutine le 31 décembre 2012. Elle remplace deux autres lois adoptées en 1992 et 1996 – la Loi sur l'éducation et la Loi sur l'enseignement professionnel supérieur et post-licence. La nouvelle Loi sur l'éducation porte sur tous les niveaux de l'enseignement, y compris préscolaire. Sauf disposition contraire, elle est entrée en vigueur le 1er septembre 2013. Les dispositions principales de cette loi sont les suivantes :

Éducation préscolaire et enseignement primaire

- L'éducation préscolaire fait désormais partie du système d'enseignement général. Elle peut être suivie en maternelle, à l'école, mais aussi à la maison.
- Les parents se voient accorder un rôle plus grand puisqu'ils peuvent choisir les matières enseignées.
- Le salaire moyen des enseignants ne peut être inférieur au salaire moyen de la région où ils travaillent.
- Les parents qui inscrivent leurs enfants dans l'école la plus proche de chez eux ont la priorité.
- L'admission dans des établissements qui proposent des matières spécialisées ne peut se faire qu'après l'école primaire.
- La possibilité de fermer une école dans un village tient compte de l'avis officiel de l'assemblée locale.

Enseignement secondaire

- L'enseignement professionnel initial fait désormais partie de l'enseignement professionnel, sous la forme de programmes de formation destinés aux travailleurs qualifiés.
- L'enseignement professionnel secondaire offre désormais deux types de programmes éducatifs : formation des travailleurs qualifiés et formation des cadres moyens.
- Les établissements d'enseignement professionnel ont le droit de définir leurs programmes et de sélectionner leurs élèves.

Enseignement supérieur

- Les résultats de l'Examen national unifié, qui déterminent l'entrée à l'université, seront valables pendant cinq ans (contre deux auparavant).
- Les établissements d'enseignement supérieur, y compris privés, feront l'objet d'un suivi par le ministère de l'Éducation dans le cadre de la restructuration du réseau des établissements.
- Le nombre minimum de places subventionnées par l'État est fixé à 800 étudiants pour 10 000 habitants âgés de 18 à 30 ans.
- Les universités sont organisées sur la base d'un système à deux niveaux : licence et master. Les établissements d'enseignement postsecondaire décernent uniquement des diplômes de licence et les instituts décernent des diplômes aux titulaires de licence et aux spécialistes.
- Les « académies » proposent uniquement des formations complémentaires et préparent les étudiants en post-licence et en doctorat.
- L'enseignement post licence, considéré comme le troisième cycle de l'enseignement supérieur, vise à former des travailleurs hautement qualifiés.

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 liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser 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. L'Union 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 : STIMULER LA PRODUCTIVITÉ PAR L'AMÉLIORATION
DU CLIMAT DES AFFAIRES ET DES COMPÉTENCES

Dernières parutions

Afrique du Sud, mars 2013

Allemagne, février 2012

Australie, décembre 2012

Autriche, juillet 2013

Belgique, mai 2013

Brésil, octobre 2013

Canada, juin 2014

Chili, octobre 2013

Chine, mars 2013

Colombie, janvier 2013

Corée, avril 2012

Danemark, janvier 2014

Espagne, novembre 2012

Estonie, octobre 2012

États-Unis, juin 2012

Fédération de Russie, janvier 2014

Finlande, février 2014

France, mars 2013

Grèce, novembre 2013

Hongrie, janvier 2014

Inde, juin 2011

Indonésie, septembre 2012

Irlande, septembre 2013

Islande, juin 2013

Israël, décembre 2013

Italie, mai 2013

Japon, avril 2013

Luxembourg, décembre 2012

Mexique, mai 2013

Norvège, mars 2014

Nouvelle-Zélande, juin 2013

Pays-Bas, juin 2012

Pologne, mars 2012

Portugal, juillet 2012

République slovaque, décembre 2012

République tchèque, mars 2014

Royaume-Uni, février 2013

Slovénie, avril 2013

Suède, décembre 2012

Suisse, novembre 2013

Turquie, juillet 2012

Union européenne, avril 2014

Zone euro, avril 2014

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-rus-2013-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 pour plus d'informations.

Volume 2013/Supplément 2
Janvier 2014

éditions OCDE
www.oecd.org/editions



ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2013 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3615
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-20761-5
10 2013 20 2 P



9 789264 207615