

# RUSSIE : RELANCE DES RÉFORMES STRUCTURELLES ET OUVERTURE DE L'ÉCONOMIE

par **Éric Brunat** \*

Les réformes structurelles, insuffisantes en Russie au cours des années 1990, ont été plus sérieusement amorcées en 2000 et 2001. Le processus devrait se confirmer avec le programme 2002 – 2004 qui met l'accent sur la définition d'un cadre légal plus clair et stable : la réforme judiciaire et fiscale, le code du travail et les retraites, la propriété de la terre (1). Dans le même temps, la volonté de reprise en main du Parlement et des oligarques par l'État Fédéral a apporté une salubre stabilité politique. Toutefois la récente croissance économique est fragile et le risque d'enlèvement des réformes structurelles, réel. En 2002, la croissance du PIB devrait être un peu inférieure à 4%. C'est insuffisant pour envisager un rattrapage rapide des pays de l'UE les moins prospères.

## **Les risques d'une économie dominée par la rente**

La mise en place d'un programme de réformes structurelles (2002 – 2004) pourrait ne pas être suffisante (2). L'équipe présidentielle semble prendre conscience progressivement des risques politiques et économiques, sans pour autant se distancier d'une approche macroéconomique, et a priori libérale, des réformes. Ce qui pouvait être fait l'a été ou est programmé, la transformation profonde pour aller vers une économie de marché « normale et compétitive » ne viendra pas des réformes techniques en cours, requises comme préalable, mais insuffisantes face aux spécificités et aux effets d'inertie de l'économie et de la société russes. L'ouverture de l'économie de la Russie, notamment par son adhésion à l'OMC et son éventuelle insertion dans un espace économique européen commun, peut relancer les réformes structurelles impliquant davantage les branches, les secteurs d'activités et les agents microéconomiques (3).

Certains indicateurs majeurs – excédents budgétaires, réserve de change, excédent commercial... – sont suffisamment positifs pour créer l'illusion d'un développement économique solide. Toutefois des lignes de fractures sont masquées par les surplus d'une économie de rente pétrolière et gazière (4). La libéralisation et la stabilisation financière ont tendance à s'enliser du fait même de la recherche de rente des acteurs économiques (5) qui n'ont pas intérêt à l'instauration d'une libre concurrence dans un environnement stabilisé. Dans le même temps, des fractures – sociales, industrielles, régionales – se creusent avec des réversi-

\* *Vice-Président de l'Université de Savoie, chargé des Relations Internationales ; Directeur Exécutif - UE du Russian European Center for Economic Policy (RECEP, Moscou)*

- (1) **E. Brunat, K.A. Soos**, « Some comments on the Medium-Term Programme for Social and Economic Development of the Russian Federation (2002–2004) », *RECEP*, March 2002.
- (2) **E. Brunat**, « After the Economic Rebound in Russia - the Importance of a Pro-Active Policy », *Russian Economic Trends*, vol.11, n°3, 2002.
- (3) White Book on The Opening of Russia, *RECEP*, October 2002.
- (4) **S. Rosefelde**, « Russian competitiveness: 'Rule of Men', Rent-Seeking, Predation and Structural Militarization », *RECEP Conference*, 20th and 21st of September 2002, Moscow.
- (5) Voir **K. Murphy, A. Shleifer, R. Vishny**, « Why is Rent-Seeking so Costly to Growth ? », *The American Economic Review*, Vol. 83, n° 2, May, 1993.

bilités de plus en plus hypothétiques. L'économie engrange les surplus miniers exportés, tandis que l'industrie manufacturière souffre d'un défaut de ressources : la question n'est plus de savoir comment éviter les risques du « *Dutch disease* » (6), mais comment intervenir dans le processus naturel et brutal d'une répartition des facteurs de production très éloignée d'une économie de marché concurrentielle.

(6) Le « Syndrome hollandais » renvoie à l'exportation de gaz naturel aux Pays-Bas dans les années 1960.

## INDICATEURS CLÉS DE L'ÉCONOMIE RUSSE

(évolution en % par rapport à l'année précédente ou autre référence notée)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
■ PIB	0.9	- 4.9	5.4	9.0	5.0	4.1	S2
■ Production Industrielle	2.0	- 5.2	11.0	11.9	4.9	7.8	juillet
■ Investissement en capital fixe	- 5.0	- 12.0	5.3	17.4	8.7	3.3	juillet
■ Inflation (fin de la période)	11.0	84.4	36.5	20.2	18.6	15.1	août
■ M2 (fin de la période)	29.5	36.3	57.2	62.4	40.0	33.5	juillet
■ Coût horaire du travail (US\$)	0.93	0.63	0.36	0.45	0.56	0.80	S1
■ Taux de chômage (OIT, %)	10.8	11.9	13.7	10.5	9.0	7.6	juillet
■ Solde du budget fédéral en % du PIB	- 6.7	- 4.9	- 1.7	2.5	2.9	2.1	S2
■ Importations (milliards US \$)	72.0	58.0	39.5	44.9	53.8	12.4	S1
■ Exportations (milliards US \$)	89.0	74.9	75.7	105.6	101.6	22.2	S1
■ Balance courante/PIB en %	0.5	0.3	13.5	18.5	11.0	9.1	S2
■ Dette extérieure (milliards US \$)	164.0	173.0	161.0	142.6	138.5	n.d.	
■ Service de la dette/exportations en %	16.1	28.5	27.4	19.5	17.4	n.d.	
■ Réserves en devises en mois d'importation	3.0	2.5	3.8	7.5	8.2	9.0	S1

Sources : Goskomstat, BCR, Ministère des finances de la Fédération de Russie, RECEP Moscou.

Il est donc indispensable de dépasser l'économie virtuelle (7) et la coordination abstruse des activités dans le cadre de réseaux parallèles qui ne promeuvent, pour l'essentiel, que la rente individuelle, l'évasion fiscale avec, in fine, une économie spécifique de court terme dans laquelle les coûts de transaction et les coûts globaux de production restent élevés, malgré des salaires nominaux faibles en moyenne. L'objectif devrait porter plus clairement sur la diversification de la production et des exportations vers les pays avancés et la création de conditions favorables à l'investissement national et étranger, qui constitue un stimulant incontestable à la modernisation technologique et organisationnelle.

Il convient aussi de maintenir l'effort quant aux politiques macro-économiques de stabilisation et aux réformes radicales concernant les agents économiques individuels et les entreprises. Ceci est d'autant plus important que les spécificités d'actifs sont très marquées. L'unité de production peut se définir par de grands type d'actifs (8) qui combinés rendent plus ou moins dif-

(7) Voir **C. Gaddy, B. Ickes**, "Russia's Virtual Economy", *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 5, 1998.

(8) Actifs compétitifs (maîtrise particulière d'un produit spécifique et différencié qui confère une situation de monopole technique) ; actifs spécialisés (par exemple, l'accès à une source d'énergie) qui ont un impact sur la nature de l'offre ; actifs complémentaires qui correspondent à une diversification et à un relâchement par rapport au « métier » de base ; actifs d'efficacité ou de compétitivité ; actifs de localisation particulièrement importants en Russie.



ficile le processus de transformation. La spécificité de certains actifs peut être telle qu'un processus d'adaptation aux conditions d'un marché n'est pas envisageable. De l'organisation de l'unité de production, en passant par la technologie utilisée, jusqu'à la culture des salariés habitués à travailler en négligeant les coûts de production, la spécificité peut interdire toute évolution spontanée. La variété des situations réelles, la concentration industrielle, l'inégale répartition géographique des industries obligent donc à considérer logiquement le niveau mésoéconomique comme un cadre d'action pertinent..

## Réformes structurelles, OMC et Union Européenne

Une plus grande intégration de la Russie à l'économie mondiale renforce le caractère impératif des réformes qu'elle stimule en retour. La vision d'une Russie post-industrielle orientée vers une production à plus forte valeur ajoutée et une consommation de services est sans doute pertinente à terme. Il s'agit d'un objectif à atteindre que ne peuvent pas ignorer les pays de l'UE, et ce malgré les fortes asymétries qui caractérisent les relations entre les deux ensembles (9). Pour l'heure, il n'y a pratiquement aucun commerce intra-branches entre la Russie et l'UE. La Russie étant fondamentalement un fournisseur d'énergie et de matières premières, avec des excédents d'exportation importants. Cependant davantage de concertation et de volonté politique permettraient d'identifier des complémentarités et de s'engager sur le chemin d'un co-développement, mutuellement avantageux, articulé à l'Acquis Communautaire, en particulier pour clarifier les conditions de concurrence et le cadre juridique des firmes indispensables aux décisions d'investissement (10).

Le poids de l'UE élargie justifie les déclarations répétées de la Commission à Bruxelles et les prises de position du gouvernement russe visant à la définition d'un cadre économique et politique favorisant l'intégration de la Russie au sein d'un espace européen commun (11). Si pour l'heure les engagements sont principalement d'ordre politique, à terme l'enjeu est bel et bien économique et institutionnel. C'est une priorité dont les racines remontent à l'Accord de Partenariat et de Coopération (PCA) signé en 1994 (12). L'Acquis Communautaire peut servir de référent aux réformes structurelles. Cet axe fondamental a été confirmé en juin 1999 lorsque l'UE a décidé de soutenir les travaux de la Russie en vue de rejoindre l'OMC, puis de nouveau lors du sommet UE – Russie en octobre 2001. Le principe d'un libre échange entre les entités et d'un « espace économique européen commun », ont été arrêtés. Les contours et contenus de cet espace constituent l'un des chantiers internationaux parmi les plus importants du moment. Comme l'adhésion à l'OMC sera à l'origine de situations économiques difficiles pour des pans

(9) L'UE et la Russie sont des partenaires inégaux (démographie, PIB per capita, poids économique des espaces...). Mais c'est dans le domaine du commerce que l'asymétrie est flagrante. L'Union est le partenaire principal de la Russie (plus de 50% de son commerce total), le poids de cette dernière est bien plus modeste pour l'UE actuelle : moins de 3% pour les exportations et environ 3,5% pour les importations, selon Eurostat.

(10) RECEP (2002), op. cité.

(11) I. Samson, « Common European Economic Space between Russia and EU: an institutional anchor for speeding-up Russia's reform », *Russian Economic Trends*, vol.11, n° 3, 2002.

(12) Dont l'application effective en vue de créer les conditions d'un libre échange entre l'UE et la Russie date de 1997.

entiers de l'économie russe peu compétitifs, l'État devra agir sur les trois niveaux macro, méso et microéconomiques.

Les enjeux se superposent en partie. Une adhésion à l'OMC faciliterait la définition des contours et contenus de l'espace économique européen concernant la Russie ; de même, un accord avec l'UE sur une partie de l'Acquis Communautaire assurerait des obligations requises par l'adhésion à l'OMC. Cependant, les objectifs de l'adhésion de la Russie à l'OMC sont plus immédiatement identifiables, notamment : la stimulation à la modernisation pour la production des biens et services ou pour la protection des droits de propriété ; l'extension de la clause de la nation la plus favorisée (13) ; la possibilité de disposer de mécanismes d'arbitrage en cas de conflits commerciaux ; un abandon des pratiques de dumping et la considération, dans le concert des nations, d'une économie « normale ».

L'adhésion à l'OMC fait l'objet d'échanges entre les partisans de la modernisation par l'ouverture et ceux qui considèrent que la Russie, qui bénéficie d'une entrée de devises conséquente avec ses ventes de matières premières, n'a aucun intérêt, pas même politique, à précipiter le processus. En fait, les opposants à l'adhésion en 2003 craignent que l'industrie russe ne soit pas compétitive et risque la concurrence dans des conditions non optimales. Pourtant le statu quo conforte les situations de rente et les positions dominantes, et l'industrie russe ne sera pas fondamentalement différente après une année de « protection » globale supplémentaire. En revanche, une perspective d'adhésion assez rapide peut permettre la définition d'un véritable programme cohérent de modernisation articulé à l'économie européenne et mondiale. L'économie russe n'est pas protégée autant qu'on a voulu le dire. En effet, la moyenne des droits de douane s'établit entre 7 et 15 % seulement. En outre, les négociateurs peuvent toujours demander des protections sectorielles temporaires et défensives sur quelques dossiers (14).

Un refus d'adhésion à l'OMC serait vite incompatible avec les complexités et contraintes, technologiques et financières, du monde moderne. Ces dix dernières années, coupées de l'économie mondiale, l'agriculture, les banques et les firmes industrielles n'ont vraiment pas été transformées en profondeur. En fait, la gestion de la complexité suppose de la mobilité et de la flexibilité, bref, l'intervention d'un marché normal et homogène, qu'il appartiendrait sans doute à l'État de réguler.

Éric Brunat

(13) Cet argument ne convainc pas les analystes qui considèrent qu'avec les traités bilatéraux la Russie bénéficie d'un traitement équivalent.

(14) **E. Brunat**, « Russie : la croissance peut-elle être durable ? » in *Puissances et Influences*, Annuaire Géopolitique & Géostratégique, Arnaud Blin et François Géré (dir), Editions Charles Léopold Mayer et Descartes & Cie, Paris, 2002.