



Le Président Poutine face à l'épreuve de la modernisation

Après avoir établi, puis renforcé, les fondements institutionnels de l'économie de marché et de la démocratie dans les années 90, la Russie est devenue une économie de marché émergente qui a grandement besoin de se moderniser de manière décisive. Comment le gouvernement du Président Poutine peut-il y parvenir?

Andreï Nesterenko

LA MODERNISATION s'impose pour la Russie plus impérativement que pour toute autre économie de marché émergente. Ancienne superpuissance, le pays prend de plus en plus de retard sur les grandes économies mondiales. Il n'arrive qu'au 14^e rang mondial pour ce qui est du PIB, et il est proche des pays en développement à revenu intermédiaire si l'on considère ses indicateurs sociaux.

Lorsque Vladimir Poutine a succédé à un Président Eltsine âgé et affaibli par la maladie, cette succession a été saluée comme le début d'une ère nouvelle. De fortes traditions politiques et culturelles nationales imposent à M. Poutine de ramener la Russie au rang des grandes puissances mondiales.

Le Président Poutine commence son mandat dans un contexte de forte reprise économique faisant suite à la quadruple dévaluation du rouble de 1998 et à une vive augmentation des prix mondiaux du pétrole. Les indicateurs macroéconomiques et industriels devraient rester favorables jusqu'à la fin de l'an 2000, et l'on s'attend que le PIB augmentera de 4 à 5 % si les prix du pétrole se maintiennent à un niveau proche de 30 dollars le baril.

Étant donné ces prévisions économiques favorables, une percée décisive de la modernisation est-elle vraiment importante pour la Russie? La réponse à cette question ne peut être que positive, car le pays pourrait être confronté en 2003-05 à une pénurie de ressources naturelles, et la dégradation persistante de l'industrie risque de compromettre les efforts en faveur de la croissance. Plus le décollage se fera attendre, plus il sera difficile de combler le re-

tard sur les nations avancées. Selon les principaux experts, 2 billions de dollars devront être consacrés dans les vingt prochaines années à la mise à niveau de l'appareil productif, des infrastructures et de la population active du pays. Si l'effort de modernisation commence aujourd'hui, il faudra quinze à trente années à la Russie pour rattraper l'Ouest, à condition que l'économie russe progresse de 6 à 8 % par an.

Une politique économique plutôt libérale est probable

Si un vigoureux soutien public lui a permis de gagner les élections présidentielles sans avoir présenté de programme économique précis, M. Poutine s'est clairement prononcé à plusieurs reprises en faveur de la «liberté économique maximum». Il a créé le Centre d'études stratégiques (CES), qui rassemble des experts favorables au marché, puis il a surpris l'opinion publique en nommant un ultralibéral, M. Illarionov, conseiller économique et représentant au Groupe des Sept (certains observateurs ne voient dans ce choix qu'un geste sans signification destiné à faciliter les négociations avec les organisations financières internationales).

M. Poutine reprend aussi une aspiration populaire — le «renforcement du rôle de l'État». Il veut faire du complexe militaro-industriel la locomotive du progrès technologique et le montre en augmentant les commandes publiques aux sociétés militaires de 150 % par rapport à 1999. Il a prouvé sa ferme volonté de neutraliser certaines oligarchies omnipotentes et de combattre la corruption et la criminalité. Son gouvernement a présenté au parlement un projet de loi visant à con-

trôler les opérations de change et un projet imposant l'enregistrement des transactions relatives au commerce extérieur. Si ce dernier texte est adopté, les pouvoirs publics auront les moyens de suspendre une transaction lorsqu'on sera en droit de penser qu'elle dissimule une fuite de capitaux ou un blanchiment de fonds.

L'absence de programme gouvernemental officiel, six mois après que le CES a commencé ses travaux, pourrait exprimer une divergence entre les ministres : certains d'entre eux estimeraient que le CES a adopté une politique par trop libérale et qu'il ne soutient pas explicitement les producteurs russes. Les grandes lignes d'un rapport du CES, dont la presse a eu connaissance par des fuites, montrent qu'il s'agit effectivement d'une orientation libérale très poussée qui a pour objectif la modernisation. Elle privilégie l'élimination des restrictions, la création d'un climat propice à l'investissement, la déréglementation, les garanties en matière de propriété privée et la concurrence. S'adressant à la branche moscovite de la Fondation Carnegie pour la paix internationale, M. Gref, Directeur du CES et Ministre du développement économique, a souligné une idée révolutionnaire : il est vital pour le succès de l'économie russe que l'indépendance des tribunaux soit garantie par l'élection à vie des juges.

Mais il ne faut pas perdre de vue que l'évolution véritable de l'économie russe résulte des efforts de milieux d'affaires qui considèrent les groupes de pression, la corruption et le paternalisme comme des choses normales. Des groupes industriels influents attendent des pouvoirs publics qu'ils les protègent des investisseurs étrangers rivaux en n'autorisant que des sociétés «amies» à travailler en Russie (stratégie de l'«hammerisation» — le magnat pétrolier américain Armand Hammer utilisait ses relations amicales avec le Kremlin pour obtenir des contrats en URSS). M. Poutine doit faire preuve de pragmatisme face aux divers défis et aux intérêts acquis. Il est toutefois probable, mais non certain, que l'orientation de sa politique sera libérale : l'emprise actuelle du gouvernement sur l'économie russe est beaucoup trop faible pour qu'il en soit autrement. Au total, les recettes budgétaires fédérales n'ont représenté en 1999 que 14 % environ du PIB, et la part des administrations publiques au sens large dans le PIB (36 %) n'est pas très élevée. Faute des institutions financières et économiques nécessaires pour intervenir efficacement dans l'économie, le gouvernement pourra difficilement jouer un rôle véritable sur les marchés russes dans les années à venir.

Les tout premiers mois de pouvoir en témoignent : M. Poutine est fermement décidé à moderniser l'ensemble de la Russie. Par conséquent, s'il poursuit cet objectif, ses résultats économiques dépendront des avancées sur quatre axes : diminution de la dette extérieure; création d'un contexte favorable au marché; restructuration du secteur réel; remise en ordre du fédéralisme économique.

La pression de la dette extérieure

L'endettement extérieur continuera de grever les résultats économiques du pays. La dette extérieure russe s'élève actuellement à quelque 160 milliards de dollars, et son remboursement représentera en 2001–05 de 12 à 17 milliards de dollars par an, soit plus de la moitié du budget fédéral.

À l'heure actuelle, les perspectives de la Russie s'annoncent sous un jour favorable en raison d'un excédent budgétaire, des

recettes en devises résultant du niveau élevé des prix des combustibles et des matières premières, ainsi que d'apports de capitaux. En mai de l'an 2000, la Russie s'acquittait intégralement de toutes ses échéances au titre du service de la dette. Mais, comme le dit le proverbe russe, «la chance ne tarde jamais à tourner».

Il est probable que la Russie ne tardera pas à connaître des difficultés économiques. En effet, les prix des combustibles sont si élevés que les importateurs entreprennent de réduire leurs achats, ce qui fait baisser les prix. En outre, le rouble augmentera sous la pression de nouvelles entrées de capitaux et de la vive progression de la demande intérieure de machines et d'équipement étrangers destinés à remédier au délabrement des installations russes. S'il en est ainsi, le pays sera confronté à une dégradation de sa balance des paiements, et le règlement de sa dette extérieure lui posera de graves problèmes.

L'ampleur de la dette russe est à l'origine d'un cercle vicieux : le pays se vide de sa substance, ce qui compromet le développement technologique qui pourrait l'aider à obtenir les devises nécessaires pour faire face à sa dette. À cet égard, sa situation ressemble à celle de l'Amérique latine au début des années 80. Mais la Russie n'est pas sujette à une très forte instabilité gouvernementale, ni à l'hyperinflation ou au populisme économique. M. Poutine va gouverner de manière assez autoritaire, et les dettes peuvent être acquittées aux dépens d'autres dépenses.

La réforme structurelle est la seule véritable solution au problème de l'endettement extérieur. Entre la réforme structurelle et le renforcement du filet de protection sociale, il est certain que le gouvernement choisira la première solution. Il n'en résultera pas nécessairement une réduction dramatique du niveau de vie des plus démunis, à condition que les fonds sociaux disponibles soient utilisés plus rationnellement et que l'entreprise privée concurrentielle soit davantage présente, à côté des entités publiques, dans les services sociaux et les services collectifs.

En outre, la gestion de la dette extérieure russe pourrait être beaucoup améliorée (par exemple au moyen de l'échange de titres de dette contre des prises de participation et d'autres opérations de swap). Mais ce sont les relations avec l'Ouest qui détermineront l'abaissement de la dette extérieure. Comme elles semblent s'être améliorées, on peut espérer que l'Ouest restructurera les dettes anciennes. En pareil cas, pas moins de 70 % des 100 milliards de dollars de dettes soviétiques devraient être restructurés afin d'éviter que les dépenses publiques ne tombent à des niveaux socialement intolérables. L'ancien Ministre de l'économie, M. Yassine, va encore plus loin dans cette direction — il estime que la Russie ne connaîtra une croissance durable que si toute la dette soviétique est annulée et que les paiements actuels de service sont restructurés. En outre, un remboursement «préférentiel» devra être prévu pour les dix premières années, avec fixation à un minimum de trente ans de la période totale de paiement. Les principaux paiements devront être reportés au-delà de 2005, ce qui donnera à l'économie plusieurs années pour se restructurer et décoller.

Améliorer le contexte économique

Tous ceux qui font des affaires en Russie savent combien il est éprouvant d'y travailler en raison de la médiocrité des lois et de leur application, de la corruption, d'une fiscalité pesante et du grand banditisme (la «mafia»). L'amélioration des conditions financières et juridiques doit être au tout premier rang des

priorités du Président Poutine, car la renaissance économique du pays dépend presque exclusivement de l'investissement privé.

En Russie, les entraves à l'activité économique sont surtout d'ordre fiscal. Une entreprise qui acquitte la totalité de ses impôts paie davantage au fisc qu'elle ne gagne. Aussi l'«économie souterraine» représente-t-elle environ 25 % du PIB. L'une des principales raisons du recours considérable à la monnaie de substitution tel le *veksel* (billet à ordre) et au troc est la fraude fiscale, de même que le contrôle des intermédiaires sur les flux d'intrants et d'extrants, les opérations concoctées par les gestionnaires en vue de leur enrichissement personnel et le coût élevé de l'argent.

On parle beaucoup depuis des années de réduire la charge fiscale, mais le gouvernement de M. Poutine est le seul à s'y attaquer. Il se propose d'améliorer les grandes «règles du jeu» de la fiscalité et d'abaisser les impôts des producteurs et des simples citoyens. Les services de l'impôt prévoient d'éliminer tous les avantages fiscaux et de chercher à placer tous les agents économiques sur un pied d'égalité. Cette politique implique une révision radicale de la philosophie économique des pouvoirs publics. Il semble que le gouvernement soit conscient de l'importance d'une amélioration du contexte économique. Des experts juridiques travaillent à la protection des actionnaires minoritaires, à l'adoption de techniques comptables transparentes et à l'application d'autres réformes. Mais, dans certains domaines importants de la réforme, une politique suivie importe davantage que des initiatives sans suite.

Il s'agit tout d'abord d'encourager la concurrence. La Russie n'est pas encore une économie véritablement ouverte et concurrentielle — les investisseurs se heurtent toujours à de hautes barrières. Le gouvernement doit faire en sorte que la création d'entreprises soit régie par des dispositions simples et uniformes et que cessent les décisions arbitraires des dirigeants régionaux et l'emprise du crime organisé sur l'activité économique. En second lieu, le rôle du marché doit être considérablement accru. L'institution de la propriété foncière privée bénéficiera au secteur agricole et aux marchés de capitaux, car la terre pourra être hypothéquée. L'assouplissement de la politique salariale et du code du travail dans le secteur privé est tout aussi important. En troisième lieu, sans une réforme du système judiciaire du type de celle qu'a mentionnée M. Gref, il n'y aura pas de tribunaux indépendants en mesure de faire respecter les contrats (tâche actuellement assurée par les associations de criminels) et de résister aux pressions du sommet de la hiérarchie politique.

Les problèmes du secteur réel

Au premier trimestre de l'an 2000, le secteur réel a progressé de 12 % par rapport à la période correspondante de 1999, mais l'incapacité des autorités à établir et à faire appliquer un statut de la propriété bien défini compromet la poursuite de l'expansion. En d'autres termes, pour reprendre la terminologie de l'économiste anglais Ronald Coase, les propriétaires russes doivent pouvoir jouir pleinement de leurs actifs et des avantages qu'ils en tirent. Or, la privatisation est actuellement interrompue et le monde des affaires attend du gouvernement qu'il com-



Andreï Nesterenko dirige une section de l'Institut d'économie de l'Académie des sciences de Russie à Moscou.

mence à mettre en vente publiquement les actifs de l'État, tandis que les propriétaires renforcent leur portefeuille d'actions en vue de prendre le contrôle intégral de leurs sociétés.

Lorsque M. Eltsine était au pouvoir, le gouvernement s'était abstenu de restructurer les sociétés en raison de l'augmentation du chômage qui ne manquerait pas d'en résulter, et il les avait laissées «s'ajuster sans se restructurer». Il est paradoxal que la législation russe des faillites s'applique aux entreprises viables — lorsque quelqu'un cherche à les acheter à bas prix —, mais non aux entreprises insolvables — celles-ci n'intéressent personne.

M. Poutine devra contraindre les sociétés à «s'ajuster *tout en se restructurant*». Elles dev-

ront être pressées de se subdiviser en entités viables et non viables, puis de vendre ces dernières, ce qui réduira les sur-effectifs. À présent, les entreprises n'offrent plus de protection sociale à leurs employés, mais beaucoup de leurs entités viables ont grandement besoin d'être modernisées : l'équipement industriel russe a été utilisé en moyenne seize ans et n'a plus que 30 % de sa valeur originelle. Les pouvoirs publics n'ont pas été en mesure de financer la modernisation — pourtant, les entreprises recevaient des subventions implicites, car l'État ne cherchait pas à faire rentrer l'impôt. En conséquence, elles doivent dépendre surtout de leurs propres ressources et de prêts du secteur privé. Le gouvernement pourrait toutefois contribuer à leur modernisation en attirant des banques étrangères, réduisant ainsi le prix de l'argent.

Le gouvernement doit aider les entreprises à résorber le problème des arriérés de paiements, conséquence de la dichotomie entre une politique macroéconomique restrictive et une politique microéconomique peu contraignante qui tolère les arriérés d'impôts et les dettes interentreprises, ainsi que de son incapacité à s'acquitter de ses propres engagements financiers. Une première mesure pourrait prendre la forme de règlements réciproques entre sociétés. Mais elle devra être suivie de la définition et de l'application d'une politique homogène visant à renforcer progressivement les contraintes budgétaires correspondant à divers types de règlements, dont les factures énergétiques, les dettes interentreprises et les obligations fiscales.

Aspect régional des réformes économiques

Les gouverneurs des régions ont été choisis en 1996–97 dans des élections libres, ce qui leur a permis de devenir assez indépendants du Kremlin. Il en a résulté une progression des tensions dues aux divergences entre les législations fédérales et régionales, aux concessions économiques accordées par le Kremlin sous la pression des républiques «ethniques» productrices d'hydrocarbures et aux conflits entre Moscou et les régions au sujet du partage des recettes fiscales et de la propriété des installations de production.

L'État a mis en place un système de redistribution des fonds par Moscou afin de venir en aide aux régions plus pauvres. Bien que la redistribution nette ne porte que sur 1 % du PIB, elle entraîne de nombreux conflits. Les régions «donatrices» (celles qui versent plus à Moscou qu'elles n'en reçoivent) ne sont qu'au nombre de dix et n'apprécient guère que leurs paiements représentent plus de la moitié du budget fédéral. Certaines ré-

gions ont recours à la «glocalisation» : elles établissent des relations directes avec des partenaires étrangers. De ce fait, elles dépendent souvent davantage des marchés internationaux que des décrets signés à Moscou.

Les finances russes sont à présent plongées dans le chaos. M. Poutine et son équipe ont souligné à maintes reprises la nécessité de donner à l'État une hiérarchie verticale plus forte et, peu après son entrée en fonctions, le Président a pris un décret en vue de fusionner les 89 régions en 7 districts fédéraux à la tête desquels il a placé ses représentants. Il pourrait en résulter l'élimination du partage des recettes fiscales entre les différents niveaux d'administration, la réduction de la redistribution financière et, ce qui est très important, la fin de la mésutilisation par les régions des ressources et des installations. Les représentants de la présidence distribueront probablement les fonds fédéraux en fonction du comportement des dirigeants régionaux. Si ce programme est appliqué, il est possible que la Russie améliore fortement le recouvrement de l'impôt et la gestion du patrimoine public. Le succès du plan présidentiel n'est pas acquis pour autant, car il se heurte à l'opposition muette mais obstinée des gouverneurs.

M. Poutine réussira-t-il à moderniser la Russie?

Bien que le Président Poutine en soit au tout début de son mandat, un certain nombre de prévisions peuvent être avancées.

M. Poutine a déjà fait preuve de ses qualités de dirigeant déterminé et efficace, mais les problèmes économiques auxquels il doit faire face sont extrêmement ardues. Il sera difficile de résoudre rapidement celui de la dette extérieure, qui pèsera sur l'économie russe durant tout le mandat de M. Poutine. Cependant, le gouvernement peut alléger dans une certaine mesure ce fardeau s'il parvient à un accord avec les créanciers. En tout état de cause, le paiement des dettes risque d'entraîner

des mesures d'austérité, et les niveaux de vie ne vont pas augmenter. Les apports de capitaux actuels, qui font suite à la stabilisation politique et financière du pays, serviront à moderniser la technologie.

La situation se présente sous un jour moins sombre dans d'autres secteurs. M. Poutine dispose d'assez de pouvoirs pour mener à bien des réformes dont le pays a grandement besoin. Les résultats dépendront essentiellement de la volonté du Président de poursuivre la refonte des institutions économiques en dépit de la réticence des milieux d'affaires russes à l'égard de l'économie libérale et du marché concurrentiel.

Il n'en reste pas moins que, si une politique favorable au marché est poursuivie, la Russie pourrait enregistrer une croissance durable, qui atteindrait vraisemblablement 5 à 6 % au cours des dix prochaines années selon une estimation du CES. Cette progression ne suffirait pas pour entraîner une amélioration substantielle de la position internationale du pays, car l'économie mondiale devrait progresser à un rythme presque équivalent. Et quand bien même la Russie adopterait une stratégie favorable au marché, elle ne parviendra pas à relever le défi de la modernisation. En conséquence, on estime que M. Poutine aura abouti au succès si, sous sa présidence, la Russie amorce une véritable modernisation. **F&D**

Références (documents non traduits du russe) :

L. Abalkin (*ouvrage publié sous sa direction*), Russie — 2015 : un scénario optimiste (*Moscou, IERAN, 1999*).

Centre d'études stratégiques, Kommersant, n° 83 (12 mai 2000), page 7.

Institut des économies en transition, Situation économique et politique de la Russie (Moscou, IEPPP, 2000).

Institut Expert, «Climat des investissements en Russie», Voprosy ekonomiki, 1999, n° 12, pages 4–33.