

Concurrence et création d'entreprises en Russie

Harry G. Broadman

Malgré les privatisations, une grande partie du secteur industriel en Russie continue de souffrir du manque de concurrence saine, étouffé par l'excès de concentration, l'intégration verticale et la segmentation géographique. Nombre d'entreprises en place sont protégées contre l'arrivée de nouvelles rivales (réelles ou potentielles). La réforme des structures anti-concurrentielles et l'abaissement des barrières à l'entrée sont des éléments clés du programme de réforme postérieur à la privatisation.



D EPUIS LE DÉBUT des réformes en 1992, des progrès importants ont été enregistrés dans bien des secteurs de l'économie russe. Le contrôle des prix a été levé sur plus de 90 % du commerce de gros et de détail, et la plupart des entreprises publiques ont été privatisées, à des degrés divers. Mais la Russie n'a pas encore restructuré les entreprises dominantes dans le secteur industriel (hormis quelques réformes depuis la dévaluation du rouble en 1998, notamment pour le remplacement des importations). Elle n'a pas non plus aboli les obstacles administratifs qui barrent l'accès des nouvelles entreprises nationales et étrangères au marché. De fait, le nombre de créations d'entreprises est nettement plus faible en Russie que dans les autres économies en transition.

Le risque d'abus de position dominante reste important, pas uniquement dans le secteur monopolistique des services d'utilité publique (le risque est ici largement reconnu et le programme gouvernemental de réformes structurelles prévoit des initiatives visant à l'atténuer), mais aussi dans le secteur industriel. Bien des entreprises manufacturières sont protégées de la concurrence par des obstacles structurels et institutionnels, notamment une concentration importante des vendeurs et des acheteurs (domination horizontale) sur les marchés régionaux, une forte

intégration verticale et des relations d'exclusivité entre acheteurs et vendeurs dans certains secteurs industriels, la segmentation géographique, des obstacles interrégionaux au commerce et à l'investissement et des politiques qui rendent l'accès au marché difficile aux nouveaux entrants. Ces obstacles sont plus évidents en Russie que dans les autres économies en transition. Bien que nombre d'entreprises aient changé de mains avec la privatisation, la configuration industrielle instaurée par l'arbitraire administratif et la planification centralisée du régime soviétique est encore bien présente, et on ne peut pas encore vraiment parler de secteur industriel où le comportement d'entreprises en concurrence serait déterminé par le jeu des forces du marché.

La concentration horizontale et verticale excessive du secteur industriel et le niveau élevé des barrières à l'entrée ont des conséquences défavorables pour le consommateur, la réaffectation des actifs des entreprises à des usages plus productifs et le développement de l'économie : 1) prix élevés, production réduite et moindre qualité des produits et des services; 2) incitations limitées aux échanges interrégionaux, ce qui entrave la formation d'un espace économique unifié; 3) peu d'investissements étrangers dans les entreprises; 4) répression de l'innovation et du progrès technologique.

La domination structurelle

À l'échelle nationale, le degré de concentration de la production industrielle en Russie ne permet pas de dire que l'absence de concurrence est d'ordre structurel. L'indice de concentration des quatre premières entreprises (somme de leurs parts de marché dans la production totale) est de 60 % en moyenne dans beaucoup de branches, pourcentage comparable à celui des États-Unis, et les plus grandes entreprises industrielles russes (de par leurs effectifs) ne sont pas particulièrement grandes comparées à celles des États-Unis. Toutefois, cette analyse globale de la domination structurelle masque trois caractéristiques sous-jacentes du paysage industriel russe.

Premièrement, les grandes entreprises russes ne comptent habituellement qu'un seul établissement intégré, avec plusieurs usines souvent situées dans l'enceinte ou à proximité de la même ville, alors que, dans les pays industrialisés, elles ont de multiples établissements dans le pays et souvent à l'étranger. À l'échelle de l'établissement, les plus grandes entreprises russes sont en moyenne nettement plus importantes (de par leurs effectifs) qu'ailleurs, y compris aux États-Unis. Vu les limites des mesures conventionnelles de la part de marché et du degré de concentration à l'échelle nationale, l'ampleur réelle de la domination horizontale est probablement sous-estimée sur de nombreux marchés russes. D'après les données concernant une série de secteurs, à l'échelon régional (*oblast*), la part de marché de l'entreprise type est d'en moyenne 45 %, et l'indice de concentration moyen des quatre plus grandes entreprises dépasse 95 %. Bien qu'en grande partie hérité de la planification centrale soviétique, le degré d'intégration horizontale de l'industrie semble progresser. Or, cette hausse n'est pas due à l'expansion des nouvelles entreprises, mais aux fusions et acquisitions.

Deuxièmement, nombre d'entreprises dominantes sont également très fortement intégrées sur le plan vertical (relations d'exclusivité acheteur-vendeur). Quarante-six pour cent des entreprises interrogées lors d'un récent sondage ont indiqué que leurs clients n'avaient qu'un ou deux fournisseurs, 23 % de ceux-ci détenant plus de 65 % du marché d'intrants concerné. Certes, le regroupement sous un seul toit des étapes successives d'un processus de production peut favoriser les économies d'échelle et réduire les coûts de transaction. Ainsi, pour le moulage d'acier en continu, il serait économiquement inefficace — voire techniquement impossible — d'avoir trois entreprises distinctes pour chauffer le minerai de fer, le couler en lingots et fabriquer les produits finis en acier. Mais, dans la plupart des industries, ces efficacités verticales ont leurs limites. En fait, sur bien des marchés de produits dans le monde, il est de plus en plus économique pour l'entreprise d'acheter ses intrants (ou de vendre ses extrants) sur le marché libre ou dans des conditions de pleine concurrence que de les fabriquer dans l'entreprise. En Russie, la force exécutoire des contrats n'étant pas toujours garantie, l'intégration verticale conserve beaucoup d'attrait. Les incertitudes et les pénuries chroniques de l'ancien système d'approvisionnement ont encouragé une forte intégration verticale, qui s'est maintenue en partie par inertie. En outre, comme la domination horizontale, cette intégration est en train de se renforcer, toujours par fusions et acquisitions plus que par expansion des entreprises. Il faut noter qu'une intégration verticale excessive, ajoutée à des marchés de pro-

duits concentrés horizontalement, peut barrer l'accès au marché d'entreprises concurrentes.

Troisièmement, les autorités régionales disposent en Russie d'un pouvoir économique et politique considérable, comme d'ailleurs dans d'autres grandes économies en transition telles que la Chine. On le voit notamment au contrôle étroit qu'elles exercent sur les activités économiques importantes au sein d'une région. Ce contrôle, ajouté à l'intégration verticale, entretient la forte autarcie structurelle instaurée sous le régime soviétique, lorsque la production de biens de consommation relevait de la responsabilité locale et que les entreprises ne desservaient que les marchés locaux. De plus, il renforce les frontières administratives — et non économiques — entre les marchés géographiques et favorise la segmentation régionale de l'économie, empêchant la création d'un espace économique unifié, la concurrence interrégionale et des économies d'échelle naturelles. Les pouvoirs locaux ont divers moyens de limiter la circulation interrégionale des biens et des services, notamment les droits d'importation ou d'exportation sur certains alcools, le contrôle des prix de certains produits agricoles, les droits d'enregistrement pour les travailleurs d'autres *oblasts*, l'octroi aux entreprises locales de privilèges en matière de fiscalité ou de crédit et le soutien arbitraire du système des licences exclusives. À cet égard, il est révélateur que, ces dernières années, certaines des infractions les plus souvent soumises au Ministère de la lutte contre les monopoles et de l'aide à la création d'entreprises avaient concerné les pratiques anticoncurrentielles des pouvoirs locaux.

Les barrières à l'entrée

D'après des estimations officielles, le secteur privé aurait produit en 2000 plus de 70 % du PIB de la Russie, contre moins de 10 % tout juste huit ans auparavant, au début de la réforme. C'est un remarquable progrès. Mais l'expansion du secteur privé en Russie s'explique essentiellement par les privatisations d'entreprises publiques, et non par la création d'entreprises.

La plupart des nouvelles entreprises en Russie sont gérées par leur propriétaire — essentiellement des petites et moyennes entreprises. On dénombre environ 1 million de PME inscrites (généralement définies comme des entreprises industrielles ou commerciales de moins de 250 salariés), employant quelque 13 % de la population active et produisant approximativement 12 % du PIB. Toutefois, ces chiffres sont probablement inexacts, dans la mesure où une grande partie des PME restent dans le secteur informel et, ce de fait, ne font le plus souvent l'objet d'aucune statistique. Cependant, par rapport aux autres pays en transition, le nombre de PME n'a progressé que très lentement en Russie : elles emploient 37 % de la population active en République tchèque, 58 % en Géorgie et 37 % en ex-République yougoslave de Macédoine. Il faut noter aussi que leur répartition géographique est extrêmement déséquilibrée en Russie : 22 % d'entre elles sont établies à Moscou et 10 % à Saint-Petersbourg, contre environ 0,5 % seulement dans chacune des 28 autres régions.

Il semble que, dans bien des secteurs, les principaux obstacles à l'établissement de nouvelles entreprises soient une structure de marché anticoncurrentielle et les comportements anticoncurrentiels des entreprises dominantes en place, souvent entérinés ou soutenus par les pouvoirs locaux. En fait, les entre-

prises en place ne laissent pas aux nouveaux entrants un espace économique structurel suffisant pour leur permettre de réussir.

Parmi les autres barrières à l'entrée figurent : l'absence de concurrence dans les services d'utilité publique (détenus ou contrôlés par l'État) et leur qualité médiocre, ainsi que le manque d'accès aux entrepôts et au réseau de distribution; la faiblesse des mécanismes de règlement des différends commerciaux; le manque d'accès au capital d'amorçage et à un crédit concurrentiel; la difficulté d'obtenir des locaux et emplacements adaptés; l'absence de procédures réglementées pour la délivrance de permis, l'enregistrement et l'inspection des entreprises, et la complexité des mécanismes existants; la corruption et la criminalité organisée.

S'agissant des principaux services d'utilité publique (électricité, chauffage, distribution et transport du gaz naturel et transports ferroviaires), les monopoles dominés par l'État restent importants. Quand elles veulent se procurer ces services pour fabriquer leurs produits (en admettant qu'elles arrivent à se raccorder aux réseaux), les entreprises industrielles, et notamment les plus récentes et les plus petites, n'ont que peu de choix : il n'y a généralement qu'un seul fournisseur, les prix ne sont pas fondés sur les coûts, et la qualité du service est souvent médiocre. S'agissant de la production, ces mêmes entreprises ne disposent que d'un réseau de distribution sous-développé ou d'entrepôts situés en dehors des principales agglomérations. Le manque de systèmes de réfrigération constitue un problème particulièrement grave, qui rend le transport de denrées périssables entre les régions extrêmement coûteux. Étant donné le piètre état de nombreuses routes interurbaines, le camionnage en longue distance est hasardeux.

En Russie (comme dans la plupart des autres économies en transition), les contrats sont difficiles à vérifier et à faire respecter. Les droits afférents à la propriété privée ne sont pas garantis et manquent de crédibilité. L'absence de mécanismes efficaces de résolution des différends commerciaux fait considérablement augmenter le coût de l'entrée sur le marché. La plupart des entrepreneurs essaient de résoudre leurs litiges entre eux plutôt que de porter l'affaire devant des tribunaux surchargés. Et lorsqu'ils saisissent la justice, l'application des mesures de dédommagement des plaignants ayant obtenu gain de cause pour recouvrer leurs créances laisse notablement à désirer.

Persuader les institutions financières de soutenir les «start-up» peut être difficile même dans les pays industrialisés; dans les économies en transition, où les imperfections des marchés de capitaux sont prononcées et où les institutions financières qui transforment l'épargne en capitaux d'investissement ne sont généralement pas encore tout à fait développées, le problème est particulièrement aigu. En Russie, les prêts bancaires aux nouvelles entreprises, quand ils existent, sont de courte durée (en général six mois) et coûteux. La plupart des nouvelles PME sont donc financées sur l'épargne individuelle. Selon le Comité d'État aux petites entreprises, 15 % seulement des petites entreprises ont bénéficié en Russie de crédits bancaires ces dernières années.



Harry G. Broadman est économiste principal, Opérations régionales, Europe et Asie centrale, à la Banque mondiale.

L'accès à l'immobilier commercial est souvent limité du fait que les administrations municipales, en situation de monopole, sont seules à posséder et à contrôler le foncier urbain. En théorie, les entreprises ont le droit de privatiser les parcelles de terrain qu'elles occupent; en pratique, toutefois, les droits et les procédures à suivre en matière de propriété ne sont pas clairs. Moins de 10 % des terrains occupés par des entreprises privatisées ont été privatisés.

Pour créer une entreprise en Russie, on doit habituellement traiter avec une multitude d'organismes différents, au niveau fédéral et local, et faire approuver une foule de formulaires d'enregistrement et d'autorisation. Mais les nouvelles entreprises voient rarement dans ces obstacles administratifs, quel que soit le

temps nécessaire pour les franchir, l'aspect le plus problématique des processus d'enregistrement et d'autorisation, contrairement à ce que l'on pourrait penser. En fait, les sociétés spécialisées dans l'aide à la création d'entreprises constituent un nouveau secteur porteur. L'autre problème, de loin considéré comme le plus onéreux, bien qu'il ait suscité bien moins d'attention, concerne le manque d'uniformité des procédures et des droits d'une région à l'autre, et le risque d'arbitraire de la part des responsables de l'agrément, de l'enregistrement et de l'inspection des entreprises. On constate couramment qu'un tiers environ des entreprises interrogées lors de sondages indiquent avoir été contraintes d'obtenir une autorisation qui, à leur avis, n'était pas obligatoire, tandis que plus de 10 % déclarent payer des droits d'autorisation et d'enregistrement supérieurs aux plafonds réglementaires. Rien de surprenant alors à ce qu'il y ait là un terrain favorable à la corruption. Il n'est pas rare d'entendre un entrepreneur déclarer avoir dû payer l'équivalent de 7.000 dollars pour un permis, dont 800 seulement vont à l'État.

La corruption en tant qu'obstacle à la création d'entreprises en Russie — comme dans bien d'autres économies en transition — est omniprésente : la quasi-totalité des entreprises versent des pots-de-vin aux inspecteurs des impôts, aux douaniers et à un défilé de bureaucrates locaux qui leur rendent visite plusieurs fois par an. Ainsi, elles doivent souvent accroître leurs effectifs simplement pour traiter avec les inspecteurs — activité improductive. La plupart doivent aussi payer les réseaux du crime organisé pour survivre; les sommes exigées commencent couramment à 5 % des profits, mais sont souvent plus fortes et généralement sous forme de forfaits mensuels.

La réforme de la politique de la concurrence

Au fur et à mesure que la situation financière de la Russie s'améliore (en partie grâce à la hausse des prix du pétrole) et que les restrictions budgétaires se durcissent à l'échelle de l'économie — c'est-à-dire que les entreprises et les organismes gouvernementaux multiplient les opérations au comptant, que les factures sont réglées à temps et que les subventions (y compris les aides budgétaires directes et les subventions indirectes comme les arriérés d'impôts non sanctionnés) sont supprimées —, le nombre de grandes entreprises inefficaces va

probablement continuer à diminuer. Mais des réformes structurelles concrètes s'imposent si l'on veut encourager une concurrence durable.

D'une part, un certain nombre de ces mesures devront porter sur la réforme des entreprises anticoncurrentielles en place. Il faudrait notamment promouvoir un démantèlement plus effectif des monopoles et des entreprises dominantes anticoncurrentielles, interdire les fusions et acquisitions qui réduisent le nombre de vendeurs et renforcent la domination structurelle, pénaliser certaines pratiques — collusion, ententes sur les prix et prix d'éviction — visant à évincer les concurrents ou à décourager les entrants, et protéger les consommateurs contre le commerce déloyal et la publicité mensongère. Dans les pays avancés, ces politiques sont difficiles à mettre en œuvre et n'ont pas toujours de bons résultats. Dans des économies en transition aussi complexes que la Russie, leur application est encore plus malaisée du fait des protestations des groupes d'intérêts, et les restructurations ont un tel coût économique et politique qu'elles demandent du temps, ce qui ne les rend pas moins indispensables.

Quant à l'autre grand type de réformes visant à favoriser la concurrence, à savoir des mesures d'abaissement des barrières à l'entrée, elles pourraient être engagées à plus court terme et devraient être introduites parallèlement aux mesures visant les entreprises en place. Même lorsque celles-ci sont en position de domination structurelle, l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises (voire le simple fait qu'une telle entrée soit envisageable) peut introduire un élément de contestabilité et de compétitivité, en particulier sur les marchés où les coûts irrécupérables sont relativement réduits et la sortie, de ce fait, plus facile en cas de ralentissement de la demande. Les créations d'emplois facilitent la restructuration des entreprises inefficaces et le licenciement des sureffectifs. Une plus grande ouverture aux importations et l'investissement direct étranger sont également essentiels pour promouvoir la concurrence par l'entrée de nouvelles entreprises.

En Russie, la réglementation de la concurrence, inspirée de celle des pays industrialisés, notamment de l'Union européenne et des États-Unis, est en général saine. Le problème tient à son application. Le Ministère de la lutte contre les monopoles et de l'aide à la création d'entreprises est dirigé par un réformateur, mais son budget a été très fortement réduit au fil des ans, ce qui l'a contraint à diminuer le nombre de ses directions régionales. Par ailleurs, la main-d'œuvre qualifiée est difficile à attirer et à garder. La politique de la concurrence, en Russie comme dans les autres économies en transition, a été axée jusqu'à présent sur la nécessité de décourager les pratiques anticoncurrentielles des entreprises en place plutôt que sur la correction des imperfections inhérentes à la structure du marché; les mesures d'incitation à l'entrée ont surtout consisté à aider financièrement les petites et moyennes entreprises, plus qu'à abolir les barrières réglementaires et institutionnelles et à améliorer le contexte général des affaires.

La politique de la concurrence à l'égard des entreprises en place. La Russie doit renforcer l'application de la loi afin de remédier aux imperfections non négligeables du marché qui confèrent aux entreprises en place un avantage concurrentiel et d'ouvrir leurs marchés à la concurrence. Les pays ayant fait des

progrès à ce chapitre se sont attachés à mettre fin à une domination horizontale et verticale excessive; à empêcher les fusions anticoncurrentielles en imposant des directives claires et largement diffusées afin de distinguer les fusions favorables de celles qui sont nuisibles à la concurrence; à instaurer des sanctions crédibles et suffisamment lourdes en cas de collusion et d'entente sur les prix (aux États-Unis, les cartels sont passibles de sanctions pénales); et à assurer le fonctionnement d'une administration chargée de la politique de la concurrence, solide et réglementée, et dotée de pouvoirs politiques et d'une véritable capacité d'exécution.

La politique de la concurrence à l'égard des entrants. S'agissant de l'abaissement des barrières à l'entrée, il faut commencer par les marchés déjà caractérisés par une importante domination structurelle, puis passer aux autres marchés. Des mesures concrètes visant à faciliter l'entrée des nouvelles entreprises devront porter essentiellement sur les aspects suivants : réforme des services d'utilité publique et de la distribution; renforcement des institutions judiciaires et organismes connexes en vue d'améliorer la passation des marchés et le règlement des différends commerciaux; vaste réforme foncière; mise en place de procédures uniformes et réglementées pour l'octroi de permis, l'enregistrement et l'inspection des entreprises; lutte contre la corruption et le crime organisé.

Apporter aux petites et moyennes entreprises un soutien ciblé sous forme de lignes de crédit subventionnées par l'État risque d'aller à l'encontre du but recherché en sapant les réformes axées sur le marché dans le secteur bancaire et ses débuts dans l'intermédiation commerciale. De plus, compte tenu en particulier de la faiblesse des droits de propriété, cette politique alimenterait la corruption. Au nombre des mesures potentiellement utiles à cet égard, citons : la consolidation du cadre juridique du capital-risque et des fonds d'investissement; le soutien aux banques locales faisant crédit aux PME à des conditions commerciales; la promotion du cofinancement privé de projets menés par des petites et moyennes entreprises et des banques locales.

L'abaissement des barrières à l'entrée doit être centré sur la création de conditions favorables, non seulement pour les rivaux potentiels sur le marché local, mais aussi pour les concurrents établis dans d'autres *oblasts* qui veulent participer à ce marché. Une telle politique est essentielle si l'on veut abolir la segmentation régionale des marchés. Le gouvernement fédéral doit disposer de pouvoirs d'application renforcés pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles des autorités locales. **F&D**

Cet article est tiré de Harry Broadman (ed.), 1999, *Russian Enterprise Reform: Policies to Further the Transition* (Washington: World Bank).

Lectures recommandées :

J. David Brown and John S. Earle, 2000, "Competition, Geography, and Firm Performance: Lessons from Russia," *Transition* (World Bank); <http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/augepoc00/pages27-30.htm>.

Paul L. Joskow, Richard Schmalensee, and Natalia Tsukanova, 1994, "Competition Policy in Russia During and After Privatization," *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, *Brookings Institution*.

Ben Slay, 1998, "Russian Competition Policy: Medium Term Overview" (unpublished; Middlebury, Vermont: Middlebury College).