

Budget et collectivités territoriales en Russie



Nadezhda Bikalova

Bien que la Russie soit juridiquement une fédération, l'administration centrale connaît les plus grandes difficultés à instaurer et à entretenir des relations budgétaires satisfaisantes avec les collectivités territoriales. Comment ces difficultés sont-elles nées, et que pourrait faire la Russie pour améliorer le fonctionnement du fédéralisme budgétaire?

LE MONDE a connu, au début et à la fin du XX^e siècle, deux grandes expériences politiques et économiques, toutes deux en Russie. La première a débuté en 1917, lorsque la Russie est devenue le premier pays socialiste à adopter la collectivisation. La seconde a démarré en 1991, avec l'effondrement de l'URSS et la privatisation d'une

grande partie des moyens de production. Ces deux événements se sont avérés extrêmement douloureux pour les populations de Russie et des autres anciennes républiques soviétiques, contraintes de s'adapter rapidement à une conception différente du rôle que le gouvernement est censé jouer pour les aider à atteindre un niveau de vie normal (voir Ter-Minassian, ed., 1997).

Les débuts du fédéralisme

Après l'éclatement de l'URSS, l'État russe a adopté en 1993 une Constitution énonçant les modalités d'organisation de la Fédération. La Fédération se compose de 89 membres, dont 21 républiques (la Tchétchénie en est une), 50 *oblasts* (provinces), 6 *kraïs* (territoires), 10 *okrugs* (régions) autonomes, les villes de Moscou et Saint-Petersbourg et plus de 12.000 autorités locales (*raïony*, ou subdivisions administratives de régions ou de grandes villes, villages, communes et districts à l'intérieur des agglomérations). Un décret du Président de la Russie (2000) a institué sept nouvelles macrorégions administratives dans la hiérarchie fédérale en vue de faciliter l'application de la législation fédérale.

La Constitution de la Russie repose sur le principe de l'intégrité territoriale du pays, de l'unité du pouvoir d'État, de la répartition des responsabilités et des compétences entre les structures gouvernementales et de l'égalité et du droit à l'autodétermination de tous les Russes. Elle prévoit la répartition des responsabilités en matière de dépenses entre l'administration fédérale et les régions. Toutefois, le dispositif juridique qui doit sanctionner le principe de la division des droits et des responsabilités et, partant, mener à un équilibre raisonnable des intérêts entre le centre et les membres de la Fédération en matière budgétaire n'a pas été mis en place. Cela a amené certains chercheurs (Bird, Ebel, and Wallich, eds., 1996) à se demander si la Russie est véritablement une fédération. En fait, le système fédéral russe est trop centralisé (notamment en matière de fiscalité), malgré une apparente décentralisation régionale.

La contradiction fondamentale entre un système officiellement très centralisé et la réalité d'une autonomie régionale constitue une source importante de difficultés pour le fonctionnement du fédéralisme budgétaire en Russie (Lavrov, Litwack, and Sutherland, 2001). Les autorisations de dépenses et les plans de financement reflètent une certaine décentralisation régionale en matière budgétaire. Les collectivités locales conservent une grande latitude s'agissant de l'élaboration et de la conduite de leurs propres politiques budgétaires. Celles-ci

sont donc caractérisées par un manque de transparence, dans la mesure où les collectivités locales ne sont totalement comptables de leurs actes ni devant leurs électeurs, ni devant l'administration fédérale.

Entre 1994 et 1996, entre autres conséquences malheureuses de la transition économique en Russie, l'administration fédérale a délégué aux régions — qui ont bénéficié d'affectations de crédits — toute une série de responsabilités en matière de services et de paiements, s'agissant notamment des crèches et des subventions aux anciens combattants, sans leur accorder parallèlement de nouveaux moyens de percevoir des recettes. Ces responsabilités ont été déléguées aux régions comme à l'ère de la planification centralisée, essentiellement en fonction des caractéristiques naturelles et climatiques des régions, ainsi que de leur richesse en ressources naturelles. Ainsi, nombre de régions se sont retrouvées dans des situations extrêmement difficiles. Par ailleurs, conformément aux accords passés entre le centre (gouvernement fédéral) et les régions, certains membres de la Fédération ont réussi à convaincre le gouvernement fédéral de leur octroyer des privilèges spéciaux. Les régions nanties — dont Moscou et Saint-Petersbourg, les *oblasts* de Nijni-Novgorod, de Samara et de Tioumen, les territoires autonomes de Khantys-Mansis et de Krasnoïarsk et la République de Sakha (Iakoutie) — se sont transformées en «donatrices» (productrices nettes de recettes) et ont réussi à renforcer leur position par rapport à celle des autres membres de la Fédération pendant la crise financière qui a sévi en Russie en 1998. Depuis l'effondrement de l'URSS, les écarts de recettes budgétaires par habitant entre les différentes régions se sont considérablement creusés, le ratio du niveau le plus élevé au niveau le moins élevé étant passé de 11,6 en 1991 à 30 en 1998.

Étant donné que ces régions refusaient de transférer au budget fédéral les impôts qu'elles percevaient et interdisaient l'exportation de produits alimentaires, le gouvernement central a pris l'habitude de s'attacher leur soutien politique en leur accordant des avantages sur les autres régions. Les membres les plus démunis de la Fédération, déjà en retard sur le plan de leur développement économique, n'ont pas pu peser sur le gouvernement central et ont violemment critiqué la croissance asymétrique du pays, dont ils estiment qu'elle sèmera la discorde et mènera à la désintégration de la Fédération.

L'une des principales raisons de ces graves difficultés tient au fait que, dès le début de la transition économique en Russie, les autorités fédérales n'ont pas formulé de stratégie à long terme de développement économique et social du pays qui leur aurait donné les moyens de coordonner les activités économiques et budgétaires de l'ensemble des membres de la Fédération. Ainsi, les efforts déployés par la Russie en vue de parvenir à une véritable décentralisation n'ont été que décousus et n'ont pas répondu aux attentes des experts.

Les principaux obstacles à une réforme des relations entre autorités centrales et locales ont été les suivants : 1) l'absence d'une base normative objective pour l'affectation des recettes budgétaires; 2) le fait que les pouvoirs locaux et régionaux n'ont manifesté que peu d'intérêt à développer leurs propres recettes et à réduire leurs dépenses; 3) la pratique de l'administration fédérale consistant à transférer des ressources aux membres de la Fédération sans tenir compte des

autres subventions et aides publiques qu'ils reçoivent. Le manque de transparence des structures et des fonctions des autorités régionales et le peu d'informations des autorités fédérales à leur sujet sont d'importantes sources de confrontation dans les relations budgétaires entre le centre et les collectivités locales.

Évolutions ultérieures

Après la première étape (qui a commencé en 1994) des relations budgétaires entre le centre et les régions, la deuxième étape a démarré en 1998. La Commission tripartite, composée de représentants du gouvernement russe, du Conseil de la Fédération et de la Douma d'État, a par la suite fait des propositions de réforme des relations en matière de finances publiques. Ses principales conclusions, notamment les nouvelles méthodes de mise à disposition des transferts (aides) et de répartition des impôts entre les trois grands échelons de l'administration, ont été intégrées par les autorités fédérales dans «les orientations pour la réforme des relations interadministrations pour 1999–2001», approuvées le 30 juillet 1998, et dans le budget fédéral de 1999.

D'après la loi sur les fondements du système fiscal de la Fédération de Russie (articles 19–21) et la Partie générale du Code russe des impôts, promulgué le 1^{er} janvier 1999, les principaux impôts fédéraux sont l'impôt sur les bénéfices des sociétés, la taxe à la valeur ajoutée (TVA), les droits d'accise sur certains biens et matières premières, l'impôt sur le revenu des personnes physiques (en 2001, 99 % du produit de cet impôt ira aux budgets régionaux), la taxe sur l'extraction de minéraux et de minerais, les droits de douane et autres taxes d'État et les contributions aux fonds extrabudgétaires de l'État (rebaptisées «taxe sociale consolidée» dans la Partie 2 du Code des impôts). Les principaux impôts régionaux sont l'impôt sur la propriété des organisations, l'immobilier, les routes, les transports, les ventes au détail, les entreprises de jeux et les redevances régionales. Les impôts locaux comprennent la taxe foncière, les taxes sur la propriété individuelle, les droits de succession et les droits de mutation, la taxe sur la publicité et les redevances locales. Chaque année, la loi de finances fédérale fixe les proportions applicables à la répartition des recettes entre les différents échelons de gouvernement. En fait, plus de 90 % des recettes infranationales sont issues de la redistribution des impôts fédéraux. Les recettes effectivement perçues par les régions et les pouvoirs locaux couvrent en réalité moins de 15 % de leurs dépenses.

Le système juridique relatif aux relations budgétaires intergouvernementales demeure excessivement centralisé. L'incapacité manifeste des autorités régionales et locales à s'acquitter de leurs obligations légales en matière de dépenses les a incitées à se décharger sur le pouvoir fédéral de leurs responsabilités politiques et financières fondamentales, tout en conservant des pouvoirs officieux «occultes» pratiquement illimités.

Les contrats bilatéraux entre les pouvoirs publics centraux et ceux des membres de la Fédération posent un autre problème. La Constitution russe prévoit la possibilité d'une différenciation entre les régions aux termes de ces contrats. Quarante-six ententes de ce type ont été passées, qui renforcent l'asymétrie au sein de la Fédération. Inévitablement, les membres de la Fédération qui n'en ont pas signé sont défavorisés.

«Le mécanisme des relations intergouvernementales ne tient pas compte des grands changements économiques qui affectent les régions différemment.»

Dans le cadre de l'élaboration de ces contrats intergouvernementaux, plus de 200 accords ont été conclus dans divers domaines d'activité, y compris les finances. Onze d'entre eux concernaient directement la distinction instaurée par le gouvernement central entre les membres de la Fédération en matière de relations intergouvernementales et d'imposition. Nombre de ces accords n'ont fait que codifier des situations préexistantes, mais d'autres ont carrément instauré des disparités budgétaires et des contradictions dans l'attitude du gouvernement vis-à-vis des membres de la Fédération.

Le Ministère de la justice russe a analysé la constitutionnalité de ces accords et établi que les contrats passés entre le gouvernement central et Leningrad, le *krai* de Khabarovsk et les *oblasts* de Irkoutsk, Perm, Sakhaline, Sverdlovsk, Tver et autres régions étaient, jusqu'à un certain point, inconstitutionnels parce que contraires aux normes utilisées pour déterminer la structure et l'importance des budgets de l'administration centrale et des collectivités territoriales.

La loi fédérale sur «les principes et les règles de délimitation des domaines de compétence et des pouvoirs entre les organes d'État de la Fédération et les sujets de la Fédération russe», entrée en vigueur à la mi-1999, a mis un terme à la rédaction de nouveaux contrats et accords et donné trois ans aux autorités pour réduire le nombre de contrats et accords existants. Toutefois, la pérennité et l'applicabilité de cette législation demeurent incertaines.

Un autre problème tient à l'absence d'un mécanisme global de coordination des aides financières versées aux régions. Dans ces conditions, il était impossible au gouvernement fédéral de contribuer au financement des dépenses courantes et des dépenses d'équipement des régions conformément à des politiques centralisées qui tiennent compte des différences interrégionales. Le mécanisme utilisé pour définir les relations budgétaires entre les échelons de l'administration ne contribue pas au développement économique et social des régions et localités de Russie. L'aide financière généralement accordée ne porte que sur les dépenses courantes et ne concerne pas les investissements. Récemment encore, les subventions de l'administration centrale versées par l'intermédiaire du Fonds fédéral de soutien financier aux sujets de la Fédération n'avaient pas d'objectifs précis (sauf pour celles destinées aux régions du Nord, dont l'*oblast* d'Arkhangelsk et d'Extrême-Orient, et certaines autres subventions dans les budgets fédéraux pour 2000 et 2001). Les aides sont versées aux régions, qui sont le plus souvent libres de les utiliser pour financer leurs propres programmes. Étant donné qu'elle ne peut pas contrôler l'emploi que les régions font de ces ressources, l'administration fédérale est incapable d'influencer la politique régionale.

La méthode de comptabilisation des subventions du gouvernement central aux régions est très complexe. Elle évolue chaque année et comprend une multitude de coefficients et de déflateurs, d'une fiabilité douteuse. Le mécanisme des relations intergouvernementales ne tient pas compte des grands

changements économiques qui affectent les régions différemment. Dans ces conditions, il est très difficile d'évaluer l'efficacité de la péréquation budgétaire et d'offrir une politique budgétaire et fiscale acceptable pour l'ensemble des régions.

Améliorations possibles

Quelques-unes des mesures que l'on pourrait prendre pour améliorer les relations en matière budgétaire entre les différents échelons de gouvernement en Russie :

- renforcer les relations entre les pouvoirs publics en promulguant des lois spéciales, dont des mesures susceptibles de prévenir tout conflit entre les divers échelons et leurs réglementations respectives;
- répartir les recettes fiscales de façon à permettre aux régions de s'acquitter de leurs

dépenses essentielles;

- faire en sorte que l'équilibre budgétaire global soit transparent et tienne compte de l'ensemble des flux financiers entre l'administration fédérale et les collectivités territoriales;
- définir les fonctions des pouvoirs locaux et les doter de sources de recettes budgétaires.

Jusque récemment, il existait au moins deux axes possibles de réforme des relations budgétaires intergouvernementales (Lavrov, 2000) : 1) faire en sorte que l'administration fédérale refuse d'emblée d'intervenir dans les décisions des autorités dépensières infranationales; 2) assurer à long terme le financement d'un grand nombre de mandats fédéraux par les budgets régionaux, les actifs étant fournis par le budget fédéral.

Le premier scénario permet à l'administration centrale de renoncer à tous les mandats fédéraux au profit des pouvoirs locaux, par exemple :

- en supprimant tous les privilèges et aides à caractère social en espèces (y compris, à long terme, la transition à la subvention commune de lutte contre la pauvreté versée directement sur le budget fédéral);
- en donnant aux collectivités territoriales la possibilité de fixer elles-mêmes les critères d'attribution de ces aides et de les financer sur leurs propres fonds;
- en mettant un terme à la régulation fédérale des salaires versés aux fonctionnaires (du secteur des finances publiques) de l'État dans les régions et localités autonomes;
- en répartissant les impôts dans le respect du principe «un impôt, un budget», de manière à garantir la pleine indépendance fiscale des collectivités territoriales.

Le second scénario consisterait à garder le mode de financement actuel des mandats et privilèges fédéraux par l'intermédiaire du Fonds fédéral de soutien financier aux sujets de la Fédération, ainsi que la régulation des salaires versés aux fonctionnaires sur les budgets infranationaux. Il prévoit en outre que le Trésor fédéral conserve un contrôle sur l'exécution des budgets régionaux et locaux. Les deux scénarios envisagent la répartition des pouvoirs en matière d'administration fiscale entre les différents échelons de gouvernement; dans l'un ou dans l'autre cas, cependant, le volume

des rentrées fiscales régionales et locales resterait insuffisant.

Chacun de ces deux scénarios comporte avantages et inconvénients. Le premier favoriserait la croissance économique dans les métropoles et les régions les plus avancées de Russie, mais pourrait, ce faisant, créer des conflits régionaux et des distorsions économiques, tant entre les régions qu'entre régions urbaines et régions agricoles.

Dans le second scénario, la redistribution des ressources budgétaires entre les différentes collectivités territoriales pourrait rendre plus difficile la réalisation des conditions optimales d'une croissance économique, mais contribuerait à désamorcer les tensions sociales. En outre, avec l'égalisation des budgets régionaux et locaux, il serait plus facile pour le gouvernement fédéral d'avoir un budget qui lui permette de s'acquitter de ses engagements sociaux à l'égard de l'ensemble de la population.

La situation actuelle en Russie donne à penser qu'aucun de ces deux scénarios n'est susceptible d'être retenu et mis en oeuvre tel quel. Il existe par ailleurs des raisons de penser que le gouvernement central penche pour le premier d'entre eux (Larov, 2000).

Depuis 2000, le gouvernement central a commencé à supprimer les mandats fédéraux sans financement (qui représentent environ 8 % du PIB russe). S'agissant de certains grands mandats fédéraux directs (aides sociales aux anciens combattants, allocations familiales et prestations aux handicapés) du budget fédéral 2001, il a créé un fonds spécial d'indemnisation (outre le Fonds de développement régional et le Fonds de développement des finances régionales) de 33 milliards de roubles.

Une nouvelle étape du fédéralisme budgétaire

Une troisième étape du développement des relations intergouvernementales en matière budgétaire a débuté en avril 2001, lorsque le gouvernement de la Fédération de Russie a soumis à l'Assemblée fédérale son projet de programme de développement du fédéralisme budgétaire jusqu'en 2005. Ce programme constitue le prolongement du document d'orientation sur la réforme des relations intergouvernementales 1999–2001. Il prévoit un certain nombre de réformes positives du système budgétaire — en particulier, la transformation des relations financières entre les différents échelons de gouvernement concernant les autorisations de recettes et de dépenses dans leurs budgets respectifs. Il comporte également une stratégie de soutien financier aux budgets régionaux visant à renforcer la pérennité de la prospérité budgétaire au niveau infranational (le ratio des recettes budgétaires maximales aux recettes minimales par habitant entre les régions tombera à 5 ou 6 au plus).

Ce projet de programme a été approuvé par le gouvernement fédéral le 23 mai 2001. Parallèlement, nombre d'experts ont noté que les mécanismes proposés n'étaient pas de nature à stimuler la croissance économique et la mise en oeuvre de ré-



Nadezhda Bikalova, qui était chercheuse invitée au Département des finances publiques du FMI au moment de la préparation du document dont le présent article est tiré, est conseillère auprès du Comité chargé des problèmes des régions du Nord et d'Extrême-Orient et ancien membre de la Douma d'État de Russie.

formes économiques et sociales dans les régions de Russie. En fait, le programme limite la stratégie de développement du fédéralisme budgétaire aux seuls problèmes de la répartition et de la redistribution des ressources financières entre les différents échelons d'administration et à la différenciation des responsabilités en matière de mise en oeuvre. Le programme porte essentiellement sur les normes de répartition des recettes fiscales entre les budgets des différents échelons d'administration (pour fournir un soutien financier aux budgets régionaux). Bien que le programme parle de «fédéralisme budgétaire», il vise en fait les relations entre niveaux d'administration en matière budgétaire. Il suppose également que l'administration fédérale intervient dans le règlement de l'ensemble des problèmes liés au fédéralisme dans le domaine budgétaire, notamment l'amélioration des relations politiques et économiques entre le centre et les membres de la Fédération, la recherche de compromis entre différents groupes sociaux, la modification des règles budgétaires et fiscales, la mise sur pied d'une structure budgétaire équilibrée dans le pays, etc.

Le projet de programme de développement du fédéralisme budgétaire jusqu'en 2005 a suscité de nombreuses critiques. On lui reproche essentiellement deux choses : le programme n'a pas les ressources financières et économiques nécessaires, et les projets de loi sur les modifications et amendements aux lois fédérales qu'il prévoit n'existent pas encore. Il faudrait aussi un plan d'action incluant des mesures de mise en oeuvre du programme. En outre, il conviendra de remédier aux contradictions entre le programme et la Constitution de la Fédération de Russie, le Code budgétaire de Russie (entré en vigueur le 1^{er} janvier 2000) et la loi fédérale sur «les principes et la procédure de différenciation entre les sujets de la Fédération de Russie s'agissant des responsabilités et des pouvoirs entre les niveaux d'administration» de la Fédération de Russie. **F&D**

Bibliographie :

Richard M. Bird, Robert Ebel, and Christine I. Wallich, eds., 1996, *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies* (Washington: World Bank).

Alexei Lavrov, 1997, *The System of Interbudgetary Relations in Russia in Transition* (Washington: World Bank).

_____, 2000, *Stratégie de réforme économique dans la Fédération de Russie à l'horizon 2010 — Problème : la réforme des relations en matière budgétaire [en russe]* (Moscou). Ce document est également disponible à l'adresse suivante : <http://www.gov.ru/main/ministry/isp-vlast47.html>.

_____, J. Litwack, and D. Sutherland, 2001, "Fiscal Federalist Relations in Russia: A Case for Subnational Autonomy," *OECD Center for Cooperation with Nonmembers* (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development).

Teresa Ter-Minassian, ed., 1997, *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington: International Monetary Fund).