

## Étude économique de la Russie, 2006

**La phase de forte croissance actuelle peut-elle être maintenue sur le long terme ?**

**Pourquoi la politique budgétaire est-elle l'élément clé pour la stabilité macroéconomique ?**

**Quelle serait la politique budgétaire appropriée et sur quelles règles devrait-elle se fonder ?**

**Où en sont les réformes structurelles ?**

**Comment améliorer la qualité de l'administration publique ?**

**Comment permettre à la Russie de réaliser son potentiel d'innovation ?**

**Quelles devraient être les priorités de la réforme du système de santé ?**

**Pour plus d'informations**

**Références**

**Où nous contacter ?**

**L'Observateur** ocde

### Résumé

L'économie russe a bénéficié d'une période de croissance soutenue, reposant en grande partie sur des gains spectaculaires des termes de l'échange. L'enjeu, pour les décideurs politiques, consiste désormais à faciliter la transition de la Russie vers une phase de croissance autonome, tirée par l'investissement et l'innovation. À cette fin, il est nécessaire d'adopter une stratégie de politique macroéconomique solide, visant à gérer l'ajustement de l'économie à des prix du pétrole élevés, et une série de réformes structurelles destinées à améliorer le climat des affaires.

**Une politique budgétaire prudente est l'élément clé pour gérer l'ajustement à des prix du pétrole élevés.** La gestion efficace et prudente du surcroît de recettes générées par la vente de matières premières représente aujourd'hui l'enjeu de politique macroéconomique majeur pour la Russie. Un afflux incontrôlé dans l'économie de ces revenus exceptionnels pousserait l'inflation à la hausse et amoindrirait la compétitivité. La politique monétaire peut certes jouer un rôle de soutien, mais la politique budgétaire demeure le principal instrument pour réduire l'inflation et éviter une appréciation réelle excessive du taux de change. *Cette politique devra s'appuyer sur des règles budgétaires claires et crédibles destinées à protéger l'économie des fluctuations des cours des matières premières. La mise en œuvre de ces règles de base pourrait s'appuyer sur un renforcement du cadre législatif régissant le Fonds de stabilisation.*

**La réforme de l'administration publique serait bénéfique pour les citoyens, les entreprises et les responsables politiques.** Le manque d'efficacité et la corruption de l'administration publique imposent un lourd fardeau aux entreprises et limitent la capacité des autorités à mettre en œuvre, dans quelque domaine que ce soit, des politiques nécessitant une importante mobilisation des capacités administratives et réglementaires de l'État. *La plus haute priorité doit donc être donnée à la mise en œuvre effective et cohérente des ambitieux projets gouvernementaux de réforme administrative. La Russie se doit :*

- d'améliorer l'environnement institutionnel général dans lequel opère la fonction publique, par le renforcement de l'état de droit, l'adoption d'une loi sur la liberté d'information et par l'accroissement du contrôle parlementaire sur l'exécutif.

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Russie pour 2006. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

- de renforcer les prérogatives des citoyens, en adoptant des standards clairs et accessibles pour les services publics et en créant des voies de recours administratifs efficaces.
- de combattre la corruption en renforçant à la fois l'application des lois et les mesures coercitives et en adoptant une législation qui protège les personnes dénonçant les actes de corruption.
- de réduire l'emprise de l'État et l'ingérence de la bureaucratie dans les affaires économiques.

**La Russie a beaucoup à faire pour améliorer l'efficacité des politiques**

**d'innovation.** Le potentiel d'innovation de la Russie est considérable, mais ses performances à cet égard demeurent décevantes. La réalisation de ce potentiel suppose non seulement l'adoption de nouvelles mesures destinées à créer un environnement des affaires assaini et ouvert à la concurrence, mais aussi de stimuler la R-D privée, et de renforcer le régime de protection des droits de propriété intellectuelle. La réforme du secteur scientifique public, de grande taille mais inefficace, permettrait de le rendre plus réactif aux besoins des entreprises et mieux à même de générer de nouveaux savoirs. Les interventions publiques spécifiques, comme la création de techno-parcs et de zones économiques spéciales devraient avoir une portée limitée, être ciblées avec beaucoup de soin et faire l'objet d'évaluations rigoureuses, dans un souci d'éviter les dépenses en pure perte et de limiter les distorsions du marché.

**La réforme du système de santé est nécessaire afin d'améliorer la qualité des soins, et de le rendre plus efficient et équitable.**

Le système actuel de santé de la Russie se caractérise par un certain nombre de déséquilibres fondamentaux, auxquels il est nécessaire de remédier pour s'assurer que les dépenses de santé, en forte croissance, soient utilisées au mieux. La réforme doit viser en priorité à mettre un terme au décalage entre les engagements officiellement pris envers la population et les ressources disponibles, à transformer progressivement la structure des services afin de laisser une plus large place aux soins primaires intégrés, à adopter des mécanismes de financement encourageant des choix thérapeutiques ayant un meilleur rapport coût-efficacité et à moderniser le système d'assurance médicale obligatoire. ■

### La phase de forte croissance actuelle peut-elle être maintenue sur le long terme ?

Sur la période 1999-2005, le PIB réel a progressé de 6.7 % en moyenne. Initialement enclenchée par le rebond de l'après-crise financière de 1998, la phase d'expansion récente a été soutenue par des gains considérables des termes de l'échange, qui se sont traduits, du côté de la demande, par une envolée de la consommation intérieure. Cette forte croissance de la consommation a cependant coïncidé avec un fléchissement des performances à l'exportation et une flambée des importations. L'investissement progresse vigoureusement, mais le taux d'investissement reste relativement faible et devrait augmenter sensiblement pour permettre à la Russie de maintenir une forte croissance à moyen-long terme. Déjà, certains signes indiquent que la croissance est limitée dans de nombreuses branches par des contraintes d'offre et, depuis 2003, l'activité repose de plus en plus sur les secteurs des biens non échangeables. L'augmentation de la production pétrolière, principal moteur de la croissance en 2000-03, s'est notablement ralentie.

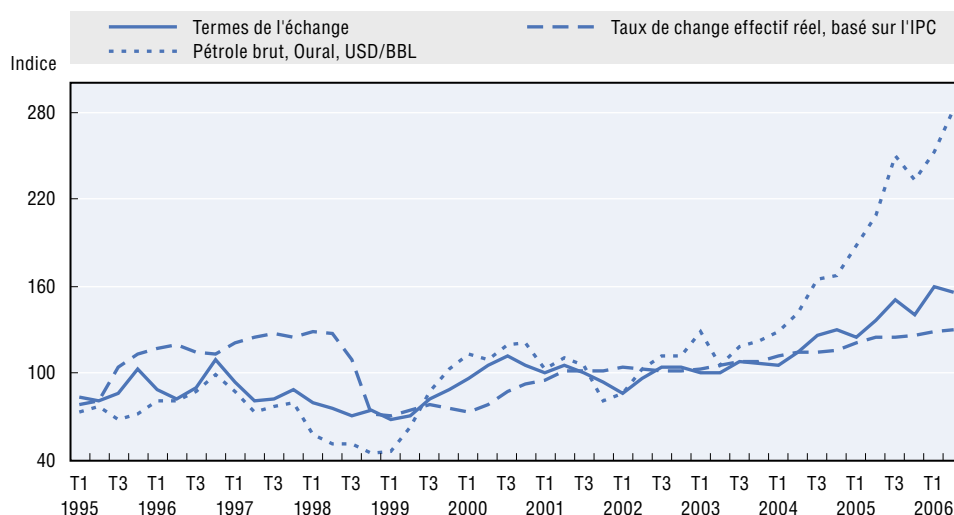
L'expansion économique se poursuit certes à un rythme relativement soutenu, mais les principaux facteurs de croissance ont un caractère temporaire. Les gains de compétitivité dont les producteurs russes ont bénéficié après la crise financière de 1998 ont aujourd'hui disparu. Par ailleurs, l'industrie russe ne semble plus guère en mesure de continuer à accroître sa production par le biais de la hausse des taux d'utilisation des capacités de production, sans accroissement sensible des investissements. Enfin, l'influence de la hausse des cours des matières premières sur la croissance va inévitablement s'atténuer même si les prix du pétrole restent élevés, à mesure que l'économie s'ajustera aux nouveaux termes de l'échange.

Le principal enjeu économique auquel est confrontée la Fédération de Russie est, par conséquent, de créer les conditions propres à assurer, sur la durée, un rythme de croissance suffisamment élevée pour permettre une convergence relativement rapide avec les économies avancées de l'OCDE. Le gouvernement est conscient de la nécessité de réaliser la transition vers un modèle de croissance autonome tirée par l'investissement, et susceptible d'être maintenue sur le long terme. Pour ce faire, la Russie doit s'engager résolument sur la voie des réformes structurelles, dans le but d'accroître la croissance potentielle, tout en veillant à préserver une gestion macroéconomique saine, afin que les fluctuations des termes de l'échange n'engendrent pas de déséquilibres majeurs entre l'offre et la demande intérieures. ■

#### Graphique 1.

#### PRIX À L'EXPORTATION DU BARIL DE L'OURAL, TERMES DE L'ÉCHANGE ET TAUX DE CHANGE EFFECTIF RÉEL

Indice 2001 = 100



Source : Service fédéral des statistiques de l'État, Datastream, FMI, *Statistiques financières internationales*, calculs de l'OCDE.

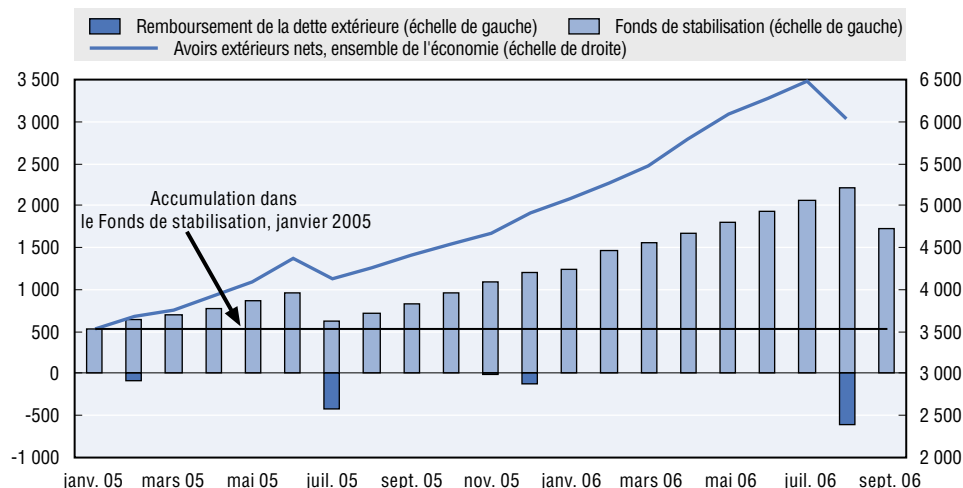
**Pourquoi la politique budgétaire est-elle l'élément clé pour la stabilité macroéconomique ?**

La Russie doit élaborer une stratégie macroéconomique adaptée à un contexte de prix du pétrole durablement élevés. La politique économique – budgétaire, en particulier – a été prudente. Malgré un léger dérapage en 2005-06, les autorités ont largement résisté à la tentation d'utiliser les revenus exceptionnels provenant des matières premières pour financer une hausse massive des dépenses. Cependant, les développements de ces deux dernières années ont conduit à un nécessaire réexamen des hypothèses sous-tendant la politique économique. Entre le redressement des prix du pétrole, en 1999, et la fin de 2004, la stratégie macroéconomique de la Russie, globalement couronnée de succès, s'est appuyée sur l'hypothèse que cette hausse était un phénomène temporaire. Cette hypothèse n'est certes pas à exclure, mais les anticipations se sont modifiées. L'adaptation de l'économie à un renchérissement durable du prix du pétrole pose clairement des problèmes spécifiques à la fois pour la politique monétaire et la politique budgétaire. Le premier de ces problèmes est la perte de compétitivité induite par l'appréciation rapide de la monnaie en termes réels. Le second est l'apparition de pressions inflationnistes engendrées par l'accumulation rapide d'excédents extérieurs, compte tenu de la détermination des autorités à freiner l'appréciation de la monnaie en termes nominaux. La résolution de ces risques macroéconomiques suppose avant tout une gestion efficace et prudente des recettes exceptionnelles liées à la flambée des prix des matières premières. Il s'agit du principal enjeu de politique économique auquel la Russie est confrontée aujourd'hui.

Sur le long terme, une appréciation du taux de change réel est à la fois inévitable et souhaitable dans une économie en phase de rattrapage. Le rythme de cette appréciation peut toutefois s'avérer problématique, en particulier si elle est générée par de fortes fluctuations des termes de l'échange et non par la dynamique des gains relatifs de productivité. L'ajustement du marché du travail a permis jusqu'ici une réallocation de la main-d'œuvre sans heurts de l'industrie vers les services, permettant ainsi de limiter le risque de « syndrome néerlandais », mais une appréciation trop rapide en termes réels contrarierait sérieusement les tentatives de diversification de la production et de la structure des exportations. Parallèlement, les efforts déployés pour limiter l'appréciation en termes nominaux rendent plus difficile la réduction de l'inflation. La Banque

Graphique 2.

**ACCUMULATION DES RÉSERVES EN DEVISES ET DU FONDS DE STABILISATION DE STABILISATION**  
Milliards de RUB



Source : Banque centrale de Russie, Institut pour les économies en transition.

de Russie s'est efforcée de poursuivre simultanément les deux objectifs. Jusqu'ici, l'inflation a continué de baisser progressivement, mais demeure fortement persistante. Du fait du maintien d'une relative stabilité du taux de change effectif nominal, l'appréciation en termes réels a principalement pris la forme d'une plus forte – bien qu'en légère baisse – inflation.

Les autorités ont pour objectif de réduire l'inflation à environ 4.5-5 % en rythme annuel d'ici la fin de la décennie. Dans les circonstances actuelles, toutefois, les options qui s'offrent à la Banque de Russie sont limitées, compte tenu de la faiblesse des canaux de transmission par les taux d'intérêt et le taux de change. En revanche, une politique budgétaire restrictive peut réduire à la fois l'inflation et les pressions sur le taux de change, atténuant d'autant le difficile compromis entre compétitivité et inflation auquel doit faire face la Banque centrale. Par ailleurs, en cas de dégradation des termes de l'échange, la politique budgétaire pourrait jouer un rôle déterminant, non seulement en permettant de maintenir les dépenses publiques, mais aussi en assurant la stabilité de la croissance et du taux de change. Dans l'avenir, le développement du système financier devrait donner les moyens à la Banque centrale de poursuivre une stratégie anti-inflationniste plus efficace, en s'appuyant sur une gamme plus étendue d'instruments. Pour l'heure, la politique budgétaire reste l'instrument le plus adapté pour gérer l'ajustement aux nouveaux termes de l'échange, et parvenir à réduire de manière substantielle l'inflation. ■

### Quelle serait la politique budgétaire appropriée et sur quelles règles devrait-elle se fonder ?

L'action des autorités doit s'appuyer sur des règles budgétaires claires et crédibles destinées à protéger l'économie des fluctuations des cours des matières premières. En particulier, il est indispensable d'affecter au budget une plus large part des revenus exceptionnels tirés de la vente des matières premières afin d'éviter les cycles de type « boom-bust », mais aussi de veiller à ce que les fluctuations des recettes fiscales ne se traduisent pas par des fluctuations procycliques des dépenses. Dans cette optique, il faudrait définir un objectif d'équilibre budgétaire à moyen terme sur la base d'une évaluation de la situation budgétaire hors recettes pétrolières et de la viabilité à long terme des finances publiques. Cette règle budgétaire fondamentale pourrait être mise en œuvre par certaines modifications du cadre législatif régissant le Fonds de stabilisation :

- *Les sources de revenus du Fonds pourraient être élargies à l'ensemble des recettes exceptionnelles générées par la dynamique des prix du pétrole (y compris les surplus de recettes tirés des exportations de gaz naturel). Des règles plus claires devraient être élaborées en ce qui concerne la répartition des recettes pétrolières entre le Fonds et le budget courant.*
- *Les premiers 500 milliards de roubles accumulés dans le Fonds de stabilisation ne peuvent être dépensés que si le prix du baril d'Oural passe sous la barre des 27 dollars. Or, ce montant est relativement faible en comparaison des moins-values de recettes potentielles que pourrait entraîner une chute durable des prix du pétrole de cette ampleur. Il serait donc prudent d'augmenter le montant minimum de cette réserve fiscale et de l'indexer sur le PIB ou sur les dépenses budgétaires.*
- *Toutefois, les ressources actuelles du Fonds sont, ou seront bientôt, supérieures à ce qui est nécessaire pour protéger le budget contre une baisse des cours du pétrole. Le gouvernement devrait donc mettre en place les conditions cadres régissant l'investissement de « l'excès » de réserves du Fonds de stabilisation dans une gamme plus large d'actifs que ceux autorisés pour le compartiment « assurance budgétaire » du Fonds.*

- Cette répartition *de facto* des ressources du Fonds entre sa composante « assurancielle » et sa composante « source de rendements » rend nécessaire l'établissement de *critères plus clairs pour déterminer quand et comment les réserves du Fonds peuvent être dépensées*. Ces critères devront à leur tour refléter les impératifs de la règle budgétaire fondamentale, car c'est cette règle, et non les mécanismes utilisés pour sa mise en œuvre, qui importe le plus. ■

## Où en sont les réformes structurelles ?

Pour réaliser son potentiel de croissance à long terme, la Russie ne peut se contenter simplement d'une saine gestion macroéconomique. La Russie est encore confrontée à des défis redoutables pour ce qui concerne la mise en œuvre d'une large gamme de réformes structurelles visant à améliorer l'environnement des affaires et à stimuler les gains de productivité. Malheureusement, le rythme des réformes structurelles s'est sensiblement ralenti depuis le début de 2004. Les progrès accomplis ces deux dernières années ont été modestes, alors même que le contexte économique et politique était favorable. En général, la mise en œuvre des dispositions adoptées en 2002-03 s'est poursuivie, quoique de façon inégale, mais rares ont été les mesures prises pour faire avancer les réformes structurelles majeures demeurant sur l'agenda du gouvernement. Le vaste et ambitieux programme à moyen terme que ce dernier a adopté à la fin de 2005 est le signe d'un engagement renouvelé en faveur des réformes. Le gouvernement est conscient de la nécessité de progresser sur un agenda très large, ayant notamment pour objectif de renforcer le système financier, de réformer les monopoles dans le domaine des infrastructures, d'accroître la concurrence et de renforcer le droit de propriété. Les progrès sont cependant encore très lents dans la plupart des domaines. La présente Étude se concentre sur trois défis particuliers, à savoir la réforme de l'administration publique, l'amélioration du système national d'innovation et la restructuration du système de santé.

Alors que les réformes visant à favoriser le développement de l'économie de marché ont quelque peu perdu leur caractère prioritaire, le gouvernement a pris un certain nombre d'initiatives donnant à l'État un rôle plus direct et plus actif dans les affaires économiques, en investissant et en intervenant isolément ou en partenariat avec des entreprises. Nombre de ces initiatives se traduisent par une plus grande influence de l'État dans des domaines comme la santé, l'éducation et l'investissement dans les infrastructures, où l'intervention publique se justifie. Cependant, on observe aussi une nette tendance à l'expansion de l'État actionnaire et à des interventions directes dans des secteurs « stratégiques » comme le pétrole, l'aviation, les équipements de production d'électricité, l'automobile et la finance. L'appétit apparemment insatiable du monopole gazier public OAO Gazprom pour l'acquisition de nouveaux actifs, souvent aux dépens d'un recentrage sur son cœur de métier, est particulièrement préoccupant. Simultanément, l'absence de mesures significatives tendant à restructurer le secteur gazier dans son ensemble freine le développement d'autres producteurs alors même que le maintien de la production gazière russe est de plus en plus incertain.

La présence grandissante de l'État actionnaire doit être considérée comme un recul. Le bilan de l'État en tant que propriétaire de sociétés industrielles et financières est médiocre. La gouvernance de beaucoup d'entreprises contrôlées par l'État reste problématique et l'ingérence étatique dans les opérations courantes de ces entreprises est source de distorsions, pour le développement de ces entreprises elles-mêmes et pour les marchés dans lesquelles elles opèrent. Il est donc probable que l'accroissement de la présence de l'État dans des secteurs

importants contribuera à intensifier les comportements de recherche de rente, à réduire l'efficacité et à ralentir leur croissance. Il conviendrait d'inverser la tendance à l'expansion de l'État actionnaire afin d'améliorer les performances économiques et de réduire les opportunités de corruption et de recherche de rente. Il serait souhaitable, également, de renforcer la gouvernance des entreprises qui sont sous contrôle public, tout particulièrement pour ce qui concerne la transparence, et d'établir une séparation plus claire entre le rôle de l'État en tant qu'actionnaire et ses fonctions de régulateur, dans les secteurs où ils exercent les deux. ■

### Comment améliorer la qualité de l'administration publique ?

La mise en œuvre effective du nouveau *Concept* de réforme administrative adopté en octobre 2005 contribuerait aussi à limiter la corruption. La Russie a grandement besoin d'une administration publique honnête et efficace soumise à une structure d'incitations appropriées. La bureaucratie étatique est inefficace, peu réactive aux demandes du public ou aux autorités politiques, et souvent corrompue. Les investisseurs aussi bien étrangers que locaux y voient l'un des principaux obstacles à l'investissement en Russie à l'heure actuelle. Elle impose un fardeau particulièrement lourd aux petites et moyennes entreprises, qui ont souvent moins les moyens de se défendre contre la bureaucratie que les grandes entreprises. Qui plus est, les insuffisances de l'administration publique nuisent aux réformes structurelles dans presque tous les autres domaines, puisqu'elles limitent la capacité du gouvernement à mobiliser des ressources administratives ou réglementaires d'envergure. Elle impose aussi des coûts non négligeables aux citoyens pour des opérations aussi courantes que l'enregistrement de transactions immobilières.

Le *Concept* met l'accent, entre autres, sur l'application de normes et de standards dans les services publics, sur la poursuite de la déréglementation, sur la rationalisation des fonctions des différentes entités d'État, et sur le renforcement de la transparence. Le gouvernement doit donner la plus haute priorité à la mise en œuvre cohérente et systématique de ce *Concept*. Par ailleurs, les autorités pourraient envisager un certain nombre de mesures qui sortent du champ du *Concept* ou n'y occupent qu'une place relativement limitée :

- La réforme ne donnera que peu de résultats en l'absence d'amélioration de l'environnement institutionnel général au sein duquel l'administration fonctionne. Il est crucial de prendre des mesures visant à renforcer l'état de droit, les institutions de la société civile – y compris une presse indépendante – et la responsabilité politique. Des mécanismes plus solides sont nécessaires pour assurer un contrôle du législatif sur l'exécutif, par le biais de commissions parlementaires ou d'institutions comme la Chambre des comptes.
- Une plus grande transparence est indispensable aux efforts de contrôle, de responsabilisation et de lutte contre la corruption. Des dispositions législatives garantissant la liberté de l'information, ainsi que d'autres mesures établissant des normes de transparence dans les entités publiques, devraient être adoptées. Le gouvernement devrait aussi veiller à ce que les normes applicables aux services publics et les règlements administratifs s'y afférant soient élaborés dans un souci d'ouverture et de consultation et veiller également à ce qu'elles débouchent sur des documents clairs et accessibles à tous.
- L'introduction de normes applicables aux services publics et d'innovations de ce type n'aura guère de sens si les citoyens ne disposent pas de voies de recours extrajudiciaires efficaces pour contester les décisions administratives. Le *Concept* mentionne à de nombreuses reprises des recours extrajudiciaires, mais n'en précise pas les modalités. C'est là une grave lacune. Une haute priorité devrait être

*assignée à la mise en place de mécanismes extrajudiciaires efficaces permettant aux particuliers et aux organisations de défendre leurs intérêts en cas de conflit avec les administrations publiques. Il conviendrait en outre de créer un poste de médiateur ou une institution similaire.*

Une plus grande transparence, jointe à des mécanismes de recours extrajudiciaires plus efficaces pour les citoyens, devraient largement contribuer à réduire la corruption, notamment pour ce qui concerne la passation de marchés publics et les inspections sanitaires, ou relatives à la protection contre l'incendie, ou autres. D'autres mesures pourraient aussi renforcer la lutte contre la corruption. Celle-ci serait facilitée par un recours accru aux technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les rapports entre les fonctionnaires et les entreprises ou les citoyens, en particulier lors de la délivrance d'autorisations ou l'octroi de marchés publics. Par ailleurs, il y en a encore beaucoup à faire pour aligner la législation russe en matière de lutte contre la corruption sur les normes internationales. L'adoption et la mise en œuvre de la convention OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers enverraient un signal renforcé quant à la détermination des autorités à mettre un frein à la corruption sous toutes ses formes. Légiférer en faveur de la protection des personnes qui dénoncent des actes de corruption, ainsi que sur les activités des groupes de pression, est également nécessaire. Néanmoins, ni la technologie ni de nouvelles dispositions législatives ne permettront de progresser sensiblement si les lois ne sont pas appliquées de façon plus rigoureuse et plus cohérente. ■

### Comment permettre à la Russie de réaliser son potentiel d'innovation ?

La qualité de l'administration publique influera directement sur le succès des initiatives récemment prises dans le but de stimuler l'innovation. La Russie a probablement un potentiel d'innovation plus important que la plupart des pays ayant un PIB par habitant comparable, compte tenu de ses solides bases scientifiques et de sa dotation en capital humain. La demande d'innovation est également considérable dans la mesure où il est nécessaire de moderniser l'industrie russe, et de la rendre plus propre et moins consommatrice d'énergie. Un déséquilibre saisissant est toutefois observé entre le volume substantiel de ressources publiques consacrées à la création de savoir et les résultats relativement décevants enregistrés sur le plan de l'innovation. Le premier défi, du point de vue de la politique d'innovation, consiste à corriger ce déséquilibre. Le second est d'encourager une plus large participation du secteur privé à la R-D.

Un environnement économique sain et ouvert peut être considéré comme une condition préalable indispensable au succès de toute politique d'innovation. En complément du maintien de la stabilité macroéconomique et d'un environnement contractuel globalement sûr, les responsables politiques qui souhaitent stimuler l'innovation doivent s'attacher tout particulièrement à réduire les barrières à l'entrée sur les marchés des produits, à faciliter la diffusion des nouvelles technologies et du savoir-faire et à favoriser la concurrence. Les réformes visant à renforcer le système financier devraient aussi contribuer à stimuler l'innovation : les enquêtes auprès des entreprises révèlent systématiquement que le manque de fonds propres et le coût du crédit constituent les principaux obstacles à l'investissement et à l'innovation. La quasi-absence de capital-risque en Russie – qui reflète un développement globalement insuffisant des marchés financiers – est manifestement un aspect du problème.

La stratégie récemment élaborée par le gouvernement en matière d'innovation met fortement l'accent sur deux priorités essentielles : réformer le secteur scientifique d'État et renforcer le régime des droits de propriété intellectuelle.

Ce sont en effet les véritables priorités. Le secteur scientifique public est de très grande taille, segmenté et pratiquement isolé du secteur des entreprises. Son potentiel en tant que moteur de la création de savoirs est énorme, mais la réalisation de ce potentiel nécessitera d'importantes réformes. Plusieurs mesures seraient d'une importance cardinale, à commencer par la rationalisation de l'organisation de ce secteur, la réduction du nombre de bénéficiaires directs des crédits de R-D et un recours accru au financement par projets – au lieu du financement institutionnel – pour la recherche menée sur fonds publics. Parallèlement, il serait nécessaire de renforcer l'indépendance et les responsabilités des gestionnaires des établissements publics de R-D et de donner aux universités et aux instituts davantage d'opportunités et d'incitations pour commercialiser les résultats de leurs recherches en créant des agences de transfert de technologie et/ou des sociétés « spin-off ».

Pour ce qui concerne les droits de propriété intellectuelle, il s'agit d'améliorer non seulement la protection, mais aussi la spécification et le régime d'attribution de ces droits. La récente libéralisation du régime d'attribution pour les résultats de la recherche financée sur fonds publics, est donc un pas dans la bonne direction. Il conviendrait également d'alourdir les amendes en cas de violation des droits de propriété intellectuelle et de réduire les possibilités d'utilisation de brevets « d'imitation ». Une meilleure compréhension par les instances judiciaires des questions soulevées par les droits de propriété intellectuelle, notamment dans les régions, constituerait aussi une avancée importante.

Stimuler la R-D dans le secteur privé, dont le niveau est tout à fait insuffisant, doit être considéré comme une priorité majeure. L'efficacité des incitations fiscales destinées à promouvoir la R-D apparaît toutefois comme fortement dépendante de l'environnement institutionnel et de la nature même des instruments mis en œuvre. Dans ces conditions, il convient d'utiliser cet outil avec prudence. Cela étant dit, il serait souhaitable, dans le cas de la Russie, de commencer par réduire les désincitations fiscales à la R-D, notamment en permettant un amortissement accéléré des dépenses de R-D dans toutes les entreprises, et non pas dans les seules zones économiques spéciales. D'une manière générale, il conviendra de s'assurer que les incitations fiscales en faveur de la R-D privée soient relativement simples, universelles et neutres à l'égard des différents secteurs. Sauf dans le cas des « start-up » et des petites entreprises, elles devront en général prendre la forme d'allègements fiscaux et non de subventions, la plupart des analyses empiriques suggérant que les premiers sont probablement plus efficaces.

Il est également possible d'envisager des initiatives ciblées, comme la création de zones économiques spéciales, de techno-parcs et de dispositifs de soutien aux nouvelles entreprises innovantes. Cependant, le gouvernement devra développer ce type de programme avec prudence, tout particulièrement tant que les résultats des premières initiatives ne seront pas connus. Les études empiriques sur l'efficacité de ces mesures donnent en effet des résultats mitigés, et les enseignements (positifs et négatifs) qui pourront être tirés de projets pilotes seront probablement très utiles. Il sera donc indispensable de suivre et d'évaluer régulièrement et rigoureusement ces programmes et de prévoir des mécanismes permettant de mettre un terme aux programmes dont les retombées ne parviendraient pas à justifier le coût. Ces interventions devraient cibler les goulets d'étranglement dans le processus d'innovation, liés à des défaillances du marché ; elles devraient assurer une neutralité ex ante entre les différents secteurs, conserver un partage des risques avec les investisseurs privés et préserver les perspectives de profit pour les entrepreneurs. Enfin, leur portée et leur durée devront être limitées, l'objectif étant d'encourager le développement de nouvelles activités et non d'en soutenir des anciennes. ■

## Quelles devraient être les priorités de la réforme du système de santé ?

La détérioration des indicateurs de base relatifs à l'état de santé et au bien-être de la population, qui s'est amorcée dans les années 70 et s'est accélérée dans les années 90, se doit d'être surmontée. Bien que certains indicateurs donnent à penser que la reprise économique et l'augmentation des dépenses de santé ont un impact positif sur les prestations de santé, la situation générale reste extrêmement sombre : en 2004, l'espérance de vie à la naissance, qui s'établissait à 65.3 ans, était inférieure de près de 5 ans au sommet atteint à la fin de l'ère soviétique. Il faut bien comprendre qu'il s'agit là d'une crise sanitaire et non pas seulement d'une crise du système de santé : les problèmes d'accès à des soins de qualité ne sont en aucun cas la seule cause des taux très élevés de morbidité et de mortalité, lesquels reflètent dans une large mesure la dégradation de l'environnement, des conditions et modes de vie médiocres, une forte mortalité par accidents de la route et, de plus en plus, la propagation du VIH SIDA. De fait, le succès de la réforme du système de santé dépendra dans une large mesure du succès des politiques mises en œuvre pour remédier à ces problèmes plus généraux. Néanmoins, la réforme du système de soins doit contribuer à mettre un terme à cette crise sanitaire. Il est manifeste que la Russie doit consacrer davantage de ressources financières à la santé et qu'elle doit chercher à améliorer l'efficacité des dépenses dans ce domaine. Afin que les augmentations programmées de ces dépenses aboutissent aux résultats escomptés, il est crucial que la réforme du système de santé aboutisse.

Le système de santé en vigueur aujourd'hui en Russie est le fruit d'une réforme inachevée. Un certain nombre d'initiatives ont été lancées à un stade précoce en 1991-93, mais peu de mesures ont été prises au cours de la décennie qui a suivi pour les mener à leur terme, et beaucoup des problèmes dont pâtit aujourd'hui le système de soins sont imputables à cette situation de « semi-réforme ». Le gouvernement s'est récemment employé à remettre sur les rails la réforme du secteur de la santé, mais les progrès sont lents et, parmi les nombreuses mesures nécessaires, beaucoup risquent de se heurter à une vive résistance de la part des acteurs concernés. Les priorités de la réforme sont les suivantes :

- **Faire concorder les engagements officiellement pris à l'égard de la population avec les ressources disponibles.** Il faudra pour cela à la fois accroître les dépenses de santé et revoir le panier des services médicaux garantis, auxquels la population a un accès gratuit. Si l'on veut que cette réforme assure une véritable garantie des soins, le gouvernement devra non seulement limiter la couverture à ce qui est possible, mais aussi donner aux citoyens des moyens de recours si les engagements prévus par les nouvelles dispositions ne sont pas tenus. Un réexamen régulier et transparent du panier de soins garanti, et son éventuelle révision, seront également nécessaires afin de tenir compte des évolutions médicales, technologiques et économiques.
- **Modifier la structure des services en réduisant le recours excessif aux soins spécialisés/hospitaliers au profit de soins primaires plus intégrés.** La tendance actuelle à accroître les dépenses consacrées aux soins primaires va dans la bonne direction, mais elle n'aura probablement guère d'effet si elle ne s'accompagne pas d'une amélioration de la quantité, de la qualité et de la réputation des prestataires de soins primaires. Des efforts durables et coordonnés sont nécessaires pour renforcer la formation des médecins généralistes et pour leur offrir des conditions d'exercice qui favorisent les prestations de soins primaires intégrés.
- **Adopter des mécanismes de financement qui encouragent des choix thérapeutiques efficaces par rapport à leur coût.** Il convient de se détourner des systèmes de financement des hôpitaux fondés sur le remboursement des coûts ou sur la

capacité d'accueil et de s'orienter vers des méthodes plus efficaces, comme les contrats de type coût volume. D'autres méthodes de rémunérations des prestataires de soins primaires, du type « Fundholding » qui responsabilise financièrement les prestataires, devraient aussi être explorées, afin de renforcer les incitations à maintenir les patients en bonne santé et à les traiter en consultation externe. Les incitations à des hospitalisations non justifiées pourraient être réduites en supprimant la distinction entre hospitalisation et consultation externe pour l'éligibilité aux médicaments gratuits.

Le système d'assurance médicale obligatoire (OMS) russe vise à permettre aux patients de bénéficier de la concurrence entre les assureurs privés. En réalité, cependant, la concurrence est faible et en instaurer une véritable demandera de consacrer des ressources considérables à la réglementation, aux institutions et à l'information. Les capacités administratives et réglementaires encore limitées de l'État seront très sollicitées – ce qui souligne encore une fois l'importance de la réforme de l'administration publique – et des engagements sur la durée devront être pris au plus haut niveau. Si la concurrence se révèle insuffisante, les effets positifs seront eux aussi limités, et les coûts risqueront alors de l'emporter sur les bénéfices. Dans ces conditions, le renforcement du cadre réglementaire régissant les activités des compagnies d'assurance médicale dans le système OMS est crucial, afin de les contraindre à jouer un rôle actif dans l'achat de services, tout en leur laissant plus de latitude pour développer une concurrence mutuelle. Les autorités devraient également élaborer des mécanismes qui permettraient aux particuliers d'évaluer plus facilement les performances relatives des compagnies d'assurance médicale et de choisir leurs propres assureurs. Compte tenu de l'hétérogénéité de la situation des régions et de leurs capacités administratives, des expériences pourraient être menées à leur échelon et une certaine différenciation régionale pour ce qui concerne la réforme de l'OMS pourrait se justifier. Certaines régions pourraient opter pour un modèle « à payeur unique », tout au moins comme solution intermédiaire. Dans tous les cas, et indépendamment du modèle de financement adopté, des mesures pour accroître la concurrence entre les prestataires de services pourraient augmenter à la fois l'efficacité dans l'utilisation des ressources et la qualité des soins. ■

### Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter : William Tompson, e-mail : [william.tompson@oecd.org](mailto:william.tompson@oecd.org), tél. : + 33 01 45 24 15 76 ou Christian Gianella, e-mail : [christian.gianella@oecd.org](mailto:christian.gianella@oecd.org), tél. : + 33 01 45 24 83 78.

## Références



**Études économiques :** Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : [www.oecd.org/librairie](http://www.oecd.org/librairie).

**Pour plus d'informations :** De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : [www.oecd.org/eco](http://www.oecd.org/eco).

**Perspectives économiques n° 80**, novembre 2006. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/eco/Economic\\_Outlook](http://www.oecd.org/eco/Economic_Outlook).

---

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :  
[www.oecd.org/librairie](http://www.oecd.org/librairie)

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : [www.SourceOCDE.org](http://www.SourceOCDE.org)

---

## Où nous contacter ?

### SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : (33) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
E-mail :  
[berlin.contact@oecd.org](mailto:berlin.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org/deutschland](http://www.oecd.org/deutschland)

### ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE  
de Washington  
2001 L Street N.W., Suite 650  
WASHINGTON DC 20036-4922  
Tél. : (1-202) 785 6323  
Fax : (1-202) 785 0350  
E-mail : [washington.contact@oecd.org](mailto:washington.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)  
Toll free : (1-800) 456 6323

### JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tél. : (81-3) 5532 0021  
Fax : (81-3) 5532 0035  
E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

### MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique  
Av. Presidente Mazaryk 526  
Colonia: Polanco  
C.P. 11560 MEXICO, D.F.  
Tél. : (00 52 55) 9138 6233  
Fax : (00 52 55) 5280 0480  
E-mail :  
[mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet :  
[www.oecd.org/centrodemexico](http://www.oecd.org/centrodemexico)

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.