

Étude économique de la Fédération de Russie, 2009

Qu'est-ce qui explique la forte croissance en Russie entre 1999 et mi-2008 ?

Pourquoi la Russie a-t-elle été touchée par la crise mondiale à un tel degré ?

Quelle a été la réaction à la crise jusqu'ici, et comment devrait-elle évoluer ?

Au-delà de la crise, comment mettre en place un meilleur modèle de croissance ?

Que faut-il faire pour préparer la mise en œuvre d'un régime de ciblage de l'inflation ?

Comment la politique budgétaire devrait-elle contribuer à la stabilité macroéconomique ainsi qu'à une croissance soutenue ?

Comment faire en sorte que le système bancaire soit plus résilient et efficient ?

Comment arriver à une réglementation des marchés de produits qui est plus favorable à la croissance économique ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

L'Observateur ocde

Résumé

La crise mondiale a brutalement interrompu la forte reprise de l'économie russe observée depuis la crise financière de 1998. Un ralentissement était de plus en plus prévisible, vu l'érosion de facteurs favorables tels que la sous-évaluation du rouble et les excédents de capacité de production et de main-d'œuvre, mais la sévérité de la crise s'explique par l'imbrication d'éléments internes et externes :

- L'effondrement des prix du pétrole et des autres produits de base a entraîné une inversion brutale des termes de l'échange, qui ne soutiennent plus la demande intérieure.
- La fermeture de l'accès aux marchés internationaux de capitaux a frappé durement certaines banques et sociétés russes, et l'augmentation soudaine des primes de risque sur le marché russe, et plus généralement sur les marchés émergents, a considérablement alourdi les coûts de financement.
- La forte dépréciation du rouble, en particulier face au dollar (liée à la chute des prix du pétrole et à la dégradation de la balance des capitaux privés) a fortement accru la charge de la dette en devises des sociétés, qui a beaucoup augmenté ces dernières années.

Face à la crise, le gouvernement et la banque centrale ont réagi sans tarder, en fournissant des liquidités et des capitaux au système bancaire et en s'efforçant de stimuler la demande totale. Les autorités sont prêtes à accepter un lourd déficit budgétaire en 2009, ce qui est supportable compte tenu des réserves accumulées durant les années favorables. *Une relance budgétaire énergique doit tendre à optimiser l'effet multiplicateur sur la demande intérieure. Cette impulsion devrait s'inscrire dans un cadre à moyen terme crédible, de façon à préserver la viabilité budgétaire. La politique monétaire à court terme devrait assouplir autant que possible les conditions financières, ce qui signifie, entre autres, qu'il ne faut pas s'opposer aux pressions intrinsèques en faveur d'une dépréciation du rouble. Il est primordial de maintenir le fonctionnement du système bancaire, mais cela va de pair avec une forte consolidation du secteur.*

Cette Synthèse présente le résumé de l'évaluation économique de la Fédération de Russie pour 2009. 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, a débattu de cette évaluation. 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 Secrétaire général de l'OCDE.

Au-delà de la crise, un programme d'action complet et de grande envergure s'impose pour instaurer un modèle de croissance plus robuste. La présente Étude formule des recommandations pour quatre domaines importants dans lesquels des réformes coordonnées font espérer des effets synergiques considérables :

- Les rentes économiques liées à l'extraction de ressources naturelles devraient être captées et épargnées pour l'essentiel par l'État, cela sans décourager indûment l'exploration et l'exploitation, et il faut réformer encore la structure d'imposition pour accroître l'efficacité économique (sans aggraver le problème d'équité – les questions d'équité seront traitées de façon plus détaillée dans la prochaine étude OECD Reviews of Labour Market and Social Policies).
- Il faudrait opérer un passage progressif au ciblage de l'inflation pour faire en sorte que la politique monétaire vienne compléter la politique budgétaire et pour créer un cadre de politique macroéconomique sain, axé sur la stabilité des prix, qui permette aussi à la Russie de résister à la menace du « mal hollandais ».
- Le système bancaire doit devenir plus efficace et moins vulnérable aux crises. À cet effet, il serait important de rendre la surveillance prudentielle anticyclique, de favoriser une concurrence effective en autorisant de nouveaux regroupements dans le secteur et de réduire le rôle de l'État en tant que propriétaire de banques.

La réglementation excessive des marchés de produits entrave la concurrence, l'innovation et la productivité. Il faut réduire l'intervention omniprésente de l'État, supprimer les obstacles à l'entrée et accélérer la réforme de l'administration publique. En outre, la Russie aurait tout à gagner d'une atténuation des obstacles à l'investissement direct étranger et d'une réduction des niveaux et de la dispersion des droits d'importation. ■

Qu'est-ce qui explique la forte croissance en Russie entre 1999 et mi-2008 ?

Entre la crise financière qui a frappé la Russie en août 1998 et la crise mondiale qui a éclaté véritablement en septembre 2008, la Russie a connu la meilleure décennie de croissance de son histoire, marquée par un quasi-doublement du PIB réel. Cette forte expansion de la production, doublée d'une vigoureuse appréciation réelle du rouble principalement induite par la flambée des prix de l'énergie et des matières premières, a fait que le PIB nominal mesuré en dollars des États-Unis a presque septuplé durant cette période, performance supérieure à celle de tout autre grand pays. Une série d'autres indicateurs économiques et sociaux ont aussi affiché des avancées spectaculaires ces dix dernières années. La productivité totale des facteurs a vivement augmenté, les salaires réels se sont envolés et les taux de chômage et de pauvreté ont considérablement baissé. Les amples excédents de la balance des opérations courantes, s'ajoutant au basculement de la balance des capitaux privés (les fortes sorties nettes ayant fait place à des entrées nettes encore plus massives), ont porté les réserves internationales à près de 600 milliards USD, montant dépassé uniquement par la Chine et le Japon. La transformation des finances publiques a été particulièrement spectaculaire. Après avoir fait défaut sur une partie de sa dette en 1998, l'administration fédérale a affiché une série d'excédents et a presque résorbé la dette publique tout en accumulant des avoirs extérieurs jusqu'à hauteur de 13 % du PIB fin 2008. Sur le front de l'inflation, la situation était plus nuancée, mais durant la plus grande partie de la décennie écoulée l'inflation s'est maintenue sur une trajectoire de baisse, revenant de 85 % fin 1998 à des taux inférieurs à 10 % à la mi-2007. À ce moment-là, la flambée des prix internationaux des produits alimentaires et de l'énergie s'est conjuguée avec une croissance très rapide de la masse monétaire en Russie pour entraîner l'inflation jusqu'à 15 %, puis une décrue s'est amorcée fin 2008 lorsque les prix de l'énergie et des produits de base se sont effondrés et que l'expansion de la masse monétaire s'est brusquement interrompue.

Le renforcement des politiques macroéconomiques et des réformes structurelles a certes beaucoup contribué aux bons résultats économiques jusqu'à la mi-2008, mais la stimulation de la croissance a découlé pour une large part de facteurs passagers, comme le soulignait l'*Étude économique de la Fédération de Russie* publiée par l'OCDE en 2006. Il y a eu tout d'abord la dépréciation réelle de 50 % du rouble lors de la crise de 1998, qui a engendré une reprise alimentée par le remplacement des importations et facilitée par une nette sous-utilisation du capital, ce qui a permis une croissance rapide sans taux d'investissement élevés. Puis, en 1999-2000 et plus encore entre 2003 et la mi-2008, les termes de l'échange se sont considérablement améliorés, principalement grâce à la hausse du prix du pétrole. L'assouplissement des conditions sur les marchés financiers internationaux, caractérisées par une réduction des marges pour les emprunteurs des marchés émergents et une hausse des entrées nettes de capitaux se conjuguant avec une détente des taux d'intérêt dans les pays avancés, a donné une nouvelle impulsion à la vigoureuse croissance de la demande interne en Russie.

La contribution des facteurs temporaires à la croissance ces dernières années a conduit de plus en plus à s'interroger sur la viabilité de l'expansion, d'autant que certains de ces paramètres favorables (notamment les prix du pétrole et la compression des marges d'emprunt pour les marchés émergents) dépassaient ou avoisinaient leurs niveaux records. L'investissement affichait une croissance soutenue, mais il restait faible par rapport au PIB en comparaison d'autres économies en phase de rattrapage rapide, et l'économie russe a commencé à donner des signes de surchauffe, les taux d'utilisation des capacités augmentant

tandis que des pénuries de main-d'œuvre sont apparues. La croissance du PIB réel a été alimentée de plus en plus par une demande intérieure en plein essor, tandis que la balance des paiements comme le budget de l'État sont devenus de plus en plus tributaires du pétrole, le déficit courant hors pétrole et le déficit budgétaire accusant une hausse continue. Il est largement admis, y compris au sein du gouvernement, qu'une réorientation doit s'opérer au profit d'un nouveau modèle de croissance plus durable. Russie 2020, la stratégie de croissance des autorités, qui vise une croissance tirée par l'innovation et une moindre dépendance à l'égard de la production de matières premières, a été élaborée en 2008, à un moment où les prix du pétrole étaient encore élevés et en hausse, mais la crise a frappé avant même que la stratégie puisse commencer à se traduire en mesures concrètes. C'est pourquoi il importe de revenir au programme de réformes structurelles dans le contexte tant des mesures anticrise qu'au-delà. ■

Pourquoi la Russie a-t-elle été touchée par la crise mondiale à un tel degré ?

La poursuite d'une expansion soutenue était certes de plus en plus menacée par une baisse des prix du pétrole et du gaz, mais un retournement normal des prix pétroliers aurait probablement conduit à un simple ralentissement de la croissance et non à la grave récession qui sévit aujourd'hui. L'ampleur et la rapidité de la baisse des prix du pétrole qui s'est amorcée en juillet 2008 ont été plus prononcées que dans tout autre épisode antérieur, et les effets ont été exacerbés par des chutes tout aussi extrêmes des prix d'autres produits de base exportés. En outre, la tourmente financière, et notamment la fermeture des marchés financiers internationaux aux pays émergents, a été d'une gravité exceptionnelle. Parallèlement, la demande mondiale s'est effondrée au dernier trimestre 2008, d'où une contraction spectaculaire du commerce international, qui a touché à la fois le volume et les prix des exportations russes de métaux et de gaz naturel. L'impact de ces chocs extérieurs sur l'économie russe a été aggravé par les vulnérabilités internes, notamment la faible confiance dans les banques nationales et dans la monnaie,

Pour s'attaquer à une crise économique de cette ampleur, la Russie doit appliquer une stratégie de grande envergure, comprenant un éventail de mesures de politique budgétaire et monétaire destinées à soutenir la demande globale et à maintenir le fonctionnement du système bancaire. Comme dans d'autres pays, les décideurs publics devraient rechercher des actions qui maximisent l'effet immédiat sur la demande, minimisent les distorsions, protègent la stabilité macroéconomique et la viabilité budgétaire grâce à une stratégie claire de retrait des mesures de relance, et, dans la mesure du possible, procurent des gains d'efficacité à long terme tout en réalisant les objectifs de gestion de la demande à court terme. Dans l'immédiat, le défi fondamental consiste donc à élaborer une réponse qui reflète au mieux ces principes, et notamment à trouver l'équilibre approprié lorsque des arbitrages sont nécessaires. ■

Quelle a été la réaction à la crise jusqu'ici, et comment devrait-elle évoluer ?

La réaction des autorités à la crise a été comparable à celle de beaucoup d'économies de l'OCDE, si ce n'est que la réponse russe s'est révélée particulièrement prompte et énergique, ce qui s'explique en partie par les abondantes ressources dont disposaient les autorités après des années d'excédents budgétaires et courants. Des liquidités et du capital ont été injectés dans le système bancaire, les seuils d'assurance des dépôts ont été relevés et un certain nombre de mesures budgétaires expansionnistes ont été annoncées. Au total, les annonces chiffrables faites dans les premiers mois de la crise représentaient l'équivalent d'environ 13 % du PIB. Dans un premier temps, ces

mesures ont été jugées plus que suffisantes pour faire face aux répercussions de la crise financière mondiale en Russie, mais il est devenu de plus en plus clair que le pays est confronté à une récession plus profonde et plus longue qu'on ne l'imaginait il y a quelques mois. Le stock des ressources disponibles s'étant amenuisé tandis que le coût de certaines mesures initiales a augmenté (en particulier pour la stratégie qui consiste à limiter la dépréciation du rouble tout en fournissant d'amples liquidités aux banques), les nouvelles mesures éventuelles sont jugées plus soigneusement, surtout en ce qui concerne les risques possibles pour la viabilité budgétaire.

Les mesures de soutien de la demande seront moins efficaces si le système financier ne fonctionne pas correctement. Il est donc primordial de maintenir le système bancaire en état de marche. Les pénuries de liquidités ont effectivement déclenché des turbulences à l'amorce de la crise mondiale, mais la principale menace pour la croissance du crédit semble maintenant résider dans les problèmes de solvabilité, vu que la capacité des emprunteurs de rembourser les prêts bancaires diminue. Les banques risquent d'enfreindre les obligations en matière de capital réglementaire si, comme on le prévoit, la récession engendre une forte augmentation des créances improductives. Ces pénuries de capitaux peuvent provoquer un désendettement, les banques réduisant leurs bilans pour satisfaire aux normes de fonds propres. En outre, les banques sont sans doute peu désireuses de prêter, car les risques de crédit sur les nouveaux concours augmentent dans un contexte de croissance négative du PIB réel en Russie et à l'étranger. Le défi consiste donc à maintenir le niveau requis de fonds propres et à éviter une contraction brutale des flux de prêts finançant les activités nouvelles, tout en minimisant l'aléa moral et le coût pour le contribuable.

De même que, pendant la période de tension sur les prix du pétrole, les conditions monétaires étaient trop souples, la vigueur de la balance des paiements se répercutant sur la croissance de la masse monétaire par le biais de la politique monétaire axée sur le taux de change pratiquée par la banque centrale, de même ces conditions risquent de devenir trop restrictives dans un contexte de baisse des prix du pétrole et des sorties de capitaux. Les interventions en soutien du rouble dans les mois qui ont suivi le début de la crise ont entraîné une forte érosion des réserves, qui s'est accompagnée d'une contraction prononcée de M2 depuis septembre 2008. Les taux d'intérêt réels deviennent positifs pour la première fois depuis des années, au moment même où la demande globale s'effondre sous l'effet de chocs exogènes négatifs. De surcroît, la résistance à la dépréciation a retardé une stimulation compensatoire des produits exportables autres que le pétrole lorsque le cours du pétrole a chuté. L'élargissement par étapes de la fourchette de variation du taux de change a donné un ballon d'oxygène aux entreprises fortement endettées en devises et sans doute évité un effritement plus marqué de la confiance dans le rouble qui aurait provoqué des retraits massifs de dépôts. Mais cette mesure a entraîné des coûts considérables, car l'attente d'une nouvelle dépréciation a favorisé la fuite des capitaux. La politique de communication de la banque centrale devrait conduire à reconnaître que le taux de change réel doit en fin de compte suivre les fortes fluctuations de paramètres fondamentaux tels que les prix du pétrole. Cet épisode a révélé la faiblesse du cadre de politique monétaire et montré combien il est difficile de s'en tenir à un taux de change fixe ou de gérer un flottement du rouble, car de sérieux conflits avec les fondamentaux sont susceptibles de se produire tôt ou tard, en particulier dans une économie tributaire des produits de base.

Le principal défi à court terme pour la politique budgétaire consiste à maximiser le multiplicateur budgétaire tout en gérant l'aléa moral et les risques pour la viabilité budgétaire à long terme. *Le premier de ces impératifs semble plaider pour des mesures côté dépenses, éventuellement sous forme de transferts aux ménages à faible revenu ou aux échelons inférieurs d'administration, plutôt que pour des réductions générales d'impôts.* Des mesures temporaires telles que les transferts ponctuels ou les allègements fiscaux temporaires peuvent être un moyen efficace de maximiser l'impact à court terme sur la demande. Les mesures difficiles à inverser, notamment l'augmentation des prestations sociales ou la réduction des taux d'imposition, pourraient compromettre la viabilité à long terme. Il apparaît de plus en plus que la récession actuelle sera plus prolongée qu'on ne l'avait prévu, ce qui peut rendre les dépenses en infrastructures plus attrayantes, d'autant que le multiplicateur budgétaire s'avère maximal pour cette catégorie de dépenses. La menace pour la viabilité budgétaire est apparemment moins sérieuse en Russie que dans beaucoup de pays de l'OCDE, étant donné le faible niveau de la dette publique brute et l'ampleur des actifs financiers publics. Néanmoins, le déficit fédéral sera très important en 2009, et se maintiendra probablement à des niveaux élevés pendant plusieurs années. De surcroît, la Russie est confrontée à des tendances démographiques négatives, mais surtout à de graves problèmes de dégradation de l'environnement, qui pourraient entraîner des coûts budgétaires considérables dans l'avenir. Par conséquent, comme dans d'autres pays, *il est important que la Russie inscrive ses efforts de relance dans un contexte de moyen terme qui programme de façon crédible un retour à une trajectoire de dette publique viable.* ■

Au-delà de la crise, comment mettre en place un meilleur modèle de croissance ?

À un moment donné, la crise prendra fin et les prix du pétrole se redresseront sans doute assez rapidement. À moyen terme, la Russie devra mettre en place un modèle plus rationnel pour une croissance de rattrapage soutenue. Celui-ci devrait reposer sur l'innovation, l'investissement, l'accumulation de capital humain et une application cohérente de la loi dans une économie de marché bien régulée et propice à la concurrence, et non dans une économie largement conditionnée par des améliorations fortes mais passagères des termes de l'échange, par le poids croissant d'entreprises publiques aux structures de gouvernance déficientes et par un soutien spécifique à certaines banques et sociétés. À cet égard, des avancées majeures sont possibles dans un large éventail de domaines. Pour ne citer que quelques exemples, les résultats éducatifs sont médiocres, le système de santé est déficient à plusieurs égards, la politique d'innovation ne maximise pas le potentiel considérable de la Russie, une réforme administrative s'impose pour améliorer l'efficacité de la fonction publique, et les prix de certains produits importants tels que le gaz naturel sont toujours faussés, de sorte que l'intensité énergétique de l'économie est plus forte qu'elle ne devrait l'être. Nombre de ces aspects ont été abordés dans les *Études* précédentes, et restent d'actualité. Les enjeux spécifiques examinés dans la présente *Étude* concernent les aspects de la gestion macroéconomique, notamment les priorités de la politique monétaire et budgétaire, le développement du système bancaire et les réformes de la réglementation des marchés de produits destinées à étendre le champ de la concurrence. ■

Que faut-il faire pour préparer la mise en œuvre d'un régime de ciblage de l'inflation ?

La banque centrale compte à juste titre adopter à terme un régime de ciblage de l'inflation, car cela permettrait de désamorcer les tensions qui ont contrarié la politique monétaire ces dernières années. Le ciblage de l'inflation s'est révélé être un cadre efficace pour un large éventail de pays, y compris ceux qui dépendent beaucoup des produits de base. En outre, il a souvent bien fonctionné même quand d'autres facteurs, considérés comme des préalables pour la transition au ciblage de l'inflation, n'étaient pas réunis. Néanmoins, on a de bonnes raisons de penser qu'en Russie cette transition doit être progressive, car certaines conditions importantes, dont certaines vont au delà des mesures techniques préparatoires de la banque centrale, et exigent un soutien politique, ne sont toujours pas remplies. On ne dispose encore que d'informations insuffisantes sur la capacité de prévoir l'inflation et sur la réaction de l'inflation aux modifications des taux directeurs. À cet effet, les rapports sur l'inflation récemment lancés par la Banque centrale de Russie, qui représentent une innovation très opportune, devraient être améliorés pour devenir moins descriptifs et plus analytiques. Par ailleurs, le ciblage de l'inflation fonctionnerait certainement mieux si la Russie avait des marchés de capitaux plus étoffés et une banque centrale plus indépendante. Le retour inattendu des déficits budgétaires devrait être mis à profit pour accroître les émissions de titres de la dette publique sur le marché intérieur, ce qui fournirait aux banques une plus grande quantité de papier pour leurs opérations de refinancement et créerait un étalon de référence pour le secteur financier. ■

Comment la politique budgétaire devrait-elle contribuer à la stabilité macroéconomique ainsi qu'à une croissance soutenue ?

Le recentrage de la politique monétaire sur la réalisation d'objectifs d'inflation implique que la protection de l'économie contre les fortes fluctuations des prix du pétrole incombera largement à la politique budgétaire, surtout en ce qui concerne les mécanismes de taxation du pétrole et de mise en réserve des recettes pétrolières. Pendant la récente période de prix pétroliers élevés, des réserves représentant quelque 13 % du PIB ont été accumulées dans deux fonds, l'un destiné à amortir les fluctuations de recettes liées aux prix du pétrole et l'autre à constituer un flux de revenus pour stimuler le bien-être national à long terme. Dans les périodes de faiblesse des cours pétroliers, laisser les déficits budgétaires hors pétrole se creuser et les financer en ponctionnant le Fonds de réserve permettra de compenser en partie les pressions en faveur d'une dépréciation. Il est opportun d'utiliser la politique budgétaire pour résister aux tensions que les fluctuations des prix du pétrole exercent sur le taux de change réel, car cela aide à isoler l'économie non pétrolière de ces fluctuations.

La Russie a considérablement amélioré sa structure d'imposition, ainsi que le recouvrement de l'impôt. Les bases d'imposition ont été élargies, les taux abaissés et la discipline fiscale améliorée. Néanmoins, il y a lieu d'engager de nouvelles réformes qui pourraient accélérer la convergence vers les niveaux de revenu des pays avancés. La fiscalité pétrolière et gazière devrait être ajustée de façon à capter les rentes économiques sans nuire aux incitations à l'exploration et à l'exploitation. En particulier, les taxes à l'exportation sur le pétrole brut et les produits pétroliers devraient être supprimées à moyen terme. L'État devrait résoudre les problèmes de remboursements de TVA directement au lieu d'accéder aux demandes de réduction des taux, étant donné que la TVA est un impôt relativement efficace. La Russie peut accroître encore la part des impôts sur la propriété dans les recettes totales ; les recherches de l'OCDE montrent que cette forme d'imposition est la moins préjudiciable à la croissance. L'impôt sur les sociétés, qui s'avère particulièrement nocif pour la croissance, atteint déjà des niveaux faibles après la toute dernière réduction qui l'a ramené à 20 %, mais, sous réserve d'un recouvrement satisfaisant des recettes globales, de nouvelles réductions ne sont pas à exclure. Pour des raisons d'efficacité économique, il conviendrait

aussi d'explorer les moyens de réduire le coin fiscal relativement élevé, qui est lui aussi assez préjudiciable à la croissance. Indépendamment des possibilités d'améliorer encore l'efficacité économique, il reste beaucoup à faire pour réduire la pauvreté qui, en dépit de certains progrès pendant le récent épisode de croissance exceptionnellement forte, reste bien plus répandue que dans les pays de l'OCDE. Cela exige peut-être une action redistributive plus prononcée que celle qui peut être réalisée actuellement avec un taux uniforme d'imposition du revenu des personnes physiques, un impôt social unifié régressif et une fiscalité immobilière et patrimoniale relativement légère. Cette question sera abordée prochainement dans un *Examen du marché du travail et des politiques* conduit par l'OCDE. ■

Comment faire en sorte que le système bancaire soit plus résilient et efficace ?

Le secteur bancaire de la Russie a subi des crises répétées depuis le début de la transition. Les décideurs publics doivent relever deux grands défis réglementaires en vue d'améliorer la stabilité du système bancaire : converger vers les meilleures pratiques existantes en ce qui concerne la mise en œuvre de la supervision prudentielle, mais aussi – et c'est là un problème commun à beaucoup d'autres pays – corriger les défauts de la réglementation bancaire qui amplifient les cycles économiques et conduisent à donner une importance insuffisante aux objectifs de liquidité. Pendant la reprise conjoncturelle, les banques russes ont dans l'ensemble maintenu leurs réserves de capital par rapport à la norme minimum mais ne les ont pas augmentées, aussi beaucoup d'entre elles risquent de tomber au-dessous du niveau minimum étant donné que les pertes sur prêts s'aggravent par suite de la récession, à moins que de nouveaux capitaux ne puissent être mobilisés. Comme dans les pays de l'OCDE, il faut adopter une approche plus macroprudentielle de la surveillance financière, qui prenne davantage en compte les risques systémiques et ne se focalise pas seulement sur les risques propres à chaque établissement. *Les normes de fonds propres et/ou les règles de provisionnement devraient être redéfinies dans un sens anticyclique et les ratios de fonds propres devraient pouvoir varier selon les banques pour tenir compte de la contribution de chaque établissement au risque systémique. En outre, les tests de tension devraient comprendre des évaluations des chocs ayant frappé le système bancaire.* Des efforts continus vont être déployés pour réformer les règles internationales afin de renforcer les méthodes de supervision existantes, et la Russie devrait participer activement à ces discussions tout en menant ses propres réformes pour accroître la stabilité des marchés de capitaux.

En dépit de sa récente expansion rapide, le système financier de la Russie est encore relativement peu développé, et il existe des possibilités considérables d'approfondir les circuits financiers pour étayer la croissance à long terme. Un certain nombre de réformes contribueraient à cette expansion. Premièrement, bien que la Russie compte un grand nombre de banques, la concurrence y est dans l'ensemble faible, surtout au niveau régional. *Des regroupements dans le secteur seraient utiles, car cela permettrait à un plus grand nombre d'établissements de franchir l'échelle efficace minimale qui est nécessaire pour contribuer à une concurrence effective.* À plus long terme, la concurrence et l'efficacité seraient améliorées par une rationalisation des participations de l'État dans le secteur. Ici, comme pour les entreprises publiques d'autres secteurs, les objectifs d'action publique se mêlent aux objectifs commerciaux, les mandats sont peu clairs et des institutions ayant un régime de gouvernance sous-optimal se voient confier un rôle majeur. *Outre qu'elle serait stimulée par la concurrence, l'efficacité du secteur bancaire se développerait à la faveur d'une amélioration de l'État de droit, d'une convergence accélérée vers les normes internationales de comptabilité, et de mesures allongeant la durée effective des exigences des banques (il faudrait notamment abroger la disposition du Code civil qui autorise*

le retrait de tous les dépôts des ménages sur demande, indépendamment de l'échéance contractuelle). ■

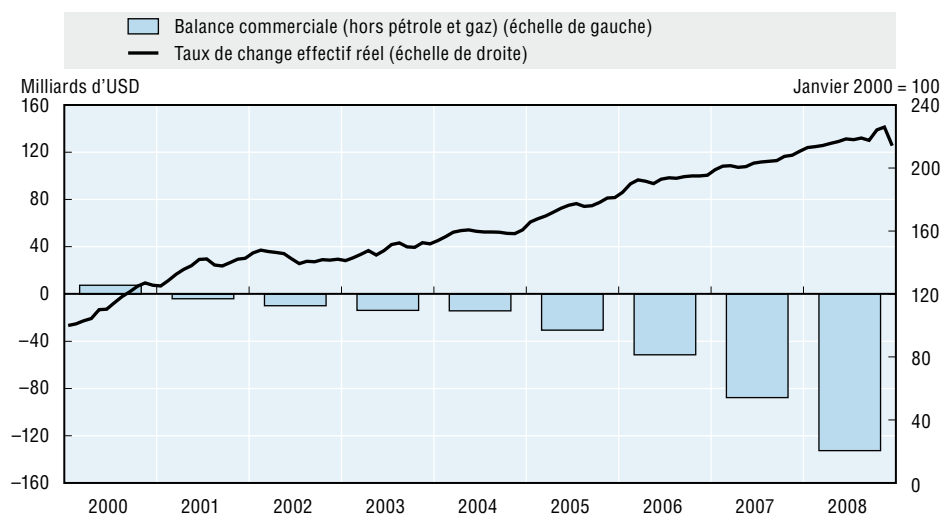
Comment arriver à une réglementation des marchés de produits qui est plus favorable à la croissance économique ?

L'indicateur OCDE de la réglementation des marchés de produits (RMP) en Russie révèle que, malgré la libéralisation intervenue dans certains secteurs, cette réglementation est en moyenne fortement restrictive. Le niveau global de réglementation est sensiblement plus élevé et restreint plus nettement la concurrence que dans n'importe quel pays de l'OCDE – y compris les économies de marché émergentes de la zone OCDE. Les trois grandes composantes de l'indice RMP global sont élevées en Russie par rapport aux pays servant de comparaison, encore qu'il existe une considérable hétérogénéité des réglementations dans les sous-composantes de niveau inférieur.

Les séquelles de l'ère soviétique mais aussi le choc en retour après les premières années chaotiques de la transition à un nouveau système font que l'État exerce une tutelle généralisée sur l'économie russe, à la fois par ses participations directes et par son contrôle de l'activité économique. Les entreprises publiques opèrent dans un large éventail de secteurs où elles occupent souvent une position dominante. De surcroît, on observe une absence générale de démarcation entre le secteur public et le secteur privé, qui découle non seulement du rôle considérable des entreprises publiques mais aussi des liens étroits entre l'administration (à tous les niveaux) et les grandes entreprises privées. Une conséquence de ce phénomène est le rôle exceptionnellement important des dirigeants politiques actuels ou anciens et des hauts fonctionnaires dans le monde de l'entreprise, qui se traduit par de multiples conflits d'intérêt faussant la concurrence et engendrant des coûts élevés. *Les initiatives récentes renforçant l'obligation pour les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires de rendre publics leurs revenus et leur patrimoine financier sont tout à fait opportunes.* Les sociétés d'État à statut spécial, pour la plupart de création récente, sont exemptées de certaines obligations de déclaration et de surveillance. *Ces exemptions devraient être levées. En outre, il faut suivre de près les problèmes liés à la gouvernance opaque de ces institutions, qui ne font pas l'objet d'une surveillance politique complète mais ne sont pas non plus*

Graphique 1.

TAUX DE CHANGE EFFECTIF RÉEL ET SOLDE COMMERCIAL HORS PÉTROLE ET GAZ



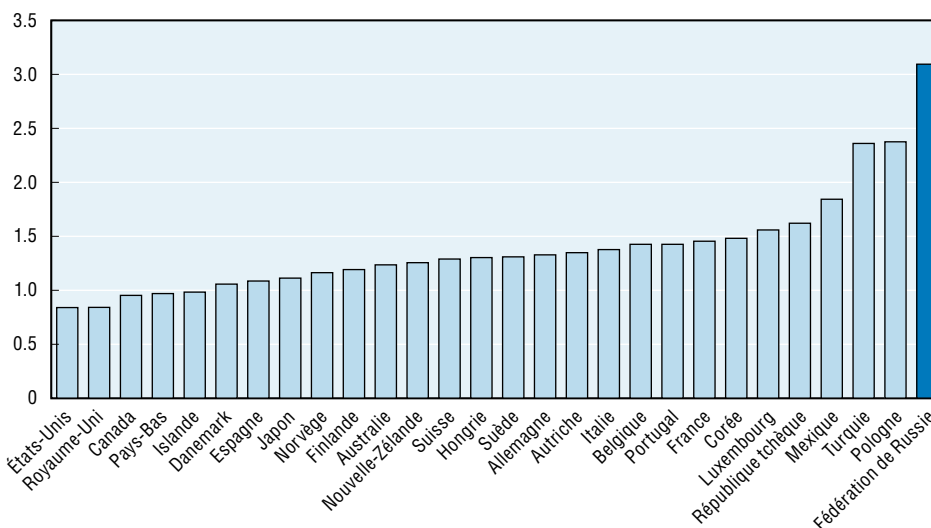
Source : Calculs de l'OCDE à partir de la banque centrale russe et JP Morgan.

contrôlées par des capitaux privés. Les indicateurs RMP dénotent aussi une forte intervention administrative dans le secteur des entreprises privées. Cela reflète en partie l'influence prédominante des réglementations contraignantes. Des gains considérables en termes de performance économique pourraient être réalisés en réduisant l'ingérence politique dans le fonctionnement des entreprises publiques et dans les sociétés du secteur privé. À cet effet, il faudrait notamment : décharger les entreprises publiques de leurs activités correspondant à des objectifs de politique non commerciaux et confier ces activités au ministère compétent ; améliorer les normes de transparence et de publication d'informations au sein des entreprises publiques ; imposer une séparation effective entre les activités professionnelles publiques et privées pour éviter les conflits d'intérêt ; céder les actions spécifiques que l'État détient dans les entreprises publiques et les sociétés privées ; accroître l'autonomie et la responsabilité des représentants de l'administration et accélérer les nominations d'administrateurs indépendants et responsables aux conseils d'administration des entreprises publiques ; relancer la privatisation (dès que la gouvernance des entreprises publiques aura été améliorée) ; réduire la liste des entreprises et secteurs stratégiques ; utiliser d'autres solutions réglementaires que la réglementation contraignante et l'intervention directe.

La Russie obtient des résultats satisfaisants dans certains domaines réglementaires relatifs aux obstacles à l'entrée, notamment en ce qui concerne l'opacité réglementaire et administrative et le système d'autorisations et de permis. Toutefois, les charges administratives imposées à ceux qui montent une nouvelle affaire, qu'il s'agisse de sociétés ou d'entrepreneurs individuels, restent très élevées et font obstacle à l'entrée de nouveaux acteurs. Cela peut dénoter des inefficiences plus généralisées de l'appareil gouvernemental et refléter les difficultés rencontrées à l'heure actuelle pour réformer l'administration publique, créer de nouveaux organismes de réglementation et mettre en œuvre des formes de régulation axées sur le marché. De nombreuses mesures pourraient être prises pour réduire les obstacles à l'entrepreneuriat et développer la concurrence : approfondir la réforme de l'administration publique et simplifier les formalités administratives ; accroître la transparence et la responsabilité de l'administration publique ; réaliser des analyses d'impact

Graphique 2.

INDICATEUR GLOBAL DE LA RÉGLEMENTATION DES MARCHÉS DE PRODUITS



Note : Échelle de l'indice de 0 à 6, du moins au plus restrictif.

Source : OCDE.

de la réglementation pour évaluer les principaux projets de réglementations ; faire en sorte que les autorités régionales cessent de dépendre d'un petit nombre d'entreprises locales pour leurs recettes ; veiller à une application plus vigoureuse et plus uniforme du droit de la concurrence ; minimiser l'incertitude et le besoin d'une prise de décision subjective au sein de l'administration gouvernementale de façon à réduire les possibilités de corruption ; poursuivre les travaux en vue de rendre les industries de réseau plus concurrentielles, en renforçant la réglementation dans ces secteurs.

Le taux tarifaire moyen à l'importation est un peu plus élevé en Russie que dans la plupart des autres pays à revenu intermédiaire et nettement plus élevé que dans les pays de l'OCDE. De surcroît, malgré la mise en œuvre d'un programme de simplification de la structure tarifaire en 2000-01, la dispersion des droits de douane s'est accentuée depuis le début des années 2000, ce qui dénote une structure moins uniforme. Abaisser la protection tarifaire et la dispersion des droits de douane jusqu'aux niveaux de la zone OCDE serait bénéfique pour la performance économique et contribuerait en outre à accélérer l'adhésion de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui fait l'objet de négociations depuis plus de 15 ans. L'adhésion à l'OMC créerait elle-même un certain effet de levier pour faire avancer les réformes visant à intensifier la concurrence. Les entrées d'investissements directs étrangers (IDE) ont été soutenues jusqu'à ces derniers temps, mais les obstacles à la participation étrangère sont jugés élevés en Russie en comparaison des pays de l'OCDE. Cela tient en partie à la promulgation en mai 2008 de la loi sur les industries stratégiques, qui définit 42 secteurs dans lesquels les investisseurs étrangers ne peuvent exercer un contrôle qu'avec l'agrément préalable d'une commission gouvernementale. Bien que cette loi se montre moins spécifique que le régime précédent, sa couverture sectorielle est plus large et les délais de réponse plus longs que ne le prévoient les pratiques recommandées par l'OCDE. La présence de grands conglomérats publics exerçant une position dominante sur le marché constitue un autre obstacle aux entrées d'IDE. Les investisseurs étrangers n'ont que des possibilités strictement limitées d'acquérir des actions dans ces conglomérats ou de participer à des contrats d'achats publics dans les secteurs correspondants. Indépendamment des obstacles formels à l'investissement direct étranger, l'environnement réglementaire global en Russie est peut-être la principale entrave à une expansion des entrées d'IDE. *Les autorités devraient accroître le degré d'ouverture et la prévisibilité du régime des investissements étrangers, revoir la liste des secteurs stratégiques et assurer des conditions de concurrence uniformes entre les entreprises nationales et étrangères pour les marchés publics et l'accès aux subventions.* ■

Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter : Geoff Barnard, e-mail : geoff.barnard@oecd.org, tél. : + 33 1 45 24 87 91 ou Tatiana Lysenko, e-mail : tatiana.lysenko@oecd.org, tél. : + 33 1 45 24 19 25.

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.

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-fr.

Perspectives économiques n° 85, juin 2009. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2009. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/economie/objectifcroissance.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
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

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
Internet : 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.centre@oecd.org
Internet : www.oecd.org/berlin

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
Internet : 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
Internet : 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
Internet : 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.