

Transition et ouverture : une approche évolutionniste et institutionnelle de l'expérience russe (1992-2001).

Julien Vercueil
IUT Jean Moulin – Lyon III
CEMI, EHESS

*Communication au Forum de la Régulation,
11-12 octobre 2001, Paris.*

L'incertitude sur l'environnement et l'action des institutions sur les comportements économiques ne constituent pas des imperfections des processus marchands, mais leur mode de fonctionnement habituel. Il est donc nécessaire d'intégrer pleinement ces questions à l'analyse des phénomènes économiques pour contribuer à en compléter notre connaissance. Les approches institutionnalistes et évolutionnistes ont précisément pour objectif de rendre compte, chacune avec ses outils, de l'impact des phénomènes d'apprentissage et d'innovation sur les trajectoires de croissance, et du rôle que jouent les institutions dans la stabilisation et le renouvellement des anticipations des agents. L'analyse institutionnaliste insiste sur l'influence des *dispositifs collectifs de production de règles* (les institutions) dans la coordination des agents, tandis que les approches évolutionnistes restituent aux processus économiques leur véritable dimension historique, avec les irréversibilités que celle-ci suppose.

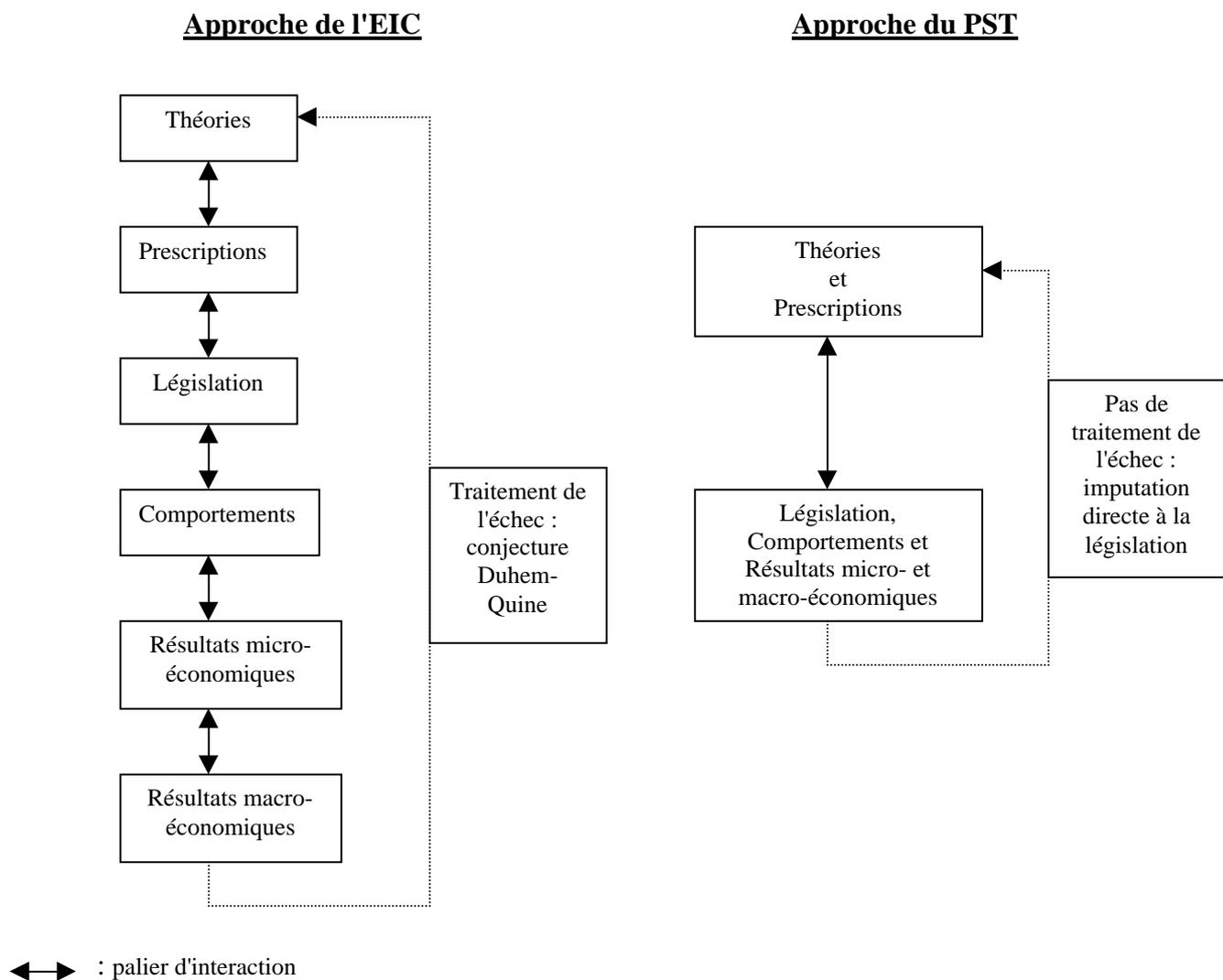
La combinaison de ces approches peut s'avérer particulièrement pertinente pour l'économie de la transition : les transformations à l'Est confrontent en effet des contextes institutionnels différents et produisent des trajectoires variées qui assurent, bon an mal an, la destruction des anciennes "structures d'incitations" (North [1991]) et l'émergence de nouvelles. La transition peut ainsi être analysée comme une innovation Schumpeterienne d'ampleur systémique, et non pas comme le simple relâchement de contraintes exogènes pesant sur un système économique donné, qui permettrait à lui seul un retour automatique à une position "naturelle" d'équilibre, ainsi que nombre d'analyses relevant du Paradigme Standard de la Transition (PST)¹ l'ont initialement imaginé.

Dans le contexte de la transition, l'ouverture économique pose les problèmes institutionnels d'une manière plus frontale encore : la confrontation entre les modes d'organisation des marchés et des entreprises, entre les formes de rationalités et entre les systèmes de règles adoptés de part et d'autre des frontières devient l'un des vecteurs majeurs des transformations économiques. Le processus d'ouverture multiplie les points de contacts entre les logiques héritées des économies de type soviétique et les logiques marchandes des économies occidentales. Il est intéressant de connaître le rôle qu'ont joué ces échanges dans la trajectoire particulière de la Russie.

¹ Pour une discussion de la notion de Paradigme Standard de la Transition, voir Vercueil [2000], chapitre 1.

L'approche adoptée dans ce texte participe donc d'une "Economie Institutionnelle du Changement" (EIC) actuellement en émergence, qui regroupe le nombre croissant d'analyses visant à croiser une approche institutionnelle et une théorie dynamique des processus économiques. S'agissant de la relation entre transition et ouverture, l'étude des politiques adoptées place d'emblée notre analyse dans le champ normatif. Le volet normatif du PST est considérablement simplifié par l'identification automatique de la théorie aux prescriptions, et des comportements aux résultats micro- et macro-économiques. Au contraire, l'EIC se doit de décomposer l'analyse des interactions entre les propositions et les résultats en différents paliers d'interaction, qui apportent chacun un élément d'incertitude sur les résultats et sont l'objet de multiples influences des variables institutionnelles. La figure 1 fournit une représentation de ces interactions :

Figure 1. Deux approches alternatives de l'économie normative



La prise en compte de plusieurs paliers d'interaction entre les niveaux d'analyse conduit à un traitement des "anomalies" (Kuhn [1970]) différent de celui du PST : tandis que face à un

échec en termes de performances macro-économiques, celui-ci évacue *a priori* toute autre explication que celle d'une mauvaise application de ses prescriptions, l'EIC se trouve confrontée à un problème de type Duhem-Quine : l'enchaînement des causalités est trop complexe pour pouvoir identifier aisément une explication à un test négatif. Il faut alors étudier chacun des éléments constitutifs de la chaîne pour tenter de déceler l'ensemble des raisons probables (et certainement enchevêtrées) de l'échec.

Une telle approche appliquée systématiquement à l'objet de notre étude dépasserait largement les limites assignées à ce texte². Nous centrerons donc notre analyse sur quelques questions qui nous paraissent essentielles pour comprendre le rôle qu'a joué l'ouverture dans la trajectoire russe depuis 1992 : Quelles ont été les principales caractéristiques de la politique d'ouverture menée par la Russie depuis 1992? Quelles ont été les interactions entre les réformes du secteur extérieur et les comportements des agents, résidents comme non-résidents? Quelles en sont les conséquences sur la position extérieure, la spécialisation et la compétitivité internationale de l'économie russe? Quelles politiques seraient appropriées à la configuration actuelle ?

1. Les modalités du changement institutionnel par l'ouverture.

Très directement influencée par le PST, la politique russe en matière de transition du secteur extérieur a tout d'abord pris la forme d'une ouverture totale aux importations, dans des proportions qui ont sans doute rarement été expérimentées par un pays de son propre gré : durant les six premiers mois de 1992, tous les tarifs douaniers ont été abolis. Ce n'est qu'au 1^{er} juillet 1992 qu'un ensemble de tarifs temporaires a commencé à être appliqué aux importations. Le premier effort législatif dans ce sens date de mi-1993, avec la loi sur les tarifs douaniers³ et le code douanier de la Fédération de Russie⁴. Mais il faut attendre octobre 1995 pour qu'une loi d'ensemble⁵ tente d'apporter un peu de cohérence à la multitude de textes hérités de la période soviétique et ajoutés depuis lors, qui s'appliquaient aux relations commerciales extérieures. Les restrictions quantitatives aux importations, si elles ont existé, n'ont concerné que 6% du total importé (Bardina [2000], p. 400). De plus, certains reliquats du système soviétique subsistent longtemps après la libéralisation des importations : ainsi les "importations centralisées de produits de première nécessité", lourdement subventionnées⁶, perdurent jusqu'en 1994. Dans le même temps, les barrières tarifaires sont peu à peu augmentées, reflétant la tentation des gouvernements successifs de compenser leur incapacité à collecter des recettes fiscales internes suffisantes par un alourdissement des prélèvements aux frontières. La "*spetsnalog*", taxe spéciale sur les importations introduite en 1994 pour aider au financement de secteurs jugés prioritaires dans l'économie nationale, constitue le point culminant de ce retour de balancier protectionniste entre 1993 et 1995.

A l'opposé du régime d'importations, les exportations font dès l'origine l'objet de restrictions quantitatives et tarifaires, qui ont concerné les trois quarts des montants exportés. Cette politique d'exportation en désaccord avec les principes libéraux prônés par ailleurs est alors

² Un traitement plus complet de ces questions fait l'objet d'un ouvrage à paraître (Vercueil J. : "Transition et ouverture de l'économie russe. Pour une Economie Institutionnelle du Changement", L'Harmattan, 2002).

³ 21 mai 1993.

⁴ 18 juin 1993.

⁵ Loi sur la régulation d'Etat du commerce extérieur, 15 octobre 1995.

⁶ Les subventions accordées aux entreprises importatrices ont représenté jusqu'à 15% du PIB en 1993.

justifiée officiellement par la nécessité de conserver un volant d'approvisionnement minimal du marché intérieur, dans un contexte de distorsions importantes entre les prix domestiques et les prix mondiaux, notamment dans le domaine de l'énergie. Mais les pressions des organismes internationaux finissent par avoir raison des restrictions, en obtenant tout d'abord la suppression des quotas d'exportations (25 mars 1995), puis celle des taxes à l'exportation (1^{er} juillet 1996).

Cette première période ne donne pas l'image d'une politique particulièrement clairvoyante en matière de commerce extérieur : un double mouvement asymétrique et asynchrone est engagé entre 1992 et 1995, les importations commençant par être sur-déréglementées pour ensuite faire l'objet d'une politique tarifaire appliquée de façon chaotique dans une direction de plus en plus restrictive, tandis que les exportations sont tout d'abord découragées par une politique malthusienne, puis peu à peu libéralisées.

Une deuxième période peut être dégagée, qui conduit la Russie de ses premiers accords durables avec le FMI au krach d'août 1998. La césure avec la période précédente peut être datée du 11 octobre 1994. La première crise du rouble qui survient alors montre l'impasse dans laquelle la politique de financement monétaire du déficit budgétaire adoptée jusque là a conduit l'économie russe⁷. Elle crée dans le même temps les conditions d'un changement de politique financière et monétaire (Schleifer et Treisman [1998], Jordan et Vercueil [1999], Stroutchenevski [2000]) : à partir de cette période, les accords avec le FMI redeviennent possibles⁸, un couloir monétaire reliant le rouble au dollar est établi et le taux d'inflation suit une tendance décroissante⁹, ce qui assure pour un temps un nouveau régime à l'évolution du taux de change réel. On observe également un changement dans le domaine de la réglementation commerciale, les premiers efforts de stabilisation du cadre réglementaire datant de 1995 avec la loi sur la régulation d'Etat du commerce extérieur et les mesures de libéralisation des exportations déjà mentionnées. La politique tarifaire sur les importations reste toutefois relativement fluctuante, oscillant en permanence entre l'obligation de conserver un flux minimum de recettes douanières au budget¹⁰, les pressions des groupes d'industriels russes visant à compenser l'appréciation réelle du rouble et les réductions demandées par les organisations internationales, notamment l'OMC et le FMI (Vercueil [2001]). Dans le domaine financier, la titrisation du déficit public est très vite considérée comme la seule issue au problème de la contraction des recettes budgétaires, dans la mesure où le recours aux crédits de la Banque Centrale est désormais exclu. Mais la faible maturité des GKO et le très haut niveau de rendement exigé par le marché placent les autorités russes dans une position particulièrement instable dès la fin 1996¹¹. Pour alléger le coût de sa dette interne, la Russie ouvre fin 1996 la souscription des GKO aux non-résidents. L'afflux de capitaux étrangers permet effectivement une détente sur les taux d'intérêt¹², mais le financement du budget

⁷ Exception faite de la première partie de l'année 1992, où la politique monétaire a été conduite de manière restrictive.

⁸ En témoignent l'accord de confirmation d'avril 1995, qui est le premier accord de cette importance signé entre l'institution et la Russie, ou l'accord du mécanisme élargi de crédit signé en mars 1996 et prolongé en février 1998.

⁹ Le taux de croissance de l'indice des prix à la consommation passe de 131% en 1995 à 11% en 1997.

¹⁰ La collecte fiscale interne, en effet, ne s'améliore pas notablement à partir de 1995, ce qui oblige les autorités à trouver des sources de financement au déficit budgétaire se substituant à la création monétaire.

¹¹ Le ratio du service de la dette interne aux recettes fédérales dépasse régulièrement 100% à partir du dernier trimestre 1996.

¹² Le taux annuel moyen sur les dépôts était de 55% en 1996. Il est de 17% en 1997, atteignant son plus bas niveau en août 1997 (13%, pour un taux annuel d'inflation de 15%).

dépend désormais de la confiance des opérateurs étrangers¹³ et la baisse des taux a tendance à détourner les placements des résidents vers les devises étrangères (Stroutchenevski [2000]). A partir de 1997, la soutenabilité de la politique du gouvernement dépend donc de manière cruciale des anticipations sur le taux de change du rouble, officiellement ancré sur le dollar. La dégradation de la balance courante en 1998, conjointement à la persistance des difficultés budgétaires de la Russie et aux conséquences de la crise asiatique sur les marchés mondiaux¹⁴ inversent les flux de capitaux, forçant finalement le gouvernement à la dévaluation et au défaut partiel sur la dette domestique.

La troisième période débute ainsi sous les pires auspices pour la Russie : l'Etat exsangue, décrédibilisé, se trouve en butte aux critiques conjointes des observateurs internationaux et des investisseurs dont une partie des actifs n'a pu être sauvée de la crise, tandis que la population subit de plein fouet les effets de la dévaluation sur son niveau de vie, en attendant les licenciements qui touchent bientôt le secteur bancaire et financier. La chute des prix des hydrocarbures, responsable pour partie de la dégradation du solde courant qui avait précédé le krach, se poursuit jusqu'au premier trimestre 1999. Mais dans le même temps, le décrochage du rouble assure, malgré le pic inflationniste qui accompagne la crise, une dépréciation réelle significative de la monnaie russe, qui redonne une marge de manœuvre aux industries domestiques face aux importations tout en augmentant les recettes de l'Etat en provenance de l'extérieur. Entre 1999 et 2001, les mesures prises par les gouvernements successifs visent à resserrer les contrôles sur les transactions courantes puis, à partir de l'année 2000, à reprendre en main le secteur énergétique. A la faveur du retournement des cours mondiaux des hydrocarbures, ce secteur a procuré en 2000 près des trois quarts des recettes d'exportations du pays. La réintroduction des taxes à l'exportation sur les hydrocarbures participe de cette stratégie, au même titre que le remplacement de certains représentants de l'Etat actionnaire dans les conseils d'administration des principales firmes concernées. Dans le domaine des importations, la simplification nécessaire des tarifs douaniers a été opérée en 2001¹⁵, dans la perspective de la reprise des négociations d'adhésion avec l'OMC, entamées officiellement en 1993 et maintes fois ajournées depuis lors. Par ailleurs, le règlement au cours de l'année 2000 de conflits importants en faveur d'investisseurs étrangers¹⁶ a joué en faveur de l'amélioration du climat d'investissement en Russie, tombé il est vrai à un niveau historiquement bas à la suite du krach. En partie grâce au contrôle des changes¹⁷, les réserves en devises de la Banque Centrale augmentent progressivement à partir de 1999 pour atteindre 35 milliards de dollars en juin 2001, dans un contexte de stabilité retrouvée du taux de change du rouble vis-à-vis du dollar et d'appréciation réelle par rapport à l'euro. Mais l'amélioration de la situation budgétaire¹⁸, essentiellement due à la réforme fiscale, à une augmentation des recettes en provenance des secteurs exportateurs et à une meilleure collecte des impôts et taxes, constitue l'aspect le plus tangible des nouvelles marges de manœuvre de l'Etat russe.

¹³ Fin 1997, les non résidents détiennent 40% des GKO émis auprès des investisseurs.

¹⁴ Ces conséquences se font sentir dès l'automne 1997, forçant la Banque Centrale à intervenir massivement sur le marché des GKO pour maintenir les taux d'intérêt à un niveau raisonnablement bas.

¹⁵ Depuis le 1^{er} janvier 2001, le nombre de tarifs douaniers a été réduit à 4, allant de 5 à 20%, pour un taux moyen de 15% environ.

¹⁶ Il s'agit des cas de l'usine de porcelaine *Lomonossov* et de *BP Amoco*.

¹⁷ Le contrôle des changes n'est toutefois pas total : sur 31 opérations de change répertoriées, 13 sont contrôlées (Mel'nikov [2001]). Le 13 juillet 2001, le pourcentage des recettes d'exportation devant être vendues sur le marché des changes russes a été abaissé de 75 à 50%.

¹⁸ Pour janvier-avril 2001, les recettes ont représenté 17,5% du PIB, contre 12,8% pour les dépenses, après un excédent budgétaire de 2,5% du PIB en 2000. Les pourcentages étaient pratiquement inversés en 1998 : respectivement 11% et 16,9%.

Le processus d'ouverture économique de la Russie entre 1992 et 2001 fait ainsi apparaître trois périodes très contrastées du point de vue du changement institutionnel : durant la période 1992-1995, les incohérences de la politique commerciale aboutissent à livrer les acteurs à une incertitude réglementaire dont les effets sont délétères. La politique d'ouverture pratiquée entre 1995 et 1998 a le mérite de clarifier la direction adoptée – en l'occurrence, celle de la libéralisation -, mais en ouvrant largement le secteur financier aux investisseurs étrangers, elle fragilise la position internationale de la Russie, tout en ne réunissant pas les conditions internes qui auraient permis de limiter la surexposition au risque de change. La période actuelle semble tendre à un nouveau compromis, combinant une ouverture moins marquée sur les plans commercial et financier avec une plus grande orthodoxie budgétaire, elle-même facilitée par l'amélioration des conditions extérieures et par la crédibilité retrouvée de l'appareil d'Etat. Il est intéressant d'examiner l'impact de ces diverses configurations institutionnelles sur les comportements des agents.

2. Comportements adaptatifs et production de déséquilibres.

La période de libéralisation chaotique du secteur extérieur (1992-1995) a prolongé et diffusé des schémas de comportements opportunistes qui étaient déjà observables durant la période soviétique. En affirmant la nécessité de désétatiser le plus rapidement possible la plupart des activités économiques en Russie, le nouveau pouvoir a précipité la destruction de la légitimité des institutions publiques, dont certaines étaient déjà en voie de privatisation spontanée. Ce processus de décomposition a été particulièrement marqué dans le domaine du commerce extérieur, objet d'une libéralisation progressive depuis 1986. Il est significatif par exemple que le premier scandale politico-financier de l'histoire de l'URSS ait touché une coopérative dans le domaine de l'import-export¹⁹. La libéralisation de l'accès au commerce extérieur, décidée dès novembre 1991, a mis fin au système des "centrales de commerce extérieur" en tant que représentants exclusifs des entreprises soviétiques sur les marchés internationaux²⁰, mais n'a pas dissout pour autant les liens tissés par leurs responsables avec leurs contreparties occidentales. Un processus de dépeçage s'est alors mis en place, transférant l'ensemble des actifs et des compétences susceptibles d'être valorisés à l'étranger de ces centrales vers des structures privées contrôlées par les mêmes personnes, suivant un schéma qui s'est reproduit par la suite dans de nombreux autres domaines (Sapir [1998]).

Cet exemple est illustratif d'un mécanisme relativement répandu durant la transition : le désengagement de l'Etat de la sphère du commerce extérieur s'est opéré dans des conditions qui ont favorisé les comportements de recherche de rente à court terme au détriment des comportements d'accumulation, par la sur-valorisation des actifs immédiatement commercialisables sur les marchés internationaux et la sous-estimation symétrique des actifs productifs, par nature moins liquides. Cette fuite vers la liquidité des actifs, qui se traduit en particulier par la plongée abyssale de l'investissement productif²¹ est caractéristique d'une

¹⁹ L'"Association pour la Science et la Recherche" (ANT), dirigée par M. Rijkov, alors Premier Ministre, fut mise en cause en 1989 pour des activités d'import-export d'ayant qu'un lointain rapport avec son objet initial.

²⁰ Durant la période soviétique, le rôle des centrales de commerce extérieur était d'assurer l'importation et l'exportation des productions suivant les instructions du plan. Emanations du Ministère des Relations Economiques Extérieures, elles étaient organisées suivant une logique sectorielle ou régionale et contribuaient par leur politique de prix à déconnecter les prix internes des prix internationaux. Dans les années 1980, 64 centrales étaient recensées.

²¹ La chute cumulée de l'investissement entre 1992 et 1998 est de -77%.

période de forte incertitude institutionnelle. Mais l'affaiblissement des institutions publiques favorise également les comportements de contournement des règles au détriment des comportements d'observation des règles. On peut en effet modéliser de manière simple le "processus d'apprentissage" par lequel une population initialement composée uniquement d'individus observant les règles imposées par la puissance publique bascule en totalité vers des comportements de contournement des règles, lorsque l'espérance de gain individuel à court terme est supérieure en adoptant ce comportement (Vercueil [2001]). Sur le terrain, cette sélection adverse des comportements s'observe par la mise à l'écart des acteurs ordinairement loyaux du commerce extérieur – les entreprises, notamment occidentales, soucieuses d'opérer dans des conditions institutionnelles claires – et *a contrario* par la multiplication des activités illicites ou criminelles dans le domaine du commerce extérieur. Cette configuration particulière des relations avec l'extérieur explique en partie pourquoi l'excédent commercial régulier enregistré par la Russie entre 1992 et 1995 n'exerce aucune incidence positive sur la croissance macro-économique durant la période (Vercueil [2000], p. 205), mais peut être au contraire interprété comme l'un des signes de la transformation de la Russie en économie rentière, qui a pu être qualifiée de "féodalisme industriel" pour ses similarités institutionnelles avec l'Europe médiévale (Ericson [2000]). De fait, la polarisation des exportations sur les matières premières s'accroît dès cette période, offrant d'autant moins de d'effets de diffusion sur l'industrie domestique que les recettes en devises ne sont que marginalement utilisées à la modernisation des équipements des industries extractives et alimentent pour partie les fuites de capitaux.

A partir de 1995, les nouvelles modalités de l'ouverture économique de la Russie provoquent d'autres conséquences. La dette extérieure accélère brutalement sa croissance, reflétant l'incapacité chronique du système économique à générer les ressources nécessaires à sa transformation. Ce mouvement est prolongé à partir de 1997 par l'ouverture du marché des titres d'Etat aux non-résidents, qui transforme une part croissante de la dette interne, elle-même en pleine expansion, en dette extérieure. Dans le même temps, toutes les estimations disponibles indiquent une accélération des fuites de capitaux hors de Russie, atteignant un rythme annuel de plus de 30 milliards de dollars en 1997 et 1998. Les flux entrants d'investissement direct étranger, malgré une embellie en 1997, représentent en moyenne à peine le dixième de ces montants. En tenant compte des erreurs et omissions de la balance des paiements, la Russie est ainsi le seul pays en transition à enregistrer des flux nets de capitaux négatifs entre 1993 et 1998 (Economic Commission for Europe [2000], p. 149). Le couplage de l'ouverture rapide des marchés financiers à une stabilisation monétaire rigide et à une trop lente amélioration des comptes publics a ainsi produit une *sélection adverse des capitaux* : tandis que les capitaux à long terme continuent de fuir l'instabilité des conditions institutionnelles, les capitaux spéculatifs à court terme, générateurs d'instabilité financière, sont incités à s'investir sur le marché des titres d'Etat par les rendements élevés qui y sont proposés. Ce processus trouve cependant rapidement ses limites : les investisseurs étrangers ont joué un rôle déterminant dans le processus de déclenchement et d'aggravation de la crise de 1998 (Medvedev [2001]).

Depuis août 1998, la pause opérée dans le mouvement d'ouverture a produit un nouvel ensemble d'incitations aux agents économiques qu'il est intéressant d'étudier. Par la proclamation de la "dictature de la loi", la promulgation de plans économiques à long terme, la volonté répétée à maintes reprises de conduire un développement économique centré sur les

priorités exclusivement nationales²², le discours officiel a incontestablement tendu à une restauration de l'autorité de l'Etat sur la société. Les premières lois votées et les résultats obtenus jusqu'ici en termes de collecte fiscale, de réduction des fuites de capitaux, de privatisation et de réorganisation des monopoles nationaux ont montré, pour la première fois depuis 1992, une forme de cohérence entre les intentions affichées et les mesures appliquées, qui commenceraient ainsi à "mordre" sur les comportements (*cf. supra*, figure 1). Toutefois, même si le redressement des principaux indicateurs macro-économiques est spectaculaire et a été salué par une amélioration sensible de l'opinion générale sur la politique et les conditions économiques de la Russie (Sundstrom [2001], Vercueil [2001]), il paraît encore trop tôt pour affirmer que la nouvelle configuration institutionnelle adoptée par la Russie permettra d'assurer dans le futur les taux de croissance nécessaires au rattrapage du retard accumulé dans les dix dernières années. Les changements de tendance concernant notamment l'investissement devront être confirmés et soutenus à l'avenir pour qu'il en soit ainsi. Tout au plus peut-on dégager à partir de ce qui précède quelques lignes d'horizon qui bornent les conditions de réussite de l'intégration future de la Russie à l'économie mondiale.

3. Potentiel et difficultés de la position internationale de la Russie.

Abordant la question du commerce international l'approche évolutionniste contemporaine insiste sur le potentiel technologique comme facteur de spécialisation des entreprises et des pays :

"Les avantages absolus, en termes d'asymétries technologiques concernant les produits et les processus sont probablement dominants par rapport aux avantages comparatifs en tant que déterminants de la participation de chaque pays au commerce mondial" (Dosi *et alii* [1990], p. 199).

Il en découle la nécessité d'intégrer les variables institutionnelles à l'analyse des spécialisations potentielles des pays participants aux échanges mondiaux²³ (*ibid.*, pp. 238-240), permettant de distinguer trois niveaux d'ajustements des entreprises aux changements de conditions de l'environnement : *ajustement ricardien* – réponse aux changements de coûts, de prix et de quantités à technologie donnée -, *ajustement keynésien* – réponse aux changement de rythme de croissance de la demande -, *ajustement schumpeterien* – réponse aux opportunités technologiques et aux perspectives de profits associées à un changement technologique sur un produit ou un marché (*ibid.*, p. 240). Or plus un pays donné accuse de retard dans les technologies les plus prometteuses, plus le conflit entre la logique ricardienne d'efficience de court terme et la logique schumpeterienne prend de l'acuité. D'où la conjecture de Kaldor, reprise par la théorie évolutionniste de la spécialisation internationale : si différents secteurs de l'économie nationale présentent des disparités significatives de potentiel dynamique – économies d'échelle, progrès technique, possibilités de division du travail, effets d'apprentissage, etc.-, les spécialisations qui seraient efficaces en termes ricardiens peuvent entraîner pour le pays des irréversibilités technologiques négatives. En effet, les choix allocatifs présents influencent la direction et le rythme d'évolution futurs des coefficients techniques, donc des opportunités futures de spécialisation keynésienne ou schumpeterienne (*ibid.*, pp. 249-250). Le rôle de l'Etat dans l'orientation des choix technologiques est donc

²² La composante "étrangère" (c'est-à-dire, principalement américaine dans les faits) des déterminants antérieurs de la politique économique de la Russie avait en effet été vécue par une fraction importante de la population russe comme une humiliation.

²³ Cette analyse peut être rapprochée de celle de l'un des fondateurs de la perspective institutionnaliste, Friedrich List, et en particulier de sa théorie des forces productives (List [1857]).

déterminant : "la question n'est pas de savoir si les politiques doivent affecter les conditions de l'innovation, mais comment elles doivent le faire". La nécessité de ces politiques de transformation des signaux qui émergent des marchés mondiaux est d'autant plus forte que la distance entre le pays et la frontière technologique est grande. Les "institutions relais" entre recherche et industrie, une structure financière adaptée au rythme et aux risques de la recherche scientifique, un dispositif de focalisation de la recherche sur certains axes stratégiques complètent de manière indispensable la sécurisation des droits de propriété sur les innovations, en limitant les barrières à l'entrée de ces industries pour les nouveaux venus (*ibid.*, p. 257). En résumé, l'approche évolutionniste de la spécialisation soutient que "l'usage des critères d'avantage comparatif est un luxe que seules les nations à la frontière technologique peuvent se permettre" (*ibid.*, p. 259).

La Russie s'étant éloignée de cette frontière dans la plupart des domaines actuellement majeurs de la technologie²⁴, le recours aux seuls mécanismes des marchés internationaux pour modeler son profil industriel accentuerait la tendance observée depuis 1992 à une polarisation des exportations autour des matières premières à très faible contenu technologique, dans un processus de *lock-in* déjà largement entamé. A cette problématique industrielle s'ajoutent des questions de politique commerciale qui n'ont pas trouvé jusqu'ici de traitement définitif. A la suite de la dévaluation du rouble de 1998, certains auteurs russes ont préconisé une politique de substitution aux importations, par des méthodes essentiellement non tarifaires mais aussi tarifaires (différenciation des tarifs entre les produits manufacturés produits sur le territoire russe et des biens d'équipement susceptibles de participer à la modernisation des entreprises russes), notamment pour compenser les effets sociaux potentiels de la dévaluation (Kouzminov *et alii* [2000], p. 59). Mais les méthodes non tarifaires, dans le contexte de faiblesse institutionnelle qui caractérise encore aujourd'hui la Russie notamment aux échelons intermédiaires de l'administration, ne peuvent que contribuer à accentuer la pression à l'arbitraire et à la corruption, par ailleurs justement dénoncés par ces auteurs. D'autre part, la dévaluation exerçant des effets immédiats sur le pouvoir d'achat international des agents, il est en effet nécessaire de s'assurer que la population, déjà durement touchée par les précédents développements de la transition, puisse trouver dans la production domestique les substituts indispensables aux importations. Mais ce n'est pas par des méthodes malthusiennes telles que des taxes à l'exportation, qui viendraient se surajouter à la dévaluation pour isoler la Russie du reste du monde, que l'on obtiendra ce réajustement : il serait plus efficace d'encourager la production domestique par une stabilisation des conditions d'exercice des entreprises, voire pour les cas particulièrement sensibles, en injectant des ressources publiques dans la demande intérieure pour faciliter la substitution aux importations, tout en contrôlant la capacité des canaux de distribution régionaux à acheminer les produits nationaux vers les consommateurs. La politique de change viendrait compléter cette politique interne en surveillant la progressivité de l'appréciation du taux de change réel qui assurerait ainsi aux importations une part dans l'accroissement de la demande globale tout en évitant qu'elles ne regagnent rapidement des parts du marché intérieur. A plus long terme, il est clair que l'enjeu principal est la recomposition du stock de capital productif de l'économie russe. Il a souvent été souligné qu'une politique de sécurisation des droits de propriété et de clarification des règles du droit commercial est indispensable pour le développement des investissements directs étrangers, en tant que vecteurs de modernisation et d'amélioration technologique de la production intérieure. Mais elle une telle politique est avant tout nécessaire pour les entreprises russes elles-mêmes : la reconquête des activités criminelles et la légalisation progressive des activités jusque là souterraines permettraient au tissu productif russe de se

²⁴ Sauf dans certains domaines liés au complexe militaro-industriel et aux techniques spatiales, financées en grande partie par les occidentaux.

rapprocher des conditions de fonctionnement prévalant en Occident, ce qui est une pré-condition cruciale à un retour à une certaine forme de compétitivité internationale. Toute politique industrielle ne peut donc être envisagée que dans un cadre institutionnel assurant les incitations appropriées aux agents publics et privés, domestiques ou étrangers (Hare[2001]). En revanche, il semble à ce stade nécessaire de relativiser les effets de la réévaluation réelle du rouble sur la croissance russe, qui a pu susciter récemment l'inquiétude d'observateurs occidentaux (Sapir [2001]) : la différence entre le taux de change réel et le taux de change de parité de pouvoir d'achat reste plus importante que dans la majorité des autres pays en transition. En supposant une poursuite de l'appréciation du taux de change réel de 10% jusqu'en décembre (ce qui n'arrivera sans doute pas, compte tenu de la stabilité du change réel depuis l'été), le niveau atteint alors serait encore inférieur de 20% à ce qu'il était en 1997²⁵ (Sundstrom [2001]). En 2000 le taux de change réel du rouble s'est apprécié d'environ 10%, et d'environ 3% pour le premier trimestre 2001. L'appréciation réelle peut être considérée comme le résultat d'un phénomène de récupération après une forte dévaluation et de la poursuite des réformes libéralisant les prix de certains services publics dans les économies en transition, qui ajoutent une pression supplémentaire au taux d'inflation. L'impact négatif de l'appréciation réelle du rouble, même par rapport à l'euro, est relativement faible sur la période 2000-2001, d'autant que l'excédent courant a permis, par le canal d'une reprise des transferts de ressources des secteurs exportateurs vers d'autres secteurs industriels, de financer une partie de la spectaculaire envolée de l'investissement productif enregistrée en 2000. Selon certains observateurs, les facteurs de la compétitivité des industries russes ne devraient donc pas être recherchés dans une dépréciation future du rouble, mais dans une amélioration des conditions économiques réelles et institutionnelles (Sundstrom [2001], Ishaev [2001]) .

Conclusion. Vers une nouvelle cohérence des politiques d'ouverture pour la Russie ?

En définitive, la stratégie d'ouverture de la Russie doit viser à la cohérence permanente entre quatre politiques concernées au premier chef par les relations économiques extérieures : politique de change, politique commerciale, politique industrielle et politique de la dette extérieure.

La *politique de change* doit participer à la réalisation de deux objectifs prioritaires que sont l'inversion des flux de capitaux à long terme et la stabilisation de l'appréciation réelle du rouble, seuls garants de la dédollarisation de l'économie russe. Toutefois, cette appréciation réelle doit rester tendancielle, accordée aux gains de productivités intérieurs permis par les restructurations et ne demeurer que l'aiguillon indispensable pour l'amélioration de la compétitivité intérieure, sans pour autant laisser le champ libre à une reprise massive des importations de biens manufacturés comme par le passé. Le contrôle des changes doit être maintenu dans la mesure où il s'avère le seul instrument réellement efficace de limitation de l'évasion des capitaux et où il permet de garantir un certain niveau de réserves de changes pour la banque centrale, mais être assorti d'un objectif d'allègement au fur et à mesure que les conditions intérieures limiteront les incitations aux sorties illégales de capitaux. La *politique de gestion de la dette* s'insère dans cette même logique de gestion cohérente des flux de capitaux. Elle devrait consister à maintenir de manière absolue la discipline de paiement adoptée depuis 1999, solidifiant ainsi le réamorçage déjà constaté de la dynamique de confiance des créanciers internationaux. Dans le même temps, cette rigueur retrouvée

²⁵ A cette période, il a commencé à paraître surévalué à un certain nombre d'observateurs.

permettrait de mieux négocier les plans de restructuration, voire de réduction de la dette extérieure - en particulier pour sa composante soviétique -, indispensables pour conserver à l'économie nationale les marges de manœuvres nécessaires à la reprise de son développement économique. Elle pourra être complétée par le développement de la politique de conversion de la dette en participations, ce qui pourrait contribuer à la fois à la restructuration et au renouveau de l'investissement dans le pays. Ces politiques financières doivent être épaulées par une **politique commerciale** s'inscrivant dans une perspective de moyen terme qui viserait principalement à accorder les conditions de concurrence intérieure avec celles prévalant sur les marchés mondiaux. Dans cette perspective, un objectif majeur devrait être l'intensification de la concurrence intérieure, préalable indispensable à une ouverture plus large à l'extérieur. La réalisation de cet objectif pourrait être facilitée par la simplification des procédures administratives locales et fédérales de création de nouvelles entreprises et par une politique de la concurrence surveillant davantage les risques d'abus de position dominante sur le marché intérieur. Elle sera également favorisée par la politique de développement institutionnel évoquée plus loin. Dans le domaine extérieur, la politique commerciale devrait rendre compatible l'adhésion à moyen terme à l'OMC avec une différenciation modérée des tarifs à l'importation, favorisant les importations d'équipements à fort contenu technologique pour stimuler la remise à niveau du tissu productif national²⁶. Cette différenciation, qui peut impliquer dans certains cas des droits de douanes relativement élevés, doit en revanche être assortie d'un calendrier ferme de réduction progressive des taux, qui contribuerait à stabiliser l'environnement des décisions des entreprises nationales et étrangères. De même, un programme de réduction progressive des taxes à l'exportation pourrait être établi, au fur et à mesure que les prix intérieurs des matières premières concernées s'aligneraient sur les prix internationaux. L'horizon temporel de ces deux types de mesure ne doit pas nécessairement être court. Il est en revanche essentiel que les autorités s'astreignent à en assurer la crédibilité auprès des agents économiques. Enfin, la **politique industrielle**, en complétant sur le plus long terme la politique commerciale, porte l'accent sur la reconstitution du potentiel technologique de l'économie russe. Dans cet objectif, la politique d'ouverture aux investissements directs étrangers doit être renforcée, en facilitant les transferts de technologies en provenance des entreprises étrangères, sur un plan sectoriel (par la définition de secteurs prioritaires), comme territorial (en localisant les incitations dans les zones les plus susceptibles de générer des effets d'entraînement). La reconstruction d'une base de recherche et développement diversifiée et interconnectée pourra être engagée par l'intermédiaire du financement public de projets pilotes associant des centres de recherches publics et privés, nationaux et étrangers, dont la conception serait coordonnée. Des institutions de financement spécifiques devront être créées à cet effet, dont l'horizon de rentabilité devra s'ajuster aux particularités de cette activité. Enfin la politique industrielle s'attachera à consolider et moderniser la base d'infrastructures matérielles indispensables à l'exercice des activités productives modernes, et en particulier à améliorer l'espace logistique dans lequel elles seront amenées à se développer (transport et télécommunications).

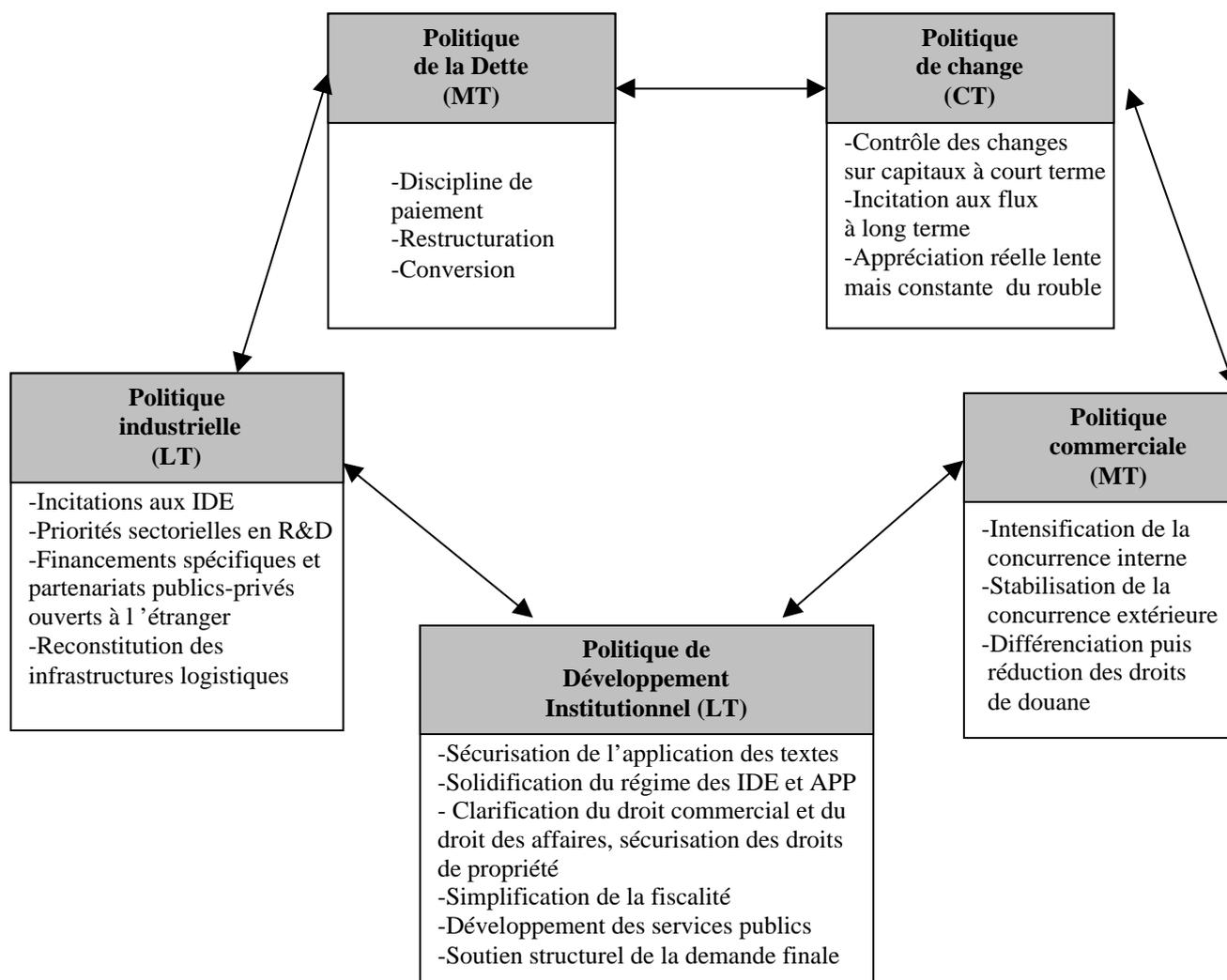
Chacune de ces politiques définit ses objectifs dans un horizon temporel spécifique et l'une des difficultés est d'associer étroitement leurs rythmes d'évolution respectifs. De surcroît, l'efficacité de ces politiques est déterminée par la réussite d'une politique plus générale de développement institutionnel dont la Russie a besoin au plus haut point, mais dont les effets positifs ne s'expriment pleinement que sur le long terme. Cette **politique de développement institutionnel** devra s'orienter vers les entreprises, en stabilisant le régime des droits de propriété, en clarifiant l'environnement juridique des investissements directs étrangers et des

²⁶ En revanche, les barrières non tarifaires à l'importation doivent être abolies, sauf celles qui font l'objet d'un consensus dans la communauté internationale.

accords de partage de production sur tout le territoire, mais aussi le droit commercial et le droit des affaires, en poursuivant la simplification déjà engagée de la fiscalité. Elle visera aussi les ménages par le renouvellement et la modernisation des services publics de base que sont l'éducation et la santé, mais également par l'institutionnalisation du soutien de la demande finale par le biais d'un système de protection sociale ciblé sur les populations les plus vulnérabilisées par les restructurations à venir. Surtout, elle doit permettre de crédibiliser l'ensemble des textes réglementaires en simplifiant les conditions de leur contrôle, de façon à accroître l'étendue de leur application sur le terrain (*cf.* figure 2).

Si elle n'est pas directement liée aux relations économiques extérieures, la politique de développement institutionnel doit néanmoins être considérée comme un soutien indispensable à la politique d'ouverture de la Russie. C'est la négligence des fondements institutionnels de la stratégie de transition qui est à l'origine d'une part non négligeable des difficultés rencontrées par la Russie depuis 1992. Dans les domaines du commerce et de la finance internationale, il convient de ne pas renouveler ces erreurs pour donner une chance au développement économique futur de la Russie. Une approche institutionnelle et évolutionniste des transformations en cours peut être d'une grande utilité dans cette tâche.

Figure 2. Vers une nouvelle cohérence des politiques d'ouverture de la Russie



CT : court terme (moins d'un an)
MT : moyen terme (un à trois ans)
LT : long terme (plus de trois ans)

Références bibliographiques :

Aglietta M. [2001] : "*Macroéconomie financière. Tome 2*". Paris : La découverte, coll. "Repères", 2001, 119 p.

Bardina M. P. [2000] : "Legal Regulation of Foreign Trade Relations in Russian Federation", in Tolonen J., Topornin B. (Eds.), "*Legal Foundations of Russian Economy*", pp. 388-418.

Dosi G., Pavitt K., Soete L. [1990] : "*The Economics of Technical Change and International Trade*". New-York : Harvester Wheatheaf, 1990, 302 p.

Economic Commission for Europe [2000] : "*Economic Survey of Europe, 2000 N°1*". Geneva: United Nations, 160 p.

Ericson R. [2000] : "The Post-Soviet Economic System : an Industrial Feudalism ?", in Komulainen T., Korhonen I. (Eds.), "*Russian Crisis and its Effects*", pp. 133-159.

Hare P. [2001] : "Institutional Change and Economic Performance in the Transition Economies", communication au United Nation ECE Spring Seminar : "*Creating a Supportive Environment for Business Enterprise and Economic Growth : Institutional Reform and Governance*". Geneva, may 7, 2001.

Hodgson G. [1993] : "Evolution and Institutional Change. On the Nature of Selection in Biology and Economics", in Mäki U. et alii (Eds.), "*Rationality, Institutions and Economic Methodology*", pp. 222-241.

Ishaev V. (Dir.) [2001] : "*Concept of Strategic Development of Russia for the Period Ending in 2010*". Moscow : ISEPN, 2001, 121 p.

Jordan A., Vercueil J. [1999] : "Gouvernance et transition : le rôle du FMI dans la conduite des réformes en Russie (1992-1998)", contribution aux *XVIèmes Journées Internationales d'Economie Monétaire et Bancaire*. Poitiers, 10 et 11 juin 1999.

Kangaspuro M. (Ed.) [1999] : "*Russia : More Different than Most*". Helsinki : Kikimora, 1999, 328 p.

Kim L., Nelson R. (Eds.) [2000] : "*Technology, Learning and Innovation. Experiences of Newly Industrialized Economies*". Cambridge : Cambridge University Press, 2000, 377 p.

Kaukonen E., Löfgren J., Schienstock G. [1999] : "Problems of Economic and Industrial Transformation in Russia : An Innovation System Perspective", in Kangaspuro M. (Ed.), "*Russia : More Different than Most*", pp. 169-198.

Komulainen T., Korhonen I. (Eds.) [2000] : "*Russian Crisis and its Effects*". Helsinki : Kikimora, 2000, 238 p.

Kouzminov Ia., Smirnov S., Chkaratan O., Iakobson L., Iakovlev A. [2000] : "*L'économie russe : conditions de survie, prémisses de développement*", in *Revue Française de Géoeconomie*, N°13, Printemps 2000, pp. 47-79.

Kuhn T. [1970:1983] : " *La Structure des Révolutions Scientifiques* ", trad. fr. de " *The Structure of Scientific Revolutions*", 1970. Paris : Flammarion, 1983, 284 p.

Langlois R., Roberston P. [1995] : "*Firms, Markets and Economic Change. A Dynamic Theory of Business Institutions*". London : Routledge, 1995, 185 p.

List F. [1857:1998] : "*Système national d'économie politique*". Première édition française 1857, Paris : Capelle. Rééd. 1998, Paris : Gallimard, 1998, 557 p.

Mäki U., Gustafsson B., Knudsen C. (Eds) [1993] : "Rationality, Institutions and Economic Methodology". London : Routledge, 1993, 312 p.

Medvedev A. [2001] : "International Investors, Contagion and the Russian Crisis", *BOFIT Discussion Paper*, N°6, 2001, 35 p.

Mel'nikov V. [2001] : "La banque centrale de Russie face aux fuites de capitaux", communication au *Séminaire Franco-Russe (XXI^{ème} session)*. Paris : EHESS, 9-11 juillet 2001.

Nelson R. [1996] : "*The Sources of Economic Growth*". Cambridge : Cambridge University Press, 1996, 210 p.

North D. [1991] : "Institutions", in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, N°1, winter 1991, pp. 97-112.

Sapir J. [1998] : "*Le krach russe*". Paris : La découverte, 1998, 140 p.

Sapir J. [2001] : "*Compte-rendu du séminaire franco-russe (XXI^{ème} session)*". Mimeo, Paris, EHESS, juillet 2001.

Shleifer D., Treisman D. [1998] : "*Environnement économique et politique de transition vers l'économie de marché. La Russie*". Paris : OCDE, 90 p.

Stroutchenevski A. [2000] : "Russia : Virtual Stabilisation and Real Crisis", in Komulainen T., Korhonen I. (Eds.), "*Russian Crisis and its Effects*", pp. 33-52.

Sundstrom N. [2001] : "Russia 2001 : Pursuing a Critical Mass of Reforms", in *Schroder Salomon Smith Barney Economic and Market Analysis*, EC471, Summer 2001, 25 p.

Teece D. [2000] : "Firms Capabilities and Economic Development. Implications for Newly Industrialized Economies", in Kim L., Nelson R. (Eds.), "*Technology, Learning and Innovation. Experiences of Newly Industrialized Economies*", pp. 105-128.

Tolonen J., Topornin B. (Eds.) [2000] : "*Legal Foundations of Russian Economy*". Helsinki : Kikumora, 2000, 419 p.

Vercueil J. [2000] : "Transition et ouverture de l'économie russe (1992-1999). Contribution à une économie institutionnelle du changement", *thèse de doctorat*, dir. J. Sapir, Université Paris X-Nanterre, mai 2000, 376 p.

Vercueil J. [2001] : "Politique commerciale et sélection adverse en Russie. Une évaluation des politiques menées depuis 1992", *Document de travail CEMI*, N°5, 2001, 22 p.