

N° 357

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 juin 1993.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) à la suite d'une mission effectuée à Moscou, du 21 au 24 février, puis à Saint-Petersbourg, du 25 au 27 février 1993, en application de l'article 21 du Règlement du Sénat,

Par M. Christian PONCELET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégnouët, Jacques Valade.

Russie - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
CHAPITRE PREMIER	9
I - LES CHIFFRES : "L'HYPERSTAGFLATION"	9
A. LA RECESSION	9
B. L'HYPERINFLATION	10
C. LES DIFFICULTES FINANCIERES	11
II - LES REALITES : "LA DEBROUILLE"	11
A. DE LA PRESENCE DE BIENS AU MANQUE D'ARGENT	12
B. DU MANQUE D'ARGENT AUX CIRCUITS PARALLELES	12
1. Les activités multiples	12
2. La dollarisation	13
C. DES CIRCUITS PARALLELES À L'INVERSION DES VALEURS	13
III - LES CAUSES : PLUSIEURS THESES EN PRESENCE	14
A. L'USURE DU SYSTEME ANCIEN	14
B. L'EFFONDREMENT DE L'UNION SOVIETIQUE	15
C. LA RAPIDITE DES REFORMES	15
CHAPITRE II : VERS L'ECONOMIE DE MARCHÉ ?	17
I - L'AFFRONTMENT ENTRE LES POUVOIRS	17
A. LE CADRE DU CONFLIT	18
1. Au plan national	18
2. Au plan local	16
B. LES ENJEUX	19
1. Une divergence d'appréciation sur la crise	19

2. Un désaccord sur les méthodes employées	20
3. Une opposition sur la répartition des pouvoirs	22
II - DU DISCOURS AUX REALITES	23
A. LE DISCOURS OFFICIEL	23
1. Une très grande volonté d'ouverture	23
2. Une relative conscience des difficultés	24
B. DES DIFFICULTES REELLES	24
1. Une grande motivation	24
2. Des obstacles multiples	25
3. Le triomphe du pragmatisme	28
CONCLUSION	29
ANNEXE 1 : RUSSIE : FICHE SIGNALÉTIQUE	31
ANNEXE 2 : BUDGET DE LA VILLE DE SAINT-PETERSBOURG .	33

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Devant l'ampleur et la complexité des problèmes liés à la transition vers l'économie de marché des pays d'Europe centrale et orientale, la Commission des finances du Sénat a constitué, au mois de janvier 1992, un groupe de travail chargé d'étudier les différents aspects de ces réformes.

Après avoir rencontré de nombreux hauts responsables de l'administration et des entreprises françaises, ce groupe de travail, présidé par M. Claude Belot, sénateur de Charente-Maritime, a décidé d'effectuer un premier déplacement sur place, pour mieux appréhender la diversité des questions posées.

Cette mission s'est déroulée en Russie : à Moscou, des 21 au 24 février, puis à Saint-Petersbourg des 25 au 27 février 1993.

La délégation, conduite par M. Christian Poncelet, président de la Commission des finances, était composée de sept membres du groupe de travail : MM. Philippe Adnot, Claude Belot, Maurice Blin, Jacques Chaumont, Henri Collard, Jean Clouet et Jean-Pierre Masseret.

Grâce à l'appui de M. Pierre Morel, ambassadeur de France, de M. Olivier Louis, chef du service d'expansion économique, de M. Roland Blatmann, consul général de France à Saint-Petersbourg, et de leurs collaborateurs, la délégation a pu rencontrer de très nombreux responsables russes, ainsi que des représentants d'entreprises françaises.

PROGRAMME DE LA MISSION

Moscou

Lundi 22 Février 1993

Visite des installations de Soreal à proximité de Moscou (société L'oréal).

Rencontre avec M. Potchinok, président de la commission des finances du Soviet suprême.

Rencontre avec M. Begomolov, directeur de l'institut d'économie du système socialiste mondial.

Réunion avec les représentants des entreprises françaises implantées en Russie.

Dîner avec les principaux journalistes économiques français permanents à Moscou.

Mardi 23 février 1993

Entretien avec M. Vassiliev, vice président de l'Agence chargée des privatisations.

Entretien avec M. Ivanov, directeur de l'Institut de la politique économique.

Visite du centre culturel français.

Présentation du projet d'exploitation d'Elf Aquitaine.

Mercredi 24 février 1993

Entretien avec M. Ivanov, directeur de l'Agence pour la coopération et le Développement économique.

Entretien avec M. Fratkov, adjoint au ministre des relations économiques extérieures.

Entretien avec M. Netchaïev, ministre de l'économie.

Réunion de travail avec l'ambassadeur de Russie et ses collaborateurs.

Visite des installations de l'entreprise Mosdanone (Danone).

Saint-Petersbourg

Jeudi 25 février 1993

Rencontre avec des représentants d'entreprises françaises.

Visite des installations de l'entreprise Matagra.

Entretien avec M. Koudrine, adjoint au maire de Saint-Petersbourg (M. Sobtchak étant en voyage au Japon) et M. Oujanov, adjoint à M. Sergueïev, président du comité du développement économique.

Vendredi 26 février 1993

Entretien avec MM. Veniaminov, membre du présidium du Soviet de Saint-Petersbourg, recteur de l'institut de formation bancaire, Malkine, adjoint du président de la commission du plan, des finances et du budget, Ryabov, adjoint du président de la commission des réformes économiques.

Réunion de travail avec le consul général et ses collaborateurs.

Au retour de cette mission, deux réflexions paraissent particulièrement importantes pour mieux comprendre les enjeux de la situation actuelle :

1°/ Quelle est la réalité de la crise ? Son caractère apocalyptique amène à s'interroger sur ses contours quotidiens et sur la multiplicité de ses causes.

2°/ Quelles sont les principaux blocages qui compromettent les chances de réussite des réformes ? La mission en a identifié deux : l'affrontement entre les pouvoirs, et le décalage entre les intentions et les réalités.

CHAPITRE PREMIER

CRISE OU CHAOS ?

Tous les superlatifs ont déjà été employés pour décrire la crise économique russe : son ampleur peut en effet donner le vertige aux observateurs occidentaux.

Les chiffres décrivent une situation véritablement chaotique ; la réalité révèle que les vrais problèmes sont difficiles à quantifier ; l'explication de la crise donne l'ampleur des problèmes à traiter.

I - LES CHIFFRES : L' "HYPERSTAGFLATION"

Tous les interlocuteurs rencontrés présentent sans détours les résultats économiques de la Russie comme critiques.

A. LA RÉCESSION

La chute de la production a été de 19 % en 1992.

Bien sûr, l'activité du complexe militaro-industriel s'est effondrée. Mais la récession affecte tous les secteurs de la production : la construction (- 23 %), l'extraction de pétrole, l'agriculture, et aussi l'industrie du textile, de l'habillement, des biens de consommation.

Autre phénomène particulièrement inquiétant : les investissements ont chuté de moitié en 1992 (1).

Parallèlement, les échanges extérieurs ont considérablement diminué en volume - d'environ 25 % - et ce même s'il apparaît que la balance commerciale est restée excédentaire.

B. L'HYPERINFLATION

A la suite de la libération des prix amorcée le 2 janvier 1992, l'inflation a atteint de véritables sommets : + 2.500 % sur l'ensemble de l'année. Après un ralentissement relatif au cours de l'été, la hausse des prix s'est à nouveau accélérée en fin d'année, et s'est stabilisée au cours du premier trimestre 1993 autour de 25 % par mois.

PRIX RELEVÉS A MOSCOU LE 8 JANVIER 1992			
PRODUIT	UNITE	PRIX AVANT LE 2/01/92 (roubles)	PRIX AU 8/01/92 (roubles)
1er GROUPE :			
Pain de seigle	650 G	0,60	
Pain blé	500 G.	0,60	2,10 - 2,65
Lait	1 L.	0,65	1,95
Sucre	1 Kg.	2,20	7,70
Vodka	0,5 L.	10,00	45,00
2ème GROUPE :			
Fromage blanc	1 Kg.	2,50	24,70
Beurre	1 Kg.	10,00	51,75
Fromage	1 Kg.	6,00	42,00
Oeufs	10 pièces	2,60	16,80
Boeuf	1 Kg.	7,00	36,00
Saucisson	1 Kg.	9,00	58,00
Poulet	1 Kg.	10,50	48,00
3ème GROUPE			
Oignon	1 Kg.	4,70	10,10
Pomme de terre	1 Kg.	2,65	4,20
Chou	1 Kg.	2,75	5,00
Carotte	1 Kg.	1,55	2,75

LA DEPECHE DE MOSCOU ET DES REPUBLIQUES - 17 FEVRIER 1992

1. D'après la commission des finances du Soviet suprême, "Le Gouvernement Goubar a cessé tout investissement et toute l'industrie est sur le point de s'arrêter."

Cette hyperinflation s'accompagne d'une chute du rouble: celui-ci s'était apprécié au cours du premier semestre 1992 (125 roubles pour un dollar au mois de juin) avant de s'effondrer littéralement : à la fin du mois de février, le cours était de plus de 570 roubles contre un dollar.

C. LES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES

Le déficit budgétaire de l'Etat est estimé se situer entre 10 et 25 % du Produit national brut.

Par ailleurs, la Russie ne fait plus face au service de sa dette, qui atteint 17 milliards de dollars en 1993 pour les seuls créanciers publics (1), l'encours total de la dette extérieure atteignant 74 milliards de dollars.

Les capitaux ne s'investissent toujours pas dans l'économie russe, et on évoque le chiffre de 35 milliards de dollars pour le montant de la fuite des capitaux russes à l'étranger.

II - LES REALITES: "LA DEBROUILLE"

La vie quotidienne ne reflète pas fidèlement les déséquilibres révélés par les chiffres : l'économie emprunte, de toute évidence, d'autres chemins.

Si l'on s'en tient à ce bilan théorique, en effet, il apparaît que 40 % de la population ne dispose plus du minimum vital de ressources.

1. Celui-ci a été considérablement diminué depuis les conclusions de cette mission, par l'accord avec le Club de Paris du 2 avril 1992, prévoyant un rééchelonnement de 15 milliards de dollars sur une période de 10 ans.

A. DE LA PRÉSENCE DE BIENS AU MANQUE D'ARGENT

La libération des prix du 2 janvier 1992 s'est accompagnée d'une pénurie des biens de première nécessité. Pain, lait, viande, se sont mis à manquer, et toutes les télévisions ont filmé d'interminables queues devant les magasins dans les grandes villes russes.

En effet, les entreprises ont répondu aux hausses de prix par une limitation de la production ("*A quoi bon augmenter la production si on peut augmenter les prix ?*"), phénomène renforcé par l'altération de leurs capacités à produire.

La réalité de l'année 1993 est manifestement différente : les pénuries sont beaucoup plus sporadiques, et il semble que les biens de première nécessité ne manquent pas cruellement, notamment du fait des récoltes meilleures.

Le problème s'est en effet déplacé : "*ce ne sont plus les biens qui manquent, mais l'argent pour les acheter*", comme le soulignent volontiers les moscovites. On prend facilement la mesure de ce phénomène en réalisant que le niveau moyen du salaire mensuel est de l'ordre de 15.000 roubles... alors qu'un kilo de beurre ou un paquet de quatre yaourts coûte 1.000 roubles, une télévision 100.000 roubles.

B. DU MANQUE D'ARGENT AUX CIRCUITS PARALLÈLES

1. Les activités multiples

En présence de ce manque d'argent, chacun est bien obligé de constater que le système n'explose pas, même si une grande partie de la population s'est paupérisée : le revenu national aurait diminué d'un tiers en 1992, et les russes consacraient maintenant 85 % de leurs ressources à leur alimentation. L'explication réside dans la multiplication des sources de revenus : en effet, le moscovite, ou le pétersbourgeois ne se contente plus d'un seul emploi. Au-delà d'un salaire principal, sont recherchées toutes sortes d'activités parallèles : gardiennage, commerce, transport... qui souvent font plus que doubler le revenu de départ.

2. La "dollarisation"

Parallèlement, l'accès aux devises est recherché sous toutes ses formes, principalement en ce qui concerne le dollar. Tous les biens de consommation peuvent être achetés, à peu près en tous lieux, à des prix très accessibles pour les occidentaux et très intéressants pour les russes : 5 dollars pour une bouteille de vodka, 20 dollars pour une chapka.

Cette dollarisation se pratique aussi à une plus grande échelle, par les entreprises russes, de manière détournée : ainsi, il est manifeste qu'une partie de la production de pétrole est vendue à l'étranger en dollars.

C. DES CIRCUITS PARALLELES : L'INVERSION DES VALEURS

La conséquence de cette fuite éperdue vers des circuits parallèles est une véritable inversion des valeurs : ce sont désormais les retraités, les chercheurs, les enseignants, qui ont les revenus les plus faibles : à Novossibirsk, comme le rappelait M. Potchinok, président de la commission des finances du Soviet suprême, on voit des chercheurs dont le salaire mensuel est de 10 dollars.

Par ailleurs, on voit de plus en plus de jeunes -et très jeunes gens gagner beaucoup plus d'argent que leurs parents et, en beaucoup moins de temps : une chapka vendue dans la rue Arbat à Moscou à des occidentaux rapporte 20 dollars, l'équivalent d'un salaire mensuel moyen...

Enfin, il est unanimement reconnu que des fortunes ont pu se construire en quelques mois sur les ruines du collectivisme : le commerce permet de s'enrichir extrêmement vite, et il est visiblement pratiqué à grande échelle par la "mafia", qui possède ses magasins, qui rackette régulièrement les commerçants de fortune.

III - LES CAUSES : PLUSIEURS THESES EN PRESENCE

Selon les interlocuteurs, les causes avancées pour l'explication de la crise varient : au Soviet suprême, on accuse le gouvernement d'avoir mené une politique aveugle de libéralisation, sans souci d'adapter les structures existantes ; du côté de l'exécutif, on met en avant le délabrement de l'économie préexistant aux réformes.

En fait, il apparaît bien que la crise actuelle est la résultante de trois phénomènes successifs :

- l'usure de l'économie planifiée ;
- la dislocation de l'U.R.S.S. ;
- l'urgence des réformes.

A. L'USURE DU SYSTEME ANCIEN

Aucune des personnes rencontrées, quelle que soit son obédience, ne se réfère à une quelconque supériorité de l'ordre économique ancien. Il est tacitement reconnu que celui-ci était arrivé au bout de ses contradictions : développement disproportionné du complexe militaro-industriel au détriment du secteur des biens de consommation, retard de développement de l'agriculture, déresponsabilisation des directeurs d'entreprises, développement de l'économie parallèle...

Au cours de plusieurs entretiens ces phénomènes ont été explicitement cités comme autant de handicaps à surmonter : la chute brutale de la production de pétrole russe, due en partie aux ventes "sauvages" à l'étranger (Elf Aquitaine) ; les déprédations sur le matériel des entreprises publiques (Agence chargée des privatisations), la dégradation générale des investissements industriels, avec l'exemple de Tchernobyl (Institut d'économie du système socialiste mondial).

L'usure du système collectiviste et ses conséquences néfastes sur l'appareil économique russe laissent entrevoir, de l'avis général, une période de réadaptation nécessaire d'une dizaine d'années.

Plus grave, il apparait nettement -ce dont on n'a pas suffisamment conscience en Occident- que les responsables ont peu changé depuis trois ans, sauf dans l'équipe gouvernementale : les directeurs d'usines, de kolkhozes... sont restés en place et même s'ils ne souhaitent pas revenir au communisme - car ils bénéficient directement de la privatisation - ils ne peuvent acquérir soudainement une mentalité de chefs d'entreprise.

B. L'EFFONDREMENT DE L'UNION SOVIETIQUE

La deuxième cause de la crise économique actuelle est, très largement, la dislocation de l'Union soviétique.

La disparition brutale de la planification a laissé sans perspective la plus grande partie de l'appareil industriel ancien qui fonctionnait sur commandes d'Etat, et au premier chef l'industrie d'armement.

C'est également l'ensemble des échanges internes à l'ex U.R.S.S. qui se trouve remis en cause : auparavant, pour un produit donné, tel composant était fabriqué en Sibérie, tel autre en Ukraine, tel autre au Kazakhstan... Cette division des tâches n'a pas résisté à la disparition de l'U.R.S.S. et à l'émergence de républiques indépendantes.

C. LA RAPIDITE DES REFORMES

La première justification de cette urgence absolue est, selon les démocrates, l'impératif de ne pouvoir revenir en arrière : ainsi, la privatisation des entreprises doit permettre de briser toute tentative de restaurer une centralisation du pouvoir économique. Dès lors, la rapidité de l'opération l'emporte sur les considérations de rentabilité financière.

Il est difficile de réfuter cet argument, car on mesure bien, à travers l'affrontement entre exécutif et législatif, le danger de voir ressurgir un pouvoir communiste, fort des désordres engendrés par les réformes.

La méthode de la thérapie de choc -rebaptisée par ses détracteurs "le choc sans la thérapie"- repose également sur la croyance en une inéluctable transformation sous l'effet de la nécessité.

croyance en une inéluctable transformation sous l'effet de la nécessité.

Il reste que cette méthode comporte une part de pari : ainsi E. Gaïdar envisageait-il deux scénarios pour la libération des prix : le premier où une inflation de 100 % par mois faisait place rapidement à un rééquilibrage de l'offre et de la demande, et à une hausse des prix de 10 % par mois ; le deuxième où la demande était insuffisante et l'inflation croissait de plus de 50 % par mois pendant un an... ce qui s'est finalement produit.

CHAPITRE II

VERS L'ECONOMIE DE MARCHÉ ?

Pour un observateur étranger, la floraison, sur les trottoirs des villes, de kiosques où se pratique un commerce effréné de marchandises, la disparition, sur les places, des grandes effigies du communisme, la liberté de ton de l'homme de la rue comme des nouveaux dirigeants, pourraient suffire à annoncer l'avènement du libéralisme et de l'économie de marché.

A bien y regarder toutefois, la Russie vit encore sur les décombres de l'ordre ancien.

L'économie libérale devrait avoir ses chances si deux contradictions majeures étaient surmontées :

- l'affrontement entre le législatif et l'exécutif ;
- le décalage entre le discours et la réalité

I - L'AFFRONTEMENT ENTRE LES POUVOIRS

Le conflit qui oppose le président Boris Eltsine et son Gouvernement au Soviet suprême incarné par son président, Rouslan Khasboulatov, est d'essence politique, mais porte essentiellement sur les réformes économiques. Cet affrontement aboutit à une paralysie du pouvoir qui exclut tout progrès véritable dans les réformes.

A. LE CADRE DU CONFLIT

1. Au plan national

La constitution en vigueur est "brejnevienne", puisqu'elle date de 1977, même si de nombreux amendements y ont été apportés. Elle n'organise pas une répartition claire des pouvoirs - qui n'était pas indispensable du temps de la prééminence du Parti communiste ; elle ne donne pas au Président le pouvoir de dissoudre le congrès des députés, ni à celui-ci le pouvoir de renverser le Gouvernement.

Or, le congrès des députés, composé de plus de 2.000 représentants du peuple, a été élu en juin 1990, et reste à 80 % communiste ; le président du Soviet suprême (émanation du congrès) Rouslan Khasboulatov, est lui-même un démocrate, mais se pose en défenseur des droits d'un Parlement conservateur, revendiquant la défense des droits du citoyen.

Pour mieux évaluer la complexité de la situation, il faut également rappeler que le concept de solidarité gouvernementale n'existe pas, tandis que celui de parti politique reste incertain - il n'existe que des rassemblements éphémères, et on ne peut parler que de tendances : "conservateurs", "démocrates"...

2. Au plan local

Les oppositions se retrouvent au plan local, -ainsi entre la Mairie et le Soviet de Saint-Pétersbourg- et contribuent à bloquer les décisions.

De même, l'articulation entre le "national" et le "local" constitue encore un problème. Les villes disposent de certains pouvoirs -tel que fixer le plafond d'entrée du capital étranger dans les entreprises, dans une fourchette fixée au plan national- mais leurs ressources proviennent essentiellement d'impôts nationaux (voir en annexe le budget de la ville de Saint-Pétersbourg).

B. LES ENJEUX

Les entretiens avec M. Potchinok, président de la commission du budget du Soviet suprême d'une part, MM. Netchaïev, ministre de l'économie, Vassiliev, directeur adjoint de l'agence chargée des privatisations, Fratkov, adjoint au ministre des relations économiques extérieures, Ivanov, adjoint au directeur de l'agence pour la coopération et le développement, d'autre part, ont permis à la délégation d'appréhender de manière tangible les enjeux du conflit opposant le président Eltsine et son équipe au président Khasboulatov et au Soviet suprême de Russie.

Ce conflit a abouti au départ du premier ministre Egor Gaïdar en décembre 1992, remplacé par Victor Tehernomyrdine, moins "réformateur". Toutefois, l'équipe de ministres d'Egor Gaïdar est restée quasi-inchangée, et Boris Fiodorov, libéral conservateur a été nommé Vice-Premier ministre, chargé de l'Economie et des Finances.

Cet affrontement entre pouvoirs est relayé par les instituts d'économie, dont les uns sont "pro Eltsine" ou "pro Gaïdar", tels que l'institut de la politique économique dirigé par M. Ivanov, et les autres sont "anti exécutif", tels que l'institut d'économie du système socialiste mondial, dirigé par M. Bogomolov.

1. Une divergence d'appréciation sur la crise

Au coeur de l'affrontement se situe la divergence radicale d'appréciation sur les causes de la crise actuelle.

Selon le Soviet suprême, le mal vient de l'insuffisance de crédits à l'économie, qui résulte de deux causes évidentes : les structures économiques n'ont pas été modifiées avant la mise en oeuvre des réformes ; l'exécutif leur refuse les crédits qui seuls pourraient leur permettre de survivre.

Un exemple frappant est donné par M. Potchinok, président de la commission des finances du Soviet suprême : l'usine de chars de Tcheliabinsk, en Sibérie occidentale, dans sa circonscription, a vu ses commandes diminuer de 76 fois en 1992 : comment cette usine peut-elle espérer survivre sans crédits, alors qu'elle fait vivre une cité industrielle de 63.000 personnes ?

Le Soviet suprême préconise donc l'inflation comme le seul moyen de transition permettant aux structures de s'adapter. Dans le même sens, selon M. Bogomolov, le gouvernement porte une appréciation fautive sur la situation : la libération des prix ne pouvait pas entraîner de déblocage de la production, car les industries préfèrent produire peu à des prix de plus en plus élevés.

Il fallait modifier les structures de la production - notamment en brisant les monopoles- avant de libéraliser les prix. M. Bogomolov souligne avoir prodigué ce conseil au président Eltsine et à son ancien premier ministre, Egor Gaïdar, et n'avoir pas été écouté.

Du côté de l'exécutif, l'analyse est tout autre : le ministre de l'économie, M. Netchaïev a déclaré à la délégation que l'inflation était l'ennemi numéro un, contre lequel devait se poursuivre la lutte par la limitation des crédits.

Des crédits limités devraient selon lui être réservés à l'énergie, l'agroalimentaire, la reconversion du complexe militaro-industriel, aux infrastructures.

D'après M. Ivanov, économiste proche de M. Gaïdar, tant que l'inflation galopante n'est pas jugulée, *"il est inutile d'entreprendre d'autres réformes"*.

2. Un désaccord sur les méthodes employées

Ce désaccord est manifeste sur la question essentielle des privatisations.

Les privatisations russes

Une première vague de privatisations "mineures" a concerné 35 % des petites entreprises et sera achevée cette année à 90 %.

En octobre 1992 a été lancée la "grande privatisation" qui concerne 6800 grandes entreprises représentant 70 % de la production. En sont exclus certains secteurs stratégiques, tels que les industries d'extraction de pétrole, d'or et certaines industries d'armement.

Du côté des entreprises

La première phase de privatisation est une transformation en société anonyme. La deuxième phase comporte trois possibilités qui peuvent se combiner entre elles :

- la remise de titres aux collectifs de salariés selon trois "variantes" qui mêlent à divers degrés la vente à prix normal, la priorité d'achat, la vente à prix préférentiel, l'attribution gratuite d'actions ;

- la vente, jusqu'à 35 % des titres, contre remise de chèques de privatisation, à toute personne physique ou morale ;

- la vente sur le marché contre paiement en roubles.

Cette vente peut s'effectuer aux enchères : dans la pratique plusieurs centaines de ventes aux enchères sont programmées chaque mois.

Du côté des acheteurs

D'octobre 1992 à janvier 1993 a été distribué, à 97 % de la population, un chèque de privatisation à chaque citoyen, d'une valeur faciale de 10.000 roubles.

Ces chèques ont une durée de vie limitée au 31 décembre 1993 et peuvent donner lieu à trois utilisations :

- échange contre de l'argent ;

- investissement direct dans les entreprises ;

- remise à un fonds d'investissement (il en existe environ 300), chargé de gérer collectivement les chèques.

L'opération de privatisation russe est tout à fait spécifique, en ce que :

- elle privilégie la rapidité du transfert de propriété par rapport à la rentabilité financière des opérations ;

- elle facilite l'accès des salariés à la propriété de l'entreprise, mais elle donne aussi une chance égale à tous les citoyens ;

- elle écarte, en fait et non en droit, les investisseurs étrangers de la première phase des opérations car ceux-ci n'ont aucun intérêt à acquérir une part minoritaire des actions ;

- elle ne préjuge en rien de l'évolution ultérieure des entreprises, car la direction de celles-ci reste inchangée, alors que l'ouverture du capital devient possible. Mais, dans les faits, beaucoup d'entreprises seront possédées en majorité par des collectifs de salariés, qui pourront se révéler hostiles à tel ou tel actionnaire extérieur. Le ministre-adjoint des privatisations donne ainsi l'exemple de la pâtisserie "Bolchevik" célèbre à Moscou et en Russie, acquise à 51 % par le collectif des salariés qui ont choisi la "2e variante".

Alors que le ministre adjoint des privatisations, M. Vassiliev, a insisté sur l'urgence de mener à bien ce processus pour qu'il soit irréversible, et la nécessité de recourir aux chèques de privatisations pour donner à tous des chances égales, M. Potchinok, président de la commission des finances du Soviet suprême, a parlé de "bradage" du patrimoine national, dont le gouvernement serait amené à répondre. Il a cité l'exemple d'une usine de surgelés cédée pour 200 millions de roubles, alors que son matériel était évalué à 60 millions de dollars.

Par ailleurs, la méthode des chèques de privatisation suscite une vive opposition au Soviet suprême où l'on évoque une "quatrième variante", par rapport aux trois possibilités existantes, qui réserverait aux salariés les titres de l'entreprise, avec l'interdiction de les revendre.

3. Une opposition sur la répartition des pouvoirs

Plus grave encore que les désaccords idéologiques, c'est une véritable opposition sur la répartition des pouvoirs économiques entre Parlement et gouvernement qui est au coeur de l'affrontement actuel. Cette répartition est d'autant moins claire que le Président a recouru, jusqu'à la fin de l'année 1992, aux "pouvoirs spéciaux" pour intervenir par décret dans le domaine économique.

S'agissant du problème essentiel de la distribution des crédits à l'économie, le Soviet suprême affirme sa compétence pour en déterminer le volume et les modalités.

La Banque centrale est, institutionnellement, placée sous le contrôle du Parlement, ce qui explique l'ampleur de la création de masse monétaire, à contre courant de la politique gouvernementale. En effet, la Banque centrale refinance largement les banques commerciales qui elles-mêmes financent les crédits "inter-entreprises" dont le volume est devenu considérable.

De même, le Soviet suprême a élaboré de véritables programmes sociaux : d'après le président de la commission des finances du Soviet suprême, 146 lois ont été adoptées "pour le citoyen" en 1992, concernant les salaires, les retraites, l'aide à l'enfance, et permettant d'accorder une protection sociale minimum.

Sur d'autres sujets, le Soviet suprême conteste la répartition des pouvoirs actuels : ainsi, le président de la commission des finances désapprouve l'intervention de l'exécutif dans l'octroi

d'allégements fiscaux aux régions et aux républiques en matière de commerce extérieur. De même, il revendique la participation du Soviet suprême à l'élaboration même du budget.

II - DU DISCOURS AUX REALITES

L'autre sujet d'inquiétude réside dans le décalage entre les déclarations très chaleureuses des autorités quant à l'accueil des investisseurs étrangers, et le témoignage des difficultés rencontrées par les entreprises françaises.

A. LE DISCOURS OFFICIEL.

1. Une très grande volonté d'ouverture

La volonté d'accueillir les entreprises étrangères est exprimée de façon unanime. Au Soviet suprême, le président de la commission des finances a déclaré que le capital étranger devait pouvoir entrer dans toutes les entreprises ; il a souhaité que l'ambassadeur de France puisse lui faire part, au cours d'un nouvel entretien, des difficultés rencontrées sur le terrain, par les entreprises françaises implantées en Russie.

M. Vassiliev, adjoint au ministre des privatisations s'est félicité de l'intervention du Crédit Commercial de France dans la privatisation du "Goum", le grand magasin de Moscou.

M. Netchaiev, ministre de l'économie, a insisté sur l'intérêt de profiter des capitaux et de l'expérience étrangère, précieux pour son pays qu'il situe "entre l'âge de pierre et l'âge de bronze" pour le développement de certains secteurs.

Cette volonté d'accueil des investisseurs étrangers a été au coeur de l'entretien mené avec M. Ivanov, directeur de l'agence pour la coopération et le développement économique.

2. Une relative conscience des difficultés

Au cours de cet entretien, M. Ivanov a également reconnu la faiblesse des investissements étrangers. Il a estimé que celles-ci tenaient à l'absence d'une politique coordonnée sur ce sujet et a préconisé qu'une pleine compétence soit donnée à son agence pour réaliser cette harmonisation. M. Ivanov a souhaité voir se créer plusieurs institutions spécialisées, chargées de garantir les investissements, de coordonner l'assistance technique.

M. Ivanov a reconnu également que les règles proposées aux entreprises étrangères manquaient de stabilité : ainsi, la loi du 1er novembre 1991 sur les investissements étrangers serait déjà caduque, et par exemple, le seuil d'intervention de l'Etat dans les projets d'investissement a été ramené de 1 million de dollars à 200.000 dollars.

B. DES DIFFICULTES RELLES

Sur le terrain, le témoignage des entreprises françaises fait ressortir bien d'autres problèmes.

1. Une grande motivation

L'incitation des entreprises à venir sur place résulte le plus souvent d'un calcul simple :

- la Russie dispose de gigantesques ressources en matières premières : pétroles, minerais, ...dont la production s'effondre, en grande partie du fait du délabrement des matériels et du vieillissement des techniques. Ce phénomène ouvre de grandes perspectives à des entreprises telles que Elf Aquitaine ou Total ;

- la Russie est un marché potentiel de 160 millions de consommateurs, où les biens de consommation restent trop rares et sont souvent peu élaborés : d'où l'utilité d'implanter sur place des unités de production et de distribution afin d'habituer les consommateurs à de nouveaux produits : c'est le pari fait par L'Oréal et B.S.N. ;

- Mais la Russie est aussi un fantastique appareil de production à reconvertir, d'où l'intérêt des établissements financiers et des cabinets de conseil, Crédit commercial de France, Crédit Lyonnais, Gide et Loyrette, notamment dans les opérations de privatisation.

Compte tenu de cette convergence d'intérêts avec ceux des autorités russes, et des déclarations de principe encourageantes de celles-ci, les perspectives devraient être immenses pour les entreprises occidentales. Or, la réalité se révèle souvent sombre.

2. Des obstacles multiples

• Le pouvoir éclaté

En premier lieu, les grands projets d'implantation d'entreprises doivent prendre en compte la multiplication des centres de pouvoir. Ainsi, au plan national, le Soviet suprême s'estime compétent pour autoriser le lancement d'un projet tel que celui d'Elf Aquitaine, et ce après qu'un accord ait été signé par l'entreprise avec l'exécutif russe, ce qui aboutit à retarder l'opération de plus d'un an.

Le contrat "Elf Aquitaine"

Conclu en février 1992, le contrat signé avec le Gouvernement russe prévoit un partage de production -à l'instar de ce que Elf Aquitaine a déjà pratiqué dans de nombreux pays-.

La zone d'activité est située entre Saratov et Volgograd, sur une superficie d'environ 20.000 km² avec une exploitation très profonde qui justifiera des investissements de 20 à 30 milliards de dollars par an.

Les risques d'exploitation sont à la charge de Elf, l'exploitation devant durer une dizaine d'années.

En cas de découverte, le droit d'exploitation est accordé pour 30 ans. Une partie de la production est attribuée à l'Etat sous forme de redevance, une autre partie à Elf pour rembourser les dépenses engagées ("cost oil"), le reste est partagé entre Elf et l'Etat russe ("profit oil").

Du point de vue de Elf, l'investissement envisagé est le plus important jamais réalisé et devrait lui permettre de faire progresser sa production de 25 %.

Dans la négociation, la compagnie a été servie par sa technologie (extraction jusqu'à 6.000 m de profondeur), son image d'entreprise publique, sa volonté de maîtriser l'intégralité des opérations (pas de création de société mixte).

Du point de vue russe, l'opération est intéressante, du fait de la chute de la production de pétrole due au délabrement du matériel et à l'insuffisance de technologie (la CFI produit 400 millions de tonnes au lieu de 600 millions en 1985).

D'autre part, Elf distribuera des salaires élevés, en dollars, et s'impliquera dans des projets locaux de développement.

Toutefois, le Soviet suprême refuse de donner son aval à cette opération, qu'il considère comme un bradage du patrimoine national. L'argument avancé est celui de l'adoption prochaine d'une loi sur les concessions, dans l'attente de laquelle aucune décision ne peut être prise.

Elf est donc contraint de recommencer une négociation du contrat auprès du Soviet suprême, un an après une signature qualifiée d'"historique".

De même au plan local, le Crédit Lyonnais a-t-il pu constater que le Soviet de Saint-Petersbourg remettait en question la location de l'immeuble qui lui avait été désigné par la ville.

• L'économie en miettes

Un des problèmes les plus souvent avancés par les entreprises est l'incertitude dans laquelle elles évoluent : comment être sûr de pouvoir acheter du lait -et à quel prix ?- pour fabriquer les yaourts ? Comment compter sur une chaîne de distribution pour diffuser des cosmétiques ?

L'entreprise implantée sur place est contrainte à prendre elle-même en charge, autant que possible, tous les stades de la fabrication et de la distribution.

• Des règles du jeu incertaines

La deuxième source de difficultés réside dans l'incertitude des règles du jeu.

Il en est ainsi pour des pans entiers de la législation, tels que le droit de la propriété, qui n'est pas stabilisé.

Il en est de même pour certaines décisions politiques. Ainsi, la garantie russe au protocole de financement conclu avec la France en février 1992, a été sans cesse annoncée, sans cesse repoussée. A cette inertie peuvent s'ajouter des décisions défavorables, tel que l'accroissement continu des taxes sur les entreprises étrangères depuis deux ans, qui rend impossible tout calcul économique. Enfin, cette instabilité peut aussi affecter le comportement des agents économiques : ainsi des entreprises se plaignent de ruptures de financement par les banques commerciales locales.

• Des contraintes particulières

Certaines contraintes locales paraissent difficiles à gérer. C'est, principalement, le problème de la non convertibilité du rouble qui est en cause. L'entreprise payée en roubles est obligée de conserver ses bénéfices sur place, et doit compter avec l'aléa du cours de la monnaie.

D'autres solutions peuvent être le troc, si les biens vendus s'y prêtent, avec une éventuelle revente en devises.

Enfin, le rapatriement des devises n'est pas libre, puisque la Banque centrale exige de récupérer 50 % de leur montant. Une solution ingénieuse a été adoptée par l'entreprise L'Oréal, avec la

fabrication en Russie d'un produit susceptible de rencontrer un certain succès à l'exportation, et de rapporter des recettes en devises pour un coût de fabrication peu élevé : le parfum "Maroussia".

3. Le triomphe du pragmatisme

Les contacts pris avec les entreprises françaises à Moscou et à Saint-Petersbourg permettent de cerner ce que doit être -et surtout ne pas être- l'implantation en Russie :

- il semble bien que les petites et moyennes entreprises n'aient pas intérêt à "se lancer" dans le contexte actuel de très grande instabilité juridique et financière ;

- toutefois, il faut également renoncer à des projets "grandioses", dans la tradition française d'opérations de prestige, car ceux-ci ne sont pas adaptés au niveau de développement russe. En revanche, beaucoup d'opportunités se présentent, comme le démontrent L'Oréal avec la fabrication de shampoings bon marché à Moscou, ou Matagra avec la réparation de machines-outils à Saint-Petersbourg ;

- en dépit des difficultés rencontrées, toutes les entreprises reconnaissent la grande qualité de la main-d'oeuvre, à laquelle elles sont en mesure d'offrir des salaires bien supérieurs à la moyenne nationale (de l'ordre de 50.000 roubles par mois).

CONCLUSION

Tout au long de ses rencontres, la délégation a été frappée par le contraste entre la jeunesse des responsables actuels, la dureté des réalités et des affrontements, la grande liberté de langage, et l'absence de perspective crédible de solution.

Seuls des "scenarios" ont pu être évoqués. Ainsi, il paraît admis que l'armée, qui n'a jamais joué de rôle autonome, et qui est fortement marquée par l'échec de l'Afghanistan, ne jouera pas de rôle politique. De même, l'Eglise, dont l'influence se restaure auprès des populations, ne saurait constituer un véritable pouvoir.

Au cours de l'entretien du 22 février, M. Oleg Bogomolov, directeur de l'Institut d'économie du système socialiste mondial, évoquait trois possibilités :

- un consensus "mou" entre les forces politiques, qui ne pourrait conduire à une amélioration nette ;

- l'avènement d'un régime autoritaire néocommuniste ;

- des élections législatives et présidentielles permettant la constitution d'un nouveau Gouvernement.

La suite des événements : le congrès extraordinaire du 24 au 29 mars , le référendum du 25 avril, viennent de montrer qu'aucune de ces solutions n'est à l'ordre du jour.

Or, la poursuite des réformes en Russie requiert deux nécessités :

- le maintien de la cohésion de la Fédération de Russie, seul impératif sur lequel exécutif et législatif semblent tomber d'accord ;

- la restauration de l'autorité de l'Etat, dans un pays où celle-ci a toujours été forte. Du fait de l'affrontement entre exécutif et législatif, l'Etat est considérablement affaibli.

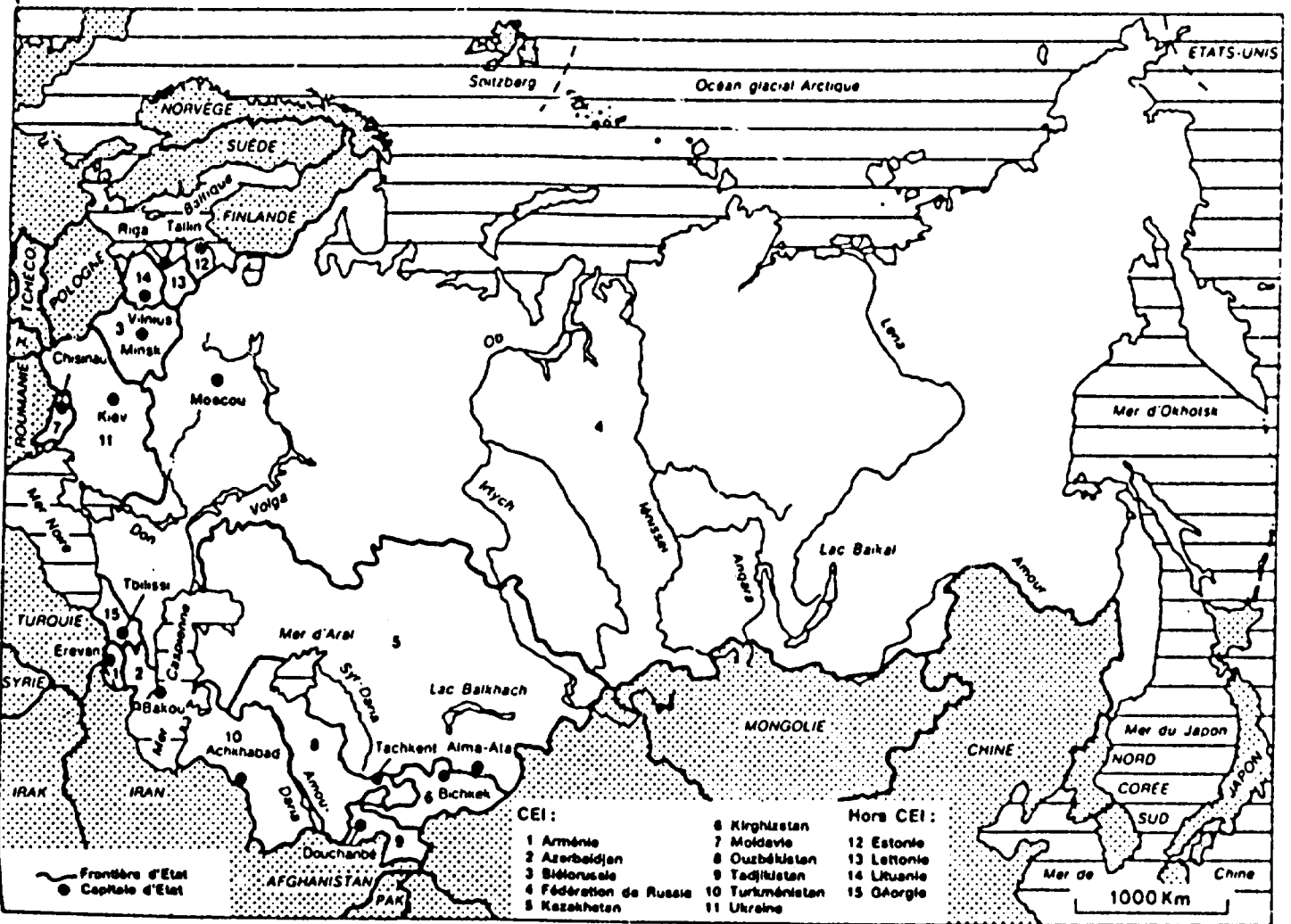
Jusqu'à présent, en effet, comme l'ont fait remarquer certains interlocuteurs de la mission, l'action du Gouvernement n'a pu être que celle d'un Etat faible comme l'ont illustré la libération des prix, la vente des entreprises. L'Etat n'a eu, en quelque sorte, "pas le choix".

Mais la marche vers le libéralisme impose une restauration d'un Etat fort, qui seul pourra assurer la désintégration du collectivisme.

ANNEXE 1

RUSSIE : FICHE SIGNALÉTIQUE

Les États issus de l'URSS en 1992



DONNÉES DE BASE

Superficie : 17.075.400 km²

Capitale : Moscou (environ 9 millions d'habitants)

Population : 147.300.000 habitants

Plus de 100 nationalités et ethnies, dont 82,6 % de Russes, 3,6 % de Tatars, 2,7 d'Ukrainiens, 1,2 % de Tchouvaches...

20 Républiques autonomes

5 régions autonomes

6 territoires, 49 régions, 10 districts autonomes, 1 805 villes, 2 065 bourgs.

Monnaie : rouble

PNB : environ 600 milliards de dollars US en 1992 (se situerait au 7ème rang mondial entre le Royaume-Uni et le Canada).

DONNÉES ÉCONOMIQUES

Poids de la Russie dans l'ex-URSS :

Superficie : 76,7 %

Population : 51 %

Production : 60 %

Capital productif : 62 %

Emploi : 60 %

Exemples de spécialisation par grands types de produits :

Biens de production (pétrole brut : 90 %, condensat de gaz : 90 %, papier : 85 %, bois de détail : 92 %)

Biens de consommation (poisson : 74 %, vêtements de coton : 72 %, machines à laver : 67 %).

Structures des échanges :

Ventes : hydrocarbures, matières premières, biens d'équipement, métallurgie.

Achats : céréales, biens alimentaires, biens de l'industrie légère.

Source : ministère des affaires étrangères

ANNEXE 2

(source : service commercial du Consulat Général)

BUDGET DE LA VILLE DE SAINT-PETERSBOURG 1992 ET 2ème SEMESTRE 1992

La 15e session du Soviet des Députés du Peuple de Saint Petersburg a arrêté le budget municipal pour 1992 et le 2ème semestre 1992 à :

- Pour l'ensemble de l'année 1992 : 34,4 milliards de roubles de recettes et 39,5 milliards de roubles de dépenses, soit un déficit maximum budgété de 5,1 milliards de roubles.
- Pour le second semestre 1992 : 22,9 milliards de roubles de recettes et 27,6 milliards de roubles de dépenses, soit un déficit de 4,7 milliards de roubles.

(voir détail du budget en annexe)

1- RECETTES

L'essentiel des recettes budgétaires de 1992 est d'origine fiscale (82% du total des rentrées budgétaires). Les trois postes TVA, impôt sur les sociétés, impôt sur les personnes physiques représentent à eux seul 70% du total des recettes 1992.

Les 18% d'autres recettes proviennent de subvention du budget républicain (environ 4 milliards de roubles pour l'année) et de quelques revenus annexes tels que les produits de la privatisation de la propriété d'Etat et municipale (un peu plus de 500 millions de roubles).

L'analyse du budget du second semestre 1992 fait apparaître que plus des trois quarts des recettes fiscales budgétées restent à être perçues sur la deuxième moitié de l'année. Il semble donc que les rentrées fiscales aient été aussi faibles à St Petersburg (6,7 milliards de roubles collectés au premier semestre pour un total budgété à 28,1 milliards de roubles pour l'ensemble de l'année) qu'à l'échelon fédéral (40% sur les huit premiers mois de l'année).

Au premier semestre la moitié des recettes ont été tirées des subventions fédérales pratiquement entièrement versées au cours des six premiers mois et par une ponction sur les excédents antérieurs. Ceci alors que ces deux postes ne devraient représenter que 14% du total des recettes budgétées de l'année.

On peut noter par ailleurs que la lenteur du processus de privatisation se reflète dans les produits de la privatisation qui ont à peine atteint au premier semestre le quart du total budgété. Il est également notable que, hormis un poste achat de devises de 181 millions de roubles (voir chapitre Dépenses), aucune recette en devises n'apparaît au budget alors que le transfert des hôtels ex-Intourist à la municipalité fin 1991, et les recettes de l'OUPDK local provenant des consulats et des représentations étrangères auraient dû apparaître au budget.

2- DEPENSES

Le budget des dépenses peut être divisé en trois blocs :

- Dépenses de gestion municipales, y compris les transports et la construction : 45 % du total des dépenses.
- Dépenses sociales et culturelles (santé et protection sociale, éducation et culture essentiellement) : 21 % du total des dépenses
- Autres dépenses comprenant principalement les investissements, la rénovation du centre ville et dotations aux budgets dépendants de la Mairie de St Petersburg (arrondissements; les clés de répartition de cette dotation aux arrondissements sont définies dans le même projet de décision du Soviet) : 34 % du total des dépenses.

Très logiquement les frais de fonctionnement des services municipaux viennent en tête des dépenses budgétées (9,1 milliards de roubles). Parmi les principaux postes de dépenses on trouve : les investissements (8,9 milliards de roubles), les dépenses de santé et de protection sociale (environ 6 milliards de roubles) et les transports (4,4 milliards de roubles).

Les dépenses du premier semestre semblent avoir été assez largement contenues (environ 70% des dépenses de l'année sont affectées au second semestre). Cette répartition 30% premier semestre / 70% second semestre est globalement homogène sur l'ensemble des postes de dépenses. Il semble pourtant difficile de savoir si cette répartition annuelle des dépenses suffira à compenser l'inflation qui ne manquera pas de peser lourdement sur le budget.

Le budget tel qu'il est arrêté dans ce projet de décision du Soviet des Députés du Peuple de St Petersburg fait ressortir un déficit maximum pour 1992 (selon les termes utilisés dans le texte) de 5,1 milliards de roubles (signalons à titre de rappel que le déficit budgétaire de la Russie était estimé en septembre à environ 950 milliards de roubles). L'essentiel de ce déficit est affecté sur le second semestre (4,7 milliards de roubles). Aucun élément complémentaire (notamment budget réalisé au premier semestre) ne permet de vérifier que pendant les six premiers mois, le déficit budgétaire a été contenu à environ 0,4 milliards de roubles comme ce projet de décision le laisse apparaître. Le projet de décision conseille, que dans le but de réduire le déficit budgétaire, de ne pas utiliser les sommes qui n'ont pas été affectées au 1/10/92 et de ne financer qu'à hauteur d'un plafond maximum de 30% les dépenses d'investissement, de travaux de réparation, d'achat de matériel et d'études.

BUDGET MUNICIPAL DE SAINT-PETERSBOURG 1992

RECETTES

(en millions de roubles)	TOTAL 1992 -----	2e SEM. 1992 -----
Accise	3,441	2,098
T.V.A.	6,735	5,158
Impôt sur les sociétés	10,884	8,843
Impôt sur les personnes physiques	6,601	4,992
Impôt sur les biens	454	338
Autres impôts	20	10
	-----	-----
TOTAL RECETTES FISCALES	28,135	21,439
Ventes des magasins municipaux aux prix de marché	312	100
Produits de la Privatisation de la propriété d'Etat et municipale	552	422
Produits financiers	88	87
Autres recettes	641	472
	-----	-----
TOTAL RECETTES HORS FISCALITE	1,593	1,081
REPORT DES BENEFICES ANTERIEURS	605	11
SUBVENTION DU BUDGET REPUBLICAIN	4,048	368
	-----	-----
TOTAL DES RECETTES	34,381	22,899
DEFICIT	5,143	4,701

DEPENSES

(en millions de roubles)	TOTAL 1992 -----	2e SEM. 1992 -----
Logement	1,470	631
Services Municipaux	9,123	7,096
Transport	4,354	2,962
Compensation de l'augmentation du coût de la construction	900	600
Frais de fonctionnement des organes gouvernements et municipaux	1,010	676
Autres charges de gestion municipale	992	337
	-----	-----
TOTAL DEPENSES MUNICIPALES DE GESTION	17,849	12,302
Education	1,112	763
Culture	983	629
Santé	3,318	2,185
Sécurité Sociale	720	470
Programmes de soutien social	1,975	1,555
Autres dépenses sociales	187	117
	-----	-----
TOTAL DEPENSES SOCIALES ET CULTURELLES	8,295	5,719
Dépenses imprévues	1,258	1,008
Achat de devises	181	148
Investissements	8,864	6,130
Rénovation du centre ville	1,000	1,000
Dotation aux budgets dépendants	1,930	1,217
Autres dépenses	147	76
	-----	-----
TOTAL AUTRES DEPENSES	13,380	9,579
TOTAL DES DEPENSES	39,524	27,600