



HAL
open science

Gouvernance et transition : le rôle du FMI dans la conduite des réformes en Russie

Anouk Jordan, Julien Vercueil

► **To cite this version:**

Anouk Jordan, Julien Vercueil. Gouvernance et transition : le rôle du FMI dans la conduite des réformes en Russie. Journées Internationales d'Economie Monétaire et Bancaire, GDR - Université de Poitiers, Jun 1999, Poitiers, France. halshs-01418953

HAL Id: halshs-01418953

<https://shs.hal.science/halshs-01418953>

Submitted on 17 Dec 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

«Gouvernance et transition : le rôle du FMI dans la conduite des réformes en Russie» (1992 - mi 1998)

Communication pour les 16^{èmes} Journées Internationales d'Économie Monétaire et Bancaire

Anouk Jordan
GRREC-CEMI-GDT

Julien Vercueil
CEMI, EHESS

Introduction

La première moitié des années 90 restera marquée en Russie par une récession qui trouve peu d'antécédents dans l'histoire. De 1991 à 1995, la production a chuté de moitié et l'investissement des deux tiers. Simultanément, les conditions de vie d'une grande majorité de la population se sont considérablement détériorées, au point d'affecter significativement les variables démographiques (espérance de vie, taux de natalité, taux de mortalité).

Dans ce contexte, on comprend que l'amélioration des indicateurs macro-économiques de l'économie russe, à compter de 1995, ait suscité de vifs espoirs. Des prévisions extrêmement optimistes -démenties par la crise financière d'août 1998- ont été formulées. Pourtant, dès 1995-1996, il y avait de sérieuses raisons de douter de l'efficacité à long terme de la politique de stabilisation menée par le gouvernement russe. Certes, l'inflation et la chute de la production diminuaient. Mais, dans le même temps, les relations non monétaires se développaient, alimentant le déficit budgétaire de l'Etat et le rendant extrêmement dépendant des entrées de capitaux étrangers. Par ailleurs, l'investissement industriel continuait de s'effondrer, interdisant une diversification des exportations de la Russie et une diminution de sa vulnérabilité à une chute du cours du pétrole.

La crise financière du mois d'août amène ainsi à s'interroger sur les facteurs qui ont poussé le gouvernement russe à adopter une politique de stabilisation, dont l'efficacité à long terme était plus qu'incertaine. De ce point de vue, une question fortement controversée tient à l'impact des recommandations des organisations internationales, et en particulier du FMI, sur la conduite des réformes en Russie. Il est souvent attribué à cette institution une part essentielle des dysfonctionnements passés et présents de l'économie russe. Par le levier de la conditionnalité de son soutien financier, elle

aurait imposé aux gouvernements successifs des réformes inaccessibles qui auraient provoqué le désastre économique actuel. Les thèses russes les plus radicales retiennent même l'hypothèse d'un affaiblissement de l'économie russe orchestré sciemment par le FMI, sous la pression des intérêts américains.

La discussion académique occidentale sur les causes de l'échec russe ne considère pas cette hypothèse comme sérieuse. Elle s'interroge cependant sur le rôle du FMI cet échec. De cette interrogation émergent deux thèses contradictoires. Selon la première thèse (que nous qualifierons ici de « thèse de l'enlisement », TE), l'échec est expliqué essentiellement par l'incomplétude des programmes successifs de réformes mis en œuvre en Russie, comparativement à l'agenda préconisé par le FMI. La thèse opposée (qualifiée ici de « thèse de l'inadéquation », TI) insiste au contraire sur l'inadéquation du programme du FMI, qui sous-tendait les réformes, avec les structures et comportements préexistants en Russie.

Les deux thèses précédentes s'opposent sur deux plans. Le premier concerne la pertinence du modèle de transition retenu par le FMI. La TE repose sur le postulat de la pertinence fondamentale du modèle, la TI sur celui de son caractère inadapté. La deuxième opposition concerne le degré de convergence entre les préconisations du FMI et les mesures effectivement mises en œuvre en Russie. Elle pose problème de l'efficacité du *mode de gouvernance* du FMI dans le cas russe, c'est-à-dire la façon dont les préconisations de l'organisation internationale sont appliquées par le gouvernement. Compte tenu de l'asymétrie informationnelle qui sous-tend toute relation bailleur-débiteur et la position particulière occupée par la Russie sur la scène internationale, quelles ont été les conditions réelles d'application des recommandations du FMI?

Il est nécessaire de préciser la manière dont la notion de gouvernance sera utilisée dans ce texte. Le terme de gouvernance a été introduit dans le domaine des sciences politiques pour caractériser les situations où la coordination de l'action collective n'incombe pas à la seule puissance publique (Jessop [1998], Smouts [1998]). La gouvernance se distingue donc du gouvernement en ce qu'elle pose d'emblée que l'Etat (ou toute institution garante du bien public) est confronté à un réseau de parties prenantes qui modifient à la fois le champ de l'action collective et son orientation. La gouvernance décrit alors les dispositifs qui permettent à un ensemble complexe d'institutions et de groupes d'aboutir à l'action collective. Notre utilisation de cette notion part d'une distinction entre d'une part la gouvernance externe, mettant aux prises les institutions financières internationales (ici réduites au FMI) et le gouvernement russe et d'autre part la gouvernance interne, qui concerne les relations entre les différents groupes composant l'appareil d'Etat russe et les diverses parties prenantes aux réformes économiques. La gouvernance externe prend ici la forme classique d'une relation d'agence articulant le FMI (principal) et le gouvernement russe (agent). Le mode de contrôle de la part du principal pour éviter l'aléa moral est alors la conditionnalité. La gouvernance interne prend des formes plus diverses,

empruntant à l'ensemble des modèles canoniques développés pour décrire ce type d'interactions (Stocker [1998], p. 25-26).

C'est au travers du débat sur la gouvernance du FMI que cette contribution aborde la conduite des réformes en Russie. On ne cherchera donc pas directement, dans les développements qui suivent, à départager les controverses sur les trajectoires souhaitables de la transition. Pour autant, une caractérisation du modèle de réformes soutenu par le FMI est nécessaire: sans cela, on manquerait d'un référent pour juger du degré réel d'application des conditionnalités du FMI en Russie.

C'est dans ce but que l'article propose une stylisation du modèle de réformes soutenu par le FMI (section 1). La confrontation de ce modèle à la politique économique russe met en évidence les limites, mais également les apports, de la TE et de la TI. Si aucune de ces approches n'est à même de rendre compte de l'ensemble de la période 1992-1998, elles ne sont pour autant pas dépourvues de tout fondement: la TE offre une représentation satisfaisante de la période 1992-1994, durant laquelle les conditionnalités du FMI sont mal respectées (section 2). Quant à la TI, elle semble relativement pertinente pour rendre compte de la période allant de 1995 à l'été 1998, qui s'est caractérisée par une politique économique plus conforme aux prescriptions du FMI (section 3).

Cette périodisation indique que l'on ne peut comprendre l'évolution des conditions d'application réelles des conditionnalités du FMI sans référence à un autre mode de gouvernance, celui qu'exerce l'Etat sur les acteurs économiques et politiques russes. L'analyse montre en effet que l'accélération des réformes qui s'est observée à partir de 1995 a été permise par la convergence des intérêts des principaux groupes de pressions, auxquels la stabilisation du taux de change, la titrisation du déficit budgétaire ont par exemple largement profité. L'amélioration de la gouvernance externe en Russie est ainsi venue s'appuyer sur celle de la gouvernance interne.

1. Le modèle de réforme du FMI: une stylisation

Les politiques de transition vers l'économie de marché doivent viser simultanément un grand nombre d'objectifs que l'on peut regrouper en trois catégories. La situation de départ est celle d'une organisation macro-économique inefficace (faible productivité et gaspillages de tous ordres), de déséquilibres potentiels ou révélés généralisés (pénuries et endettement international) et d'une absence partielle ou totale de décentralisation politique des décisions (régimes autoritaires, non démocratiques). L'opinion selon laquelle le sort des populations des pays en transition sera amélioré si les réformes progressent sur ces trois fronts est très largement partagée. La stratégie élaborée par le FMI se fixe donc le triple objectif de **résorber les déséquilibres macro-économiques préexistants**, d'**améliorer l'efficacité réelle de l'économie** et de **préserver le crédit**

politique des réformes dans un contexte de démocratisation. L'approche proposée pour y parvenir repose elle-même sur trois axes (Camdessus [1994]). :

1. Une politique de libéralisation, visant à supprimer les contrôles extérieurs sur les mécanismes de marché (en particulier sur les prix) et à ouvrir l'économie à la concurrence extérieure.
2. Une politique de stabilisation, visant à durcir la contrainte financière sur l'Etat et les agents décentralisés pour limiter les risques d'inflation liés à la libéralisation.
3. Une politique de restructuration, dont les objectifs sont de redéfinir le rôle de l'Etat dans l'économie (par les privatisations, la lutte contre les positions rentières) fonder les bases légales du marché (par le durcissement de la contrainte budgétaire des agents et la réforme de la fiscalité) et construire un système alternatif de protection sociale pour la population.

L'un des aspects essentiels du message du FMI est que ces trois axes de réformes sont complémentaires. D'une part, la libéralisation des prix provoque à court terme des pressions inflationnistes très fortes que la stabilisation a pour objectif de résorber. Ainsi, **la combinaison libéralisation/stabilisation doit permettre d'assurer la réduction des déséquilibres et la soutenabilité financière des réformes.** D'autre part, la privatisation et la commercialisation des entreprises nationales ainsi que la mise en place d'un système d'encadrement légal des activités marchandes doivent soutenir et stimuler la libéralisation de l'économie. Inversement, l'attractivité de l'économie nationale pour les entreprises et les investisseurs internationaux est d'autant plus forte que les institutions et les comportements de marché sont, en interne, solidement établis. **La combinaison restructuration/libéralisation est ainsi le moyen d'accroître l'efficacité micro-économique** par les gains en information des agents et l'accroissement de la concurrence, une partie des besoins en modernisation pouvant être comblée par l'ouverture aux capitaux étrangers. Enfin, la stabilisation, en ce qu'elle durcit la contrainte budgétaire des administrations publiques, et complémentaire de la restructuration, qui durcit celle des agents privés. Leur concomitance permet d'alléger les effets sociaux des réformes, par l'élimination progressive des multiples rentes qui résultent de l'inflation (distorsion de prix relatifs et retards de paiement), des monopoles (prélèvement d'une rente injustifiée sur le reste de l'économie) et de la corruption (qui participe à la prééminence des décisions politiques sur les décisions économiques), rentes qui contribuent grandement à miner la confiance des populations dans les réformes et ceux qui les appliquent. **La combinaison stabilisation/restructuration permet donc** aux réformateurs d'atteindre leur troisième objectif, qui est **le soutien politique nécessaire à la poursuite des réformes.**

(insérer ici Figure 1 : le modèle de réforme du FMI dans les pays en transition)

A ce niveau de la discussion, trois remarques peuvent être formulées :

1. Ce modèle, au niveau de généralité où il est présenté ici, s'applique à toutes les situations de transition. La stratégie préconisée par le FMI doit être sans ambiguïté, ce qui interdit toute interrogation sur la pertinence de la libéralisation des prix ou sur le principe des privatisations, par exemple.

2. La dynamique du modèle est, elle aussi, considérée de la même façon par le FMI quelle que soit la structure de l'économie à laquelle il s'applique. Dans tous les cas, plus les réformes sont mises en œuvre rapidement, plus les coûts de la transition seront faibles et plus rapidement le redressement économique interviendra.

3. Mais cela n'implique pas qu'il ne soit pas possible d'aménager certaines de ses composantes en fonction d'un terrain particulier. Ainsi, si le passage à la convertibilité de la monnaie nationale doit partout et toujours être le plus rapide possible, le choix du régime de change peut varier d'un pays à l'autre suivant les autres paramètres de la politique macro-économique. Le FMI a pu ainsi tantôt soutenir une politique de change fixe assortie d'une dureté extrême de la politique monétaire (du type currency board, en Estonie par exemple), tantôt une politique de changes flottants (Russie avant 1995, Albanie, Lettonie) ou une politique de « crawling peg » assortie de marges de fluctuations et d'une révision intermittente des parités (Russie après 1995). Les autorités du FMI reconnaissent également pratiquer une tolérance au dépassement des objectifs de déficits publics qui s'avère différenciée suivant les pays (Camdessus [1994]). Le fait que les réformes préconisées par le FMI en Russie aient été adaptées par rapport au modèle canonique présenté ci-dessus n'est pas en soi surprenant. Il reste à déterminer si ces adaptations relèvent ou non d'un affaiblissement de la gouvernance externe.

2. Éléments pour la Thèse de l'Enlissement (TE): 1992-1994.

La Russie ne devient membre du FMI qu'en juin 1992, six mois après le début des réformes du gouvernement Gaïdar. L'influence de l'institution internationale sur les réformateurs s'est pourtant exercée dès avant cette date, au cours de la conception même du programme russe. Celui-ci suit les principales lignes du modèle adopté par la Pologne, qualifié alors de « thérapie de choc ». Les premiers objectifs concernent les champs de la libéralisation et de la stabilisation. La libéralisation des prix s'accompagne d'une déréglementation du commerce intérieur et extérieur et de l'instauration de la liberté d'entreprendre. Le budget prévoit un déficit public limité par la combinaison d'une contraction des dépenses et l'introduction de nouvelles recettes.

Mais les résultats ne correspondent pas à ces objectifs ambitieux. Près de trois ans après le lancement des réformes, aucun des trois piliers du modèle de transition du FMI n'est solide. Ni l'inflation, ni le déficit public ne sont réduits aux niveaux initialement prévus; la libéralisation des prix n'a pas permis de révéler les situations réelles de solvabilité des agents; les restructurations entamées n'ont pas débouché sur un durcissement de la contrainte budgétaire; les réformes structurelles n'ont pas fait émerger un système de protection sociale opérationnel. Dans le même temps, les performances macro-économiques de la Russie se sont très fortement dégradées : sur la période 1992-1994, la chute cumulée du PIB est estimée à plus de 40% (FMI [1995]).

Ce tableau combinant un enlisement des réformes et une dépression économique très profonde pourrait donner à penser que les responsables n'ont tout simplement pas engagé les mesures nécessaires. La réalité est plus complexe. La conduite des réformes a connu des évolutions très marquées au cours de la période. Le problème principal de ces évolutions est leur profonde incohérence, voire dans certains cas leur caractère contradictoire. Ces incohérences ne peuvent en aucun cas être attribuées à une éventuelle fluctuation des recommandations du FMI : celles-ci restent au contraire remarquablement stables durant toute la période. Il faut donc rechercher dans la gouvernance interne de la Russie les éléments explicatifs des attermoissements de la politique suivie, aboutissant à un « enlisement » de l'économie dans une combinaison de crises structurelle et conjoncturelle.

21. La dureté de la gouvernance externe

Les réformateurs ont très tôt mesuré de l'importance que revêt l'appui de financements extérieurs pour la réalisation de leur programme. Les premiers signaux clairs des responsables russes dans ce sens datent de janvier 1992. Les conditions posées à une assistance par le FMI, dont la Russie n'est pas encore membre, sont directement issues du modèle de réforme présenté précédemment. La stabilisation doit être obtenue par la diminution du déficit budgétaire à 3% du PIB fin 1992 et la restriction du crédit. L'unification des taux de change doit être réalisée à un niveau qui permette de mobiliser des devises pour honorer l'endettement extérieur tout en appuyant la libéralisation. Enfin, la restructuration doit être accélérée par l'arrêt du financement des entreprises non rentables et l'élaboration du cadre juridique nécessaire à l'économie de marché. Ces conditions sont reprises dans le mémorandum proposé par le gouvernement le 27 février 1992 et adopté par le Parlement en avril. Le programme est explicitement destiné à recueillir l'aval des bailleurs de fonds occidentaux, en particulier du FMI. Les objectifs en matière de stabilisation vont même au-delà des recommandations de l'institution (cf. Encadré 1).

Libéralisation

1. Accélérer la libéralisation des prix à la consommation (sauf pour les cantines, loyers, transports, médicaments et aliments pour bébés) à partir du mois de mars, des prix énergétiques à partir d'avril (le prix du pétrole, correspondant à 3% des prix mondiaux en janvier 1992, atteindrait le tiers en avril, les deux tiers à la fin 1992, et les niveaux mondiaux fin 1993)
2. Libéraliser les échanges extérieurs en abandonnant les quotas et restrictions aux exportations au premier juillet 1992, sauf pour les produits énergétiques libérés progressivement jusqu'à la fin de 1993.
3. Ramener les taux de change à deux en avril (l'un flottant pour les transactions courantes, l'autre, fixe, pour les transactions en capital) et accélérer le passage à la convertibilité du rouble pour les transactions courantes, sous condition d'assistance extérieure, en assortissant la convertibilité d'une obligation de restitution des recettes en devises des entreprises exportatrices à la BCR.

Stabilisation

1. Parvenir à l'équilibre budgétaire au dernier trimestre 1992 par action conjointe sur les dépenses (réduction des subventions, qui atteignent encore 5% du PIB en avril et diminution de 15% du nombre de fonctionnaires) et les recettes (taux uniforme de droits de douanes sur les importations -15%-, simplification du régime de taxes sur les exportations de produits stratégiques, uniformisation du régime d'accises sur la consommation intérieure de pétrole et de gaz).
2. Durcir la politique monétaire pour réduire le taux d'inflation mensuel à 1-3% au dernier trimestre 1992.
3. Freiner l'augmentation des revenus en faisant jouer aux salaires un rôle actif dans la désinflation (normes d'augmentations pour les entreprises d'Etat fixées à 70% de l'inflation observée sur le trimestre précédent).

Restructuration

1. Accélérer la transformation des moyennes et grandes entreprises d'Etat en sociétés par action pour engager leur privatisation, prévue par le décret présidentiel du 29 décembre 1992.
2. Prévoir un système d'indemnisation du chômage (dégressivité à partir du 7ème mois de chômage).

Les premières annonces de financements internationaux auxquels le FMI prend part interviennent au moment de la publication du mémorandum. Mais le déblocage de ces financements tarde, et le FMI négocie longtemps avant d'accorder son aide : l'accord définitif n'est signé que le 20 mai 1992, la première tranche de crédit stand-by (1 milliard sur 4) n'est débloquée qu'à l'été 1992. Les autres tranches ne sont pas débloquées dans l'année, du fait du changement d'orientation de la politique économique à partir de l'été. Au total, en 1992, la Russie aura reçu 1 milliard de dollars du FMI et 11,6 milliards de prêts bilatéraux et de la CEE pour financer les charges de la dette et stabiliser sa balance des paiements. La reprise d'une politique macro-économique plus conforme aux recommandations du FMI ne s'opère pas avant mars 1993 (cf. Tableau 1). Le « Plan anti-crise » qui est alors présenté ainsi que l'amélioration monétaire enregistrée à partir de juin coïncident avec un élargissement du programme d'aide occidentale. Celui-ci confère un rôle accru au FMI tout en introduisant une forme de financement nouvelle : la « facilité de transformation systémique (FTS) », destinée à soutenir les premiers stades de la réforme. Dotée d'une forme de conditionnalité moins stricte que les crédits stand-by, la FTS accordée à la Russie par le programme a pu, selon certains observateurs, être le signe d'un assouplissement excessif de la gouvernance du FMI (Gaïdar [1997]). Les montants en

jeu sont cependant restés d'un montant modeste : les versements effectifs du FMI pour 1993 ne dépassent pas 2 milliards de dollars.

La période 1992-1994 se caractérise donc par une certaine fermeté du FMI : ses interventions ne prennent effet qu'à partir du moment où les autorités russes apportent des preuves tangibles de leur engagement dans un programme respectant le modèle FMI. Elles sont stoppées lorsque le programme connaît lui-même des déviations. Ce type de relation correspond au comportement rationnel du FMI en tant que bailleur de fonds engagé dans une relation d'agence, qui est l'une des formes que peut prendre la gouvernance (Stocker [1998], p. 25-26). La gouvernance externe est donc « dure » au sens de la dureté d'une contrainte budgétaire (Kornaï [1980]). La rationalité d'une telle forme de gouvernance se trouve confortée par l'examen du comportement des autorités russes, qui paraissent relâcher leurs efforts pour garder les réformes dans le cadre du modèle FMI dès que le soutien financier international est assuré. Ce risque est d'ailleurs relevé par les administrateurs du FMI eux-mêmes (FMI [1995], p. 114). Cependant, le FMI doit essuyer les critiques des réformateurs russes et de certains observateurs occidentaux pour lesquels la conditionnalité adoptée est excessivement rigide (Tiraspolski [1993], p. 234).

22. La mollesse de la gouvernance interne

Si le mode de gouvernance du FMI ne peut être mis en cause durant les premières années de la transition, comment expliquer les résultats médiocres des réformes au regard du modèle ? Il faut remarquer que la conditionnalité du FMI s'applique sur un appareil exécutif russe lui-même en proie à de sévères pressions sur ses propres modes de gouvernance. Le nombre de facteurs qui fragilisent la crédibilité des directives prises par les autorités russes est très important. Parmi les principaux, il faut mentionner l'existence de groupes d'intérêts (régionaux et sectoriels) qui ont établi des relations à différents niveaux de l'appareil politique et administratif pour constituer des « régimes » au plein sens du terme (Stocker [1998]); d'acteurs politiques officiels qui peuvent, par leur position dans le système institutionnel, entraver l'action de l'exécutif (les coalitions antigouvernementales au Parlement, les exécutifs des pays membres de la zone rouble, les organes de pouvoir locaux) et de comportements micro-économiques qui peuvent contrevenir aux réglementations en vigueur ou profiter de vides juridiques (évasion fiscale, arbitrages illégaux sur les marchés des capitaux, activités « grises », etc.). A ces facteurs s'ajoutent la complexité des relations entre l'administration présidentielle et le gouvernement d'une part, et entre les diverses parties prenantes de l'action du gouvernement -ministères, administrations- d'autre part.

La libéralisation de l'économie est rapide, même si elle est incomplète. Elle précède dans une large mesure les deux autres volets des réformes : la stabilisation et la restructuration, qui subissent dans les faits des revirements tout au long de la période.

La stabilisation budgétaire et monétaire

Les objectifs budgétaires sont les premiers à faire l'objet d'un recul de la part de l'exécutif. La dégradation de la discipline budgétaire s'accélère brutalement à partir de l'été 1992 pour aboutir à un déficit évalué à 20% du PIB pour 1992. Une grande partie de l'explication de cette évolution tient dans les choix de gouvernance réalisés par l'exécutif, confronté à une forte pression de régimes constitués autour des lobbies industriel et bancaire et souhaitant obtenir l'accord du pouvoir législatif sur la ligne réformatrice qu'il doit présenter auprès des institutions financières internationales. Si ces tentatives de compromis échouent à dégager un soutien important de la part du FMI, elles ne parviennent pas pour autant à stabiliser la gouvernance interne autour d'un accord, qui serait pourtant nécessaire à la crédibilité des réformes.

La mollesse de la politique budgétaire est également due au faible degré d'observation des règles fiscales. La conjonction de la rétention fiscale de nombreuses provinces, de la fraude, de la corruption et des exonérations multiples consenties par le gouvernement expliquent par exemple la faiblesse des recettes budgétaires. Ces facteurs peuvent dans une certaine mesure se renforcer mutuellement : la désorganisation de l'administration fiscale, l'empilement des réglementations particulières venant dans certains cas contredire les lois précédemment promulguées, la pression des autorités locales souvent en conflit avec le centre et le comportement de certaines entreprises expliquent la faible incitation des fonctionnaires locaux à employer des méthodes rigoureuses de collecte fiscale (OCDE [1995]). Pour les entreprises ne bénéficiant pas d'exemption fiscale, le nombre important des impôts et taxes peut se traduire par un taux cumulé élevé, favorisant la fraude.

Les relations commerciales avec les Nouveaux Etats Indépendants (NEI) pèsent aussi sur le budget. Les accords entre les NEI visant à maintenir les liens interentreprises préexistants pour les remplacer progressivement par des relations marchandes, évitant ainsi des ruptures en chaîne, n'ont été honorés que très imparfaitement. Alors que la Russie remplissait ses engagements à 60-70% à l'égard des autres Etats de la CEI, ceux-ci n'ont honoré qu'entre 18 et 58% de leurs livraisons à la Russie. Cette asymétrie a généré un solde créditeur considérable pour la Russie, atteignant 3000 milliards de roubles en 1992. Dans un contexte de forte inflation, ce crédit devient une forme de subvention, ajoutée à celle que constitue la sous-facturation des livraisons russes au regard des prix mondiaux.

En matière de politique monétaire, la gouvernance interne de l'exécutif est médiatisée par la Banque Centrale de Russie (BCR), elle-même soumise par la constitution au contrôle du Parlement. Celui-ci est hostile à toute politique restrictive du crédit. En conséquence, la politique de la BCR reflète les changements fréquents d'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. La succession des responsables de la politique monétaire entre 1992 et 1994 (Tableau 1) témoigne de cette instabilité. De plus, les rôles attribués à la politique monétaire par ses responsables successifs sont nombreux. Le financement du déficit budgétaire a été réalisé pour partie par création monétaire

directe de la part de la BCR, pour partie par l'émission d'obligations publiques (encours de 1,5% du PIB fin 1994), pour partie par l'émission de billets à ordre. Parallèlement, certains responsables de la BCR continuent de penser que la banque centrale a un rôle à jouer en matière de politique industrielle. Les crédits accordés à l'industrie et à l'agriculture entre 1992 et 1994 (59% des concours bancaires totaux fin 1992, 30% fin 1993) ont pour but de stimuler la production, sans souci de leurs effets sur la demande et l'inflation (OCDE [1995]. Voir aussi Tableau 1).

Les limites du contrôle sur la masse monétaire s'expriment également au sein de la Communauté des Etats Indépendants (CEI). La CEI n'est pas fondée sur un accord monétaire clair, ni sur une convergence de vues concernant les réformes à accomplir. De ce fait, la décision du gouvernement russe d'engager une politique de stabilisation se heurte au comportement des autres Etats de la CEI, qui continuent d'utiliser le rouble tout en pratiquant une politique monétaire laxiste. Des substituts monétaires sont créés dans certaines républiques pour faire face à la pénurie de liquidités (comme par exemple, les coupons garantissant l'achat de biens de consommation dans les magasins d'Etat) et les banques centrales des anciennes républiques accordent des crédits subventionnés sans restriction sur leur propre territoire, ce qui rejaillit sur l'offre monétaire russe elle-même. Ainsi la banque centrale ukrainienne aurait contribué pour 25% à la création monétaire russe au premier semestre 1992 (Tiraspolski [1993]. Voir aussi Tableau 1).

(Insérer ici Tableau 1 : Les sources de l'inflation russe (1992-1995))

Les réformes structurelles

Le durcissement de la contrainte budgétaire des entreprises se heurte à toutes sortes de résistances émanant du Parlement, des représentants des intérêts industriels mais aussi repérables dans le comportement micro-économique des entreprises elles-mêmes. Une des réponses données par les entreprises au rationnement du crédit (pourtant très relatif à certaines périodes, cf. Tableau 1) est le développement des impayés. Ceux-ci concernent le paiement des fournisseurs, des services bancaires, des impôts et des salaires. Ils ne tardent pas à faire système et s'auto-alimenter, malgré les solutions tentées dès juillet 1992 pour apurer les arriérés. Le programme de privatisation, pierre angulaire de la restructuration dans le modèle FMI, subit des retards par rapport au calendrier prévu. Le programme initial prévoyait que toutes les entreprises industrielles, les organisations de commerce avec l'étranger, les entreprises de services, une part importante des logements et un tiers des grandes et moyennes entreprises d'Etat (6000) devaient être privatisées avant la fin de l'année 1994. La petite privatisation ne suit pas la cadence : alors que la majorité des PME devaient être privatisées fin 1992, seules 19% d'entre elles le sont à cette date. En fin de période cependant, le processus s'accélère : au deuxième semestre 1994, les deux tiers des entreprises d'Etat ont été privatisées. Mais en général, la privatisation ne s'accompagne pas d'une modernisation des entreprises. Des trois méthodes de

privatisation, la plus utilisée a été celle qui permettait aux salariés de contrôler plus de 50% du capital, ce qui a constitué un frein à la restructuration. De fait, très peu d'entreprises ont conduit de véritables opérations de réorganisation à la suite de leur privatisation, la plupart ne s'adaptant qu'à court terme aux fluctuations du marché.

Les obstacles internes aux réformes

On peut considérer que trois grands groupes d'acteurs s'opposent à la stratégie de stabilisation du gouvernement:

1. Les structures bancaires et financières, auxquelles l'enlisement des réformes profite pour au moins deux raisons :

- parce que les crédits subventionnés transitent par les banques qui en retirent des commissions substantielles, que ce soit dans un cadre légal ou sous la forme de pots-de-vin versés par les bénéficiaires;
- parce que l'inflation et l'instabilité du taux de change créent un environnement propice aux activités d'intermédiation. Tout retard de règlement devient synonyme de gains. L'incertitude quant à la valeur de la monnaie élargit la gamme des taux de change pratiqués. De 1992 à 1995, les banques ont ainsi pu réaliser des opérations d'arbitrage lucratives en spéculant sur les écarts entre les différents cours du rouble (MICEX, gré à gré, guichets) qu'elles contribuaient elles-mêmes à former.

2. Le secteur énergétique, qui bénéficie d'une part importante des crédits subventionnés et dont les marges s'accroissent avec la dépréciation du rouble.

3. Les régions: certaines s'engagent dans des stratégies de défection par rapport au centre pour se protéger des réformes et maintenir l'ordre ancien, d'autres pour en accélérer le cours et les interpréter dans le sens de leurs intérêts immédiats. Il en résulte une lisibilité régionale de l'impact des mesures prises par les autorités fédérales d'autant plus faible que les conflits entre les acteurs politiques du centre sont souvent reproduits, avec des variantes liées aux spécificités locales, au niveau des régions.

Le caractère sous-optimal des développements exposés ci-dessus ne fait pas de doute. Il tient en grande partie à ce que, du point de vue de la gouvernance externe comme de la gouvernance interne, l'exécutif russe se trouve en situation de faiblesse : confronté à une conditionnalité dure du FMI -qui, de surcroît, ne s'appuie pas sur des financements quantitativement à la hauteur des enjeux de la transition en Russie-, il s'avère incapable de faire respecter ses directives aux diverses parties prenantes de la réforme. Cette faiblesse se traduit par une série d'à-coups dans la conduite des réformes et n'aboutit à aucun résultat macro-économique satisfaisant, ce qui mine la crédibilité du gouvernement. Au terme de trois années de transition, aucun des objectifs du modèle du FMI n'a donc été atteint. Sans préjuger de la pertinence des réformes préconisées par ce modèle, ce résultat est largement attribuable à

l'inconsistance des mesures prises tout au long de la période allant des premières tentatives du gouvernement Gaïdar au « mardi noir ». La TE paraît donc pertinente pour cette période en ce qu'elle fait des contradictions de la gouvernance interne le facteur principal des difficultés économiques de la Russie.

3. Éléments pour la thèse de l'Inadéquation (TI): 1995 - mi 1998

Depuis le milieu des années 90, la Russie a connu une conjoncture économique fortement contrastée. Après une phase d'amélioration des principaux indicateurs économiques (de 1995 à fin 1997), les acquis de la stabilisation ont été brutalement effacés par la dévaluation du mois d'août dernier. Loin d'être entièrement imputable à la crise financière asiatique, cette évolution doit beaucoup à la politique de stabilisation menée par le gouvernement depuis 1995: tout en faisant preuve d'une certaine efficacité dans le court terme, cette politique a conduit à un effondrement du système fiscal et à une explosion de la dette publique (31).

Comme le souligne à juste titre la TI, les recommandations du FMI ont activement contribué au choix de cette stratégie de stabilisation de court terme. Certes, le FMI n'a pas manqué d'attirer l'attention des autorités russes sur l'importance des réformes structurelles. Mais cette orientation est de facto restée secondaire par rapport à l'objectif de stabilisation, qui a continué à jouer un rôle déterminant du point de vue du déblocage des sommes promises par le Fonds (32).

Ainsi, le développement de la crise financière en Russie semble-t-il devoir beaucoup à la mise en œuvre d'une politique économique, conforme aux préconisations du FMI. Pour autant, la TI, ne permet pas de rendre pleinement compte de la logique du processus de réformes dans la période 1995-mi 1998. En particulier, cette thèse laisse ouvertes deux questions:

- comment la gouvernance externe du FMI a-t-elle pu s'affirmer à partir de 1995, alors qu'elle avait jusque là achoppé sur l'opposition des principaux acteurs de l'économie russe?
- peut-on parler d'obstacles internes à l'évolution vers une stratégies de stabilisation de long terme?

L'analyse de l'évolution du mode de gouvernance interne dans la période 1995-mi 1998 permet de répondre à chacune de ces questions (33). Elle montre que le plus grand respect des conditionnalités du FMI qui s'observe à partir de 1995 doit beaucoup à la capacité du gouvernement russe à fédérer les acteurs de l'économie nationale autour de sa stratégie de réformes. Dans le même temps, la nature des avantages consentis aux intermédiaires financiers et aux producteurs de matières premières et l'incapacité de l'Etat fédéral à associer les régions au processus de réformes ont interdit de procéder aux réformes nécessaires pour maîtriser l'évolution de la dette publique.

31. La politique de stabilisation menée à partir de 1995: une politique de court terme

Telle que définie dans les programmes de réformes de 1995 et de 1996 (IMF [1995], [1996]), la stratégie de lutte contre l'inflation du gouvernement russe comporte deux volets:

- il s'agit, en premier lieu, de repenser le mode de financement du déficit budgétaire. Les crédits de la banque centrale au budget doivent être sévèrement limités au profit de moyens de financement non inflationnistes, comme l'émission de titres d'Etat et le recours aux crédits extérieurs.

- il s'agit, en second lieu, de progresser rapidement vers une maîtrise des déficits publics. Cet objectif est rendu primordial par la réforme du mode de financement du déficit budgétaire (Beleckij & alii. [1999] pp.8-9). En l'absence de rééquilibrage des comptes publics, l'engagement pris par l'Etat de ne recourir qu'exceptionnellement au financement par émission monétaire conduirait à un accroissement rapide du service de la dette publique. Dès lors, la politique de stabilisation serait hypothéquée, sauf à supposer que l'Etat soit à même d'attirer une masse toujours croissante de capitaux.

Du point de vue du mode de financement du déficit budgétaire, les réformes progressent rapidement. Les crédits de la banque centrale, qui avaient couvert les trois quarts du déficit fédéral en 1994, n'en financent plus que 7% en 1995. Désormais, le déficit budgétaire est pour l'essentiel financé par l'émission de titres d'Etat (GKO et OFZ) et, dans une moindre mesure, par le recours à des financements extérieurs, émanant du FMI ou des marchés euro-obligataires (OCDE [1997] p. 69).

Du point de vue de la maîtrise des déficits publics en revanche, la politique de stabilisation est un échec. Le déficit des administrations publiques (administration fédérale, sujets de la Fédération et fonds extrabudgétaires), qui s'était fortement réduit entre 1994 et 1995, se creuse de nouveau en 1996, pour atteindre 8,8% du PIB.

Cette dérive des finances publiques témoigne d'une incapacité de l'Etat à lever les impôts. Alors que la réforme fiscale s'enlise (l'introduction d'un nouveau code fiscal est discutée de 1995 à mi 1998), on assiste à une perte d'efficacité de la collecte des impôts. Entre 1994 et 1996, les recettes des administrations publiques chutent de 2,5 points du PIB et restent constamment inférieures aux objectifs définis par la loi de finance. Dans le même temps, la proportion des recettes fiscales prenant la forme d'annulation de dettes, et ne permettant donc pas d'approvisionner les caisses de l'Etat en «argent frais», augmente rapidement .

Des deux volets de la stratégie de lutte contre l'inflation définie dans les programmes de réformes de 1995 et de 1996, seul le premier est ainsi entré dans les faits. Il en est résulté un système instable, pris entre une contraction des recettes et un accroissement rapide du service de la dette. Pour éviter que ce système ne s'effondre, le

gouvernement russe va mettre en place un ensemble de stratégies qui, tout en permettant dans l'immédiat de desserrer les contraintes, le fragilisent dangereusement.

Deux de ces stratégies de contournement des réformes fiscales peuvent en particulier être notées:

1. La première consiste à rechercher une contraction maximale des dépenses supportées par le budget fédéral par des moyens à la limite de l'illégalité. A ce titre, la multiplication des arriérés de paiement de l'Etat (arriérés de salaires et de retraites, non paiement des fournisseurs...) est fréquemment mentionnée. Mais on peut s'interroger sur le point de savoir si la redéfinition des relations interbudgétaires qui s'opère à partir de 1995 ne relève pas du même registre, tant il est clair qu'elle profite au budget fédéral, au détriment des budget régionaux et locaux (cf. infra, p. 19).

On considère généralement que cette stratégie de contournement des réformes a favorisé le développement des relations non monétaire par deux biais:

- en contraignant les créanciers de l'Etat à rechercher des moyens de financement alternatifs (effet mécanique);
- en montrant le «mauvais exemple» et en dissuadant ainsi les acteurs économiques de se conformer à la discipline de paiement (effet psychologique).

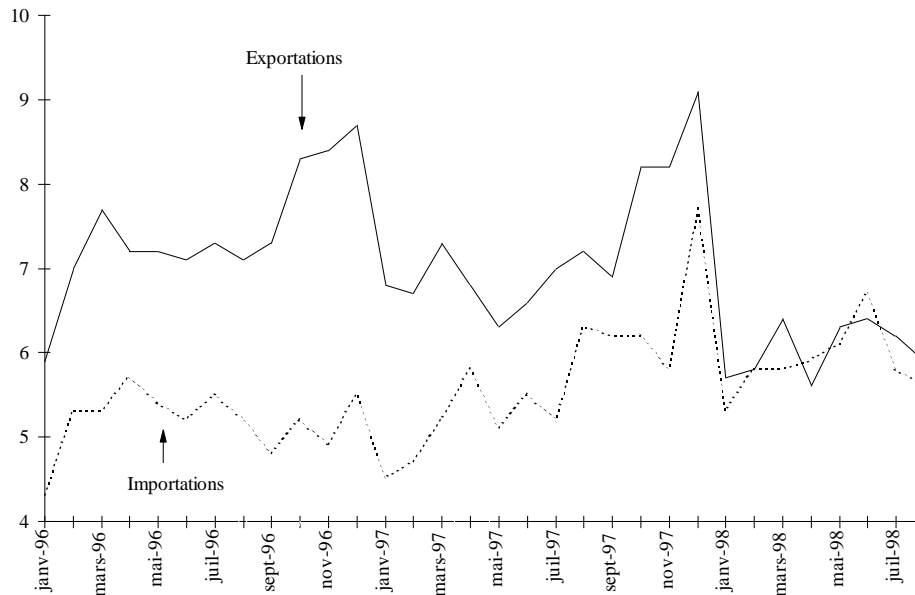
Ce faisant, elle a aggravé les difficultés de recouvrement de l'impôt, dans la mesure où la comptabilité s'effectue toujours en Russie sur la base de l'acte de paiement.

2. Une seconde stratégie de contournement des réformes consiste à ouvrir le marché des titres d'Etat aux investisseurs étrangers. Cette stratégie, mise en œuvre par le gouvernement russe à partir de mi 1996, permet une diminution notable du taux de GKO (de la mi 1996 à l'automne 1997), un allongement de la durée des titres d'Etat (à compter du second semestre de 1996) et un ralentissement du rythme des émissions (en 1996 et durant les 10 premiers mois de 1997) (Vavilov & Trofimov [1997]). Dans le même temps, elle a créé de nouvelles contraintes pour le système financier russe: pour les investisseurs étrangers, la stabilité du rouble est une condition sine qua non au financement du déficit budgétaire. Compte tenu du niveau toujours relativement élevé de l'inflation russe, cet objectif de stabilité nominale du change se traduit par une appréciation du taux de change réel. Or, cette politique de rouble fort joue en défaveur des exportateurs de combustibles et de métaux, qui doivent par ailleurs faire face à une chute des prix mondiaux [Tableau 2]. Ce facteur a contribué de deux manières à la montée des tensions financières en Russie (Scott [1998]):

- en touchant le secteur des combustibles, il a atteint une source essentielle des recettes fiscales de l'Etat;
- en limitant la compétitivité-prix des productions nationales, il a favorisé l'apparition d'un déficit courant [Graphe 1] et participé au développement des tensions qui ont conduit à la dévaluation du rouble.

(Insérer ici Tableau 2: Évolution du prix du pétrole brut et des principaux métaux exportés par la Russie, Janvier 1995-Décembre 1998.)

Graphe 1: Les exportations et les importations russes, Janvier 1996-Août 1998 (en milliards de dollars)



Source: *Russian Economic Trends*, Monthly Update, 11 november 1998, p.23.

32. Le rôle du FMI dans l'adoption d'une politique de stabilisation de court terme

La politique de lutte contre l'inflation dont on vient de souligner les limites a été mise en œuvre durant une période caractérisée par un engagement réel du FMI dans le financement des réformes. Alors que les crédits du FMI à la Russie n'avaient pas dépassé 4 milliards de dollars dans la période 1992-1994, ils atteindront 17 milliards de 1995 à mi 1998. Dans ce contexte, la question se pose de savoir quelle responsabilité porte cette institution dans le choix d'une stratégie de stabilisation de court terme.

A la lecture des rapports du FMI, une première conclusion s'impose : le Fonds ne sous-estime en rien l'urgence des réformes structurelles et, en particulier, celle de la réforme fiscale. Conscient du minimum atteint par les dépenses publiques, il met essentiellement l'accent sur l'accroissement des recettes (limitation des exemptions fiscales, relèvement provisoire de la pression fiscale pesant sur le secteur pétrolier (Dale [1998])) et sur la rationalisation des dépenses. Dans le domaine de la protection sociale en particulier, le Fonds préconise une politique davantage ciblée sur les couches les plus défavorisées de la population (IMF [1998]).

Ainsi, officiellement, le Fonds accorde-t-il autant d'importance à l'avancée des réformes structurelles qu'au ralentissement de l'inflation. L'examen des versements effectués donne cependant à penser que la réalité est tout autre, du moins jusqu'en

mars 1997. Malgré l'enlisement des réformes structurelles, la plupart des financements alloués à la Russie par le Fonds est débloquée dans les délais prévus. Cela vaut pour la ligne de crédit ouverte dans le cadre de l'accord de confirmation de 1995 qui sera intégralement épuisée [cf. Tableau 3]. Mais cela vaut également pour l'exercice 1996-1997, durant lequel le FMI verse à la Russie 2,3 milliards de DTS, sur les 2,8 milliards prévus. Or, cette régularité des versements du FMI à la Russie ne peut être interprétée comme un signe de faiblesse de la gouvernance externe : jusqu'en mai 1997, elle s'accompagne d'un contrôle mensuel des conditionnalités plus contraignant que les contrôles trimestriels ou annuels habituellement pratiqués.

La période postérieure à 1995 se caractérise donc à la fois par un engagement réel du FMI dans le financement des réformes et par une gouvernance externe dure. De ce fait, il y a de sérieuses raisons de penser que, malgré l'importance ouvertement accordée au volet structurel des réformes, les conditionnalités du FMI sont demeurées axées de facto sur des indicateurs macro-économiques, tels que l'inflation ou l'importance du déficit budgétaire primaire, et ont ainsi favorisé le développement d'une stratégie de lutte contre l'inflation de court terme. La position adoptée par le Fonds vis-à-vis de la politique de change russe renforce ce diagnostic: le soutien de la politique de rouble fort est explicite, l'adoption de l'article VIII des statuts fondateurs du FMI (en juin 1996) permettant le déblocage immédiat d'une tranche du Mécanisme de Financement Élargi (IMF [1996]).

33. Gouvernance interne et politique de stabilisation de court terme

Jusqu'en fin 1994, la politique de stabilisation du gouvernement russe s'est heurtée aux intérêts de grands groupes d'acteurs, comme les structures bancaires et financières, les entreprises du secteur des combustibles et les régions. Ces oppositions ne sont pas subitement affaiblies: elles ont été contournées par le gouvernement russe qui est parvenu à intéresser un nombre suffisant d'acteurs à la stabilisation du taux de change et au ralentissement de l'inflation (Schleifer & Treisman [1998]).

On a vu que, dans les premières années des réformes, les structures bancaires et financières tiraient l'essentiel de leurs profits des opérations d'arbitrage sur le change et de l'inflation élevée. Cette situation ne s'observe plus après 1995: les opérations boursières et, en particulier, les opérations sur les titres d'Etat, ont pris le relais. L'attitude des banques et des structures financières vis-à-vis de la politique de stabilisation s'en trouve profondément modifiée. Cela vaut pour l'objectif de lutte contre l'inflation: alors que, jusqu'en 1995, les banques empruntaient pour spéculer sur le marché des produits ou des devises, elles prêtent désormais à l'Etat, si bien que toute augmentation de l'inflation fait baisser leurs profits (Schleifer & Treisman [1998] p.47). Mais deux facteurs sensibilisent également les banques à la stabilisation du taux de change:

- la hausse spectaculaire de la bourse, jusqu'en octobre 1997, repose largement sur l'entrée d'opérateurs non résidents. Or, ces derniers sont particulièrement sensibles au risque de dévaluation du rouble, qui dévaloriserait leurs portefeuilles;
- en 1998, les banques empruntent 6 milliards de dollars à court terme, pour financer leurs achats de GKO. A partir de cette manne, elles peuvent espérer faire des profits non négligeables ... à condition que le rouble ne soit pas dévalué.

Ainsi, les mutations de la gouvernance interne permettent l'amorce d'une politique de stabilisation. Dans le même temps, elles hypothèquent sérieusement la maîtrise des finances publiques. La stratégie de stabilisation du gouvernement russe conduit en effet à un déplacement des conflits d'intérêt vers la sphère fiscale. Il en va ainsi pour deux raisons principales:

- le soutien dont bénéficie la politique de stabilisation a été en partie «acheté» par l'Etat, au moyen d'avantages fiscaux. Cela vaut pour les structures bancaires et financières qui ont bénéficié d'une fiscalité avantageuse: en 1996, leur contribution aux recettes fiscales tombe à 2,5%, contre 12% en 1994 (OCDE [1997] p.61). Mais cela vaut surtout pour le secteur des combustibles. Pour ce dernier, la politique de stabilisation présente de multiples inconvénients. L'appréciation du taux de change réel se traduit par une perte de compétitivité des exportations, aggravée par la baisse des cours mondiaux. Dans le même temps, la politique monétaire restrictive du gouvernement russe -et, en particulier l'abolition des crédits subventionnés de l'Etat- met une grande partie de ses clients dans l'impossibilité de régler leurs achats. Le gouvernement faisant pression pour qu'un certain nombre de livraisons soient tout de même assurées, il en résulte une redistribution croissante des ressources des combustibles vers le reste de l'économie par le biais des crédits interentreprises (Waysand [1996], Schleifer & Treisman [1998]).

Ces inconvénients sont compensés par une fiscalité extrêmement favorable. Alors que dans les principaux pays producteurs d'énergie les secteurs du gaz et du pétrole supportent une «pression fiscale relative» de l'ordre de 2 à 3,5, ces ratios n'atteignent respectivement que 1,11 et 1,65 en 1996 en Russie (Dale [1998], p.12). Dans la période postérieure à juillet 1996, la fiscalité russe dans le secteur du pétrole va encore s'alléger, en raison de l'abolition des taxes à l'exportation. En effet, l'abolition de ces taxes, qui représentaient près de la moitié des recettes fiscales levées sur le secteur pétrolier en 1994, devait être compensée par une augmentation des accises, qui n'est que partiellement entrée dans les faits (Dale [1998], p.11).

- le «pacte» sur lequel repose la politique de stabilisation exclut certains acteurs, dont la coopération est pourtant indispensable à la maîtrise des déficits publics. Cela vaut en particulier pour les régions. Avec la politique de stabilisation, les sujets de la Fédération voient en effet leur responsabilités en matière de dépenses sociales et d'investissement augmenter alors que, parallèlement, Moscou tente d'imposer une recentralisation des prélèvements fiscaux (FMI [1998], p.33). Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que les conflits centre/régions soient devenus un obstacle majeur à la réorganisation du système fiscal.

L'analyse de la gouvernance interne présentée ci-dessus permet de mieux saisir les limites de la politique de stabilisation russe. L'enlisement des réformes structurelles, et en particulier des réformes fiscales, ne peut s'analyser comme un simple retard. La dérive des finances publiques est la contrepartie des succès obtenus par le gouvernement russe sur le plan de la lutte contre l'inflation. Elle se présente ainsi comme une dimension fondamentale de la politique de stabilisation, que ni les recommandations du FMI en faveur d'une fiscalité plus lourde dans le secteur des combustibles, ni le renvoi de Tchernomyrdine en mars 1998, ne suffiront à effacer.

Conclusion

Cet article est parti d'une double interrogation sur l'impact de la gouvernance externe (exercée par le FMI) et de la gouvernance interne (exercée par le gouvernement) dans la conduite des réformes en Russie. L'analyse a montré que l'accélération du processus de réformes, à compter de 1995, coïncidait avec un durcissement de la gouvernance interne, le gouvernement russe parvenant à associer un nombre suffisant d'acteurs aux objectifs de ralentissement de l'inflation et de stabilisation du taux de change.

Ainsi, la période 1992-1998 apparaît-elle rythmée par les transformations de la gouvernance interne. En revanche, la gouvernance externe semble relativement stable: quelque soit la période considérée, les prêts du FMI sont associés à une conditionnalité contraignante. Ces résultats permettent de préciser la nature des réserves que l'on peut formuler eu égard au rôle du FMI dans la conduite des réformes en Russie. En particulier, ils tendent à infirmer la thèse selon laquelle le FMI, en faisant preuve d'une grande indulgence vis-à-vis des réformateurs russes, porterait l'entière responsabilité de la situation d'aléa moral qui s'est développée à partir de 1996 en Russie et a précipité la crise financière, en incitant nombre de banques russes à miser sur la stabilité du rouble. Certes, l'adoption de l'accord FTS, en 1993, intervient alors que l'on assiste à la fois à un renforcement du pouvoir présidentiel et à une inflexion de la stratégie de réformes qui se rapproche de la variante graduelle (Gaïdar [1997], Hernandez-Cata [1994]). De ce fait, la question peut être posée de savoir si le Fonds privilégie le soutien d'une équipe - qu'il associe à la poursuite des réformes - ou le respect des conditionnalités. La modicité des sommes prêtées dans le cadre du programme de FTS (3 milliards de dollars) amène toutefois à écarter l'hypothèse d'un affaiblissement de la gouvernance extérieure.

Ainsi, l'intervention du FMI en Russie se caractérise-t-elle par une approche technocratique, centrée sur le respect des conditionnalités. On peut d'ailleurs se demander si cette absence d'action stratégique n'est pas l'une des grandes critiques qu'appelle l'action du Fonds. Débloqués entre 1992 et 1994, les quelques 21 milliards de dollars prêtés à la Russie par le FMI, auraient peut-être permis de limiter le

développement des rentes de situation (secteur des combustibles) et d'intermédiation (structures financières et bancaires) qui ont bloqué le processus de réformes, et contraint le gouvernement russe à opter pour une stratégie de stabilisation de court terme. La question se pose toutefois de savoir si une institution chargée d'assister les pays confrontés à un déséquilibre temporaire de leur balance des paiements est par définition à même d'entreprendre ce type d'action. Au-delà de la responsabilité du FMI, c'est donc celle des pays occidentaux qui semble engagée, dans la mesure où ils lui ont confié la gestion et le pilotage de l'aide à la Russie.

Bibliographie

- Beleckij Y., Kiricenko N. & Ivanter A. [1999]: «Scast'e v dolg ne voz'meš'» (La dette n'apporte pas le bonheur), *Ekspert*, N°1-2.
- Camdessus M. [1994], «Supporting transition in Central and Eastern Europe : An assessment and lessons from the IMF's five years experience», *Second Annual Francisco Fernandez Ordonez Address*, Madrid, 21 décembre 1994.
- Dale F.G. [1998], «Evaluation of taxes and revenues from the energy sector in the Baltics, Russia and other former Soviet Union countries», Working Paper 98/34, march, Washington: IMF, 78 p.
- FMI [1995], «Rapport annuel 1995», Washington, D. C.: IMF.
- Gaidar Y. [1997], «The IMF and Russia», *American Economic Review*, AEA Papers and Proceedings, Vol. 87, N°2, May, pp. 13-16.
- Hernandez-Cata E. [1994], «Russia and the IMF: the political economy of macro-stabilization», *Cuba in Transition*, Vol. 4 (Proceedings of the 4th annual meeting of the association for the Cuban economy (ASCE) held at Florida International University, Miami, August 11-13).
- Illarionov A. [1996], «Attempts to carry out policies of financial stabilization in the USSR and Russia», *Problems of Economic Transition*, vol. 39, N°2, pp. 5-48.
- IMF [1995], «IMF approves stand-by credit for Russia», *Press Release*, N° 95/21, april 11.
- IMF [1996], «IMF approves three-year EFF credit for the Russian Federation», *Press Release*, N° 96/13, march 26.
- IMF [1998], *World Economic Outlook*, April, IMF, Washington.
- Jessop B. [1998], «L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec: le cas du développement économique», *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Vol. L, N°155, mars, pp. 31-50.
- Kornai J. [1980], «"Hard" and "Soft" budget constraint», *Acta Oeconomica* , Vol. 2, pp. 231-245.
- Malki E. [1998], «Financial crisis in Russia», *mimeo*.
- OCDE [1995], «La Fédération de Russie. 1995», *Etudes Economiques de l'OCDE*, OCDE / CCET.
- OCDE [1997], «La Fédération de Russie en 1997», *Etudes Economiques de l'OCDE*, OCDE / CCET.

