



Différenciation régionale et fédéralisme budgétaire en Russie

par Jacques Sapir

La Fédération de Russie est un ensemble territorial complexe. On y trouve en effet des « sujets » de cinq niveaux différents : les Républiques (21), les *oblast'* (49), les *krai'* (6), deux villes (Moscou et Saint-Pétersbourg), enfin les régions et arrondissements autonomes (*avtonomnye okruga* et *avtonomnaja oblast'*) au sein des *oblast'* et *krai'* déjà mentionnés. Tout en se réclamant du fédéralisme, le système constitutionnel est loin d'en respecter les principes. L'organisation des pouvoirs et des compétences correspond plutôt à une logique impériale (entrecroisement de statuts différents), entretenue au surplus par la grande variété des situations de fait due à la rétraction du pouvoir central et à sa faiblesse.

Les tensions économiques nées de la transition post-soviétique ont exacerbé des différences régionales déjà importantes. Des éléments de la politique économique ont été contestés par des autorités locales. La légitimité du pouvoir fédéral a été progressivement mise en cause, entraînant la rupture de la discipline fiscale, mais aussi l'apparition d'interprétations régionales divergentes des lois et décrets fédéraux. La crise des relations entre Centre et régions a souligné une logique du

fédéralisme inadéquate, dans sa conception comme dans son application. Le risque de déstructuration économique et politique du pays a été perçu comme un danger majeur à partir de la crise financière de 1998, ce qui a conduit à une réévaluation des mesures prises depuis 1992 et à un mouvement de recentralisation.

De la diversité à la différenciation

Les différences régionales, qu'elles soient économiques, politiques, culturelles ou religieuses, ne sont pas forcément des facteurs de désintégration. L'unité n'exige pas l'uniformité. En revanche, il faut pouvoir déterminer à quel moment les différences acquièrent une logique, potentielle ou affirmée, de désintégration.

Les sources de la diversité économique

La diversité économique n'est pas un phénomène *a priori* anormal, même pour un pays de petite taille¹. Économistes et géographes s'interrogent depuis longtemps déjà sur l'émergence de spécialisations économiques régionales. Une première approche a attribué aux coûts de transport un rôle déterminant dans la répartition spatiale des activités². Une deuxième a consisté à lier la spécialisation des régions à l'histoire industrielle locale³. Un troisième type d'analyse s'est construit en référence aux pôles de développement, démarche à laquelle François Perroux a laissé son nom⁴ : les spécialisations techniques et les complémentarités industrielles expliqueraient pourquoi certaines régions se développent plus vite que d'autres⁵. On a également relevé l'importance d'une bonne combinaison de qualification, de disponibilité et de flexibilité de la main-d'œuvre, par exemple dans le cas de la fameuse Sun Belt aux États-Unis⁶. À cet inventaire, il faut ajouter la résurgence, sous l'effet de la multiplication d'économies locales à fort dynamisme, de la théorie du « district industriel » d'Alfred Marshall⁷, qui remonte au début du XX^e siècle. On admet aujourd'hui que les activités économiques ont besoin pour se développer d'informations tacites, qui ne peuvent être véhiculées par des signaux simples et explicites tels que les prix, ou par une documentation standardisée. La proximité et la concentration des activités similaires ou complémentaires en un lieu donné facilitent leur transmission, qui nécessite le contact personnel entre les opérateurs⁸.

Par delà la diversité des mécanismes conduisant aux spécialisations économiques régionales, il est une tendance commune : tout changement systémique majeur, qu'il soit dû à une modification du cadre macro-économique général ou à des transformations techniques, culturelles ou institutionnelles, met en branle un processus de répartition nouvelle des activités, et donc des revenus. L'homogénéité et la cohérence d'une économie nationale sont ainsi soumises à de nouvelles tensions. Il importe donc de déterminer dans quelles conditions ces tensions conduisent de la diversité à la différenciation, et au risque de désintégration.

Différenciation et rupture de cohérence

La formation des revenus et les taux d'activité peuvent varier fortement par suite de chocs exogènes ou de changements de politique économique. Il en résulte des inégalités régionales plus ou moins mal ressenties et plus ou moins bien combattues par des dispositifs publics, mais aussi par des migrations de population. Toutefois, l'apparition d'une différenciation régionale ne se réduit pas à l'exacerbation ou au renversement des inégalités. Elle implique la constitution de logiques cohérentes de développement à l'échelle locale, mais incompatibles entre elles, qui va faire émerger des objectifs économiques différents et parfois contradictoires entre les régions d'un même pays. L'opposition entre Nord et Sud des États-Unis au XIX^e siècle tenait tout autant à la question de l'opposition entre libre-échange et protectionnisme qu'à celle de l'esclavage. On sait ce qu'il en advint.

La rupture de cohérence dynamique du système économique national se traduit alors par une polarisation des choix que l'on attend de la puissance publique. Pour compenser de simples différences, celle-ci doit assumer des fonctions de transfert ; face à une différenciation, elle doit être capable de tenir compte d'intérêts explicitement divergents et de reconstituer une réelle cohérence au niveau national. En cas d'échec, la voilà sommée de prendre parti et en danger de se diviser ou d'être identifiée aux intérêts exclusifs d'une seule région. Dès lors, les institutions ne parviennent plus à dégager un consensus. Chaque décision est perçue comme une victoire ou une défaite à l'échelon régional. Le blocage décisionnel qui en découle peut aboutir à une paralysie totale de l'action publique au niveau national.

Enfin, le glissement de la différenciation vers la désintégration mobilise la notion de risque systémique administratif, qui décrit une situation où les institutions chargées de la gestion d'un risque local sont incapables d'y faire face et tendent au contraire à le généraliser. On peut, par analogie avec les grandes crises financières, dégager les éléments propres à la crise systémique administrative⁹. L'absence de mécanismes de solidarité entre agents, l'absence de règles prudentielles et d'intervenant en dernier ressort favorisent la formation d'une situation

-
1. Voir C. Gengler, « L'aménagement du territoire : Luxembourg », *Géographie, Économie, Société*, vol. 2, n° 1/2000, pp. 115-121.
 2. W. Christaller, *Die zentralen Orte in Süddeutschland*, Iéna, Fischer Verlag, 1933. Pour une évaluation critique, C. Gachelin, *La localisation des industries*, Paris, PUF, 1977.
 3. C. Clark, *The Condition of Economic Progresses*, Londres, Macmillan, 1951.
 4. F. Perroux, *L'économie du XX^e siècle*, Paris, PUF, 1963.
 5. J. Paelink, « La théorie du développement régional polarisé », *Cahiers de l'ISMEA, série Économie régionale*, n° 3/1965.
 6. P. Claval, « Les nouveaux espaces industriels : réalités, théories et doctrines », dans G. Benko (dir.), *La dynamique spatiale de l'économie contemporaine*, La Garenne-Colombes, Éditions de l'Espace européen, 1990.
 7. A. Marshall, *Elements of Economics of Industry*, Londres, Macmillan, 1900 ; voir G. Becattini (ed.), *Mercato e forze locali : il distretto industriale*, Bologne, Il Mulino, 1987 ; et G. Benko et A. Lipietz (dir.), *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF, 1992.
 8. M. Storper, « Territoires, flux et hiérarchies dans l'économie globale », *Géographie, Économie, Société*, vol. 2, n° 1/2000, pp. 3-34 ; G. Becattini (ed.), *op. cit.*
 9. Voir le classique C.P. Kindleberger, *Manias, Panics and Crashes. A History of Financial Crises*, New York, Basic Books, 1989.

de risque. La remontée jusqu'au niveau national des conflits et des revendications locales, la paralysie progressive d'une puissance publique perdant alors sa légitimité et soumise à des pressions contradictoires en provenance de diverses régions, signalent la montée de ce risque systémique.

Héritages soviétiques et réalités russes

Pas plus que l'URSS, la Russie n'est un État-nation au sens français du terme. Elle est le produit d'une culture impériale. Le flou de la Constitution de 1993 (tant par son texte que par ses conditions d'adoption) pose la question de la légitimité du pouvoir¹⁰. Comme au temps de l'URSS, on est en présence d'un système de règles « molles »¹¹ où le « pouvoir » (*vlast'*) reste une notion plus importante que l'État (*gosudarstvo*), voire que le gouvernement (*pravitel'stvo*).

L'héritage

La Russie a hérité de l'URSS une combinaison particulière de centralisation et de décentralisation économiques. La planification soviétique engendrait une décentralisation de fait de la décision économique qui a été largement sous-estimée¹². Les tentatives des instances de planification pour assurer une meilleure répartition territoriale des activités économiques se heurtaient régulièrement aux collusions entre des administrations, en théorie verticales, et des lobbies locaux¹³. La situation de pénurie conduisait les entreprises à une forme de corporatisme qui ne pouvait être mise en œuvre que parce que les directeurs savaient y intéresser les autorités politiques locales. *En un sens, le système soviétique peut être considéré comme ayant été tout autant sous-centralisé que sur-centralisé*. Le parti était la seule institution assurant une centralisation efficace de la décision. Le processus de démocratisation, dans la mesure où il n'a pas été accompagné d'un processus équivalent de reconstruction des institutions, a accentué la crise de centralisation du pays. La transition a provoqué par ailleurs un choc d'offre et de demande. Il en est résulté une contraction de 50 % du PIB entre 1991 et 1998.

Ambiguïtés institutionnelles

La définition même des relations entre le centre fédéral et les régions n'est que faiblement déterminée par la Constitution de 1993 et varie en fonction des cas. Au lieu d'une norme générale, ce sont des traités bilatéraux, qualifiés parfois de *dogovor*

10. J. Sapir, *Le chaos russe*, Paris, La Découverte, 1996.

11. J. Sapir, *Feu le système soviétique ?*, Paris, La Découverte, 1992.

12. J. Sapir, *L'économie mobilisée. Essai sur les systèmes économiques de type soviétique*, Paris, La Découverte, 1990.

13. T. Dunmore, *The Stalinist Command Economy*, Londres, Macmillan, 1980.

(terme de droit international) et parfois de *soglasbenie* (terme de droit public), qui sont censés régir la dévolution des pouvoirs. L'application de la loi diffère selon la personne concernée. Les procédures de vérification et de contestation des décisions n'existent pas ou fonctionnent mal. Enfin, les pratiques d'arbitraire se perpétuent. Elles ne sont nullement l'apanage du pouvoir fédéral, mais procèdent bien souvent des autorités locales et de leur collusion à grande échelle avec des puissances financières et industrielles. Un cas typique est celui d'un litige opposant une société italienne (Pressindustria) et une société russe (Tobolskij Neftekhimicheskij Kombinat, à Tobolsk), où une décision de justice internationale, validée par un tribunal fédéral, est bloquée dans son application par une décision locale. De même, on voit des autorités locales mettre la police à la disposition des actionnaires minoritaires d'une société afin d'assurer à ces derniers le contrôle de l'entreprise, comme dans le cas de la GOK Vanadij de Kachkanar. Le maintien d'une marge d'interprétation considérable pour toute décision, le fait que cette interprétation ne peut être normalisée et qu'elle est donc fluctuante, impliquent que la Russie n'est pas plus un État de droit que ne l'était l'URSS. Vladimir Poutine s'en est alarmé, à voir l'importance qu'il a donnée, dès les semaines qui ont suivi son élection en 2000, au rétablissement d'un espace unifié de droit sur l'ensemble du territoire russe et au contrôle sur l'action des gouverneurs par la nomination de sept « supergouverneurs ».

Cette situation est, pour partie, un héritage administratif soviétique. Mais une telle explication est partielle, voire partielle. L'échec de la construction d'un système cohérent de règles administratives et politiques et des institutions nécessaires pour les porter renvoie surtout aux stratégies économiques et politiques qui se sont succédé de 1992 à 1998.

Dimensions économiques

La priorité donnée à la stabilisation macro-économique s'est traduite par une contraction continue et destructrice des dépenses publiques fédérales (*tableau 1*).

Tableau 1
Évolution du budget de 1992 à 1997

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|----------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Revenus fiscaux et parafiscaux en % du PIB | 41,6 | 37,5 | 33,6 | 27,0 | 25,7 | 25,2 |
| Dépenses en % du PIB | 60,5 | 45,2 | 43,7 | 31,9 | 32,0 | 30,6 |
| Déficit en % du PIB | 18,9 | 7,7 | 10,1 | 4,9 | 6,3 | 5,4 |
| PIB (1992 = 100) | 100,0 | 91,3 | 79,7 | 76,5 | 73,7 | 74,3 |
| Dépenses en termes réels, en points du PIB de 1992 | 60,5 | 41,27 | 34,83 | 24,40 | 23,58 | 22,74 |
| Dépenses en pourcentage de celles de 1992 | 100,0 | 68,2 | 57,6 | 40,3 | 39,0 | 37,6 |

Sources : données du ministère des Finances et de la Banque centrale de Russie

Les règles coûtent de l'argent, et n'existent pas sans des organisations et des personnes qui les vérifient et les font appliquer. Les dépenses publiques sont tombées en 1997 à moins du quart de ce qu'elles étaient en 1992. Les administrations et les services sociaux ont été privés des moyens de leur fonctionnement. Telle a été la principale cause économique directe du vide institutionnel qui s'est créé – cause qui a d'ailleurs été reconnue et déplorée, non sans hypocrisie, par Michel Camdessus, l'ancien directeur du FMI¹⁴.

Au-delà de la contraction des dépenses, il faut mesurer l'effet de déplacement entre la puissance fédérale et les autorités locales qui découle de cette politique. Alors qu'en 1992 l'essentiel des dépenses et des recettes provenait du poste fédéral, la situation s'est inversée par la suite. En 1997, les dépenses fédérales représentaient moins de 44 % du total de dépenses déjà fortement réduites. L'affaiblissement des moyens budgétaires des autorités fédérales a fortement contribué à leur affaiblissement politique. Elles sont devenues tributaires des autorités locales, qui assurent le paiement d'importantes catégories de fonctionnaires. C'est ce qui explique, pour partie, les désordres institutionnels notés ci-dessus.

Indirectement, cette politique macro-économique imposée par les organisations internationales a eu des effets encore plus dévastateurs en détruisant une des bases de la légitimité de l'action publique.

Le problème de la légitimité

Le constat de la multiplication des arbitraires locaux et de la fragmentation de l'espace légal russe est aujourd'hui largement partagé. Les représentants des organisations occidentales ne sont pas les derniers à réclamer des mesures de renforcement de l'« État de droit ». Ils oublient cependant qu'instituer une règle en norme légale ne suffit pas à lui conférer une légitimité. Si la légalité pouvait se confondre avec la légitimité, les lois seraient des contrats complets et parfaits ; mais si de tels contrats étaient possibles, nous n'aurions plus besoin de lois : de simples contrats bilatéraux suffiraient à régir la totalité des actions humaines. Les règles légales sont nécessaires car il n'est de contrats qu'incomplets et imparfaits. Ceci s'applique aussi aux lois. Elles doivent donc s'appuyer sur autre chose que leur simple légalité : sur une légitimité. Mais cette dernière est inexprimable si l'on ne pense pas en même temps la souveraineté¹⁵. Or la contraction brutale des dépenses publiques a mis en marche un processus de privatisation de l'État, encore accentué par les pratiques systématiques de non-paiement et les séquestrations budgétaires qui ont caractérisé la Russie de 1993 à 1998. Ces pratiques ont dramatiquement érodé la légitimité de l'État, déjà affaiblie par les conditions plus que discutables de l'adoption de la Constitution de 1993.

La souveraineté fédérale a été directement contestée par des acteurs publics (des régions) et privés (de grandes entreprises), les uns ne respectant pas les lois fédé-

rales, les autres ne payant pas les impôts. Pour trouver quelques maigres ressources, le gouvernement fédéral a été réduit à constituer une pyramide financière avec le système des titres d'État à court terme – les GKO – qui s'effondra en août 1998¹⁶. Que ce système ait été mis en œuvre avec la participation technique de grandes banques occidentales recyclant sur ce rémunérateur marché une partie de l'argent des impôts non payés indique aussi le niveau de collusion que l'on avait atteint¹⁷.

Les réformateurs russes et leurs conseillers ont oublié que les marchés ne peuvent se développer sans le bénéfice de canaux de transactions établis et reconnus, de routines publiques et transparentes pour l'engagement, l'exécution et l'adjudication de transactions. Les marchés sont insérés dans un ensemble d'institutions, d'organisations et de règles qui leur confèrent une plus ou moins grande efficacité. Or le grand retard dans la mise en place du cadre institutionnel a suscité l'émergence de contextes institutionnels locaux aux logiques divergentes avec celle du cadre national. La réaction locale à l'incertitude sur les transactions allait provoquer une segmentation des marchés sur une base territoriale.

Différenciation de la Russie et fragmentation économique de 1992 à 1998

Le développement de la part du troc dans les échanges interentreprises, de 5 % en 1992 à près de 55 % en septembre 1998, est un indicateur d'une tendance à la fragmentation. En effet, le troc n'a de sens que dans le cadre de réseaux d'entreprises permettant une multilatéralisation des échanges. Son développement indique donc bien la prégnance des dynamiques régionales. Celle-ci est confirmée par les résultats aberrants du calcul de l'épargne monétaire par rapport au revenu.

La démonétarisation et la fragmentation monétaire comme symptômes de la différenciation régionale

Si l'on calcule la propension moyenne à épargner (PME), en 1997, dans les différentes régions, et si l'on compare ces chiffres au revenu des ménages (*graphique*), on constate que, dans un nombre important de cas, la propension à épargner est très élevée, alors que le revenu est très faible ; la moyenne nationale atteint d'ailleurs un taux de 28 % peu compatible avec l'appauvrissement général du pays. Il est ici significatif que la ville de Moscou (le point le plus à droite sur le graphique), dont personne ne doute qu'elle soit pleinement insérée dans une économie très fortement

14. Voir *Libération*, 31 août 1999, p. 3.

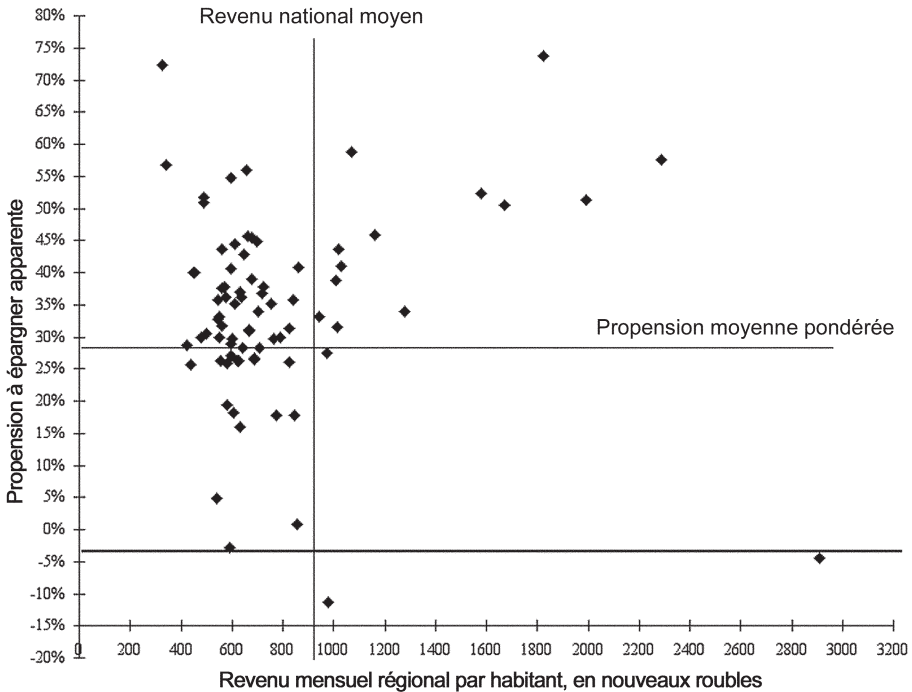
15. J. Sapir, « L'ordre démocratique et les apories du libéralisme », *Les Temps modernes*, n° 610, septembre-novembre 2000, pp. 309-331.

16. J. Sapir, *Le krach russe*, Paris, La Découverte, 1999.

17. J. Wedel, *Collision and Collusion*, New York, St. Martin's Press, 1998.

monétarisée, manifeste une propension à épargner négative. Certes, l'évaluation des revenus est moins fiable que celle des dépenses, pour des raisons évidentes tenant à la dissimulation de certaines sources de revenu. Néanmoins, il est clair que les régions dont la monétarisation ne fait pas de doute ont des propensions à épargner relativement faibles, ce qui suggère que les propensions incroyablement fortes de certaines régions pauvres indiquent une non-utilisation de la monnaie dans les transactions des ménages.

Revenu et propension moyenne à épargner dans plusieurs régions de Russie



Données d'octobre 1997, base de données CEMI-EHESS

La concentration dans quatre centres urbains seulement de la population vivant dans des conditions de bonne monétarisation a eu pour effet – ces centres urbains étant parmi les plus fréquentés par les observateurs étrangers – de donner à l'extérieur une fausse vision des réalités de la démonétarisation. De manière générale, la monétarisation du pays semble avoir suivi une répartition « en peau de léopard », les « taches » monétarisées ayant diminué de manière régulière entre 1993 et 1998. Si l'on voit dans la monnaie plus qu'un instrument d'échange : une véritable institution, alors la démonétarisation de la Russie signifie bien une fragmentation institutionnelle du pays.

En outre, la détention des comptes bancaires était, et est restée, très inégalement répartie dans l'espace russe, avec une très grande concentration du système bancaire sur Moscou et Saint-Pétersbourg. Cette dernière ne ferait pas en elle-même problème s'il existait un système des paiements efficace et un marché interbancaire relativement fonctionnel. Or, depuis la crise bancaire du second semestre 1995, le marché interbancaire avait de fait disparu. Il apparaît ainsi que de très nombreuses régions de Russie ont été, entre 1995 et 1998, quasiment privées de moyens liquides.

Le plus inquiétant de cette situation était toutefois l'émergence de moyens de paiement locaux, essentiellement des *veksel* émis par des banques sous le contrôle des autorités régionales et au pouvoir libérateur étendu, comme au Tatarstan. C'est par un véritable détournement de leur fonction première d'instruments de crédit que ces titres sont devenus des monnaies de substitution locales. De même que les relations non monétaires permettent de modifier les prix relatifs et d'imposer des matrices locales de prix différentes d'une région à l'autre, les monnaies de substitution permettent aux autorités régionales d'assouplir les contraintes financières sur les entreprises et de redonner une certaine vigueur à la demande, en particulier à travers les commandes des administrations locales.

La fragmentation socio-économique de la Russie

De 1993 à 1998, la transition économique a ainsi engendré la fragmentation de l'économie par l'émergence de trois logiques régionales bien distinctes¹⁸.

Certaines régions, peu nombreuses, relevaient d'une forme d'économie de marché relativement bien monétarisée, très ouverte sur l'économie mondiale et dominée par les services, que ces derniers aient été financiers, de commandement, voire illégaux (prostitution et trafics en tous genres). On trouvait dans cette catégorie des villes comme Moscou, Saint-Pétersbourg ou Vladivostok. À l'opposé, d'autres régions étaient gravement démonétarisées, repliées sur un corporatisme industriel localiste alimenté par la survie de quelques grandes entreprises. Ce corporatisme pouvait être fortement intégrateur et constituer un système local cohérent, avec une quasi-identification des autorités politiques et des responsables économiques. Lorsque les grandes entreprises de la région avaient des capacités exportatrices, ces dernières servaient à irriguer le système économique local. On trouvait dans cette catégorie aussi bien les *oblast'* en crise de la région des Terres noires que des régions du bassin moyen de la Volga, où la situation économique était moins difficile, comme le Tatarstan ou l'*oblast'* d'Oulianovsk. Enfin, un troisième groupe, réduit, de régions se caractérisait par la présence dominante d'entreprises assises sur une

18. Pour une analyse plus précise de ce processus, voir J. Sapir, « Transition, stabilization and disintegration in Russia : The political economy of country unmaking », *Emergo*, vol. 2, n° 4, 1995, pp. 94-118 et « Les Russies économiques », *Nouveaux Mondes*, n° 7, hiver 1997, pp. 47-82.

forte rente de matières premières, permettant des flux de revenus considérables. Ces régions, dont l'*oblast*' de Tyumen est l'exemple le plus parfait, tout en étant plus riches que les secondes, et nettement plus dépendantes du marché mondial, restaient bien moins monétarisées et ouvertes que les premières. Pour assurer une certaine stabilité de la force de travail, les autorités locales n'hésitaient pas à y développer des mécanismes corporatistes qui, sans atteindre le niveau quasiment soviétique des régions du deuxième type, limitaient fortement la pertinence de l'économie de marché.

Or les dynamiques économiques à l'œuvre dans cette différenciation se doublent de dynamiques politiques. Dans les régions du premier groupe, on votait plutôt pour les partis libéraux ou pour les ultra-nationalistes, dans le deuxième, pour les communistes, dans le troisième, pour les communistes ou pour les libéraux. Toutes les données économiques, sociales et politiques tendent à montrer que le phénomène est allé en s'amplifiant de 1993 à 1998. On était bien en présence d'un véritable verrouillage de la trajectoire (*lock-in*).

Les conséquences bénéfiques de la crise de 1998

La crise financière de 1998 a provoqué une rupture des dynamiques décrites et a conduit à un véritable déverrouillage (*lock-out*). Cette crise n'a d'ailleurs été sensible que dans les régions du premier groupe. Le revenu moyen des autres régions n'a pas baissé ; il s'est élevé, par la suite, plus rapidement que celui des régions du premier groupe. Mais, surtout, le tournant pris en septembre 1998 a permis d'obtenir une chute de la part du troc dans les échanges interentreprises – retombée à 31 % en février 2000, mouvement qui semble s'être poursuivi depuis –, ainsi que la disparition des monnaies locales.

L'action de la Banque centrale de Russie a été décisive. Sous l'impulsion de sa nouvelle direction, elle a fait fortement pression sur les banques liées aux autorités régionales pour que soit mis fin aux systèmes locaux de paiement, et ce avec un succès certain.

Le redémarrage de l'activité, porté par la dévaluation, mais aussi une politique monétaire plus souple, une modification des prix relatifs intérieurs, et enfin un engagement fort de l'État à sa propre reconstruction dès l'automne 1998 (la part des dépenses fédérales augmente fortement entre 1997 et 1998), ont enclenché une logique d'homogénéisation économique et sociale. Cette dernière se traduit non seulement par une diminution des différences, mais surtout par un mouvement de convergence vers un modèle de renouveau industriel semi-corporatiste, accompagné d'une redéfinition des relations entre marché et intervention publique. Autant que l'on puisse en juger avec un recul aussi court, émergerait ainsi une sorte de synthèse entre les deuxième et troisième groupes.

Dévolution des compétences et centralisation : les leçons des dix dernières années

La trajectoire de la Russie de 1992 à 1998, puis de la crise à 2000, soulève plusieurs questions quant aux choix qui ont été faits et aux thèses qui les sous-tendent en matière de décentralisation et de fédéralisme budgétaire. Dès 1992, les institutions financières internationales avaient poussé à la dévolution des compétences économiques et budgétaires aux échelons locaux. L'idée qu'il y avait là une solution générale aux divers problèmes de mise en œuvre de l'action publique est restée dominante jusqu'à la crise de 1998. Que tout ne puisse être décidé ou contrôlé du centre ne fait guère de doute. Mais les argumentaires laissent souvent le spécialiste perplexe.

En faveur de la décentralisation, on avance l'engorgement des instruments décisionnels s'ils doivent traiter à la fois des sujets généraux et locaux¹⁹. Le niveau local est réputé plus proche des informations pertinentes, et aurait davantage intérêt à les collecter qu'une agence centrale²⁰. Par ailleurs, les préférences peuvent être différentes d'un point à l'autre du territoire ; la décentralisation est alors plus efficace dans la promotion du bien-être des habitants des diverses régions²¹. Enfin un dernier argument est celui de l'impossibilité ou de la difficulté que rencontrent les acteurs rationnels pour exprimer leurs préférences de manière explicite²² ; en offrant aux individus une palette de choix, on aurait une révélation de leurs préférences.

Ces arguments relèvent de plusieurs champs théoriques distincts. Les derniers renvoient à la théorie libérale autrichienne du marché (celle de Hayek et von Mises). Mais cette théorie implique deux hypothèses fondamentales. Premièrement, le marché doit être encadré par des institutions solides, faute de quoi il devient pervers. Cela implique que la dévolution doit s'effectuer selon des règles uniformes si l'on veut que l'ensemble de la communauté tire profit du marché. Deuxièmement, il faut supposer que la hiérarchie des choix des agents est indépendante du contexte de la décision. Si tel n'est pas le cas, comme démontré par de récents travaux²³, les mécanismes de sélection mobilisés dans le raisonnement du libéralisme autrichien deviennent inefficaces.

19. G. Brosio, « A presentation of fiscal federalism », dans B. Dallago et L. Mittone (eds.), *Economic Institutions, Markets and Competition*, Cheltenham, Edward Elgar, 1996, pp. 129-150 (p. 131).

20. J. Cremer, A. Estache et P. Seabright, *The Decentralization of Public Services : Lessons from the Theory of the Firm*, World Bank policy research working paper, Washington, Banque mondiale, 1994.

21. W.E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

22. C. Tiebout, « A pure theory of local expenditure », *Journal of Political Economy*, vol. 64, octobre 1956, pp. 416-424.

23. A. Tversky, « Rational theory and constructive choice », dans K.J. Arrow, E. Colombatto, M. Perlman et C. Schmidt (eds.), *The Rational Foundations of Economic Behaviour*, Basingstoke, Macmillan, 1996, pp. 185-197 ; S. Lichtenstein et P. Slovic, « Reversals of preference between bids and choices in gambling decisions », *Journal of Experimental Psychology*, vol. 89, 1971, pp. 46-55 ; S. Lichtenstein et P. Slovic, « Response-induced reversals of preference in gambling and extended replication in Las Vegas », *Journal of Experimental Psychology*, vol. 101, 1973, pp. 16-20.

Les premiers arguments renvoient, eux, à une analyse en termes d'échec de gouvernement ou d'organisation, qui serait symétrique de l'analyse en termes d'échec de marché. Elle repose sur l'hypothèse de comportements rationnellement opportunistes des agents²⁴. Qu'il existe des comportements opportunistes ne fait pas de doute : mais pourquoi ? Si l'opportunisme est la conséquence d'une optimisation, ceci signifie que les agents seraient capables de calculer la totalité des implications présentes et futures de leurs décisions. Ceci est clairement irréaliste et directement contradictoire avec les hypothèses de rationalité limitée qui sont mobilisées par les mêmes théoriciens²⁵. Par ailleurs, comme on sait que la hiérarchie des choix est instable et déterminée par les contextes, alors la base théorique de l'opportunisme rationnel est invalidée. Il en découle que les comportements opportunistes doivent être expliqués en termes de ruptures brutales induites par un basculement des représentations que l'agent se fait de l'organisation à laquelle il appartient. Ce basculement doit alors être relié à un acte de la part du dirigeant qui invalide les représentations antérieurement constituées tout en ne laissant pas aux dirigés les moyens d'exprimer collectivement leur désaccord. Cette hypothèse semble nettement plus intéressante pour tenter de comprendre la crise de l'action publique centrale en Russie.

Échec de l'État ou crise de l'action publique ?

Si la remise en cause de l'efficacité d'une structure centralisée hiérarchique est le produit d'un certain type de comportements de ses dirigeants, nous avons alors une grille de lecture de la crise de l'action publique fédérale en Russie depuis 1993. Comme déjà indiqué, se succèdent à partir de cette date des comportements de défaut (non-paiements et séquestrations budgétaires), la remise en cause unilatérale des transferts du budget fédéral vers les budgets locaux, enfin, globalement, une pratique minoritaire du pouvoir qui poursuit une politique rejetée par la majorité de la population et refuse de tenir compte des réactions de cette dernière. Les processus de différenciation s'accroissent après 1993 tout simplement parce que le contrat social est rompu et le centre fédéral frappé par une crise de légitimité.

Le déverrouillage survient quand le gouvernement change brutalement d'attitude après la crise de 1998. Le gouvernement Primakov joue la carte de l'union nationale, il restaure progressivement sa discipline de paiement et accroît fortement, fin 1998, la part fédérale tant des recettes que des dépenses (*tableau 2*). La relance de l'activité économique, en particulier dans l'industrie, accentue alors les effets de cette politique.

Plus que d'échec de gouvernement, mieux vaudrait donc parler d'une crise de l'action publique dont la source se trouve non dans une limite irréductible de l'État mais dans la rupture de l'éthique de l'action publique par ceux qui en ont la charge. De ce point de vue, l'idée de symétrie avec la logique de l'échec de mar-

ché est trompeuse. Ce dernier résulte de l'incomplétude radicale de la relation contractuelle²⁶. L'échec de gouvernement renvoie, lui, à une défection au sommet, une privatisation rampante de l'action publique par les gouvernants. La fragmentation de l'économie et de la société à laquelle on avait abouti au premier semestre 1998 a été le produit non d'une tendance irrémédiable mais des fautes et erreurs des gouvernements « libéraux » qui se sont succédé jusqu'au krach d'août.

Tableau 2
Données budgétaires depuis la crise

| | 1998 | 1999 | 2000 (janv.-oct.) |
|----------------------------------------------|---------|---------|-------------------|
| Recettes totales (Mds de roubles) | 686,8 | 1 213,6 | 1 567,5 |
| Recettes du budget fédéral (Mds de roubles) | 325,9 | 615,5 | 880,4 |
| Dépenses totales (Mds de roubles) | 842,1 | 1 258,0 | 1 353,1 |
| Dépenses du budget fédéral (Mds de roubles) | 472,2 | 666,9 | 710,2 |
| PIB (Mds de roubles) | 2 696,4 | 4 545,5 | |
| Dépenses totales en % du PIB | 31,2 | 27,7 | |
| Recettes fédérales en % des recettes totales | 47,5 | 50,7 | 56,2 |
| Dépenses fédérales en % des dépenses totales | 56,1 | 53,0 | 52,5 |

Source : *Bulletin de la Banque centrale de Russie*, n°12/2000

Les conditions nécessaires d'une décentralisation efficace

La critique des thèses libérales en faveur de la décentralisation, pour pertinente qu'elle soit, ne prend cependant pas en compte la saturation cognitive, qui reste le meilleur argument de la décentralisation. Faire remonter tous les signaux au sommet c'est risquer la paralysie de la décision. Toutefois, si la décentralisation et la dévolution des pouvoirs sont bien nécessaires, elles ne sont efficaces qu'à des conditions précises.

En prenant modèle sur la décentralisation de la décision dans les opérations militaires, on peut montrer que le meilleur remède à cette saturation réside dans une combinaison de décentralisation de la décision immédiate et d'unification tant de la stratégie que de la doctrine d'action. La dévolution de la décision est d'autant plus efficace que le décideur local opère dans un cadre conceptuel qu'il partage avec les décideurs de même rang que lui et ses supérieurs²⁷. Ceci implique en particulier

24. K.J. Arrow, *The Limits of Organisation*, New York, Norton, 1974.

25. Voir par exemple O.E. Williamson, « The new institutional economics : Taking stock, looking ahead », *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII, septembre 2000, pp. 595-613.

26. J. Sapir, *Les trous noirs de la science économique*, Paris, Albin Michel, 2000.

27. J. Sapir, « Information, décision, coordination : enseignements de l'histoire militaire pour l'économiste », dans L. Henninger (dir.), *Histoire militaire et sciences humaines*, Bruxelles, Complexe, 1999, pp. 85-154.

que la stratégie économique mise en œuvre par le gouvernement fédéral ne soit pas le produit de décisions minoritaires mais qu'elle constitue un cadre dans lequel une large majorité des acteurs locaux peuvent se retrouver, et qu'elle obéisse à des principes qui ne soient pas la simple transposition d'une idéologie sectaire à l'image des comportements des « libéraux » russes. Au lieu de se prendre, dans la plus parfaite tradition léniniste, pour une avant-garde omnisciente, les gouvernements qui se sont succédé de 1992 à 1998 auraient mieux fait de débattre librement des orientations économiques et de chercher à constituer de réelles majorités, au prix des nécessaires compromis qu'implique l'action collective.

La question du fédéralisme budgétaire

Souligner la nécessité d'une décentralisation, mais aussi les conditions de son bon fonctionnement en Russie, conduit à revenir sur la question du fédéralisme budgétaire, qui mobilise une littérature importante²⁸.

Richard Musgrave a proposé une distinction entre des tâches allocatives, qui peuvent être décentralisées, et des tâches macro-économiques (stabilisation et répartition), qui doivent être centralisées en raison de leurs effets possibles d'externalité²⁹. La pertinence de politiques allocatives locales est cependant discutable dans la mesure où certaines situations peuvent excéder les moyens locaux de traitement des informations, et où des règles nationales doivent être respectées³⁰. La séparation entre décision d'allocation des ressources et décision de redistribution est d'ailleurs rarement aussi claire qu'on le souhaiterait. Des choix en matière de système de transport (rail contre route), mais aussi dans la fourniture de l'énergie, peuvent avoir des effets de redistribution et d'externalité importants. La centralisation peut varier en fonction du service à produire ou à commander, ainsi qu'avec les changements techniques qui affectent sa production, et cette centralisation a son coût³¹. Mais l'hypothèse d'une mesurabilité directe de tous les effets d'une décision est très largement héroïque³². L'introduction d'éléments qualitatifs dans une décision impliquant des éléments quantitatifs suffit pour que des mécanismes de choix marchands (réels ou simulés dans une administration) ne puissent déterminer un équilibre³³. Il est alors plus pertinent de raisonner en termes de satisfaction que de maximisation³⁴.

Le recours à une logique de marché, ou simplement de dévolution de la décision à des niveaux inférieurs, peut alors provoquer des catastrophes. Aujourd'hui, en Russie, la crise énergétique de la région de Vladivostok montre les limites de la décentralisation. Croire qu'une privatisation totale de l'énergie sera la solution est une illusion tout aussi dangereuse. Les différences entre les besoins et les capacités en matière de production d'énergie, compte tenu de l'immensité géographique du pays, mais aussi de la nature de la distribution spatiale des activités, implique des transferts d'une région à l'autre, que seul un système public et unifié peut mettre en œuvre.

Le financement des gouvernements locaux est un autre exemple du problème que pose la définition d'un fédéralisme budgétaire efficace. En Russie, les gouvernements locaux ont progressivement évincé le gouvernement central dans l'accès aux ressources fiscales, du moins jusqu'en 1998, pour faire face au tarissement des transferts issus du budget fédéral. Mais, s'ils taxent des non-résidents qui doivent emprunter les infrastructures qu'ils contrôlent, il en résulte une baisse d'efficacité, puisque, pour le « bien » d'une population locale, on reporte ainsi une charge sur une population voisine hors de toute règle explicite de péréquation nationale. L'administration d'un système fiscal est souvent plus coûteuse quand elle se fait au niveau local qu'au niveau central³⁵. Cela devrait conduire à réduire le nombre des impôts décentralisés au profit de transferts budgétaires³⁶. Néanmoins, les contraintes sur les finances publiques de ces dernières années ont entraîné une tendance inverse jusqu'au début de 1998, avec une réduction des transferts et une certaine dévolution des responsabilités budgétaires (transfert du financement d'une partie de l'enseignement et du système de santé aux budgets des régions). Dans la mesure où les responsabilités pour l'engagement des dépenses et le pouvoir fiscal ne sont pas dévolus aux régions de manière uniforme (le taux de répartition de certains impôts partagés entre le Centre et la région pouvant significativement varier), le déséquilibre est endogène entre les niveaux de gouvernement.

Dépenses publiques et reconstruction de l'homogénéité économique et sociale. Le dilemme de Vladimir Poutine

La reconstruction de l'homogénéité économique et sociale de la Russie a constitué un point fort du programme de Vladimir Poutine au printemps 2000. Compte tenu des dangers induits par la tendance à la différenciation et à la fragmentation que l'on a connue de 1992 à 1998, on ne peut que souscrire à un tel objectif.

28. G. Brosio, chap. cité., pp. 133-135.

29. R. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw Hill, 1959, pp. 181-182.

30. M. Pauly, « Income redistribution as a local public good », *Journal of Public Economics*, vol. 2, n° 1, 1973, pp. 35-58.

31. A. Shah, *The reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Washington, Banque mondiale, 1994.

32. J. Sapir, *Les trous noirs...*, *op. cit.*

33. C'est le cas du paradoxe de Grossman-Stiglitz. Voir S. Grossman et J. Stiglitz, « Information and competitive price systems », *American Economic Review. Papers and Proceedings*, juin 1976 ; S. Salop, *On the Non-Existence of Competitive Equilibrium*, St. Louis, Federal Reserve Board, 1976.

34. H.A. Simon, « Theories of bounded rationality », dans C.B. Radner et R. Radner (eds.), *Decision and Organization*, Amsterdam, North Holland, 1972, pp. 161-176 ; H.A. Simon, « Rationality as a process and as a product of thought », *American Economic Review*, vol. 68, n° 2, pp. 1-16. Voir aussi A. de Groot, *Thought and Choice in Chess*, La Haye, Mouton, 1965.

35. P. Groenewegen, « Taxation and decentralization. A reconsideration of the costs and benefits of a decentralized tax system », dans R.J. Benett (ed.), *Decentralization, Local Governments, and Markets*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

36. G. Brosio, chap. cité., p. 139.

La question des transferts apparaît ici comme centrale. Ils peuvent viser à corriger les déséquilibres entre les niveaux de gouvernement (par exemple pour le financement de l'éducation et de la santé) ou à corriger des disparités de revenu liées à la situation économique (par exemple entre régions industrielles déprimées et régions enrichies par la production de matières premières). Ils peuvent répondre à des situations particulières (les régions du Nord ou de l'Extrême-Orient), contribuer à mettre en œuvre des priorités nationales ou à garantir des normes nationales en matière d'éducation et de santé sur la totalité du territoire. Mais les transferts ne sauraient résumer les remèdes aux déchirements économiques et sociaux que l'on a connus. Une politique active de grands investissements publics, dans les transports, l'énergie, les communications doit venir compléter une politique des transferts. Lors de l'Unité italienne, à la fin du XIX^e siècle, un homme politique déclara que le développement des chemins de fer allait « coudre ensemble l'Italie ». Dans le cas de la Russie, on ne saurait sous-estimer l'impact de grandes infrastructures publiques de réseau quant à la mise en cohérence des dynamiques économiques et sociales locales.

La question des transferts et des dépenses publiques centrales est donc au cœur du pacte national. Politiquement, il revient à l'État, en tant qu'instrument d'application du contrat social fondateur, d'assurer une égalité des chances et des situations de départ sur l'ensemble du territoire qu'il administre, mais aussi d'assurer une égalisation *ex post* des résultats. La question du contrat social renvoie directement à celle de la légitimité des autorités publiques – sans laquelle la formule de la « dictature de la loi » est vide de sens – et de leurs actions, qui doivent s'inscrire dans une éthique. Pour l'avoir oublié, les réformateurs russes et leurs conseillers portent une large responsabilité dans la fragmentation institutionnelle de la Russie. C'est pourquoi une recentralisation y est aujourd'hui inévitable et souhaitable.

Il est incontestable que, depuis son élection, Vladimir Poutine a cherché à avancer dans cette direction. Cependant, les difficultés rencontrées au début de 2001 dans la mise en œuvre des réformes administratives en matière régionale soulignent que l'on ne peut séparer la dimension institutionnelle de la dimension économique. Trop souvent, le pouvoir fédéral doit encore accepter des compromis avec des autorités locales sur les principes mêmes de l'unité des règles de droit. Il en ira ainsi tant que la capacité d'engagements financiers du gouvernement fédéral restera aussi faible qu'elle l'est aujourd'hui. Il y a une contradiction évidente entre le discours sur les objectifs et une politique budgétaire et fiscale qui reste prisonnière de préjugés hérités de l'avant-1998. Tant que les dépenses publiques resteront sous la barre des 35 % du PIB, et que la part des dépenses fédérales n'atteindra pas les deux tiers, la Russie ne pourra pas reconstruire un fédéralisme budgétaire et économique efficace. Vladimir Poutine devra choisir entre les objectifs qu'il s'était fixés, et sur lesquels il a capitalisé les espoirs d'une grande majorité de la population russe,

et une politique macro-économique encore engoncée dans les erreurs du libéralisme. Faute de quoi, les tendances positives que l'on a notées depuis la fin de l'année 1998 pourraient disparaître et, pire encore, s'inverser.

Jacques Sapir est directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales.

Il a récemment publié *Les trous noirs de la science économique*, Paris, Albin Michel, 2000.

E-Mail : sapir@msh-paris.fr