

Précis

Faciliter la transition de la Russie : Une gageure sans précédent

Le rapport sur l'évaluation de l'aide à la Russie, qui couvre la période 1992-2001, fait apparaître un bilan décevant, mais qui s'améliore, pour les activités de la Banque mondiale dans la Fédération de Russie. Si l'OED a jugé que les résultats de l'aide de la Banque à la Russie pour la période 1992-1998 étaient insatisfaisants, avec un impact faible seulement sur le développement institutionnel, il a par contre donné un satisfecit pour la période 1998-2001, et estimé que l'impact sur le développement institutionnel était substantiel.

Selon les conclusions de l'évaluation de l'aide à la Russie, une stratégie d'aide structurée autour de services d'analyse et de conseil, assortis d'un soutien financier limité aurait été plus appropriée qu'une stratégie reposant sur un volume important de prêts à l'ajustement, étant donné que les prêts qui ont été accordés en 1996-1997 ont peut-être freiné plutôt qu'accélééré les réformes. Les décaissements auraient dû accompagner des mesures concrètes plutôt que des promesses. Pour expliquer la notation de l'action de la Banque jusqu'en juin 1998, l'OED insiste sur le montant élevé des prêts à décaissement rapide et des prêts à l'investissement, dont le PAS III, qui ont donné des résultats insatisfaisants. Il rappelle les conclusions des travaux de recherche et d'évaluation, qui confirment qu'un gros volume de prêt n'est pas un gage de l'adhésion active du pays à l'action menée.

Une décennie de transformations politiques et économiques rapides

Lorsque la Russie est devenue membre de la Banque en juin 1992, peu après la dissolution

de l'Union soviétique, elle était frappée par une récession profonde dans laquelle elle s'enlisait. L'inflation, déjà élevée, s'accélérait et la balance des paiements était soumise à de fortes pressions, aggravées par le poids important de la dette extérieure héritée de l'Union soviétique et la désintégration de la zone rouble. Le démantèlement du cadre institutionnel sur lequel reposait la plus grande partie des échanges de la Russie a encore accentué le violent dérapage des prix relatifs qu'impliquait la situation. Les Russes, incertains de ce que le capitalisme pouvait leur apporter, hésitaient à s'engager dans cette voie, d'autant qu'ils s'inquiétaient des risques d'un éventuel contre-choc politique. Parmi les obstacles aux réformes, il convient de citer notamment :

- les institutions publiques, conçues pour une économie dirigée centralement planifiée, et non comme mécanismes de réglementation et de surveillance ;
- une structure économique fondée sur la planification centrale plutôt que sur les incitations et l'avantage comparatif ;



- des systèmes de production et de distribution dominés par de grandes entreprises d'État, qui fournissaient aussi des services sociaux et une protection sociale ;
- un secteur financier tout nouveau et mal réglementé ;
- un système des paiements non fonctionnel ;
- l'affaiblissement de l'autorité dans un système fédéral central et complexe.

La transition russe s'avère plus laborieuse que la communauté internationale ne l'avait pensé. Du début au milieu des années 90, les équipes gouvernementales successives ont lancé des programmes de stabilisation et d'ajustement avec l'assistance du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque, et avec l'encouragement de la communauté internationale. La plupart de ces programmes n'ont été exécutés qu'en partie car les capacités institutionnelles étaient déficientes, et la volonté politique des dirigeants, insuffisante. En août 1998, un programme de stabilisation et d'ajustement structurel d'un an a sombré sous les effets conjugués de chocs exogènes et d'un ajustement budgétaire insuffisant. La Russie a cessé d'honorer ses engagements au titre de la dette et laissé flotter le rouble (qui s'est déprécié de plus de 60 %), et la production du pays a baissé de plus de 5 %.

Les inégalités de revenus et de richesse se sont accentuées, en partie du fait d'un processus engagé dans les années 80, qui a vu les dirigeants d'entreprises et les hauts responsables de l'État et du parti commencer à racheter des entreprises publiques et leurs actifs dans le cadre de ce que l'on a appelé « une privatisation spontanée ». Mais, à certains égards, le mécanisme de privatisation en bonne et due forme a aussi joué. La pauvreté s'est accentuée et les indicateurs du développement social et humain ont baissé, la qualité des services sociaux s'est dégradée, et les mécanismes de protection sociale « fondés sur le jeu du marché » ont tardé à se mettre en place. La stabilité macroéconomique s'est révélée difficile à atteindre, en partie parce que les autorités ne disposaient pas des instruments de contrôle indirect de l'économie, mais aussi parce que la façon de répartir les coûts de l'ajustement ne faisait pas l'unanimité. Le coût élevé des transactions et d'entrée sur le marché est peu propice aux petites et moyennes entreprises, surtout du fait de la précocité de l'état de droit et des tracasseries administratives.

Pourtant, il n'y a pas eu de changement de cap majeur et l'économie a finalement commencé à se redresser. La privatisation rapide, le démantèlement des dispositifs de contrôle et les réformes de la politique des prix et de la politique commerciale engagées au milieu des années 90 ont rendu le processus irréversible, mais il est difficile de dire s'il existait un mode de transition plus facile compte tenu de la situation initiale du pays et des réalités politiques. La crise de 1998 a marqué un tournant dans le passage de la Russie à l'économie de marché. Au cours des trois dernières années, le gouvernement a fait des progrès notables dans des domaines tels que l'ajustement budgétaire, le régime d'incitations, l'adoption d'une législation entérinant les réformes structurelles, le renforcement des institutions publiques et la restauration de la confiance du public

dans la capacité des dirigeants à mener l'action gouvernementale. Confortée par un choc favorable sur les termes de l'échange et les effets de la dévaluation, la croissance a repris et l'inflation s'est ralentie.

De l'investissement aux prêts à l'ajustement

La Banque, le FMI et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ont été invités par leurs actionnaires à œuvrer de concert pour fournir des conseils et une assistance financière afin de faciliter la transition. La Banque a été chargée d'encourager les réformes structurelles et de suivre leur déroulement. C'était pour elle une mission totalement nouvelle car elle connaissait mal le pays et les précédents faisaient défaut. Une série de documents stratégiques ont permis d'établir que, outre son complément d'aide au programme de stabilisation financé par le FMI, la Banque devait s'attacher à contribuer à mettre en place les institutions d'une économie de marché, à développer le secteur privé et à atténuer les coûts sociaux de la transition. La Banque a ainsi approuvé 55 prêts d'un montant total de 12,6 milliards de dollars jusqu'à la fin de l'exercice 01, dont 7,8 milliards de dollars ont été décaissés et 2,4 milliards de dollars annulés. Jusqu'à l'exercice 96, les prêts ont été axés sur le rééquipement et l'investissement (avec des interventions importantes dans le secteur de l'énergie). Par la suite, la plupart des prêts ont servi à financer des opérations d'ajustement. Les activités de conseil se sont articulées autour d'études économiques et sectorielles, d'activités d'assistance technique et d'un travail de conception et d'exécution des opérations de prêt.

À la demande de la communauté internationale, la Banque a accéléré l'instruction d'un grand nombre de projets, tant d'investissement que d'aide budgétaire générale, alors même que leurs chances de succès étaient très incertaines. Ces opérations d'un très bon rapport mais à haut risque n'ont pas abouti car la Banque ne disposait ni des ressources ni de l'influence nécessaires pour surmonter les contraintes sans précédent décrites plus haut. Les résultats des activités dans le domaine de la privatisation et de la protection sociale ont été plus satisfaisants que ceux des opérations concernant la stabilisation, le secteur financier et la restructuration du secteur pétrolier. Jusqu'en 1998, les conseils et les prêts de la Banque ont contribué de façon marginale à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques. Mais, depuis lors, la Banque a tiré un grand nombre d'enseignements de ses opérations et de ses activités de conseil et elle les a mis en pratique. Cela explique en partie pourquoi les opérations financées par la Banque sont mieux notées du point de vue de leur viabilité à long terme que des résultats obtenus à l'issue du projet. Ces effets modestes mais cumulatifs, ajoutés à l'impact positif des conseils de la Banque ont contribué à jeter les bases du retournement de conjoncture observé depuis peu en Russie.

Après la crise financière d'août 1998, l'aide fournie a été nettement mieux ciblée et beaucoup plus efficace. La Banque s'est montrée prudente pour l'octroi des nouveaux prêts, qui sont centrés sur le développement social et institutionnel à

Encadré 1 : Les activités de la SFI et de la MIGA en faveur du développement du secteur privé

Une évaluation détaillée des activités de la *Société financière internationale* (SFI), institution affiliée au Groupe de la Banque mondiale et spécialisée dans le financement du secteur privé, a été entreprise par le Groupe d'évaluation des opérations (OEG), organe indépendant de la SFI. Jusqu'à la fin de 2001, la Société a centré l'essentiel de ses interventions sur l'assistance technique. Cette stratégie reflétait trois éléments : les besoins de la Russie pendant la première moitié des années 90, l'ampleur des ressources mises à disposition par la BERD pour le financement des investissements, et les inquiétudes persistantes de la SFI face aux risques élevés des opérations d'investissement dans le pays. Les engagements liés aux prêts et aux prises de participation dans 48 entreprises privées du secteur financier, du secteur manufacturier et du commerce de détail se sont élevés à 0,71 milliard de dollars (0,51 milliard de dollars dans 34 entreprises, compte tenu des annulations), soit approximativement un septième des financements fournis par la BERD. La circonspection de la SFI était de mise vu les circonstances et résultait d'une résistance louable et probante aux pressions extérieures et aux facteurs internes incitant à approuver les investissements.

L'OEG a jugé que le bilan des opérations d'assistance technique de la SFI était remarquable. Ces opérations, qui répondaient à des besoins stratégiques, ont grandement facilité le processus de transition de la Russie. Mais, comme d'autres institutions de financement du développement, la SFI a fortement augmenté ses investissements pendant la période 1993-1998, avant que le processus de réforme ne s'engage, et les résultats ont été décevants. Trente-cinq pour cent seulement des projets de la Société ont eu des résultats satisfaisants au plan du développement, ce qui s'explique principalement par les conséquences de la crise de 1998 et la conjoncture généralement difficile pour les entreprises, dont la plupart ont accusé des pertes, en particulier dans le secteur financier. Par contre, 96 % des dons d'assistance technique fournis par les bailleurs de fonds via la SFI ont eu des résultats satisfaisants au plan de développement. Pourtant, malgré le succès de 1 100 enchères de privatisation que la Société a aidé à organiser pour des PME au début des années 90, elle n'a pas encore établi un circuit viable pour le financement de gros des investissements dans les PME. Pour ce qui est de l'avenir, l'OEG est favorable à l'expansion prévue des activités de la SFI compte tenu de l'amélioration du climat de l'investissement observée au cours des deux dernières années.

Selon un examen sur dossiers effectué par son Unité de l'évaluation des opérations, le programme de garantie de la MIGA a permis de répondre de manière prudente et sélective aux demandes des investisseurs privés étrangers soucieux de se couvrir contre les risques politiques. L'Agence n'a donc pas subi de pertes liées à des indemnisations en Russie, qui compte parmi les cinq pays les plus importants de son portefeuille. Avant que la crise financière n'éclate, la MIGA couvrait les risques de transfert, mais pas la convertibilité de la monnaie. Elle a continué à soutenir des projets après la décision des autorités russes de cesser d'honorer leurs engagements au titre de la dette étrangère. Bien que la demande de produits de la MIGA ait été relativement faible, les 549 millions de dollars de garantie au titre de 18 projets (principalement dans l'agro-industrie, la transformation des denrées alimentaires et les boissons, la finance et les industries extractives) ont facilité 1,3 milliard de dollars d'investissements étrangers directs en Russie (voir Évaluation de l'aide à la Russie, annexe 12) qui auraient pu être affectés par le moratoire. Pour ce qui est des services liés à l'investissement, le site web PrivatizationLink Russia, qui a été lancé en octobre 2000, fournit en temps voulu des renseignements importants aux investisseurs étrangers potentiels. L'Unité de l'évaluation des opérations préconise que l'Agence s'efforce à l'avenir d'augmenter autant que possible le montant des investissements étrangers directs qu'elle facilite tout en diversifiant son portefeuille et en minimisant son engagement net en Russie.

long terme. La poursuite de la concertation sur les réformes structurelles à engager et le travail d'information de la Banque ont aidé les autorités à maintenir leurs choix d'orientation, à élaborer le programme de réformes actuel et à renforcer l'adhésion du pays à l'entreprise engagée. La Banque est devenue le principal interlocuteur extérieur du pays pour les questions microéconomiques et le programme de réformes sociales, et le gouvernement a adopté de nombreuses mesures qui avaient été préconisées par la Banque. Les réalisations qui ont bénéficié d'un concours de la Banque sont les suivantes : l'amélioration de la gestion budgétaire, le ciblage des programmes d'assistance sociale et la restructuration du secteur du charbon. La performance du portefeuille s'est également améliorée depuis 1999, en partie grâce à l'annulation des projets en difficulté et en partie grâce aux efforts conjoints de la Russie et de la Banque pour accélérer l'exécution des opérations. Il reste à savoir si ces réalisations résisteront aux chocs exogènes et notamment à une baisse substantielle des prix du pétrole ou d'autres produits d'exportation.

Prochaines étapes

La direction de la Banque souscrit aux recommandations de l'OED, estimant aussi qu'elle doit centrer davantage encore son aide sur les domaines qui suscitent une forte volonté d'aboutir des autorités et un consensus social relatif. La gestion du secteur public, la réforme juridique et judiciaire, le climat de l'investissement et des affaires, la réforme des retraites, les marchés fonciers, et la restructuration du secteur du charbon et de l'électricité offrent maintenant de bonnes possibilités en matière de développement. Le dialogue déjà engagé sur les mesures à prendre et le programme de conseils techniques sur la réforme du secteur bancaire doivent se poursuivre. L'aide de la Banque, en réponse à la demande du client, doit porter sur un programme élargi de conseils sur les méthodes les plus performantes et renforcer le débat public sur les réformes. Les prêts à l'appui de réformes doivent être conçus de façon à lier étroitement les décaissements effectifs à l'avancée des réformes. La Banque doit aussi envisager de cibler une partie de son aide sur certaines régions résolues à engager des réformes.

Encadré 2 : Réponse de la direction et du gouvernement

La direction de la Banque ne pense pas que l'abandon des prêts à l'investissement au profit des prêts à l'ajustement structurel ait été une décision malencontreuse compte tenu des problèmes que posait la réforme systémique à la Russie en 1996. Elle pense plutôt que, si elle avait limité son aide à la fourniture de services d'analyse et de conseil et à des prêts modestes, comme le donne à penser le scénario retenu par l'OED, elle aurait continué à n'avoir qu'une influence restreinte sur l'élaboration de la politique économique du pays. Les prêts à l'ajustement structurel de 1997 (PAS I et II) et le prêt à l'ajustement pour la protection sociale étaient nécessaires pour influencer sur la conception du programme de réformes structurelles. La direction ajoute que ces opérations ont fourni les instruments appropriés pour agir et permis de susciter la confiance nécessaire pour éviter un revirement de la politique économique et améliorer les relations entre la Banque et la Russie. Elles ont en outre jeté les bases du programme de réformes approuvé initialement par le gouvernement en 2000 et qui est en cours d'exécution.

Les autorités russes estiment que le rapport sur l'évaluation de l'aide à la Russie « dresse un tableau assez objectif de l'évolution de la situation en Russie au cours de la dernière décennie et décrit les principaux éléments qui expliquent les succès et les échecs de la Banque ». Si elles « souscrivent pour l'essentiel à l'appréciation portée sur l'activité de la Banque dans certains secteurs » (telle qu'elle ressort de l'évaluation de l'aide), elles jugent le résultat global satisfaisant, étant donné que le processus de transition est « très rapide » et que les développements positifs intervenus depuis 1998 sont la résultante des efforts déployés pendant la période précédente et du rôle important qu'ont joué la Banque et le Fonds. S'agissant de la proportion relativement élevée de projets en difficulté, les autorités russes estiment en partager la responsabilité avec la Banque, de nombreuses opérations « ne s'étant pas appuyées sur une analyse approfondie des problèmes existants ». Enfin, elles considèrent que les recommandations de l'OED « coïncident dans une large mesure avec les dispositions du Programme de coopération russe avec la Banque qui a été récemment approuvé par le gouvernement ».

Encadré 3 : Le point de vue des Administrateurs

Le sous-comité qui relève du Conseil des Administrateurs, pour l'efficacité du développement, a examiné le rapport de l'OED et de l'OEG le 8 mai 2002. Il s'est largement associé aux recommandations issues de ces évaluations et noté les assurances de la direction, qui a indiqué que ces recommandations seraient intégrées dans la stratégie d'aide-pays qui doit être présentée à la séance plénière du Conseil en juin 2002. Les membres ont instamment demandé plus de cohérence, de coordination et de partage de l'information entre la Banque et la SFI. Le président a conclu en soulignant combien il était important que le pays adhère au programme de réformes et qu'il ait les moyens de le mettre en œuvre. Il a également souligné la nécessité pour la Banque de travailler en partenariat avec d'autres bailleurs de fonds, ainsi que le rôle vital qu'elle avait joué en contribuant à l'ancrage des réformes dans le pays et en renforçant les institutions dès le début du processus de transition.

Au cours de l'examen, certains membres du sous-Comité se sont demandé si le volume important des prêts à l'ajustement dans les premières années n'avait par retardé les réformes en ce qu'ils avaient permis de surseoir au traitement des problèmes structurels cruciaux du pays. Ils ont estimé qu'il aurait été plus approprié d'adopter une stratégie d'aide organisée autour des services d'analyse et de conseil avec un soutien financier restreint à la Russie qu'une stratégie reposant sur un volume important de prêts. Mais d'autres ont estimé au contraire que l'effet de levier fourni par les prêts avait été d'une importance fondamentale pour le dialogue entre la Banque et les autorités russes et que les services d'analyse et de conseil n'auraient pas permis à eux seuls d'attirer l'attention du gouvernement. Ils ont fait valoir qu'il pouvait être difficile d'attendre de susciter une large identité de vues pour agir, en particulier dans des situations de crise de ce genre. Dans de telles circonstances, il faudra peut-être que la Banque soit prête à accepter davantage de risques lorsqu'elle intervient — surtout lorsque sa connaissance de l'économie en question n'est pas aussi bonne qu'ailleurs — et qu'elle tente de rallier l'adhésion du pays par son engagement, même si l'action engagée ne fait pas l'unanimité sur place.

Enseignements tirés de l'action menée

Il ressort essentiellement de l'expérience de la Banque en Russie qu'il est indispensable que le pays souscrive pleinement à l'action entreprise pour que l'aide porte ses fruits. Il est donc important que la Banque étudie attentivement les aspects politiques et institutionnels des réformes et consulte tous les services concernés de l'État ainsi que la société civile si elle veut améliorer l'impact et le contenu de ses activités et éviter de s'engager dans des opérations pour lesquelles le degré d'engagement est faible. Plusieurs autres enseignements d'ordre général ont été tirés de l'action menée :

- Lorsqu'un programme de réformes avance mal et que l'adhésion du pays laisse à désirer, un programme important de prêts à l'ajustement (en particulier lorsque les décaissements sont concentrés en début de période) risque de retarder plutôt que d'accélérer les réformes.
- Lorsqu'un programme de réformes avance mal mais fait l'objet d'un nouveau consensus, le prêt à l'ajustement devrait être proposé après que les autorités ont publiquement adopté les réformes nécessaires et commencé à les mettre en œuvre, comme ce fut le cas pour les prêts à l'ajustement en faveur du

secteur du charbon (PASEC). Les décaissements doivent être reportés vers la fin des opérations et soigneusement modulés en fonction du déroulement des opérations.

- Le travail d'analyse nécessaire doit être réalisé en amont des prêts. Le financement des services d'analyse et de conseil doit être à la mesure du rôle que la Banque devrait être appelée à jouer.
- Les calendriers d'exécution des opérations doivent être réalistes.
- Pour que les objectifs de développement des projets de remise en état des installations et des projets d'investissement puissent être atteints, il faut que les réformes de la politique économique et les réformes institutionnelles progressent.

Derniers précis de l'OED

- 224 Grant Programs: Improving Their Governance
- 223 Supporting Health Reform in Eastern Europe
- 222 Gestion de l'eau en Bolivie : Le conte de trois cités
- 221 Stratégie de la Banque mondiale pour l'eau : Un pont vers l'avenir
- 220 Sauvegarde du patrimoine culturel : politique et action concrète
- 219 ARDE 2001 : des choix judicieux
- 218 Les partenaires de l'IDA dans la lutte contre la pauvreté
- 217 Foresterie communautaire au Népal
- 216 Promouvoir le développement écologiquement viable
- 215 Les leçons des projets d'approvisionnement en eau des populations rurales
- 214 Ouganda : pouvoirs publics, participation, population
- 213 Renforcer les capacités de suivi et d'évaluation en Afrique
- 212 Les enfants pauvres et l'école : le modèle du Chili
- 211 Renforcement des municipalités en Tunisie et promotion du développement local
- 210 Se rallier à la révolution de l'information
- 209 La participation aux programmes d'aide au développement
- 208 India: Improving the Development Effectiveness of Assistance
- 207 Roumanie : adapter les institutions du secteur des transports aux besoins durant la transition
- 206 La réforme du secteur de l'énergie en Inde (1978-1999)
- 205 Impact du développement dans les villages de Java
- 204 Revue annuelle de l'efficacité du développement année 2000 : des stratégies aux résultats



Directeur général, Évaluation des opérations : *Robert Picciotto*
 Directeur, Département de l'évaluation des opérations : *Gregory K. Ingram*
 Chef par intérim, Division des évaluations-pays et des relations régionales : *Rene Vandendries*
 Chef d'équipe : *Gianni Zanini*

► Ce *Précis*, rédigé par L. Alexander Norsworthy, est fondé sur le rapport *Russian Federation: Country Assistance Evaluation* de Gianni Zanini, Responsable senior de l'évaluation, OEDCR.

► Les administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer les *Précis* auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public, auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale. Pour obtenir gratuitement un *Précis*, veuillez contacter le bureau d'assistance de l'OED, par courrier électronique à l'adresse suivante :

eline@worldbank.org ou par téléphone au 1-202/458-4497

Précis

Responsable, Partenariats et gestion des connaissances : *Oswaldo Feinstein* • Rédacteur en chef : *Elizabeth Campbell-Pagé* •
 Responsable de publication : *Caroline McEuen* • Diffusion : *Juicy Qureishi-Huq*

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont publiés par le Service de vulgarisation et de diffusion, Groupe Partenariats et gestion des connaissances, Département de l'Évaluation des opérations (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des services et des rédacteurs du Département de l'évaluation des opérations et ne doivent en aucun cas être attribuées à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées ou à ses administrateurs.

Précis also available in English
Précis en español también disponible

@ <http://www.worldbank.org/oed>