

Un Venezuela du froid ?

La « malédiction des ressources » et la politique russe

William Tompson, Sonia Marcoux

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2007/5 **Hors série**, PAGES 113 À 126

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 2200924157

DOI 10.3917/pe.hso1.0113

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2007-5-page-113?lang=fr>



CAIRN · INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Un Venezuela du froid ? La « malédiction des ressources » et la politique russe

Par **William Tompson**

William Tompson, économiste principal pour les pays de l'ex-URSS et de l'Europe du Sud-Est au département des Affaires économiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), est également professeur de sciences politiques à l'Université de Londres.

Texte traduit de l'anglais (Royaume-Uni) par Sonia Marcoux

La Russie semble menacée par la « malédiction des ressources » qui freine les réformes économiques de fond, rend le pays vulnérable aux à-coups des marchés, et structure le pouvoir autour de l'exploitation de la rente. Mais le cas russe est particulier : les éléments négatifs aujourd'hui décelables (corruption, autoritarisme...) doivent peu à la structure économique du pays, et tout compte fait, la Russie a jusqu'ici assez bien résisté aux pathologies d'ordinaire associées au développement économique fondé sur les ressources naturelles.

Ce texte a été publié pour la première fois dans le n° 1-2006 de Politique étrangère.

politique étrangère

Un nombre croissant d'études empiriques suggèrent que les pays dotés d'importantes ressources naturelles ont tendance à être en retard en termes de croissance du produit intérieur brut (PIB) réel à long terme sur des pays qui leur sont comparables. Ce résultat a donné lieu à un large débat sur la « malédiction des ressources » (Sachs et Warner, 2001). Les explications mettent en évidence à la fois des processus économiques et politiques, incluant l'impact des ressources naturelles sur la compétitivité d'autres biens commerciaux (syndrome hollandais ou *Dutch disease*) ; l'impact de la volatilité du prix des matières premières et de son interaction avec les imperfections des marchés financiers ; et l'impact de la richesse en ressources naturelles sur la qualité des institutions, les processus politiques et la gouvernance (Hausman et Rigobon, 2003). Les gouvernements ont à

Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que la responsabilité de l'auteur et aucunement celles de l'OCDE ou de ses États membres.

leur disposition les instruments politiques pour atténuer, voire éliminer, les problèmes purement économiques liés à cette « malédiction ». Leurs échecs répétés semblent montrer que les erreurs politiques sont à la racine du problème (Lal et Myint, 1996 et Ross, 1999). Si tel est le cas, alors les explications les plus prometteuses de la « malédiction des ressources » sont celles qui reposent sur des approches d'économie politique, et il s'agit donc de comprendre comment la richesse en ressources naturelles peut influencer de manière négative les politiques gouvernementales et être à l'origine d'échecs politiques et institutionnels.

Les richesses naturelles de la Russie : une malédiction politique ?

À première vue, on peut répondre sans hésitation par l'affirmative. La Russie souffre indubitablement de beaucoup des problèmes de gouvernance identifiés dans la littérature d'économie politique comme typiques des États riches en ressources naturelles. L'ex-conseiller économique du président, Andreï Illarionov, se plaît à parler de la « pétro-politique » et de la « vénézuélianisation » de la Russie – une combinaison d'enlèvement des réformes, de dépenses populistes et de nationalisations sans cesse plus larges dans le secteur de l'énergie¹. Un examen attentif suggère pourtant qu'il serait hasardeux d'attribuer trop d'importance à la dépendance de la structure économique vis-à-vis des ressources naturelles pour expliquer les maux qui affectent le système politique russe. Le cas russe ne semble pas correspondre aux modèles théoriques proposés par la littérature sur cette question. Mais il paraît parfois confirmer certains aspects de la théorie : la Russie souffre des pathologies institutionnelles typiques des économies fondées sur les ressources naturelles, comme l'omniprésence de la recherche de la rente, ou la corruption. Toutefois, on pourrait s'attendre à trouver des problèmes similaires dans une Russie pauvre en ressources naturelles.

Selon les indicateurs proposés par la littérature, on peut sans aucun doute qualifier la Russie d'économie fortement dépendante des ressources naturelles. Combustibles et métaux réunis représentaient, selon les estimations, 65 % de la valeur ajoutée dans l'industrie en 2000. En 2003, les hydrocarbures, les métaux et autres matières premières représentaient 76 % des exportations totales, soit 24 % du PIB. Le « choc des ressources » en Russie n'a pas été le résultat de la découverte de nouveaux gisements, mais de l'ajustement des prix relatifs au début de la transition post-soviétique. Les prix relatifs des matières premières, maintenus à des niveaux artificiellement bas sous le régime de gestion centralisée, sont montés en flèche après

1. Andreï Illarionov a présenté sa thèse de la « vénézuélianisation » à l'Euromoney Conference « Russia & The CIS Investment Forum 2005: Moving Towards A Balanced Economy », qui a eu lieu à Moscou, le 13 septembre 2005.

1991. Cela a provoqué une radicale réallocation des rentes provenant des ressources naturelles exploitées par le secteur des matières premières, réallocation toujours contestée.

Les institutions *ex ante* d'un pays ont un fort impact sur l'utilisation de ressources nouvellement trouvées et les conséquences politiques de ces découvertes. Quelques traits particuliers de l'environnement institutionnel de la Russie méritent donc d'être identifiés. Comme économie en transition, la Russie est – même si l'on ignore ses dotations en ressources – un environnement très « riche en rentes ». Les droits de propriété sont toujours relativement faibles et fluides, et les distorsions économiques héritées du système soviétique (ou créées par des réformes inachevées), ont généré des « rentes de transition » substantielles. Ensuite, la Russie a débuté la période post-soviétique avec un État très faible. Enfin, on doit souligner l'absence de responsabilité politique, de capital social et de respect de la loi – les trois principales défenses contre l'*antisocial governance*. La Russie contemporaine est donc prédisposée à nombre des pathologies politiques identifiées dans la littérature sur la « malédiction des ressources ».

La Russie est prédisposée à nombre des pathologies associées à la « malédiction des ressources »

La recherche de rentes

La richesse en ressources naturelles crée l'incitation à la recherche de rentes. L'État et les acteurs privés peuvent ensemble tendre vers la capture de rentes plutôt que vers la création de richesse. La bataille pour le contrôle de la rente peut même constituer un axe principal des rivalités politiques, et peut alors être préjudiciable à la performance économique, dans la mesure où ces conflits sont improductifs. La nature même des ressources importe : des études de cas suggèrent qu'une abondance de ressources géographiquement concentrées, comme les gisements de minerai, peut plus facilement conduire à une fragilisation des systèmes politiques et à d'importants désavantages économiques que l'existence de ressources diffuses, comme la pêche ou la sylviculture. Les ressources concentrées sont plus faciles à monopoliser. Les luttes pour leur contrôle sont le plus souvent des jeux à somme nulle, le vainqueur appartenant à l'élite politique. Ainsi, les rentes plus importantes et plus concentrées donneront lieu à des luttes plus violentes que les rentes plus petites et plus diffuses (Auty, 2004).

Un problème lié, et pourtant distinct, affecte l'intensité en capital de l'activité d'extraction des ressources naturelles dans de nombreux secteurs. Ces industries ont tendance à être dominées par des entreprises plus grandes et moins nombreuses, ce qui favorise, pour les élites politiques et administratives, les incitations à nationaliser. En effet, les dirigeants poli-

tiques peuvent craindre que de puissantes compagnies privées se révèlent « ingérables ». Il n'est pas étonnant que la littérature sur la « malédiction des ressources » se concentre sur les minerais : il s'agit de ressources ponctuelles dont la production requiert la mobilisation d'une grande masse de capitaux, et génère dans nombre de cas d'importantes économies d'échelle. Il est donc plus probable que de tels secteurs se caractérisent par des niveaux de concentration de la propriété (publique ou privée) plus élevés que d'autres. Étant donné la très grande richesse de la Russie en minerais (principalement des hydrocarbures, des métaux et des pierres précieuses), la littérature nous conduit à anticiper de féroces luttes pour l'appropriation des rentes.

Bien sûr, les implications de tels conflits sur la politique et la gouvernance dépendent de l'environnement institutionnel. Il y a de grandes chances que la recherche de rentes soit particulièrement attractive dans un environnement où les droits de propriété sont faibles, où les institutions sont instables. Dans un tel environnement, les agents font peu de cas de l'avenir. Cette vision de court terme aura tendance à rendre la recherche de rentes plus attractive que la production, en particulier parce que les activités productives, si elles sont couronnées de succès, auront tendance à susciter la convoitise. Dans une telle situation, un cadre légal fragile ne sera probablement pas capable de résoudre les conflits, qui seront alors réglés par des moyens illégaux.

Ce constat correspond précisément à la situation russe. Les conflits sur l'appropriation de la rente ont été au cœur de la vie politique russe ces dix dernières années. Ils doivent cependant être remis dans le contexte de la transition, qui a offert des opportunités pour la recherche de rentes dans virtuellement tous les secteurs, et a connu des luttes sur les droits de propriété de toutes sortes d'entreprises, grandes ou petites. Dans cet environnement, les luttes pour le contrôle des gisements de pétrole ou d'aluminium sont peut-être plus longues et plus acharnées que celles menées pour des commerces locaux ; mais les racines du problème résident dans la faiblesse générale des droits de propriété et des institutions politiques, plus que dans la nature des biens. Cela apparaît clairement lorsque l'on compare la Russie à la Norvège, pays caractérisé par une gouvernance démocratique et un règne du droit bien antérieurs à la découverte du pétrole en mer du Nord. La Norvège a pu gérer ses ressources et résoudre les conflits sur la rente dans un cadre démocratique stable.

La taxation de la rente

Selon une deuxième hypothèse, les États riches en ressources souffrent de mécanismes de prélèvements fiscaux sous-développés (Chaudhry, 1989 et Karl, 1997). L'aisance avec laquelle l'État tire des revenus importants du

secteur des matières premières réduit son incitation à développer d'autres instruments fiscaux. Politiquement, la capacité de l'État à fonctionner grâce aux ressources de la rente peut aussi contribuer à le rendre moins responsable vis-à-vis de ceux qu'il gouverne (Ganev, 2001). Des analyses des États pétroliers suggèrent que les gouvernements ont beaucoup moins de chances d'être responsables à l'égard des gouvernés si les dirigeants peuvent financer leurs activités, et même fournir des prestations à ceux qu'ils dirigent, sans avoir à les taxer.

En dépit de leur pertinence, ces arguments ne nous éclairent pas beaucoup sur la Russie post-soviétique. Dans un passé récent, la situation russe était aux antipodes des modèles proposés par la littérature. Au début de la période post-soviétique, la Russie avait des institutions de prélèvement très faibles. De nombreux efforts ont tenté, ces dix dernières années, de les renforcer. Mais les institutions fiscales russes ont initialement porté peu d'attention à la taxation de la rente. Avant 2000, les secteurs du pétrole, du gaz, des métaux et des forêts bénéficiaient de charges fiscales réelles inférieures à celles que supportait l'industrie manufacturière. Alors qu'il y a eu récemment un mouvement sensible vers une taxation plus importante de l'industrie pétrolière, aucune tentative n'a été faite jusqu'à présent pour recueillir une plus grande part de la rente dans la plupart des autres secteurs – actuellement, la métallurgie et la sylviculture bénéficient des charges fiscales les plus basses de tout le secteur industriel (Vasileva et Gurvich, 2005). Enfin, on ne peut affirmer que la Russie est devenue un État rentier, qui n'aurait pas besoin de négocier les termes de sa politique fiscale avec la société. Malgré l'accroissement rapide, ces dernières années, des revenus de l'État liés aux ressources naturelles, la Russie n'a pas une politique fiscale typique d'un État pétrolier. Les taxes à l'exportation et les taxes sur les ressources naturelles ont représenté seulement environ 20 % des revenus en 2003, bien moins que d'autres taxes, comme les contributions sociales (22,2 %) ou les taxes sur la consommation (29,5 %).

La Russie n'a pas une politique fiscale typique d'un État pétrolier

L'attitude des décideurs politiques

Une troisième série d'arguments considère que la richesse en ressources suscite une certaine suffisance des décideurs politiques et/ou des agents privés. Une telle suffisance conduit à des politiques excessivement laxistes et à négliger les réformes structurelles et les mesures nécessaires pour encourager la diversification. Les excès des périodes fastes obligent à de fortes réductions des dépenses quand chute le prix des matières premières. L'impact des changements des termes de l'échange est ainsi aggravé. On peut penser que les décideurs politiques des pays riches en ressources

connaissent très bien les dangers des cycles économiques en dents de scie, mais trouvent difficile de résister aux pressions en faveur d'un assouplissement de la fiscalité.

En ce sens, la Russie n'est pas une exception. Les économistes du gouvernement sont conscients du besoin de maintenir une discipline macroéconomique tout au long du cycle du prix des matières premières, et pendant la période 1999-2004, la Russie a montré une discipline fiscale exemplaire (Ahrend, 2004). Toutefois, la pression politique a été croissante pour dépenser une part toujours plus grande des retombées économiques du pétrole, alors que les prix restaient élevés et que s'estompaient les souvenirs de la crise de 1998. Les « faucons fiscaux » du gouvernement sont soumis à une pression croissante pour accroître les dépenses de la part des ministères, d'intérêts particuliers cherchant un soutien fédéral pour leurs priorités, et d'un Kremlin déterminé à maintenir la pression sur le gouvernement afin de doubler le PIB à bref horizon. Alors même que les pressions à la dépense augmentaient, les réformes structurelles restaient au point mort.

Tout comme les luttes pour l'appropriation de la rente, l'indiscipline politique s'aggrave dans un environnement institutionnel fragile. Dans un tel environnement, les échéances se rapprochent, les agents ont une vision à plus court terme et sont donc moins prudents. De plus, si les gouvernants sont incertains de leur propre mandat, ils hésitent moins à s'approprier et à manipuler la rente de façon plus agressive pour conserver le pouvoir. En Russie, il n'est pas difficile d'observer de tels phénomènes à l'œuvre : ils consolident le régime ou apaisent la contestation sociale où qu'elle émerge. Ces phénomènes freinent bien sûr la volonté de réforme.

Des bureaucraties hypertrophiées

Une quatrième série d'arguments analyse le problème de l'utilisation par les dirigeants des produits de la rente qu'ils contrôlent. On l'a dit, les dirigeants ont logiquement tendance à utiliser cette rente pour renforcer leur emprise sur le pouvoir. Robinson *et al.* (2002) mettent l'accent sur l'utilisation de la rente à des fins clientélistes, argumentant que son usage a souvent pour résultat une expansion de la bureaucratie d'État pour des motifs politiques (Auty, 2004).

La masse bureaucratique a effectivement augmenté en Russie, mais pas si rapidement qu'on le pense souvent. Le nombre des fonctionnaires de l'administration publique n'a crû que de 13,6 % dans la période 1994-2001, et l'administration centrale ne représente pas la plus grande part de cette augmentation. L'administration russe n'emploie qu'une part assez réduite de la population active, si l'on compare avec la majorité des pays de l'Or-

ganisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et des pays en transition. Ce qui rend peu crédible la thèse selon laquelle existerait en Russie une bureaucratie hypertrophiée par la rente. Les données régionales suggèrent cependant que la richesse en ressources naturelles joue un rôle dans la croissance des bureaucraties au niveau infranational. Entre 1995 et 2003, l'emploi dans les administrations régionales et municipales a augmenté de 22,5 %. Mais dans les dix régions où le ratio d'extraction de minerai est le plus important par rapport au produit régional brut (PRB), le chiffre est de 51,6 %.

La discussion sur l'utilisation de la rente par les dirigeants russes pour assurer la pérennité de leur pouvoir serait incomplète sans le thème des privatisations. À première vue, la décision de Boris Eltsine de privatiser les industries pétrolières et métallurgiques russes, si rapidement et à si bon marché, peut surprendre, surtout dans la mesure où l'administration était incapable de les taxer efficacement. Les politiques semblent donc avoir abandonné ces rentes spectaculaires sans combat. Toutefois, le comportement d'Eltsine prend son sens si l'on considère qu'il raisonnait à court terme. La privatisation rapide des entreprises publiques qui avaient le plus de valeur avait deux intérêts capitaux pour son destin politique au milieu des années 1990. Premièrement, elle l'aidait à obtenir le soutien des plus riches magnats du pays pour sa réélection. Elle l'aidait de plus à s'assurer, qu'en cas d'échec, ses adversaires auraient à affronter une puissante opposition à toute tentative de marche arrière en matière de politique économique. Vladimir Poutine, pour sa part, n'a pas encore dû faire face à une menace pesant de manière immédiate sur son mandat : il s'intéresse donc plus à organiser le contrôle de l'État sur une partie croissante de ces ressources, dans une perspective de long terme.

La corruption

De nombreux auteurs soutiennent qu'existe un lien entre la richesse en ressources naturelles et la corruption des autorités, notamment parce qu'il est tentant de manipuler les institutions publiques pour s'approprier la rente. Le lien entre les richesses naturelles et la corruption en Russie n'est pourtant pas évident. Des signes clairs indiquent que le problème de la corruption s'est beaucoup aggravé depuis 1991 ; mais il est difficile d'attribuer ce développement à la « malédiction des ressources », compte tenu des nombreux autres facteurs à l'œuvre. S'il y avait un lien fort entre les ressources minérales et la corruption, on pourrait s'attendre à ce que la corruption soit plus grande encore dans les régions riches en ressources. Or les indices de corruption régionaux de 2002 de Transparency International – Russia (Transparency, 2002) ne confortent nullement cette thèse. Une étude récente menée conjointement par l'institut de sondage VTsIOM et le lobby des petites entreprises OPORA échoue de la même manière à démontrer ce

lien (OPORA Rossii, 2005). Classées sur l'échelle de corruption d'OPORA, les régions russes les plus dépendantes des ressources naturelles vont du 6^e au 78^e rang.

Cela ne signifie pas que les régions riches en ressources sont, en comparaison, indemnes de corruption. Au contraire, selon les deux études, les niveaux de corruption sont élevés presque partout. Il est à peine plus faible dans les régions les mieux classées. La corruption en Russie s'explique par de très nombreuses raisons. Si le pays avait commencé la transition sans importante dotation en ressources naturelles, on y aurait sans doute aussi trouvé des niveaux de corruption élevés. Ses voisins de la Communauté des États indépendants (CEI), pauvres en ressources, ne sont visiblement pas moins corrompus.

Les richesses naturelles et la politique russe selon le modèle de Charles Tilly

On peut donc rester sceptique sur les hypothèses de liens, en Russie, entre ressources et politiques. Mais ce serait une erreur de conclure que n'existe aucun lien significatif. La nature des principales sources de richesse nationale peut affecter dans toute société le processus de décision, y compris le cadre institutionnel (Karl, 1997). En ce qui concerne les économies fondées sur les ressources naturelles, on peut s'attendre à ce que leurs caractéristiques déterminent le mode dominant de prélèvement des ressources employé par l'État. La discussion qui suit analyse la relation entre le mode de prélèvement des ressources publiques et la gouvernance dans la Russie contemporaine, à partir du travail de Charles Tilly (1992) sur l'émergence des structures étatiques en Europe.

Le développement de l'État et ses modes d'appropriation

Tilly voit l'État comme un mécanisme d'appropriation des ressources et d'attribution de celles-ci à des fins déterminées par l'élite – le « projet dominant de l'élite ». Une grande partie de son travail concerne les stratégies de l'élite pour s'approprier les biens des autres : où sont « situées » (en termes socio-économiques) les ressources que les « élites dominantes » tentent de

La possibilité de s'emparer de la rente à des coûts relativement bas modèle un certain type d'institutions

s'approprier, et que faut-il faire pour les « extraire » ? Tilly considère que les élites ont besoin d'entrer dans divers réseaux sociaux pour obtenir ces ressources, et que ces modes d'engagement déterminent les structures qui seront utilisées

comme instruments de gouvernance. Pour ce qui nous occupe, la question principale est celle du lien entre la nature des ressources que les acteurs

peuvent s'approprier et les stratégies qu'adoptent les élites pour s'en saisir. Ainsi, la possibilité de s'emparer de la rente à des coûts relativement bas modèle un certain type d'institutions.

Les caractéristiques du secteur procurant les ressources jouent aussi un rôle. Lorsque le secteur économique dominant est maîtrisé par un nombre réduit d'acteurs, lorsqu'il est protégé par des barrières importantes à l'entrée et à la sortie, et que les biens produits sont très spécifiques, le secteur a des chances d'être politiquement puissant et peu flexible. L'État voit alors s'éroder son autonomie, et ses capacités d'action sont modifiées de sorte qu'il développe des institutions spécialisées et des pratiques particulières pour traiter avec le secteur dominant. Intuitivement, on s'attend à ce que cela soit particulièrement vrai dans les secteurs du pétrole, du gaz, des métaux – il s'agit de ressources géographiquement concentrées, très intensives en capitaux, générant dans nombre de cas d'importantes économies d'échelle, tous éléments qui compliquent l'entrée sur le marché, et accroissent la probabilité qu'il soit dominé par quelques grands acteurs.

Il est possible que la présence de sources de rentes importantes et concentrées, comme celles que l'on trouve dans le secteur des minerais, pose un problème politique dont la solution la plus simple (sinon la plus efficace économiquement) est pour beaucoup d'États la nationalisation. L'exigence d'une grande quantité de capitaux signifie que ce secteur d'activité sera dominé par un petit nombre d'acteurs très puissants, publics ou privés, nationaux ou étrangers. Si la propriété privée domine, le système politique risque de ne pas être assez solide pour résoudre des conflits impliquant des agents privés aussi lourds. L'État risque également de ne pas pouvoir réguler le comportement des compagnies privées, ni percevoir efficacement la rente. À condition qu'il dispose des forces nécessaires, la nationalisation peut être plus facile que la maîtrise de puissants acteurs privés. De plus, un contrôle plus direct rendra assurément plus simple pour les élites politiques l'appropriation et l'allocation des rentes des ressources naturelles, bien plus que des moyens indirects comme la taxation et la régulation. L'ironie de ce raisonnement est qu'il est plus probable que les États faibles choisissent la nationalisation précisément à cause de leurs capacités limitées, alors même que les capacités étatiques sous-développées rendent plus probable une mauvaise gestion des industries nationalisées.

Ce point est central dans le vaste débat sur la « malédiction des ressources ». Jones Luong (2004), Auty (2004), Ross (1999) et d'autres suggèrent que la propriété publique, plus que la richesse en ressources *per se*, se trouve à la racine de la contre-performance chronique en matière d'exportation des ressources. Les producteurs de minerais appartenant à l'État sont le plus souvent moins efficaces, moins transparents et aussi plus sujets à l'ingérence politique.

Les incitations à rechercher le contrôle public qui découlent de la présence de riches dotations naturelles (en particulier de minerais) ont certainement des conséquences politiques. Leur nature dépend de l'ordre politique existant et de l'environnement institutionnel. Là où la responsabilité politique et le respect de la loi sont faibles, la création d'une grande entreprise publique dans un secteur des plus lucratifs sera beaucoup plus probablement associée à une grande opacité, à la corruption, à la recherche de la rente par les initiés. Les ressources à la disposition des élites peuvent aussi être utilisées pour acheter, ou résister à ceux qui exercent des pressions pour le changement. Bref, un contrôle direct sur des rentes importantes peut permettre à l'élite au pouvoir de s'enrichir et de s'isoler, surtout si les mécanismes de contrôle de la gestion de la rente sont faibles ou inexistants.

Ces affirmations prennent une signification nouvelle si l'on considère que les exigences institutionnelles du « secteur dominant » sont susceptibles de transformer les institutions économiques et, dans une certaine mesure, les institutions politiques de la société entière. Une stratégie de développement fondée essentiellement sur le contrôle des ressources naturelles par l'État est sans doute moins exigeante institutionnellement que d'autres voies de développement. Le développement de la société civile, la qualité de l'environnement contractuel (et donc le respect de la loi), la sécurité des droits de propriété et le développement du capital humain, ont alors moins d'importance que dans une économie se développant sur la base de l'entreprise privée. Les exigences institutionnelles relativement laxistes d'une telle stratégie la rendent plus attractive pour les décideurs lorsque les institutions sont faibles *ex ante*. Cette stratégie pose problème en ce qu'elle réduit l'incitation à améliorer les institutions.

Repenser le cas russe

Les dirigeants d'un État riche en ressources sont donc, de manière compréhensible, soucieux de s'emparer d'une large part du surplus économique généré par lesdites ressources. L'avidité personnelle et la corruption peuvent jouer un rôle, mais ce n'est pas toujours le cas. Suivant la logique de Tilly, la concentration sur l'appropriation de la rente est, pour les élites, une stratégie évidente et rationnelle. Mais les mécanismes d'appropriation employés dépendent des outils à leur disposition. Les États dont les capacités de régulation – administratives ou autres – sont faibles, sont plus enclins à succomber à la tentation de nationaliser directement, ou à miser à tous niveaux sur leur pouvoir coercitif pour garder une forte emprise sur le secteur des ressources. Il est probable qu'une telle solution est économiquement inefficace mais elle a ses avantages politiques pour les décideurs.

Ces arguments correspondent-ils à la Russie contemporaine ? Le « projet dominant » de Vladimir Poutine comprend le rétablissement du pouvoir de l'État en Russie et la restauration de son statut de « grande puissance » après le chaos des années 1990. De plus, il a publiquement exprimé l'idée que la richesse de la Russie, en hydrocarbures en particulier, était cruciale pour le rétablissement de sa position dans le monde. Il n'est donc pas surprenant que Poutine se soucie de maintenir l'emprise de l'État sur le pétrole et le gaz russes, qui constituent la plus grande source potentielle de richesses pouvant soutenir son projet de développement de l'État à l'intérieur du pays et sa volonté d'améliorer la puissance et le prestige de la Russie à l'extérieur. Poutine a clairement dit que l'État devait récupérer une grande partie du surplus généré par ces secteurs, et que cela était crucial pour la renaissance, à long terme, de la Russie (Putin, 1999 et Olcott, 2004). Son problème est donc en conséquence d'identifier la meilleure façon de contrôler ce surplus.

Selon Poutine, la richesse en hydrocarbures est cruciale pour le rétablissement de la position de la Russie dans le monde

Économiquement, les solutions optimales auraient probablement impliqué une restructuration du secteur du gaz orientée vers le marché, accompagnée d'une meilleure régulation et d'une taxation de l'industrie pétrolière, principalement privée. Au lieu de quoi V. Poutine s'est fixé pour objectif de renforcer l'emprise sur le monopole du gaz – Gazprom –, intégré verticalement et contrôlé par l'État, et d'étendre son contrôle direct sur le secteur pétrolier. En même temps, la charge fiscale sur le secteur pétrolier augmentait substantiellement, l'administration fiscale se durcissant pour se garantir des retombées pétrolières très larges.

De multiples causes semblent avoir influencé l'approche de V. Poutine du secteur de l'énergie, dont des facteurs politiques conjoncturels, et ses propres préférences idéologiques. Il n'y a rien d'inévitable à l'extension de l'État dans le secteur pétrolier : les décideurs et leurs choix politiques demeurent des variables clés. Ce serait pourtant une erreur d'oublier l'importance des caractéristiques sectorielles décrites ci-dessus, et les faiblesses des institutions publiques russes. Les capacités administratives et de régulation de l'État étaient et restent faibles. Ses capacités coercitives sont considérables. On peut donc s'attendre à ce qu'un État caractérisé par de faibles capacités à réguler et à faire appliquer ses lois, mais disposant de moyens de coercition très développés, use plutôt de sa force de contrainte.

Aux racines du problème sont donc les faiblesses institutionnelles de la Russie. Elles ne déterminent pas complètement les actions menées par le Kremlin vis-à-vis de l'industrie pétrolière entre 2003 et 2005, mais les expliquent largement – hors les intérêts personnels et des factions en jeu.

Il n'est pas difficile de voir le cercle vicieux qui peut alors se former. Des institutions faibles invitent les dirigeants à choisir les solutions viables, même si elles ne sont pas optimales – dans le cas présent, la confiance dans le contrôle direct et la coercition plutôt que dans le contrat, la régulation et la taxation. Les solutions adoptées, à leur tour, créent des obstacles aux améliorations institutionnelles et, faute de mieux, servent souvent à enraciner les faiblesses qui leur ont donné naissance. Et ces mêmes faiblesses institutionnelles font que les États les plus susceptibles de nationaliser sont aussi ceux qui sont les plus faibles pour gérer des industries nationalisées.

Prétendre que la Russie est devenue « un Venezuela du froid » est grandement exagéré. D'un point de vue politique, ce qui frappe, pour la Russie, n'est pas sa conformité au stéréotype d'une économie politique des ressources naturelles, mais au contraire le fait qu'elle a jusqu'ici résisté aux pathologies institutionnelles et politiques habituellement associées à un développement économique fondé sur ces mêmes ressources. Il y a peu de raisons de croire que le régime russe serait plus sain si le pays avait commencé sa transition vers l'économie de marché avec moins de richesses naturelles. Ces dernières représentent pourtant un vrai danger pour la Russie et son développement politique. Le problème crucial n'est pas la nature des ressources elles-mêmes, mais leur positionnement dans un environnement institutionnel qui ne dispose pas des compétences nécessaires pour venir à bout des pressions et des problèmes que cette richesse peut engendrer.



MOTS CLÉS

Russie
Rente pétrolière et gazière
Politique économique
Institutions

RÉFÉRENCES

AHREND, R., 2004, *Accounting for Russia's Post-Crisis Growth*, Paris, OCDE, « Département économique. Working Paper », n° 404.

AHREND, R., 2002, *Press Freedom, Human Capital and Corruption*, Paris, ENS, « DELTA Working Paper », n° 11.

AUTY, R., 2004, « Patterns of Rent-Extraction and Deployment in Developing Countries: Implications for Governance, Economic Policy and Performance », intervention au séminaire Poverty Reduction and Economic Management Unit, Washington, DC, Banque mondiale, avril.

CHAUDHRY, K., 1989, « The Price of Wealth: Business and State in Labour Remittance and Oil Economies », *International Organization* vol. 43, n° 1, hiver, p. 101-145.

LEITE, C. et J. WEIDMANN, 1999, *Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth*, Washington, DC, FMI, « IMF Working Paper », n° 85.

EASTERLY, W., 2001, *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge (MA), MIT Press.

GANEV, V., 2001, *Post-Communism as a Historical Episode of State-Building: A Reversed Tillyan Perspective*, Chicago (IL), Université de Chicago, Département de science politique, « Working Paper », n° 289.

HAUSMAN, R. et R. RIGOBON, 2003, *An Alternative Interpretation of the "Resource Curse": Theory and Policy Implications*, Cambridge (MA), National Bureau of Economic Research (NBER), « NBER Working Paper », n° 9424.

JONES LUONG, P., 2004, « Rethinking the Resource Curse: Ownership Structure and Institutional Capacity », communication à la Conférence on Globalization and Self-Determination, Yale (CT), Université de Yale, 14-15 mai.

KARL, T., 1997, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley (CA), University of California Press.

LAL, D. et H. MYINT, 1996, *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth* Oxford (R-U), Clarendon Press.

MAURO, P. (1995), « Corruption and Growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, n° 3, p. 681-712.

OLCOTT, M., 2004, « Vladimir Putin and the Geopolitics of Oil », communication pour le projet du James A. Baker III Institute for Public Policy, « Vladimir Putin and the Geopolitics of Oil ».

OPORA Rossii, 2005, *Conditions and Factors Affecting the Development of Small Entrepreneurship in the Regions of the Russian Federation*, disponible sur <www.opora.ru/>, juin.

PUTIN, V., 1999, « Mineral'no-syr'evye resursy v strategii razvitiya rossiiskoi ekonomiki », (« Ressources naturelles et minérales dans la stratégie de développement de l'économie russe »), *Zapiski Gornogo Instituta*, vol. 144, p. 3-9.

ROBINSON, J., R. TORVIK et T. VERDIER, 2002, *Political Foundations of the Resource Curse*, Londres, CPER, « CEPR Discussion Paper », n° 3422.

ROSS, M., 1999, « The Political Economy of the Resource Curse », *World Politics*, vol. 51, n° 2, janvier, p. 297-322.

SACHS, J. et A. WARNER, 2001, « The Curse of Natural Resources », *European Economic Review*, vol. 45, n° 4-6, p. 827-836.

TILLY, C., 1992, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Oxford (R-U), Basil Blackwell.

Transparency International – Russia, 2002, *Regional Corruption Indices 2002* disponible sur <www.transparency.org.ru/>.

VASILEVA, A. et E. Gurvich, 2005, « Règlement nalogooblozheniya neftegazovogo sektora » (« Règlement fiscal pour le secteur du pétrole et du gaz »), *Neft' Rossii*, n° 3, mars.