

QUEL FÉDÉRALISME EN RUSSIE ?

Les leçons de l'expérience internationale

collection du

C E P R E M A P

CENTRE POUR LA RECHERCHE ÉCONOMIQUE ET SES APPLICATIONS

QUEL FÉDÉRALISME EN RUSSIE ?

Les leçons de l'expérience internationale

EKATERINA ZHURAVSKAYA

ÉDITIONS **NSRU** ÉD' **ULM**

© Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, 2014
45, rue d'Ulm – 75230 Paris cedex 05
www.pressens.fr
ISBN 978-2-7288-0512-9
ISSN 1951-7637

Le Cepremap est, depuis le 1^{er} janvier 2005, le Centre Pour la Recherche Economique et ses Applications. Il est placé sous la tutelle du ministère de la Recherche. La mission prévue dans ses statuts est d'assurer *une interface entre le monde académique et les décideurs publics et privés.*

Ses priorités sont définies en collaboration avec ses partenaires institutionnels : la Banque de France, le CNRS, le Centre d'analyse stratégique, la direction générale du Trésor et de la Politique économique, l'École normale supérieure, l'INSEE, l'Agence française du développement, le Conseil d'analyse économique, le ministère chargé du Travail (DARES), le ministère chargé de l'Équipement (DRAST), le ministère chargé de la Santé (DREES) et la direction de la recherche du ministère de la Recherche.

Les activités du Cepremap sont réparties en *cinq programmes scientifiques* coordonnés par sa direction : Politique macroéconomique en économie ouverte ; Travail et emploi ; Économie publique et redistribution ; Marchés, firmes et politique de la concurrence ; Commerce international et développement.

Chaque programme est animé par un comité de pilotage constitué de trois chercheurs reconnus. Participent à ces programmes une centaine de chercheurs, cooptés par les animateurs des programmes de recherche, notamment au sein de l'École d'économie de Paris.

La coordination de l'ensemble des programmes est assurée par *Philippe Askenazy*. Les priorités des programmes sont définies pour deux ans.

L'affichage sur Internet des documents de travail réalisés par les chercheurs dans le cadre de leur collaboration au sein du Cepremap tout comme cette série d'opuscules visent à rendre accessible à tous une question de politique économique.

Daniel COHEN
Directeur du Cepremap

Sommaire

| | |
|---|----|
| Introduction | 11 |
| 1. Objectifs et principes du fédéralisme | 15 |
| 2. La décentralisation sous Eltsine dans les années 1990 .. | 21 |
| <i>Les raisons politiques de la décentralisation</i> | 21 |
| <i>La violation des principes du fédéralisme</i> | 25 |
| 3. Comment réformer le « fédéralisme corrosif » ? | |
| Les leçons d'autres pays en développement | 39 |
| <i>Le Mexique</i> | 39 |
| <i>La Chine</i> | 40 |
| 4. La centralisation mise en œuvre par Poutine : le choix du modèle à suivre | 47 |
| Conclusion | 59 |
| Références bibliographiques | 61 |

EN BREF

Les réformes menées en Russie au cours des années 1990, après l'effondrement de l'Union soviétique, impliquaient à la fois une libéralisation économique et une démocratisation drastiques, et la transition d'un État unitaire hautement centralisé vers un État fédéral largement décentralisé. Dès l'accession au pouvoir de Vladimir Poutine en 1999, les résultats de nombre de réformes institutionnelles conduites par le premier président de la Russie, Boris Eltsine, furent considérés comme insatisfaisants par la nouvelle direction du pays qui entreprit de les inverser. La recentralisation constitue l'un des principaux exemples d'un tel renversement de tendance. La décentralisation menée sous Eltsine a été perçue non seulement comme inefficace mais aussi comme une transformation pouvant entraîner l'effondrement même de la Russie. Un consensus s'est dégagé – parmi les chercheurs, les politiques et le public en général – autour de l'opinion selon laquelle la tentative de construction, dans les années 1990, d'un système fédéral efficace avait lamentablement échoué. Et tout au long de la décennie qui a suivi, le nouveau pouvoir russe a systématiquement pris des mesures pour « recentraliser » à la fois les finances publiques et la direction politique.

Nous aborderons ici les questions suivantes : la décentralisation entreprise par Eltsine a-t-elle échoué, et si c'est le cas, pourquoi ? Quelle a été l'efficacité de la nouvelle politique menée par Poutine ? Et en fin de compte, quelles leçons peut-on en tirer pour l'avenir des relations intergouvernementales russes¹ ?

1. Cet opuscule reprend pour une large part les analyses que nous avons développées dans « Federalism in Russia », in A. Aslund, S. Guriev et A. Kuchins (éd.), *Russia after the Global Economic Crisis*, 2010, chap. 3.

Il n'y a pas de réponse facile à ces questions, mais l'expérience d'autres États fédéraux et un examen de l'économie politique de la Russie dans les relations intergouvernementales suggèrent que l'approche systématiquement mise en œuvre par Poutine au cours des treize dernières années n'est pas moins néfaste que la décentralisation engagée dans les années 1990.

*Directrice d'études à l'EHESS et professeur associée à l'École d'économie de Paris, **Ekaterina Zhuravskaya** est l'une des grandes spécialistes de l'économie politique russe.*

Introduction

Nous commencerons par examiner s'il est possible de satisfaire ou d'espérer satisfaire en Russie aux conditions jugées nécessaires, par la littérature économique sur le fédéralisme fiscal, à la réussite d'une fédération. Ces conditions sont les suivantes : un faible coût de la mobilité des populations, une responsabilité politique des dirigeants au niveau local, une répartition fiscale claire à tous les niveaux de gouvernement et ce que les économistes appellent de faibles externalités négatives au niveau interrégional, c'est-à-dire un faible pouvoir de nuisance d'une politique menée dans une région sur le bien-être d'une autre. Or toutes ces règles, ensemble ou séparément, ont été grossièrement bafouées en Russie. Néanmoins, le fédéralisme y est inévitable en raison de l'étendue du pays et de l'hétérogénéité de ses régions (figure 1). L'exemple des États-Unis généralement étudié par la littérature ne peut suffire en ce domaine comme unique référence. En conséquence, nous nous sommes tournés vers les exemples du Mexique et de la Chine en tant que contrefactuels mieux appropriés. Car, pour que les principes du fédéralisme fonctionnent efficacement, la Russie a besoin de la « verticalité du pouvoir » (selon les propres mots de Poutine), un concept que les spécialistes d'économie politique désignent sous le terme de centralisation politique. Les « verticalités », cependant, peuvent être de nature différente. Les expériences de fédéralisme au Mexique et en Chine – si l'on compare les conditions qui prévalent dans ces pays et en Russie – indiquent que les mesures mises en œuvre par le régime de Poutine ont peu de chance de réussir.

Une analyse du système fédéral russe permet d'établir trois grands constats.

Tout d'abord, le fédéralisme en Russie ne sera pas durable sans démocratie. Une opposition forte, active et authentique et des médias libres constituent une condition préalable essentielle pour que le pouvoir central (le gouvernement fédéral) soit à même de poursuivre des politiques efficaces. Les idéologues de la recentralisation russe ont pris la Chine comme



| | | | |
|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|
| 0 Karachay-Cherkess Republic | 22 Dagestan Republic | 44 Maga Buryatdan Oblast | 66 Saratov Oblast |
| 1 Karelia Republic | 23 Evenk Autonomous Okrug | 45 Mariy-El Republic | 67 Smolensk Oblast |
| 2 Kemerovo Oblast | 24 Gorno-Altay Republic | 46 Mordovia Republic | 68 Stavropol' Kraï |
| 3 Khabarovsk Kraï | 25 Ingush Republic | 47 Moskva Oblast | 69 Sverdlovsk Oblast |
| 4 Khakass Republic | 26 Irkutsk Oblast | 48 Murmansk Oblast | 70 Tambov Oblast |
| 5 Khanty-Mansiy Autonomous Okrug | 27 Ivanovo Oblast | 49 Nenets Autonomous Okrug | 71 Tatarstan Republic |
| 6 Adygeya Republic | 28 Kabardin-Balkar Republic | 50 Nizhegorod Oblast | 72 Taymyr Autonomous Okrug |
| 7 Aga Buryat Autonomous Okrug | 29 Kaliningrad Oblast | 51 North Ossetia Republic | 73 Tomsk Oblast |
| 8 Altay Kraï | 30 Kalmykia Republic | 52 Novgorod Oblast | 74 Tula Oblast |
| 9 Amur Oblast | 31 Kaluga Oblast | 53 Novosibirsk Oblast | 75 Tuva Republic |
| 10 Arkhangel'sk Oblast | 32 Kamchatka Oblast | 54 Omsk Oblast | 76 Tver' Oblast |
| 11 Astrakhan' Oblast | 33 Kirov Oblast | 55 Orel Oblast | 77 Tyumen' Oblast |
| 12 Bashkortostan Republic | 34 Komi Republic | 56 Orenburg Oblast | 78 Udmurt Republic |
| 13 Belgorod Oblast | 35 Komi-Permyak Autonomous Okrug | 57 Penza Oblast | 79 Ul'yanovsk Oblast |
| 14 Bryansk Oblast | 36 Koryak Autonomous Okrug | 58 Perm' Kraï | 80 Ust-Orda Buryat Autonomous Okrug |
| 15 Buryat Republic | 37 Kostroma Oblast | 59 Primor'ye Kraï | 81 Vladimir Oblast |
| 16 Chechnya Republic | 38 Krasnodar Kraï | 60 Pskov Oblast | 82 Volgograd Oblast |
| 17 Chelyabinsk Oblast | 39 Krasnoyarsk Kraï | 61 Rostov Oblast | 83 Vologda Oblast |
| 18 Chita Oblast | 40 Kurgan Oblast | 62 Ryazan' Oblast | 84 Voronezh Oblast |
| 19 Chukot Autonomous Okrug | 41 Kursk Oblast | 63 Sakha Republic | 85 Yamal-Nenets Autonomous Okrug |
| 20 Chuvash Republic | 42 Leningrad Oblast | 64 Sakhalin Oblast | 86 Yaroslavl' Oblast |
| 21 City of St. Petersburg | 43 Lipetsk Oblast | 65 Samara Oblast | 87 Yevrey Autonomous Oblast |

(*Oblast*, province – *Kraï*, territoire – *Okroug*, district)

La superficie de la Russie est à peu près 1,8 fois supérieure à celle des États-Unis, couvrant un vaste territoire qui s'étend de l'Europe à l'océan Pacifique Nord. Sa superficie compte 17 075 200 kilomètres carrés et en 2012 elle avait une population de 143,5 millions d'habitants. Selon le dernier recensement, la population d'origine russe représente 81 % de la population totale. Six autres ethnies ont une population qui dépasse le million : Tartars (3,9 %), Ukrainiens (1,4 %), Bachkirs (1,1 %), Tchouvaches (1 %), Tchéchènes (1 %) et Arméniens (0,9 %). Au total, 160 groupes ethniques différents vivent sur le territoire de la Fédération russe. Le PIB de la Russie était de 2,015 billions USD en 2012. La carte présente sa division régionale. L'élément le plus important de la fédération est la ville de Moscou, avec une population de 10 millions d'habitants. Le plus petit est l'*Okroug* autonome de Nénetsie.

Figure 1 – La Russie : division administrative et informations contextuelles.

modèle d'une décentralisation autocratique viable. Mais, comme nous le verrons, les conditions sont radicalement différentes en Russie et en Chine, si bien que l'expérience chinoise ne peut s'appliquer au cas russe. Des différences fondamentales dans le degré de diversification des deux économies au niveau subnational, dans l'abondance des ressources naturelles et dans la culture politique des deux pays, impliquent qu'un fédéralisme économique politiquement centralisé puisse y avoir des résultats totalement différents. L'expérience mexicaine des années 1980 et 1990 fournit un contre-exemple pertinent.

Ensuite, les objectifs d'un système fédéral qui fonctionne évoluent au fil de son développement. Le fédéralisme, combiné avec l'absence d'élections sur le plan local, pourrait fonctionner avec une politique conçue uniquement pour assurer la croissance économique, sans viser à fournir des biens publics de qualité tels que l'éducation, la santé et la protection sociale. Un but aussi déséquilibré, s'il est politiquement concevable pour des pays pauvres comme la Chine, est insoutenable pour la Russie qui figure dans le groupe des pays à revenus moyens supérieurs (*upper middle income* dans le langage de la Banque mondiale) et aspire à atteindre un niveau de biens publics et de protection sociale comparable à celui des pays européens.

Enfin, il y a bel et bien une autre voie que la centralisation menée par Poutine, mais elle impliquerait un changement radical de système politique. Certes, elle serait difficile à adopter et le pouvoir actuel n'y a pas intérêt ; elle permettrait pourtant d'atteindre l'équilibre entre la centralisation politique et l'obligation de rendre compte sur le plan local, toutes deux nécessaires à un fédéralisme efficace. Ce scénario conduirait à l'élaboration de partis politiques nationaux forts, sans renoncer à la compétition politique, en préservant la liberté de l'opposition et des médias et en tenant des élections ouvertes et libres à tous les niveaux.

1. Objectifs et principes du fédéralisme

Pour se développer avec succès, un pays a besoin d'un système qui soit incitatif pour les fonctionnaires. Un système d'incitation est nécessaire pour s'assurer que les bureaucrates et les politiciens travaillent dans l'intérêt de la population, au lieu de ne rien faire ou d'utiliser leurs charges publiques pour se procurer des gains personnels. L'objectif d'un gouvernement qui fonctionne est d'être à même de fournir des biens publics adaptés et de réduire la corruption. La mise en place d'un tel système est beaucoup plus complexe dans des pays à vastes territoires et à populations variées que dans de petits États homogènes. Ainsi, il est nettement plus difficile d'y déterminer quel serait « le bien du peuple ». Dans les grands pays hétérogènes comme la Russie, les autorités centrales possèdent peu d'informations sur les préférences de la population en matière de biens et de services publics dans les différentes parties du pays, et il leur est souvent difficile de lui fournir des biens publics de manière efficace. En outre, la direction centrale d'un grand pays implique un grand appareil d'État. Le contrôle d'une large bureaucratie est complexe, coûteux et pas toujours réalisable. Il convient donc de déléguer la responsabilité de la fourniture de biens publics à des entités administratives de plus bas niveau dans l'espoir qu'elles sauront mieux servir les intérêts de la population locale. Du fait de sa vaste superficie et de sa diversité économique et ethnique, il n'est pas possible de gérer efficacement la Russie à partir du gouvernement central comme une seule entreprise, à la différence de ce qui est réalisable en Biélorussie, en Mongolie ou en Lituanie, par exemple. Si bien que la réponse à la question de savoir s'il convient de déléguer l'autorité au niveau local est évidente. En fait, la vraie question devrait être : comment concevoir la décentralisation de l'autorité pour que le fédéralisme fonctionne efficacement en Russie ?

À partir de l'expérience de fédérations riches et bien établies telles que les États-Unis et la Suisse, de nombreux spécialistes, y compris des piliers de l'économie politique comme Hayek et Tiebout, sont arrivés à cette

conclusion : pour que la fourniture des biens publics résultant de la délégation d'autorité aux gouvernements locaux soit efficace, elle doit satisfaire à trois conditions « simples »¹. Deux conditions sont nécessaires pour créer des incitations politiques, et la troisième pour fournir des incitations économiques aux autorités subnationales et locales. Des incitations politiques efficaces découlent 1) de la mobilité, qui permet à la population de « voter avec ses pieds », et 2) du développement d'une démocratie effective qui permet à la population de renouveler sa confiance aux politiciens locaux par le biais de la réélection. Les politiciens locaux peu performants perdent les élections, et peuvent aussi se voir privés d'une partie de leur électorat qui décidera d'aller vivre dans un lieu doté d'un meilleur gouvernement local. Des modèles politico-économiques simples ont été construits pour démontrer que sous certaines conditions (pourtant relativement restrictives), des élections démocratiques libres et une mobilité sans entraves rendent possible la délivrance d'une information complète sur les préférences des électeurs et la fourniture des biens publics désirés par la population. L'une de ces conditions particulières n'est pas anodine : l'absence d'externalités négatives des politiques locales .

La condition nécessaire à la création d'incitations économiques, ou « incitations fiscales », est la suivante : un système fédéral efficace doit déléguer à un niveau donné de gouvernement subnational non seulement la responsabilité de fournir des biens publics, mais aussi l'autorité suffisante pour lever les impôts destinés à couvrir le coût desdits biens. L'adéquation entre les responsabilités en matière de dépenses fiscales et l'autorité de taxation est un moyen de s'assurer que les autorités locales ont intérêt à fournir efficacement ces biens publics, c'est-à-dire au plus bas coût. Quand les circonscriptions paient elles-mêmes leurs dépenses de biens publics (au

1. Ch. Mills Tiebout, « A Pure Theory of Local Expenditures », 1956 ; F.A. von Hayek, *Individualism and Economic Order*, 1948.

lieu qu'elles incombent à la population d'autres juridictions), elles ont un intérêt plus fort à contrôler efficacement les coûts.

Récemment, les chercheurs ont fait porter leurs analyses sur les fédérations en voie de constitution, mettant en évidence l'importance des externalités interrégionales dans le fonctionnement de systèmes fédéraux. Des politiques qui bénéficient à la population d'une région peuvent léser directement celle des régions avoisinantes et, de ce fait, nuire à la performance du pays dans son ensemble. Même si la décentralisation ne contrevient pas au principe de responsabilité des fonctionnaires locaux et respecte la correspondance entre recettes et dépenses fiscales, répondant ainsi pleinement aux besoins de la population, la délégation d'autorité au niveau local peut avoir des résultats véritablement désastreux pour le pays du fait d'externalités négatives. C'est pourquoi il faut formuler des conditions supplémentaires pour éviter que le fédéralisme ne donne lieu à des politiques régionalistes déstabilisantes. Comment s'assurer que les autorités locales mettant en œuvre une politique régionale prennent en compte les intérêts d'autres juridictions du pays, tout en gardant à l'esprit ceux de leur propre juridiction ? Il y a généralement deux façons d'y parvenir. Riker a proposé une solution pratique¹ : l'existence de partis politiques nationaux forts qui créent des incitations politiques suffisantes pour que les politiciens locaux internalisent les externalités de la politique régionale affectant les voisins et le centre fédéral. De tels partis créent des incitations pour les politiciens locaux en leur offrant des perspectives d'avancement dans la hiérarchie du parti en fonction des actions qu'ils ont menées et en les soutenant lors des élections locales. Des partis politiques nationaux forts ont permis aux fédérations les plus abouties – États-Unis, Australie, Suisse – d'éviter que leurs états ou cantons ne mettent en œuvre des politiques trop régionalistes. Selon Riker, l'existence de partis politiques nationaux forts est une condition complémentaire nécessaire (la quatrième) au succès du fédéralisme.

1. W. Riker, *Federalism : Origins, Operation, Significance*, 1964.

Un autre moyen d'empêcher les dirigeants locaux de poursuivre des politiques préjudiciables à l'ensemble du pays serait qu'ils soient nommés par le gouvernement central fédéral (et non élus). Le pouvoir central pourrait leur offrir des perspectives d'avancement, en fondant les promotions et les licenciements sur la base de leurs actions. Une telle méthode peut cependant contrecarrer l'objectif initial de la décentralisation, en dissuadant les fonctionnaires locaux ainsi nommés, qui auraient à rendre compte au gouvernement central plutôt qu'à la population locale, de faire preuve de la plus grande efficacité dans la fourniture de biens publics spécifiques à leurs localités.

La Russie post-soviétique remplit-elle les conditions nécessaires à un fonctionnement efficace du fédéralisme ? Quelles sortes de structures d'incitation se sont vues engendrer par un système de relations interrégionales en mutation ? Pour bien comprendre les attendus de ces questions, il convient de broser une brève histoire du fédéralisme en Russie.

Cette histoire se divise en deux périodes distinctes de tendance contraire : la décentralisation conduite par Eltsine de 1991 au milieu de l'année 1999 ; puis la recentralisation menée par Poutine du milieu de l'année 1999 jusqu'à maintenant¹. La figure 2 illustre la dynamique des parts subnationales des dépenses et des recettes fiscales, démontrant avec éclat les différences entre les deux périodes. La ligne verticale dans la figure indique le moment du remplacement d'Eltsine par Poutine. Sous la présidence d'Eltsine, les parts de recettes et de dépenses fiscales subnationales croissaient, tout comme les recettes et dépenses fiscales budgétaires du pays. Dès que Poutine accède au pouvoir, les tendances s'inversent brutalement : la part des recettes subnationales a brusquement baissé, alors que

1. La présidence de Dmitry Medvedev (2008-2012) n'a pas été marquée par un quelconque changement de politique par rapport à celle menée sous la direction de Poutine précédemment et ultérieurement. Nous la considérons en conséquence comme faisant partie de la centralisation de Poutine.

la part des dépenses régionales dans la dépense budgétaire fédérale totale du pays diminuait aussi, mais plus lentement. Il est important d'examiner les présupposés qui ont fondé ces deux phases, la décentralisation et la recentralisation, pour être à même de comparer les résultats obtenus.

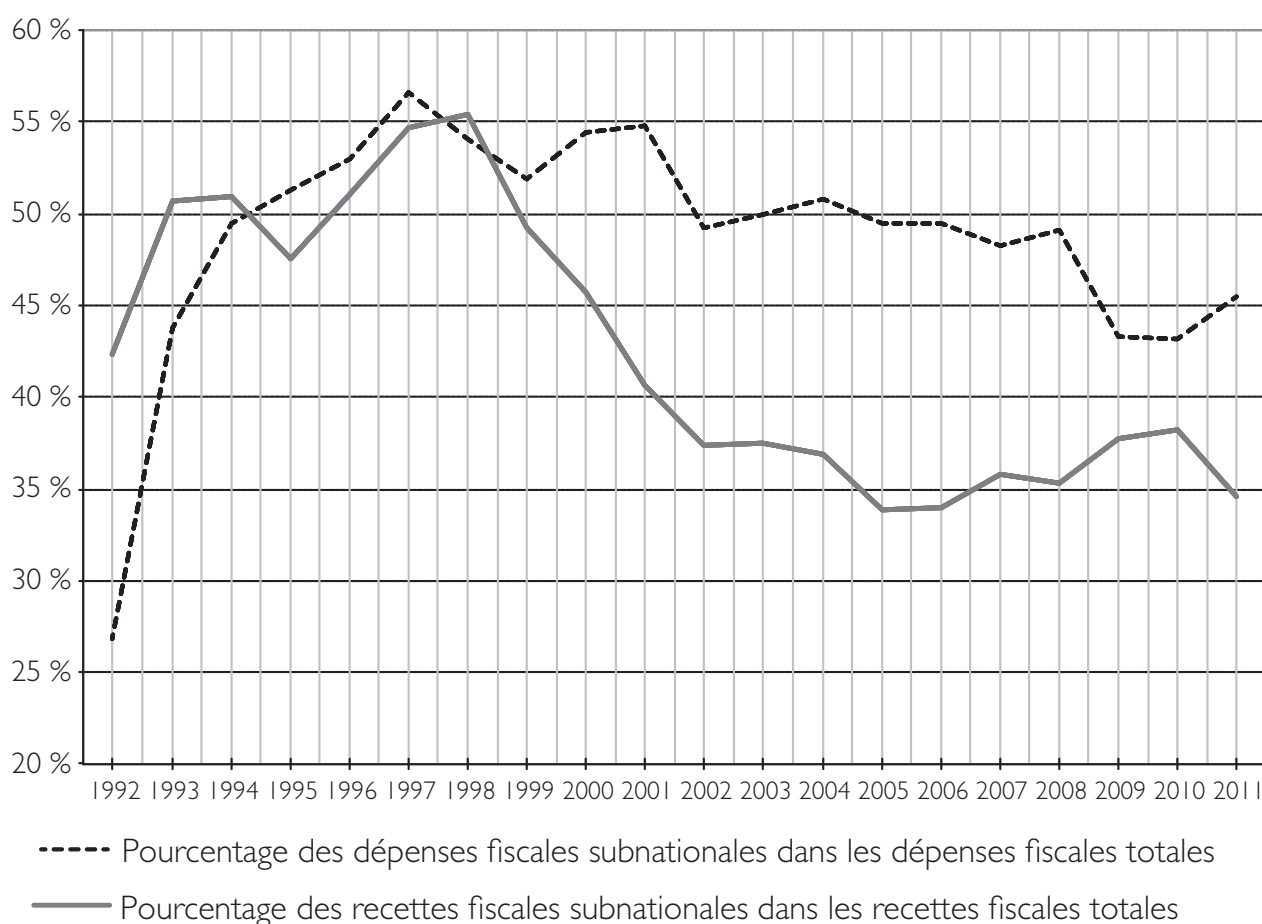


Figure 2 – Pourcentage des recettes et dépenses fiscales subnationales dans les recettes et dépenses fiscales totales des gouvernements nationaux et subnationaux, nets de fonds extrabudgétaires (1992-2011).

Source : données du ministère des Finances russe.

2. La décentralisation sous Eltsine dans les années 1990

LES RAISONS POLITIQUES DE LA DÉCENTRALISATION

La Russie du début des années 1990 avait hérité d'un système soviétique hautement centralisé de relations interrégionales dans lequel le pouvoir central avait recours à des transferts financiers pour maintenir l'intégrité de l'empire. Fondés sur des raisons purement politiques, ces transferts ne reposaient sur aucune considération économique¹. Le processus de décentralisation initié par Eltsine tout au début de la période de transition était inévitable, constituant une réaction de libéralisation politique naturelle vis-à-vis du système hypercentralisé hérité du régime soviétique. Les réformes économiques engagées à l'époque ont rendu nécessaire de décentraliser la gouvernance et les finances des régions.

Toutefois, la façon dont la décentralisation a été mise en œuvre a eu un effet important sur ses résultats. Pour conduire les réformes économiques de base incluses dans le « paquet » du Consensus de Washington, telles que la libéralisation, la stabilisation économique et la privatisation, le président Eltsine avait besoin du soutien des dirigeants locaux². La délégation substantielle d'autonomie financière et politique aux régions en contrepartie de leur loyauté (« autant d'autonomie que les régions peuvent en assumer », selon les mots d'Eltsine lui-même), était un compromis politique obligé : il a permis d'obtenir suffisamment de soutien politique de la part des régions pour que puisse être appliquée la thérapie de choc des réformes économiques. Sans la décentralisation, par laquelle le gouvernement fédéral a

1. *OECD Economic Survey of the Russian Federation : 1997-1998 ; et OECD Economic Survey of the Russian Federation : 1999-2000.*

2. Cette situation est décrite par A. Shleifer et D. Treisman, *Without a Map : Political Tactics and Economic Reform in Russia*, 2000.

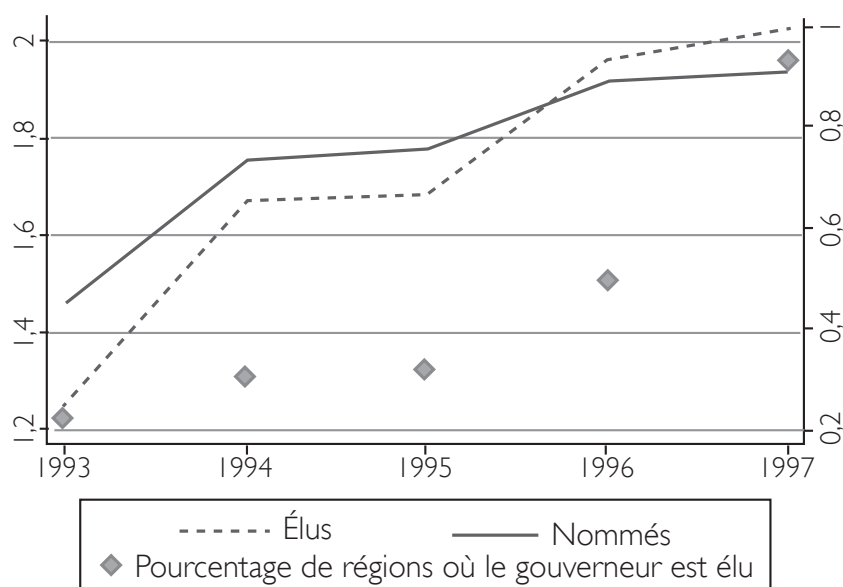
acheté le soutien temporaire des gouverneurs régionaux, les réformes de base auraient été politiquement irréalisables.

Le transfert de l'autorité fiscale du centre vers les régions a pris la forme d'une négociation informelle chaotique, et les transferts en espèces sont devenus un outil du jeu politique. À certains moments, ils étaient accordés aux régions loyales en récompense, à d'autres ils étaient attribués aux régions en opposition politique avec le pouvoir central en guise de pots-de-vin¹.

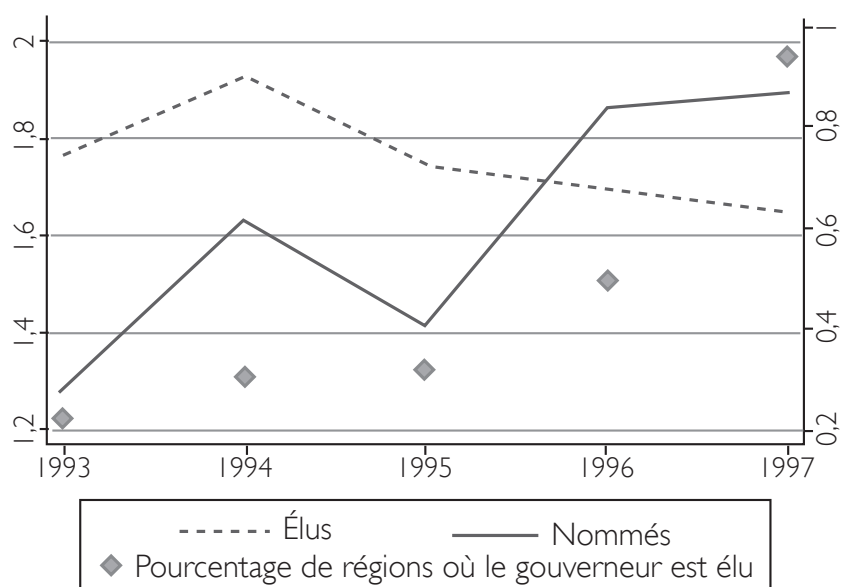
La séquence des transferts de pouvoir aux régions, si elle s'est déroulée de manière désordonnée, ne fut pas aléatoire. Eltsine a donné l'autonomie politique en premier lieu aux régions les plus puissantes politiquement : les deux principaux centres métropolitains (Saint-Pétersbourg et Moscou) et les huit républiques dotées d'un statut spécial d'autonomie ethnique (Tatarstan, Kalmoukie, Mordovie, Mari El, Sakha, Yakoutie, Adygué, Kabardino-Balkarie – sans compter la Tchétchénie²) ont tenu des élections dès 1991. À la fin de l'année, Eltsine a annoncé un moratoire de cinq ans pour l'élection des dirigeants régionaux qu'il avait nommés en 1991 ; mais ce moratoire n'a pas été appliqué. Durant cette période, il y a eu, avec le consentement d'Eltsine, trente et une élections régionales dans les régions qui présentaient les problèmes d'ordre économique les plus nombreux (et deux sans son accord). La figure 3 présente deux courbes qui illustrent la corrélation entre le revenu régional moyen et les recettes budgétaires régionales d'un côté, et de l'autre le droit accordé ou non aux régions d'élire leur propre dirigeant régional. Nous pouvons constater à partir de ces courbes que les régions passées au système électif entre 1993 et 1997

1. Pour des données empiriques, on peut consulter D.Treisman, « The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia », 1996 ; V.Popov, « Fiscal Federalism in Russia : Rules versus Electoral Politics », 2004 ; E.Jarocinska, « Are Intergovernmental Grants Tactical ? Evidence from Russia », 2010.

2. Les élections en Tchétchénie étaient considérées comme illégitimes.



Remarque : le graphique indique l'évolution du revenu par habitant dans les régions où les gouverneurs sont soit élus soit nommés (échelle de gauche), et la proportion de régions où le gouverneur est élu (échelle de droite).



Remarque : le graphique indique l'évolution des recettes budgétaires dans les régions où les gouverneurs sont ou élus ou nommés (échelle de gauche) et la proportion de régions où le gouverneur est élu (échelle de droite).

Figure 3 – La seconde vague de décentralisation politique (1993-1996) a donné aux régions qui avaient des recettes budgétaires et un revenu moyen par habitant relativement bas le pouvoir d'élire leurs propres dirigeants, par comparaison avec les régions plus performantes où la décentralisation a été reportée à plus tard.

étaient généralement caractérisées par un revenu par tête inférieur et des recettes budgétaires régionales plus faibles¹.

Pourquoi Eltsine a-t-il permis la décentralisation politique dans des régions qui avaient de très mauvais résultats fiscaux ? Cette seconde vague éclaire les fondements politiques de la décentralisation. Quand l'économie va mal, les autorités centrales peuvent ainsi faire porter la responsabilité de la piètre performance de l'économie locale sur les gouvernements subnationaux, car elles ne retirent aucun avantage à contrôler politiquement ou fiscalement les régions les moins performantes. Ce raisonnement politique est à l'opposé de celui qui avait sous-tendu en 1991 la première vague de décentralisation, visant à coopter des groupements d'intérêts particuliers politiquement puissants. Comme la Russie a subi une contraction économique sévère, et dans une large mesure imprévue, pendant les premières années de la transition, Eltsine, pour se maintenir au pouvoir, a décidé d'octroyer l'autonomie aux régions les moins performantes entre 1993 et 1997.

Ainsi, la décentralisation a été conduite selon un dessein purement politique : d'abord, pour permettre au gouvernement central d'être soutenu dans des réformes libérales qui, croyait-on au début de la transition, devaient produire une croissance rapide ; ensuite, pour se décharger sur les gouvernements régionaux de la responsabilité de l'échec de ces réformes à obtenir la croissance économique anticipée. Puisque la décentralisation était à l'origine motivée politiquement, ses effets économiques n'avaient jamais été considérés comme des objectifs légitimes. Ironie du sort, la décentralisation chaotique du début des années 1990 s'est ajoutée à la liste des raisons pour lesquelles la croissance que devait permettre la libéralisation économique a tardé à se manifester longtemps après les débuts de la transition. Voici quelles ont été les principales causes de cet échec.

1. Anna Savelyeva a mis au jour ce fait dans son mémoire de maîtrise, écrit et soutenu sous ma direction en 2007 à la New Economic School de Moscou.

LA VIOLATION DES PRINCIPES DU FÉDÉRALISME

La Russie des années 1990 est un bon exemple des mauvais résultats que peut engendrer un processus de délégation du pouvoir aux autorités locales quand il ne respecte pas les principes de base du fédéralisme tels que nous les avons précédemment énoncés. Comme nous allons le voir, chacun de ces principes a été alors bafoué.

Obligation de rendre compte et mobilité de la population

Personne, si ce n'est les élites économiques, n'a exercé de contrainte sur le pouvoir des gouverneurs régionaux. Les élections locales n'ont servi que rarement de dispositif de contrôle puisque les résultats des élections dépendaient de la célèbre « ressource administrative » (c'est-à-dire de la capacité des gouverneurs à manipuler les résultats électoraux et à contrôler les médias locaux) plutôt que de la performance de l'économie régionale¹. Les pouvoirs législatifs et judiciaires, tout comme la presse locale, étant le plus souvent sous le contrôle direct des gouverneurs régionaux, n'ont pas joué le rôle de frein ou de contrepoids. En outre, la population, eu égard aux coûts exorbitants de la migration dans la plupart des régions, n'a pas eu la possibilité de quitter les régions provinciales pour s'établir à Moscou. Les restrictions de la mobilité dues à la classique « trappe de pauvreté » sont restées caractéristiques des régions économiquement faibles de la Russie².

Avec des institutions démocratiques fragiles au niveau local, les gouvernements régionaux ont facilement été l'objet d'une « captation » par les nouvelles fortunes. Des entreprises politiquement puissantes ont influencé les règles du jeu économique : elles ont empêché la concurrence en

1. A. Lavrov, J. M. Litwack et D. Sutherland, *Fiscal Federalist Relations in Russia :A Case for Subnational Autonomy*, 2001.

2. Y. Andrienko et S. Guriev, « Determinants of Interregional Mobility in Russia », 2004.

entravant le développement d'entreprises et en modifiant le rythme des réformes économiques¹. L'enquête menée en 1999 sur l'environnement commercial et les performances des entreprises² confirme que la captation des ressources de l'État était une pratique profondément enracinée dans l'économie et les processus politiques du pays : dans la liste des vingt pays en transition victimes de ce phénomène, la Russie s'est classée au quatrième rang en 2000³.

En collaboration avec Slinko et Yakovlev, nous avons créé une mesure de captation de l'État dans les régions russes en nous appuyant sur la législation russe des années 1992-2000, afin d'évaluer les effets de la captation opérée par des entreprises politiquement influentes⁴. Nous avons construit une base de données à partir des lois et des régulations régionales concernant avant tout les grandes entreprises de ces régions. Pour des raisons de faisabilité, nous avons fixé des limites à notre analyse de la législation russe en retenant les entreprises les plus importantes de chaque région, entre les mains desquelles l'influence politique est en principe la plus concentrée. Nous avons commencé par établir la liste des entreprises de chaque région ayant figuré entre 1992 et 2000 au moins une fois parmi les cinq ayant le chiffre d'affaires le plus élevé. Cette liste comportait 978 entreprises – jusqu'à vingt des plus importantes dans chacune des soixante-treize régions, en excluant les districts autonomes (*okrougs*). Nous avons interrogé

1. Pour un modèle théorique de captation de l'État pouvant s'adapter au contexte russe, voir K. Sonin, « Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights ? », 2003.

2. *Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)*, 1999.

3. J. S. Hellman et M. Schankerman, « Intervention, Corruption and Capture », 2000 ; J. S. Hellman, G. Jones, D. Kaufmann et M. Schankerman, « Measuring Governance, Corruption, and State Capture : How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies », 2000.

4. I. Slinko, E. Yakovlev et E. Zhuravskaya, « Laws for Sale : Evidence from Russia », 2005.

la base de données détaillée de la législation régionale russe, « Consultant Plus¹ », pour repérer tout traitement préférentiel dont avait pu faire l'objet chacune de ces entreprises année par année de 1992 à 2000. Nous avons estimé qu'une entreprise particulière avait reçu un tel traitement si elle avait bénéficié de l'un des avantages suivants : allègements fiscaux, crédits d'investissement, subventions, prêts bonifiés et prêts assortis d'une garantie sur le budget régional, délais officiels accordés pour le paiement des impôts, octroi de licences subventionnées, attribution gratuite de propriétés de l'État ou statut spécial de « zone économique ouverte » pour leurs territoires. Le traitement préférentiel le plus fréquent a été l'allègement fiscal (46 % du nombre total de traitements préférentiels) ; en deuxième lieu, un prêt assorti d'une garantie budgétaire ou une subvention directe du gouvernement (26 %) ; le groupe suivant est constitué par les subventions sur les prix de l'énergie (5 %).

En voici quelques exemples caractéristiques. En 1998, la législature de la région de Volgograd a adopté une loi « Sur la zone économique spécifique du territoire des usines de tracteurs de Volgograd (VTP) », qui dispensait toutes les entreprises opérant dans cette zone de l'obligation de payer les impôts régionaux et locaux pendant une période de dix ans, si elles produisaient sur le territoire de VTP et si au moins 30 % de leurs avoirs appartenait aux usines. Dans la république d'Adyguée, une loi a été adoptée « Sur le traitement préférentiel de l'usine de conditionnement de viande de Ly-Chet-Nekul », la faisant bénéficier d'un allègement de l'impôt foncier pour une période de deux ans. La loi budgétaire de l'*oblast* (province) du Kamchatka de 2001 contenait une clause particulière intitulée « Soutien aux industries de la pêche » : elle stipulait qu'une entreprise unique, du nom d'Akros, devait recevoir une somme d'argent importante. Il y avait à cette date beaucoup d'entreprises de pêche dans l'*oblast* du Kamchatka, mais aucune autre n'est citée dans la loi budgétaire.

1. www.consultant.ru/Software/Systems/RegLaw

En analysant la législation régionale, nous avons mis en évidence le nombre de lois et de régulations régionales qui accordaient un traitement préférentiel distinct à chaque entreprise de l'échantillon année après année. À partir des données du traitement préférentiel, nous avons construit une mesure de la captation de la réglementation régionale et de la puissance politique des entreprises. La captation en question est mesurée chaque année sur les cinq entreprises bénéficiant du nombre le plus important de traitements préférentiels, selon l'index Herfindahl-Hirschman. Nous nous sommes focalisés sur la concentration des traitements préférentiels dans quelques entreprises plutôt que sur leur nombre en général, puisque c'est aux effets de la concentration de la puissance politique entre les mains de quelques entreprises que nous nous intéressions. Le nombre total des traitements préférentiels peut refléter purement et simplement le niveau général de paternalisme des gouvernements régionaux : si un gouvernement régional accorde un traitement préférentiel à toutes les entreprises de la région, alors aucune ne fait l'objet d'une préférence. Nous avons utilisé le nombre total des traitements préférentiels comme variable de contrôle dans toutes les analyses économétriques. Nous avons mesuré la puissance politique de chaque firme année par année selon la part dont elle bénéficiait dans le nombre total des traitements préférentiels octroyés aux cinq entreprises régionales qui en recevaient le plus. Une fois encore, pour neutraliser l'effet de paternalisme déjà évoqué, nous nous sommes concentrés sur le nombre relatif de traitements préférentiels plutôt que sur les chiffres bruts.

Sans nous apporter aucune preuve solide de l'incidence significative de la captation des ressources de l'État sur la croissance économique globale, cette étude a montré que l'économie a souffert du rôle joué par des élites puissantes. Les entreprises sans influence politique ont stagné ; leur productivité, leur chiffre d'affaires et leurs investissements ont décliné en fonction du degré de captation présent dans les régions. La figure 4 illustre ce fait en donnant à part des indicateurs du niveau moyen de

performance des entreprises (accompagnés des intervalles de confiance statistiques) pour celles qui étaient dépourvues de relations politiques dans des régions où les gouvernements et les législatures locaux faisaient, ou ne faisaient pas, l'objet d'une captation par des groupes aux intérêts économiques puissants. Nous avons constaté que la croissance des petites entreprises en avait été freinée ; leur part dans l'emploi et le chiffre d'affaires des ventes au détail a baissé en fonction de la croissance de la captation régionale (voir figure 5). Les budgets régionaux eux aussi en ont été affectés négativement : le recouvrement de l'impôt a décliné et les arriérés de paiement portés au budget ont augmenté, entraînant une détérioration de la fourniture régionale de biens publics. Nous avons ainsi pu mettre en évidence le problème posé par l'absence de responsabilité des institutions gouvernementales régionales vis-à-vis de la population locale.

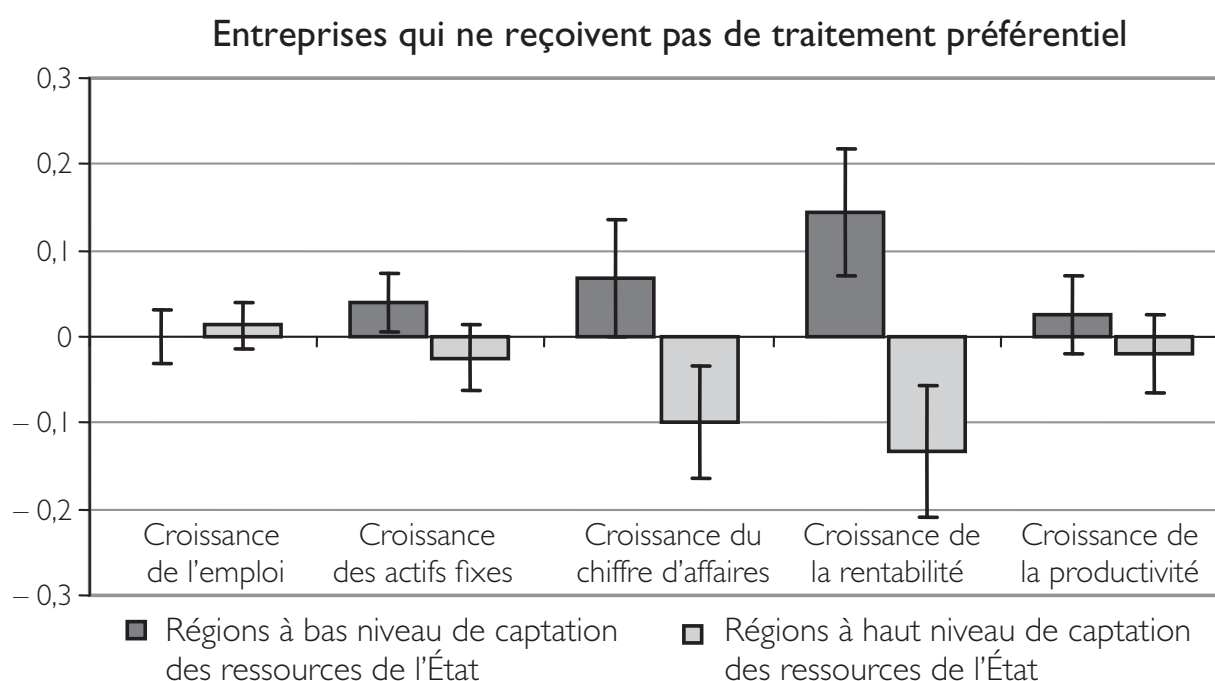


Figure 4 – Performance des entreprises sans relations politiques dans les régions à haut ou à bas niveau de captation des ressources de l'État.

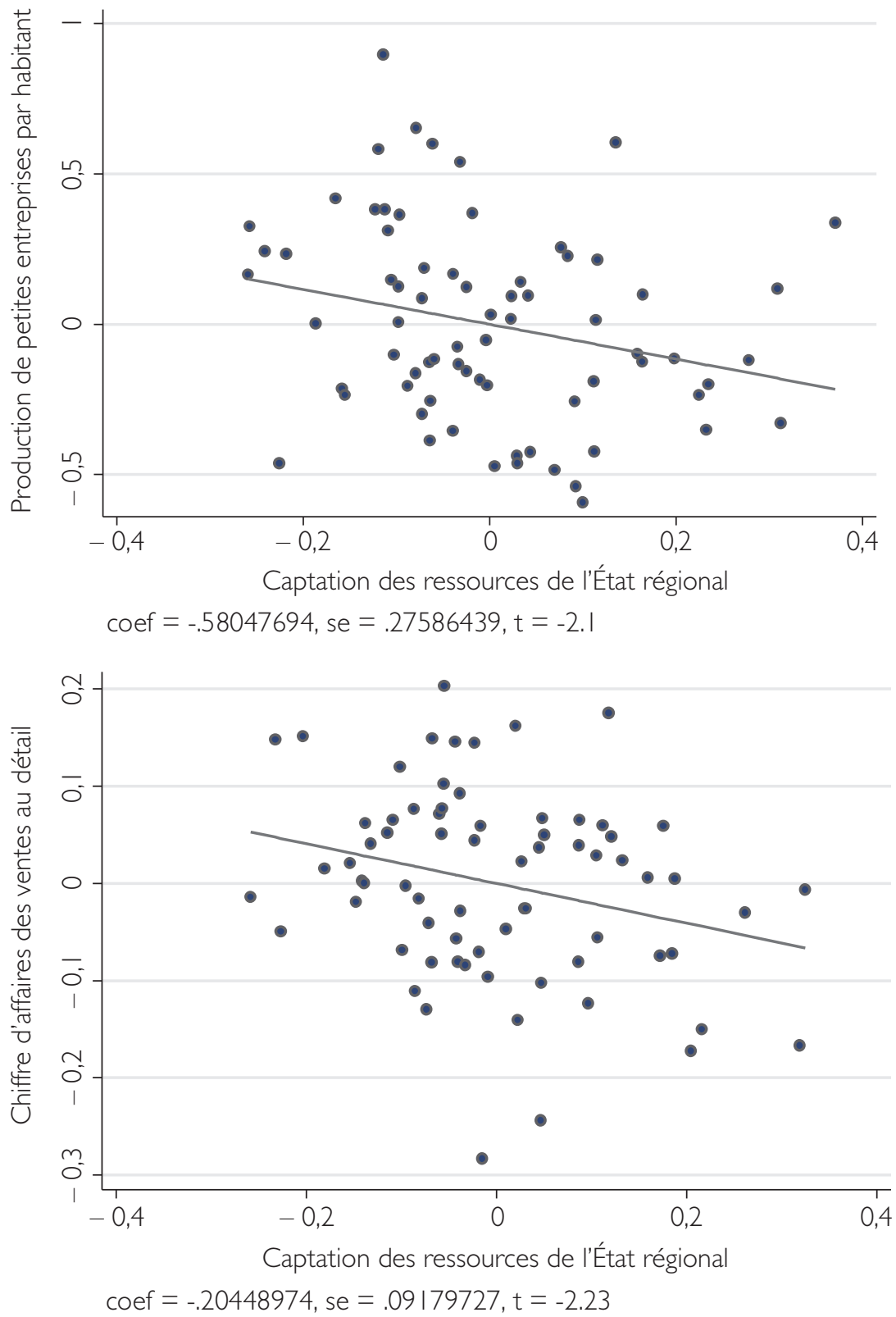


Figure 5 – Captation des ressources de l'État au niveau régional.

Incitations fiscales

En 1996, nous avons effectué un sondage auprès des maires de grandes villes russes. Ses résultats ont démontré que pendant la première moitié des années 1990, les « incitations fiscales » ont été très faibles pour les gouvernements municipaux des grandes villes¹. En d'autres termes, le partage des recettes fiscales entre les gouvernements régionaux et les gouvernements municipaux était fait de telle sorte qu'il n'incitait aucunement ceux-ci à augmenter leur base d'imposition ni à fournir des biens publics. Les variations de recettes fiscales municipales, tant positives que négatives, se sont trouvées presque entièrement compensées par les modifications des recettes partagées. Placés dans l'incapacité de bénéficier d'une augmentation de la base d'imposition locale, les gouvernements municipaux n'ont été nullement incités à accroître l'assiette de l'impôt pour augmenter leurs propres revenus.

Avec Makrushin et Slinko, nous avons mené une étude reposant sur la même méthodologie mais exploitant un ensemble de données beaucoup plus vaste à partir de plus de mille budgets municipaux au cours de la seconde moitié des années 1990. Nos résultats ont confirmé la faiblesse des incitations fiscales². Les autorités régionales se sont approprié les recettes fiscales supplémentaires des municipalités en modifiant le taux des déductions applicables aux impôts réguliers et en diminuant le montant des transferts régionaux aux municipalités. L'étude fait apparaître que cette appropriation était particulièrement grave dans les grandes municipalités urbaines.

Quelles peuvent être les conséquences d'incitations fiscales aussi faibles pour l'économie locale et les finances publiques ? Théoriquement, si les incitations fiscales sont fortes – c'est-à-dire si une augmentation de la base

1. Voir E. Zhuravskaya, « Incentives to Provide Local Public Goods : Fiscal Federalism, Russian Style », 2000.

2. A. Makrushin, I. Slinko et E. Zhuravskaya, « The Reasons for Bad Fiscal Incentives in Russia », 2002.

d'imposition locale est reflétée par un accroissement quasiment égal des revenus budgétaires –, alors les gouvernements subissent un manque à gagner en recettes fiscales quand ils surréglementent ou restreignent l'activité des entreprises. En revanche, si les incitations fiscales sont si faibles que la capacité du gouvernement local à accroître son revenu marginal en augmentant la base d'imposition tend vers zéro, alors les recettes budgétaires ne sont pas affectées par les changements de politique gouvernementale vis-à-vis des entreprises. Une intervention politique non justifiée économiquement dans l'activité des entreprises, telle qu'une régulation excessive, a des répercussions défavorables sur l'activité entrepreneuriale et réduit la base d'imposition du gouvernement. Dans un système qui comporte des incitations fiscales plus fortes, on peut observer une régulation plus efficace et une croissance plus élevée. En outre, des incitations fiscales plus fortes permettent une meilleure fourniture de biens publics puisqu'une plus petite part des dépenses publiques se voit gaspillée.

Après avoir montré qu'en Russie les incitations fiscales sont en moyenne faibles, nous avons examiné empiriquement les conséquences de ce fait. Pour chaque ville, année par année, nous avons analysé la puissance des incitations fiscales, à partir d'un indicateur de présence de telles incitations, de la mesure d'un effet d'éviction des ressources locales par les transferts en direction du gouvernement central. Nous avons estimé ensuite dans quelle mesure les variations de niveau des incitations fiscales pouvaient aider à prédire la variation de fourniture de biens publics et de constitution d'entreprises privées. Première évidence, la force des incitations fiscales influence favorablement la création d'entreprises privées. Puis nous avons montré que l'efficacité des dépenses publiques au niveau local augmente en fonction des incitations fiscales. Les résultats ont confirmé que des incitations fiscales faibles conduisent les gouvernements locaux à surréguler les entreprises privées et dégradent le niveau et l'efficacité de la fourniture de biens publics.

La forte inadéquation entre la responsabilité des dépenses et le pouvoir d'imposition à tous les niveaux, jointe à un partage interne imprécis

de l'autorité et des responsabilités, a porté atteinte encore davantage aux incitations fiscales. Berkowitz et Li ont étudié les conséquences des chevauchements entre les bases d'imposition dans divers niveaux de gouvernement en Russie au cours des années 1990¹. Ils ont montré que quand des gouvernements, à différents niveaux, levaient simultanément l'impôt sur la même base d'imposition, celui-ci devenait une ressource commune entraînant une surimposition – phénomène connu comme le « problème des fonds communs ». Cette division de l'autorité d'imposition en Russie a provoqué une grosse évasion fiscale, découragé l'investissement et globalement réduit le recouvrement de l'impôt. Berkowitz et Li ont fait valoir que le recouvrement de l'impôt aux niveaux fédéral et local avait diminué régulièrement au cours des années 1990, obligeant les gouvernements à opérer des coupes dans les dépenses de biens publics tels que l'éducation, la protection policière, la santé publique, les infrastructures de transport et la mise en œuvre de la loi.

Pour couronner le tout, plusieurs enquêtes approfondies menées sur les relations intergouvernementales en Russie dans les années 1990 ont montré que la corruption, la captation des ressources de l'État et le détournement de fonds budgétaires découlaient directement de la violation des principes déjà évoqués, nécessaires à l'établissement de politiques économiques incitatives. Ces principes, inscrits dans la quasi-totalité des Constitutions des fédérations bien établies, sont systématiquement bafoués dans les fédérations en cours de création, et la Russie des années 1990 n'a été qu'un exemple parmi d'autres. Mais elle présentait d'autres traits négatifs...

Externalités interrégionales

La Russie de la « décentralisation » fournit également un exemple frappant de l'un des coûts majeurs du fédéralisme dans les fédérations en voie de

1. D. Berkowitz et W. Li, « Tax Rights in Transition Economies : A Tragedy of the Commons ? », 2000.

constitution, à savoir de graves externalités interrégionales négatives, un dysfonctionnement que Cai et Treisman ont pu qualifier de « fédéralisme corrosif »¹. Les régions ont poursuivi sciemment des politiques néfastes pour le développement économique des régions voisines ou pour la santé fiscale du budget fédéral.

Ainsi, dans les années 1990, les autorités régionales ont aidé certaines entreprises situées sur leur territoire à éviter de payer les impôts fédéraux, affaiblissant par là même la capacité d'action du gouvernement central et portant atteinte à la fourniture de biens publics fédéraux. Le recouvrement des impôts fédéraux a été freiné par le fait que les agents percevant les impôts – anciennement des fonctionnaires fédéraux – ainsi que le système judiciaire régional – en principe indépendant – étaient le plus souvent placés sous le contrôle des gouvernements régionaux. Lavrov, Litwack et Sutherland ont bien noté que « de façon caractéristique, les organismes fédéraux opérant dans les régions ont des rapports étroits avec l'administration régionale, dont ils dépendent à de nombreux égards, parfois même en pour obtenir des locaux »². Nous avons réuni, avec Lamber-Mogiliansky et Sonin, des éléments qui indiquent que certains gouvernements régionaux se sont servis des instances de la Justice régionale pour redistribuer à leur région des recettes fiscales provenant du gouvernement fédéral, par le truchement de procédures de faillite³. En étudiant la nature des biais judiciaires utilisés dans les procédures qui ont suivi l'adoption de la loi de 1998 sur les faillites, nous sommes parvenus à deux conclusions. Premièrement, les caractéristiques politiques régionales ont influencé les décisions judiciaires concernant le nombre et le type de

1. H. Cai et D. Treisman, « State Corroding Federalism », 2004.

2. A. Lavrov, J. M. Litwack et D. Sutherland, *Fiscal Federalist Relations in Russia :A Case for Subnational Autonomy*, 2001.

3. A. Lambert-Mogiliansky, K. Sonin et E. Zhuravskaya, « Are Russian Commercial Courts Biased ? Evidence from a Bankruptcy Law Transplant », 2007.

procédures de mise en faillite ouvertes après l'entrée en vigueur de la loi. À partir d'indicateurs de l'insolvabilité des entreprises et de la qualité du système judiciaire, nous avons constaté que les procédures de réorganisation ont été, de façon significative, plus fréquentes dans les régions qui avaient des gouverneurs dotés d'une grande popularité politique et entretenant des rapports hostiles au pouvoir central. La médiocrité du système judiciaire a également eu une incidence sur le nombre de procédures de réorganisation permettant de geler le paiement des impôts fédéraux. Deuxièmement, la qualité du système judiciaire régional a eu un effet sur la performance des entreprises soumises à de telles procédures : dans les régions où la qualité des juges était médiocre, les entreprises réorganisées selon la loi de 1998 ont eu un taux sensiblement plus bas de croissance des ventes, de productivité de la main-d'œuvre et de variété des produits que les autres. En revanche, dans les régions où la qualité des juges était élevée, les entreprises en cours de réorganisation ont surpassé la performance de celles qui n'étaient pas soumises à une procédure de faillite. Cet effet de la qualité du judiciaire sur la performance des entreprises réorganisées a été d'autant plus sensible que les gouverneurs étaient plus populaires. On voit donc que ces conclusions rejoignent le point de vue selon lequel les gouverneurs populaires ont détourné l'application de la loi de faillite de 1998 dans le but de dispenser les entreprises locales du paiement des impôts fédéraux.

Avec Ponomareva, nous avons même pu apporter une preuve plus directe de cette résistance des gouverneurs politiquement forts au recouvrement de l'impôt fédéral dans leur région¹. Les arriérés de paiement de l'impôt ont été plus élevés et se sont accumulés plus rapidement dans les régions où la position de négociation des entreprises était plus forte vis-à-vis du pouvoir central, et où les gouverneurs bénéficiaient

1. M. Ponomareva et E. Zhuravskaya, « Federal Tax Arrears in Russia : Liquidity Problems, Federal Subsidies, or Regional Protection », 2004.

d'une large base populaire ou étaient en opposition politique ouverte avec gouvernement fédéral¹. En outre, ces régions n'ont pas seulement réussi à perturber les efforts de collecte de l'impôt fédéral, mais aussi à négocier avec succès des reports officiels du paiement de l'impôt, au bénéfice d'entreprises locales. La figure 6 illustre ce phénomène, montrant que la croissance des arriérés fédéraux a représenté la plus grande partie de l'augmentation totale des arriérés de paiement de l'impôt, ce qui à son tour a engendré de graves difficultés dans la mise en œuvre d'une politique de stabilisation macroéconomique en Russie au cours des années 1990. Le fait que la collecte des impôts régionaux se soit effectuée à un bien meilleur taux que celle des impôts fédéraux, confirme l'hypothèse que ce n'est pas (ou pas seulement) l'insolvabilité qui a provoqué la crise financière, mais l'incapacité du gouvernement central à mettre en application la collecte des impôts fédéraux dans les régions, alors que les impôts régionaux étaient correctement collectés car c'étaient les gouvernements régionaux qui avaient le contrôle de leur recouvrement.

Autre marque de ce fédéralisme destructeur : les régions ont fermé leurs frontières commerciales au sein de la fédération. Les barrières inter-régionales constituaient un phénomène répandu en Russie après 1990. Berkowitz et DeJong l'ont démontré en se fondant sur la permanence d'écart de prix importants entre régions, qui n'auraient pas pu se maintenir dans une situation de liberté commerciale². Yakovlev a relevé de nombreux exemples de législations régionales qui érigent des barrières tarifaires et non tarifaires vis-à-vis des échanges commerciaux dans les marchés d'alcool régionaux en Russie³.

1. Voir aussi K. Sonin, « Provincial Protectionism », 2010.

2. D. Berkowitz et D. N. DeJong, « Russia's Internal Border », 1999.

3. E. Yakovlev, « Political Economy of Regulation : Case Study of Russian Regional Alcohol Markets », 2005.

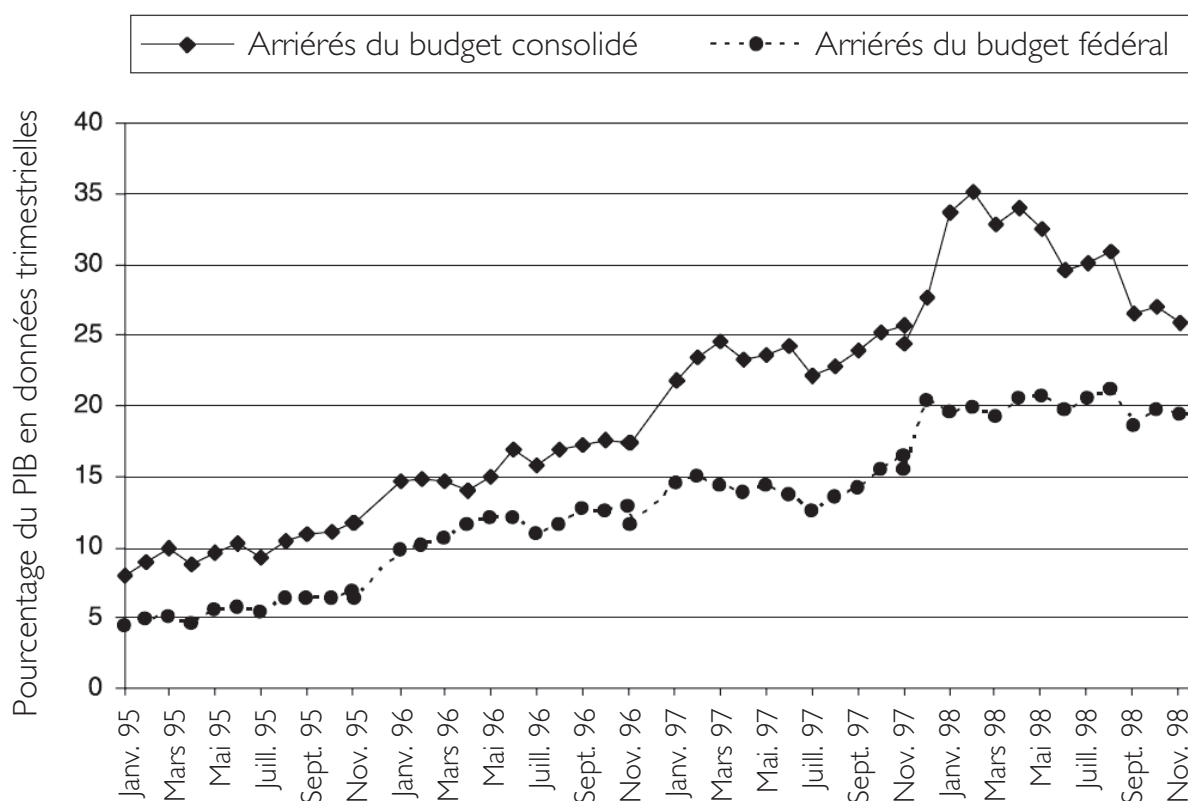


Figure 6 – Croissance des arriérés d’impôts fédéraux qui constituent la plus grande partie de l’augmentation des arriérés d’impôts totaux.

Source : *Russian Economic Trends*.

Nous avons présenté avec Guriev et Yakovlev des preuves empiriques concernant les industries de la bière et de l’extraction du cuivre, pour démontrer que l’existence de barrières commerciales interrégionales résultait des pressions de groupes d’intérêts puissants dans les régions. En particulier, les barrières interrégionales ont été plus affirmées dans les régions où des lobbyistes politiquement influents ont concentré leurs intérêts commerciaux et, en conséquence, demandé une protection aux autorités régionales¹. En revanche, dans les régions où les intérêts commerciaux les plus puissants appartenaient aux membres d’un groupe d’affaires

1. S. Guriev, E. Yakovlev et E. Zhuravskaya, « Interest Group Politics in a Federation », 2010.

multirégional ou fédéral, les barrières interrégionales n'ont pas été établies, puisqu'elles ne devaient pas servir les intérêts du captateur. De manière générale, le protectionnisme interrégional a créé des monopoles locaux et détruit l'unité de l'espace économique à l'intérieur du pays.

L'accès incontrôlé des autorités régionales au crédit, avec la caution du budget fédéral, et la production de monnaie de substitution comme les billets à ordre régionaux (*veksels*), également très répandus pendant la première moitié des années 1990, ont eu des conséquences macroéconomiques désastreuses en 1998. Cette expérience n'est pas dissemblable de celle d'une autre fédération en voie de constitution, l'Argentine des années 1990¹.

Les résultats de la décentralisation sous Eltsine ont donc été, globalement, extrêmement dommageables : détérioration des biens et des services publics en général et particulièrement au niveau local ; corruption accrue ; haut niveau de captation des ressources de l'État par les élites locales ; fragmentation de l'espace du marché économique national en unités autarciques subnationales séparées ; formation de monopoles locaux ; instabilité macroéconomique provoquée par la perte du monopole d'émission de la monnaie par le pouvoir central ; corrosion de l'État, suite à la perte d'instruments efficaces de collecte des impôts fédéraux. À la fin de la décennie, il était manifeste que la Russie avait besoin d'une réforme du fédéralisme.

1. Voir par exemple R. Enikolopov, A. Makrushin et E. Zhuravskaya, « Fiscal Federalism in Russia : Problems and Perspectives », 2003.

3. Comment réformer le « fédéralisme corrosif » ? Les leçons d'autres pays en développement

La question est à l'ordre du jour, nous le verrons, lorsque Poutine accède au pouvoir, et elle demeure assurément d'actualité pour le présent et l'avenir de la Russie. Les problèmes posés par le fédéralisme dans ce pays étant loin d'être uniques – le Mexique s'est heurté à des défis analogues dans les années 1920 et 1930, et l'Argentine, le Brésil et l'Inde y font face depuis le milieu du xx^e siècle –, les expériences de fédérations en cours de formation, y compris les plus réussies comme celle de la Chine, peuvent aider à trouver une réponse.

LE MEXIQUE

Le développement du Mexique des années 1920 et 1930 est particulièrement proche de celui de la Russie des années 1990 quand on le mesure en termes de niveau de dotation, d'abondance et de diversification des ressources naturelles au niveau subnational. Au cours des années 1950, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) a offert aux dirigeants des États mexicains des perspectives de carrière séduisantes dans le gouvernement fédéral. Le renforcement de l'influence politique du parti dans les États a simplifié le système fiscal et modéré leurs politiques protectionnistes. Ces changements ont provoqué dans les années 1950-1970 une croissance significative associée à une inflation maîtrisée, un résultat souvent appelé le « miracle mexicain ».

Le processus de centralisation politique, cependant, ne s'est pas arrêté à ce premier stade qui avait tant profité à la croissance économique. La centralisation économique et fiscale a suivi. Au seuil des années 1980, le PRI ne rencontrait aucune opposition politique, et comme le gouvernement central n'était pas contraint de rendre des comptes, les élites du parti se sont consacrées à la maximisation de leurs rentes et à la consolidation de leur pouvoir, plutôt qu'à la poursuite de politiques fédéralistes efficaces. Le gouvernement s'est montré désireux de contrôler les ressources fiscales.

Avec un système de parti unique, aucun dispositif d'intervention n'a permis de bloquer la recentralisation. Les autorités locales ont donc perdu leur autonomie fiscale, ce qui a réduit de façon significative les incitations à poursuivre des politiques de promotion de la croissance. Et à la fin des années 1990, après une succession de crises, le PRI a perdu le pouvoir. Le Mexique des années 1980 a montré avec éclat comment une absence complète d'opposition politique constitue une menace systémique majeure pour le fédéralisme administratif : les fonctionnaires et les politiques fédéraux, dotés d'un grand pouvoir politique, ne peuvent s'empêcher de dépouiller les régions de leur autonomie fiscale, ce qui en retour sape le fondement même du fédéralisme. En d'autres termes, sans opposition ni compétition politique, le fédéralisme peut ne pas être viable, le pouvoir central cherchant à recentraliser tous les pouvoirs, y compris les pouvoirs fiscaux.

LA CHINE

Autre comparaison couramment établie, celle entre la Russie et la Chine. Blanchard et Shleifer, en comparant la décentralisation fiscale dans les deux pays, ont pu avancer que la Chine offre un bon exemple de la manière dont le gouvernement central peut créer des conditions favorables, quand les gouvernements régionaux, par l'application d'un authentique « fédéralisme administratif », ne sont pas incités à poursuivre des politiques à externalités négatives¹. Car même si la Chine est un État unitaire autocratique hautement centralisé politiquement, c'est une fédération du point de vue économique. Les dirigeants des provinces ont un pouvoir considérable et exclusif sur de nombreux aspects de la politique fiscale et réglementaire régionale. En particulier, si les chefs des provinces en Chine, c'est-à-dire les secrétaires du parti et les gouverneurs des

1. O. Blanchard et A. Shleifer, « Federalism With and Without Political Centralization : China versus Russia », 2001.

provinces, ont suffisamment d'autorité en matière politique pour pouvoir influencer significativement sur la croissance à l'intérieur de leur territoire, il y a abondance de preuves que leur politique est moins « régionaliste » qu'ailleurs. La plupart des spécialistes estiment que la croissance sans précédent qu'a connue la Chine au cours des trente dernières années est effectivement liée au fédéralisme chinois¹. Chen, Li et Zhou ont montré que c'est la performance économique, et spécifiquement la croissance du PIB réel, qui fonde avant tout les décisions de promotion concernant les secrétaires du parti et les gouverneurs régionaux en Chine de l'Est². Blanchard et Shleifer soutiennent que la coexistence d'une autonomie fiscale substantielle des provinces et d'une subordination stricte des gouvernements provinciaux au pouvoir central, qui incite les dirigeants régionaux à se faire bien voir du gouvernement fédéral en échange de la reconduction de leur mandat ou d'une promotion, explique que les actions qu'ils mènent soient moins régionalistes. Ainsi, le parti communiste chinois servirait de « chien de garde » veillant à ce que les dirigeants provinciaux agissent dans l'intérêt national.

Pourtant, le système fédéraliste à la chinoise présente des limites importantes. Il s'appuie sur un seul objectif, le développement, ce qui convient mieux aux pays pauvres qu'aux pays à la population relativement aisée. Les autorités locales, désignées par le pouvoir central, n'ont pas à rendre

1. Voir, par exemple, G. Montinola, Y. Qian et B. R. Weingast, « Federalism, Chinese Style : The Political Basis for Economic Success in China », 1995 ; Y. Qian et B. R. Weingast, « Federalism as a Commitment to Reserving Market Incentives », 1997 ; Y. Qian et G. Roland, « Federalism and the Soft Budget Constraint », 1998 ; R. Jia, M. Kudamatsu et D. Seim, « Complementary Roles of Connections and Performance in Political Selection in China », 2013.

2. H. Li et L.-A. Zhou, « Political Turnover and Economic Performance : The Incentive Role of Personnel Control in China », 2005 ; Y. Chen, H. Li et L.-A. Zhou, « Relative Performance Evaluation and the Turnover of Provincial Leaders in China », 2005.

compte de leurs actions à la population et, par voie de conséquence, se désintéressent des besoins de leurs administrés. En théorie, une telle configuration devrait miner l'un des principaux avantages du fédéralisme (et celui qui conduit en priorité un pays à vouloir la décentralisation) : la proximité entre le gouvernement local et sa population¹. La croissance remarquablement rapide de l'économie chinoise a résulté de politiques locales qui visaient à soutenir les entrepreneurs, fournissant, par exemple, un environnement propice à la croissance des affaires et un marché suffisamment développé. Le pays est devenu un leader mondial dans les investissements d'infrastructure au cours des quinze dernières années. Cependant, au cours de la même période, on n'a guère observé de progrès en matière de fourniture de biens publics à la population comme l'éducation, la santé et la protection sociale, lesquels sont toujours rudimentaires. Ce problème n'est pas mentionné dans les discussions portant sur les vertus du fédéralisme chinois du fait qu'un pays a des priorités différentes selon les divers stades de son développement. La Chine est un pays en croissance rapide qui reste un pays pauvre. À ce stade, le gouvernement central peut se permettre de ne pas donner la priorité à la fourniture de biens publics sur la croissance.

Mais cette situation ne durera pas toujours. Au fur et à mesure que la Chine se développera, ses priorités changeront, ce qui posera un sérieux défi au système fédéraliste chinois. Dès maintenant, les autorités chinoises tentent de remédier à ce manque de responsabilité vis-à-vis des populations locales : ainsi, de véritables élections ont été introduites au niveau du village, la strate inférieure du gouvernement, pour impliquer davantage les responsables². L'introduction d'élections n'a eu lieu, jusqu'à présent,

1. F.A. von Hayek, *Individualism and Economic Order*, 1948.

2. M. Martinez-Bravo, G. Padró i Miquel, N. Qian et Y. Yao, « Do Local Elections in Non-Democracies Increase Accountability ? Evidence from Rural China », 2011 ; et « The Effects of Democratization on Pubic Goods and redistribution : Evidence from China », 2012.

qu'à l'échelon le plus bas de la hiérarchie chinoise, mais c'est là un signe important. Les autorités centrales essaient aussi d'introduire, en dehors des élections locales, des objectifs supplémentaires allant du sommet vers la base. Hu Jintao a forgé le concept de « société harmonieuse », qui reconnaît les coûts de la croissance économique en termes de problèmes environnementaux et d'inégalités, avec comme résultat l'instabilité sociale. La vraie difficulté est qu'une réforme de ce type peut risquer de mettre fin au fédéralisme chinois. Car le « *multitasking* » crée un problème récurrent d'aléa moral : la poursuite simultanée d'objectifs multiples affaiblit le pouvoir incitatif du système issu du fédéralisme administratif. Comment la Chine relèvera-t-elle le défi de faire évoluer son fédéralisme au fur et à mesure qu'elle deviendra plus riche ? Cela reste une inconnue. Elle pourra réussir à s'adapter en développant la responsabilité locale et en satisfaisant peu à peu aux conditions requises pour les fédérations établies, en démocratisant son système et en s'appuyant sur une histoire institutionnelle du type de celle des États-Unis.

Dans la mesure où la Russie est bien plus riche que la Chine, le problème de l'accomplissement simultané de tâches multiples s'y pose plus nettement : il ne serait pas réaliste politiquement pour le gouvernement central de la Russie d'estimer que la fourniture de biens publics est un objectif moins important que la croissance économique, et ainsi de l'ignorer. En réalité, le gouvernement russe a travaillé à plusieurs propositions d'évaluation de la performance des gouvernements régionaux au cours des dix dernières années. Toutefois, le nombre de critères devant servir à évaluer les quatre-vingt-cinq gouverneurs variait de cinquante à cent trente-six, ce qui a rendu impossible toute mise en œuvre efficace.

La transposition du système d'incitation par perspective d'avancement de carrière qui fonctionne en Chine serait malaisée ailleurs, et notamment en Russie, pour une autre raison : les provinces chinoises sont très vastes et autonomes. Avec Markevich, nous avons examiné les conséquences de la réorganisation draconienne menée par Nikita Khrouchtchev en Union

soviétique. Il s'agit de la réforme « Sovnarkhoz », qui a transformé l'organisation traditionnelle unitaire (dite forme en U) de l'industrie soviétique pour lui faire prendre la forme en M (multidivisionnaire) d'une hiérarchie multi-régionale analogue à l'organisation chinoise¹. Ces formes décrivent la façon d'organiser une hiérarchie en divisions : la hiérarchie classique en forme de M se compose d'une série de divisions territoriales mettant en œuvre les mêmes tâches, tandis que la hiérarchie en U s'organise au gré des relations fonctionnelles et se compose d'un certain nombre de départements mettant en œuvre des tâches complémentaires sur un même territoire. Les hiérarchies en U et en M diffèrent dans la qualité des systèmes d'incitation offerts aux gestionnaires de division. En particulier, la forme en M permet mieux que la forme en U une évaluation liée à la performance relative. Toutefois, la forme en M ne donne de bons résultats que si les divisions territoriales sont comparables et autonomes – c'est-à-dire si les chefs de division peuvent poursuivre des politiques qui affectent uniquement la performance de leur propre division, sans influencer celle des autres. Si les divisions territoriales sont interdépendantes et si les politiques poursuivies dans l'une peuvent avoir une influence sur la performance d'une autre, de puissantes préoccupations de carrière liées au système d'évaluation fondé sur la performance relative entraînent des externalités négatives entre les centres régionaux et peuvent nuire à la performance de l'ensemble : les chefs de division sont incités à poursuivre des politiques qui nuisent à la croissance des divisions voisines afin de valoriser leur propre division aux yeux du gouvernement central. À partir des données de panel régional pour l'Union soviétique, nous avons montré que la réforme Sovnarkhoz avait bel et bien introduit un système d'évaluation fondé sur la performance relative, en termes de croissance industrielle régionale, qui était absent à la fois avant la réforme et après son retrait. Ensuite, nous avons testé l'hypothèse

1. A. Markevich et E. Zhuravskaya, « M-form Hierarchy with Poorly-Diversified Divisions : A Case of Khrushchev's Reform in Soviet Russia », 2011.

selon laquelle la concurrence par comparaison (« *yardstick competition* ») créée par la forme d'organisation en M n'était efficace que si les divisions étaient indépendantes, en démontrant que la réforme n'avait pas le même impact sur la performance régionale selon le niveau de diversification des économies locales. Ainsi, la réforme a eu un effet positif sur la croissance industrielle des régions à économie suffisamment diversifiée, et négatif dans les régions hautement spécialisées. L'effet moyen de la réforme Sovnarkhoz a donc été quasi nul. La structure industrielle au niveau régional est un paramètre qui mérite une attention particulière. À cet égard, la Chine constitue un cas très spécial dans la mesure où « la spécialisation régionale en Russie – et plus généralement dans les pays de la Communauté des États indépendants (CEI) et de l'Europe centrale et orientale – est très nettement plus élevée qu'en Chine », comme l'a souligné Xu¹.

Pourquoi le gouvernement central chinois, dont la puissance n'est en rien limitée compte tenu de la nature autocratique du parti communiste, agit-il davantage, en termes relatifs, dans l'intérêt de la croissance économique nationale à long terme, et moins dans son propre intérêt de recherche de rente à court terme ? Selon toute vraisemblance, les responsables politiques de tous les pays s'intéressent à la fois à la croissance économique et à leurs propres rentes ! Pourquoi la pondération des deux paramètres diffère-t-elle ? De nombreux spécialistes du système politique chinois suggèrent que la culture méritocratique du pays, profondément enracinée dans le confucianisme, qui conduit à une stigmatisation des comportements manifestes de corruption et à une rotation de la direction au sommet de l'État, est un élément important de réponse à cette question. Cependant, cette explication est assurément incomplète, eu égard au rôle que jouent les réseaux politiques dans la réalité du pouvoir chinois².

1. C. Xu, « The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development », 2011.

2. Voir par exemple R. Jia, M. Kudamatsu et D. Seim, « Complementary Roles of Connections and Performance in Political Selection in China », 2013.

Il n'en est pas moins clair que l'émergence de ce système incitatif est moins probable dans des pays très riches en ressources naturelles, telle la Russie, que dans des pays qui en sont dépourvus. Car la perspective de revenus élevés augmente la préférence des politiques pour des institutions faibles et l'extraction de rentes¹.

Pour estimer si le fédéralisme chinois pouvait être transplanté, nous avons exploité avec Enikolopov des données issues d'un panel de soixante-quinze pays en développement ou en transition au cours des vingt-cinq dernières années. Nous avons fait apparaître qu'une décentralisation fiscale, couplée avec une désignation des autorités locales par le pouvoir central (en lieu d'élections locales), n'améliore en moyenne ni les biens publics ni la qualité de la gouvernance dans les fédérations en cours de création². Il faut noter que même dans les jeunes démocraties, les politiques menées par le gouvernement central peuvent entraîner le délitement des mécanismes de responsabilité tout autant que les politiques locales. En revanche, l'existence de partis politiques forts a un effet positif sur les résultats de la décentralisation fiscale, ce qui confirme les idées de Riker sur la nécessité de limiter les conséquences de la centralisation politique par des mécanismes démocratiques locaux.

L'analyse de l'expérience de la Chine et d'un large éventail de pays suggère que les conditions requises pour qu'un système fédéraliste à la chinoise, administrativement contrôlé, crée de la croissance économique, sont très particulières, et qu'elles ne sont assurément pas remplies en Russie. C'est pourquoi le fédéralisme administratif, offrant des perspectives de carrière aux gouvernants subnationaux par le truchement d'un système de nomination, a toutes les chances d'échouer dans ce pays.

1. Voir A. Tornell et Ph. Lane, « The Voracity Effect », 1999 ; et K. Sonin, « Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights », 2003.

2. R. Enikolopov et E. Zhuravskaya, « Decentralization and Political Institutions », 2007.

4. La centralisation mise en œuvre par Poutine : le choix du modèle à suivre

Pour faire face aux graves problèmes induits par le fédéralisme sous la présidence d'Eltsine, le président Poutine a commencé de réformer l'appareil d'État dès son arrivée au pouvoir. Cette réforme semblait, dans les grandes lignes, se conformer aux conseils énoncés par Blanchard et Shleifer¹. Sans l'avoir jamais officiellement proclamé, Poutine a choisi le modèle chinois pour réformer le fédéralisme en Russie.

Entre 2000 et 2004, il a pris des mesures importantes pour augmenter l'influence du gouvernement central et réduire celle des régions dans la conception de la politique à mener et dans sa mise en œuvre à tous les niveaux. Le début du processus a été marqué dès 2000 par des changements dans la constitution de la haute chambre du parlement (le Conseil de la Fédération de Russie), par l'instauration de districts fédéraux et la nomination de délégués présidentiels. La première mesure a diminué de façon significative l'influence des gouverneurs sur la législation fédérale. Les gouverneurs et les chefs des législatures régionales – anciennement membres *ex-officio* du Conseil de la Fédération – ont été remplacés par des représentants professionnels nommés. La seconde mesure avait pour but d'accroître le contrôle fédéral sur les législatures régionales – un contrôle qui n'existait pratiquement pas auparavant. Peu de temps après l'introduction des délégués présidentiels, il est apparu clairement qu'ils étaient nettement moins légitimes et moins puissants que les gouverneurs élus.

L'étape suivante du processus de réforme fut initiée le 13 septembre 2004, quand Poutine annonça des modifications significatives dans la formation de l'appareil de l'État. À partir de janvier 2005, les gouverneurs régionaux ont cessé d'être élus pour être personnellement désignés par

1. O. Blanchard et A. Shleifer, « Federalism With and Without Political Centralization : China *versus* Russia », 2001.

le président. Les élections au scrutin majoritaire direct pour les districts comportant un seul élu, système qui prévalait jusque là pour la moitié des sièges de la Douma, la chambre basse du parlement, ont été remplacées par une représentation proportionnelle sur des listes établies par les partis, assortie d'un relèvement du seuil requis pour qu'un parti soit qualifié pour l'élection. Ces mesures drastiques ont été expliquées par l'administration comme devant permettre, dans la ligne du modèle chinois, un « développement logique du fédéralisme en Russie ». Les élections régionales ont été abolies pour restaurer la « verticalité du pouvoir », les élections parlementaires réformées pour renforcer le système des partis – en accord avec les idées de Riker.

D'importantes réformes fiscales intergouvernementales ont également commencé en 1999. Elles visaient à rationaliser les transferts intergouvernementaux à l'aide d'une formule transparente d'allocation-subvention et de l'élimination de la pratique des mandats de dépense confiés aux régions, qui n'étaient pas financées par des transferts fédéraux appropriés. Ces réformes ont eu des résultats assurément positifs¹.

Le délai écoulé depuis la mise en œuvre de ces changements permet d'observer les effets de la recentralisation opérée par Poutine. On dispose notamment de données suffisantes pour juger si la captation des ressources de l'État au niveau régional et les préoccupations de carrière des dirigeants régionaux ont été sensiblement modifiées par ces réformes. En d'autres termes, le fédéralisme russe s'est-il alors rapproché du modèle chinois ?

Avec Yakovlev, nous avons calculé l'ampleur de la captation régionale des ressources de l'État avant et après l'accession de Poutine au pouvoir. Notre analyse montre qu'en dépit de la centralisation politique, il n'y a pas

1. Nous mettons ici l'accent sur l'aspect politique de la réforme de Poutine ; pour un examen détaillé de son versant fiscal, on peut consulter M. O. De Silva, G. Kurlyandskaya, E. Andreeva et N. Golovanova, *Intergovernmental Reforms in the Russian Federation : One Step Forward, Two Steps Back ?*, 2009.

eu de changements significatifs à cet égard entre l'ère Eltsine et le premier mandat de Poutine (1999-2003)¹. La figure 7 représente l'évolution de deux mesures de la captation : le nombre global et la concentration des traitements préférentiels accordés à certaines grandes entreprises de la région par la législation régionale.

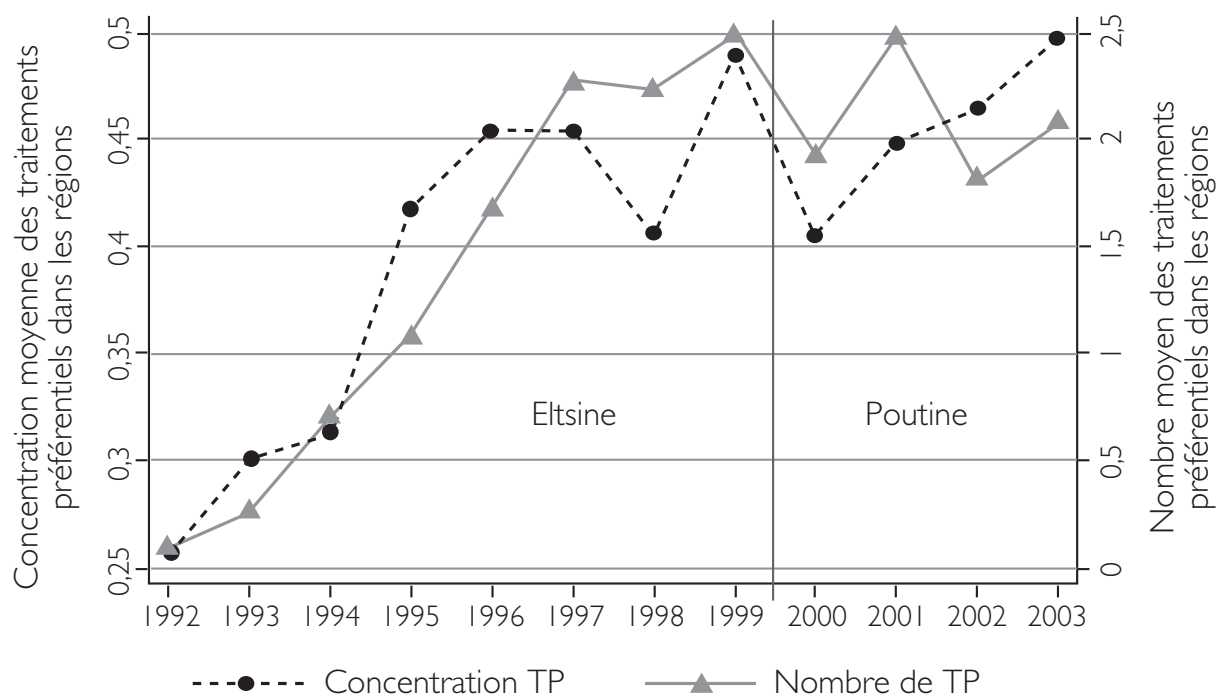


Figure 7 – Dynamiques de la captation des ressources de l'État au niveau régional avant et après l'accès au pouvoir de Poutine.

Pourtant, une transformation importante s'est faite jour entre les deux périodes. L'influence des entreprises au sein des régions s'est déplacée depuis les entreprises privées vers les entreprises appartenant au gouvernement fédéral, qui sont devenues de puissants *lobbies* au niveau régional. De ce fait, au lieu de limiter l'ampleur de la captation des ressources de l'État, la réforme de Poutine n'a fait jusqu'à présent que changer l'identité des captateurs. Peut-être cette évolution a-t-elle quand même restreint

1. E.Yakovlev et E. Zhuravskaya, « State Capture : From Yeltsin to Putin », 2009.

certaines des externalités négatives des politiques régionalistes dans la mesure où les entreprises appartenant au gouvernement en ont internalisé une partie (ainsi que nous l'avons montré à partir de l'exemple des barrières commerciales¹). Il n'en demeure pas moins que la centralisation politique, si elle avait réussi, aurait dû entraîner un abaissement du niveau général de la captation des ressources de l'État, puisque le gouvernement central était censé rétablir un traitement égal des entreprises au moyen de la loi régionale et des réglementations gouvernementales. La recentralisation de Poutine a visiblement échoué sur ce point.

Entre 2005 et 2013, c'est le président de la Russie qui avait le pouvoir de désigner les gouverneurs régionaux. Poutine et Medvedev ont effectué cent soixante-huit nominations de gouvernants régionaux de 2005 à 2012. Le tableau I fournit un relevé de ces décisions. Il est intéressant d'observer si la reconduction d'un gouverneur particulier dépend de la performance économique de sa région. De nombreuses études ont démontré, on l'a vu, que la croissance économique régionale est l'élément principal qui détermine l'évolution de la carrière des dirigeants régionaux en Chine². Puisque Poutine construisait un fédéralisme à la chinoise, la question se pose de savoir s'il a réussi à mettre en place une politique incitative efficace. Les nominations décrétées dans la période concernée ont-elles dépendu de la performance économique de la région ? Si nous faisons un tracé simple, non paramétrique, de la croissance économique de la région au cours des trois années précédant la nomination, nous trouvons une corrélation positive (voir figure 8). Cette corrélation est statistiquement significative

1. S. Guriev, E. Yakovlev et E. Zhuravskaya, « Interest Group Politics in a Federation », 2010.

2. Voir par exemple H. Li et L.-A. Zhou, « Political Turnover and Economic Performance : The Incentive Role of Personnel Control in China », 2005 ; Y. Chen, H. Li et L.-A. Zhou, « Relative Performance Evaluation and the Turnover of Provincial Leaders in China », 2005.

(quoique de façon marginale), comme nous l'avons confirmé par une analyse économétrique simple (voir tableau 1, colonne 1). Cependant, elle s'explique par la présence d'une tendance sur la durée (la part de gouverneurs reconduits déclinant au fil du temps, parallèlement au ralentissement de la croissance économique). La colonne 2 du tableau 2 montre que si on neutralise la tendance linéaire, les reconductions ne sont pas corrélées avec la performance économique des régions. La centralisation instaurée par Poutine n'a donc pas su inciter les gouvernants régionaux à promouvoir la croissance économique de leur région.

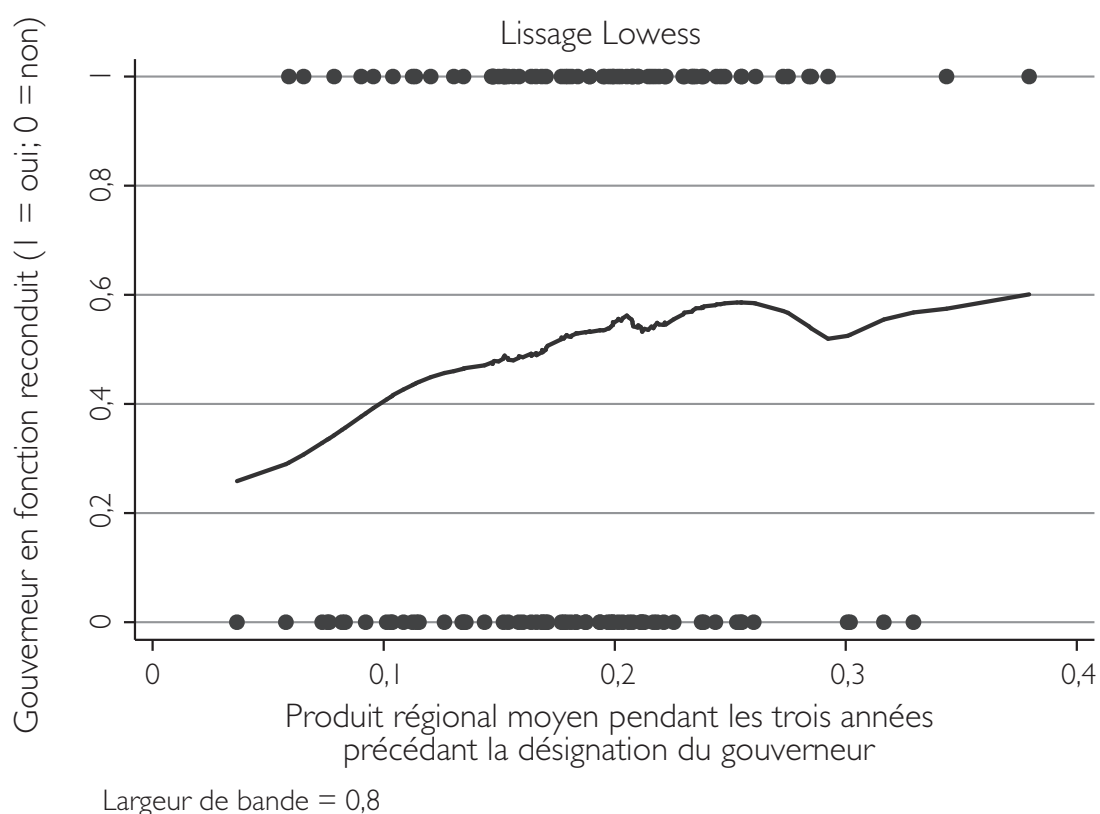


Figure 8 – Croissance économique régionale pendant les trois années précédant la désignation du gouverneur.

Tableau 1

| Année | Dirigeant en fonction reconduit | Dirigeant en fonction congédié | Total |
|-------|---------------------------------|--------------------------------|-------|
| 2005 | 32 | 12 | 44 |
| 2006 | 5 | 3 | 8 |
| 2007 | 12 | 11 | 23 |
| 2008 | 2 | 9 | 11 |
| 2009 | 6 | 9 | 15 |
| 2010 | 15 | 19 | 34 |
| 2011 | 2 | 6 | 8 |
| 2012 | 5 | 20 | 25 |
| | 79 | 89 | 168 |

Tableau 2

| | Le dirigeant en fonction le reste | |
|--|-----------------------------------|---------------------|
| Croissance moyenne au cours des trois années précédentes | 1,127 (0,667) | - 0,285 (0,733) |
| Tendance temporelle | - 0,0796 (0,0218)*** | |
| Constante | 0,309 (0,130)*** | 160,5 (43,84)*** |
| Observations | 139 | 139 |
| R ² | 0,019 | 0,097 |

MCO, variable dépendante : une variable muette pour le dirigeant en fonction reconduit avec un nouveau mandat.

* p < 0,1, ** p < 0,05, *** p < 0,01, erreurs-types robustes entre parenthèses.

De quoi les perspectives de carrière des gouverneurs russes peuvent-elles dépendre dans ces conditions ? Certains analystes politiques ont émis l'hypothèse que le facteur principal de leur reconduction au même poste aurait tenu à leur capacité à mobiliser des ressources administratives et à se livrer à des manipulations afin de maximiser les votes pour le parti progouvernemental de Poutine, « Russie Unie », pendant les élections parlementaires. Cette hypothèse peut se tester empiriquement. Officiellement, les gouverneurs sont nommés pour une période de cinq ans, mais il semble que la durée du mandat ne soit pas une limite contraignante car de nombreux gouverneurs ont été nommés, et d'anciens gouverneurs reconduits ou congédiés, en cours de mandat. On peut donc traiter tous les gouverneurs restés en fonction au-delà du cycle des élections parlementaires comme s'ils avaient été reconduits. La procédure de désignation des gouverneurs ayant été introduite en 2005, trois cycles d'élections peuvent être pris en compte (en 2003, 2007 et 2011), ce qui conduit à un échantillon de deux cent quarante-six nominations (trois cycles dans quatre-vingt-deux régions). Dans quelle mesure les reconductions opérées depuis 2005 ont-elles dépendu d'un vote régional pour « Russie Unie » lors de l'élection parlementaire précédente ? La figure 9 présente les résultats d'une estimation non paramétrique portant sur les trois cycles d'élections parlementaires. Ces résultats ne sont pas aisés à interpréter car ils diffèrent selon les cycles électoraux et paraissent non linéaires dans les deux premiers cycles. Tous les graphiques montrent que le vote pour Russie Unie a eu un effet positif sur la probabilité de reconduction dans les régions où le vote pour ce parti était faible (moins de 50 % dans la première vague, moins de 70 % dans les deuxième et troisième vagues).

Mais les comparaisons entre régions ne tiennent pas compte de leurs différences. Or les régions diffèrent par leur taille, leur situation géographique, leur dotation en ressources et leur composition ethnique. Tous ces facteurs peuvent avoir un effet sur les résultats économiques et politiques, et entrer en considération dans la décision de promotion des gouverneurs.

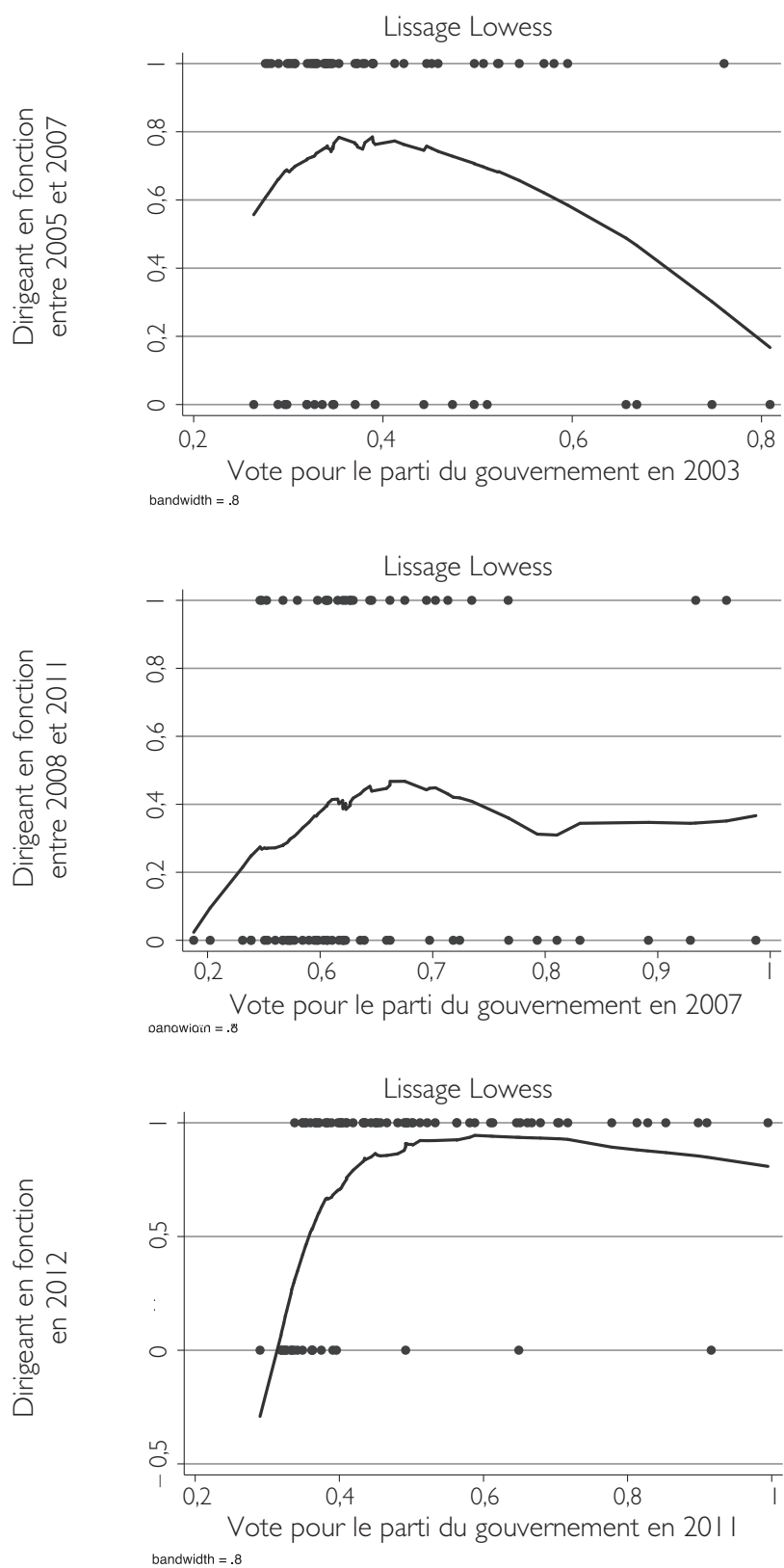


Figure 9 – Vote pour le parti du gouvernement et désignations.

Afin de prendre en compte toutes les disparités entre régions, on peut explorer les variations à l'œuvre à la fois entre elles et au cours du temps, en prenant en compte les caractéristiques des régions qui ne varient pas dans le temps¹. On constate alors un effet significatif du vote pour Russie Unie sur les reconductions. La tableau 3 présente ces résultats.

1. Nous avons établi un modèle de probabilité linéaire (MPL) associant les reconductions de gouverneurs régionaux au vote pour le parti Russie Unie dans les élections parlementaires précédentes et à la performance économique régionale, tout en contrôlant les effets fixes de chaque cycle d'élection parlementaire. La première colonne du tableau 3 présente ces résultats. Le coefficient du vote pour le parti gouvernemental est positif et significatif, tandis que le coefficient de la croissance économique régionale est négatif et insignifiant. Nous constatons néanmoins, à partir des graphiques des relations transversales non paramétriques, que cette relation diffère entre les régions, selon que le parti gouvernemental est assuré ou non de remporter les élections. On peut imaginer une considération politique rationnelle dans laquelle une attention particulière serait accordée aux régions clés susceptibles de basculer d'un côté ou de l'autre. Afin de contrôler pour ce qui est des variations de pente dans la relation entre le vote « Russie Unie » (RU) et les reconductions, nous avons inclus des variables qui indiquent si la région est susceptible de basculer. Une telle région peut se définir à la fois comme une région où le vote RU était inférieur au 75^e percentile pour les élections nationales et, plus directement, comme une région où le vote RU était inférieur à 70 %. Les résultats de ces estimations sont présentés dans les colonnes 2 et 3 du tableau. Il apparaît que le vote RU a eu une série d'effets positifs sur la probabilité de nomination ou de reconduction des gouverneurs à la fois dans les régions acquises et hostiles au parti gouvernemental, mais que cet effet est plus sensible dans les régions susceptibles de basculer. Toutefois, la différence entre les coefficients dans ces dernières régions et dans les régions acquises est statistiquement insignifiante. Ce sont donc les effets de structure (atemporels) qui expliquent les résultats.

Tableau 3

| | Le dirigeant en fonction le reste | | |
|---|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Vote pour « Russie Unie » | 1,421** (0,625) | | |
| Vote pour « Russie Unie », variable muette pour vote < 75 % | | 1,884** (0,724) | |
| Vote pour « Russie Unie », variable muette pour vote > 75 % | | 1,542** (0,631) | |
| Vote pour « Russie Unie », variable muette pour vote < 70 % | | | 1,422** (0,636) |
| Vote pour « Russie Unie », variable muette pour vote > 70 % | | | 1,419** (0,635) |
| Vague d'élection 2007 | - 0,695*** (0,198) | - 0,797*** (0,213) | - 0,695*** (0,199) |
| Vague d'élection 2011 | - 0,212 (0,199) | - 0,248 (0,200) | - 0,212 (0,200) |
| N | 246 | 246 | 246 |

MCO, variable dépendante : une variable muette pour le dirigeant en fonction reconduit avec un nouveau mandat. Les effets fixes sont contrôlés pour toutes les spécifications.

* p < 0,1, ** p < 0,05, *** p < 0,01, erreurs-types robustes entre parenthèses.

Ainsi, sans même examiner les chiffres exacts, il est évident que bien des gouverneurs reconduits pendant la période avaient bafoué les lois fédérales, et que quelques-uns étaient les chefs des mafias locales. L'exemple le plus frappant est la reconduction du gouverneur de la République de Kalmoukie, Kirsan Ilymzhinov, en octobre 2005. Pendant douze ans, sous sa direction (et avant sa reconduction par Poutine), la Kalmoukie a fait partie des régions les moins développées et les plus pauvres de la Russie. Ce fut la seule région dans l'histoire du pays à se déclarer en faillite, l'encours exceptionnel de la dette de la république excédant son budget annuel. Les enquêtes fédérales ont suggéré que les transferts

fédéraux de ressources disparaissaient systématiquement du budget de la Kalmoukie sans laisser de trace. Selon Rosstat (Russian Federal State Statistics Service), quand Ilyumzhinov a été élu pour la première fois, la Kalmoukie était la septième région la plus pauvre de Russie en termes de revenu par habitant – les districts autonomes (*okrougs*) étant exclus –, et après dix années de cette gouvernance, la région avait atteint la troisième place... Le chômage avait également sensiblement crû dans la république, et au moment de la reconduction d'Ilyumzhinov, il n'y avait que quelques rares régions du Caucase où il était plus élevé. Extrêmement impopulaire, Ilyumzhinov a réussi à écraser l'opposition dans la région afin de se faire réélire ; de graves violations de la législation électorale ont pu être constatées. Il n'en a pas moins su gagner la confiance de Poutine et obtenir un nouveau mandat de gouverneur de la Kalmoukie en 2005, malgré le déclin persistant de sa région.

Comment un dirigeant central fort peut-il souhaiter reconduire des gouverneurs ayant un tel comportement ? La question est d'importance. L'une des explications est d'ordre politique. Les gouverneurs inefficaces, étant impopulaires, ne peuvent devenir des figures politiques indépendantes et envisager de prendre la tête d'une opposition dirigée contre le gouvernement central. Mais l'explication la plus simple est sans doute la recherche de rente. Les gouverneurs régionaux qui amassent des rentes sont à même d'offrir de grosses sommes pour assurer leur reconduction. Au demeurant, les gouverneurs sortants collectent mieux rente et information que les nouveaux candidats ; ils sont donc plus intéressants pour le pouvoir central.

Certes, en théorie, une transformation du système de désignation des gouverneurs pourrait modifier radicalement leur comportement, parce que la structure de leurs incitations aurait changé. Mais les gouverneurs engagés dans la recherche de rente pendant des années ont nécessairement accumulé toutes sortes d'obligations implicites envers des groupes d'intérêts particuliers dans leur région. Pour rompre ces liens entre les

gouverneurs régionaux et les élites locales, le réformateur central désireux de lutter contre un fédéralisme destructeur a besoin d'introduire de nouveaux hommes politiques. Et quand bien même les dirigeants fédéraux seraient absolument intègres, il leur faudrait licencier la plupart des gouverneurs en fonction dans le système précédent.

Conclusion

La Russie a beaucoup à apprendre des autres fédérations en voie de formation. D'abord, pour réussir à se développer, elle a besoin d'une structure fédérale de gouvernement, puisque le pays est trop grand et trop diversifié pour pouvoir former un État unitaire. Ensuite, le fonctionnement efficace du fédéralisme n'est possible en Russie que s'il existe une incitation politique forte permettant de limiter les politiques inefficaces des différentes régions. Toutefois, la création d'un système de subordination administrative, s'il s'accompagne de l'abolition des élections régionales ou de leur maintien sous la domination d'un seul parti, crée deux problèmes majeurs pour ce pays : la fourniture insuffisante de biens publics suite au manque de responsabilité des gouvernements locaux devant leur population, et la non-viabilité à long terme du fédéralisme administratif.

Une alternative au fédéralisme administratif serait la création d'une institution constituant une force de centralisation politique, de par l'existence de partis politiques nationaux puissants mais compétitifs. L'existence de partis nationaux forts, tout en préservant les élections aux niveaux local et fédéral, maintiendrait l'équilibre entre les intérêts des populations régionales et de la population nationale par un système politiquement incitatif pour les autorités locales. La viabilité du fédéralisme dépend donc des contraintes institutionnelles de la démocratie, comme on a pu le voir dans l'exemple mexicain. En l'absence de démocratie, le parti dirigeant n'est soumis à aucun engagement de décentralisation et il n'y a aucune garantie contre les abus de pouvoir des hauts cadres du parti ou du gouvernement à des fins d'enrichissement personnel. Seul le développement de la démocratie, c'est-à-dire de partis d'opposition forts et de médias indépendants, tant au niveau national qu'aux niveaux subnationaux, permet de créer un système fédéral efficace et équilibré. Malheureusement, il est manifeste que jusqu'à présent, le pouvoir russe entend par « parti politique fort », non l'existence d'une opposition forte, mais d'un parti du type du Parti révolutionnaire institutionnel au Mexique à la fin des années 1980.

Le succès à long terme du fédéralisme en Russie dépendra dans une large mesure de la promotion de la démocratie à tous les niveaux. Le pays a un long chemin à faire pour établir des institutions démocratiques (et pour l'instant la tendance reste inverse), mais le fédéralisme ne pourra y fonctionner sans cela. Naturellement, la démocratie a d'autres vertus importantes, indépendamment de ses effets positifs sur la décentralisation fiscale – mais ceci se situe au-delà du cadre de notre étude. Une fois que la Russie aura emprunté la voie de la démocratie, c'est vers le Brésil ou l'Inde que les analyses des chercheurs devront se tourner – plutôt que vers la Chine ou le Mexique sous le PRI –, car ces pays fournissent des exemples importants, issus du monde en développement, qui peuvent aider à résoudre les problèmes d'incitation des systèmes fédéraux dans un contexte démocratique.

Références bibliographiques

- ANDRIENKO, Yuri et GURIEV, Sergei, « Determinants of Interregional Mobility in Russia », *Economics of Transition*, vol. 12, n° 1, 2004, p. 1-27.
- ASLUND, Anders, GURIEV, Sergei et KUCHINS, Andrew (éd.), *Russia after the Global Economic Crisis*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics, 2010.
- BERKOWITZ, Daniel et DEJONG, David N., « Russia's Internal Border », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 29, n° 5, sept. 1999, p. 633-649.
- BERKOWITZ, Daniel et LI, Wei, « Tax Rights in Transition Economies : A Tragedy of the Commons ? », *Journal of Public Economics*, vol. 76, n° 3, juin 2000, p. 369-397.
- BLANCHARD, Olivier et SHLEIFER, Andrei, « Federalism with and without Political Centralization : China versus Russia », in *Transition Economies : How Much Progress ?*, *IMF Papers*, Washington DC, International Monetary Fund, 2001.
- CAI, Hongbin et TREISMAN, Daniel, « State Corroding Federalism », *Journal of Public Economics*, vol. 88, 2004, p. 819-843.
- CHEN, Ye, LI, Hongbin et ZHOU, Li-An, « Relative Performance Evaluation and the Turnover of Provincial Leaders in China », *Economics Letters*, 2005, vol. 88, n° 3, p. 421-425.
- DE SILVA, Migara O., KURLYANDSKAYA, Galina, ANDREEVA, Elena et GOLOVANOVA, Natalia, *Intergovernmental Reforms in the Russian Federation : One Step Forward, Two Steps Back ?* Washington DC, Banque mondiale, 2009.
- ENIKOLOPOV, Ruben, MAKRUSHIN, Alexey et ZHURAVSKAYA, Ekaterina, « Fiscal Federalism in Russia : Problems and Perspectives », *Policy Paper*, Moscou, Center for Economic and Financial Research, New Economic School, 2003.
- ENIKOLOPOV, Ruben et ZHURAVSKAYA, Ekaterina, « Decentralization and Political Institutions », *Journal of Public Economics*, vol. 91, n° 11-12, 2007, p. 2261-2290.
- Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)*, Washington DC, Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et Banque mondiale, 1999. www.worldbank.org.

- GURIEV, Sergei, YAKOVLEV, Evgeny et ZHURAVSKAYA, Ekaterina, « Interest Group Politics in a Federation », *Journal of Public Economics*, vol. 94, n° 9-10, 2010, p. 730-748.
- VON HAYEK, F.A., *Individualism and Economic Order*, Chicago, University of Chicago Press, 1948.
- HELLMAN, Joel S., JONES, Geraint, KAUFMANN, Daniel et SCHANKERMAN, Mark, « Measuring Governance, Corruption, and State Capture : How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2312, Washington DC, Banque mondiale, 2000.
- HELLMAN, Joel S. et SCHANKERMAN, Mark, « Intervention, Corruption and Capture », *Economics of Transition*, vol. 8, n° 3, 2000, p. 545-576.
- JAROCINSKA, Elena, « Are Intergovernmental Grants Tactical ? Evidence from Russia », *Economics of Transition*, 2010.
- JIA, Ruixue, KUDAMATSU, Masayuki et SEIM, David, « Complementary Roles of Connections and Performance in Political Selection in China », *CEPR Discussion Papers*, n° 9523, 2013. <http://ideas.repec.org/s/cpr/ceprdp.html>
- LAMBERT-MOGILIANSKY, Ariane, SONIN, Konstantin, et ZHURAVSKAYA, Ekaterina, « Are Russian Commercial Courts Biased ? Evidence from a Bankruptcy Law Transplant », *Journal of Comparative Economics*, vol. 35, n° 2, 2007, p. 254-277.
- LAVROV, Aleksei, LITWACK, John M. et SUTHERLAND, Douglas, *Fiscal Federalist Relations in Russia : A Case for Subnational Autonomy*, Paris, OECD, Centre for Cooperation with Non-Members, 2001.
- LI, Hongbin et ZHOU, Li-An, « Political Turnover and Economic Performance : the Incentive Role of Personnel Control in China », *Journal of Public Economics*, 2005, vol. 89, n° 9-10, p. 1743-1762.
- MAKRUSHIN, Alexey, SLINKO, Irina et ZHURAVSKAYA, Ekaterina, « The Reasons for Bad Fiscal Incentives in Russia », *Policy Paper*, Moscou, Center for Economic and Financial Research, New Economic School, 2002.

- MARKEVICH, Andrei et ZHURAVSKAYA, Ekaterina, « M-form Hierarchy with Poorly-Diversified Divisions : A Case of Khrushchev's Reform in Soviet Russia », *Journal of Public Economics*, vol. 95, 2011, p. 1550-1560.
- MARTINEZ-BRAVO, Monica, PADRÓ I MIQUEL, Gerard, QIAN, Nancy et YAO, Yang, « Do Local Elections in Non-Democracies Increase Accountability ? Evidence from Rural China », *NBER Working Papers*, n° 16948, National Bureau of Economic Research, Inc., avril 2011.
- , « The Effects of Democratization on Public Goods and redistribution : Evidence from China », Mimeo, Yale University, 2012.
- MONTINOLA, Gabriella, QIAN, Yingyi et WEINGAST, Barry R., « Federalism, Chinese Style : The Political Basis for Economic Success in China », *World Politics*, 1995, vol. 48, p. 50-81.
- OECD Economic Survey of the Russian Federation : 1997-1998*, Paris, OECD, 1997.
- OECD Economic Survey of the Russian Federation : 1999-2000*, Paris, OECD, 2000.
- PONOMAREVA, Marina et ZHURAVSKAYA, Ekaterina, « Federal Tax Arrears in Russia : Liquidity Problems, Federal Subsidies, or Regional Protection », *Economics of Transition*, vol. 12, n° 3, 2004, p. 373-398.
- POPOV, Vladimir, « Fiscal Federalism in Russia : Rules versus Electoral Politics », *Comparative Economic Studies*, vol. 44, n° 4, 2004, p. 515-541.
- QIAN, Yingyi et ROLAND, Gérard, « Federalism and the Soft Budget Constraint », *American Economic Review*, déc. 1998, vol. 88, n° 5, p. 1143-1162.
- QIAN, Yingyi et WEINGAST, Barry R., « Federalism as a Commitment to Reserving Market Incentives », *Journal of Economic Perspectives*, 1997, vol. 11, n° 4, p. 83-92.
- RIKER, William, *Federalism : Origins, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown & Co., 1964.
- SHLEIFER, Andrei et TREISMAN, Daniel, *Without a Map : Political Tactics and Economic Reform in Russia*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 2000.

- SLINKO, Irina, YAKOVLEV, Evgeny et ZHURAVSKAYA, Ekaterina, « Laws for Sale : Evidence from Russia », *American Law and Economics Review*, vol. 7, n° 1, 2005, p. 284-318.
- SONIN, Konstantin, « Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights ? », *Journal of Comparative Economics*, vol. 31, n° 4, 2003, p. 715-731.
- , « Provincial Protectionism », *Journal of Comparative Economics*, vol. 38, n° 2, 2010, p. 111-122.
- TIEBOUT, Charles, Mills, « A Pure Theory of Local Expenditures », *The Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 5, 1956, p. 416-424.
- TORNELL, Aaron et LANE, Philip, « The Voracity Effect », *American Economic Review*, vol. 89, n° 1, 1999, p. 22-46.
- TREISMAN, Daniel, « The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia », *British Journal of Political Science*, vol. 26, 1996, p. 299-335.
- XU, Chenggang, « The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development », *The Journal of Economic Literature*, vol. 49, n° 4, 2011, p. 1076-1151.
- YAKOVLEV, Evgeny, « Political Economy of Regulation : Case Study of Russian Regional Alcohol Markets », *EERC Working Paper*, Economics Education and Research Consortium, 2005.
- et ZHURAVSKAYA, Ekaterina, « State Capture : From Yeltsin to Putin », in János Kornai, László Mátyás et Gérard Roland (éd.), *Corruption, Development and Institutional Design*, New York, Palgrave Macmillian, 2009.
- ZHURAVSKAYA, Ekaterina, « Incentives to Provide Local Public Goods : Fiscal Federalism, Russian Style », *Journal of Public Economics*, vol. 76, n° 3, 2000, p. 337-368.

ORGANIGRAMME DU CEPREMAP

Direction

Président : Benoît Coeuré

Directeur : Daniel Cohen

Directeur adjoint : Philippe Askenazy

Directeurs de programme

Programme 1 – La politique macroéconomique en économie ouverte

Yann Algan

Xavier Ragot

Michel Juillard

Programme 2 – Travail et emploi

Ève Caroli

Andrew Clark

Luc Behaghel

Programme 3 – Économie publique et redistribution

Brigitte Dormont

Thomas Piketty

Claudia Senik

Programme 4 – Marchés, firmes et environnement

Gilles Chemla

Jérôme Pouyet

Katheline Schubert

Programme 5 – Commerce international et développement

Marc Gurgand

Miren Lafourcade

Sylvie Lambert

DANS LA MÊME COLLECTION

- La Lancinante Réforme de l'assurance maladie*, par Pierre-Yves Geoffard, 2006, 48 pages.
- La Flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France ?*, par Robert Boyer, 2007, 3^e tirage, 54 pages.
- La Mondialisation est-elle un facteur de paix ?*, par Philippe Martin, Thierry Mayer et Mathias Thoenig, 2006, 2^e tirage, 56 pages.
- L'Afrique des inégalités : où conduit l'histoire*, par Denis Cogneau, 2007, 64 pages.
- Électricité : faut-il désespérer du marché ?*, par David Spector, 2007, 2^e tirage, 56 pages.
- Une jeunesse difficile. Portrait économique et social de la jeunesse française*, par Daniel Cohen (éd.), 2007, 238 pages.
- Les Soldes de la loi Raffarin. Le contrôle du grand commerce alimentaire*, par Philippe Askenazy et Katia Weidenfeld, 2007, 60 pages.
- La Réforme du système des retraites : à qui les sacrifices ?*, par Jean-Pierre Laffargue, 2007, 52 pages.
- La Société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, par Yann Algan et Pierre Cahuc, 2008, 6^e tirage, 102 pages.
- Les Pôles de compétitivité. Que peut-on en attendre ?*, par Gilles Duranton, Philippe Martin, Thierry Mayer et Florian Mayneris, 2008, 2^e tirage, 84 pages.
- Le Travail des enfants. Quelles politiques pour quels résultats ?*, par Christelle Dumas et Sylvie Lambert, 2008, 82 pages.
- Pour une retraite choisie. L'emploi des seniors*, par Jean-Olivier Hairault, François Langot et Theptida Sopraseuth, 2008, 72 pages.
- La Loi Galland sur les relations commerciales. Jusqu'où la réformer ?*, par Marie-Laure Allain, Claire Chambolle et Thibaud Vergé, 2008, 74 pages.
- Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition*, par Antoine Bozio et Thomas Piketty, 2008, 2^e tirage, 100 pages.
- Les Dépenses de santé. Une augmentation salutaire ?*, par Brigitte Dormont, 80 pages, 2009.
- De l'euphorie à la panique. Penser la crise financière*, par André Orléan, 2009, 3^e tirage, 112 pages.
- Bas salaires et qualité de l'emploi : l'exception française ?* par Ève Caroli et Jérôme Gautié (éd.), 2009, 510 pages.
- Pour la taxe carbone. La politique économique face à la menace climatique*, par Katheline Schubert, 2009, 92 pages.
- Le Prix unique du livre à l'heure du numérique*, par Mathieu Perona et Jérôme Pouyet, 2010, 92 pages.

Pour une politique climatique globale. Blocages et ouvertures, par Roger Guesnerie, 2010, 96 pages.

Comment faut-il payer les patrons ?, par Frédéric Palomino, 2011, 74 pages.

Portrait des musiciens à l'heure du numérique, par Maya Bacache-Beauvallet, Marc Bourreau et François Moreau, 2011, 94 pages.

L'Épargnant dans un monde en crise. Ce qui a changé, par Luc Arrondel et André Masson, 2011, 112 pages.

Handicap et dépendance. Drames humains, enjeux politiques, par Florence Weber, 2011, 76 pages.

Les Banques centrales dans la tempête. Pour un nouveau mandat de stabilité financière, par Xavier Ragot, 2012, 80 pages.

L'Économie politique du néolibéralisme. Le cas de la France et de l'Italie, par Bruno Amable, Elvire Guillaud et Stefano Palombarini, 2012, 164 pages.

Faut-il abolir le cumul des mandats ?, par Laurent Bach, 2012, 126 pages.

Pour l'emploi des seniors. Assurance chômage et licenciements, par Jean-Olivier Hairault, 2012, 78 pages.

L'État-providence en Europe. Performance et dumping social, par Mathieu Lefebvre et Pierre Pestieau, 80 pages, 2012.

Obésité. Santé publique et populisme alimentaire, par Fabrice Étilé, 2013, 124 pages.

La Discrimination à l'embauche sur le marché du travail français, par Nicolas Jacquemet et Anthony Edo, 2013, 78 pages.

Travailler pour être aidé ? L'emploi garanti en Inde, par Clément Imbert, 2013, 74 pages

Hommes/Femmes. Une impossible égalité professionnelle ?, par Dominique Meurs, 2014, 106 pages.

Mise en pages
TyPAO sarl
75011 Paris

Imprimerie Maury
N° d'impression : *****
Dépôt légal : avril 2014