

L'aide à la Russie

Daniel Pineye *

Résumé

La disparition de l'URSS et la période de transition qu'elle a ouverte sollicitent les mécanismes d'aide de la communauté internationale : le total des engagements pris par le G7 sur la Russie en 1992 et 1993 se monte actuellement à 43,4 milliards de dollars. Mais du premier programme d'aide concerté mis en place en avril 1992, à celui décidé un an plus tard, une évolution sensible s'est faite jour à travers la part plus élevée qui revient maintenant à l'aide multilatérale. Si le programme 1992 avait rempli – même dépassé – ses objectifs au niveau de l'aide bilatérale et des reports d'échéances de dettes octroyés, le FMI n'était pas allé au delà de l'octroi de la première tranche de crédit stand-by, laissant de côté la deuxième tranche et la création du Fonds de stabilisation du rouble. Le programme 1993 consacre quant à lui l'engagement, d'une part des créanciers publics à travers les rééchelonnements accordés par le Club de Paris, et d'autre part celui du FMI et de la Banque mondiale, tant par les montants de l'aide octroyés que par la mise en place de mécanismes plus souples et mieux adaptés au contexte de la Russie.

Le 15 avril 1993, à l'issue de la réunion des ministres des Affaires étrangères et des Finances des sept pays les plus industrialisés, un nouveau programme d'aide à la Russie était annoncé. Surenchérissant sur le programme de 1992 – 24 milliards de dollars –, ce programme 1993 portait les engagements du G7 à 43,4 milliards de dollars. La plupart des observateurs s'avouait étonnée de l'ampleur de ce programme. Jacques Attali, président de la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement, n'avait-il pas déclaré, le 25 mars précédent dans un entretien publié par *La Tribune Desfossés*, « ... il est

* Daniel Pineye est chargé de mission au CEPIL.

désastreux de promettre des dizaines de milliards de dollars comme on l'a fait l'année dernière alors qu'une partie de ces sommes a déjà été versée et qu'une autre – le fonds de stabilisation du rouble – est destinée à ne pas l'être... ». Quelle pouvait être, alors, la pertinence des programmes proposés ? Cet article, à travers la présentation du programme 1992 et des résultats qui en ont été publiés, tente de dégager les potentialités du programme en cours.

Le programme de 1992

Révéle le 1^{er} avril 1992 par le président G. Bush et le chancelier H. Kohl, à l'occasion de la visite de ce dernier aux Etats-Unis, ce premier programme concerté d'aide à la Russie se montait à 24 milliards de dollars. Jusque là, les pays industrialisés avaient agi en ordre dispersé et, malgré les appels pressants de l'Union soviétique, leur engagement était resté strictement mesuré – 10 milliards de dollars environ, par an, au lieu des 100 milliards que M.S. Gorbatchev réclamait au G7 en juillet 1991 à Londres –. L'éclatement de l'URSS, en décembre 1991, les avait, toutefois, amenés à réviser leur façon de penser. Il leur fallait agir vite et fort pour éviter que les convulsions de l'empire éclaté ne se transforment en danger pour leur sécurité. D'où l'ampleur du programme proposé.

Celui-ci reposait essentiellement sur deux points (tableau 1). Tout d'abord, dans l'ordre d'importance des engagements bilatéraux, 11 milliards de dollars en comptant la contribution que la Communauté européenne apporterait en tant qu'institution. Il s'agissait surtout de crédits et de garanties de crédits à l'exportation et, secondairement, de dons sous forme de produits alimentaires. Les experts, tempérant cependant les propos des gouvernants, relèveront très vite que sur les 11 milliards, 8, en fait, représentaient des engagements pris antérieurement à l'égard de l'URSS et qui n'avaient pas pu faire l'objet de

TABLEAU 1

Programme d'aide à la Russie en 1992

En milliards de dollars

Contributions multilatérales (FMI, Banque Mondiale, BERD)	4,5
Rééchelonnement du principal de la dette publique	2,5
Aides bilatérales	11,0
Fonds de stabilisation du rouble	6,0
Total	24,0

Source : Protocole annexe à la déclaration du G7.

versements. L'apport nouveau se limitait ainsi à trois milliards de dollars ce qui, pour certains, semblait insuffisant, notamment pour le gouvernement russe qui avait entrepris, le 2 janvier précédent, de libérer les prix jusque là administrés en Russie.

Le deuxième point essentiel portait, lui, sur la contribution du FMI. Après l'adhésion de la Russie – acceptée le 27 avril – cette contribution devrait comporter trois étapes. Les deux premières consistaient en l'octroi de deux tranches d'un crédit stand-by. La troisième, en la mise sur pieds d'un fonds de stabilisation du rouble. La première tranche du crédit stand-by – environ un milliard de dollars – devait être débloquée après que le FMI ait approuvé un programme russe de réformes économiques. La seconde – environ trois milliards de dollars – le serait plus tard, après confirmation des premiers résultats de la médication. Le fonds de stabilisation, destiné à restituer la confiance du public dans le rouble et à faciliter la convertibilité de cette monnaie, serait mis sur pieds plus tard, lorsque les résultats macro-économiques permettraient de l'envisager. Seul élément totalement nouveau du programme, ce fonds de stabilisation du rouble serait financé par le biais des Accords Généraux d'Emprunts, lignes de crédits d'urgence accordées au FMI par le G10 (G7 plus la Belgique, les Pays-Bas et la Suède) auquel s'est joint depuis peu la Suisse (d'où le G11).

Par ailleurs, les créanciers publics de l'ex-URSS convenaient à la fin mars de prolonger le différé de remboursement de la dette officielle à moyen et long terme. Ce report des échéances avait initialement fait l'objet d'un accord en janvier 1992, mais il était convenu que sa prolongation au delà du premier trimestre serait conditionnée à la mise en place d'un programme de stabilisation. Toutefois, l'accord sur la dette conservait une optique de court terme, puisqu'il s'agissait d'un simple différé des échéances immédiates et non d'un rééchelonnement.

Les leçons du programme de 1992

Les commentaires négatifs – notamment ceux de la BERD – que ce programme a suscités, inclinent à penser qu'il a été conclu à la hâte. Pourtant, à en examiner les résultats qui ont été divulgués, il ne peut d'emblée être condamné. Il a connu, certes, des ratés, mais pour l'essentiel il n'a pas échoué.

Ainsi estime-t-on de sources occidentales – notamment du FMI – les versements d'aide bilatérale à un montant compris entre 12,2 et 15,8 milliards de dollars au lieu des 11 milliards promis. Il convient de noter que, malgré l'écart important des chiffres, les estimations sont unanimes : les objectifs du pro-

gramme ont été dépassés. Certes, on peut objecter que ces estimations sont difficiles à recouper puisque le contenu précis du programme d'aides bilatérales n'a jamais été divulgué et qu'il n'est donc pas sûr que la totalité des versements comptabilisés ait été de même nature que les engagements contractés. Ainsi les dons allemands pour le relogement des officiers russes rapatriés (1,1 milliard de dollars en 1992) pourraient-ils être inclus dans le total estimé alors qu'ils n'étaient pas comptabilisés dans les aides programmées. On doit pourtant, pour l'instant, s'en contenter. Aucune statistique détaillée n'est en effet disponible pour affiner. Les pays industrialisés ont bien accepté de communiquer leurs données à l'OCDE, qui est, en principe, chargée de les publier, mais les déclarations ont pris un tel retard qu'au-delà de 1990, les chiffres sont plutôt rares.

Dans le même ordre d'idées, le montant réel des reports d'échéance de dettes a de très loin dépassé celui qui était programmé. Selon les estimations de la Banque des règlements internationaux et de l'OCDE, il aurait atteint, sur l'année 1992, 7,2 milliards de dollars (en comptant les échéances du premier trimestre 1992 déjà différées) au lieu des 2,5 milliards proposés au début avril¹. Certes, ce « succès » traduit plus l'insolvabilité de la Russie qu'une volonté de dépasser les objectifs fixés – il est lié essentiellement au non-respect des échéances et des échéances déjà ré-échelonnées ainsi qu'au non-paiement d'une part importante des intérêts qui ont alors dus être capitalisés –, mais il n'en traduit pas moins une volonté de respecter l'engagement d'aider.

Le seul véritable point négatif de ce premier programme d'aide concertée tient à la faiblesse des versements des institutions internationales commanditées. La Banque mondiale et la BERD ont versé, à elles deux, environ huit millions de dollars, alors qu'à elle seule la Banque mondiale s'était engagée sur plus de 600 millions pour la réhabilitation des importations. Quant au FMI, une fois débloquée la première tranche de son crédit stand-by (environ un milliard de dollars le 4 août 1992), il a gelé la suite de son programme. La deuxième tranche de crédit et la création du fonds de stabilisation du rouble ont été renvoyées *sine die*. Pas plus qu'il n'y a eu dans la progression des rééchelonnements de la dette une volonté délibérée de l'Occident, pas plus il ne faut voir dans le gel des versements du FMI la manifestation d'une mauvaise volonté. En octobre 1992, au moment où la deuxième tranche du crédit stand-by devait être débloquée, le programme de réforme économique en Russie, dont la mise au point avait permis le déblocage de la première tranche, n'était plus respecté, si tant est qu'il l'ait jamais été. Au lieu d'une stabilisation à terme (réduction du déficit budgétaire, maîtrise de l'inflation...) le FMI – et les autres observateurs – relevaient une accélération de la dégradation. Et peu après, en décembre, intervenait le limogeage de l'initiateur des réformes, E. Gaïdar. Les statuts du FMI ne lui permettaient pas de déroger à ses règles de conditionalité.

1. La différence s'explique par l'inclusion des échéances du premier trimestre, le différé (non prévu) du service de la dette à court terme et des intérêts, et le différé de la dette privée.

Le programme de 1993

La part attribuée aux contributions multilatérales par rapport à l'aide bilatérale distingue le second programme concerté du premier. Les contributions tant des créanciers que des organisations internationales y tiennent, en effet, la première place. L'aide bilatérale n'est citée que par référence aux garanties que les agences appropriées des pays industrialisés (Eximbank, Coface...) pourraient accorder à des crédits plus ou moins bonifiés (tableau 2).

TABLEAU 2

Programme d'aide à la Russie en 1993

En milliards de dollars

Soutien initial à la stabilisation	4,1
FMI, facilité de transformation systémique	3,0
Banque mondiale, crédits de réhabilitation des importations	1,1
Programme de stabilisation	10,1
FMI, crédits stand-by	4,1
FMI, fonds de stabilisation du rouble	6,0
Crédits pour les réformes structurelles et les importations essentielles	14,2
Banque mondiale, crédits	3,4
Banque mondiale, cofinancement de prêts au secteur pétrolier	0,5
BERD, fonds de soutien aux PME	0,3
Crédits d'export et garanties de crédit des agences du G7	10,0
Rééchelonnement des dettes publiques	15,0
Assistance bilatérale	nd
Total	43,4

La contribution la plus importante à ce programme est, sans conteste, celle des créanciers publics. Réunis, le 2 avril dernier au sein d'une session du Club de Paris consacrée à la Russie, ils ont en effet accepté – et le G7 à Tokyo l'a confirmé – de rééchelonner sur dix ans avec cinq ans de différé, la majeure partie de leurs créances soit 15 milliards de dollars sur les 17 milliards arrivant à échéance. Il ne s'agit, certes pas, d'un apport nouveau d'argent frais, mais ce ballon d'oxygène était inespéré pour une économie en passe d'être asphyxiée. Ce rééchelonnement sera, d'ailleurs, d'autant plus bénéfique que, mises au pied du mur, les banques commerciales – qui détiennent environ le tiers de la dette ex-soviétique – seront, à leur tour, obligées d'accorder des facilités, comme elles ont dû déjà le faire, trimestre après trimestre, depuis le début de l'année 1991.

La contribution du FMI est importante, elle aussi. De surcroît, le FMI met en place de nouvelles modalités, plus souples, d'accès à ses crédits pour que la

Russie puisse, à terme, bénéficier des crédits stand-by qui avaient dû, en 1992, lui être refusés. Le FMI a, en effet, décidé de revitaliser la « Facilité d'ajustement structurel renforcé » qu'il avait créée en 1986 pour permettre aux pays les plus pauvres de surmonter la crise. Elle s'appellera ici « Facilité de transformation systémique », sans doute pour ménager les susceptibilités russes, mais, pour l'essentiel, elle aura le même objet : ménager une période de transition pour que le pays en mauvaise position ait les ressources nécessaires à l'adoption d'une politique de stabilisation. Point question ici de « conditionnalité » comme pour l'obtention des crédits stand-by. Cette nouvelle « Facilité », dotée d'un fonds de trois milliards de dollars, à verser en deux tranches d'un montant identique, sera débloquée, dans un premier temps, suite à un simple engagement politique d'ajustement économique, puis lorsqu'une politique d'ajustement centrée sur la maîtrise de l'inflation sera effectivement adoptée. Les résultats tangibles de cette politique ne seront pris en compte que lorsque viendra le moment de débloquer les crédits stand-by. Ces derniers, d'un montant de 4,1 milliards de dollars – soit guère plus que ceux actuellement gelés – pourront être octroyés par étapes, selon les progrès réalisés, après que les prémisses d'une stabilisation aient été instaurées et qu'un programme complet de stabilisation macro-économique ait été adopté. Enfin, dernière étape, lorsque les résultats seront consolidés, le fonds de stabilisation du rouble, déjà proposé en 1992, sera créé pour faciliter la convertibilité.

Parallèlement à celui du FMI, le rôle de la Banque mondiale s'est, lui aussi, étoffé. Il ne s'agit plus seulement, à présent, d'un fonds de réhabilitation des importations, qui non seulement existe, mais qui a, de surcroît, été porté à 1,1 milliard de dollars, mais aussi d'un programme important – 3,4 milliards de dollars – de crédits pour les réformes structurelles (soutien à l'investissement, mise en place d'institutions financières nouvelles...) et les importations essentielles. Enfin, non comptabilisées dans le programme, de nouvelles lignes de crédits – 4 milliards de dollars –, consacrées à des prêts structurels et sectoriels, devront être débloquées dans les 15 mois à venir pour soutenir l'investissement, renforcer les institutions et les réformes dans les secteurs les plus importants : l'énergie, l'agriculture, les transports et le logement.

Arrêtons là l'analyse détaillée de ce programme concerté. Les autres mesures, en effet, n'ont, quantitativement au moins, pas le moindre intérêt. Ce qui est important est de montrer que ce programme concerté ne tranche pas seulement sur le premier par les montants d'aide qui ont été proposés, mais aussi par les innovations qu'il a voulu créer. En deux années, le rééchelonnement des dettes est ainsi devenu une des formes principales de financement extérieur et de soutien international à la Russie et le FMI a compris qu'il lui fallait adapter ses diverses facilités à ce cas particulier.

Conclusion

La leçon du demi-succès, demi-échec, du programme concerté de 1992 semble bien avoir porté. Certains observateurs, et non des moindres, sont ainsi revenus sur leurs jugements antérieurs. Jacques Attali notamment, qui quelques jours avant l'annonce des mesures exprimait encore ses inquiétudes, se félicitait le 16 avril de la décision du G7 qu'il jugeait « cruciale » d'apporter une aide supplémentaire à la Russie. Et d'autres encore... Tout n'est pourtant pas réglé. Une approche plus appropriée à ce cas particulier a été adoptée, notamment en assouplissant les règles de la « conditionalité ». Mais les procédures de déblocage des fonds sont longues, surtout à la Banque mondiale... Et de surcroît, la balle est à présent dans le camp de la Russie. Saura-t-elle l'attraper ? Saura-t-elle surmonter ses divisions et adopter un vrai programme de stabilisation ? Le débat, là, échappe, bien sûr, à la sphère économique pour se situer sur le terrain politique. La solution semble être dans un règlement rapide du problème de révision de la constitution. Quel que soit le vainqueur de la confrontation – l'exécutif ou le législatif – il devra prendre très vite une décision.

Références

- Commission économique pour l'Europe-ONU (1992), *Economic Survey of Europe in 1991-1992*, New York.
- Commission économique pour l'Europe-ONU (1993), *Economic Survey of Europe in 1992-1993*, New York.
- Banque des règlements internationaux-OCDE (1993), *Statistics on External Indebtedness*, New Series, n° 10, janvier.
- Banque des règlements internationaux (1993), *The Maturity and Sectorial Distribution of International Lending*, first half of 1992, Basle.
- Pineye D. (1992), « Les enjeux stratégiques de l'aide occidentale à la Communauté des Etats Indépendants », *Relations internationales et stratégiques*, n° 5, printemps.

