

La protection sociale en Fédération de Russie

Sandrine Cazes et Jacques Le Cacheux,

Département des études de l'OFCE

Les réformes mises en œuvre en Russie dans le cadre de la transition vers l'économie de marchés ont engendré une détérioration sensible des conditions de vie de la population. Les hausses consécutives à la libération des prix décrétée en janvier 1992, la persistance d'une inflation très soutenue et l'effondrement apparent de la production ont entraîné un appauvrissement absolu. Mais au delà, il semble que les inégalités se sont profondément creusées, les efforts du gouvernement pour réduire les dépenses publiques ne faisant qu'aggraver cette tendance, dans la mesure où ils ont porté principalement sur les salaires des fonctionnaires, les pensions et des secteurs tels que l'éducation publique et la santé.

Depuis trois ans, certaines réformes ont été introduites dans le système fédéral de protection sociale ; mais celui-ci demeure gravement défaillant dans plusieurs domaines essentiels. En revanche, les entreprises, traditionnellement très impliquées dans la satisfaction des besoins sociaux de leurs salariés, et les autorités républicaines et locales ont eu tendance à accroître leur rôle social.

De ce fait, le système actuel est profondément discriminant : les inégalités régionales de niveau de vie, de capacités économiques et financières risquent d'engendrer d'importantes disparités ; en outre, les inégalités tendent à se creuser entre inactifs et salariés, d'une part, et au sein de ce groupe, d'autre part, entre ceux qui ont la chance d'avoir un emploi dans une entreprise « paternaliste » et les autres, qu'il s'agisse des fonctionnaires, des chômeurs ou des salariés des petites entreprises privées nouvellement créées.

La dégradation des conditions de vie de certaines catégories de la population est telle qu'il faut impérativement prendre certaines mesures d'urgence — notamment en matière de soins de santé, d'aide sociale, etc. — même si elles ne semblent pas aller dans le sens de la libéralisation de l'économie. Mais il convient également d'imaginer la manière dont le système actuel pourrait évoluer, à moyen-long terme, en accompagnant l'extension des relations marchandes pour assurer une protection sociale efficace dans un contexte économique qui devrait différer encore longtemps de celui des économies occidentales de marché.

Le 2 janvier 1992, en libérant les prix et les salaires, le gouvernement russe franchissait un pas décisif dans le processus de transition vers une économie de marchés. Peu après, un programme de privatisations de masse était annoncé, la distribution de bons de privatisation (*vouchers*) s'accélérait en octobre 1992. Après cinq années de réformes économiques graduelles, souvent hésitantes et peu cohérentes, dans le cadre de la *perestroïka* soviétique, les autorités de la Fédération de Russie nouvellement indépendante semblaient résolues à mettre en œuvre une « thérapie de choc ». Deux ans plus tard, les progrès de la transition semblent bien minces et les conséquences des politiques suivies depuis lors dévastatrices : selon les statistiques officielles, l'inflation s'est maintenue à un rythme de 20 à 30 % par mois, après le choc initial de la libération des prix, et la contraction de l'activité, déjà perceptible en 1990 et 1991, s'est poursuivie — le PIB réel chutant, selon les estimations de la BERD (1993b) d'environ 19 % durant la seule année 1992. Bien que probablement exagérée par des chiffres officiels dont la fiabilité se détériore à mesure que s'étendent l'économie informelle, le troc et la désorganisation de l'administration et de l'économie, l'aggravation de la situation macroéconomique est indéniable.

Les conséquences sociales des réformes et des évolutions économiques en cours, tout aussi difficilement mesurables, sont vraisemblablement très profondes. Des informations alarmantes font état d'une dégradation rapide des conditions de vie : selon certaines estimations, près de 87 % de la population serait sous le seuil de pauvreté (*Le Monde diplomatique*, septembre 1993) ; selon le ministère russe des Affaires sociales, chaque famille consacrerait, en moyenne, plus de 80 % de ses revenus à l'alimentation, et ce pour des biens de consommation de qualité inférieure ; diverses indications suggèrent que la qualité du système de santé se serait considérablement dégradée et de nombreuses maladies seraient réapparues. Ainsi, les signes d'une paupérisation dramatique de la majorité des Russes se multiplient.

Dès le début des réformes économiques, avant même l'éclatement de l'Union soviétique, la nécessité d'accompagner la transition économique de la mise en place d'un filet de protection sociale efficace avait été soulignée (cf., par exemple, le plan Abalkine, 1990, et le rapport FMI-BIRD-OCDE-BERD, 1991). Depuis lors, certaines initiatives ont été prises dans ce domaine, mais les insuffisances sont évidentes et les incohérences nombreuses.

La dépression de l'activité économique, conjuguée à la libération des prix de 1992, a conduit à des effets d'appauvrissement absolu de la population russe, d'une part en réduisant ses revenus réels, ses patrimoines et ses niveaux de consommation et, de l'autre, en entraînant une forte contraction des dépenses gouvernementales. Mais les conséquences des évolutions macroéconomiques sur les niveaux de vie ont été inégalement ressenties par les différentes catégories sociales ; de même, les tentatives de contrôle des déficits budgétaires ont contribué à accroître les inégalités, dans la mesure où les dépenses sociales (retraites, santé, éducation...) et les subventions directes aux produits de base provenant du budget fédéral ont été fortement comprimées.

La transition d'une économie planifiée, dans laquelle l'égalitarisme figurait en bonne place dans les objectifs affichés, vers un système de marché implique, sans doute, que la population accepte, collectivement, de modifier la pondération qu'elle accorde, dans ses choix sociaux, aux objectifs d'équité et d'efficacité économique. Mais elle n'implique pas que le premier soit durablement sacrifié, et d'autant moins lorsque le second paraît aussi gravement compromis. Or les insuffisances actuelles de la protection sociale en Russie risquent d'obérer les possibilités de poursuivre l'un et l'autre de ces objectifs, et, ce faisant, de conduire à une remise en cause de la légitimité même du processus de transformation engagé.

Cet article propose, à partir d'une description du système actuel de protection sociale de la Fédération de Russie et de ses mécanismes essentiels, d'identifier ses principales insuffisances et les risques qu'elles engendrent. Ce diagnostic débouche, dans la dernière partie, sur une analyse prospective, concernant, d'une part, les possibilités d'amélioration à court terme et, d'autre part, les orientations souhaitables à plus longue échéance.

Éléments d'évaluation de la situation sociale

A la veille des réformes entreprises par M.Gorbatchev, le système soviétique de répartition, bien que fondé sur des principes égalitaristes, engendrait déjà des disparités substantielles : un éventail assez large des salaires, des inégalités sensibles de revenu et de niveau de vie et, quels que soient les critères choisis, une pauvreté endémique pour une fraction importante de la population (Cazes et Le Cacheux, 1991). Le creusement des inégalités s'est toutefois nettement accentué au cours de 1992, du fait de la politique de libéralisation économique engagée depuis le début de l'année. La libération des prix et des salaires⁽¹⁾, la mise en place progressive d'une nouvelle fiscalité⁽²⁾ et du programme de privatisa-

(1) La libération des prix, décidée par le gouvernement Gaïdar début 1992, a concerné les prix de presque tous les produits à l'exception des produits énergétiques, des médicaments, des loyers et de certains tarifs publics (transport, communication, etc.). Par ailleurs, les entreprises peuvent fixer librement les salaires de leurs employés. Cette liberté est toutefois accompagnée d'une politique de revenus s'exerçant par l'intermédiaire de la fiscalité des entreprises : les salaires dont les niveaux sont plus de quatre fois supérieurs au salaire minimum ne sont pas déductibles de l'assiette de l'impôt sur les profits.

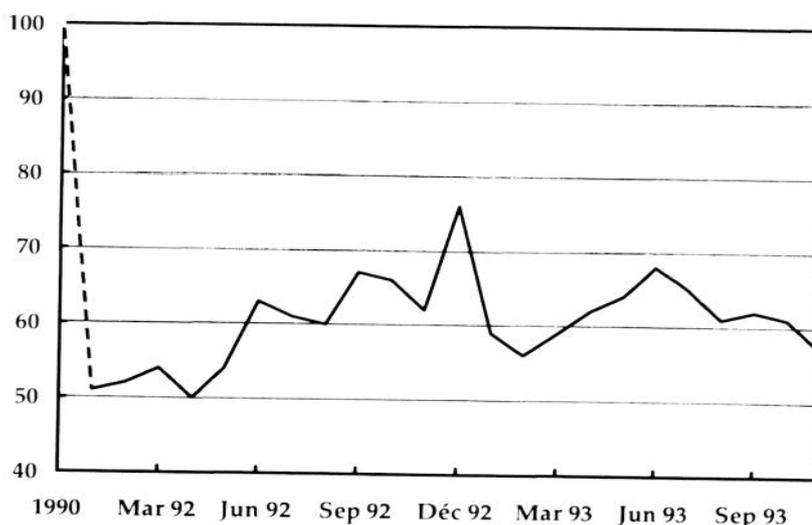
(2) En janvier 1992, une « TVA » — en réalité, une vraie taxe sur la valeur ajoutée, sans déductibilité — a été instituée : le taux, initialement fixé à 28 %, a été ramené à 15 % pour les produits de première nécessité en février 1992 ; puis, en janvier 1993, les deux taux appliqués ont été réduits respectivement à 20 % et 10 %. Des droits d'accise sont perçus sur les alcools, le tabac et toute une série de produits de luxe (les taux variant entre 14 % et 90 %). Un impôt progressif sur le revenu des personnes et un impôt — progressif aussi — sur le bénéfice des sociétés (taux standard de 32 % et taux maximum de 70 %) ont également été introduits.

tions ⁽³⁾ ont été les principaux aspects des réformes ayant affecté le bien-être de la population russe et modifié la répartition des revenus.

Fin janvier 1992, du fait de l'ajustement brutal des prix de détail, le salaire réel moyen s'est trouvé brusquement réduit à la moitié de son niveau de 1990 (Graphique 1), puis s'est progressivement reconstitué au cours de l'année ; la reprise d'une très forte inflation au début de 1993 a cependant entraîné une perte importante de pouvoir d'achat, par rapport à 1990 ⁽⁴⁾. Par ailleurs, l'évolution observée de la répartition des revenus indique une progression des revenus réels pour une très faible minorité de la population, tandis que les conditions de vie de la majorité d'entre elle se seraient très sévèrement dégradées, entraînant une augmentation rapide du nombre d'individus se trouvant sous le seuil de pauvreté.

1. Evolution du salaire moyen en termes réels

(1990 = 100)



Source : Gouvernement de la Fédération de Russie, Russian Economic Trend.

Un creusement rapide des inégalités

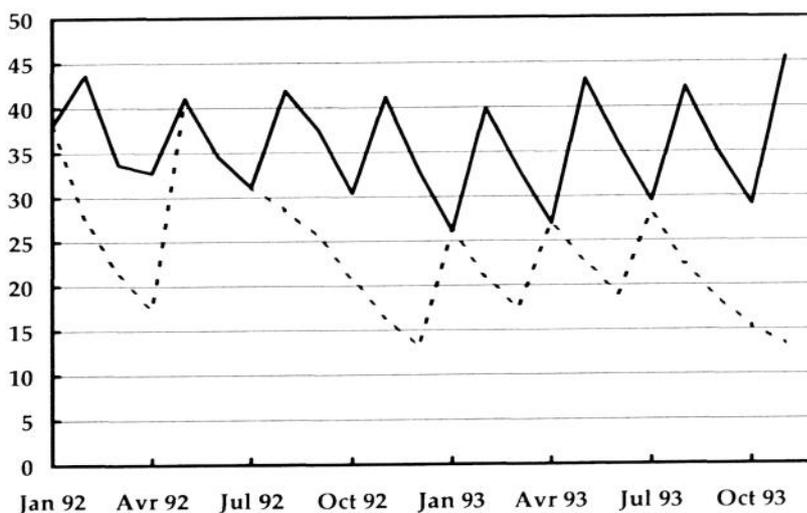
Dresser un état des lieux de l'ampleur des inégalités sociales en Russie n'est pas une tâche aisée : l'évaluation statistique des disparités de niveau de vie s'appuie en général sur l'étude de la répartition des revenus monétaires et des patrimoines. Or, les données officielles sur les revenus des ménages sont incomplètes — elles n'incluent pas, par exemple, les activités du secteur privé, les avantages en nature, les activités illégales, etc. — et peu fiables (Cazes et Le Cacheux, 1991 ;

(3) Sur les conséquences en termes de répartition du programme de privatisations, voir Hussain et Stern (1993). On peut craindre toutefois qu'étant donné le contexte économique actuel de la Russie, la propriété privée ne se concentre dans les mains de quelques structures institutionnelles puissantes (comme le fonds de pensions) et de quelques particuliers.

(4) L'évolution du salaire moyen, même en termes réels, est un indicateur imparfait du niveau de vie des ménages russes, dans la mesure où d'une part, de nouvelles sources de revenus se développent (seconde activité, auto-consommation, etc.) et de l'autre, des pénuries ont persisté sur certains marchés, notamment au niveau local (Sapir, 1993).

Crosnier, 1993) ; celles portant sur les patrimoines privés sont encore plus rares pour apprécier l'importance des inégalités de richesses des ménages.

Il est toutefois possible de dégager certaines tendances globales. L'évolution générale de la répartition des salaires révèle un accroissement de la dispersion au niveau sectoriel et régional au cours de 1992 : les différentiels de salaires se sont creusés, avec, toujours au bas de l'échelle, les salariés de la fonction publique (éducation et santé) et les paysans encore employés dans les exploitations collectives (*kolkhozes et sovkhozes*) ; à l'inverse, dans d'autres secteurs, comme la banque et l'assurance, le niveau de rémunération a crû très fortement ⁽⁵⁾. En outre, il est assez frappant de noter le décrochage qui s'est produit entre le salaire minimum et le salaire moyen — en 1985, le salaire minimum représentait un peu plus du tiers du salaire moyen ; puis, après avoir très fortement fluctué tout au long de l'année 1992, au gré des ajustements périodiques, le rapport entre le premier et le second est tombé à 7,5 %, en novembre 1993 —, et entre le salaire minimum et la pension minimale (Graphique 2).



2. Evolution de la pension minimale et du salaire minimum, en termes réels

(1990 = 100)

Source : Gouvernement de la Fédération de Russie, *Russian Economic Trends*.

Les disparités régionales de salaires, qui prévalaient déjà en Union soviétique, s'expliquaient essentiellement par les structures d'emploi de chacune des Républiques et par l'utilisation de « coefficients régionaux » privilégiant les régions peu attractives. Au cours de 1992, l'influence de ces deux facteurs s'est renforcée au sein de la Russie — par exemple, dans le secteur de l'énergie, une grande partie des revenus d'exportation a été redistribuée sous forme de salaires — ; par ailleurs, le dispositif fiscal visant à limiter les hausses des salaires comporte des barèmes différenciés selon les régions, ce qui a contribué à creuser les écarts régionaux.

(5) Pour plus de détails, voir l'article de M.A Crosnier, 1993b.

La dispersion des revenus de la population russe s'est, elle aussi, nettement accentuée. Dans une étude récente, Doyle (1993) montre que le coefficient de Gini, mesure de l'inégalité de répartition du revenu, est passé de 0,272 en 1991 à 0,322 en décembre 1992, soit une augmentation de 18,4 % au cours de l'année 1992. L'auteur calcule également, à partir des données des enquêtes sur le budget des familles, les valeurs du ratio de déciles ⁽⁶⁾ ; il obtient un rapport de 3,11 en janvier 1992 et de 4,54 en décembre de la même année. Tous les autres indicateurs (indice d'Atkinson, coefficient de « Robin Hood », par exemple) confirment cette hausse très sensible des inégalités entre le début et la fin de l'année ; ils indiquent par ailleurs que ce seraient les catégories les plus défavorisées — en particulier les pensionnés ⁽⁷⁾ — qui auraient subi les plus fortes baisses de niveau de vie.

L'aggravation de la pauvreté

Jusqu'en 1989, le problème de la pauvreté était délibérément éludé : il n'existait pas de seuil officiel de pauvreté. Par la suite, le « Comité d'Etat aux statistiques » (*Goskomstat*) avait établi, sur la base d'un panier de la ménagère, un revenu minimum nécessaire à la subsistance, à partir duquel était déterminé le nombre de pauvres. Selon cette méthode d'évaluation, la pauvreté aurait concerné 80 % de la population en février 1992 ; le panier de consommation auquel il était fait référence comprenait en effet de nombreux produits alimentaires et manufacturés, dont les prix avaient été libérés. Aussi, un nouveau seuil de pauvreté a-t-il été défini, à partir d'un budget « physiologique » correspondant à des normes de consommation minimales ⁽⁸⁾ ; au troisième trimestre 1992, près du tiers de la population russe se serait situé sous ce seuil (30 % en novembre, selon les publications officielles du gouvernement russe ⁽⁹⁾).

Il est assez difficile de faire une description de la composition et de la situation des populations pauvres (par manque de données fiables sur les conditions de logement, sur l'accessibilité des programmes sociaux, etc.). Il semble toutefois que de nouvelles couches de la population soient apparues parmi les catégories les plus défavorisées, comme les chômeurs ou les ménages au sein desquels aucun des deux conjoints n'a pu réussir à trouver un second emploi ; d'autres groupes sociaux ont subi un

(6) Ratio du revenu mensuel moyen par tête des ménages du premier décile à celui des ménages du neuvième décile.

(7) Les pensions ne sont indexées sur l'évolution des prix que depuis le 1^{er} février 1993, avec une périodicité trimestrielle ; au cours de 1992, le Parlement avait en revanche procédé à plusieurs revalorisations des pensions, mais celles-ci n'étaient perçues par leurs bénéficiaires que deux ou trois mois après leur date d'attribution.

(8) Ce budget de subsistance est différencié selon les catégories de la population et selon les régions ; il correspond à un apport journalier de 2800 calories pour un adulte, voir sur ce point Crosnier (1993b). En faisant l'hypothèse que les bas-revenus consacrent 80 % de leur budget à l'alimentation, le gouvernement obtient un revenu minimum de subsistance correspondant au budget précédemment défini. Le niveau minimum de subsistance s'est ainsi établi à 1939 roubles par mois en août 1992, 3285 roubles en novembre et 5400 en janvier 1993 (*Russian Economic Trends*, 1993).

(9) *Russian Economic Trends*, volumes 1 et 2, 1993.

fort déclassement social (en particulier les personnels du secteur d'Etat, des secteur de la santé, de l'éducation et de la recherche). Enfin, une très forte proportion de familles nombreuses se trouve encore parmi les groupes défavorisés. L'ampleur de la dégradation de la situation des pensionnés reste, en revanche, délicate à évaluer : ceux d'entre eux qui ont pu conserver une activité salariée et cumuler un salaire et une retraite (voir ci-dessous) ont relativement moins souffert que d'autres franges de la population ; mais pour les autres, il est vraisemblable que leurs conditions de vie se soient terriblement détériorées.

La dégradation du système de santé

La Russie a hérité d'un système de santé extrêmement dégradé : en Union soviétique, tous les individus devaient être pris en charge, sans participation financière du malade. Les services de santé étant gratuits, le besoin de financement avait pu être contenu par une politique de bas salaires dans les branches concernées et au prix d'un sous-équipement chronique (Cazes et Le Cacheux, 1991). Ainsi, les investissements dans le secteur de la santé à la fin de la période soviétique ont été très insuffisants (les dépenses de santé ne représentaient que 3,6 % du PNB soviétique en 1990), entraînant des rationnements importants ; en outre, les services sanitaires étant de faible qualité, l'état de santé de la population s'était progressivement détérioré.

En 1992, le manque de moyens du système de santé s'est accentué, l'Etat s'étant fortement désengagé du secteur (le budget de la santé a été amputé de 39 %, voir tableaux 1 et 2). Les soins sont devenus aléatoires — obsolescence et vétusté des infrastructures, démotivation du personnel très mal payé, usure des équipements, etc. —, les pratiques discriminatoires et la corruption des milieux médicaux se sont renforcées : les inégalités en matière d'accès aux soins, par exemple, se sont accentuées et dépendent de plus en plus du « cadeau » offert par les familles des malades. Plus grave, la libération des prix a fait peser des contraintes financières très fortes sur le budget des hôpitaux, les contraignant à des économies drastiques — diminution du nombre de lits disponibles, pénurie grave de médicaments, baisse du niveau d'hygiène, etc. —, voire à fermer leurs portes ⁽¹⁰⁾.

Cette évolution inquiétante n'est pas limitée au seul secteur de la santé : d'autres domaines, jugés jusqu'alors prioritaires, notamment l'éducation, ont subi des coupes budgétaires importantes. Ainsi, le réseau de services fournis gratuitement s'est considérablement réduit dans le domaine de l'enseignement et de la culture au cours de l'année 1992 (fermeture de maternelles publiques, réduction sensible du volume des services culturels offerts aux enfants, apparition d'un enseignement secondaire payant, etc...) ; aussi, les inégalités risquent-elles de s'amplifier également dans le système éducatif.

(10) Cinq hôpitaux, dont le Centre du cancer (1100 lits), auraient ainsi fermé leurs portes pendant l'été 1993, officiellement pour travaux (*Le Monde diplomatique*, septembre 1993).

1. Budgets fédéral et locaux, 1992

En milliards de roubles

	Fédéral		Local	
	mrds	%	mrds	%
Recettes	2969	100	2343	100
Impôts directs	646	21,8	1352	57,7
dont Impôt sur profits	646	21,8	921	39,3
Impôt sur revenu	0	0	431	18,4
Taxes indirectes	2060	69,4	626	26,7
dont Accise et chiffre d'affaires	100	3,4	115	4,9
TVA	1501	50,6	503	21,5
Taxes sur les échanges internat.	459	15,5	8	0,3
Recettes non fiscales	263	8,8	365	6,6
Ressources naturelles	73	2,5	111	4,7
Privatisations	19	0,6	43	1,8
Autres	171	5,8	211	9
Dépenses	3589	100	2259	100
Aides à économie nationale	1095	30,5	964	42,7
Administration	42	1,2	64	2,8
Education, santé, culture, justice	411	11,5	972	43
Défense	855	23,8	0	0
Aides aux exports	416	11,6	0	0
Autres	770	21,4	259	11,5

Note : Ces chiffres sont nets des transferts entre gouvernement local et central, et excluent 120 milliards de roubles de «prêts budgétaires» et approximativement 200 milliards de roubles dépensés en 1993 mais constitués en provisions du budget 1992.

Source : Gouvernement de la Fédération de Russie, *Russian Economic Trends*.

Qui assure la protection sociale dans le système actuel ?

Dans le système soviétique traditionnel, les mécanismes de répartition par les salaires et par les subventions aux prix de détail — la forme extrême de ce mode de distribution étant la gratuité de nombreux services publics comme la santé et l'éducation — étaient complétés par un ensemble de prestations monétaires et d'avantages en nature fournis par les entreprises — accès au logement, crèches, camps de vacances, etc. Ainsi le champ d'intervention de la protection sociale était-il assez vaste. Les transferts monétaires étaient essentiellement financés par des

2. Evolution de la structure des dépenses du budget fédéral⁽¹⁾
 Comparaison des premiers trimestres 1992 et 1993

En milliards de roubles

	Q1,92		Q1,93	
	mrds	%	mrds	%
Dépenses	189,9	100	3656	100
Aides à l'économie nationale ⁽²⁾	57,8	30,4	646	17,7
Aides aux exports	0	0	374	10,2
Administration	3,1	1,6	79	2,2
Education	15,9	8,4	155	4,2
Culture	3,1	1,6	39	1,1
Santé	4,6	2,5	59	1,6
Transferts fonds pension	1,4	0,7	63	1,7
Science	8	4,2	140	3,8
Aides Tchernobyl	0	0	43	1,2
Justice	20,1	10,6	277	7,6
Défense	56,5	29,8	949	26
Autres	19,4	10,2	539	14,7
Avances sur budget	0	0	293	8

(1) Nets des transferts entre gouvernement local et central.

(2) Les Aides à l'économie nationale comprennent les investissements publics, les subventions, etc...

Source : Gouvernement de la Fédération de Russie, *Russian Economic Trends*.

recettes fiscales des budgets généraux de l'Union et des Républiques, même s'il existait déjà des cotisations sociales employeurs (Cazes et Le Cacheux, 1991).

C'est dans cette perspective qu'il convient d'apprécier les évolutions récentes : la notion de protection sociale a une acception beaucoup plus large que celle des systèmes occidentaux, puisqu'elle intègre, d'une part, la couverture de risques (maladie, chômage, etc...) et de « non-risques » liés au cycle de vie (famille, vieillesse) par le versement de prestations de sécurité sociale — en espèces — et, de l'autre, la satisfaction d'un certain nombre de besoins sociaux — sous forme d'avantages en nature, de subventions à la consommation ou de prestations gratuites.

Les mesures prises depuis un an dans le domaine social n'ont pas conduit à des ruptures radicales avec la période soviétique ; certains traits du système précédent sont encore largement présents et la réorganisation du système actuel de protection sociale reste inachevée. Comme dans le cas des réformes économiques conduites jusqu'à présent, ces mesures n'ont été bien souvent que partiellement appliquées. Ainsi, la libération des prix et la privatisation de certaines branches d'activités commerciales par exemple n'ont pas été accompagnées d'une restructuration du secteur industriel, pourtant indispensable à l'amélioration de la

productivité ; la crainte des licenciements massifs a conduit le gouvernement à se retrancher dans une fonction singulière de la protection sociale — le soutien à tout prix des entreprises en faillite afin de maintenir les salariés en place⁽¹¹⁾ ; les transferts de fonds ainsi réalisés au profit d'entreprises en difficultés — sous forme de subventions et de crédits à bon marché — ont contribué à alimenter l'inflation, qui à son tour érodait le pouvoir d'achat des revenus monétaires. La banque centrale a participé à ce soutien en fournissant les liquidités nécessaires au versement des salaires. Par ailleurs, suite à la déformation des prix relatifs⁽¹²⁾, des secteurs entiers ont été incapables de payer leurs fournisseurs ; les impayés se sont multipliés et le crédit inter-entreprises s'est très fortement développé (de Boissieu, Cohen et de Pontbriand, 1993). La contagion des risques de faillite, due à cette interdépendance des structures productives, ainsi que la fragilité du système financier, sous-capitalisé et sous-réglementé, engendrent un risque de système généralisé, qui empêche alors la banque centrale d'exercer une contrainte monétaire dure (Aglietta et Moutot, 1993).

L'attitude du gouvernement se comprend mieux si l'on se souvient que le droit au travail et la garantie de l'emploi ont toujours constitué un élément clé du système de protection sociale soviétique. En outre, dans une économie planifiée, la distinction entre l'Etat et les entreprises était assez largement formelle et allait de pair avec un partage des rôles en matière de protection sociale : schématiquement, les pensions étaient financées directement par le budget de l'Etat, tandis que les autres prestations monétaires et en nature dépendaient des entreprises et des syndicats, qui géraient les « fonds sociaux de consommation »⁽¹³⁾.

Entamée avant l'éclatement de l'Union soviétique, la réforme du système social a consisté à désengager l'Etat du financement direct de la protection sociale⁽¹⁴⁾ : l'innovation majeure réside dans la séparation des différents risques sociaux du budget de l'Etat, et entre eux. Quatre fonds ont ainsi été successivement introduits : le fonds de pensions (1990) chargé de la couverture des risques vieillesse, invalidité et décès ; le fonds d'assurances sociales (1990) responsable du versement des allocations en espèces des risques maladie, maternité et famille ; le fonds de l'emploi (1991) pour la couverture du risque chômage ; et le fonds d'assurance-maladie (février 1993) pour l'attribution des prestations en nature du risque maladie. Ces fonds extra-budgétaires s'inspirent des systèmes de caisses de cotisations, avec une double contribution, individuelle et patronale. Toutefois, la quasi-totalité de l'effort social est sup-

(11) La loi sur les faillites n'est en effet toujours pas appliquée ; aussi, le taux officiel de chômage n'était-il que de 1,1 % (soit 800 000 personnes) à la fin de 1993 (E.I.U., 1994).

(12) A partir du second trimestre 1992, l'inflation des prix de gros a été systématiquement plus rapide que celle des prix de détail (pour une analyse plus approfondie de l'évolution qui s'est produite, voir Aglietta et Moutot, 1993). Ainsi, au lieu d'être corrigée par la libération des prix, la déformation de la structure des prix relatifs, déjà favorisée par des décennies de subventions des prix de détail, s'est sensiblement aggravée (Koen et Phillips, 1992).

(13) Pour une présentation plus détaillée, voir Crosnier (1986) et Lefèvre (1992).

(14) Fin 1993, le gouvernement a toutefois annoncé qu'il avait été décidé d'inclure tous les fonds extra-budgétaires dans le budget de 1994 (E.I.U., 1994).

porté par les entreprises, dans la mesure où la participation des salariés est extrêmement faible (1 % de leur salaire, et ce, uniquement pour le financement des pensions). L'autre axe essentiel des réformes a porté sur la privatisation du système de santé.

Les principales prestations monétaires ⁽¹⁵⁾

Les retraites et pensions

Les retraites et les différentes pensions (invalidité, pension de survivant) sont gérées par le **fonds de pensions** et financées majoritairement par des cotisations employeurs (28 % de leur masse salariale) et des cotisations salariés (1 % du salaire), et, à la marge, par des subventions du budget de l'Etat. Auparavant, la collecte des cotisations était effectuée par les caisses d'épargne — publiques — qui finançaient le budget social de l'Etat. Actuellement, ce sont les banques qui prélèvent les cotisations, mais le manque de contrôle public et de dispositif prudentiel solide rendent le système aléatoire et fragile ⁽¹⁶⁾. Le fonds de pension est une institution indépendante, mais dont la gestion est placée sous l'autorité de l'exécutif.

Au cours du premier trimestre 1993, le fonds couvrait 28 millions de retraités (secteur d'Etat et salariés *kolkhoziens*). La retraite est en principe calculée en fonction du salaire de carrière ⁽¹⁷⁾ ; pour percevoir une pension à taux plein, il faut justifier d'une durée minimale de travail de 20 ans pour les femmes, 25 ans pour les hommes. Les règles de fonctionnement du régime général de retraites sont semblables à celles du système soviétique : les conditions d'éligibilité sont assez « lâches » et autorisent le cumul d'une retraite et d'un salaire ⁽¹⁸⁾. En outre, la retraite étant accordée relativement tôt — 55 ans pour les femmes et 60 ans pour les hommes —, un très grand nombre de retraités est demeuré en activité ⁽¹⁹⁾ ; ceci, d'autant qu'après la libération des prix, la majorité d'entre

(15) En 1991, les dépenses sociales en espèces représentaient près de 10 % du PNB russe (estimation de la Banque Mondiale, Barr, 1992). Les retraites et pensions invalidité et survivants comptaient pour environ 60 % du total des dépenses ; les allocations familiales 16 % (alors qu'en 1990 elles en représentaient 8,5 %), l'aide sociale 3 % et les congés maladie 8 % ; les indemnités chômage, introduites en 1991, ne constituaient qu'une part négligeable du total des dépenses.

(16) Sur les difficultés de recouvrement des cotisations, voir le rapport du Commissariat général du Plan, 1994.

(17) 55 % du salaire moyen des cinq derniers mois et non plus, comme à l'origine, celui des deux dernières années, pour le taux de base. En outre, la pension est majorée de 1 % pour chaque année d'activité au-delà de la durée minimale légale, dans la limite de 75 % du salaire antérieur.

(18) Loi russe adoptée le 20 novembre 1990 et amendée le 19 avril 1991.

(19) Ils seraient actuellement 5 à 7 millions, soit près de 20 % d'entre eux, à cumuler ainsi salaire et pension (Crosnier, 1993a).

eux touchait en fait la pension minimale ⁽²⁰⁾, qui, étant donné le mode de calcul utilisé, était supérieure à leur retraite théorique.

Une pension sociale répondant à une logique « d'assistance » a été également créée pour tous ceux qui ne correspondaient pas aux critères d'éligibilité (durée d'activité insuffisante et inactifs) ; elle est égale aux deux tiers de la pension vieillesse minimale. Par ailleurs, le système des pensions complémentaires, créé en 1988, a été supprimé, mais des compléments de retraite peuvent être versés par les Républiques, les autorités locales et les entreprises sur leur propre budget ; la création de fonds privés de retraites complémentaires par capitalisation a été autorisée, mais il n'existe pas pour l'instant de véritable système d'assurance vieillesse et les quelques compagnies privées d'assurance, récemment apparues, ne fonctionnent pas réellement.

Les congés-maladie et allocations liées à la politique familiale

Les indemnités maladie, les congés de maternité et les prestations familiales ⁽²¹⁾ sont versés par le **fonds d'assurances sociales**, créé en 1990. Le financement du fonds passe exclusivement par des cotisations employeurs (5,4 % de la masse salariale). La gestion était confiée, jusqu'en septembre 1993, à la Fédération des syndicats indépendants de Russie (chargés de la collecte des cotisations et de l'attribution des prestations, ils agissaient comme une caisse primaire d'assurance maladie) ; depuis, le fonds d'assurances sociales est sous la tutelle du ministère du Travail ⁽²²⁾.

Les congés-maladie sont établis en fonction du salaire, selon des taux de remplacement qui dépendent de l'ancienneté ⁽²³⁾. Les indemnités de maternité sont versées aux femmes salariées pendant 126 jours, leur montant correspondant à leur salaire intégral ; toutes les femmes ont cependant droit aux primes à la naissance (allocation forfaitaire égale à trois fois le salaire minimum ⁽²⁴⁾). Les prestations familiales sont accordées

(20) Réévaluée à plusieurs reprises au cours de 1992, elle s'élevait à 14 620 roubles par mois en octobre 1993.

(21) La gestion des prestations familiales est en fait assez complexe : celles destinées aux familles avec enfants de moins de 16 ans ont été budgétisées et sont versées par les services locaux d'assurances sociales ; celles destinées aux familles avec enfants de plus de 16 ans sont versées par l'entreprise où travaille le salarié ; les prestations familiales d'un chef de famille chômeur sont, quant à elles, versées soit par les bureaux locaux du fonds de l'emploi, soit par le service d'assurances sociales, sans que le partage des responsabilités ni des règles n'apparaisse clairement (voir sur ce point le rapport du Commissariat général du Plan, 1994).

(22) Les enjeux de pouvoir entre les syndicats et le gouvernement étaient très importants. Le décret du 28 septembre 1993 a retiré aux syndicats la tutelle du fonds d'assurances sociales ; il leur était reproché, d'une part, de manquer de rigueur dans la gestion des ressources et, d'autre part, de se baser sur leurs acquis antérieurs pour conserver des « fiefs » dans la nouvelle organisation du pouvoir (voir sur ce point le rapport du Commissariat général du Plan, 1994).

(23) Si la signature d'un contrat de travail suffit à l'ouverture des droits (i.e., aucune condition de durée d'activité n'est requise), l'indemnité versée est proportionnelle à l'ancienneté : 100 % pour une période d'activité supérieure à huit ans, 80 % pour une période comprise entre cinq et huit ans et 60 % dans les autres cas.

(24) Le salaire minimum était égal à 7 740 roubles par mois en juillet 1993 et 14 640 roubles en décembre 1993.

à tous et ne sont soumises à aucune condition de ressources. Elles sont fonction de l'âge de l'enfant et de son rang ; toutefois, depuis leur réajustement de février 1993, elles ne font plus référence au salaire minimum et sont par conséquent d'un niveau très faible. Par ailleurs, des allocations familiales complémentaires, soumises à des conditions de ressources peuvent également être accordées par la République, le gouvernement local — le *raion* — (25 % du salaire minimum par trimestre, pour chaque enfant de plus de six ans) et les entreprises, toujours sur leur propre financement.

Les allocations chômage

La reconnaissance du chômage par la législation du travail, en 1992, a conduit à la création d'un **fonds de l'emploi**, reposant sur les mêmes principes que les autres fonds : extra-budgétaire et financé essentiellement par des cotisations employeurs (2 % de la masse salariale) ; placé sous la tutelle du Service fédéral de l'emploi, organisme indépendant du ministère du Travail, le fonds reçoit également un concours budgétaire.

Les allocations sont calculées sur la base du dernier salaire perçu, à condition d'avoir travaillé au moins douze semaines durant l'année précédente. Le préavis de licenciement est de deux mois, durant lesquels le salarié reçoit l'intégralité de son salaire. Le taux de remplacement est ensuite dégressif (75 % du dernier salaire les trois premiers mois, 60 % les quatre mois suivants et 45 % les cinq derniers mois). Ceux qui ne correspondent pas aux conditions d'éligibilité, qu'ils aient insuffisamment travaillé ou qu'ils soient à la recherche d'un premier emploi, touchent le salaire minimum. Théoriquement, les allocations chômage sont donc comprises entre le salaire minimum et le dernier salaire perçu ; mais les taux d'inflation élevés ont en fait aligné les différentes allocations sur le salaire minimum⁽²⁵⁾. Enfin, les autorités locales peuvent aussi verser des allocations supplémentaires aux chômeurs et à leur famille.

Le rôle des entreprises dans la protection sociale

Dans les économies de type soviétique, une large part de la protection sociale était assurée par les entreprises d'Etat. L'importance de leur rôle dans la satisfaction des besoins sociaux a d'ailleurs souvent été rapprochée du « paternalisme » des premières grandes industries capitalistes occidentales. Les entreprises fournissaient ainsi un certain nombre de prestations en nature (crèches, centres de vacances, maisons de

(25) L'indemnisation du chômage est révisée périodiquement à la hausse, mais avec un retard sur l'inflation. Aussi, la faiblesse des allocations n'a-t-elle pas encouragé les chômeurs à se faire enregistrer dans les agences pour l'emploi, ce qui a sans doute conduit à une sous-estimation du taux de chômage, évalué officiellement à 1,1 % fin 1993 (alors que selon le BIT, le chômage concernerait 7 à 8 millions de personnes, soit près de 10 % de la population active).

repos, sanatoriums, etc.), très précieuses en période de pénurie ; les entreprises favorisaient également l'accès à un certain nombre de services sociaux, notamment le logement. Les familles des salariés et parfois leurs proches pouvaient bénéficier de ces avantages sociaux.

La dégradation de la situation économique russe au cours des derniers mois a vraisemblablement accentué les difficultés d'approvisionnement des ménages ; aussi, les travailleurs sont-ils devenus encore plus sensibles aux prestations en nature, d'autant que l'inflation était très forte. Dans ce cadre, les entreprises ont assumé, quand elles l'ont pu, un rôle social encore plus déterminant : la « sphère sociale » de chaque entreprise a évolué selon la puissance de l'entreprise, entraînant très certainement de fortes inégalités entre les entreprises, les régions et les branches ⁽²⁶⁾. Avec la détérioration de la situation économique et financière, certaines entreprises ne peuvent plus garantir le même niveau de services sociaux : elles abandonnent progressivement la gestion et l'entretien des centres récréatifs, des maisons de repos, afin de privilégier l'approvisionnement alimentaire. Au contraire, les entreprises les plus riches ont développé la gamme des prestations offertes (hôpitaux, centrales d'achat, cantines, palais de la culture, etc...), afin de répondre à la demande de leurs travailleurs. Même certaines nouvelles entreprises privées ont été amenées à assumer cette tâche sociale particulière.

L'importance de la « sphère sociale » des entreprises dépend de leur positionnement économique et géographique : le type de production, selon qu'il est une plus ou moins bonne monnaie de troc, permettra par exemple d'obtenir des prix préférentiels pour les approvisionnements courants offerts aux salariés ; l'étendue de la gamme de prestations offertes — surtout le logement et les services médicaux — sera fonction de la solidité financière de l'entreprise et de l'importance de son activité dans la ville. Ainsi, certaines entreprises versent une retraite complémentaire à leurs employés retraités (Lefèvre, 1992). Dans certaines villes mono-industrielles, les entreprises se substituent même à la puissance publique, en prenant par exemple en charge le chauffage, le traitement des eaux, les voies urbaines, etc. Enfin et surtout, l'internalisation de la protection sociale reste liée à l'attitude entrepreneuriale adoptée : en renforçant leur rôle de garant social, les chefs d'entreprise fidélisent leurs salariés, ce qui accentue leur dépendance vis-à-vis de l'entreprise (d'autant plus qu'un certain nombre de prestations est fonction de l'ancienneté). Il s'ensuit bien évidemment une faible mobilité de la main-d'œuvre, dans la mesure où quitter un emploi revient à sortir d'un réseau social.

La santé

Face à la dégradation de son système de santé, la Russie a tenté de s'engager dans la voie des réformes en introduisant un système d'assu-

(26) La fonction sociale des entreprises est très difficile à évaluer ; dans la mesure où on ne dispose pas d'informations quantitatives en la matière, l'analyse de cette « sphère sociale » passe par des appréciations qualitatives au cas par cas (cf., notamment, Lefèvre, 1993 ; Commissariat général du Plan, 1994).

rance médicale obligatoire. Ainsi, la loi du 28 juin 1991 ⁽²⁷⁾ portant sur la privatisation du système de santé, envisageait la création d'un système de santé à deux niveaux : le premier aurait garanti à tous le droit à une médecine publique et gratuite, assurant uniquement des soins minimums et le traitement des longues maladies (tuberculose, cancer, sida, maladies neurologiques) ; son financement devait incomber à l'Etat pour les inactifs (retraités, invalides, étudiants, etc...) et aux entreprises pour les actifs. Parallèlement, il était prévu d'introduire des compagnies d'assurances privées, auprès desquelles les patients pouvaient souscrire volontairement une assurance complémentaire pour leurs dépenses de santé additionnelles.

En février 1993, le Parlement russe a finalement décidé de créer le **fonds d'assurance-maladie**, alimenté par des cotisations employeurs (3,6 % de la masse salariale), la majeure partie (3,4 %) de ces cotisations maladie devant être versée aux autorités locales ⁽²⁸⁾ ; celles-ci doivent alors, grâce aux budgets locaux, assurer un service de soins gratuits à certains groupes sociaux — les retraités, les invalides et les chômeurs — ; les employeurs, quant à eux, garantissent, par leurs cotisations, une assurance-maladie à leurs ayants-droit. En outre, les salariés peuvent bénéficier de prestations supplémentaires, selon le choix de leur employeur : ainsi, certaines grandes entreprises ont internalisé les services de santé et possèdent leur propre hôpital ⁽²⁹⁾ ; d'autres, de taille plus modeste, n'ont pas toujours les moyens de fournir des services sociaux aussi développés.

Aussi, il semble probable qu'un système de santé à plusieurs vitesses s'instaure : l'introduction de mécanismes de marché (recherche d'efficacité, concurrence entre les établissements médicaux, etc...) et l'apparition de compagnies d'assurance médicale, certes peu nombreuses, risquent de conduire à des effets de sélection des assurés et d'accentuer les carences et la dégradation du service public de la santé.

L'aide sociale

Le système de protection sociale russe ne comporte pas de « filet de sécurité sociale » minimum pouvant couvrir ceux qui se trouvent sous les

(27) La loi est officiellement entrée en application le 1^{er} janvier 1993 ; toutefois, la privatisation du système de santé a fait l'objet d'une réticence forte de la part de la population, d'une partie du corps médical et hospitalier, du ministère de la Santé et de l'Industrie pharmaceutique de la Fédération de Russie ; suite à ces mouvements de protestation, la loi a été largement amendée par rapport à ces objectifs initiaux (Commissariat général du Plan, 1994).

(28) Chaque région a sa caisse d'assurance sociale, le fonds fédéral d'assurance-maladie assurant la péréquation des ressources entre les 88 régions. Ces caisses régionales sont alimentées à la fois par les cotisations prélevées sur les salaires et par des transferts budgétaires.

(29) A ce propos, il est tout à fait envisageable que, dans le cas d'une sous-utilisation de leurs équipements médicaux, des entreprises cherchent à élargir l'accès de leurs services à d'autres que leurs employés, en contrepartie d'une participation financière du patient. Une sorte de système de mutuelles pourrait alors s'instaurer.

niveaux minimums de subsistance sans pour autant avoir droit aux prestations sociales existantes ⁽³⁰⁾. La mise en place d'un tel système n'est pour l'instant pas envisagée. Aussi, un fonds d'urgence a été créé en 1992 afin de protéger les plus démunis. Le **fonds « pour le soutien social de la population »** comprend un fonds fédéral et des fonds locaux ; mais pour l'instant, seuls ces derniers sont opérationnels. Ils procurent une aide principalement en nature — distribution de repas gratuits et de vêtements, hébergement pour les sans-domicile-fixe, etc. —, destinée aux groupes les plus défavorisés (les handicapés, les orphelins, les retraités isolés, etc.). La gestion de l'aide sociale et son financement ⁽³¹⁾ sont décentralisés et reposent sur les autorités locales.

S'il paraît difficile de déterminer l'agencement global du système de protection sociale russe, il est toutefois permis de tirer quelques éléments d'appréciation de l'analyse précédente. Le retrait de l'Etat dans le domaine social, avec la création de fonds extra-budgétaires, a renforcé l'importance du rôle social traditionnel que jouent les entreprises en Russie. Actuellement, la protection sociale repose donc sur les Républiques et les autorités locales qui fournissent essentiellement des prestations gratuites à une partie ciblée de la population (inactifs, chômeurs, etc.), et sur les entreprises, l'Etat se contentant d'assurer une protection sociale minimum, ce qui tend à conférer à l'ensemble disparate ainsi constitué un caractère profondément discriminant.

Un certain nombre de risques directement liés à la nature et au mode de fonctionnement du système actuel méritent d'être soulignés. En premier lieu, l'internalisation accrue de la protection sociale à l'entreprise freine la transformation du marché du travail et la restructuration industrielle. Par ailleurs, aux conflits entre les différentes administrations sur leurs compétences respectives, se sont greffées des revendications d'autonomie budgétaire, de la part de certaines Républiques et régions, voulant créer leur propre système de protection sociale ; or l'évolution vers un système de protection sociale éclaté ne ferait qu'accroître les disparités, compte tenu de l'hétérogénéité des capacités économiques et financières des régions. Ainsi, dans les Républiques et régions qui bénéficient de conditions budgétaires plutôt favorables (richesses naturelles, moindre dégradation de la situation économique, etc.), l'évolution des revenus a été supérieure à la moyenne de la Fédération de Russie ; par ailleurs, dans la mesure où ce sont les autorités locales qui administrent les subventions à la consommation, le coût de la vie varie lui aussi fortement d'une région à l'autre. Aussi existe-t-il de très fortes inégalités régionales au sein de la Russie. Enfin, le désengagement d'une autorité centrale pose un certain nombre de problèmes relatifs à la structure générale du système : articulation de l'assistance et de l'assurance

(30) Il est extrêmement difficile d'évaluer actuellement l'étendue de la couverture sociale : aucun système d'immatriculation n'a encore été mis en place, le travail au noir a fortement augmenté, etc.

(31) Le fonds est indépendant du budget de l'Etat ; il a été doté, à sa création, de 4,3 milliards de roubles confisqués au Parti communiste de l'Union soviétique et est alimenté par une partie des opérations de privatisation de propriété de l'Etat et des municipalités, ainsi que par les bénéfices réalisés sur différents produits après la libération des prix.

sociale, hiérarchisation des différentes prestations sociales, moindre couverture sociale, absence de réglementation,... Dans ces conditions, et au regard du contexte de récession économique qui prévaut, le système ne peut fonctionner de manière efficace ; sa légitimité peut alors devenir contestable, surtout si les services sociaux se détériorent et les disparités s'accroissent.

Quelles réformes ?

Bien que le sort des catégories les moins favorisées n'ait pas été idyllique dans l'Union soviétique, que les systèmes antérieurs de protection sociale, de santé, d'éducation aient été bien loin, également, de la perfection (Crosnier, 1986 ; Cazes et Le Cacheux, 1991), les difficultés matérielles d'une très large frange de la population russe sont aujourd'hui telles, les dysfonctionnements et l'indigence des services publics essentiels si flagrants et les perspectives économiques et financières à court-moyen terme si peu encourageantes qu'il est urgent de penser l'évolution du système actuel de protection sociale russe. Porter remède aux différentes faiblesses que nous avons mises en évidence n'est, cependant, ni possible, à brève échéance, en raison des contraintes fortes qui pèsent sur son organisation et son fonctionnement, ni même facilement concevable, dans la mesure où il n'existe pas, ailleurs, de système « idéal » dont on puisse préconiser la mise en place. En outre, l'état actuel de la société et de l'économie russes est lui-même changeant et son devenir, proche et plus lointain, incertain, en « transition » — comme l'indiquent si justement les analystes, en ce sens que l'ordre soviétique ancien n'est plus désormais —, mais vers une destination inconnue, qui n'est pas nécessairement l'organisation économique et sociale des pays occidentaux, elle-même si diverse et si mouvante aujourd'hui.

Dès lors, la réflexion prospective sur la protection sociale en Russie doit s'efforcer de concilier deux impératifs, dont nous traiterons tour à tour : pallier les insuffisances les plus graves du système actuel, en se fixant un petit nombre d'objectifs précis et en tenant compte des contraintes, nombreuses, qui délimitent étroitement le champ des possibles à court-moyen terme ; tracer les contours de ce que pourraient être, à un horizon plus éloigné, les évolutions et les réformes structurelles souhaitables, c'est-à-dire définir les grandes lignes du système vers lequel il faudrait tendre et les trajectoires permettant, à partir de ce qui est, d'y parvenir.

De nombreuses contraintes limitent les marges de manœuvre

Les performances actuelles du système de protection sociale russe et ses évolutions possibles à court-moyen terme sont fortement contraintes

par différentes caractéristiques de la situation actuelle de la Fédération de Russie, dont certaines correspondent à des tendances de fond, qui limitent inéluctablement les marges de manœuvre, tandis que d'autres pourraient sans doute être levées, mais au prix d'une réorganisation et de réformes difficilement réalisables dans le contexte économique et politique actuel.

Démographie de la protection sociale

Parmi les contraintes les plus intangibles qui pèsent directement sur l'évolution de la charge — notamment administrative et financière — que représente le système de protection sociale, celle du nombre des ayants-droit est particulièrement déterminante, comme l'illustrent, dans les pays occidentaux, les difficultés liées au vieillissement des populations et à la montée du chômage. La Fédération de Russie est, de ce point de vue, confrontée à une réalité et à des perspectives similaires.

La structure démographique russe est caractérisée par une tendance au vieillissement, conséquence notamment de la faible natalité observée dans ce pays depuis longtemps. Certes l'espérance de vie de la population est sensiblement moindre que dans les pays occidentaux et des progrès sur ce plan ne sont guère probables aussi longtemps que les conditions de vie demeureront difficiles et que le système de santé continuera de se dégrader ; mais, sauf à envisager un scénario pessimiste de sous-développement durable de l'économie russe, une amélioration des conditions matérielles de la population pourrait entraîner un rattrapage relativement rapide des niveaux de mortalité observés à l'Ouest, dans la mesure où le niveau de qualification des personnels de santé est apparemment élevé, ce qui faciliterait grandement l'importation des « meilleures pratiques » occidentales. Etant donné l'âge légal actuel de départ à la retraite, le rapport du nombre des retraités à la population d'âge actif s'accroîtra au cours des années à venir et la charge financière du régime de retraites par répartition augmentera. On peut, bien sûr, imaginer d'en modifier les règles, à l'instar des réformes faites récemment dans plusieurs pays européens, et notamment de retarder l'âge légal de départ à la retraite, qui apparaît singulièrement bas dans les comparaisons internationales. Mais, outre qu'une telle mesure est d'autant moins facilement justifiable que l'espérance de vie en retraite est plus courte, l'allongement de la vie active n'est, sans doute, guère applicable dans le contexte d'une économie en transition où, bien que le nombre des pensionnés encore actifs soit, semble-t-il, élevé, les perspectives de croissance de l'offre d'emplois sont peu propices.

L'augmentation probable du chômage fait, elle aussi, peser une menace directe sur le financement de la protection sociale. Le taux de chômage officiel, particulièrement bas, sous-estime déjà probablement le niveau actuel de sous-emploi de la population active ; mais en outre, toutes les analyses s'accordent à conclure que l'imposition aux entreprises de contraintes budgétaires et financières « dures », qu'il y ait ou

non privatisation, se traduira inéluctablement par une contraction de l'emploi et une montée rapide et, sans doute, durable du chômage déclaré. Le coût direct d'indemnisation, de formation, de recyclage, de placement, etc., dépasserait alors très rapidement les capacités financières du fonds existant actuellement. De plus la contraction de l'emploi salarié — et officiellement déclaré — engendrera mécaniquement une réduction du nombre des actifs et, par là, des cotisations aux autres fonds de protection sociale.

Enfin, les mouvements migratoires — notamment de retour des populations russes établies de plus ou moins longue date dans les autres Républiques de l'ex-Union soviétique —, dont l'ampleur actuelle est difficilement mesurable et l'évolution future encore plus incertaine, pourraient ajouter encore à la charge financière de la protection sociale, l'intégration économique des nouveaux arrivants étant d'autant plus malaisée que la situation économique et de l'emploi est plus défavorable.

Les contraintes financières

Bien que souffrant d'insuffisances criantes, le système actuel de protection sociale en Russie constitue une charge financière d'autant plus lourde que la situation économique générale est, aujourd'hui, très dégradée, sans que l'on puisse percevoir le moindre signe d'une stabilisation macroéconomique.

Concernant les fonctions dont le financement est assuré par le budget général de l'Etat fédéral, la persistance d'un déficit budgétaire considérable — voisin, selon les estimations officielles, de 10 % du PNB en 1993 — et les efforts, encouragés par les organisations internationales, pour le contenir incitent à réaliser des économies là où elles paraissent, politiquement, les moins coûteuses à court terme. Comme c'est le cas dans de nombreux PVD lors des cures d'« ajustement structurel », des secteurs tels que l'éducation publique et la santé sont, dans ces conditions, plus vulnérables que d'autres ministères dépensiers. En outre, les habitudes héritées du système soviétique et le poids politique des représentants des grandes entreprises d'Etat contribuent à maintenir certains postes de dépenses à des niveaux élevés⁽³²⁾ et à réduire à la portion congrue les catégories de dépenses ayant vocation sociale (voir Tableaux 1 et 2) et, parmi celles-ci, au sacrifice des moins « visibles » — investissements et maintenance, notamment.

L'insuffisance des recettes fiscales fédérales a des causes multiples et la situation budgétaire n'est pas susceptible de s'améliorer, à court terme, sur ce front. En effet, l'une de ses dimensions majeures — bien que difficilement estimable — est la faiblesse des taux de recouvrement : la structure fiscale repose encore largement sur les prélèvements sur les activités déclarées des entreprises — chiffre d'affaires, bénéfice ou

(32) La défense et les subventions à l'économie représentaient, à elles seules, près des deux tiers des dépenses publiques fédérales en 1992-93. Il est vrai que, parmi les subventions, certaines servent, directement ou indirectement, des objectifs de protection sociale.

masse salariale —, qui rechignent souvent à effectuer les versements, sans que l'administration fiscale ait toujours les moyens, ou la volonté, de recourir à la contrainte ; dans un contexte d'inflation élevée, les retards de paiements aboutissent à une dévalorisation rapide des sommes éventuellement versées, tandis que des différences dans les règles — paiement à l'avance pour les entreprises privées, avec un délai pour les entreprises d'Etat — engendrent d'importantes inégalités de traitement ; enfin les autorités républicaines et locales, par lesquelles transitent la plupart des sommes prélevées, préfèrent souvent tolérer les entorses ou ne pas recéder au budget fédéral l'intégralité de son dû. Faute d'une administration fiscale efficace, les modifications de la structure des prélèvements ou les augmentations de taux ne peuvent avoir que peu d'effets sur le montant des recettes ; la seconde option pourrait même entraîner leur contraction ultérieure si, comme c'est probable, elle incite encore davantage à la non-déclaration — et renforce ainsi l'emprise, déjà considérable apparemment, des mécanismes de troc et de l'économie souterraine, voire illégale — et à la rétention par les autorités républicaines et locales. Selon les chiffres disponibles, celles-ci ont bénéficié, dans les années récentes, de recettes budgétaires presque aussi importantes que le budget fédéral, tandis que leurs dépenses étaient, en moyenne, bien moindres.

Concernant les différentes prestations monétaires, si les mécanismes d'indexation automatique permettent désormais d'assurer une relative stabilité de leur pouvoir d'achat, les retards de versement contribuent à en éroder la valeur réelle et, du fait des nombreuses différences dans les règles, à en modifier sans cesse la hiérarchie. Le recouvrement des cotisations — essentiellement patronales, rappelons-le — souffre des mêmes faiblesses que celui des impôts ; mais en outre, parce qu'il est effectué par les banques, privées pour la plupart, peu contrôlées par les autorités de tutelle et peu soumises à des réglementations prudentielles, il est sujet à manipulations et source supplémentaire de risque d'instabilité financière (Aglietta et Moutot, 1993). Par ailleurs, si l'individualisation des fonds a des avantages certains en termes de clarté des attributions et des financements, elle présente aussi des inconvénients substantiels : d'une part, en effet, elle autorise des divergences de gestion et facilite le développement des incohérences déjà signalées ; d'autre part, elle ne permet pas la compensation dans le financement de la couverture des différents risques, ce qui pourrait s'avérer souhaitable en cas d'apparition d'un chômage massif. La décision récente d'intégrer ces fonds au budget général de l'Etat fédéral permettra, certes, de remédier à certains de ces travers, mais elle pourrait également faciliter l'amputation du financement de certaines prestations au profit d'autres postes de dépense ou de la réduction du déficit fédéral, ce qui, dans les conditions présentes et même si la tentation est grande, n'apparaît pas souhaitable.

Organisation administrative et partage des compétences

Les lacunes de l'organisation administrative en matière de protection sociale sont si nombreuses qu'y porter remède semble hors de portée.

Outre les problèmes de recouvrement des cotisations déjà évoqués, elles concernent pratiquement tous les domaines d'intervention.

Le sous-équipement et la vétusté des services administratifs interdisent l'introduction de modes de gestion efficaces. En particulier, l'absence de système central d'identification des personnes — du type « numéro de Sécurité sociale » — entrave le traitement des dossiers et rend plus difficile qu'ailleurs le ciblage des mesures et les contrôles qui permettraient de remédier aux abus et aux cumuls, et, inversement, d'identifier les personnes réellement nécessiteuses. Des problèmes similaires compromettent le bon fonctionnement des services publics de santé et d'éducation.

Par ailleurs, le flou qui caractérise le partage des compétences, non seulement en matière de financement, mais également — sinon davantage — en matière de prestations rend toute rationalisation impossible et nuit grandement à l'efficacité et à la couverture effective du système. Certes les attributions des principaux fonds sont assez clairement définies, mais il n'en va pas de même des compétences respectives des différents niveaux de gouvernement — fédéral, républicain et local —, ni du partage entre autorités publiques et entreprises employeuses. Il en résulte une certaine anarchie dans l'attribution des prestations et des inégalités considérables de traitement entre les personnes, selon leur lieu de résidence, leur statut en termes d'emploi et l'identité de leur employeur éventuel.

En matière d'intervention publique, les évolutions budgétaires récentes ont démontré l'importance du rôle des autorités républicaines et locales dans le total des dépenses publiques à caractère directement ou indirectement social. En effet, à la différence du budget fédéral, les budgets locaux, qui bénéficient d'un montant de recettes totales presque équivalent (Tableaux 1 et 2), souffrent de contraintes financières bien moindres — ils ont dégagé des excédents au cours des deux dernières années — et sont moins grevés par le coût des fonctions « régaliennes », qui absorbent plus de la moitié des dépenses fédérales — la défense en représentant, à elle seule, entre 25 et 30 %. L'ensemble des subventions à l'économie, dont une partie substantielle est destinée à maintenir des prix bas pour les produits de base, versées par les budgets républicains et locaux est d'un montant proche de celui des subventions fédérales, mais absorbe plus de 40 % des dépenses des autorités républicaines et locales. Concernant les dépenses de santé et d'éducation, dont la part dans le budget fédéral est faible et décroissante — passant d'environ 10 % du total au début de 1992 à 6 % au troisième trimestre 1993 —, l'implication des autorités républicaines et locales est prépondérante et représente plus du double des fonds alloués par le budget fédéral à ces fonctions. Certes les arguments en faveur d'un tel partage des tâches ne manquent pas — notamment la plus grande proximité et la relative abondance des recettes républicaines et locales — ; mais il est facteur d'inégalités régionales importantes et expose les zones les plus fragiles, économiquement, aux risques de paupérisation de services publics essentiels.

Des mesures d'urgence

L'analyse qui précède montre que les objectifs essentiels de tout système de protection sociale — qui, au minimum, incluent la garantie d'un accès universel, d'une part, aux biens de consommation permettant la subsistance dans la société considérée et, d'autre part, aux services essentiels que sont les soins de santé et l'éducation — ne sont pas atteints, loin s'en faut, par les différentes structures qui, aujourd'hui, assurent la protection sociale en Fédération de Russie. Si ce constat peut ne pas surprendre, dans un pays dont le revenu national, tel que mesuré par les statistiques officielles, s'est littéralement effondré au cours des premières années de la présente décennie, il convient toutefois de rappeler que ces objectifs sont, dans une certaine mesure, relatifs, c'est-à-dire fonction du niveau de vie moyen de la population. Et, outre les considérations purement philosophiques ou morales que l'on peut avancer pour justifier ces objectifs minimums, il est aussi une raison, plus pragmatique, de souhaiter qu'ils soient atteints : étant donné l'idéologie égalitariste qui sous-tendait le système économique et social ancien et l'ampleur des dispositifs destinés, dans ce système, à garantir, au moins en théorie, cet accès minimal qui fait si cruellement défaut aujourd'hui, il est essentiel de restaurer des mécanismes qui offrent aux nombreux « perdants » de la transition une protection minimale si l'on veut éviter qu'ils ne se transforment en « déçus » des réformes et apportent leur soutien à ceux qui proposent de revenir en arrière.

Restaurer un accès minimum aux biens et services essentiels

Si l'on peut penser, sans en avoir la certitude, que les salariés des entreprises d'Etat ont, pour la plupart, accès, par l'entremise de leur employeur, aux biens et services essentiels, il n'en va pas de même pour la majorité des pensionnés ni, dans une certaine mesure, pour de nombreuses catégories de fonctionnaires. Alors que la satisfaction des besoins essentiels des premiers échappe effectivement aux mécanismes de marché et à l'inflation qui y sévit, pour tous ceux qui ne sont pas employés dans une entreprise « paternaliste », les rémunérations pécuniaires sont la règle et les approvisionnements se font nécessairement selon les prix du marché ou auprès des services publics existants.

Il apparaît, dès lors, indispensable de maintenir la gratuité de certains services publics essentiels, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation, et de leur assurer une qualité décente. En outre, on peut penser que, faute des capacités administratives requises pour opérer des systèmes ciblés d'aide sociale — tels que la distribution aux plus mal lotis de tickets d'alimentation —, les subventions aux prix de certains produits alimentaires de première nécessité peut constituer une solution d'urgence, qui n'est pas, comme l'a montré l'expérience de nombreux pays européens dans les années d'après-guerre, incompatible avec l'objectif d'instaurer progressivement des mécanismes de marché. Les

contrôles de prix et les subventions de ce type n'ont d'ailleurs jamais complètement disparu, après la libération officielle des prix de janvier 1992, et sont aujourd'hui pratiqués par bon nombre d'autorités locales. Leur rétablissement à l'échelle de la Fédération — sans présumer de leur mode de financement — permettrait d'assurer uniformément un accès pour tous aux biens de première nécessité, même si les risques de détournement, de marché noir, etc., sont bien réels en cas de pénurie. Pour éviter les distorsions qui caractérisaient le système soviétique de prix administrés, il conviendrait que ces contrôles de prix, qui ne concerneraient qu'un petit nombre de produits de base, prennent la forme de versements compensatoires au stade final de la distribution, de manière à ne pas interférer avec les incitations de marché s'exerçant sur les producteurs et les intermédiaires. En outre, un mécanisme de rationnement des demandes individuelles devrait accompagner ces contrôles.

Assainir le financement et améliorer la gestion administrative

Faute d'une coordination effective et d'un partage clair des compétences entre autorités fédérales, républicaines et locales, il est probable que ces dernières soient mieux à même que les autres de collecter certains des prélèvements obligatoires et d'assurer les tâches essentielles de la protection sociale. Il semblerait dès lors souhaitable, du moins à court terme, de leur en confier la responsabilité première, tout en opérant, dans la mesure du possible, une péréquation des ressources financières. Certes, en raison notamment de la mobilité des personnes, il peut être souhaitable de conserver, pour les pensions, un mode de financement centralisé ; mais comme l'illustrent déjà le fonctionnement de nombreux autres services publics et de protection sociale, les compétences de prestations effectives peuvent être considérablement décentralisées, les exemples occidentaux permettant de conclure à l'efficacité d'une gestion locale.

Par ailleurs, et outre le problème général de la structure fiscale et du rendement des différents impôts, l'assainissement du financement passe aussi, à terme, par une réduction progressive de la part des contributions supportée par l'employeur. Comme c'est de plus en plus le cas dans les pays occidentaux, la distinction entre assurance et solidarité pourrait guider les orientations à venir en matière de financement. Les prélèvements pesant sur le coût du travail devraient, autant que possible, être destinés au financement des prestations relevant de la première fonction ; qu'ils soient largement à la charge des employeurs n'est pas nécessairement un inconvénient majeur, pourvu que l'assiette en soit clairement la masse salariale totale, y compris les avantages en nature, et non le chiffre d'affaires ou les profits. En matière d'aide sociale et de prestations de solidarité aux plus démunis également, il est souhaitable que le financement pèse moins sur les entreprises et le coût du travail, et davantage sur les ménages.

Mais par ailleurs, il n'est pas nécessairement urgent d'inciter les entreprises, qu'elles soient publiques ou privées, à abandonner rapide-

ment leurs habitudes de rémunération en nature et de fourniture de services sociaux — souvent en collaboration, actuellement, avec les autorités locales. Certes la contrainte financière et les exigences de solvabilité devront, tôt ou tard, prévaloir ; mais cela n'exclut nullement que ces pratiques, héritées de l'ancien système, perdurent (cf. aussi *infra*).

Un financement international ?

Face aux difficultés du financement du système public de protection sociale, à l'étendue des problèmes actuels et aux risques que comporte, en termes d'appauvrissement de certaines catégories de population et de montée des oppositions politiques, la poursuite des réformes engagées, nombre d'observateurs (notamment : Sachs, 1992 ; Aglietta et Moutot, 1993) ont suggéré que les pays occidentaux participent directement au financement du système public de protection sociale russe. Il est vrai que les promesses et les discours sur l'aide des économies riches au processus de transition ont été nombreux, les montants évoqués considérables, et les sommes effectivement engagées relativement modestes à ce jour. Il est également vrai que les montants en jeu ne représenteraient pas un fardeau excessif pour les donateurs, si l'on en juge par le niveau actuel des dépenses publiques de protection sociale, converties en devises au taux de change courant du rouble — même au cas où l'on déciderait, comme c'est souhaitable, d'accroître ces dépenses.

Toutefois, si l'on souhaite vraiment obtenir des résultats en matière de protection sociale, une telle forme d'assistance financière ne peut être accordée sans une certaine conditionnalité. En effet, les indices ne manquent pas pour suggérer que les aides déjà versées, à divers titres, à la Fédération de Russie, n'ont que très rarement atteint leur objectif, si ce n'est en termes de soutien à la balance des paiements : on évoque souvent le « gouffre sans fond » que représente, de ce point de vue, l'économie russe actuelle. De la même manière, un financement versé sans conditions aux budgets des autorités publiques — nécessairement au budget fédéral, pour raisons de souveraineté — risquerait de desserrer la contrainte financière qui pèse sur les choix publics de dépenses et d'autoriser un accroissement des montants alloués à d'autres fonctions que celles de protection sociale — par exemple à la défense. L'une des solutions à cette difficulté consisterait à lier le montant alloué par les Occidentaux — gouvernements ou instances multilatérales comme le FMI et la Banque mondiale — à la dépense effectivement engagée par les autorités russes sur ces postes, selon un système de subventions proportionnelles, très couramment utilisé dans les relations entre autorités centrales et autorités locales dans les démocraties décentralisées ⁽³³⁾.

(33) L'autonomie laissée par ces mécanismes au bénéficiaire est plus grande que dans d'autres formes d'assistance conditionnelle.

Evolutions et réformes structurelles

A court terme, l'objectif premier doit être d'éviter la paupérisation rapide d'une large fraction de la population russe, même au prix d'un certain nombre d'entorses aux préceptes souvent présentés comme des impératifs de la transition économique ou comme des principes « universels » devant inspirer tout système de protection sociale. Dans l'urgence, et devant la gravité de la situation matérielle de certaines catégories sociales et les perspectives de dégradation à court terme, on ne peut, en aucun cas, privilégier les grands desseins, les constructions harmonieuses et cohérentes : il faut composer avec l'existant, pour éviter le pire.

Mais on ne peut se contenter de parer au plus pressé, sans réflexion sur le devenir du système : les mesures à courte vue, même utiles dans l'urgence, risquent, si elles sont appliquées durablement sans vision prospective, de contribuer à la perpétuation des difficultés, voire à leur aggravation. Il en a été ainsi, depuis deux ans, de la plupart des interventions conservatoires en faveur des entreprises — en matière, notamment, de crédit — et des attermoissements dans l'application des réformes — qu'il s'agisse de la loi sur les faillites, de la privatisation, etc.

Les expériences de transition, diverses mais généralement assez rapides, des pays d'Europe centrale et orientale vers un type d'organisation économique et sociale proche de ce qui a cours dans les pays occidentaux développés, ne sont pas d'un grand secours dans une telle réflexion. Elles démontrent, en tout cas, que le passage à l'économie de marchés n'est jamais instantané, qu'il comporte toujours un coût social considérable, et que le rythme de la transition et de la stabilisation macroéconomique est susceptible de modifier sensiblement l'ampleur et la répartition de ce coût. Mais pour le reste, elles ne sont guère transposables à la Fédération de Russie — pas plus, sans doute, qu'à la plupart des autres Etats issus de l'éclatement de l'Union soviétique.

Les pays d'Europe centrale et orientale ont, en effet, « importé » le modèle occidental d'organisation économique et sociale, et ce d'autant plus facilement qu'il s'agissait de petites économies nécessairement très ouvertes sur l'extérieur et désireuses de s'intégrer rapidement à l'économie mondiale — et à la Communauté européenne. L'illustration la plus évidente de cette « importation » — cette fois en bloc — est, bien sûr, l'Allemagne de l'Est. Or, en dépit de conditions particulièrement favorables — en termes de financement et de capacités administratives, notamment —, les difficultés sociales sont considérables. En outre, le gouvernement allemand n'a pas hésité à recourir, pour limiter l'ampleur du chômage lié à l'ajustement structurel, à des mesures « interventionnistes » telles que des subventions au salaire dans les entreprises demeurées dans le secteur d'Etat (cf., notamment, Fitoussi *et alii*, 1994).

Dans le cas de la Fédération russe, une telle « importation » n'est guère envisageable, essentiellement parce que l'emprise du marché y

demeure, après plusieurs années de réformes, plus limitée qu'ailleurs, pour diverses raisons : l'héritage de l'ancien système et, sans doute, les mentalités ; le faible degré d'ouverture sur l'extérieur de l'économie russe, ses tendances autarciques et la polarisation de ses échanges extérieurs avec les autres Etats de l'ex-Union soviétique (Cazes et Le Cacheux, 1994) ; et, bien sûr, les nombreuses erreurs et hésitations qui ont jalonné le processus de réformes et façonné la réalité économique et sociale actuelle, point de départ obligé de toute réflexion sur la stratégie et les objectifs à venir de la protection sociale.

Le rôle des entreprises et le développement de l'économie de marchés

Dans l'économie russe actuelle, plus encore, sans doute, que dans le système soviétique, les entreprises ont, nous l'avons souligné, un rôle central dans la protection sociale de leurs salariés, qui est l'un des éléments de rémunération en nature. Les données agrégées dont on dispose ne permettent pas d'évaluer l'ampleur exacte de ces pratiques qui, pour une part importante, relevant du troc, échappent à toute monétisation ; mais on peut penser que ce mode « paternaliste » du salariat — qui a caractérisé l'une des étapes du développement des grandes entreprises occidentales — représente une part d'autant plus grande du système de rémunérations, au détriment du salaire monétaire, que les difficultés d'approvisionnement sont plus sévères et que l'inflation est plus rapide dans la sphère marchande de l'économie.

L'interdépendance entre stabilisation macroéconomique, transformation structurelle du secteur productif d'Etat et développement de la fourniture publique de services de protection sociale apparaît ainsi clairement. En effet, l'imposition aux entreprises d'une « contrainte budgétaire dure » est, sans doute, l'une des conditions de la stabilisation monétaire indispensable à l'extension de la sphère des relations marchandes monétisées. En outre, un tel ajustement structurel entraînera inéluctablement une restructuration de l'appareil productif, accompagnée de faillites et de licenciements qui exclueront une fraction importante des salariés actuels du giron protecteur de l'entreprise « paternaliste », que ceux-ci soient durablement au chômage ou qu'ils retrouvent un emploi dans les entreprises privées nouvellement créées dont les pratiques de rémunération et d'offre de services sociaux sont plus proches de ce que l'on observe dans les économies occidentales.

Mais il est tout à fait concevable que la monétisation de la rémunération des salariés et l'externalisation des fonctions sociales de l'entreprise ne se produisent que très lentement, même dans l'hypothèse où les entreprises seraient soumises à une contrainte financière. L'expérience historique et la réalité contemporaine des économies occidentales montrent, en effet, que la survie de l'entreprise « paternaliste » est compatible avec l'extension progressive de la sphère marchande. Les inconvénients de ce mode d'organisation sont bien connus : en termes d'efficacité économique, il va à l'encontre de la spécialisation dans les activités

productives ; il constitue un obstacle à la mobilité des salariés, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas assurés de pouvoir retrouver, ailleurs, les biens et services qui leur sont fournis en rémunération ; il limite le choix des salariés-consommateurs ; et il circonscrit le champ des mécanismes d'assurance sociale et des solidarités à l'entreprise, ce qui implique une mutualisation minimale des risques et une grande vulnérabilité aux aléas spécifiques à l'entreprise.

Malgré cela, il se peut que les entreprises existantes choisissent de poursuivre dans cette voie et que le maintien d'une large fraction de rémunération en nature et d'une protection sociale d'entreprise se révèle durable et économiquement viable : les exemples abondent, dans les économies de marchés les plus développées, d'entreprises fournissant à leurs salariés divers services relevant de la rémunération en nature — logement, transport, alimentation, etc. — ou de la protection sociale — en matière de retraites, de soins de santé, de maternité, etc. Toutefois, le recours à un tel mode d'organisation du salariat implique, pour des raisons d'efficacité économique — notamment de mobilité des salariés de mutualisation des risques — et d'équité, l'existence d'un système public de protection sociale suffisamment développé pour offrir à tous ceux qui ne sont pas employés dans les entreprises « paternalistes » une couverture sociale minimale. En outre, la sphère marchande s'en trouve réduite, de sorte que l'assiette des prélèvements fiscaux et sociaux doit être définie en conséquence : l'étroitesse de la masse salariale et des revenus des ménages versés sous forme monétaire oblige, en effet, à recourir à une assiette qui inclut, dans la mesure du possible, les rémunérations et prestations en nature, sans pour autant apparaître comme un prélèvement sur les entreprises.

Le partage des rôles entre autorités locales et pouvoir central

De même que la pérennité du rôle des entreprises dans la protection sociale est probable et, à certains égards, souhaitable, l'implication des autorités républicaines et locales, déjà importante aujourd'hui, devrait s'accroître dans le futur. L'existence de solidarités plus fortes à ce niveau qu'à l'échelle de la Fédération facilite cette évolution, souvent renforcée par l'étroitesse des interdépendances entre autorités locales et grandes entreprises dans les régions de mono-activité. Dans un tel contexte, s'il y a externalisation de certaines fonctions sociales de l'entreprise, le transfert des compétences correspondantes aux autorités locales constitue souvent la réponse la plus immédiate et la moins coûteuse. Et d'une manière générale, les considérations de proximité plaident en faveur de ce type de solutions décentralisées, dont les expériences occidentales montrent qu'elles sont efficaces. De telles solutions ont, en outre, l'avantage de s'appuyer sur un pouvoir de collecte de recettes fiscales relativement plus grand au niveau local (cf. *supra*).

Toutefois, elles présentent, comme nous l'avons souligné, de sérieuses lacunes en termes de mutualisation des risques et d'équité. En

outre, elles définissent implicitement un champ de solidarités limité à la circonscription qui prend en charge les fonctions sociales. Dès lors, si l'on souhaite maintenir une certaine cohésion sociale dans l'ensemble de la Fédération, c'est-à-dire si l'on considère que cet ensemble constitue effectivement une société, il est indispensable que la protection sociale offerte par les entreprises et par les autorités républicaines et locales soit complétée par des mécanismes fédéraux. Ceux-ci devraient, selon le schéma proposé, assurer, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'imposition de normes nationales, une couverture de base, de manière à garantir une certaine équité dans l'ensemble de la société russe et à éviter que tous ceux qui ne bénéficieraient pas de la protection offerte par les entreprises « paternalistes » ou les autorités républicaines et locales ne soient dépourvus de toute protection. L'une des modalités possibles de ce « filet fédéral de protection sociale » consisterait à combiner des normes minimales fédérales et un mécanisme de péréquation des ressources à l'échelle de la Fédération. Mais d'autres partages des rôles entre autorités fédérales, d'une part, républicaines et locales de l'autre, sont envisageables, pourvu qu'ils assurent un degré suffisant de cohérence et de transparence, et qu'ils garantissent à tous une protection sociale minimale.

Conclusion

Les insuffisances du système actuel de protection sociale en Russie sont, à l'évidence, sérieuses ; elles mettent en péril les conditions de vie d'une large fraction de la population et sont sources d'iniquités et d'abus divers ; pour toutes ces raisons, elles menacent la poursuite du processus de réformes économiques engagé. La refonte du système constitue donc une priorité absolue. Mais, dans l'urgence, celle-ci doit s'accommoder des réalités actuelles, quitte à tolérer quelques entorses à l'orthodoxie de la transition vers une économie de marchés.

Il faut pourtant inscrire la réflexion sur l'évolution de la protection sociale en Russie dans la perspective à plus long terme de la transformation du système économique social. L'interdépendance entre transition économique et développement d'un « filet de protection sociale » apparaît aujourd'hui très étroite. Elle permet de dessiner les contours d'un système dans lequel les entreprises, actuellement très impliquées dans la fourniture des biens de première nécessité, pourraient continuer d'occuper une place centrale, à condition que les pouvoirs publics y suppléent pour assurer un degré satisfaisant de mutualisation des risques et d'équité horizontale. Un tel système, qui s'apparenterait davantage au capitalisme « paternaliste » européen du XIX^e siècle qu'aux systèmes occidentaux contemporains, risque, certes, d'être caractérisé par une extension moindre des mécanismes de marché et par une mobilité plus faible de la main-d'œuvre. Mais il pourrait, dans une économie-continent telle que la Russie, se révéler à la fois performant et viable.

Références bibliographiques

- AGLIETTA Michel et Philippe MOUTOT, 1993 : « Redéployer les réformes », *Economie internationale*, n° 54, 2^e trimestre.
- ATKINSON Anthony B., et John MICKLEWRIGHT, 1992 : *Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*, Cambridge University Press.
- BARR Nicholas, 1992 : *Income Transfers and the Social Safety Net in Russia*, Banque Mondiale, Washington, D.C.
- BERD, 1993a : *Annual Economic Review: 1992*, Londres.
- BERD, 1993b : *Quarterly Economic Review*, Londres, avril.
- DE BOISSIEU Christian, Daniel COHEN et Gaël DE PONTBRIAND, 1993 : « Gérer la dette interentreprises », *Economie internationale*, n° 54, 2^e trimestre.
- CAZES Sandrine et Jacques LE CACHEUX, 1991 : « Inégalités de revenu, pauvreté et protection sociale en Union soviétique », *Revue de l'OFCE*, n° 38, octobre.
- CAZES Sandrine et Jacques LE CACHEUX, 1994 : « Echanges extérieurs et paiements dans les Républiques de la CEI », *Revue économique*, n° 3, mai.
- CEDUCEE, 1993 : *Le courrier des pays de l'Est*, n° 383, « Aspects du niveau de vie en Europe centrale et orientale et en Russie » ; Paris : La Documentation française.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN 1994 : *La Protection sociale en Fédération de Russie* : projet de rapport du groupe de travail mixte franco-russe n° 3, mars.
- CROSNIER Marie-Agnès, 1986 : « Les transferts sociaux en économie socialiste : le modèle soviétique », in Duchêne, Crosnier, Richet et Szymkiewicz, 1986.
- CROSNIER Marie-Agnès, 1993a : « Russie : la protection sociale entre deux systèmes », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 383.
- CROSNIER Marie-Agnès, 1993b : « Ombres et lumières sur le niveau de vie en Russie », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 383.
- DOYLE Chris, 1993 : « The Distributional Consequences of Russia's Transition », *CEPR Discussion Paper* n° 839, septembre.
- DUCHENE Gérard, Marie-Agnès CROSNIER, Xavier RICHET et Krystyna SZYMKIEWICZ, 1986 : *Les transferts sociaux en Europe de l'Est*, étude préparée par le Centre d'économie internationale des pays socialistes (CEIPS, Paris I) sur contrat avec le ministère des Affaires sociales (MIRE) et le Commissariat général du Plan ; Paris : Université de Paris I - Tolbiac.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 1994, *Russia Country Profile 1993-1994*.
- FMI-BIRD-OCDE-BERD, 1991 : *A study of the Soviet Economy*, en particulier vol. 2, Chapitre IV-6, « Labor Market, Social Safety Net, Education and Training », Paris : OCDE.
- GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION, *Russian Economic Trends*, 1992 et 1993, vol. 1 et 2, Whurr Publishers.
- HUSSAIN Athar et Nicholas STERN, 1993 : « The Role of the State, Ownership and Taxation in Transitional Economies », *The Economics of Transition*, 1 : 61-87.
- KOEN V. et S. PHILLIPS, 1992 : « Price Liberalization in Russia: the Early Record », *IMF Working Paper*, European department, novembre.
- LEFÈVRE Cécile, 1993a : « Systèmes de retraite en Fédération de Russie », Contribution associée à la session du XLII^e congrès annuel de l'Association de science économique, 24 septembre 1993.
- LEFÈVRE Cécile, 1993b : « Le rôle social de l'entreprise industrielle en Russie », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 383.

- MARNIE Sheila, 1993 : « The Social Safety Net in Russia », RFE/RL Research Report, avril.
- RAPPORT DE LA BERD, 1992, *Social Security in Russia in the 90's: a Framework for Reform*, août.
- RAPPORT DU BIT, 1992, *Reform of the Social Protection System in the Russian Federation*.
- RAPPORT DU FMI, 1992, *Russian Federation: Economic Reform and Social Protection: Budgetary implications Social Safety Net Options*, avril.
- SAPIR Jacques, 1993 : « Formes et nature de l'inflation », *Economie internationale*, n° 54, 2^e trimestre.