

Privatiser de manière juste des systèmes soviétisés

par

■ **Michel Sigaud** ■

Ancien expert auprès de la Commission européenne

En bref

Michel Sigaud a travaillé sur des chantiers sensibles après la dissolution de l'Union soviétique : la privatisation des kolkhozes, des sovkhozes et de grands groupes publics, ainsi que la création d'un cadre législatif, jusqu'en Russie, pour réglementer le marché foncier. Quelles institutions mettre en place ? Comment contenir la corruption et assurer une saine gestion des finances publiques ? Sur ces sujets ont été développés des savoir-faire et des coopérations avec des acteurs locaux, souvent remarquables. Depuis 2005, les institutions internationales (FMI, Banque mondiale, Commission européenne) ont élaboré des outils d'évaluation tel le PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*), qui permet de jauger la crédibilité budgétaire, la qualité et la transparence de la gestion des finances publiques. Michel Sigaud est intervenu dans une quinzaine de pays francophones et anglophones pour passer au crible leur gestion des finances publiques.

Compte rendu rédigé par Pascal Lefebvre

L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse les comptes rendus, les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs. Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.

Parrains & partenaires de l'École de Paris du management :

Algoé¹ • Chaire etilab • Chaire Mines urbaines • Chaire Phénix – Grandes entreprises d'avenir • ENGIE • Groupe BPCE • Groupe CHD • GRTgaz • IdVectoR² • L'Oréal • La Fabrique de l'industrie • Mines Paris – PSL • RATP • Université Mohammed VI Polytechnique • UIMM • Ylios¹

1. pour le séminaire Vie des affaires / 2. pour le séminaire Management de l'innovation

Pour le compte des Nations unies, de la Banque mondiale, de la Commission européenne et du Fonds monétaire international (FMI), je suis intervenu dans la quasi-totalité des pays africains – à l'exception du Soudan et du Kenya – dans le cadre de projets de développement économique, et ce, jusqu'en 1991. En tant que fonctionnaire des Nations unies, j'avais participé, en Afrique, à la privatisation de nombreuses entreprises publiques et de régies, qui avaient été créées, dans les années 1960 à 1980, avec l'aide de la Banque mondiale. Nous avons alors suivi le modèle ultralibéral de dérégulation de l'École de Chicago, sans atteindre les résultats escomptés. En effet, les gouvernements de ces pays nouvellement indépendants ont immédiatement recréé d'autres structures à la tête desquelles ils se sont empressés de placer leurs proches afin d'accumuler indûment des fortunes personnelles.

Nous étions quelques-uns à avoir cette expérience des privatisations, en Afrique ou en Asie. C'est pourquoi la Commission européenne nous a proposé, dès la fin de l'année 1991, après l'éclatement de l'URSS (Union des républiques socialistes soviétiques), d'intervenir dans les pays d'Europe de l'Est, dans le cadre de ses Instruments financiers – dénommés PHARE et CARDS pour l'Europe centrale et TACIS pour l'Europe orientale et l'Asie centrale – pour des missions d'assistance technique. Mes domaines d'intervention étaient l'agriculture, les finances publiques et la sécurité alimentaire.

Possession ou droit d'usage ?

À partir de 1992, les pays du Caucase et d'Asie centrale se sont trouvés dans une situation très précaire en matière de sécurité alimentaire. À un degré moindre, il en a été de même en Bulgarie, où nous avons été sollicités pour une remise en ordre du ministère de l'Agriculture, l'intégralité de ses fonctionnaires ayant été démis de leurs fonctions par le nouveau pouvoir pro-européen en place. Dans ce pays, sous le régime communiste, les grandes coopératives de production agricole avaient permis des avancées indiscutables, en particulier avec un développement mécanique raisonné. Cependant, comme dans tous les autres pays communistes d'Europe centrale, le problème majeur portait sur l'inadéquation entre l'esprit du paysan traditionnel, attaché à sa terre, et la collectivisation des exploitations privées, violemment imposée par Staline. Cette mainmise brutale de l'État sur le secteur agricole s'est traduite, dès 1935, par un effondrement des rendements, en particulier en Ukraine, pays pourtant de grande tradition céréalière. Preuve était faite que l'on ne transforme pas un paysan en ouvrier et qu'il n'est pas possible d'appliquer une vision industrielle à l'un des secteurs les plus complexes qui soit pour un économiste, du fait des problématiques psychologiques et culturelles qui le traversent.

À partir de 1993, je me suis retrouvé en Géorgie, premier pays de l'ex-Union soviétique où je suis intervenu, juste à la fin d'une guerre civile d'un an qui opposa Zviad Gamsakhourdia, premier président démocratiquement élu d'une ex-république soviétique, à l'équipe d'Edouard Chevardnadze, artisan de la perestroïka, ancien ministre des Affaires étrangères sous Gorbatchev et qui sera président du pays de 1995 à 2003. À cette occasion, j'ai découvert chez les Géorgiens un sentiment très répandu d'amour/détestation envers les Russes et la Russie, en raison de la très ancienne colonisation sous le règne de Catherine II, et ce bien que le géorgien Staline ait dirigé l'URSS pendant trois décennies.

La perestroïka avait établi un système de péréquation dans la répartition des ressources financières allouées par Moscou à chacune des républiques de l'Union. Chaque république, à son tour, répartissait les ressources entre les diverses communes et entreprises publiques selon ce système de péréquation, au demeurant très inéquitable. Il y avait donc des républiques riches et d'autres, dont la Géorgie, qui étaient pauvres.

Avec le ministère de l'Agriculture, nous avons œuvré à la privatisation des kolkhozes et sovkhoses. Alors qu'il n'y avait plus rien à manger à Tbilissi, la capitale géorgienne, et que l'Union européenne fournissait du blé et de la farine à tous les pays du Caucase, dans ces kolkhozes, on ne manquait de rien. En effet, si toutes

ces exploitations collectives pratiquaient une rétention de leur production par crainte de l'avenir, de leur côté, leurs travailleurs s'étaient vu allouer une parcelle de terre dans le cadre des lois de restitution. Ils y produisaient, de façon intensive, de quoi subvenir à leurs propres besoins, mais aussi des surplus qu'ils vendaient au marché. Chacun avait bien compris que la rareté de ces produits faisait s'envoler les prix pour son plus grand profit.

Certains de ces kolkhozes étaient situés à la frontière arménienne et, lors des repas – moments politiques par excellence –, des Arméniens, installés depuis des siècles en Géorgie et tous sujets de l'empire russe puis de l'URSS, nous interrogeaient souvent sur ce que pouvait signifier le concept de souveraineté et la détention de passeports distincts pour les uns ou les autres. Faire accepter à ces Arméniens que, s'ils avaient un passeport géorgien, ils étaient désormais des Géorgiens, heurtait profondément leur sentiment d'appartenance à la communauté arménienne. Ainsi, avec les constitutionnalistes de l'université de Tbilissi, nous nous interrogeons sur la possibilité de créer un statut intermédiaire d'"étrangers privilégiés". Ce statut leur aurait permis d'être détenteurs d'un passeport arménien tout en disposant des droits acquis au fil du temps sur la terre qu'ils cultivaient depuis toujours, avec la possibilité notable d'obtenir un titre de propriété. Ils auraient de plus été soumis aux mêmes devoirs qu'un citoyen géorgien, sauf celui d'être mobilisable par la Géorgie. Or, être citoyens arméniens, en temps de guerre avec le Haut-Karabakh, impliquait pour eux le risque d'être envoyés au front par le gouvernement arménien, ce qui ne les poussait guère à souscrire à cette proposition. Nous avons finalement découvert qu'à l'époque du passeport impérial, ils étaient bien sujets du tsar, mais de nationalité arménienne, situation qui avait perduré sous l'URSS et les satisfaisait. Le concept d'étranger privilégié leur était donc incompréhensible, de même que ceux, en droit, de nationalité et de souveraineté.

Ce problème se pose toujours entre Arméniens et Azerbaïdjanais, les habitants du Haut-Karabakh souhaitant obtenir le passeport arménien tout en obtenant la pleine propriété, et non un simple droit d'usage, sur leurs terres enclavées en Azerbaïdjan, situation inacceptable pour les autorités de la capitale, Bakou, pour qui cette terre est inaliénable « *parce que c'est Dieu qui nous l'a donnée* », selon les termes du premier ministre azerbaïdjanais de l'époque. Les découpages territoriaux arbitraires, décidés en son temps par Staline dans le secret de son bureau, ont créé et font perdurer ces problématiques de guerre liées à la possession de la terre, qui n'a pourtant de valeur que si elle est cultivée, qu'importe qui la cultive. J'ai constaté partout, des Balkans aux républiques anciennement soviétiques, que cette conception de la propriété terrienne est en permanence source de conflits, ces derniers ne reposant sur rien de tangible.

Entre incurie et corruption

À l'inverse de la Géorgie, largement dépourvue de ressources, mais bénéficiant des apports des touristes russes qui appréciaient beaucoup l'accueil des habitants et les charmes de leur pays, l'Azerbaïdjan était l'une des républiques qui, du fait de ses ressources pétrolières, contribuait le plus au système de péréquation soviétique. Néanmoins, faute pour Bakou d'avoir réalisé les investissements nécessaires, le pétrole et le gaz de ce pays sont rapidement tombés aux mains des grandes compagnies pétrolières internationales, qui ont aussitôt rénové les infrastructures et développé l'extraction offshore dans la mer Caspienne.

Les capacités financières des Azerbaïdjanais en ont alors été renforcées. Elles ont cependant davantage profité à l'armée qu'au secteur agricole, fort peu performant du fait d'un système d'irrigation, mis en place à l'époque soviétique, insuffisamment développé et peu soucieux des ressources en eau de ce pays, qui en manque pourtant. Face à une salinisation des terres les rendant impropres à la culture, les spécialistes des instituts d'agronomie locaux étaient impuissants. Nous leur avons donc fait part des solutions alternatives développées en France. C'est ainsi que nous les avons amenés au Mont Saint-Michel et convaincus de développer l'élevage de moutons de prés salés sur ces terres azerbaïdjanaises, afin de faire concurrence aux productions australiennes et néo-zélandaises.

La Banque mondiale m'a aussi envoyé en Ouzbékistan, afin de mettre en place un système moderne de traitement du coton. Le ministre en charge m'a alors fait part de son souhait d'obtenir les appareils de laboratoires nécessaires pour analyser quelle était la qualité, parmi les trois définies, du coton exporté par son pays sur le marché international. Nous nous sommes alors aperçus, en examinant leur façon de procéder, que, depuis l'époque

soviétique, la plupart des hauts dirigeants de la république ouzbèke étaient impliqués dans une extraordinaire affaire de corruption active. Le principal port d'importation de leur coton en Europe était celui de Brême, où était fixée cette qualité qui déterminait le prix de mise sur le marché. La combine était d'exporter du coton de la meilleure qualité, mais officiellement étiqueté de qualité médiane. Revendu sur le marché européen à son juste prix, grâce à la complicité rémunérée de l'importateur, la différence était alors versée sur des comptes offshores, au plus grand profit des hauts fonctionnaires ouzbeks impliqués, tous millionnaires en dollars. Lors de l'indépendance, ce cash leur a servi à acquérir des biens immobiliers en Europe de l'Ouest. La Banque mondiale leur a néanmoins offert deux laboratoires qui leur ont permis de mieux contrôler par eux-mêmes, dès le départ d'Ouzbékistan, à la fois la qualité de leur production et, surtout, leur marge. Ce n'est là qu'un exemple de pratiques qui perduraient depuis des décennies et que l'on a retrouvées dans tous les pays anciennement soviétiques. Les oligarques actuels travaillaient tous dans divers secteurs, en particulier industriels, et se sont enrichis, après la chute de l'URSS, par le biais de telles combines nouées avec les entreprises importatrices européennes ou autres.

J'ai également été envoyé au Turkménistan, dont les dirigeants à l'hubris démesurée sont nourris par l'exportation de gaz et de pétrole, seules richesses du pays, qui finance leurs projets aussi pharaoniques et dispendieux qu'inutiles.

Prémisses et conséquences d'une guerre

Nous avons également aidé le ministère des Finances du Kazakhstan à mettre en place un processus de décentralisation. Lorsque ce pays a acquis son indépendance et n'a plus reçu les subventions de Moscou, les dirigeants attendaient benoîtement de Bruxelles ou de la Banque mondiale un soutien du même ordre. Il a alors fallu leur faire comprendre que la Commission européenne n'avait ni la vocation ni le pouvoir d'être un centre de péréquation mais qu'elle était néanmoins prête à les aider. Le problème du Kazakhstan est que, de par la volonté du président Noursoultan Nazarbaïev, sa nouvelle capitale, Astana, se trouve implantée en Sibérie, à proximité immédiate de la frontière russe. Comme la majeure partie de sa population est russophone et se refuse à parler kazakh, cela pose un problème aux Kazakhs, minoritaires dans cette région, qui sont contraints d'aller dans des écoles russes et donc de se russifier, situation qui ne manquera pas de créer des troubles à l'avenir si une solution acceptable n'est pas rapidement trouvée. En attendant, le gouvernement du nouveau président Kassym-Jomart Tokaïev a choisi de transplanter tous les fonctionnaires de son Administration centrale, majoritairement kazakhs, depuis l'ancienne capitale, Almaty, vers Astana, à 1 000 kilomètres plus au nord. Un logement spacieux en pleine propriété a été attribué à ceux qui ont accepté cette mutation en dépit des -50 degrés Celsius parfois observés en hiver ! La situation géopolitique actuelle et la volonté de Vladimir Poutine de restaurer l'*imperium* russe ne permettent donc pas d'écarter l'éventualité qu'une situation à l'ukrainienne ne frappe un jour ce pays.

Sur le territoire européen, le seul conflit de cette nature qui reste latent – faute d'avoir été conclu par un accord en droit accepté par les deux parties – est celui du Kosovo. Dans les républiques de l'ex-URSS et dans l'espace des pays européens naguère sous sa domination, personne ne comprend la solution de mise sous tutelle de ce territoire par l'ONU. Lors de son indépendance, la question était d'identifier à quel ancien propriétaire il convenait d'attribuer telle ou telle terre, tel ou tel logement, le bâti et le non bâti. Les autorités avaient gardé de vieux cadastres, fort bien réalisés à l'époque de la Grande Serbie avec l'aide d'ingénieurs français. Elles disposaient également de cartes cadastrales et de titres de propriété datant de l'époque ottomane. En comptant les documents yougoslaves contemporains, cela faisait donc trois légitimités qui se superposaient et permettaient aux uns ou aux autres, selon leur patronyme et leur ascendance, de revendiquer leurs droits sur un même bien. Dans bien des cas, il était impossible de trancher. Dans un premier temps, il a donc été décidé de leur faire partager, en indivision, une même propriété dans l'attente d'un texte permettant de sortir de cette situation, incompréhensible pour la plupart des intéressés, ces derniers étant convaincus que c'était Dieu seul, quel qu'il soit, qui leur avait octroyé un droit sur cette terre.

Privatisations et corruption en Russie

Lorsqu'il était président de la Russie, Boris Eltsine avait créé un ministère spécifique, le Comité d'État pour la réforme foncière, avec lequel nous avons étroitement collaboré, qui avait pour objectif de recréer un marché foncier, donc la propriété privée. Cela portait en particulier sur la création d'un cadastre de type occidental, le cadastre russe ne portant que sur les plans d'aménagement agricoles. Pour éviter toute ambiguïté sur le sens de ce terme, nous avons parlé de *systèmes d'information géographiques*. Un site militaire spécialisé dans le traitement de l'imagerie satellitaire a apporté son concours à la réalisation de ces documents, grâce à du matériel informatique moderne que nous avons acheté, ainsi qu'à deux logiciels américains permettant de réaliser des cartes à différentes échelles et une parcellisation précise. Nous avons ensuite mis en place l'ensemble des textes de droit sur l'enregistrement et de la publicité foncière, sur le modèle allemand, plus favorable au justiciable en cas d'erreur que le modèle français.

Les oligarques russes étaient très intéressés par ce nouveau système, dont ils avaient bien compris qu'il allait protéger leurs biens. La ville de Togliatti, baptisée ainsi en l'honneur de Palmiro Togliatti, fondateur du parti communiste italien, est le berceau du fabricant d'automobiles AvtoVAZ, dont les modèles de la marque Lada ont été développés après-guerre avec le concours de Fiat. En 1998, l'oligarque Boris Berezovsky, alors intime d'Eltsine et directeur financier d'AvtoVAZ, nous a expliqué, à l'occasion d'une rencontre sous l'égide de la Banque mondiale, comment, lors de la mise en place des coupons émis au profit des salariés de Lada dans le cadre de la privatisation de leur entreprise, les dirigeants avaient défini les critères, majoritairement sociaux, de leur attribution.

Le problème était cependant l'estimation de la valeur de cette entreprise, pour laquelle il n'existait pas de pièces comptables fiables pouvant l'attester, les fausses factures et autres malversations ayant été monnaie courante. Trois ou quatre dirigeants, également bénéficiaires de ces coupons et qui avaient déjà l'habitude de surfacturer les véhicules à leur profit, gardaient sur les parcs automobiles un stock de Lada en attente de livraison, payées d'avance par leurs clients. Ils ont alors refusé de les leur livrer au prétexte de malfaçons, afin de pouvoir les revendre au prix fort, ailleurs dans les républiques de l'ex-URSS. Pour sécuriser l'opération, des mafieux tchétchènes ont été chargés d'intimider les éventuels protestataires ainsi spoliés. Arguant d'un effondrement des ventes et de la cessation des subsides venus de Moscou, ces dirigeants ont ensuite cessé de verser leur salaire aux employés. Puis, face au mécontentement général, ils leur ont proposé, grâce au capital considérable précédemment détourné, de racheter leurs coupons. En jouant sur la méconnaissance que les attributaires – ainsi mis en difficulté – avaient à cette époque de la valeur effective de ces coupons et des mécanismes du marché, ils ont alors réussi à se les approprier pour 20% de leur valeur réelle. C'est de cette manière que cette poignée de dirigeants, dont Berezovsky, ont fait fortune. Tous les futurs oligarques ont fait de même, partout et dans tous les secteurs. Dès lors, les entreprises, telle Gazprom, avaient un intérêt économique stratégique.

L'élaboration des systèmes d'information géographiques a duré quatre années, durant lesquelles l'Europe, sur ce projet et d'autres dans des pays anciennement soviétiques, a dépensé plus de 3 milliards d'euros. Les résultats les plus probants en matière de transparence budgétaire ont été obtenus en Géorgie, avec la mise en place d'une vraie Cour des comptes. Ce pays est désormais classé au deuxième rang mondial par l'*Open Budget Index*, référence internationale financée par le FMI.

Le rêve d'une vie meilleure dans un monde post-soviétique

Un intervenant : *Avec la chute du mur, deux rouleaux compresseurs se sont abattus sur l'ex-URSS et ses satellites, celui des méthodologies de management anglo-saxonnes – dont vous venez de décrire les effets délétères – et celui de la puissance capitaliste allemande, qui a immédiatement racheté toutes les entreprises qui pouvaient l'être. L'approche française était donc vouée à l'échec, mais n'aurait-elle pas été plus adaptée à la situation de l'époque ?*

Michel Sigaud : J'ai eu la chance de travailler pour la Commission européenne, donc avec des experts issus de divers pays de la Communauté européenne, mais aussi d'Australie ou des États-Unis, dans une démarche très ouverte. J'y ai beaucoup appris des Allemands ou des Suédois au sujet des cours des comptes, domaine dans lequel ils sont très compétents, en particulier sur les questions d'audit et de transparence. Ayant fait la moitié de mes études au Royaume-Uni, j'étais déjà familiarisé avec l'approche anglaise, très particulière en matière de management.

Dans le projet de création d'un nouveau cadastre russe, notre travail était de confronter ces différentes approches, car, si les Américains étaient très performants concernant les informations géographiques, le remarquable système d'information géographique (SIG) de la communauté urbaine de Strasbourg n'avait rien à leur envier. J'y ai envoyé, pour se former, nombre de Géorgiens, d'Azerbaïdjanais ou de Russes. Hélas, quand ils repartaient, je voyais bien que les experts français étaient tristes, se plaignant que leurs interlocuteurs ne les écoutaient pas et leur préféraient leurs homologues allemands, tradition bien ancrée depuis Pierre le Grand.

Il est vrai que Gorbatchev, dans le cadre de la perestroïka, était majoritairement entouré d'experts anglais ou américains. Cette perestroïka, dont le cadre général était louable, aurait pu réussir la combinaison paradoxale entre parti communiste et transparence. En ce sens, la loi russe de 1987 reformulait complètement la gestion des entreprises sur le mode occidental. Le problème était qu'il n'existait aucune transparence sur leur situation antérieure, que les statistiques étaient fausses et que les dirigeants de ces entreprises, membres de la nomenklatura, étaient totalement corrompus et mentaient en permanence sans en craindre de conséquences, et ce, depuis la mort de Staline. L'addition de tous ces dysfonctionnements et d'une productivité exsangue, faute que l'on y prête attention, ne pouvait aboutir qu'à l'effondrement de l'URSS. On peut d'ailleurs se demander si ce n'était pas le but recherché, consciemment ou pas, par ces apparatchiks, soucieux de se préparer à une vie meilleure dans un monde post-soviétique, qu'ils ont commencé à vivre sous Eltsine, qu'ils ont appréciée et dont ils ont, à l'évidence, su tirer de grands bénéfices à ce jour.

Yanko Mihayloff : *De 1980 à 1990, j'ai vécu dans une Bulgarie en pleine période transitoire. La vie y était facile, mais, dans cette société "simplifiée", hormis quelques sportifs ou scientifiques de haut niveau, les jeunes n'avaient aucune ambition, sauf à devenir membre du parti. Après 1992, j'y suis revenu en tant qu'auditeur junior, entouré d'experts, pour une société de consulting française chargée d'un état des lieux des entreprises agroalimentaires d'État, dans la perspective de leur éventuelle privatisation. Elles étaient de trois types. Certaines périllicitaient lentement et depuis longtemps. D'autres avaient bénéficié d'achats de machines récentes et leur potentiel était très intéressant. Les dernières, pilotées par de jeunes entrepreneurs, étaient déjà en phase de privatisation, mais perçues comme vouées à l'échec par les autres entreprises.*

De leur côté, les plus opportunistes parmi les anciens dirigeants des deux premières catégories avaient tous légalement créé leur société commerciale, leur ex-employeur devenant leur fournisseur principal, à qui ils imposaient des conditions très avantageuses pour eux. Grâce à leur réseau, ils contrôlaient la distribution de ces produits, vendus aux prix du marché, la différence les enrichissant à la mesure de l'appauvrissement de leur fournisseur. Dans les années suivantes, la plupart de ces entreprises, exsangues, ont disparu, leurs machines ont été vendues et la quasi-totalité de l'ancien système industriel a été détruit, les quelques survivantes étant privatisées ou rachetées par de grands groupes.

Vers la “Russafrique” ?

Int. : *Compte tenu de votre expérience à la fois en Afrique et en Russie, comment percevez-vous la stratégie d’ingérence de cette dernière sur ce continent ?*

M. S. : Selon notre conception du pré carré français, dès la fin de la période coloniale, nos militaires ont été chargés de protéger les gouvernements africains en place. C’est ainsi que le général de Gaulle concevait les relations à l’intérieur de cette Union française, un peu dans l’esprit du Commonwealth, conception mise en œuvre par Jacques Foccart et son réseau, et surnommée Françafrique. Durant les trois années où j’ai été en poste à l’office des ports du Gabon, la garde du président Omar Bongo, très soutenu par la France, était donc composée soit d’anciens des forces françaises, soit de militaires d’active détachés au titre de l’assistance technique à ce pays. À cette époque, il en allait de même dans la plupart des pays africains francophones, à l’exception du Sénégal, moins sujet au risque de coups d’état.

Ce qui se passe aujourd’hui me semble lié au changement de politique de la France, les troupes françaises n’ayant plus comme mission de protéger les présidents et n’étant plus autorisées à intervenir en cas de troubles, ce qui n’a néanmoins pas été le cas en Côte-d’Ivoire. Au Mali, au Burkina Faso et en Centrafrique, il était évident pour les présidents arrivés au pouvoir grâce à un coup d’état qu’ils ne pouvaient désormais compter ni sur la protection de la France ni sur la loyauté de leur garde africaine. Les Américains et les Européens n’étant pas disposés à leur apporter leur protection, ils se sont alors tournés vers Evgueni Prigojine, un Russe disposé à le faire, sans pour autant que Moscou apparaisse officiellement. C’est sa milice privée, Wagner, qui leur sert aujourd’hui de garde prétorienne. En Centrafrique, Wagner se paye sur les diamants de peu de valeur destinés à l’industrie, les mines d’or, qui requièrent des investissements considérables avant d’être rentables, restant à ce jour hors de sa portée. Au Burkina Faso, où le secteur informel représente 80 % des activités, le ministère des Finances s’évertue en vain à trouver de quoi les payer. Du fait de l’absurdité du découpage territorial hérité de la colonisation, le Mali reste pour longtemps confronté au déchirement entre populations du Nord et populations du Sud. La question est de savoir combien de temps Wagner pourra se maintenir en place face au mécontentement croissant des populations maintenant confrontées à ses exactions.

Fantasmes d’empire contre droit international

Int. : *Votre position personnelle sur l’Ukraine vous amène-t-elle à ne pas pouvoir trancher entre les deux belligérants ?*

M. S. : Je ne suis pas objectif. J’ai travaillé avec des fonctionnaires russes, gens charmants qui, vu les postes subalternes qu’ils occupaient, étaient peu susceptibles d’être corrompus. Nous leur apportions une assistance technique afin de rédiger des lois adaptées à une économie capitaliste et afin de mettre en place des outils de gestion. À l’époque de Boris Eltsine, la Russie vivait une révolution dans la révolution et l’on sentait que les Russes étaient heureux d’accéder à une liberté d’expression et à celle de pouvoir voyager partout dans le monde, ce qui les fascinait. Il y avait alors 130 partis politiques de toute nature et, jusqu’en 2002, date de l’arrivée de Vladimir¹ Poutine au pouvoir, le climat était plutôt euphorique.

Ce que je retire avant tout de ces expériences, c’est le lien très fort des Russes avec leur terre. De même, au Monténégro, un Serbe m’avait dit : « *Monsieur, là où je trouve un Serbe, je trouve la Serbie !* » Cette phrase me hante encore, car elle explique, selon moi, le pourquoi des guerres autour de l’Alsace entre Allemands et Français, en 1870 et après, et, aujourd’hui, celle entre Russes et Ukrainiens. Cette approche, naguère allemande, aujourd’hui russe, privilégie la nature linguistique et culturelle d’une frontière plutôt que celle fondée sur des éléments géographiques – montagnes, fleuves ou autres –, approche plus française. La vision linguistique et culturelle de la frontière se justifie au prétexte d’une occupation du sol en des temps plus ou moins lointains et débouche, aujourd’hui encore, et pour beaucoup, sur les fantasmes d’empire, de pureté raciale, de grand remplacement, etc.

1. En russe, Vladimir signifie celui qui règne (*vlad*) sur le monde (*mir*).

En ce qui concerne l'Ukraine, la position russe est de dire que les territoires où l'on ne parle que russe, tel le Donbass, sont indiscutablement russes. Les grands transferts de populations, initiés bien avant Staline et qui se poursuivent aujourd'hui encore, ont largement contribué à russifier diverses contrées – dont la Crimée et le Donbass – et à exiler les Ukrainiens hors de l'Ukraine en les disséminant dans les autres républiques de l'URSS ou en Sibérie. Désormais, les Ukrainiens considèrent que le Donbass est ukrainien, de même que la Crimée – depuis que Nikita Khrouchtchev l'a offerte à l'Ukraine en 1954 –, et que ces régions doivent le rester, en fondant cette exigence sur l'intangibilité des frontières, garantie en 1992 par les Nations unies et la Fédération de Russie elle-même.

Le problème est que si l'une des parties concernées récuse cet état de fait et se réclame du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, il faut qu'une institution indépendante réalise un référendum et en garantisse la sincérité, comme cela a été le cas, entre autres, en Namibie en 1990, lors de sa séparation sans heurts d'avec l'Afrique du Sud. Pour la Crimée et le Donbass, il eût sans doute été possible, avant 2014, de poser la question de leur rattachement à tel ou tel pays entre gens intelligents, formés au droit international. Or, d'un côté, Vladimir Poutine veut coûte que coûte se maintenir au pouvoir et son hubris est telle qu'il agit actuellement comme Hitler a pu le faire en son temps avec les Sudètes. De l'autre côté, les Ukrainiens n'acceptaient pour le Donbass, dans le cadre des accords de Minsk de 2014 et 2015, que la mise en œuvre d'une autonomie importante dans le cadre des frontières reconnues par l'ONU et la Russie. Il est désormais prévisible que seul un accord de conflit gelé pourra conclure cette guerre, tout comme en Ossétie du Sud ou en Abkhazie.

Un pays comme la Géorgie avait tout pour devenir, politiquement, une "Suisse du Caucase", comme elle était déjà surnommée pour son environnement. Il n'était pas nécessaire que les Géorgiens insultent, du matin au soir, un voisin aussi dangereux que la Russie! Il leur aurait été bien plus avantageux de revendiquer une neutralité prudente plutôt que de se jeter dans les bras des Américains. Ceux-ci ont fait énormément d'erreurs avec les Géorgiens, en particulier par l'entremise de Georges Soros, qu'ils ont poussés, sans véritable raison, à détester les Russes. Aujourd'hui, ce peuple souverain depuis peu doit déjà gérer deux conflits sur son territoire parce qu'il veut imposer la vision d'intangibilité des frontières, imposée a priori en 1991 par les Nations unies sans même que le droit des peuples abkhaze et ossète à disposer d'eux-mêmes ait été préalablement considéré, le tout avec l'approbation indifférente d'Eltine.

Je pense que, sur le Donbass comme sur la Crimée, il sera nécessaire de faire des référendums. Celui sur la Crimée sera indiscutablement biaisé, les Russes ayant largement russifié la péninsule par des transferts massifs de population, mais il existera au moins une base légale de référence qui permettra de sortir de l'impasse. La situation du front russo-ukrainien paraissant désormais gelée, et sauf modification radicale, quoique peu probable, du rapport de forces, cela semble la seule issue envisageable pour cette guerre qui doit impérativement cesser. Les États-Unis, qui assurent jusqu'ici les livraisons massives d'armes, en sont la clé.

Int. : *Vous insistez particulièrement sur les histoires et les mémoires qui imprègnent les comportements. Alors que des nouvelles idéologies prennent une importance chaque jour plus considérable, quelle place accordez-vous au soft power?*

M. S. : Personne ne peut se mettre à la place d'un dictateur à la santé mentale incertaine. Dans l'histoire russe, il est arrivé que de tels personnages soient victimes d'accidents malencontreux. Il se pourrait qu'un terme soit ainsi mis à cette guerre et que des dirigeants plus rationnels émergent en Russie. La grande majorité de la population russe est constituée de gens bien, qui regrettent cette guerre et ont, pour nombre d'entre eux, des liens familiaux avec l'Ukraine. Que peuvent-ils faire alors qu'ils sont pris en tenailles entre un constitutionnaliste ukrainien rigide, arc-bouté sur des principes irréalistes, et un dictateur russe délirant? La terreur règne en Russie et le peuple russe ne se soulèvera pas, chacun le sait. Beaucoup d'oligarques ont été victimes d'accidents domestiques ou de suicides, et les autres ont compris l'avertissement. Eux seuls ont pourtant suffisamment de moyens pour changer la donne s'ils le voulaient.

Nous pensons en tant qu'Européens et pas assez en tant que Russes. La guerre en Ukraine est une aberration, qui n'avait aucune raison rationnelle d'être, comme l'ont été les guerres entre la France et l'Allemagne autour de l'Alsace-Lorraine, qui ont causé des millions de morts et ont finalement amené Hitler au pouvoir. Cette guerre en Ukraine porte en elle les reflets de l'histoire, de l'antisémitisme endémique dans ces pays, des exactions

de la seconde guerre mondiale, de l'ultranationalisme pro-nazi de Bandera, de l'Holodomor et de ses millions de victimes de la faim, etc.

À quand la transparence ?

Int. : *La transparence des finances publiques n'est donc pas pour demain dans ces pays ?*

M. S. : La corruption a toujours existé en Russie, que ce soit du temps de l'URSS ou de celui des tsars. L'argent donné par l'état russe pour les munitions et les équipements que réclame l'armée se trouve aujourd'hui à Monaco, au Luxembourg ou aux îles Caïman, détourné par des gens qui exercent de hautes responsabilités dans l'administration du pays.

Parmi les méthodologies mises en place par la Banque mondiale, le FMI ou l'Union européenne, et qui auraient pu s'appliquer dans la Russie d'après 1992, quatre dominent : le PEFA (*Public Expenditure and Financial Assessment*), outil qui permet l'évaluation des systèmes de finances publiques d'États ou de grandes collectivités; le PIMA (*Public Investment Management Assessment*), qui permet de mesurer précisément et rapidement l'intérêt de participations public-privé ou de délégations de service public; le MAPS, développée par l'OCDE, qui est une méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés; le cadastre, qui permet de fixer les taxations en fonction des parcelles de terre.

A posteriori, si l'on se réfère à la situation de la France, il devient clair que la tâche de ces pays, partant de rien, était immense. En effet, en France, la loi organique relative aux lois de finances (LOF) du 1^{er} août 2001 n'a pas été appliquée avant 2006. Si les lois de finances sont désormais présentées par missions subdivisées en programmes, avec un niveau de détail très supérieur à celui de l'ancienne présentation, c'est dès 1918 que les Américains ont mis en œuvre une telle présentation, qui permet de mesurer le risque attaché à la dette publique.

L'Inspection générale des finances met en place une formation, à ce jour inédite, des inspecteurs à l'audit interne en comptabilité publique, domaine qui était totalement étranger à l'Administration russe, mais auquel nos énarques, futurs inspecteurs des Finances, ne sont formés que deux heures par mois. Si le système est bien conçu, le manque de juges formés à la comptabilité publique dans les cours des comptes régionales est notoirement insuffisant pour assurer une réelle transparence. Cette situation ne nous place, en matière de transparence, qu'aux environs de la douzième place de l'*Open Budget Index*, bien loin derrière la Finlande.

Que pouvons-nous alors exiger de tous ces pays anciennement soviétiques imprégnés pendant des décennies de cette culture de la corruption qui règne jusqu'aux plus hautes sphères de l'État ?

■ Présentation de l'orateur ■

Michel Sigaud : Économiste, ancien conseiller technique auprès de la Commission européenne et de la Banque mondiale, il est expert en réformes de la gestion des finances publiques centrales et territoriales. Il est intervenu, de 1968 à 1991, dans les départements et territoires d'outre-mer, en Afrique francophone et anglophone et, de 1992 à 2010, en Europe centrale ainsi que dans tous les pays de l'ex-Union soviétique (programmes PHARE et TACIS de l'Union européenne). Depuis 2011, il assure des missions d'évaluation des politiques publiques, pour le compte des institutions d'aide publique au développement, en Afrique et en Asie. Il intervient notamment en matière de mise en œuvre de transparence budgétaire et de lutte anticorruption.

Diffusion en septembre 2023

**Retrouvez les prochaines séances et dernières parutions
du séminaire Vie des affaires sur notre site www.ecole.org.**