Valtteri Kaartemo & Kari Liuhto*¹

***POUR LE PASSAGE DE LA RUSSIE À UNE
ÉCONOMIE DE L'INNOVATION :
LES ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES***

Les entreprises des pays émergents commencent à pénétrer les marchés mondiaux (Fortune, 2009). Les entreprises des BRIC s'engagent aussi de plus en plus dans les activités de recherche et développement. Ainsi, 21 entreprises des BRIC comptent déjà parmi les 1000 plus gros investisseurs mondiaux de R&D (DIUS, 2009). Néanmoins, les données indiquent que la croissance des entreprises russes n'est pas en corrélation avec le nombre d'entreprises faisant partie des plus gros investisseurs mondiaux de R&D. Ceci montre que les multinationales russes demeurent dépendantes des ressources naturelles.

Tableau 1 : Pays d'origine des plus grosses sociétés en termes de chiffre d'affaires et de dépenses en R&D

	Entreprises faisant partie du Fortune Global 500		Entreprises faisant partie des 1000 plus gros investisseurs de R&D	
	2005	2009	2005	2009
Brésil	3	6	3	3
Russie	3	8	2	1
Inde	5	7	1	12
Chine	16	37	3	5
Europe*	175	180	294	333
USA	176	140	423	378

* Europe hors Russie - Source : DIUS (2009) ; Fortune (2009)

* Valtteri Kaartemo est conférencier en commerce international et Kari Liuhto professeur et directeur du Pan-European Institute ; ils enseignent à la Turku School of Economics, en Finlande.

Selon l'indice de l'économie du savoir (KEI) calculé par la Banque Mondiale tous les ans, la Russie fait partie des pays dont les revenus sont moyens à bas. La dynamique du KEI de la Russie montre que son classement va décroissant depuis 1995, car le régime d'incitations économiques se détériore (la Russie occupe le 127^e rang) et certains indicateurs caractérisant le système éducatif sont en baisse. La Chine et le Brésil font progresser leur économie du savoir depuis 1995 (Tableau 2). Ces données confirment que la Russie a des ressources (des chercheurs avant tout) plus importantes que dans beaucoup de pays. Dans le même temps, l'environnement économique se dégrade. Cela signifie que la qualité des réglementations gouvernementales devient cruciale pour le développement du système national de l'innovation.

La comparaison entre les pays des BRIC montre que ceux-ci ont choisi des modèles différents pour le développement de l'innovation et que le fossé se creuse entre eux. Si, en 1995, de nombreux indicateurs sur les statistiques des brevets et les activités d'édition étaient proches pour le Brésil, la Chine et l'Inde, la Chine et l'Inde sont à présent en avance sur le Brésil. La Russie et l'Inde peuvent se définir comme des pays où les innovations se basent sur les progrès des sciences fondamentales, alors que la Chine et le Brésil basent leur développement surtout sur l'absorption des technologies étrangères (Tseng, 2009).

En général, la Russie manque de grosses entreprises ultra-scientifiques, d'une part, et de petites entreprises innovantes, d'autre part. De plus, le nombre de petites sociétés innovantes diminue ; celles-ci sont l'un des acteurs clés du système d'innovation national car elles peuvent créer des ponts entre les organismes de recherche et les sociétés industrielles et prendre à leur charge les risques liés aux premières étapes du processus de commercialisation. En Russie, le nombre de petites entreprises innovantes a une dynamique négative sur toute la période post-soviétique. Leur baisse peut s'expliquer tout d'abord par le fait que l'infrastructure du commerce/de l'innovation (impôts, capitaux et marchés financiers, barrières administratives) empêche l'émergence d'un secteur dynamique de petites entreprises innovantes.

La disponibilité des ressources financières pour le développement des petites entreprises innovantes est limitée à la fois en volume et par la diversité des sources. Le gouvernement russe assure un soutien aux petites entreprises sous forme d'aides pour la R&D, et un certain nombre d'activités connexes, y compris le financement d'infrastructures d'innovation. L'aide directe à la R&D vers les petites entreprises n'est pas substantielle, car un seul fond gouvernemental met en oeuvre de tels programmes – le Fond pour l'Aide aux petites entreprises innovantes.

Tableau 2 : Evolution des indicateurs de l'économie du savoir dans des pays choisis

Pays	Année	Class.t	KEI*	Régime d'incitations économiques	Innovation*	Education	TIC
Brésil	1995	69	5,23	4,81	5,98	3,95	6,17
	2009	54	5,66	4,31	6,19	6,02	6,13
Russie	1995	58	5,73	2,55	5,64	8,12	6,60
	2009	60	5,55	1,76	6,88	7,19	6,38
Inde	1995	108	3,56	3,47	3,70	2,56	4,50
	2009	109	3,09	3,50	4,15	2,21	2,49
Chine	1995	100	3,93	3,24	4,07	3,62	4,77
	2009	81	4,47	3,90	5,44	4,20	4,33
Europe de l'ouest	1995	16**	8,95	8,69	9,21	8,66	9,25
	2009	17**	8,76	8,71	9,27	8,29	8,78
Etats-Unis	1995	2	9,53	9,29	9,55	9,44	9,84
	2009	9	9,02	9,04	9,47	8,74	8,83

* Les variables de l'innovation sont pondérées par la population

** Le classement pour l'Europe de l'ouest est calculé par rapport à ses points KEI

Source : Banque Mondiale (2009)

La faible demande de l'industrie en innovations (y compris en R&D) s'explique par le niveau inadapté de la compétitivité et la situation de monopole de beaucoup d'entreprises russes. De plus, les entreprises russes ne participent pas activement aux programmes gouvernementaux qui financent la R&D. Ainsi, d'après les données fournies par le ministère de l'Education et des Sciences, sur toute la R&D soutenue par ce ministère, 90 % ont été mis en oeuvre par des instituts de recherche gouvernementaux, 4 % par des universités, et seulement 6 % par des sociétés privées.

La bonne nouvelle est que les besoins liés au passage vers une économie de l'innovation sont compris au plus haut niveau de prise de décision russe. Cependant, le processus de modernisation ne peut se réaliser au niveau des individus, il nécessite une mise en oeuvre de la stratégie à travers toute l'économie, et en particulier par des actions au niveau de la base. Le Président Medvedev l'a souvent souligné : "En ce vingt-et-unième siècle, une modernisation totale est de nouveau nécessaire à notre pays... Pour remplacer une économie primitive basée sur les matières premières, nous allons créer une économie intelligente qui produit un savoir unique, de nouveaux biens et de nouvelles technologies utiles au peuple" (discours de l'Etat de la Nation en 2009).

Zones économiques spéciales

Les zones économiques spéciales (ZES) peuvent être considérées comme un outil pratique du processus de modernisation économique. La dernière fois que la Russie a tenté de les utiliser (dans les années 90) ce fut un échec, car les ZES ont été associées à des activités criminelles et à l'évasion fiscale. Malgré cela, en 2005, quatre nouvelles ZES d'innovation technologique (ZES-IT) ont été créées (à Saint-Petersbourg, Dubna, Zelenograd et Tomsk) afin de faciliter le passage de la Russie d'une économie basée sur les ressources à un système plus innovant (Vedomosti, 2005). Ces ZES-IT, axées sur la production de l'innovation, sont les premières de leur genre dans le monde, bien qu'elles ressemblent aux ZES traditionnelles.

L'histoire² et les avantages qu'offrent les ZES russes ont été traités par ailleurs (ex : Tuominen & Lamminen, 2008 ; Liuhto, 2009). Nous allons plutôt étudier les ZES-IT dans le passage de la Russie à une économie d'innovation en commençant par les comparer à l'expérience chinoise.

Les ZES-IT ne peuvent pas être séparées de leur contexte. Elles ne peuvent être des forces majeures du processus de modernisation que si elles sont conçues en fonction des caractéristiques de l'environnement économique russe. Bien que la Russie soit différente d'autres pays, elle n'est pas unique si l'on considère son passé socialiste, son héritage d'économie planifiée ou la disponibilité de ses ressources naturelles. Curieusement, ces caractéristiques peuvent se retrouver dans d'autres pays des BRIC. Par conséquent, les défis de l'avenir du développement de l'innovation ne font pas de la Russie un cas unique. (Grützmann et al., 2009 ; Kaartemo, 2009.) Les problèmes de corruption et d'inefficacité administrative caractérisaient aussi les ZES chinoises mais ils n'ont pas empêché leur réussite.

Il y a aussi un certain nombre de différences de contexte, à la fois dans l'espace (entre la Chine et la Russie) et dans le temps (entre 1980 et 2010). Ces différences peuvent se retrouver par exemple au niveau des investissements étrangers³ et de l'attitude envers l'esprit d'entreprise⁴. Si l'histoire, plus ancienne, de la réussite chinoise ne peut pas s'appliquer intégralement au contexte russe, néanmoins le cas chinois représente une leçon politique d'importance pour les décideurs russes.

Tableau 3 : Différences entre ZES-IT russes et ZES chinoises

Facteurs des ZES	Russie	Chine
1. <i>Objectif et administration</i>	Rôle administratif – logiques économiques et politiques mélangées	Demande en provenance du marché – logiques économiques et politiques séparées
2. <i>Spécialisation</i>	Avantages potentiels dans des régions qui n'ont pas d'autres spécialisations	Avantages existants dans l'oasis de l'environnement commercial
3. <i>Impact</i>	Orientation sur les produits nationaux destinés au marché national avec un impact industriel et régional limité	Orientation sur les produits étrangers de qualité destinés aux marchés étrangers avec des effets de ruissellement plus importants

L'article repose sur le principe que les ZES-IT sont des instruments peut-être nécessaires mais pas suffisants pour le processus de modernisation en Russie. Ce qui veut dire que le rôle des ZES-IT doit être en lien avec les objectifs du processus de modernisation. Afin d'améliorer le processus, les ZES-IT doivent inclure le "facteur de spécialisation", c'est-à-dire que leurs caractéristiques doivent se distinguer du reste de l'économie. De plus, l'impact des zones doit être réparti à travers tout le reste de l'économie afin d'étendre son influence sur le processus de modernisation. Seules, les ZES-IT n'apportent rien ; c'est l'utilisation effective de ces instruments qui peut avoir un impact.

Objectif et administration

Il est important d'exprimer clairement les objectifs devant être réalisés au sein des ZES. On ne peut savoir si les ZES-IT sont le meilleur moyen d'atteindre les buts fixés qu'en formulant les objectifs des ZES-IT. Dans le cas de la Russie, il est difficile de saisir concrètement les buts des ZES-IT qui pourraient servir de critères d'évaluation des performances des ZES. Ces difficultés conduisent à la situation imminente où les ZES-IT risquent de se changer en tâches purement politiques. La logique économique et l'idéologie politique se mélangent, ce qui ne constitue pas un socle prometteur pour le développement de l'innovation. Même si un soutien politique est nécessaire aux ZES, il est clair que nous ne devrions pas avoir une cellule commune pour "l'objectif et l'administration" (Tableau 1). Mais, dans le cas de la Russie, leur analyse individuelle est une tâche difficile.

L'administration des ZES devrait être conçue de sorte qu'elle soit efficace et souple. D'une part, elle devrait avoir suffisamment de pouvoir pour influencer la prise de décision pour la définition de la politique

correspondante. D'autre part, elle devrait plus ressembler à une société qu'à un bureau gouvernemental. L'expérience chinoise suggère qu'un maximum soit délégué des agents gouvernementaux vers les acteurs privés. Le gouvernement doit uniquement fournir la garantie qu'il y a un financement suffisant pour le développement des zones sur le long terme, ce qui réduit le risque des investissements dans les ZES. (Knoth, 2000.)

Il est intéressant de remarquer que les ZES ont été lancées en Chine pour développer la coopération économique extérieure et les échanges techniques ainsi que pour promouvoir le programme de modernisation socialiste (BFAI, 1986, 95 dans : Knoth, 2000, 25). D'ailleurs, la Chine a été la première à intégrer des ZES pour stimuler le transfert de technologies et la modernisation.

La gestion des ZES chinoises peut être vue comme étant liée au rôle administratif et législatif de ces zones. A titre d'exemple, la ZES de Shenzhen a établi son propre gouvernement municipal dans les années 80, puis elle a acquis, dans les années 90, un système administratif indépendant. L'implication directe du gouvernement dans la prise de décision entrepreneuriale et la réglementation du système économique par des institutions bureaucratiques ont été énormément réduites, et toute l'administration a été rationalisée (Knoth, 2000). Finalement, Shenzhen est devenue une ville à part entière, subordonnée à la province de Guangdong (Meng, 2005).

La Russie a suivi une autre direction. En octobre 2009, il a été décidé de centraliser l'administration des ZES, passant ainsi directement de l'agence fédérale pour les zones économiques spéciales, au ministère du développement économique, car l'administration des ZES avait besoin d'une amélioration. Même si l'indépendance antérieure de RosOEZ reste floue, cette démarche peut être interprétée comme un pas en arrière par rapport à la prise de décision séparée. Quoi qu'il en soit, on peut même se demander si les ZES-IT sont utilisées en Russie pour résoudre de sérieux problèmes structureaux ou si elles sont utilisées par les bureaucrates pour étouffer ces problèmes.

L'objectif des ZES doit être basé sur les besoins commerciaux, plutôt que sur des motivations politiques, qu'elles soient fédérales ou régionales. Les sociétés russes ont souscrit aux ZES-IT car cela fait partie des conditions pour obtenir un financement fédéral. Cette nouvelle a de quoi préoccuper. Les ZES-IT doivent se baser sur les besoins des sociétés, elles n'ont pas pour objectif de permettre d'obtenir des privilèges administratifs. Car, lorsque les privilèges finissent par disparaître, les sociétés aussi. En d'autres termes, les ZES-IT doivent apporter une valeur telle que les sociétés aient envie d'y souscrire de leur plein gré.

Spécialisation

En Russie, les avantages des ZES peuvent se concentrer sur une administration plus efficace, un dédouanement, des avantages fiscaux, des infrastructures facilement disponibles, et des coûts de main d'oeuvre réduits. Compte tenu du rôle des ZES-IT dans le processus de modernisation de la Russie, on peut d'abord se demander si les mesures relatives aux ZES sont suffisantes pour régler les problèmes généraux du système d'innovation russe. Les ZES-IT sont-elles capables de surmonter les faiblesses présentes au niveau de la qualité de la gouvernance, telles que la protection inefficace des droits de la propriété immatérielle, la mauvaise qualité des réglementations gouvernementales, le manque de coopération et de coordination, et le faible niveau d'aide financière (Dezhina & Peltola, 2008 ; Kaartemo et al., 2009)? Alors que les ZES-IT devraient se baser sur l'idée de fournir un meilleur environnement pour le développement de l'innovation, les avantages proposés peuvent ne pas sembler être aussi attractifs.

La longue histoire des universités établies et des instituts de recherches proches des ZES-IT augmente nettement le potentiel des ZES-IT. Néanmoins, la Russie est connue pour ses difficultés à établir des liens entre l'industrie et les instituts de recherches, que les zones ne peuvent pas résoudre. En tant que tel, ceci est lié à l'idée que les zones ne peuvent pas seules créer un avantage relatif, mais les activités devraient être basées sur les avantages existants.

Dans les ZES chinoises, les sociétés étaient, dans un premier temps, pourvues d'une infrastructure plus attractive que ce qui était disponible ailleurs. Plus tard, l'intérêt des sociétés ne s'est plus porté sur la terre mais sur l'industrie. L'évolution des ZES chinoises n'était pas seulement le résultat de changements dans les conditions internes (ex : stratégie de développement économique régional et développement déséquilibré des ZEL) mais aussi de changements dans les conditions externes (ex : adhésion à l'OMC en 2001 et plus large intégration économique régionale). La politique préférentielle initiale des ZES est devenue un programme complet d'avantages économiques et structurels, mettant l'accent sur les avantages en terme de capitaux, de technologie, de personnel qualifié et une économie axée sur le marché. Les exonérations fiscales temporaires, les subventions financières et les privilèges administratifs ont été diminués et remplacés par une politique préférentielle orientée sur la haute technologie et l'industrie. Par conséquent, l'importation exempte de droits de matériel, matières premières et matériaux semi-finis a finalement été annulée (Meng, 2005). De façon intéressante, ceci contraste très fortement avec les préférences fournies actuellement par les ZES russes.

Ainsi, les avantages des ZES chinoises ne se limitaient pas aux allègements fiscaux ou douaniers sur le court terme. Au lieu de cela, de nouvelles lois furent introduites dans les ZES afin de fournir aux sociétés étrangères une productivité de la main d'oeuvre qu'il était impossible de trouver ailleurs en Chine. Par exemple, des changements se produisirent au niveau des contrats et des systèmes de salaires. Les sociétés devinrent libres d'embaucher et de licencier leurs employés, et d'importants changements eurent lieu au niveau du système de salaires, augmentant ainsi la productivité de la main d'oeuvre. D'autres changements tels qu'un système d'appels d'offres furent aussi introduits, d'abord dans les ZES pour accroître la rentabilité (Wong, 1987). Les mesures incitatives des ZES étaient destinées à rendre l'environnement commercial favorable pour les sociétés étrangères avec, tout d'abord, une possibilité d'entrer rapidement dans la zone (avec de bonnes infrastructures et une réglementation administrative rationalisée), puis une possibilité d'en sortir rapidement (contrôle des échanges étrangers réduit et rapatriement des bénéfices illimité).

Il est clair que les mesures incitatives initiales ne furent pas suffisantes pour que les sociétés transfèrent leur production en Chine, car la liberté d'embaucher et de licencier le personnel n'était pas exceptionnelle dans l'économie mondiale. En fait, les investisseurs étaient prêts à investir dans les ZES seulement s'ils percevaient les zones comme plus attractives que le reste du pays. "Il semble que les gouvernements hôtes souhaitant attirer des entrées d'investissements directs dans leur pays devraient axer leur politique principale sur la réduction des risques liés au pays, car les marchés de capitaux mondialisés ne permettent aux investisseurs d'investir que lorsque les prévisions de rendements et de risques semblent se combiner de façon attractive." (Buck et al., 2000).

En Chine, les ZES ont été établies dans le cadre d'une politique ouverte ; elles offraient aux sociétés étrangères des privilèges et des opportunités d'investissement dans le pays, ce qui était impossible autrement. En ce sens, elles pouvaient être vues comme des oasis dans l'environnement commercial chinois.

Si les ZES ne parviennent pas à limiter les obstacles à l'investissement, seules les sociétés qui ont investi dans le pays auparavant (voire même sans mesures incitatives supplémentaires), acceptent les avantages complémentaires qu'offrent les ZES (Knoth, 2000). En fait, le niveau des taxes et les coûts de la main d'oeuvre sont relativement bas en Russie sur le plan international⁵. Ceux-ci ne peuvent pas être considérés comme des raisons majeures qui retiennent les investisseurs étrangers.

Impact

Pour que les ZES-IT soient considérées comme des outils de modernisation de l'économie, il faut qu'elles aient un large impact sur l'économie nationale. En d'autres termes, il ne suffit pas d'avoir un oasis, car il ne peut pas à lui seul rendre fertile le désert environnant.

En Chine, la politique préférentielle axée sur les régions conduisit à de plus grands écarts entre les ZES et d'autres régions. Cela eut pour conséquence une importation d'industries à moindre technologie et un transfert de technologie limité. Ainsi, le changement vers une politique préférentielle axée sur les coûts et sur l'industrie sembla crucial. (Meng, 2005.) Les ZES chinoises étaient très complètes avec un large éventail d'opérations dans le but de créer des conditions favorables aux opérations commerciales. De même, les sociétés n'étaient ni uniquement étrangères ni uniquement locales ; ni uniquement privées ni uniquement publiques non plus. On encourageait les sociétés à établir différentes relations avec différents équivalents afin de promouvoir le transfert de technologie et la croissance par le biais de liens économiques étendus. Sans cela, l'expérience serait restée limitée. La création de pôles de croissance séparés ne peut pas, seule, générer suffisamment pour moderniser toute l'économie. Au lieu de cela, les secteurs bénéficiant d'un traitement préférentiel dans certaines zones devraient inclure tous les secteurs pour lesquels les sociétés nationales ont les capacités d'établir une production. (Knoth, 2000.)

Dans les ZES russes, les décisionnaires n'ont pas suivi le conseil développé ci-dessus. Ils ont plutôt décidé quelles industries sont représentées dans chaque zone. Ceci limite les opérations dans les domaines où les sociétés russes pourraient avoir un relatif avantage, comme l'industrie du bois. Selon Yuri Zhdanov, ancien directeur de RosOEZ (agence fédérale pour la gestion des zones économiques spéciales), de nombreuses candidatures furent reçues concernant le traitement du bois lorsque le processus de ZES a été lancé. Celles-ci n'ont pas été considérées comme étant créatives, car "tout le pays fait ça de toute façon, sans le régime des ZES" (propos de Vedomosti, 2005). En Chine, ce fut considéré comme l'élément essentiel pour assurer les liens horizontaux et verticaux entre les sociétés au sein des ZES et dans le reste de l'économie. Même si, en Russie, d'autres sociétés, comme certaines sociétés de services, peuvent également agir dans les ZES-IT, elles n'ont pas accès aux avantages offerts par l'administration.

Ceci est lié au problème général de la Russie qui considère les innovations comme quelque chose de fantasque et de haute technologie par définition⁶. Les innovations dans l'industrie du bois sont des innovations, au même titre que les innovations dans les nanotechnologies et

d'importance égale (voire même potentiellement plus importantes) pour la modernisation économique. De plus, l'impact des ZES-IT est non seulement limité par les classifications de l'industrie mais aussi en termes d'orientation vers la collaboration étrangère.

Les zones économiques spéciales (ZES) chinoises ont été consolidées par leurs réussites, comme attirer des capitaux étrangers, faciliter la croissance des exportations, attirer des gains d'échanges étrangers et des méthodes de transfert et de gestion de technologies. Les ZES ont eu de plus larges effets de ruissellement et elles ont aussi conduit à des mesures innovantes dépassant les frontières des ZES. (Wong, 1987.)

Les ZES-IT russes semblent contraster avec la définition conventionnelle des ZES "visant à promouvoir le commerce international, en diversifiant la production des exports, en surmontant les pressions structurelles liées à la balance des paiements, en important des technologies modernes et des savoir-faire, et en améliorant les conditions d'approvisionnement sur le marché intérieur" (Ahrens & Meyer-Baudeck, 1995, 88). Dans l'ensemble, les mesures incitatives au profit des investisseurs étrangers se sont accentuées, et les ZES sont vues comme le moyen de franchir les obstacles pour les investissements étrangers.

Mais combien de dirigeants étrangers ont entendu parler du lancement des ZES-IT russes ? Les résultats de notre enquête en Finlande nous permettent de dire que la plupart des sociétés de technologie étrangères ne savent même pas que les ZES-IT existent en Russie⁷. Les ZES-IT russes s'orientent vers les sociétés nationales. Par exemple, les ZES-IT russes n'ont pas de bureaux de représentants étrangers qui pourraient donner des informations aux investisseurs étrangers potentiels, et le site internet officiel n'est pas disponible en anglais intelligible. Cette orientation nationale peut être risquée vis-à-vis du futur développement des zones. Il a été noté plus tôt que "seules des entrées massives de capitaux étrangers peuvent garantir le développement rapide de ces zones" (Knoth, 2000).

Pour l'heure, il n'existe aucune société étrangère de renommée mondiale parmi les membres des ZES-IT. Une coopération avec ces types de société serait source d'opportunités pour le transfert des connaissances et la coopération de marques. Cela a été couronné de succès, par exemple, pour le développement de IBM-Lenovo et pour la meilleure image de pays d'origine de la République Tchèque dans le domaine de l'industrie automobile. Ce sont des leçons très importantes, car les innovations ne concernent pas seulement des inventions technologiques, mais la réussite commerciale du produit est englobée dans le concept⁸.

Afin d'attirer des investissements étrangers, la Russie doit avoir une politique économique transparente. Avec les récents troubles au sein des

secteurs stratégiques (Liuhto, 2008 ; Liuhto, 2009) de nombreuses sociétés se font prudentes par rapport aux futurs développements en Russie, avant d'investir massivement dans le pays. Il faut aussi rappeler que d'autres pays développent leurs économies intelligentes. Ainsi, la Russie doit analyser sa position dans le contexte économique mondial actuel. Les ZES-IT ont la possibilité d'agir comme des plateformes pour la modernisation économique mais cela nécessite une leçon politique.

Leçon politique

C'est une bonne nouvelle pour la Russie que la Chine n'ait pas eu un système proche de la perfection, mais qu'elle ait cependant réussi à faire fonctionner les ZES dans le processus de modernisation. Néanmoins, il ne suffit pas d'appliquer les mesures fructueuses prises par la Chine au contexte russe. Alors que Wong (1989) déclare que les ZES chinoises sont un bon exemple pour d'autres pays et régions, il est nécessaire de comprendre le contexte des ZES chinoises avant d'entreprendre des stratégies similaires (Garcia & Lora, 2009).

Pour comprendre le contexte des ZES chinoises, il faut effectuer une analyse des facteurs de réussite dans la dimension contemporaine. En particulier, les ZES doivent être considérées comme faisant partie d'autres politiques dans une économie de transformation, car elles ne peuvent pas seules résoudre tous les problèmes. Ces différences de contexte peuvent en partie expliquer les différences entre les ZES-IT russes et les ZES chinoises, mais ces explications ne sont pas suffisantes ni complètes. En le reconnaissant, nous fournissons une leçon politique.

L'histoire du succès chinois s'est accompagnée d'un énorme coût et de problèmes liés aux ZES (Wong, 1987). Les objectifs et les mesures des zones doivent donc être planifiés avec soin en conformité avec les autres politiques économiques. Il est extrêmement important de définir l'objectif des ZES-IT de façon mesurable, afin de savoir si la mise en oeuvre de la stratégie sur le long terme s'oriente bien vers la réalisation de l'objectif.

En Russie, les objectifs des ZES d'innovation technologique ne sont pas évidents. Naturellement, ils sont liés à la fourniture d'un environnement innovant mais la façon dont les ZES vont aider les sociétés dans la pratique reste floue. Il est par conséquent difficile d'évaluer de quelle façon les avantages fournis aident les entreprises à produire des innovations.

Si le développement de l'innovation est la priorité, les mesures incitatives devraient en premier lieu cibler l'amélioration des facteurs qui, pour l'instant, empêchent le développement de l'innovation en Russie. Les problèmes auxquels fait face le système d'innovation russe sont si profondément enracinés que tout cela n'a peut-être potentiellement qu'un

impact relatif. Les problèmes structureaux sont longs à régler. En deuxième lieu, les mesures incitatives devraient cibler l'amélioration des facteurs qui retiennent les investisseurs étrangers en Russie, pour qu'ils y investissent. Les Chinois ont développé leurs ZES avec l'aide des connaissances et des financements étrangers. En Russie, la collaboration avec les étrangers peut être considérée comme importante au niveau le plus haut de prise de décision, mais au niveau de la base, l'objectif semble consister à profiter au maximum de l'aide fédérale. A ce stade, les innovations, la modernisation économique et l'importance de la collaboration étrangère sont vite oubliées.

Les décisionnaires doivent étudier la question suivante : Pourquoi une société étrangère voudrait-elle investir et importer leur toute nouvelle technologie vers les ZES-IT russes ? Les ZES sont considérées comme des outils servant à attirer les sociétés étrangères mais cela semble ne pas être le cas en Russie. Les ZES-IT actuelles n'ont pas beaucoup à offrir aux sociétés étrangères. Avec une participation grandissante du secteur public dans l'économie russe⁹, les ZES-IT pourraient être développées comme des havres de paix pour les sociétés étrangères. Mais cela nécessite un engagement explicite qui procure aux ZES-IT assurance et confiance. Aujourd'hui, l'incertitude concernant l'administration fait qu'il est difficile d'évaluer l'avenir de ces ZES. Selon nous, une législation à part, spécifique aux ZES, qui serait par nature favorable aux entreprises étrangères, pourrait rendre les ZES-IT plus attractives auprès des investisseurs étrangers. Par exemple, le droit de propriété pourrait être mieux protégé avec une législation particulière dans les ZES-IT.

Les problèmes actuels proviennent du fait que les ZES-IT russes sont nées d'une logique politique plutôt que d'une logique économique. Savoir si cette démarche est la bonne peut faire débat. Si la Russie souhaite continuer les ZES, elle doit développer les zones à l'aide d'idées ascendantes afin d'offrir aux investisseurs des mesures incitatives attractives. Aujourd'hui, nous voyons que les ZES-IT ne vont très probablement pas réussir, dans un proche avenir, à révéler leur potentiel en termes de modernisation économique¹⁰. Le Président Medvedev exigeant des résultats explicites en moins de 7 ans (Interfax, 2009), les perspectives pour les ZES d'innovation technologique russes semblent moroses. Attendre des résultats pour dans sept ans est utopique. Il est probable qu'il ne sera pas alloué suffisamment de ressources aux ZES d'innovation technologique pour un développement après sept ans. Aussi, il est peu probable que les ZES-IT jouent un rôle important dans la modernisation russe.

Si les ZES-IT sont envisagées pour aboutir à des résultats explicites, d'importantes réformes sont nécessaires. Il est intéressant de voir que les mêmes recommandations politiques que celles données pour les ZES

chinoises à la fin des années 80 semblent valables pour les ZES-IT russes de 2010 (Wong, 1987) :

- L'amélioration de l'efficacité administrative, en évitant la paperasse bureaucratique
- La formulation d'un système légal plus efficient afin que les intérêts de l'investisseur étranger puissent être protégés
- L'attribution d'une plus grande partie de la production provenant des entreprises étrangères afin de pénétrer le marché intérieur, ce qui servirait de mesures incitatives supplémentaires pour les investisseurs étrangers

La Chine a, dans l'ensemble, réagi à ces instructions, ce qui a étendu le rôle des ZES dans le processus de modernisation économique. Les décisionnaires russes doivent ainsi définir les objectifs des ZES-IT, répondre aux besoins des affaires et faire en sorte que les activités entreprises dans les ZES-IT aient un large impact économique. C'est la seule façon pour qu'elles puissent participer de façon significative à la modernisation de la Russie.

“Allez la Russie !” – tout en gardant à l'esprit que la construction d'une nouvelle réalité (Russie moderne) nécessite une réforme complète et profonde, considérant que, jusqu'à présent, les réformes partielles dans le pays ont eu tendance à n'apporter que des changements de leadership.

Notes :

¹ Les auteurs remercient l'Academy of Finland pour l'aide financière apportée (aide n° 118338). Liuhto remercie également la fondation Paulo (Paulon Säätiö) pour l'aide apportée.

² Ce n'est pas la première fois que la Russie introduit des ZES : Ivan IV établit une zone spéciale pour les Anglais en 1555 dans la région d'Arkhangelsk. Une version plus ancienne de cet article a été publiée par le Parlement de Finlande en mai 2010.

³ Au début des années 80, le rôle des ZES était important car elles attiraient 60 % des entrées d'IDE en Chine, les investisseurs étant intéressés non seulement par le traitement des exportations mais aussi par le marché chinois (Wong 1987).

Selon le rapport de la CNUCED (2009), la Russie a attiré 80 MMS en IDE en 2008, soit 4 % des entrées totales d'IDE. Lorsque la Chine a lancé les ZES dans les années 80, les entrées d'IDE en Chine étaient à un faible niveau (environ 1 MMS) et les ZES chinoises ont dû alors rivaliser avec d'autres régions d'Asie en voie de développement (Wong 1987). Néanmoins, la Chine a bénéficié de l'augmentation des coûts de main d'oeuvre dans les pays voisins, ce qui a conduit vers elle la production à forte demande en main d'oeuvre (Knoth 2000). Par ailleurs, le potentiel de la Russie n'est pas aussi tentant que celui de la Chine.

⁴ Les dernières études montrent que le peuple russe a perdu tout intérêt pour l'esprit d'entreprise (Kaartemo 2009) ; et que, par rapport aux entrepreneurs russes, les entrepreneurs chinois prennent plus de risques (Djankov et al. 2006).

⁵ Les statistiques de l'OIT (2010) montrent que le coût horaire de main d'oeuvre pour la fabrication était d'environ 3€ en Russie en 2007. Ce coût est minime comparé à ceux de l'UE et des Etats-Unis. En revanche, il est difficile de rivaliser avec des pays comme l'Inde et la Chine. Les avantages liés aux coûts de main d'oeuvre ont peu d'impact sur l'intérêt pour les sociétés étrangères à investir dans les ZES-IT.

S'agissant des mesures fiscales, il n'est pas certain qu'elles puissent être utilisées pour inciter des sociétés déterminées à investir dans les ZES-IT. Au mieux, des allègements fiscaux substantiels amènent des sociétés étrangères importantes en Russie. Au pire, les exonérations fiscales temporaires ne font que répéter l'erreur commise dans les années 90, en attirant l'évasion fiscale et autres activités criminelles.

⁶ "Ce dont nous avons besoin, c'est d'une technologie de découverte capitale." (Président Medvedev à Medetsky en 2009).

⁷ C'est ce qu'a révélé notre enquête, qui a été transmise à des sociétés situées dans des parcs technologiques et d'affaires en Finlande en 2009. Les directeurs de 159 sociétés ont répondu à cette enquête, qui a révélé que la plupart d'entre eux ne savaient pas qu'il existe des ZES-IT en Russie. Les résultats de cette enquête sont disponible dans Kaartemo et al. (2009).

⁸ En ce sens, l'attribution de financements pour la R&D au profit du complexe militaro-industriel réduit les possibilités d'étendre l'impact sur la modernisation économique, car il est difficile de trouver des cas de réussite commerciale et d'effets de ruissellement dans un système d'innovation militaire fermé.

⁹ "La participation du secteur public dans l'économie n'est jamais descendue en-dessous de 40 %, et lors de la crise, l'état a bien sûr vu son rôle accru." (traduction des propos du Président Medvedev, à l'occasion du discours de l'Etat de la Nation en 2009) "La Russie doit réduire la part commerciale détenue par les autorités d'état et régionales à 30 % voire moins, étant aujourd'hui de 50%." (Vice-Premier ministre Kudrin, dans : Gilman 2009).

¹⁰ Chubais a réalisé que la transition prend en général 20 à 25 ans. La culture et le système politique unifié chinois ont permis d'attendre des décennies avant de voir les ZES se mettre en place pour finalement obtenir des effets positifs de ruissellement sur le processus de modernisation. Les Russes doivent maintenant faire preuve d'autant de patience.

Références :

- Ahrens, Joachim – Meyer-Baudeck, Astrid (1995) Special economic zones: Shortcut or roundabout way towards capitalism? *Intereconomics*, Vol. 30, No. 2, pp. 87–95.
- BFAI (1986) *Rechtsinformationen, Berichte und Dokumente zum ausländischen Wirtschafts- und Steuerrecht*, No. 202, Köln.
- Bhardwaj, R. (1993) China's Economic Reform: The Role and Significance of SEZs, *Strategic Analysis*, Vol. 2, pp. 1089–1126.
- Buck, Trevor – Filatotchev, Igor – Nolan, Peter – Wright, Mike (2000) Different Paths to Economic Reforms in Russia and China: Causes and Consequences, *Journal of World Business*, Vol. 35, No. 4, pp. 379–400.
- Dezhina, Irina – Peltola, Kaisa-Kerttu (2008) *International Learning in Innovation Area: Finnish Experience for Russia*, Electronic Publications of Pan-European Institute, 10/2008, www.tse.fi/pei.
- DIUS (2009) Department for Business Innovation and Skills, R&D Scoreboard, www.dius.gov.uk.
- Fortune (2009) *Fortune Global 500*, <http://money.cnn.com>.
- Garcia, Juan Gonzales – Lora, Jose Salvador Meza (2009) Shenzhen, Zona Economica Especial: Bisagra de la Apertura Economica y el Desarrollo Regional Chino, Problemas del Desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economia*, Vol. 40, No. 156, pp. 101–124.
- Gilman, Martin (2009) A New Wave of Privatization, Russian-Style, *The Moscow Times*, October 14th, 2009.
- Grützmann, Kathrin – Halme, Kimmo – Reiner, Rolf (2009) *Emerging Economies (BRIC* Countries) and Innovation*, Inno-Views Policy Workshop, Brussels, July 9–10th, 2009, www.proinno-europe.eu.
- ILO (2010) Labour Statistics, www.ilo.org.
- Kaartemo, Valtteri (2009) *Russian innovation system in international comparison – the BRIC countries in focus*, Electronic Publications of Pan-European Institute, 22/2009, www.tse.fi/pei.
- Kaartemo, Valtteri – Lisitsyn, Nikita – Peltola, Kaisa-Kerttu (2009) *Innovation infrastructure in St. Petersburg – Attractiveness from the Finnish managerial perspective*, Electronic Publications of Pan-European Institute, 14/2009, www.tse.fi/pei.
- Kivikari, Urpo (2007) The Baltic Sea region as Finland's economic environment, Prime Minister's Office Publications, 22/2007, www.vnk.fi/english.
- Knoth, Claus (2000) *Special Economic Zones and Economic Transformation The Case of the People's Republic of China*, Dissertation, Universität Konstanz.
- Liuhto, Kari (2008) *Genesis of Economic Nationalism in Russia*, Electronic Publications of Pan-European Institute, 3/2008, www.tse.fi/pei.
- Liuhto, Kari (2009) Osobyte ekonomitseskije zoni v Rossii: cto oni mogut predloshit inostrannim firmam, *Ekonomitseskaya Politika* 5, Academy of National Economy under the Government of the Russian Federation, Moscow.
- Liuhto, Kari – Vahtra, Peeter (2009) *Who governs the Russian economy? A cross-section of Russia's largest corporations*, Electronic Publications of Pan-European Institute, 12/2009, www.tse.fi/pei.
- Medetsky, Anatoly (2009) Medvedev Tells State Firms to Boost R&D, *The Moscow Times*, December 28, 2009.

- Meng, Guangwen (2005) Experiences and Prospects of China's Free Economic Zones after over 20 years, *Chinese Business review*, Vol. 4, No. 9, pp. 29–40.
- RosOEZ (2009) Federal Agency for Management of Special Economic Zones, <http://eng.www.rosuez.ru>.
- Discours de l'Etat de la Nation (2009) *Presidential Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, November 12th, 2009, www.kremlin.ru.
- Tseng, Chun-Yao (2009) Technological Innovation in the BRIC Economies, *Research-Technology Management*, March-April 2009, p.32.
- Tuominen, Karita – Lamminen, Eero (2008) *Russian special economic zones*, Electronic Publications of Pan-European Institute, 18/2008, www.tse.fi/pei.
- UNCTAD (2009) World Investment Report: Country Fact Sheet, www.unctad.org/wir.
- Vedomosti (2005) Interview with Yuri Zhdanov, *Vedomosti*, December 22nd 2005.
- Wong, Kwan-Yiu (1987) China's special economic zone experiment: An appraisal, *Geografiska Annaler*, Series B, Vol. 69B, No. 1, pp. 27–40.
- Wong, P. (1989) Special Economic Zones in China. Problems and Prospects. De : T. Carino (Ed.) *Transnationals and Special Economic Zones*, pp. 25–57.
- World Bank (2009) KEI and KI indexes (KAM 2009), <http://info.worldbank.org>.