
La Russie et l'OMC, mariage d'amour ou de raison ?



Dominic Fean

Février 2012

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Centre Russie/NEI

© Droits exclusivement réservés – Ifri – Paris, 2012

ISBN : 978-2-86592-973-3

IFRI

27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 – FRANCE
TEL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX : 33 (0)1 40 61 60 60
E-MAIL : accueil@ifri.org

IFRI-Bruxelles

RUE MARIE-THERESE, 21
1000 BRUXELLES
TEL. : 32(2) 238 51 10
FAX : 32 (2) 238 51 15
E-MAIL : urbanczyk@ifri.org

SITE INTERNET : www.ifri.org

Russie.Nei.Visions est une collection numérique consacrée à la Russie et aux nouveaux États indépendants (Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés par des experts reconnus, ces articles *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques que politiques et économiques.

Cette collection respecte les normes de qualité de l'Ifri (évaluation par des pairs et suivi éditorial).

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique, vous pouvez écrire à l'adresse suivante : info.russie.nei@ifri.org

Derniers numéros

- A. Sidorenko, « [Le Web russe : espace de tensions entre la société et l'État](#) », *Russie.Nei.Visions*, n° 63, décembre 2011 ;
- N. Arbatova, « [Italie, la voix de la Russie en Europe ?](#) », *Russie.Nei.Visions*, n° 62, septembre 2011 ;
- A. Malachenko, « [Caucase du Nord, l'"homme malade" de la Russie](#) », *Russie.Nei.Visions*, n° 61, juillet 2011.

Les archives de *Russie.Nei.Visions* sont accessibles à l'adresse [<www.pearltrees.com/ifri.russie.nei/651883/>](http://www.pearltrees.com/ifri.russie.nei/651883/)

Auteur

Dominic Fean est assistant de recherche au Centre Russie/NEI de l'IFRI. Il est diplômé du King's College de Londres et de l'Université de Sheffield. Ses thèmes de recherche portent sur les relations UE-Russie et le voisinage commun ; l'Ukraine ; et l'évolution des projets d'intégration économique en Eurasie.

Il a notamment publié : « Ianoukovitch et la politique étrangère ukrainienne : retour à l'équilibre ? », *Politique étrangère*, n° 2, 2010 ; « Les relations avec la Russie », in L-M. Clouet et A. Marchetti (dir.), *L'Union européenne et le monde en 2020*, Ifri/ZEI, 2011 ; et « Economic Constraint and Ukraine's Security Policy », *Russie.Nei.Reports*, n° 7, mai 2011.

(Suivez le fil *Twitter* de Dominic Fean : @DominicFean).

Sommaire

RESUME.....	4
INTRODUCTION	5
LA RUSSIE DANS L'OMC : COUTS ET BENEFICES.....	7
DES NEGOCIATIONS SANS VOLONTE POLITIQUE	9
Perception russe de l'OMC	9
Obstacles techniques	11
Un soutien politique inconstant	13
UNE IMPULSION INTERNATIONALE ?	16
Confirmation du « redémarrage » (reset).....	16
Le facteur européen.....	18
CONCLUSION.....	20

Résumé

Moscou et les États membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont fini par trouver un accord sur l'adhésion de la Russie en décembre 2011. Le processus d'adhésion a été très long, la Russie ayant dû négocier des protocoles bilatéraux avec plus de cinquante États de l'OMC. Les nombreux atermoiements s'expliquent davantage par des considérations politiques qu'économiques. L'entrée – tant attendue – de la Russie dans l'OMC confirme son intérêt pour la coopération internationale et devrait avoir d'importantes répercussions politiques. Cependant, les incertitudes sur les évolutions du régime après l'élection présidentielle de mars 2011 pourraient influencer à la fois la mise en œuvre de nouveaux engagements internationaux de la Russie et l'ampleur des réformes à poursuivre à l'échelle nationale.

Cet article a été initialement présenté dans le cadre de l'Eurasian Trade Task Force (ETTF), le 17 octobre 2011 à Paris. L'Eurasian Trade Task Force examine les projets d'intégration économique et commerciale en Eurasie, ainsi que leur impact sur la politique intérieure et étrangère des pays concernés.

Introduction

En décembre 2011, la conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a officiellement invité la Russie à rejoindre l'organisation, mettant fin à plus de dix-huit ans de négociations. Cette décision historique est d'autant plus remarquable que l'accord final a pu être trouvé en l'espace de quelques semaines : entre la fin septembre et la mi-novembre 2011, des questions longtemps demeurées en suspens ont été résolues. En dépit d'un contexte économique mondial difficile, la volonté croissante de la Russie de se moderniser et d'attirer des investissements étrangers a favorisé l'élaboration d'une solution.

Initialement candidate à l'adhésion à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en 1993, la Russie a entamé les négociations sur son entrée à l'OMC dès la naissance de l'organisation en 1994. Dans la mesure où elle était la plus grande économie du monde à ne pas appartenir à l'OMC, avec un PIB estimé à 1 465 milliards de dollars en 2010, son exclusion du groupe était considérée comme une anomalie aussi bien à l'intérieur de la Russie qu'au sein du Système de commerce multilatéral (MTS)¹.

En outre, la Russie était le seul pays membre du G8 et du G20 et membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies à ne pas siéger à l'OMC. Il n'est pas incongru de mentionner le Conseil de sécurité dans ce contexte, car la demande d'adhésion de la Russie doit autant à sa volonté d'être présente dans les forums internationaux où sont prises les grandes décisions mondiales qu'à la perspective de bénéficier des avantages économiques de la libéralisation du commerce. L'histoire de l'adhésion russe à l'OMC est aussi celle des calculs politiques des principaux acteurs concernés, tout particulièrement la Russie, les États-Unis, l'UE et les pays de l'ex-URSS.

Tout au long des années de négociations, l'attitude russe a été très fluctuante. Le processus d'adhésion avait longtemps stagné, mais l'arrivée de Vladimir Poutine à la présidence en 2000 lui avait donné un coup d'accélérateur. Cependant, la hausse du prix des matières premières et l'insistance de Moscou sur la spécificité de son modèle de développement ont progressivement transformé le soutien au projet en indifférence, voire en hostilité. Après le double choc de la

Traduit de l'anglais par Boris Samkov.

¹ CIA World Factbook, <www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html>.

crise économique et de la guerre de Géorgie en 2008, l'attitude de Moscou est devenue plus ambivalente. Les progrès accomplis en 2011 n'en sont que plus remarquables. Les observateurs ont longtemps constaté un manque de volonté politique des autorités russes pour finaliser l'accession². Le fait que les derniers obstacles aient pu être surmontés en quelques mois montre le haut degré de politisation du processus et indique qu'une bonne partie des bénéfices que la Russie entend tirer de son accession est précisément de nature politique.

² A. Áslund, « Why Doesn't Russia Join the WTO? », *The Washington Quarterly*, avril 2010, p. 51.

La Russie dans l'OMC : coûts et bénéfices

Si cet article est avant tout consacré aux aspects politiques qui ont présidé au choix russe d'intégrer l'OMC, il est néanmoins crucial de souligner les bénéfices globaux que cette adhésion devrait apporter à l'économie du pays. La croissance générée par la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de l'OMC pourrait s'élever à 3,3 % du PIB à moyen terme et à 11 % à long terme³. Pourtant, tout au long du processus de négociation, les autorités russes donnaient l'impression d'être surtout préoccupés par le prix à payer pour l'adhésion au lieu de préparer leur économie à plus de compétitivité.

Certaines industries – métallurgie et chimie – devraient bénéficier immédiatement d'une baisse des tarifs, ce qui leur permettrait d'accéder plus facilement aux marchés étrangers. Cependant, les gains que la Russie retirera de son appartenance à l'OMC proviendront essentiellement des effets de l'ouverture de sa propre économie. L'analyse effectuée par la Banque mondiale indique que les gains retirés de la libéralisation des investissements dans le domaine des services représenteront près de 85 % des gains totaux générés par l'adhésion à l'OMC. Cela confirme la maxime selon laquelle, avec l'OMC, « on obtient ce que l'on donne »⁴. De ce point de vue, le principal mérite de l'adhésion réside moins dans les vertus intrinsèques de l'OMC que dans le fait que le gouvernement russe n'a désormais d'autre choix que de s'engager sur la voie des réformes libérales⁵.

La Banque mondiale se montre cependant prudente : elle note que de nombreux foyers seront affectés par l'intensification de la concurrence étrangère. Ces foyers seront exposés à un risque accru de chômage et devront consentir des dépenses imprévues pour de nouvelles formations professionnelles ou un déménagement. Tout en soulignant les bénéfices économiques globaux de l'adhésion, la Banque mondiale suggère à la Russie de prendre des mesures

³ D. Tarr et N. Volchkova, « Foreign Economic Policy at a Crossroads », in A. Áslund, S. Guriev, A. Kuchins, *Russia after the Global Economic Crisis*, Peterson Institute for International Economics, 2010, p. 202-203.

⁴ D. Tarr, « Russian WTO Accession : Achievements, Impacts, Challenges », World Bank, 2007 ; D. Tarr, « Political Economy of Russian Trade Policy : Early Transition, Customs Unions, WTO Accession and Protection for Industrial Diversification », article rédigé pour la conférence *The Political Economy of Trade Policy in the BRICS*, 27-28 mars 2009, New Orleans, p. 7.

⁵ Entretien avec un économiste russe, Moscou, septembre 2011.

spécifiques pour relever les défis de la transition⁶.

Les analystes russes prévoient certains bénéfices allant au-delà de la croissance économique. Comme ses partenaires commerciaux, la Russie est intéressée par la possibilité d'avoir recours aux mécanismes de l'OMC pour résoudre des différends. L'adhésion fournira à Moscou les outils nécessaires pour contester ou réduire les mesures restrictives dirigées contre les compagnies russes⁷. Dès lors, au moins en théorie, la Russie a autant à gagner que n'importe quel autre État en se liant au MTS. Une autre vision, peut-être trop optimiste, suggère que la Russie pourrait parvenir à utiliser son statut de pays membre pour obtenir une influence importante au sein du MTS : la Russie ne se contentera alors pas de contribuer aux discussions mais deviendra, *in fine*, un pôle d'attraction à l'intérieur de l'OMC⁸. Cette éventualité n'est pas à exclure, mais Moscou devra au préalable opérer pendant plusieurs années à l'intérieur de l'OMC pour développer une influence de ce type.

En dépit de ces perspectives indéniablement attractives, un voile d'incertitude plane sur la capacité de la Russie à exploiter pleinement le potentiel de son adhésion. L'un des principaux sujets d'inquiétude est la faiblesse de l'État de droit en Russie. D'ailleurs, une bonne partie des bénéfices attendus de son adhésion sont liés à un plus grand respect par Moscou des dispositions légales. L'inclusion de la Russie dans l'OMC augmenterait sans doute le coût du non-respect des règles qui relèvent de la compétence de l'OMC. Toutefois, pour les partenaires commerciaux de Moscou, faire valoir leurs droits devant la justice est une procédure lourde et complexe, dont l'issue dépend de la bonne volonté que la partie russe mettra à appliquer les jugements. Certains observateurs doutent de la volonté des autorités russes à se laisser lier les mains par des engagements internationaux dans des questions commerciales⁹.

⁶ D. Tarr, *Op. cit.* [4b], p. 7.

⁷ A. Portanskiy, « Russia's Accession to the WTO : External Implications », *Russia in Global Affairs*, 22 juin 2011.

⁸ Ibid.

⁹ J. Bacchus, « Former WTO Judge : Putin's Cynical Effort to get Russia into WTO », *International Business Times*, 6 mai 2011, <www.ibtimes.com/articles/142145/20110506/former-wto-judge-putin-s-cynical-effort-to-get-russia-into-wto.htm>.

Des négociations sans volonté politique

Si le contenu des négociations commerciales est technique, les conséquences de la libéralisation du commerce leur confèrent un aspect profondément politique. Le cas russe l'illustre de deux manières. D'une part, des personnalités clés de l'élite russe étaient loin d'être convaincues de l'utilité ou de la compatibilité de l'OMC avec l'économie russe. D'autre part, des questions nationales et internationales ont également contribué à repousser l'adhésion.

Perception russe de l'OMC

Le processus de négociations sur l'adhésion a placé la Russie en position de demandeur vis-à-vis des États membres de l'OMC. Pour mémoire, les candidatures sont adressées d'abord au Secrétariat de l'OMC, lequel organise un groupe de travail (Working Party, WP) composé de tous les États concernés par cette éventuelle accession. Le candidat soumet alors son profil tarifaire à l'analyse du groupe de travail. Ensuite, des protocoles commerciaux bilatéraux doivent être négociés avec chaque membre du WP. La conformité des résultats avec les règles de l'OMC est analysée. À ce stade, les questions non résolues peuvent faire l'objet de nouvelles négociations. Au final, le candidat peut adhérer en vertu de la « meilleure offre » possible, laquelle consiste en une compilation de compromis négociés séparément avec chacun des membres. Une fois l'adhésion réalisée, cette offre est étendue à tous les membres de l'OMC, conformément au principe de la nation la plus favorisée¹⁰. Plus la Russie et le WP tardaient à parvenir à un accord, plus de nouvelles questions faisaient surface et exigeaient des négociations supplémentaires. Le temps pris par ces négociations était une source d'irritation à Moscou. La frustration n'est pas chose rare dans les processus d'adhésion, car le candidat se voit contraint de répondre à toutes les préoccupations des États membres¹¹. Dans le cas russe, le WP comprenait plus de cinquante États concernés, dont certains avaient

¹⁰ H. Zimmermann, « Realist Power Europe ? The EU in the Negotiations about China's and Russia's WTO Accession », *Journal of Common Market Studies*, 2007, Vol. 45, n°N° 4, p. 819.

¹¹ P. Milthorp, « WTO Accessions : The Story So Far », *The Hague Journal of Diplomacy*, n°N° 4, 2009, p. 108-109.

des relations tendues avec Moscou, au premier rang desquels figurait la Géorgie.

Il existait au sein de l'élite russe un noyau dur qui a constamment soutenu ce projet : la ministre du Développement économique Elvira Nabioullina, l'ancien ministre des Finances Alexeï Koudrine, et le négociateur en chef pour l'adhésion à l'OMC Maxim Medvedkov. Cependant, les personnalités percevant cette question en termes plus politiques étaient majoritaires, et leur attitude a fluctué avec le temps. Dans son discours à l'Assemblée fédérale de 2002, Vladimir Poutine a expliqué qu'il était impératif pour la Russie de contribuer au processus de prise de décision dans l'économie mondiale, avant de souligner l'importance de l'ouverture de l'économie russe à la concurrence étrangère. Il a affirmé que l'adhésion à l'OMC « n'est ni un mal absolu, ni un bien absolu. Pas plus qu'il ne s'agit d'une récompense pour bonne conduite. L'OMC est un outil. Ceux qui savent comment l'utiliser deviendront plus forts »¹². Cette déclaration illustre une préoccupation majeure de Poutine : le souhait de voir la Russie jouer un rôle de grande puissance dont les décisions ont une portée mondiale. De ce point de vue, la candidature russe à l'OMC doit autant à la volonté d'accroître l'influence de Moscou dans les forums internationaux qu'aux avantages de l'appartenance à l'organisation. Une chose est certaine : le capitalisme d'État promu par V. Poutine entre en contradiction avec les principes généraux du libre-échange. Le soutien des « champions nationaux », l'interpénétration de leurs activités économiques et de la politique du gouvernement, ainsi que les tentatives d'évincer les sociétés étrangères contredisent l'approche libérale de l'OMC.

Afin de comprendre les raisons des blocages dans les négociations, le contexte international doit être pris en compte. La Géorgie a longtemps constitué un obstacle majeur à l'entrée de la Russie dans l'OMC. Après la guerre de l'été 2008, les autorités de Tbilissi ne disposaient plus de leviers politiques vis-à-vis de la Russie ; les négociations autour de la candidature russe à l'OMC sont donc devenues un instrument de premier ordre pour défendre les intérêts géorgiens. Tbilissi a demandé que des représentants des douanes géorgiennes surveillent les franchissements de frontière entre la Russie et les régions d'Abkhazie et d'Ossétie du Nord. Cette requête proposait à la Russie d'admettre tacitement que ces régions se trouvaient sous juridiction géorgienne, en échange de la non-opposition géorgienne à la candidature russe à l'OMC.

À partir de mars 2011, des discussions ont eu lieu entre les deux parties, avec une médiation suisse. À l'approche de la réunion décisive du WP prévue pour le 15 novembre 2011, les officiels géorgiens ont déclaré qu'ils ne souhaitaient pas poursuivre les

¹² Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation, 18 avril 2002, <http://archive.kremlin.ru/eng/text/speeches/2002/04/18/0000_type70029type82912_70662.shtml>.

négociations si la position russe n'évoluait pas¹³. Au final, début novembre, un accord a été conclu : des corridors commerciaux couvrant les trois passages entre la Russie et la Géorgie (y compris les deux régions disputées) seront placés sous la surveillance d'une société privée engagée par une troisième partie, en l'occurrence la Suisse.

Le fait que les décisions concernant la politique économique russe répondent à des préoccupations plus politiques qu'économiques s'est confirmé en 2009 quand Vladimir Poutine a annoncé que le Kazakhstan, la Biélorussie et la Russie intégreraient l'OMC ensemble sous la forme d'une union douanière. Cette décision a été interprétée tantôt comme une tactique visant à gagner du temps, tantôt comme une tentative d'obtenir des concessions dans les négociations. L'ambition de V. Poutine de voir l'Union douanière évoluer en une Union eurasiennne révèle les calculs géopolitiques ayant présidé à ce projet¹⁴. En outre, cette idée a été proposée sans que la moindre analyse économique ait été réalisée¹⁵.

Il apparaît que cette initiative a été lancée sans prise en considération des questions pratiques liées à une adhésion à l'OMC : jamais auparavant un bloc commercial n'avait adhéré à l'organisation, et les trois États concernés se trouvaient à des niveaux de développement fort disparates. Malgré tout, en 2011, des mesures ont été adoptées pour éclaircir la subordination de l'Union douanière à l'OMC, notamment une loi stipulant que les règles tarifaires établies dans le cadre de l'OMC seraient considérées comme étant prioritaires par rapport à celles de l'Union douanière¹⁶. Lorsqu'il est devenu évident que les deux décisions étaient peu compatibles, il a été décidé de privilégier l'intégration au sein du MTS. Ces facteurs révèlent les flottements de l'engagement russe envers l'OMC à différentes étapes.

Obstacles techniques

L'adhésion russe s'est heurtée à divers obstacles dans les années 1990, y compris les lacunes en matière d'expertise technique pour conduire les négociations¹⁷. Ces lacunes se sont accentuées à la suite de la baisse du niveau de représentation du processus d'adhésion à l'OMC : si dans les années 1990, les négociations

¹³ Civil Georgia, « Georgia Says No Progress in WTO Talks with Russia », 10 octobre 2011, <<http://civil.ge/eng/article.php?id=24014>>.

¹⁴ V. Putin, « Novyj integracionnyj proekt dlâ Evrazii — budușee, kotoroe sozdaetsâ segodnâ » [Le nouveau projet d'intégration pour l'Eurasie, c'est l'avenir qui naît aujourd'hui], *Izvestia*, 3 octobre 2011.

¹⁵ Entretiens avec un économiste russe, Moscou, septembre 2011.

¹⁶ Agreement on the Customs Union's Functioning within a Multilateral Trade System Has Been Submitted to the State Duma for Ratification, 22 août 2011, <<http://eng.kremlin.ru/acts/2727>>.

¹⁷ A. Åslund, *op. cit.* [2], p. 51-52.

étaient menées à un niveau politique relativement élevé, en 2004, le négociateur en chef Maxime Medvedkov, vice-ministre du Développement économique entre 2000 et 2004, a été nommé directeur du Département pour l'adhésion à l'OMC. À ce « déclassé bureaucratique » s'est ajouté le fait que pour le vice-premier ministre en charge du processus d'adhésion depuis 2010, Igor Chouvalov, l'OMC n'était qu'un dossier parmi ses nombreuses responsabilités¹⁸.

Au début de la dix-huitième année de négociations, il ne restait plus que quelques questions non résolues. Cependant, les négociateurs russes comme internationaux semblaient incapables d'en venir à bout¹⁹. En outre, les négociateurs russes donnaient l'impression d'accélérer ou de retarder les négociations sur des questions techniques en fonction des déclarations publiques de ministres. Par exemple, lorsque Elvira Nabioullina, à la mi-septembre 2011, a exprimé un doute sur la capacité à boucler les discussions avant la fin 2011, les négociateurs russes ont semblé interpréter ses propos comme un signal pour ne pas précipiter les choses²⁰. Parmi les principales pierres d'achoppement, il y avait les règles et les quotas concernant les importations de viande, la mise en œuvre des standards sanitaires et phytosanitaires, ou encore l'application de l'Accord de l'OMC sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (TRIMs). Ces questions avaient longtemps constitué une grande source de frustration pour les deux parties²¹.

Si ces sujets sont avant tout techniques, ils n'en comportent pas moins une dimension de politique intérieure. En 2010, Moscou a accordé aux constructeurs automobiles étrangers des conditions avantageuses afin de les inciter à augmenter leur production en Russie, à utiliser des pièces fabriquées localement et à y ouvrir des centres de recherche et développement. Or, cette incitation est incompatible avec l'Accord TRIMs de l'OMC. Les États en développement ont recours à de telles mesures pour encourager le transfert des technologies de production et la création d'emplois. En dépit des pressions exercées par l'UE et les États-Unis, la Russie entend maintenir ces mesures jusqu'en 2018²².

Le gouvernement accorde la plus haute importance à l'industrie automobile nationale : 1,7 milliard de dollars ont été dépensés en 2009 pour renflouer AvtoVaz, le géant russe de l'automobile. En outre, l'héritage soviétique de l'industrie automobile

¹⁸ A. Portanskiy, *op. cit.* [7].

¹⁹ D. Dyker, « Will Russia Ever Join the WTO ? », *Hague Journal of Diplomacy*, n° 4, 2009 ; R. M. Stern, « An Economic Perspective on Russia's Accession to the WTO », William Davidson Working Paper, n° 472, juin 2002.

²⁰ Entretien avec un diplomate européen, Moscou, septembre 2011.

²¹ Interfax, « Russian WTO Entry Talks Going According to Schedule – Ministry (Part 2) », 4 octobre 2011.

²² J. von Reppert-Bismarck, « On Russia, WTO Fraternity Ready to Yield », *Reuters*, 27 septembre 2011, <<http://uk.reuters.com/article/2011/09/27/uk-wto-russia-idUKKLN78Q01S20110927>>.

russe lui confère un poids particulièrement important dans la politique intérieure. L'adhésion à l'OMC met ainsi sous pression les éléments non compétitifs de l'industrie russe, notamment les « monovilles », qui dépendent entièrement d'une seule industrie ou d'une seule usine. C'est pourquoi les négociations sur l'Accord TRIMs et sur la période durant laquelle la Russie continuerait d'imposer des exigences spécifiques ont tant duré. La Russie souhaitait obtenir une période d'adaptation de dix-sept ans, alors que l'OMC n'autorise qu'une durée maximale de sept ans, même pour les pays les moins développés²³. Cependant, les progrès accomplis sur ces questions n'ont pas grand chose à voir avec les aspects techniques des négociations. La vitesse à laquelle ces problèmes ont finalement été résolus a montré que le véritable obstacle se situait dans l'absence de volonté politique.

Un soutien politique inconstant

A partir de 2008, on note une tonalité moins positive. Consécutif à l'augmentation des prix mondiaux du pétrole, l'enrichissement économique de la Russie avait engendré la croyance que le pays suivait son propre modèle de développement. L'énergie étant rarement assujettie à des tarifs d'importation, sa vente à l'étranger n'était pas entravée par le fait que la Russie restait en dehors de l'OMC²⁴.

Le scepticisme récurrent de Poutine à l'égard de l'OMC est un élément clé au regard de son retour au Kremlin très probable après l'élection présidentielle de mars 2012 : c'est donc lui qui supervisera la mise en œuvre des engagements pris par la Russie dans le cadre de l'OMC. En avril 2011, il réprimandait en public des officiels, affirmant qu'aucun engagement ne devait être respecté tant que l'adhésion de la Russie ne serait pas achevée : « [La Russie] n'a rien à gagner d'une adhésion qui n'en est pas une [...]. Pourquoi diable nous admettraient-ils si nous faisons tout ce qu'ils veulent de toute façon ? »²⁵. Ces déclarations confirment que l'adhésion est perçue comme une contrepartie obtenue en échange de concessions, plutôt qu'un moyen d'obtenir des bénéfices économiques substantiels par le biais d'une libéralisation des échanges.

Durant son mandat, le président Medvedev s'est positionné en faveur de l'adhésion de la Russie à l'OMC ; le lien avec sa volonté de moderniser la Russie était alors évident²⁶. À cet égard, certains

²³ Entretien avec un diplomate occidental, Moscou, septembre 2011 ; UN Conference on Trade and Development, « Elimination of TRIMs : The Experience of Selected Developing Countries », Nations unies, Genève, 2007, p. 1-4.

²⁴ D. Tarr, *op. cit.* [4b], p. 11-12.

²⁵ RIA Novosti, « Russia to Ignore All WTO Commitments until Admitted – Putin », 8 avril 2011, <<http://en.rian.ru/russia/20110408/163438036.html>>.

²⁶ D. Medvedev, « Rossiâ, vperéd ! » [Russie, en avant !], 10 septembre 2009, <<http://eng.kremlin.ru/news/298#sel=>>.

analystes ont ouvertement exprimé la conviction que sans concurrence, sans accès aux investissements directs étrangers et sans technologies de pointe, le projet de modernisation russe ne pourrait guère progresser²⁷. Certains considéraient même l'évolution de la candidature russe à l'OMC comme un baromètre de l'influence de Medvedev au sein du tandem au pouvoir²⁸. Le retour prévu de Poutine au Kremlin démontre que l'influence de Medvedev était relativement limitée ; comme l'a formulé l'éditorialiste d'une revue russe : « Medvedev n'a pas décidé d'échanger son fauteuil avec Poutine : son fauteuil lui a été brutalement retiré alors qu'il était encore assis dessus »²⁹. Il n'y a pas de doute que l'adhésion à l'OMC n'aurait pu se poursuivre sans l'approbation de Poutine, l'arbitre au sein du tandem au pouvoir.

On aurait tort de réduire le débat russe sur l'OMC aux visions concurrentes de deux individus, ce qui a été la tendance sur de nombreux sujets au cours de ces dernières années. Le dialogue sur les questions économiques et commerciales implique plusieurs niveaux du gouvernement. Par exemple, le vice-Premier ministre Viktor Zoubkov est connu, parmi les experts, pour être favorable au recours à des tarifs protectionnistes³⁰. Des personnages clés du monde des affaires ont également contribué au débat. L'oligarque Oleg Deripaska – propriétaire du producteur d'aluminium Rusal, qui possède des intérêts dans l'industrie automobile, la métallurgie et l'aviation – a longtemps été un adversaire de l'adhésion, affirmant que l'industrie russe commençait à peine à se développer et avait besoin de protection. Cependant, sa position sur cette question s'est assouplie à la suite de l'augmentation des taxes douanières sur les importations de voitures³¹. Les économistes russes repoussent l'argument de « l'industrie en développement », expliquant qu'au cours des dix années de protectionnisme et de prix élevés du pétrole, ces industries n'ont jamais pris les mesures nécessaires pour améliorer leur efficacité³².

Des interrogations subsistent sur le degré d'engagement des autorités russes dans la mise en œuvre des règles liées à l'entrée dans l'OMC. Comme l'a montré son attitude changeante au cours des négociations, la direction du pays n'est pas entièrement convaincue des bienfaits du libéralisme économique. En outre, le deuxième mandat de Vladimir Poutine a vu le gouvernement adopter une approche bien plus musclée à l'égard des relations commerciales extérieures et de la position des compagnies étrangères sur le marché russe. Les guerres commerciales avec la Géorgie, la Moldavie et la Biélorussie, les limites posées à l'exportation de bois russe, les tactiques agressives employées à l'encontre de partenaires

²⁷ A. Portanskiy, *op. cit.* [7].

²⁸ A. Åslund, *op. cit.* [2].

²⁹ Entretien avec des journalistes russes, Moscou, septembre 2011.

³⁰ Entretien avec un analyste politique russe, Moscou, septembre 2011.

³¹ D. Tarr, *op. cit.* [4b], p. 8 ; A. Åslund, *op. cit.* [2].

³² Entretien avec un économiste russe, Moscou, septembre 2011.

étrangers dans les projets gaziers et pétroliers : autant de signes qui prouvent à quel point les questions commerciales peuvent être politisées. Dans quelle mesure ces attitudes seront-elles modifiées par l'appartenance à l'OMC et la volonté d'attirer des investissements étrangers ? La réponse à cette question sera d'une grande importance pour le développement économique futur de la Russie.

Une impulsion internationale ?

Si l'impact économique à long terme de l'accession à l'OMC sera probablement significatif, c'est en politique internationale qu'il sera le plus immédiatement visible. L'entrée de la Russie dans l'OMC devrait se révéler bénéfique pour la coopération de Moscou avec deux de ses principaux partenaires.

Si, par le passé, la volonté politique a manqué en Russie, on peut en dire autant des États-Unis et de l'UE. Au cours des négociations, toutes les parties ont dû faire des concessions afin de parvenir à un accord³³.

Confirmation du « redémarrage » (reset)

L'entrée de la Russie dans l'OMC doit également être analysée dans le contexte du « redémarrage » des relations russo-américaines amorcé en février 2009. Cette nouvelle approche a constitué un véritable tournant dans la politique russe de Washington. Venant après le net déclin des relations constaté lors du second mandat de George W. Bush, elle visait à surmonter la méfiance réciproque due à la guerre d'Irak de 2003, aux ambitions américaines d'élargir l'OTAN à l'Est de l'Europe et aux accusations d'unilatéralisme lancées par la Russie à l'encontre des États-Unis. Cette politique a amélioré la tonalité des relations et a permis de parvenir à un nouveau traité START (signé à Prague en avril 2010) qui a formalisé des réductions d'armements déjà existantes. En outre, des accords ont été signés sur le transit des forces américaines pour des opérations militaires en Afghanistan et la politique russe à l'égard de l'Iran a connu un léger infléchissement.

C'est dans ce contexte qu'il convenait d'interpréter l'enthousiasme américain envers l'adhésion de la Russie à l'OMC. Après Prague, l'agenda du *reset* manquait de projets communs. La Russie estimait que ce redémarrage était de la responsabilité des États-Unis plutôt qu'un projet commun : selon Moscou, Washington lui devait un traitement de faveur pour avoir négligé son partenaire russe au début des années 2000. Les observateurs russes comme américains remarquent que les autorités de Moscou attendent que le redémarrage leur rapporte des bénéfices substantiels, et ne semblent

³³ Entretien avec un analyse politique russe, septembre 2011, Moscou. P. Milthorp, *op. cit.* [11].

guère désireuses de faire des concessions importantes afin de soutenir cette politique³⁴. Même si l'on considère que l'entrée de la Russie dans l'OMC s'inscrit dans l'agenda du redémarrage, les déclarations russes ont clairement laissé entendre que Moscou estimait que Washington devait convaincre Tbilissi d'abandonner son opposition à l'adhésion russe³⁵.

Au cours des derniers mois de négociations, les Américains ont consenti des efforts considérables pour faire progresser le processus. Cet élan s'explique par le cycle électoral engagé aussi bien en Russie qu'aux États-Unis. L'administration Obama souhaitait remporter une victoire politique en vue de l'élection présidentielle de novembre 2012 et semblait aussi vouloir que la Russie adhère à l'OMC avant le retour de Vladimir Poutine au Kremlin, en s'attendant probablement à une détérioration des relations transatlantiques. L'accord a ainsi pu être trouvé en dépit des inquiétudes américaines sur l'industrie automobile russe et l'accord TRIMs. Comme le fait remarquer un observateur, « le gouvernement américain s'est profondément engagé sur cette question. [Un échec] constituerait sans nul doute un coup dur pour la relation bilatérale »³⁶.

Autre raison pour laquelle Washington était favorable à l'adhésion russe : le souhait d'encourager la Russie à adopter une approche des questions économiques davantage fondée sur le respect des règles et des normes communes. En outre, la relation économique entre les États-Unis et la Russie est loin de remplir son potentiel. Les États-Unis demeurent le neuvième partenaire commercial de la Russie, mais cette relation ne représente que 4,9 % de la totalité des importations russes et 3,1 % des revenus tirés des exportations³⁷. L'adhésion russe à l'OMC pourrait permettre de développer ces échanges.

L'adhésion à l'OMC devrait également avoir un impact sur la relation russo-américaine. Les autorités russes ont affirmé que les protestations qui ont éclaté dans le pays à la suite des élections législatives de décembre 2011 étaient dirigées et financées depuis les États-Unis. Par conséquent, il semble probable que l'attitude traditionnellement défiante de Poutine à l'égard de Washington restera un élément structurant de la politique étrangère russe. Toutefois, les deux parties ont travaillé ensemble dans le cadre du processus d'adhésion à l'OMC afin de le mener à son terme. Ce

³⁴ Entretiens avec un journaliste russe, Moscou, septembre 2011 ; D. J. Kramer, « Resetting US-Russian Relations : It Takes Two », *Washington Quarterly*, janvier 2010.

³⁵ I. Metreveli, « Georgia Talks to Ease Russia WTO Entry "Fail" : Tbilisi », AFP, 9 octobre 2011, <www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5hpJkSGpeP4F18YBVymESDpnXuU3A?docId=CNG.751281063b53340908dab3d7ba079cb9.611>.

³⁶ A. Kuchins, cité in E. Barry, « Russia Declares It Is Close to Joining the World Trade Organization », *New York Times*, 4 octobre 2011, <www.nytimes.com/2011/10/05/world/europe/russia-says-its-close-to-joining-the-world-trade-organization.html>.

³⁷ Service fédéral de statistiques de Russie, <www.gks.ru>.

signe fort en faveur de la coopération ne doit pas être éclipsé par un discours destiné avant tout à discréditer l'opposition intérieure et à envoyer à Washington un message d'avertissement contre une intrusion éventuelle.

Le facteur européen

L'UE est le premier partenaire commercial de la Russie. Elle représente 50,2 % des importations et 44,8 % des exportations russes. En 2010, l'UE a importé 160 milliards de dollars de marchandises de Russie, dont près des trois quarts composés de produits pétroliers et gaziers³⁸. Malgré l'intensité des liens économiques, les relations politiques se sont tendues au cours des dernières années. Rivalité autour de l'influence dans les États du voisinage commun, disputes sur la politique énergétique et déception engendrée par la démocratie russe : autant d'éléments qui ont attisé la frustration de l'UE. Du point de vue russe, l'insistance de Bruxelles sur les droits de l'homme et sur les développements politiques intérieurs de la Russie relève d'une ingérence inacceptable. À cause de ces différends, les négociations sur les relations contractuelles entre les deux parties ont été bloquées depuis l'expiration de l'Accord de partenariat et de coopération en 2007³⁹.

Les négociations autour du chapitre économique du nouveau contrat étaient suspendues à l'adhésion de la Russie à l'OMC. La négociation d'un nouveau contrat avec l'UE pourrait faciliter la coopération dans d'autres domaines. Les analystes russes affirment que la « valeur ajoutée » d'un nouveau traité se trouverait justement dans sa partie économique⁴⁰. Une idée similaire a été avancée par la Haute représentante de l'UE pour la politique étrangère, Catherine Ashton, à la veille du sommet Russie-UE de décembre 2011⁴¹. Le seul fait de démarrer des négociations dans ce domaine pourrait constituer une vraie aubaine pour les deux parties.

L'UE a, elle aussi, joué à des « jeux politiques » autour de l'accession de la Russie à l'OMC. En 2004 était signé le protocole bilatéral UE-Russie. Mais l'UE semblait troquer l'aboutissement des négociations portant sur l'entrée russe dans l'OMC contre le soutien russe au protocole de Kyoto sur le changement climatique. Bruxelles souhaitait promouvoir son influence en faisant preuve de leadership sur la question du changement climatique et a utilisé la candidature

³⁸ DG Trade, 8 juin 2011,

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf.

³⁹ D. Fean, « Les relations avec la Russie » in L-M. Clouet et A. Marchetti (dir.), *L'Union européenne et le monde en 2020 : visions prospectives franco-allemandes*, Ifri/ZEI, 2011.

⁴⁰ Entretien avec un politologue russe, Moscou, septembre 2011.

⁴¹ Discours de la haute représentante Catherine Ashton lors du Sommet UE-Russie, Parlement européen, 13 décembre 2011,

www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/126907.pdf.

de la Russie à l'OMC dans ce but⁴², tout en considérant que cette adhésion relevait d'une grande importance pour le commerce international. Le commissaire européen au Commerce, Karel De Gucht, a souligné que cette adhésion « renforcerait le commerce multilatéral, améliorerait la compétitivité internationale de l'économie russe et stimulerait la confiance des commerçants comme des investisseurs »⁴³. La communauté européenne des affaires – de même que son homologue américaine – soutient l'adhésion de la Russie, car celle-ci devrait inciter le gouvernement et les compagnies russes à appliquer les normes commerciales internationales.

L'OMC ne constitue pas la solution miracle à tous les différends qui existent entre la Russie et ses partenaires occidentaux. Mais la suppression de cette pomme de discorde de longue date est susceptible de faire progresser les relations dans d'autres domaines. Malgré la frustration qu'elle ressent dans ses rapports avec l'Occident, la Russie est désireuse de progresser vers davantage de coopération dans les domaines d'intérêts communs.

⁴² H. Zimmermann, n° *op. cit.* [10], p. 826-827.

⁴³ ENPI Info Centre, « Commissioner : EU to Boost Trade with Eastern Neighbours », 4 octobre 2011, <www.enpi-info.eu/maineast.php?id=26579&id_type=1>.

Conclusion

Le signe politique envoyé par l'adhésion de la Russie à l'OMC doit être bien compris : la Russie progresse dans l'intégration internationale et accorde davantage d'importance à la coopération avec ses partenaires occidentaux. Cependant, la position actuelle des autorités russes demeure complexe. Elles ont perçu le processus d'adhésion en termes de concessions faites par Moscou à ses partenaires commerciaux.

De nombreuses analyses soulignent les bénéfices économiques et politiques potentiels de l'adhésion, mais ces apports devraient être précédés d'une difficile période d'adaptation. L'élite politique pourrait se montrer réticente à précipiter les choses de crainte que des troubles sociaux n'éclatent dans les « monovilles » et ne viennent remettre son autorité en cause. Les élections législatives de décembre 2011, largement perçues par la population comme ayant été truquées, ont déjà contribué à l'ébranler. Il n'empêche que, dans l'état actuel des choses, la dépendance de l'économie russe à l'égard des hydrocarbures la rend vulnérable aux changements de conjoncture, comme la crise économique de 2008 l'a démontré. Si le projet de modernisation dont Medvedev s'est fait le promoteur doit continuer une fois qu'il ne sera plus président, les engagements pris dans le cadre de l'OMC contribueront à assurer la mise en œuvre par le gouvernement d'un programme de réformes économiques libérales. On aurait toutefois tort de s'attendre à un passage rapide et sans accrocs aux principes de libre-échange : V. Poutine n'a montré aucune tendance de ce type par le passé et il n'y a pas de raison de croire à un revirement.

Rien n'est certain tant que l'accord n'est pas entré en vigueur, ce qui se produira dans un délai de six mois à compter de l'invitation à rejoindre l'organisation. Aussi longtemps que ce ne sera pas le cas, la décision politique de ratifier et de mettre en œuvre les protocoles d'adhésion pourra être remise en cause. Pour que les bénéfices espérés puissent survenir, il est essentiel que la Russie mette en œuvre ses engagements et fasse progresser l'État de droit. Si Dmitri Medvedev a débuté son mandat de président par la volonté affichée de combattre la corruption, les résultats de ce programme ont été décevants. Le retour de Vladimir Poutine au poste de président n'est pas nécessairement de bon augure de ce point de vue : entre 2000 et 2008, il a présidé à la recentralisation des compagnies d'État. Pour attirer les investisseurs étrangers en Russie, il devra les convaincre de l'existence d'un environnement des affaires plus prévisible.