

LA RUSSIE ET L'OMC : QUELS ENJEUX ?

Michel Roche

Chercheur principal, CEIM



Centre Études internationales et Mondialisation
Institut d'études internationales de Montréal
Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal, H3C 3P8

Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>

DÉCEMBRE 2002

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM).

L'effondrement des régimes où prédominait la propriété étatique des moyens de production et d'échange et le monopole d'État du commerce extérieur a inauguré une période de *transition* entre l'économie administrée et le marché. Cette transition s'inscrit dans un contexte international caractérisé par une accélération de la libéralisation des échanges et la pénétration des rapports marchands dans des sphères qui échappaient jusque là au contrôle de l'entreprise privée. L'intégration à l'économie mondiale d'un pays comme la Russie ne peut se traduire que par l'ouverture de son économie, la privatisation de la plupart de ses entreprises et l'adhésion aux grandes institutions vouées à la régularisation du commerce et des investissements. La Russie est devenue membre du FMI et de la Banque mondiale en 1992. Elle a signé plusieurs traités de nature commerciale. Il lui reste à adhérer à l'Organisation mondiale du commerce.

Dans la négociation entre les puissances occidentales et la Russie, il faut d'abord remarquer une relation dissymétrique. Les pays capitalistes développés contrôlent la plus grande part du commerce mondial et des ressources financières, l'essentiel de la R & D et des technologies de pointe. Ils sont également les plus puissants sur le plan militaire, de même que dans la production alimentaire et culturelle. Face à un pays en crise comme la Russie, ils disposent d'énormes moyens pour imposer leur volonté ou, à tout le moins, limiter les prétentions de leur ancien adversaire. La Russie, ne l'oublions pas, s'intègre à une économie mondiale déjà constituée, avec ses règles et sa hiérarchie.

Cette étude repose sur les prémisses suivantes : 1- la libéralisation des échanges est toujours imposée par les États les plus puissants et en fonction de leurs intérêts; 2- les pressions de l'économie mondiale pour accélérer la pénétration des rapports marchands dans une société en transition sont «internalisées» par des forces politiques locales et par le segment internationalisé de l'élite économique locale.

Si ces prémisses sont exactes, on peut s'attendre, dans l'attente d'une vérification empirique, à ce que dans le jeu des négociations pour préparer l'adhésion à l'OMC, la Russie soit contrainte à des concessions plus importantes que ses partenaires. On peut également supposer des divergences d'intérêts entre les milieux d'affaires russes qui œuvrent dans les industries exportatrices et ceux qui s'estiment menacés par la concurrence internationale.

L'entrée éventuelle de la Russie à l'OMC et les préparatifs qu'elle implique suscitent en effet une série de conflits non seulement sur un plan horizontal, c'est-à-dire entre la Russie et les États les plus décisifs de l'OMC, mais également sur un plan vertical, au sein de chaque État directement concerné. À titre d'exemple, même si George W. Bush et Vladimir Poutine s'entendent pour que la Russie adhère rapidement à l'OMC, les deux présidents font face à des résistances dans leurs pays respectifs.

Dans le cadre de cet article, la question de l'adhésion de la Russie à l'OMC sera abordée en tant que processus de négociation superposé: sur le plan interne, entre les forces plus ou moins protectionnistes et celles qui croient aux vertus de l'ouverture à l'économie mondiale aux conditions prescrites par les pays développés; sur le plan international, entre le gouvernement russe et ceux des pays les plus influents, au premier chef l'Union européenne et les États-Unis.

ORIGINE DU PROJET D'ADHÉSION À L'OMC

Même si la Russie n'a officiellement déposé sa requête d'adhésion au GATT, qui deviendrait deux ans plus tard l'OMC, qu'en 1993, l'idée d'intégrer les grandes institutions économiques internationales de l'après-guerre remonte beaucoup loin qu'il n'y paraît. En 1977, le politburo du P.C.U.S. avait conclu que l'Union soviétique devrait adhérer au GATT. Dans le contexte de la Guerre froide, un tel projet pouvait difficilement se concrétiser. L'arrivée au pouvoir de Mikhaïl Gorbatchev viendra bouleverser la donne. Secrétaire général du P.C.U.S. depuis seulement 11 mois et donc bien avant qu'il n'ait réussi à consolider son pouvoir, Gorbatchev évoquait la «tendance grandissante à l'interdépendance des États de la communauté mondiale» devant le XXVIIe Congrès du parti, en février 1986.¹ Cette façon de concevoir les relations internationales, qui tranchait nettement avec la rhétorique de la Guerre froide, se traduisait six mois plus tard par la demande du gouvernement soviétique – refusée – de participer aux négociations du GATT en tant qu'observateur. Trois ans plus tard, en septembre 1989, à l'occasion d'une rencontre avec le secrétaire d'État américain James Baker, le ministre soviétique des Affaires étrangères, Edouard Chevardnadze, faisait part de l'intérêt de son gouvernement à devenir membre actif du FMI, de la Banque mondiale et du GATT.

Le rapport de force était alors éminemment favorable aux grandes puissances occidentales. L'URSS avait entrepris des transformations destinées à faire jouer un rôle important aux mécanismes du marché tout en instituant la liberté de critique du régime et un processus de démocratisation du système politique. Ces changements ont provoqué une double crise politique et économique qui a mené tout droit à l'éclatement de l'Union soviétique et à la restauration du capitalisme. La question de l'adhésion aux grandes institutions économiques internationales figurait désormais parmi les priorités non seulement du gouvernement russe, mais aussi des puissances occidentales qui insistaient pour que le FMI participe à l'élaboration des politiques destinées à assurer la transition à l'«économie de marché».

Du côté du gouvernement russe, on estimait que la participation à ces institutions internationales fournirait l'expertise nécessaire pour réussir la transition, augmenterait la confiance des investisseurs envers l'économie russe et donnerait à la Russie une plus grande influence dans la conduite des

affaires mondiales. Quant aux pays occidentaux, ils voyaient l'intégration de la Russie comme un moyen d'infléchir la transition dans la direction la plus conforme à leurs intérêts : rendre la défaite du «socialisme» irréversible et ouvrir l'économie russe, forte de plus de 145 millions d'habitants et très riche en ressources naturelles. C'est pour cela qu'ils ont fait pression sur le gouvernement russe pour qu'il entreprenne une *thérapie de choc*, c'est-à-dire une transition rapide et brutale qui rendrait pratiquement impossible tout retour en arrière et toute discussion sur une hypothétique troisième voie.²

Rappelons que la Russie n'a été acceptée à titre d'État membre du FMI qu'en 1992, après avoir entrepris son programme de «thérapie de choc». Les conditions imposées à la Russie ont été beaucoup plus contraignantes que celles auxquelles la Roumanie de Ceausescu avait dû se soumettre, en 1972.³ La Pologne du général Jaruzelski est devenue membre du FMI en 1986, bien avant l'arrivée au pouvoir de Solidarnosc. Aujourd'hui, la Russie fait face à des problèmes similaires dans ses négociations avec les puissances occidentales pour devenir membre à part entière de l'OMC. Plusieurs anciennes républiques de l'URSS font pourtant déjà partie de cette organisation, dont l'Estonie, la Lituanie, la Géorgie et la Moldova. Depuis que la Chine a été acceptée à l'OMC, la Russie est devenue le pays le plus important de la liste des pays non admis dans cette organisation.⁴

La demande d'adhésion officielle du gouvernement russe auprès du GATT remonte à 1993 mais ce n'est qu'en 1995 que se réunit pour la première fois à l'OMC un groupe de travail chargé de l'adhésion de la Russie. Boris Eltsine avait promis l'entrée de la Russie dans l'OMC avant la fin de l'année 1998 mais la crise financière survenue au cours du mois d'août de cette année-là et l'incertitude quant aux politiques du gouvernement pour sortir le pays de cette crise ont ralenti le processus.

Le dossier n'évoluait donc que très lentement jusqu'à ce que Vladimir Poutine, nouvellement élu à la présidence de la Russie, en fasse une priorité. Mais il restait encore à surmonter les réticences des puissances occidentales. En juin 2001, à Ljubljana, George W. Bush promettait au président Poutine

¹ Mikhaïl Gorbatchev, Rapport politique du Comité central du P.C.U.S. au XXVIIe Congrès du Parti, Moscou, Agence de presse Novosti, 1986, p. 25.

² Michel Roche, «The G-7 and 'Market Reform' in Russia : 'Shock Therapy' Against Democracy», in David Mandel (dir.), *The Former 'State Socialist' World : Views From the Left*, Montréal/New York : Black Rose Books, 1996, pp. 125-126.

³ Voir Timothy King, «Requirements for Participation in the International Monetary Fund and the World Bank», *Soviet and Eastern European Foreign Trade*, Vol. 26, no. 2, été 1990, pp. 16-45.

⁴ En 2000, la Russie était le 17^e exportateur mondial avec des marchandises expédiées d'une valeur de 105,2 milliards de dollars (US), d'après les estimations de l'OMC.

son appui à l'adhésion. Mais ce sont surtout les attentats terroristes perpétrés aux États-Unis le 11 septembre 2001 qui précipiteront les choses. L'appui du président Poutine à son homologue américain engagé dans une croisade anti-terroriste a été récompensé par une accélération des démarches pour permettre à la Russie d'accéder à l'OMC. En mai 2002, le directeur-général de cette organisation, Mike Moore,⁵ prédisait d'ailleurs que la Russie pourrait rejoindre l'OMC avant le prochain forum ministériel prévu pour septembre 2003, mentionnant au passage que la Russie avait fait davantage de progrès dans ce but au cours de la dernière année que pendant les dix années précédentes.⁶

La question de l'adhésion à l'OMC figure aujourd'hui parmi les plus importantes de la vie politique russe et constitue l'une des priorités du mandat présidentiel de Vladimir Poutine.⁷ De leur côté, les pays capitalistes développés, en particulier les États-Unis et l'Union européenne, cherchent à obtenir le maximum de concessions de la Russie dont certains secteurs de l'économie sont susceptibles de mener une concurrence féroce aux entreprises de l'Ouest. En même temps, ils aspirent également à ce que la Russie libéralise davantage ses politiques économiques, notamment en leur garantissant un meilleur accès à ses ressources naturelles et énergétiques.

Aussi, au fur et à mesure que les forces vives de la société russe prennent conscience des coûts liés à l'adhésion à l'OMC, un mouvement d'opposition se dessine pour la reporter à plus tard. Ce mouvement d'opposition à l'une de ses politiques majeures est le premier auquel Poutine fait face depuis qu'il a succédé à Boris Eltsine.

Les négociations entrent aujourd'hui dans une phase particulièrement délicate dont nul ne peut prédire l'issue. Au cours des derniers mois, en Russie, les tendances protectionnistes se sont manifestées avec une vigueur renouvelée, au point où le gouvernement lui-même semble reculer. Parallèlement à cela, des progrès importants ont été enregistrés dans plusieurs domaines. Toujours est-il que beaucoup de travail reste à faire avant que la Russie devienne membre de l'OMC.

⁵ Supachai Panitchpakdi lui a succédé le 1^{er} septembre 2002.

⁶ Propos rapportés par *ITAR-TASS* et cités dans *RFE/RL Newslines*, Vol. 6, No. 99, Part I, 29 May 2002.

⁷ «The main priority in the foreign policy of the Russian Federation in international economic relations is to promote the development of the national economy, which, in conditions of globalization, is unthinkable without broad integration of Russia in the system of world economic ties.» *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, Approved by the President of the Russian Federation V. Putin, June 28, 2000.

POURQUOI ADHÉRER À L'OMC ?

Le gouvernement russe attend un certain nombre de retombées positives d'une adhésion à l'OMC. D'une manière générale, on estime qu'il s'agit là d'un pas important, décisif, dans l'intégration de la Russie à la communauté mondiale. Les pays membres de l'OMC représentent 96% du commerce mondial. En restant en-dehors de l'OMC, la Russie serait forcée, selon Guerman Gref, ministre du Développement économique et du Commerce, de «jouer dans un marché qui n'est pas le sien et selon des règles établies par les autres».⁸ Le président Poutine a déclaré, avec parfois des accents démagogiques qui rappellent Boris Eltsine et Egor Gaïdar, que l'adhésion à l'OMC imposera les normes légales du monde globalisé à la Russie, améliorera les rapports sociaux, politiques et les relations d'affaires et contribuera à mieux combattre le crime organisé.⁹ Dans le discours à la nation qu'il a prononcé le 18 avril 2002, il tenait des propos plus nuancés :

I would like to point out that the WTO is not an absolute evil, nor an absolute good. It is not a reward for good behaviour. The WTO is a tool. Those who know how to use it become stronger. Those who don't know how, or don't want to use it or learn how to, those who prefer to sit behind the palisade of protectionist quotas and tariffs, they are doomed. Absolutely doomed in strategic terms. Our country is still excluded from the process of formulating the rules of world trade. We already take part in world trade, but are kept out of making the rules. This cuts off the Russian economy from world development and makes us less competitive. Membership of the WTO will be an instrument for protecting Russia's national interests on world markets and a strong external stimulus for solving the problems that we have to solve anyway.»¹⁰

En effet, l'entrée à l'OMC exige une série de restructurations d'entreprises, de privatisations, de réformes de toutes sortes et dans tous les domaines pour soumettre les acteurs économiques de la Russie aux mêmes normes que celles qui sont en vigueur dans les pays membres de cette

⁸ Déclaration rapportée par Yuri Filippov, *RIA Novosti*, 13 Février 2002.

⁹ *RFE/RL Newslines*, Vol. 6, No. 118, Part I, 25 juin 2002. En mars 2001, dans une allocution prononcée à Moscou, le directeur de l'OMC, Mike Moore, avait déclaré ceci : «Joining the WTO sends a clear message to the world community about a nation's commitment to the rule of law, property rights and good governance.» OMC, «La Russie, l'économie internationale et l'Organisation mondiale du commerce», allocution de Mike Moore, à Moscou, le 30 mars 2001, www.wto.org/french/news_f/spmm56_f.htm

¹⁰ Source: Texte complet du discours annuel sur l'état de la nation présenté par le président Poutine au parlement russe et diffusé par la télévision russe à 8h00 GMT le 18 avril 2002, disponible en anglais sur *BBC Monitoring*.

organisation. Tous les domaines sont touchés : droits de douane, licences d'importation, TVA et taxes d'accise, mesures anti-dumping, subventions à l'industrie et à l'agriculture, propriété intellectuelle, code du travail,¹¹ mesures sanitaires et phytosanitaires, barrières techniques au commerce, environnement, etc. La Russie ne peut certes se permettre de faire bande à part. Pour éviter l'isolement, elle doit, au minimum, ajuster ses normes à celles de l'économie mondiale, en particulier à celles de l'Union européenne qui, avec l'élargissement de 2004, absorbera environ 50% de ses exportations. L'adhésion à l'OMC et tous les préparatifs qu'elle implique prolonge en quelque sorte la thérapie de choc en rapprochant la Russie des objectifs fixés par les libéraux russes et les institutions financières internationales à la fin de 1991. À tout le moins, elle fournit au président Poutine l'occasion d'entreprendre une série de transformations qui vont affecter l'économie de la Russie.¹² Le FMI exerce d'ailleurs des pressions en ce sens, soulignant que malgré les progrès accomplis en matière de réformes structurelles, il restait encore à réformer le secteur bancaire, les monopoles naturels, les services civils et l'administration de l'État.¹³

L'économie russe éprouve un urgent besoin d'investissements. Depuis 1999, la croissance économique a été relativement forte (voir tableau 1), contrastant avec les années de dépression et de stagnation qui ont caractérisé la transition depuis l'effondrement de l'Union soviétique. Cette croissance est essentiellement redevable à l'augmentation des prix du pétrole et à la crise financière d'août 1998, qui a relancé la production destinée au marché domestique. Pour réduire sa dépendance des exportations de ressources naturelles¹⁴ et revitaliser son industrie, dont une grande part utilise des technologies obsolètes, la Russie a besoin d'investissements considérables.¹⁵ Les objectifs de croissance du PIB fixés par les dirigeants sont de l'ordre de 5-6% annuellement pour la période 2003-2010. La Banque mondiale calcule que pour atteindre une croissance de 4%, les investissements doivent augmenter d'au moins 2,5%. Or, après une hausse des investissements de

¹¹ Consulter, à ce sujet, l'article de Karine Clément, «Enjeux et luttes sociales en Russie. La réforme du Code du travail», *Le Courrier des pays de l'Est*, no. 1019, octobre 2001, pp. 35-48.

¹² Ce point de vue est également celui de l'économiste Gordon M. Hahn («Regions on WTO : GO slow», *The Russia Journal*, No. 6 (149), 22 février 2002) et de Robert Zoellick, représentant américain au Commerce (*Reuters*, 27 septembre 2002).

¹³ D'après John Odling-Smee, directeur du Deuxième département européen du FMI, cité par *ITAR-TASS* (en anglais), 0709 GMT, 30 septembre 2002, in *FBIS-SOV-2002-0930*, 30 septembre 2002.

¹⁴ Les exportations d'hydrocarbures et de matières premières représentent 80% des exportations totales de la Russie.

¹⁵ Jusqu'à présent, le secteur pétrolier et gazier a accaparé la plus grande partie des investissements domestiques.

7,5% en 2001, les neuf premiers mois de l'année 2002 affichent une croissance de 2,5%. L'année 2003 annonce une augmentation inférieure à 2,5%. Une chute de la croissance semble inévitable. Par ailleurs, la Russie n'est pas à l'abri d'une baisse des prix mondiaux du pétrole. Les dirigeants russes ont donc tout intérêt à attirer les capitaux étrangers. Pour cela, ils doivent améliorer les perspectives d'accumulation, notamment en protégeant davantage les droits de propriété et en conformant la législation et sa mise en pratique aux normes en vigueur dans les pays développés, qui sont aussi celles de l'OMC.

Tableau 1 : Taux de variation du PIB (en %)

1998	1999	2000	2001	2002
-4,9	5,4	9,0	5,0	4,0

Source : GOSKOMSTAT

Les exportateurs russes profiteront sans aucun doute d'un meilleur accès aux marchés occidentaux. La Russie n'étant pas officiellement considérée comme une «économie de marché» par ses principaux partenaires commerciaux (jusqu'à juin 2002), certains secteurs de son économie se sont vu imposer des mesures anti-dumping¹⁶ qui lui coûteraient entre 1,5 et 2,5 milliards de dollars par année. L'adhésion à l'OMC ouvrira l'accès aux procédures de règlement des différends commerciaux aux producteurs russes qui pourront ainsi contester les accusations de dumping devant les tribunaux, comme c'est le cas pour l'acier et l'uranium exportés aux États-Unis.

Certains dirigeants, tel Guerman Gref, promettent même une diminution des prix des biens de consommation si la Russie devient membre de l'OMC.¹⁷ Par ailleurs, on ne semble pas craindre la mainmise des investisseurs étrangers sur l'économie russe, ni même s'attendre à ce que la concurrence des produits importés porte préjudice à l'industrie domestique. Membre de l'OMC, la Russie pourra, dit-on, réguler la participation étrangère dans de nombreux segments de son marché domestique tels la portion des services fournis par des étrangers, le volume des investissements étrangers, le nombre de personnels étrangers et le nombre de fournisseurs

¹⁶ Quelque 120 procédures anti-dumping seraient imposées à la Russie. Les pays qui imposent les limites les plus strictes au commerce avec la Russie sont les États-Unis, le Mexique, le Brésil, la Turquie, la Corée du Sud, la Hongrie, la Pologne et l'Union européenne. En somme, ce sont les pays les plus développés.

¹⁷ «Chto znachit byt' rynochnoi stranoi» (Que veut dire être un pays à économie de marché ?), *Argoumenty i Fauty*, no. 24, 12 juin 2002.

étrangers. L'adhésion à l'OMC ne présuppose pas, aux dires de Gref, une ouverture totale du marché russe et le niveau existant de protections tarifaires sera maintenu sinon augmenté pour certains secteurs de l'économie:

Les protections tarifaires actuelles sur les produits importés dans notre pays atteignent en moyenne 10,9%. L'adhésion de la Russie à l'OMC stipule que les droits de douane atteindront en moyenne environ 13%. Pour les voitures importées, par exemple, ce sera 25%. Nous négocions pour les augmenter à 35%. Pour les produits agricoles, le maximum est de 30% mais nous négocions pour qu'ils atteignent 60%, etc.¹⁸.

Adhérer à l'OMC ne présupposerait donc pas l'ouverture totale du marché russe et le niveau existant des protections tarifaires serait, au minimum, maintenu. La Russie pourra protéger et développer le marché domestique des services.

Le président Poutine plaide également en faveur d'une adhésion rapide, l'OMC étant bientôt appelée à réviser ses normes et ses règles.¹⁹ Effectivement, l'OMC, telle qu'elle existe actuellement, prolonge le GATT auquel se sont greffés des accords sur les barrières commerciales et la propriété intellectuelle. On s'attend à ce que de nouvelles exigences d'adhésion s'ajoutent dans un avenir rapproché en ce qui concerne les mouvements de capitaux, la mobilité de la main-d'œuvre et les services.²⁰ La Russie doit donc devenir membre à part entière de cette organisation avant ce processus de révision pour s'assurer que ses intérêts économiques seront pris en considération.

¹⁸ *Ibid.* Traduit du russe par MR. En ce qui concerne la hausse à 35% des barrières tarifaires sur les voitures étrangères, il n'est pas sans intérêt de noter la volte-face du premier ministre Kassianov, le 18 juillet 2002, alors qu'il soumettait un projet de politique pour le développement de l'industrie automobile russe qui aura pour effet de réduire les tarifs sur toutes les voitures étrangères – indépendamment de leur âge – de 35% (mesure initialement proposée) à 25% pour une période de sept ans, c'est-à-dire pour la période de transition prévue pour l'entrée de la Russie dans l'OMC. Cette mesure tranche avec l'appui de Poutine aux mesures protectionnistes pour l'industrie automobile. Kassianov a critiqué le protectionnisme en affirmant que «the government cannot solve the industry's problems at the expense of consumers». Source: *gazeta.ru*, cite par *RFE/RL Newslines*, Vol. 6, No. 134, Part 1, 19 juillet 2002.

¹⁹ Conférence de presse tenue le 24 juin 2002. *RFE/RL Newslines*, Vol. 6, No. 118, Part I, 25 juin 2002.

²⁰ *The Russia Journal*, No. 25, 19 juillet 1999.

Poutine est soutenu dans ses démarches par les principaux membres de l'oligarchie, qui voient dans l'adhésion à l'OMC des pressions supplémentaires pour entreprendre une nouvelle vague de privatisations, notamment dans le secteur de l'énergie. Les exportateurs d'acier, de produits pétroliers et de charbon s'attendent à des gains importants de la réforme du secteur des transports exigée par l'OMC.²¹ Cette dernière exerce également des pressions en faveur de la privatisation des terres agricoles. Le développement d'agro-business intéresse au plus haut point les oligarques qui, tel Potanine, dirigeant de Norilsk-Nickel, premier producteur mondial de nickel et de platinoïdes, mettent la main sur la production de pain, de sucre et d'autres aliments de base.²² C'est pourquoi l'Union des Industriels et Entrepreneurs de Russie, qui représente les plus grandes entreprises, appuie fortement le président Poutine dans ses démarches pour faire adhérer le pays à l'OMC.

Vraisemblablement, Boris Eltsine n'aurait pas obtenu un tel appui au début de son premier mandat. La privatisation rapide des fleurons de l'économie russe et la formation d'une oligarchie nationale suffisamment forte, n'ayant à craindre ni la concurrence internationale ni la prise en main des ressources les plus profitables par des étrangers, constituaient des préalables indispensables à l'ouverture à l'OMC. Comme le résume Boris Kagarlitsky, «After three years of economic growth and high oil prices, they have accumulated sufficient funds for expansion beyond Russia's borders. To achieve this, they are willing to remove many restrictions protecting the domestic market.»²³ Fait intéressant à noter, celui qui dirige au sein de l'Union des Industriels et Entrepreneurs de Russie le groupe de travail sur l'adhésion à l'OMC est Alexeï Mordachkov, PDG de l'entreprise d'acier Severstal. L'acier russe fait partie des produits susceptibles de profiter des règles de l'OMC.

²¹ John Helmer, «Russia and the WTO : Chocolate-coated lies», *Asia Times*, 12 septembre 2002.

²² *Ibid.*

²³ Boris Kagarlitsky, «Facing WTO Life Sentence», *Moscow Times*, 16 octobre 2001.

QUI S'OPPOSE À L'ADHÉSION ?

La thérapie de choc a causé des dommages particulièrement sévères à l'économie russe, sans aucun équivalent en temps de paix. La production industrielle a reculé d'au moins 50% entre 1991 et 1996. Il n'est donc pas surprenant qu'à la suite d'une telle catastrophe, certains milieux fassent preuve de scepticisme sinon de suspicion à l'égard des promesses d'avenir radieux formulées par les libéraux.

Les critiques ne viennent pas toutes des milieux opposés au principe même de l'adhésion à l'OMC. Elles émanent souvent du monde des affaires, au point où le vice-premier ministre et ministre des Finances, Alekseï Koudrine, a dénoncé la «situation nouvelle» : autrefois, «liberals in the government were opposed by communists, but now big businesses, which always helped us [in the past] have begun to restrict our actions in the spheres of their interests». Il dénonce les milieux d'affaires qui «sabotent» les efforts de la Russie pour rejoindre l'OMC.²⁴

Parmi les prédictions les plus alarmistes, on peut remarquer celles d'Alexandre Ouchakov, vice-président de l'Union des manufacturiers, qui soutient que les conséquences sociales et économiques de l'accession de la Russie à l'OMC pourraient se traduire par «the failure of two-thirds of Russian industry, the death of 40,000 cities and towns, and 30 million people unemployed. (...) Finally, Russia would be transformed into a raw material appendage of the international economy.»²⁵ L'ex-premier ministre Nikolai I. Ryjkov, actuel dirigeant de l'Union des manufacturiers de Russie qui représente un millier d'entreprises, croit que l'adhésion à l'OMC pourrait avoir le même effet que la thérapie de choc, «that destroyed the nation's industry in the early '90s.»²⁶ Aleksandr Stepanov, assistant-directeur du service d'information de l'Union des producteurs de Russie, considère l'adhésion éventuelle de son pays à l'OMC comme une question de sécurité nationale. Les calculs effectués par cette organisation démontreraient que les entreprises de production de 900 villes et cités, dont la population atteint près de 40 millions, finiront dans la banqueroute (out of business) si la Russie

²⁴ *RFE/RL Newslines*, Vol. 5, No. 203, Part 1, 25 octobre 2001. Koudrine était interviewé par *Interfax* le 24 octobre 2001.

²⁵ Déclaration au journal *Kommersant-Vlast*, citée dans Mark Benjamin, «Russia could join WTO in 2003, official says», *The Russia Journal*, 9 novembre 2001.

²⁶ Catherine Belton, «Suddenly, It's Big Business vs. Putin. Tycoons are turning up the heat against Russia's WTO entry», *Business Week*, 18 mars 2002.

adhère à l'OMC. Un tiers de la population russe perdrait son gagne-pain.²⁷ Même s'il faut rester circonspect face à de telles prédictions, force est d'admettre qu'un grand nombre d'économies régionales et de budgets de gouvernements régionaux dépendent d'une seule industrie sinon d'une seule entreprise. Par exemple, la région de Samara, qui occupe la sixième position parmi les régions les plus développées de Russie, est aussi celle du premier constructeur de voitures du pays, AvtoVAZ. Cette entreprise produit à elle seule 55% du PIB régional et près de la moitié des revenus budgétaires du gouvernement de la région.²⁸

Evguéni Primakov, ex-premier ministre devenu président de la Chambre de commerce et d'industrie de Russie, a mis le gouvernement en garde contre des gestes incalculés et estime que seulement 10% des entreprises russes peuvent faire face à la concurrence internationale qui résulterait de l'adhésion à l'OMC.²⁹ La période au cours de laquelle Primakov a été premier ministre (septembre 1998 – mai 1999) s'est caractérisée par une sorte de renaissance de l'industrie russe, stimulée par la hausse brutale des prix des produits importés.

Les plus modérés des opposants soutiennent plutôt que l'adhésion devrait avoir lieu plus tard, lorsque l'économie sera restructurée et suffisamment forte pour faire face à la concurrence internationale. On craint que le marché libre, aveugle, sans intervention de l'État, ne constitue pas le meilleur instrument pour procéder à cette restructuration. Au contraire, un marché ouvert au reste du monde reviendrait à laisser aux autres pays le soin de restructurer l'économie russe en fonction de leurs besoins. La Russie deviendrait ainsi, principalement, un fournisseur de matières premières, d'énergie et de quelques rares produits industriels. Le gouvernement ne pourra plus favoriser tel ou tel secteur de l'économie par le biais de mesures protectionnistes. La moyenne des tarifs sur les produits importés est d'ailleurs passée de 16% en 1999 à 10% en 2001. Si la Russie adhère rapidement à l'OMC, elle pourra difficilement augmenter ces tarifs même si des difficultés économiques l'exigent.

L'économiste Mikhaïl Delyagin, directeur de l'Institut sur les problèmes de la globalisation et conseiller du premier ministre Kassianov, juge improbable que les pays membres de l'OMC ouvrent plus grandes leurs portes aux importations russes. Les partisans de l'OMC répètent souvent que

²⁷ Agence de presse *Rosbalt*, 5 août 2002.

²⁸ Gordon M. Hahn, «Regions on WTO : Go Slow», *loc. cit.*

²⁹ *RFE/RL Newslines*, Vol. 6, No. 24, Part 1, 6 février 2002.

les mesures anti-dumping coûtent entre 1,5 et 2,5 milliards de dollars à l'économie russe. Delyagin croit plutôt que ces mesures seront maintenues par toutes sortes de moyens juridiques et autres : «In practice, however, other countries would only start devising more complicated procedures for keeping Russian exports out. We would find ourselves stifled by expensive rather than cheap lawyers and would stand to gain very little in return.»³⁰

Gordon M. Hahn, chercheur invité à la Hoover Institution (Université Stanford), considère que la Russie doit au préalable prendre tout le temps nécessaire pour assurer sa croissance économique avant d'adhérer à l'OMC :

In a recent World Bank report, experts recognized that successful entry into the global market is best undertaken after a country has shown several years, even a decade, of strong growth. Liberalization of tariffs and compliance with the WTO rules were not preconditions for successful 'globalizers' such as China and India. Each managed more than a decade of strong growth before being allowed to join.³¹

Les secteurs qui se sentent les plus menacés sont l'agriculture, l'industrie automobile, les banques et autres services financiers et peut-être quelques firmes de production de machinerie. Ces secteurs sont fermement protégés des aléas et pressions de l'économie mondiale. Ce sont ceux qui, comme c'est le cas pour l'agriculture, ont été les plus lents à accepter les rapports marchands. On retrouve aussi la vieille industrie soviétique, en attente de restructuration ou de disparition, encore tournée presque exclusivement vers le marché intérieur faute d'être concurrentielle. Il y a enfin tous ceux qui cherchent à asseoir leur croissance sur la constitution d'une base interne d'accumulation pour éviter l'absorption par des concurrents internationaux.

L'impact d'une plus grande libéralisation du commerce est impossible à quantifier et cela dépasserait les buts fixés pour cet article qui se concentre plus précisément sur les causes des batailles politiques sur la question de l'adhésion à l'OMC. Rappelons seulement que la thérapie de choc, qui a véritablement commencé avec la libéralisation des prix du 2 janvier 1992, comportait également l'abolition de la totalité des restrictions et tarifs douaniers sur les importations. Mais l'ouverture totale aux importations a eu des effets désastreux pour l'industrie des produits destinés au marché domestique. Le gouvernement russe a été contraint par les producteurs à

³⁰ Mikhail Delyagin, «No need to rush into the WTO», *The Russia Journal*, No. 17 (110), 4 mai 2001.

³¹ Gordon M. Hahn, «Regions on WTO : GO slow», *The Russia Journal*, No. 6 (149), 22 février 2002.

rétablir des mesures protectionnistes diverses.³² Ces sont ces mesures que l'adhésion éventuelle de la Russie à l'OMC remet en question.

³² Julien Vercueil, «La politique commerciale de la Russie (1992-2000)», *Le Courrier des pays de l'Est*, no. 1012, février 2001, pp. 7-8.

LES ATOUTS DE POUTINE

Les milieux d'affaires étant passablement divisés, la tâche du gouvernement russe, qui persiste à maintenir le cap sur une accession rapide à l'OMC, est loin d'être aisée, malgré la concentration de l'essentiel du pouvoir entre les mains de l'Exécutif. Vladimir Poutine compte parmi ses atouts le système politique que lui a légué Boris Eltsine. La Constitution adoptée en décembre 1993 peu après la répression violente de l'opposition confère à la présidence l'essentiel des pouvoirs. Par la suite, les autorités se sont aperçues des failles importantes qui minaient l'autorité présidentielle sur le terrain de la vie politique réelle. Par exemple, Eltsine avait dû traiter avec les républiques pour obtenir leur soutien. Il a dû leur concéder certains pouvoirs. De même, après la répression de 1993, il n'a jamais réellement eu recours à la censure. Enfin, il a presque toujours cherché à obtenir l'aval de la Douma (la chambre basse de l'assemblée législative) dans ses décisions les plus importantes, mais en n'hésitant pas à utiliser les armes constitutionnelles et politiques les plus puissantes pour soumettre les députés à son bon vouloir. Même si personne n'était dupe en Russie, l'existence d'institutions politiques calquées sur celles des démocraties libérales garantissait une certaine image de «respectabilité» sur la scène internationale. On disait de la constitution qu'elle était inspirée de celle de la Cinquième République, que les pouvoirs formels du président et du Parlement résultaient d'une synthèse des modèles américain et français.

Il n'empêche que le dernier mandat de Boris Eltsine a démontré jusqu'à quel point il ne suffisait pas d'asseoir le pouvoir politique sur une présidence forte assistée d'un parlement croupion. La politique de privatisation rapide et à grande échelle a donné naissance à une oligarchie difficile à contrôler et qui, en outre, s'est emparée des médias. Les régions dotées de ressources exportables disposent d'une grande influence et peuvent parfois s'opposer avec succès aux oukases du président. Les pratiques mafieuses de nombreux affairistes ne contribuent pas à attirer les capitaux étrangers. La dépression économique a affaibli l'armée de façon considérable. Tout cela, et beaucoup d'autres facteurs encore, a amené Vladimir Poutine à rompre avec l'entourage de son prédécesseur et à renforcer les institutions du pouvoir central. Sa popularité personnelle lui a même valu, dans la foulée des élections législatives de décembre 1999, d'obtenir une majorité d'appuis à la Douma.

Poutine s'est donc employé à réduire les prérogatives des dirigeants régionaux, notamment par l'envoi d'émissaires chargés de veiller au respect des lois fédérales et en privant les gouverneurs et les présidents des assemblées législatives des 89 membres de la Fédération des sièges dont ils disposaient au Conseil de la Fédération, chambre haute du Parlement. L'adhésion à l'OMC n'est pas complètement étrangère à tout cela, même si ce n'est pas la seule motivation en cause. Dans son discours annuel sur l'état de la nation, il établissait le lien suivant entre l'adhésion à l'OMC et la nécessité de chapeauter les régions : : «We need to carry out a serious analysis of federal and regional economic regimes. Because, you see, the legislation of the regions includes regulations that make Russia extremely vulnerable to the ambitions of our competitors.»³³ D'après Vladimir Gusev, qui représente l'oblast d'Ivanovo au Conseil de la Fédération et qui est vice-président du Comité sur la politique économique, l'entrepreneuriat et la propriété (au sein du Conseil), seules six des quatre-vingt-neuf régions de Russie seraient réellement en mesure de satisfaire les exigences de l'OMC : Moscou, Saint-Pétersbourg, le Tatarstan, le Bashkortostan, l'oblast de Sverdlovsk et l'oblast de Perm. Entre 60 et 65 régions ne répondraient pas aux standards de l'OMC. Quelques régions, tel l'oblast de Tyumen, forment une «zone neutre».³⁴

Sur la question de l'OMC, la Douma a jusqu'à maintenant démontré sa docilité au président, comme elle le fait à propos de toutes les questions importantes pour l'avenir de la Russie. Les deux tiers des députés appuient l'entrée de la Russie dans l'Organisation mondiale du commerce. L'opposition des communistes et des autres partis identifiés à la gauche est trop faible pour constituer un obstacle. Mais cela n'a pas empêché l'Union européenne de demander au président russe la garantie qu'il imposera son veto advenant l'adoption par le parlement d'une législation qui ne correspondrait pas aux normes de l'OMC.³⁵ Jusqu'à mai 2002, la Douma a entériné environ 300 des quelques 340 changements légaux qu'on estime nécessaires pour l'adhésion de la Russie à l'OMC.³⁶ La tenue d'élections législatives en décembre 2003 incite Poutine à accélérer les négociations avec l'OMC, au cas où les résultats le priveraient d'une majorité. Mais quels

³³ Source: Texte complet du discours annuel sur l'état de la nation présenté par le président Poutine au parlement russe et diffusé par la télévision russe à 8h00 GMT le 18 avril 2002, disponible en anglais sur *BBC Monitoring*.

³⁴ *RFE/RL Newslines*, Vol. 6, No. 89, Part I, 14 mai 2002.

³⁵ D'après *Vedomosti*, 25 janvier 2002, cité dans *RFE/RL Newslines*, Vol. 6, No. 17, Part I, 28 janvier 2002.

³⁶ Bruce Stokes, «Fowling Up Russia's WTO Accession», *National Journal*, 11 mai 2002.

que soient les résultats, l'adhésion à l'OMC se traduira inévitablement par une perte de souveraineté de l'assemblée législative, comme c'est déjà le cas ailleurs. Aleksandr Budberg, partisan de l'OMC, se réjouit du fait que «no longer will our members of parliament be able to think up laws and amendments of their own, based solely on the interests of particular lobby groups. They will have to coordinate their enthusiastic proposals with international law and economic obligations assumed by Russia.»³⁷

La mise au pas des médias – surtout électroniques – donne également à Poutine la possibilité d'infléchir au moins une partie de l'opinion en sa faveur. Ce fut le cas avec la guerre de Tchétchénie. Son prédécesseur, Boris Eltsine, n'a pas empêché la publication de reportages critiques à son endroit et à l'égard de l'armée, coupable de diverses atrocités, ce qui a fortement contribué à rendre cette guerre et le président impopulaires. Poutine n'a pas commis cette «erreur». Aussi, après trois ans de combats et d'atrocités de toutes sortes, l'intervention militaire en Tchétchénie demeure encore relativement soutenue par les Russes. Le président a également su priver certains oligarques à la tête d'empires médiatiques – en particulier Berezovsky et Goussinsky – des moyens de critiquer trop ouvertement certaines de ses politiques. Rien n'indique que Poutine ne censurera pas ceux qui critiqueront trop fort son projet d'adhésion à l'OMC. Pour l'instant, il jouit au moins d'une certaine latitude en cette matière.

Néanmoins, malgré tous les efforts menés par le gouvernement russe et le président Poutine pour neutraliser l'opposition interne à une adhésion rapide à l'OMC, de nombreux obstacles se dressent encore sur la route qui doit permettre de joindre la dernière grande organisation dont la Russie n'est pas membre.

³⁷ Aleksandr Budberg, «The End of Politics», *Moskovsky Komsomolets*, 13 juillet 2002.

LES OBSTACLES À L'ADHÉSION

La Russie se heurte-t-elle à des obstacles plus importants que ceux auxquels les autres pays ont dû faire face ? La question mérite d'être posée et ce, d'autant plus que ce fut le cas à propos de l'adhésion au FMI et de la Banque mondiale. La vice-première ministre russe, Valentina Matvienko, a déjà déclaré au sujet des négociations avec l'OMC que son pays faisait face à des exigences allant au-delà des normes traditionnelles.³⁸

Des pays comme la Géorgie, membre de l'OMC depuis juin 2000, ou la Moldova, acceptée au sein de cette organisation en mai 2001, sont peu susceptibles d'avoir un quelconque impact sur les entreprises ou l'économie des pays développés. Ce n'est pas le cas de la Russie, qui dispose d'atouts beaucoup plus importants. Son sol contient les plus importantes réserves de gaz naturel du monde. Elle a déjà supplanté la Norvège et l'Algérie en tant que premier fournisseur de l'Union européenne. Ses exportations pétrolières la placent au deuxième rang, après l'Arabie saoudite. Dans un contexte d'incertitude au Moyen-Orient, cet atout est majeur. Mentionnons encore que plus du quart des réserves mondiales de bois est contenu dans ses forêts. Elle est l'un des premiers producteurs de métaux divers, tels le nickel, les platines, l'or, le fer, etc. Sa métallurgie en fait une grande puissance industrielle. Son complexe militaro-industriel en fait l'un des premiers exportateurs d'armes de la planète. Les ressources naturelles, les matériaux plus ou moins transformés et les armes que la Russie produit en abondance et à des prix très concurrentiels risquent d'affecter certains secteurs de l'économie américaine et européenne. Avec une population d'environ 143 millions d'habitants, la Russie constitue également un marché en expansion. Les négociateurs russes sont donc en mesure de faire avancer les négociations sans nécessairement tout sacrifier sur l'autel du commerce libéralisé.

Lorsque l'Union soviétique puis la Russie ont voulu adhérer au FMI et à la Banque mondiale, Gorbatchev et son successeur Eltsine ont fait face à des exigences exceptionnelles. Ces exigences se résumaient à l'adoption d'un programme de thérapie de choc, dont l'un des éléments essentiels consistait à libéraliser brutalement les prix de la plupart des produits et services. Rien de semblable n'avait été imposé à la Roumanie de Ceausescu en 1972, à la Chine de Deng Xiaoping en 1980, ou à la Pologne de Jaruzelski en 1986. Le

président Poutine, au moins en paroles, semble déterminé à empêcher l'application d'un traitement différencié à son pays :

Under no circumstances will we agree to join the WTO according to nonstandard conditions. (..) We are looking at the whole issue with optimism, but we resolutely want standard conditions to be applied to us. We don't want demands imposed on us that other candidate countries would never accept³⁹.

³⁸ *ITAR-TASS* (en anglais), 1051 GMT, 15 octobre 2002, in *FBIS-SOV-2002-1015*, 15 octobre 2002.

³⁹ Tiré du discours-programme du 30 octobre 2001, cité par Jeremy Bransten, «WTO Entry A Poison Pill Or Necessary Medicine For Russia?» End note, *RFE/RL Newslite*, Vol. 5, No. 208, 1 November 2001.

Son homologue américain, le président George W. Bush, lui fait écho:

I think the accession to the WTO ought to be based upon the rules that every other nation has had to live up to. Nothing harsher, nothing less harsh. And I've told Vladimir in private and I've told the American people, I'm for Russia going into the WTO⁴⁰.

Les négociations se heurtent à divers obstacles, dont le problème des subventions à l'agriculture, l'ouverture du marché des services financiers, les prix de l'énergie et les mesures protectionnistes pour l'industrie. En mars 2001, à l'occasion d'une rencontre avec le directeur de l'OMC, Mike Moore, le président Poutine demandait une période de grâce de sept ans pour éviter l'application des restrictions les plus sévères relatives à l'adhésion.⁴¹ Cette possibilité a été au moins partiellement évoquée, surtout après les attentats du 11 septembre à New York. Les États-Unis faisaient alors pression sur la Russie pour obtenir sa participation, sous des formes multiples (utilisation des bases aériennes dans les pays de la C.E.I., renseignements, etc.), dans leur croisade en Afghanistan. Le 19 septembre 2001, l'ambassadeur américain à Moscou, Alexander Vershbow, déclarait que son pays voulait coopérer avec la Russie pour faciliter son adhésion à l'OMC, allant jusqu'à affirmer que cette adhésion pourrait devenir effective même si le marché russe n'était pas totalement ouvert aux entreprises étrangères.⁴² La dirigeante de la section russe de la Chambre internationale de commerce, Tanya Monehan, n'a pas manqué de remarquer que les événements du 11 septembre semblaient profiter à la Russie : «As tragic as the events have been, they could have a positive effect on international political relations with Russia. It could even speed up Russia's accession to the WTO on terms acceptable to Russia.»⁴³ Dans les semaines qui ont suivi les attentats, Don Evans, secrétaire américain au Commerce, Pascal Lamy et Chris Patten, respectivement commissaire du Commerce et commissaire des Affaires étrangères de l'Union européenne, sont venus à Moscou donner leur appui à l'adhésion de la Russie à l'OMC. Mais l'optimisme de la période consécutive aux attentats a rapidement cédé le pas à la réalité des enjeux.

⁴⁰ «President Bush, President Putin Discuss Free Market Economy», Remarks by President Bush and President Putin to Students at St. Petersburg University, Office of the Press Secretary, White House, May 25, 2002, disponible sur internet à l'adresse suivante : www.whitehouse.gov/news/releases/2002/05/20020525-2.html

⁴¹ *BBC*, Monday, 25 June 2001, 12 :53 GMT.

⁴² Nikolai Ulyanov, «Russia will not actively participate in new Afghan war», *Strana.ru*, 19 septembre 2001.

⁴³ Torrey Clark, «Kremlin Shifts Gears on WTO», *Moscow Times*, 17 octobre 2001.

L'agriculture

La détermination de Moscou de maintenir divers programmes de subventions à l'agriculture – surtout lorsqu'ils ont un impact sur les prix à l'exportation – constituait toujours un obstacle majeur dans les négociations avec l'OMC. Cette dernière n'interdit nullement l'aide gouvernementale à certains aspects de l'activité agricole, mais ne tient pas compte des spécificités de la Russie. Par exemple, les fermiers des régions éloignées ne peuvent livrer leur production vers les ports sans aide de l'État.⁴⁴ Avec un territoire immense et un climat rigoureux, l'agriculture russe ne peut faire face à la concurrence étrangère. Aussi, malgré une forte proportion de la population qui se consacre à cette activité, la Russie demeure un importateur net de nourriture. Les Russes veulent maintenir à environ 13,2 milliards de dollars (US)⁴⁵ les subventions annuelles à l'agriculture. L'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande sont les principaux pays à s'opposer à ces subventions. Les négociateurs russes rejettent les arguments invoqués par les représentants des pays membres de l'OMC, en soulignant que ces derniers subventionnent généreusement leurs exportations de produits agricoles. D'après le premier vice-ministre russe de l'Agriculture, Sergueï Dankvert, les subventions de l'Union européenne à l'exportation de bœuf, de porc, de volaille et de sucre représenteraient respectivement 63,3%, 18%, 37% et 150% du prix de vente de ces produits. «If there were no export subsidies, not a single kilogram of imported milk, meat or other products would reach our market.»⁴⁶

En dépit de ce blocage sans doute temporaire, la volonté du gouvernement russe d'accélérer la pénétration des rapports marchands à la campagne est remarquable. Eltsine a toujours éprouvé les plus grandes difficultés à privatiser les grandes exploitations collectives héritées du régime soviétique. À la fin de son dernier mandat, au moins deux tiers des terres agricoles (un quart du territoire russe) étaient toujours entre les mains de l'État ou formellement sous le contrôle des fermes collectives. Le 26 juin 2002, Poutine réussissait à faire entériner par la Douma une législation visant à créer un marché des terres agricoles. Plus de 404 millions d'hectares de terres sont à vendre.⁴⁷

⁴⁴ *AFP*, «Russian bid to join WTO held up over farm subsidies», 25 janvier 2002.

⁴⁵ Il s'agit de la dernière offre du gouvernement russe ayant servi de base lors de négociations informelles à Genève, le 1^{er} novembre 2002.

⁴⁶ *Interfax* (en anglais), 1145GMT, 29 octobre 2002, in *FBIS-SOV-2002-1029*, 29 octobre 2002.

⁴⁷ «Russia puts its farmland on the market», *The Guardian*, 27 juin 2002.

Les services financiers

Le marché des services financiers, bancaires et des assurances, peu développé en Russie, se trouve lui aussi en butte aux pressions extérieures visant à le libéraliser davantage et à l'ouvrir au marché mondial. La capitalisation des banques russes ne suffirait pas à satisfaire les besoins des milieux d'affaires. Les banques étrangères s'estiment donc indispensables pour combler ce vide.

Le cas de l'assurance-vie illustre bien la problématique à laquelle doit faire face une partie des milieux financiers russes. Selon le directeur de l'Association pour l'assurance-responsabilité des propriétaires d'automobiles de Russie, Andreï Slepnyov, comme il n'y a pas de véritable marché de l'assurance-vie, il faudrait d'abord permettre aux compagnies d'assurances nationales, qui n'occupent qu'une fraction minimale d'un marché potentiel important, de se renforcer avant de laisser les entreprises étrangères s'installer en Russie. Pessimiste, il anticipe une concurrence déloyale des compagnies occidentales si son pays adhère trop rapidement à l'OMC. Ces compagnies étrangères peuvent s'introduire en Russie et «set dumping tariffs for a period of several years in order to capture the market. (...) But in the end they will monopolize it and then set higher tariffs.»⁴⁸ Cette analyse semble confirmée *a contrario* par son collègue Evgueni Kourguine, directeur général de la Compagnie d'assurance de personnes de Russie (ROSNO), qui estime que son pays n'a «no other option than to move towards the WTO. I think that our approach should be that we shouldn't have too high fences».⁴⁹ Ce point de vue différent s'explique aisément: le groupe occidental Allianz a acquis 49% de ROSNO en juin 2001, «and is seeking the liberalization of current capital restrictions to acquire a majority stake in the company.»⁵⁰

Les prix de l'énergie

La différence entre les prix domestiques de l'énergie et ceux pratiqués pour l'exportation constitue un obstacle majeur pour admettre la Russie à l'OMC, en particulier du côté de l'Union européenne. Le complexe énergétique, faut-il le rappeler, représente environ 20% du PIB de la Russie, fournit plus de 50% du revenu fédéral et 45% des entrées de devises étrangères. La Russie vend son électricité environ 0.013 dollars (US) le mégawatt/heure sur le marché domestique alors qu'elle l'exporte à l'Europe à

⁴⁸ *The Russia Journal*, No. 8 (151), 7 mars 2002.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

un prix moyen de 20 dollars (US). De même, elle vend le gaz naturel à 21 dollars pour 1000 mètres cubes sur le marché domestique mais exporte un même volume à plus de 90 à 105 dollars.

Européens et Américains exigent une augmentation au niveau du prix mondial dans un délai rapide, jugeant que les entreprises russes profitent de sources d'énergie subventionnées, ce qui leur permet de déclasser leurs concurrents dans plusieurs secteurs de la production industrielle, dont ceux de l'aluminium et des engrais azotés. Les dirigeants russes contestent cette interprétation. Maksim Medvedkov (négociateur russe pour l'adhésion à l'OMC) considère plutôt les bas prix de l'énergie comme un «avantage naturel» des entreprises russes face à leurs compétiteurs.⁵¹

L'Union européenne vise essentiellement l'énergie utilisée à des fins productives et non celle qui est destinée aux ménages ou aux services sociaux. Elle accepte même le principe d'une augmentation graduelle mais néanmoins rapide des prix, entre un et trois ans. Cela ne semble pas satisfaire les négociateurs russes qui réclament un délai d'au moins huit à dix ans. Medvedkov, s'exprimant au nom de son gouvernement, refuse qu'on dicte à la Russie les règles à suivre dans ce secteur crucial de l'économie: «Russia isn't satisfied with the differential energy price situation and is trying to resolve it by reforming natural monopolies. We do not want to make any international obligations on this issue.» Medvedkov a aussi déclaré que la Russie allait maintenir les subventions au secteur de l'énergie qui ne sont pas interdites par l'OMC.⁵² Le vice-président de l'Union des Industriels et Entrepreneurs de Russie, Igor Yourgens, est beaucoup plus catégorique : «we do not even want to discuss bringing domestic tariffs for electricity and gas to international levels.»⁵³

De son côté, le premier ministre Kassianov est disposé à trouver un compromis. Le 28 mai 2002, le gouvernement russe approuve un plan destiné à renforcer les rapports marchands dans le secteur de l'énergie (plus précisément, il s'agit d'une politique des prix). L'élément le plus controversé de ce plan réside dans la division entre consommateurs ordinaires dans le marché du gaz, qui paieraient aux prix du marché (au terme d'une transition qui durerait au moins 10 à 15 ans, selon Guerman Gref), et consommateurs dits «stratégiques», qui continueraient à profiter de prix inférieurs. Ces consommateurs stratégiques incluraient le secteur public, l'armée, les

⁵¹ RFE/RL Newslines, Vol. 6, No. 99, Part I, 29 mai 2002.

⁵² RFE/RL Newslines, Vol. 6, No. 66, Part I, 9 April 2002.

⁵³ RFE/RL Newslines, Vol. 6, No. 99, Part I, 29 mai 2002..

institutions de santé, les écoles et les universités et compteraient pour 20% du marché domestique du gaz.

Mais ce plan ne saurait satisfaire l'Union européenne. Les entreprises européennes sont de grandes importatrices de gaz russe. À ce titre, elles contribueraient à subventionner les consommateurs russes de cette ressource épargnés par ce plan. Du même souffle, elles subventionneraient les exportateurs qui leur font concurrence. Mais il y a plus. Comme le souligne Michael Lelyveld, «One question is whether the “public sector” will include all state-owned enterprises, industries, and institutes, as well as partially privatized companies. If so, the continued access to cheap subsidized gas could create a powerful disincentive to further privatization, conservation, and reform.»⁵⁴

Les mesures protectionnistes pour l'industrie

Les mesures protectionnistes décrétées par le gouvernement russe après l'effondrement économique des premières années de la transition demeurent nécessaires aux yeux d'un grand nombre de dirigeants de l'industrie. Le cas de l'aluminium est révélateur. Oleg Deripaska, magnat de cette industrie (il dirige l'entreprise SibAl) et l'un des plus influents lobbyistes de Russie, s'oppose à une adhésion rapide malgré les mesures anti-dumping dont souffre la production russe de ce métal. En premier lieu, il s'inquiète des conséquences d'une réduction éventuelle des droits de douane sur les importations de voitures neuves et usagées.⁵⁵ Les fabricants russes d'automobiles bénéficient de droits de douane de plus de 25% sur l'importation de voitures neuves. Au début de 2001, le gouvernement a même augmenté les droits de douane sur l'importation de voitures usagées étrangères. On craint que l'ouverture du marché de l'automobile n'expose les fabricants russes à une concurrence beaucoup trop forte.⁵⁶ Or, l'entreprise SibAl est le plus important actionnaire de GAZ, deuxième fabricant de voitures de Russie. SibAl perdrait donc non seulement une partie de son marché intérieur pour l'aluminium mais souffrirait également des pertes de l'industrie automobile.⁵⁷ En second lieu, l'adhésion aura pour effet

⁵⁴ Michael Lelyveld, «Russia: Little Progress Made Toward Free Market», *RFE/RL Newslines*, 31 mai 2002.

⁵⁵ *The Russia Journal*, No. 44 (137), 9 novembre 2001.

⁵⁶ Kevin Krogmann, «Russia's drive to join the WTO is part of President Vladimir Putin's policy of becoming an equal partner with the West», *Transitions Online* (www.tol.cz), 7 décembre 2001.

⁵⁷ *The Wall Street Journal*, 19 mars 2002.

d'augmenter les coûts de l'énergie au niveau des prix mondiaux. L'énergie représente 90% des coûts de production de l'aluminium.

En mars 2002, juste avant la tenue d'une nouvelle ronde de négociations à Genève, Maksim Medvedkov, négociateur en chef pour l'adhésion de la Russie à l'OMC, déclare que son pays s'apprête à faire des concessions majeures mais qu'il va résister aux demandes des États-Unis et de l'Union européenne d'ouvrir son marché aux voitures et avions importés : «We understand that we have to pay a price for [WTO] accession, but our partners understand that we'll never pay a price that would be too high for our people and for our industry.»⁵⁸ Medvedkov a aussi affirmé que la Russie résisterait aux pressions de l'Union européenne et des États-Unis pour qu'elle signe l'Accord sur le commerce des avions civils, un traité non contraignant qui appelle à une réduction des droits de douane sur l'importation d'avions. L'industrie aéronautique russe emploie plus d'un million de personnes et pourrait faire concurrence à Boeing et à Airbus, mais sa survie serait compromise si elle était exposée aux importations occidentales.⁵⁹

⁵⁸ *The Wall Street Journal*, 19 mars 2002.

⁵⁹ *The Wall Street Journal*, 19 mars 2002.

LES NÉGOCIATIONS

L'adhésion à l'OMC doit être précédée d'une série de négociations bilatérales avec chacun des États membres. Naturellement, les blocages éventuels ne surviennent qu'avec les partenaires commerciaux les plus importants et les plus puissants. L'Albanie ou le Bangladesh n'ont aucune contrainte à exercer sur la Russie. Par contre, l'Union européenne et les États-Unis disposent d'un certain nombre d'instruments pour inciter ou contraindre – la carotte et le bâton – la Russie à entreprendre une série de changements de nature économique, législative ou commerciale en fonction de leurs propres intérêts. L'un de ces instruments est la reconnaissance du statut d'«économie de marché».

Le statut d'«économie de marché»

La reconnaissance d'un tel statut ne fait pas partie des conditions formelles imposées par l'OMC. Il s'agit là d'un héritage de la Guerre froide. En effet, les pays capitalistes pouvaient interdire ou limiter les importations en provenance des pays «socialistes». Ces mesures discriminatoires étant incompatibles avec la libéralisation des échanges et l'imposition de normes communes à tous les États membres de l'OMC, il fallait les éliminer.

La Russie souhaite naturellement que ce statut lui soit reconnu le plus rapidement possible. Elle souhaite également la levée de l'amendement Jackson-Vanik de 1974 à la Loi sur la réforme du commerce (Trade Reform Act).⁶⁰ Cet amendement veut que les États-Unis procèdent à un examen annuel des relations commerciales avec l'URSS (puis la Russie) pour s'assurer que Moscou permette l'émigration des Juifs. Plus précisément, il interdit au gouvernement américain d'étendre le très convoité statut de la nation la plus favorisée – maintenant connu sous la formule «Normal Trade Relations» - avec ses privilèges commerciaux concomittants aux pays qui ne sont pas des «économies de marché» et qui ont un mauvais dossier en matière de droits humains, principalement ceux qui violent le droit d'émigrer librement et à bon marché. L'amendement englobe également toutes les institutions de crédit du gouvernement américain. Pour accélérer l'adhésion de la Russie à l'OMC, Bush et les milieux d'affaires américains font pression sur le Congrès (démocrate) pour que soit éliminé cet amendement. Même si les organisations juives admettent que le droit à l'émigration ne fait plus

⁶⁰ L'amendement Jackson-Vanik constitue aujourd'hui le «Title IV of the Trade Act».

problème, le Congrès et certaines entreprises américaines demeurent réticents à éliminer cet amendement pour des raisons qui ont peu à voir avec les droits des Juifs de Russie.

Par exemple, la Russie est le plus important producteur d'engrais azoté du monde. Les producteurs américains se plaignent du fait que leurs concurrents russes ne paient que le sixième du prix mondial du gaz naturel, l'un des principaux composants de cet engrais. «Before Moscow is accorded normal trade relations or WTO membership, the U.S. industry wants its Russian competitors to pay market prices for their raw materials.»⁶¹

Le lobby des éleveurs de poulets fait lui aussi valoir ses griefs. Le marché russe absorbe environ 40% des exportations de volailles américaines, ce qui représente un montant d'environ 600 millions de dollars. Moscou a suspendu ses importations de cuisses de poulet américaines – appelées avec humour les «cuisses de Bush» - sous prétexte qu'elles seraient contaminées par la salmonelle et autres pathogènes. Les Américains y voient plutôt une mesure de représailles en réponse aux barrières tarifaires imposées à l'acier russe.

Les pouvoirs dont dispose le Congrès américain peuvent certainement retarder l'entrée de la Russie dans l'OMC. Comme l'explique le représentant démocrate du Michigan, Sander M. Levin :

In recent years Congress has generally not granted [permanent normal trade relations] until a country has completed its accession to the WTO, or at least completed its WTO accession negotiations with the United States. The reason is obvious. The ultimate vote on [granting normal trade relations] gives Congress an important lever to ensure that [the terms of accession] reflect congressional priorities⁶².

Aussi, le 23 mai 2002, plutôt que de mettre fin aux restrictions imposées par l'amendement Jackson-Vanik, le Sénat américain a adopté une résolution qui n'engage à rien en appelant les États-Unis à établir des relations avec la Russie «d'une façon appropriée et opportune». Le président russe a réagi ainsi : «People who regard our relations not as U.S.-Russian but U.S.-Soviet still wield a lot of power in the United States.»⁶³

La Chine n'a pas eu à faire face à des contraintes semblables en dépit du portrait peu glorieux des autorités chinoises en matière de droits de la personne. Elle s'est fait garantir la clause de «Permanent Normal Trade Relations» en 2001. Comme l'a souligné avec justesse Mikhaïl Marguelov

⁶¹ Bruce Stokes, «Fowling Up Russia's WTO Accession», *National Journal*, May 11, 2002.

⁶² *Ibid.*

au sujet de la mention par certains membres du Congrès de la controverse sur les cuisses de poulet, «the Democrats have openly acknowledged that Jackson-Vanik does not protect Russian Jews, but the American farmers.»⁶⁴

L'Union européenne, premier partenaire commercial de la Russie⁶⁵, exerce des pressions semblables. Le secteur de l'énergie est de loin l'objet des litiges les plus importants entre l'UE et la Russie. Les dirigeants européens, nous l'avons vu, estiment injuste l'avantage dont jouissent les entreprises russes en payant l'énergie – surtout le gaz et l'électricité – à des prix très inférieurs à ceux du marché mondial. Néanmoins, la déclaration conjointe du 9^e Sommet Russie-Union européenne (fin mai 2002) mentionne l'engagement de l'Union européenne de reconnaître la Russie en tant qu'*économie de marché à part entière* dans les trois mois et de modifier les règlements commerciaux de l'Union européenne de manière à refléter ce nouveau statut de la Russie.⁶⁶

La reconnaissance du statut d'«économie de marché» par les États-Unis

Le 6 juin 2002, le président Bush transmet à son homologue Poutine la décision de l'administration des importations du département du Commerce de reconnaître officiellement la Russie en tant qu'*économie de marché à part entière* (full-fledged market economy). Le gouvernement russe estime que cette décision augmentera les exportations de la Russie vers les États-Unis d'environ 1,5 milliard de dollars annuellement. Le ministre du Développement économique et du Commerce, Guerman Gref, a exprimé l'espoir que cette décision amènera les États-Unis à reconsidérer toutes les mesures anti-dumping qui ont été imposées à la Russie. Optimiste, Gref ajoute : «For Russian producers it means better access to the U.S. market. For the Russian population it means creation of new jobs. For the Russian

⁶³ Reuters, 23 mai 2002.

⁶⁴ UPI, 29 mai 2002.

⁶⁵ En 2000, la part de l'Union européenne dans les importations et les exportations de la Russie atteignait respectivement 50% et 41,3%. Le commerce avec la seule Allemagne représente 15% des échanges entre la Russie et le reste du monde, ce qui est déjà largement supérieur à la part du commerce avec les États-Unis, qui se situe en-deça de 10%. Céline Bayou, «Les relations Russie-Union européenne. Vers quelle intégration ?», *Le Courrier des pays de l'Est*, no. 1025, mai 2002, p. 9. Avec l'élargissement de l'UE vers l'est, la part des échanges Russie-UE dans le commerce extérieur russe sera encore plus considérable.

⁶⁶ RFE/RL Newslines, Vol. 6, No. 100, Part 1, 30 mai 2002. Avant la signature de l'Accord de partenariat et de coopération (APC) entre l'Union européenne et la Russie, cette dernière était alors considérée par son partenaire comme «pays à commerce d'État». Depuis, on lui avait reconnu le statut d'«économie en transition», qui se traduisait par un régime commercial hybride. Voir Céline, BAYOU, «Les relations Russie-Union européenne. Vers quelle intégration?», *Le Courrier des pays de l'Est*, no. 1025, mai 2002, p. 8.

economy it means new opportunities and new possibilities for the GDP». ⁶⁷
 «The step also opens new opportunities for investments in Russia, making them more predictable as products produced in our country can be supplied on major world markets on a competitive, nondiscriminatory basis.» ⁶⁸

Il reste à vérifier quelles seront les conséquences réelles. Au cours des six premiers mois de l'année 2002, les capitaux étrangers investis en Russie ont diminué de plus de 25% par rapport à la même période l'année précédente ⁶⁹ et ce, en dépit des progrès que le pays a accomplis avec ses partenaires commerciaux. Eltsine et Gaïdar avaient eux aussi promis un avenir radieux en annonçant le programme de thérapie de choc et, plus concrètement, le retour de la croissance en septembre 1992. Scott Antel, un associé de Ernst & Young qui a participé en mars aux audiences (à Washington) sur le statut d'économie de marché qui serait éventuellement accordé à la Russie, ne semble pas partager l'optimisme de Gref:

Overall this is positive, but it means Russian companies are going to have a huge number of anti-dumping and countervailing duty cases raining down on them in the near future.» «The war has just begun. If Russian companies want to compete in international arena, they're going to have to fight their cause. The benefits are certainly worth it» ⁷⁰.

Les exportations russes se chiffrent à environ 100 milliards de dollars annuellement. La reconnaissance du statut d'économie de marché fera augmenter ses exportations de quelques centaines de millions de dollars, aux dires des spécialistes, ce qui représente moins de 1%. Comme l'explique Niclas Sundstrom, économiste en chef pour la Russie de la Citigroup de Londres, cela représente très peu pour la Russie, dont les réserves de la banque centrale augmentent parfois de plus d'un milliard de dollars en une seule semaine. ⁷¹

Fondamentalement, la reconnaissance de ce statut par les États-Unis signifie que la Russie sera traitée de la même façon que les principaux partenaires du géant américain lorsque surviendront des différends commerciaux (par exemple, des sanctions pour dumping contre les aciéries russes). La décision est rétroactive au 1^{er} avril 2002, mais une période de

⁶⁷ Propos rapportés par la télévision russe (RTR) le 6 juin 2002 et cités par Angela Charlton, «Russians Celebrate U.S. Announcement», *AP*, 6 juin 2002.

⁶⁸ Propos rapportés par *ITAR-TASS* et cités dans *RFE/RL Newsline*, Vol. 6, No. 106, Part 1, 7 juin 2002.

⁶⁹ *RFE/RL Newsline*, Vol. 6, No. 152, Part I, 14 août 2002.

⁷⁰ Cité par Torrey Clark et Lyuba Pronina, «U.S. Grants Russia Market Economy Status», *Moscow Times*, 7 juin 2002.

⁷¹ Samantha Shields, «Russian market status more symbolic than lucrative», *Reuters*, 7 juin 2002.

transition à durée indéterminée est prévue. Le Département du Commerce se réserve le droit d'appliquer les procédures en vigueur jusque là sur les importations en provenance de la Russie.⁷²

Pourquoi les Européens et les Américains ont-ils consenti à reconnaître ce statut à la Russie en dépit de l'opposition interne à laquelle ils faisaient face ? En principe, une telle reconnaissance va de pair avec l'adhésion à l'OMC. Les Démocrates du Congrès se plaignent d'ailleurs d'avoir perdu un levier pour imposer des restrictions diverses. Charles Rangel (État de New York), leader des Démocrates à la Chambre des représentants et son collègue Sander Levin (Michigan), réagissaient ainsi, dans une déclaration conjointe: «By taking the unusual step of granting Russia market economy status before its WTO (World Trade Organization) accession we have weakened our efforts to negotiate effective terms for Russia's accession to the WTO.»⁷³ L'hypothèse la plus plausible tient à la volonté de l'Union européenne et du gouvernement américain de renforcer le poids politique de ceux qui, en Russie même, favorisent l'adhésion rapide à l'OMC. L'intransigeance des pays développés ne pouvait que profiter aux forces protectionnistes des milieux d'affaires russes et au Parti communiste, qui y voyaient la preuve que l'Ouest cherche à transformer la Russie en simple fournisseur de matières premières. Les négociations entrant dans leur phase cruciale, il importait également de renforcer les convictions des leaders et des groupes les plus favorables à l'OMC.

Officiellement, la demande de reconnaissance du statut d'économie de marché auprès du Département américain du Commerce est venue de la corporation de fer et d'acier Novolipetsk et de JSC Severstal, avec l'appui du gouvernement russe.⁷⁴ La recommandation textuelle est la suivante :

Based on our analysis of the economic reforms in Russia to date, examined in light of the factors identified in section 771(18)(B) of the Act, the Department should determine that revocation of Russia's non-market economy status under section 771(18)(A) is warranted, and that such revocation be made effective April 1, 2002.⁷⁵

⁷² *Interfax*, 10 juin 2002.

⁷³ Melissa Akin et Doug Palmer, «U.S. boosts Russia with market economy status», *Reuters*, 6 juin 2002.

⁷⁴ La législation américain prévoit qu'une demande de reconnaissance de ce statut pour un pays donné peut provenir d'une entreprise ressortissante de ce pays.

⁷⁵ US Department of Commerce, *Decision Memorandum : Inquiry Into the Status of the Russian Federation as a Non-Market Economy Country Under the U.S. Antidumping Law*, June 6, 2002. Le mémorandum du Département du Commerce est disponible à l'adresse internet suivante : <http://www.ia.ita.doc.gov/download/russia-nme-status/russia-nme-decision-final.htm>

Le document explique que la Russie a accompli suffisamment de progrès en matière de libéralisme économique (entendre *néolibéralisme*) pour mériter le statut d'économie de marché. Cela n'empêche pas les auteurs du document de mentionner que des progrès restent à faire en matière de libéralisation du secteur de l'énergie et du secteur bancaire, et que d'autres problèmes doivent être surmontés. Néanmoins, les progrès seraient suffisants. Mais il est également vrai que l'analyse laisse beaucoup d'espace à l'arbitraire, à la dimension politique de l'attribution de ce statut. Le passage suivant en témoigne :

Although section 771(18)(B) of the Act enumerates six factors that the Department must consider in determining whether a country operates on market principles, the statute provides no direction or guidance with respect to the relative weight that should be placed on each factor in assessing the overall state of the economy⁷⁶.

La dimension politique de cette décision est parfaitement bien illustrée par l'opposition d'une grande partie du Congrès, dont les représentants démocrates Charles Rangel et Sander Levin, qui dirigent le Comité des voies et moyens (Ways and Means Committee) de la Chambre des représentants : «An objective analysis of the economic and commercial environment in Russia reveals a virtual absence of market mechanisms in key sectors of the Russian economy.»⁷⁷ Alan Wolff, un avocat de Washington qui représente plusieurs producteurs d'acier américains, partage ce point de vue : «While Russia has made progress, it is not in any sense a market economy».⁷⁸

En étant reconnue comme économie de marché, la Russie sera soumise aux mêmes contraintes que les autres pays, ce qui est loin de signifier que ses exportations vers les États-Unis seront subitement gonflées :

We have determined that the effective date for the consideration of Russia as a market economy is April 1, 2002. Therefore, Russian producers and exporters will be subject to the antidumping rules applicable to market economies with respect to the analysis of transactions occurring after April 1, 2002. Accordingly, the Department will examine prices and costs within Russia, utilizing them for the determination of normal value when appropriate or disregarding them when they are not. In this regard, the Department retains its

⁷⁶ US Department of Commerce, *Decision Memorandum : Inquiry Into the Status of the Russian Federation as a Non-Market Economy Country Under the U.S. Antidumping Law*, June 6, 2002.

⁷⁷ Martin Crutsinger, «Dems: Bush Will Harm U.S. Companies», *AP*, 7 juin 2002.

⁷⁸ *Ibid.*

authority to disregard particular prices or costs when the prices are not in the ordinary course of trade, the costs are not in accordance with generally accepted accounting principles, the costs do not reasonably reflect the costs associated with the production and sale of the merchandise, or in other situations provided for in the Act or the Department's regulations. In addition, the U.S. countervailing duty law will now apply where the proceeding at issue will involve an adequate period of investigation after this effective date. Under the Department's practice, this period would normally be one year⁷⁹.

La Russie bénéficierait tout de même d'un léger avantage en ce qui concerne les mesures anti-dumping : elles seront appliquées à l'entreprise fautive et non au secteur entier de l'économie auquel l'entreprise appartient.⁸⁰ Parmi les premiers bénéficiaires du nouveau statut accordé à la Russie figurent les entreprises productrices de métal. Le fait qu'elles soient officiellement à l'origine des démarches effectuées auprès du Département du Commerce ne relève pas du hasard. Optimiste, le ministre du Développement économique et du Commerce, Guerman Gref, attend davantage de ce statut :

Plusieurs investisseurs aimeraient venir en Russie produire des marchandises destinées à l'exportation, par exemple des automobiles. Ils ne le faisaient pas auparavant parce que quelqu'un en Europe ou aux États-Unis pouvait à tout moment invoquer des mesures anti-dumping et les livraisons pouvaient être stoppées sans négociations. Maintenant, ce problème a été résolu pour les investisseurs. Ils peuvent désormais protéger leurs droits⁸¹.

Le 20 août 2002, la Commission européenne confirmait son intention d'attribuer à la Russie le statut d'économie de marché. Cette décision sera ratifiée par le Conseil de l'Europe le 7 novembre suivant. Elle entraîne les mêmes conséquences que dans le cas des relations entre les États-Unis et la Russie. À l'instar des États-Unis, l'Union européenne espérait ainsi accroître les chances de la Russie d'être admise plus rapidement à l'OMC.⁸²

⁷⁹ US Department of Commerce, *Decision Memorandum : Inquiry Into the Status of the Russian Federation as a Non-Market Economy Country Under the U.S. Antidumping Law*, June 6, 2002.

⁸⁰ Samantha Shields, «Russian market status more symbolic than lucrative», *Reuters*, 7 juin 2002.

⁸¹ *Argoumenty i Fauty*, No. 24 (1129), 12 juin 2002. Traduit du russe par MR.

⁸² Céline, BAYOU, «Les relations Russie-Union européenne. Vers quelle intégration ?», *Le Courrier des pays de l'Est*, no. 1025, mai 2002, p. 9.

CONCLUSION

L'un des buts premiers de la transition consistait à donner une base sociale capitaliste au régime naissant. La privatisation rapide et sans contrôle a été le moyen privilégié pour accomplir cette tâche. Mais la montée d'une classe de propriétaires s'est accomplie parallèlement à la destruction partielle de l'appareil productif légué par le régime soviétique. La croissance économique repose essentiellement sur l'abondance des matières premières et des ressources énergétiques. La Russie n'a toujours pas véritablement remplacé le vieux modèle stalinien de croissance extensive par un modèle plus intensif, c'est-à-dire fondé sur l'amélioration continue de la productivité du travail. La dichotomie entre le secteur dynamique des ressources naturelles et des autres produits exportés à des prix concurrentiels et le secteur de l'industrie jusqu'alors orienté vers la consommation domestique (et autrefois vers les pays du CAEM) devient de plus en plus évidente et s'exprime dans la sphère politique.

La bataille sur la question de l'adhésion à l'OMC oppose le segment internationalisé du patronat à celui qui est davantage lié au marché domestique. En somme, l'adhésion éventuelle de la Russie à l'OMC provoque une lutte politique entre différentes couches de l'élite économique en émergence. Le segment internationalisé de cette élite est favorable à l'adhésion. Il comprend les dirigeants des entreprises exportatrices peu ou pas menacées par la concurrence étrangère et cette bourgeoisie qu'en d'autres pays on appelle «compradore». Les résistances les plus fortes proviennent naturellement des secteurs les plus fragiles de l'économie russe, soit ceux qui n'ont subi aucune restructuration d'envergure depuis des décennies et qui se révèlent encore beaucoup trop faibles pour affronter les aléas du marché mondial en économie ouverte. C'est pour cela qu'un mouvement de résistance s'organise pour reporter à plus tard l'entrée à l'OMC. Mais le gouvernement devra prendre position dans un sens ou dans l'autre. Il ne pourra protéger ou promouvoir les intérêts de tous. Même si les acteurs réellement agissants ne campent pas tous sur une position tranchée, de l'issue des négociations dépend le degré d'ouverture de l'économie russe. Il y aura des gagnants et des perdants. Comme Poutine l'a lui-même clairement affirmé, «la Russie ne peut pas fermer son propre marché et exiger en même

temps que les marchés internationaux soient entièrement ouverts à ses marchandises».⁸³

On constate également que même si le président Poutine dispose de l'essentiel des leviers du pouvoir – y compris le soutien populaire – il ne peut impunément sacrifier des pans entiers de l'économie russe sans compromettre les intérêts nationaux de son pays. S'il est vrai que certaines industries ne survivront pas à la concurrence internationale, la liste des chômeurs s'allongera de façon significative. S'il est obligé d'augmenter les prix domestiques de l'énergie, le niveau de vie des Russes risque d'en souffrir. Poutine a beaucoup à perdre.

Du côté des États-Unis et de l'Union européenne, il est clair qu'on ne cherche pas à mettre la Russie complètement à genoux. Même si plusieurs entreprises se sentent menacées par la concurrence des marchandises russes, d'autres aspirent à percer le marché russe et à profiter des ressources immenses de ce pays. Ce sont probablement les aspirations de ces dernières – en plus de la nécessité d'être soutenue par Poutine dans sa lutte anti-terroriste – qui inspirent la volonté de l'administration Bush d'accélérer le processus d'adhésion de la Russie à l'OMC. Il en est de même pour l'Union européenne, qui, tout en n'étant pas davantage encline aux sacrifices, demeure parfaitement consciente des opportunités qui s'offrent à elle dans l'ex-URSS.

Revenons à l'une de nos prémisses de départ voulant que la libéralisation des échanges soit toujours imposée par les États les plus puissants et en fonction de leurs intérêts. Cette prémisse laisse supposer que dans le jeu des négociations pour préparer l'adhésion à l'OMC, la Russie soit contrainte à des concessions plus importantes que ses partenaires. Tant que les négociations ne seront pas terminées, une telle assertion ne pourra être confirmée. Néanmoins, certains éléments fondamentaux permettent d'établir une comparaison des avantages et inconvénients de l'adhésion de la Russie à l'OMC pour les deux parties les plus concernées, soit la Russie et les pays développés.

Que gagnent les pays développés ? L'entrée de la Russie dans l'OMC améliorera l'accès aux ressources naturelles et énergétiques abondantes de ce pays. Elle leur ouvrira un peu plus un marché en croissance pour leurs produits industriels (voitures, machines-outils, haute technologie),

⁸³ *ITAR-TASS* en anglais, 1610 GMT, 25 septembre 2002, in *FBIS-SOV-2002-0925*, 25 septembre 2002.

alimentaires, financiers, etc. Que gagne la Russie ? Le remplacement des mesures anti-dumping à l'égard de secteurs entiers de la production par des mesures adressées aux seules entreprises fautives est déjà acquis par la reconnaissance du statut d'«économie de marché». Les attentes les plus optimistes tablent sur une augmentation des exportations ne dépassant pas 1%. Les entreprises russes acquièrent également un meilleur accès à un marché gigantesque, mais n'ont que peu de produits concurrentiels à offrir, hormis les ressources énergétiques et naturelles qui sont d'ailleurs déjà exportées sans contraintes particulières.

Posons la question autrement. Que risquent de perdre les pays développés ? Leurs entreprises sont déjà les plus concurrentielles dans la plupart des domaines. Par contre, la Russie a beaucoup plus à perdre. La structure des échanges correspond de plus en plus à celle d'une économie périphérique. Des fermetures d'usines à grande échelle sont à prévoir dans les secteurs non préparés à une exposition rapide à la concurrence étrangère. La modernisation de l'industrie exige des capitaux que la Russie ne possède pas. L'augmentation inévitable des prix domestiques de l'énergie, même en dix ans, privera une partie des entreprises de leur *avantage comparatif*.

En définitive, les risques sont beaucoup plus grands pour la Russie que pour les pays développés. Le processus superposé de négociations qui a été enclenché révèle toute la complexité des enjeux. De l'issue de ces négociations dépend surtout la place que la Russie occupera dans l'économie mondiale.

BIBLIOGRAPHIE

- AKIN, Melissa et Doug PALMER, «U.S. boosts Russia with market economy status», *Reuters*, 6 juin 2002.
- BAYOU, Céline, «Les relations Russie-Union européenne. Vers quelle intégration ?», *Le Courrier des pays de l'Est*, no. 1025, mai 2002, p. 4-16.
- BBC*, Monday, 25 June 2001, 12 :53 GMT.
- BELTON, Catherine, «Suddenly, It's Big Business vs. Putin. Tycoons are turning up the heat against Russia's WTO entry», *Business Week*, 18 mars 2002.
- BENJAMIN, Mark, «Russia could join WTO in 2003, official says», *The Russia Journal*, 9 novembre 2001.
- BRANSTEN, Jeremy, «WTO Entry A Poison Pill Or Necessary Medicine For Russia?» End note, *RFE/RL Newslines*, Vol. 5, No. 208, 1 November 2001.
- BUDBERG, Aleksandr, «The End of Politics», *Moskovsky Komsomolets*, 13 juillet 2002.
- CHARLTON, Angela, «Russians Celebrate U.S. Announcement», *AP*, 6 juin 2002.
- «Chto znatchit byt' rynochnoi stranoi» (Que veut dire être un pays à économie de marché ?), *Argoumenty i Fauty*, no. 24, 12 juin 2002.
- CLARK, Torrey, «Kremlin Shifts Gears on WTO», *Moscow Times*, 17 octobre 2001.
- CLARK, Torrey et Lyuba PRONINA, «U.S. Grants Russia Market Economy Status», *Moscow Times*, 7 juin 2002.
- COTTRELL, Robert and Stefan WAGSTYL, «Putin's bid to join WTO splits business community», *Financial Times*, 27 mars 2002.
- CRUTSINGER, Martin, «Dems: Bush Will Harm U.S. Companies», *AP*, 7 juin 2002.
- DELYAGIN, Mikhail, «No need to rush into the WTO», *The Russia Journal*, No. 17 (110), 4th May 2001.
- DOYLE, Alister, «WTO chief says Russia ready to join within a year», *Reuters*, 8 janvier 2002.
- FOWLER, Jonathan, «Russia's WTO membership bid stalling over telecoms, financial sector», *AP*, 20 juin 2002.
- GORBATCHEV, Mikhaïl, *Rapport politique du Comité central du P.C.U.S. au XXVIIe Congrès du Parti*, Moscou, Agence de presse Novosti, 1986, 127 pages.
- HAHN, Gordon M., «Regions on WTO : GO slow», *The Russia Journal*, No. 6 (149), 22 février 2002.
- HELMER, John, «Russia and the WTO : Chocolate-coated lies», *Asia Times*, 12 septembre 2002.

KAGARLITSKY, Boris, «Facing WTO Life Sentence», *Moscow Times*, 16 octobre 2001.

KING, Timothy, «Requirements for Participation in the International Monetary Fund and the World Bank», *Soviet and Eastern European Foreign Trade*, Vol. 26, no. 2, été 1990, pp. 16-45.

KROGMANN, Kevin, «Russia's drive to join the WTO is part of President Vladimir Putin's policy of becoming an equal partner with the West», *Transitions Online* (www.tol.cz), 7 December 2001.

LELYVELD, Michael, «Russia: Little Progress Made Toward Free Market», *RFE/RL*

Newsline, 31 mai 2002.

«President Bush, President Putin Discuss Free Market Economy», Remarks by President Bush and President Putin to Students at St. Petersburg University, Office of the Press Secretary, White House, May 25, 2002, disponible sur internet à l'adresse suivante :
www.whitehouse.gov/news/releases/2002/05/20020525-2.html

«Russia puts its farmland on the market», *The Guardian*, 27 juin 2002.

SHIELDS, Samantha, «Russian market status more symbolic than lucrative», *Reuters*, 7 juin 2002.

STOKES, Bruce, «Fowling Up Russia's WTO Accession», *National Journal*, 11 mai 2002.

ULYANOV, Nikolai, «Russia will not actively participate in new Afghan war», *Strana.ru*, 19 septembre 2001.

US DEPARTMENT OF COMMERCE, *Decision Memorandum : Inquiry Into the Status of the Russian Federation as a Non-Market Economy Country Under the U.S. Antidumping Law*, June 6, 2002. Le mémorandum du Département du Commerce est disponible à l'adresse internet suivante :
<http://www.ia.ita.doc.gov/download/russia-nme-status/russia-nme-decision-final.htm>

VERCUEIL, Julien, «La politique commerciale de la Russie (1992-2000)», *Le Courrier des pays de l'Est*, no. 1012, février 2001, pp. 4-19.

WINESTOCK, Geoff, «EU is Considering Reversing Its Position on Russian Trade», *Wall Street Journal*, 9 août 2002.

Ont également été utilisées les manchettes des agences de presse, journaux et périodiques suivants:

Interfax, Reuters, RFE/RL Newsline, RIA Novosti, Rosbalt, The Russia Journal, The Wall Street Journal, UPI.