



HAL
open science

L'accession de la Russie à l'OMC : quelle stratégie adopter?

Julien Vercueil

► **To cite this version:**

| Julien Vercueil. L'accession de la Russie à l'OMC : quelle stratégie adopter?. 2001. halshs-01418956

HAL Id: halshs-01418956

<https://shs.hal.science/halshs-01418956>

Preprint submitted on 17 Dec 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

L'accession de la Russie à l'OMC : quelle stratégie adopter?

Communication au XXII^{ème} Séminaire Franco-Russe
sur les questions monétaires et financières.
Moscou, 10-13 décembre 2001.

Julien Vercueil^o
Université Jean Moulin- Lyon 3 et CEMI, EHESS

Introduction :

Depuis l'année 2000, le projet d'accession de la Russie à l'OMC connaît un tournant dans sa construction. De nombreuses initiatives montrent la volonté d'accélérer le processus de négociation, entamé depuis 1993. La période initiale d'hésitations¹ semble révolue : des mesures concrètes ont été prises dans de nombreux domaines pour se rapprocher des conditions requises ; le contexte international est désormais plus favorable à l'intégration de la Russie dans l'économie mondiale ; de nouvelles relations économiques et politiques sont en train d'être construites entre la Russie et les institutions internationales et les pays occidentaux. Les perspectives d'adhésion à moyen terme de la Russie à l'OMC sont donc plus sérieuses qu'elles ne l'ont jamais été ; désormais la question qui se pose n'est plus de savoir si la Russie va intégrer l'OMC mais comment elle va le faire.

Dans le même temps, l'OMC semble relancée depuis la conférence Doha ; les échecs de Seattle ont été cette fois surmontés par une déclaration ministérielle qui est le reflet de nouveaux compromis entre pays développés et pays en développement ; un nouveau cycle de négociation est lancé avec des objectifs concernant les droits de propriété, l'investissement, les services, l'agriculture, l'environnement et les produits industriels dont le textile. La Chine a achevé son processus d'accession à l'OMC, ce qui montre qu'un pays à l'organisation économique encore éloignée par bien des aspects des économies de marché occidentales peut trouver sa place dans les négociations, mais ce qui risque aussi de modifier aussi l'équilibre des négociations futures.

Quel est le chemin parcouru jusqu'ici par la Russie pour se rapprocher des dispositions de l'OMC? A quelles conditions les trajectoires de l'OMC et de la Russie peuvent-elles converger? Quels sont les domaines stratégiques des négociations à venir? De quel espace de liberté dispose la Russie pour négocier son accession?

Pour aborder ces questions, nous rappellerons tout d'abord les grandes lignes des conditions habituellement requises par l'OMC pour l'accession d'un pays en transition. Nous évaluerons ensuite la distance qui sépare encore la Russie de l'OMC. Puis nous examinerons les

^o Je tiens à remercier V. Ognivstev (CNUCED) et Z. Drabek (OMC) pour leurs commentaires sur certaines des idées présentées dans ce papier. Je demeure responsable des erreurs et omissions qui pourraient subsister.

¹ En 1992, la Russie a hérité du statut d'observateur au GATT que l'URSS avait obtenu en 1989, après une longue période de défiance réciproque. La période 1993-1999 a été marquée par des revirements de politique commerciale et des relations inégales avec l'OMC : alors qu'un accord avait été conclu en 1996 avec le groupe de travail pour une accélération de l'accession – un projet d'accession pour 1998 avait même reçu le soutien de B. Clinton -, la date n'a pu être respectée tant du fait de l'ampleur des réformes exigées par les pays membres que des tensions politiques internes.

avantages et les risques liés à une adhésion à court terme de la Russie à l'OMC. Nous concluons par quelques observations sur les stratégies d'accèsion qui restent envisageables au stade actuel des négociations pour la Russie.

1. Architecture de l'OMC et pré-requis pour une accession

1.1. De Marrakech à Doha : l'évolution de l'OMC

Initialement candidate au GATT², la Russie s'apprête désormais à intégrer l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qui en est le prolongement depuis 1995. A la suite de la conclusion du Cycle de l'Uruguay (1986-1993), l'OMC a été créée par l'Accord de Marrakech (avril 1994) en tant que véritable institution internationale. L'accord de Marrakech comprend également un "agenda incorporé" qui fixe le cadre de la poursuite des négociations. Outre la renégociation des tarifs douaniers, celui-ci prévoit la reprise des négociations avant le 1^{er} janvier 2000 dans huit domaines distincts :

- la réforme de l'agriculture
- la libéralisation des services
- le réexamen des exemptions à la clause de la nation la plus favorisée (NPF) dans les services (article II du GATS³)
- le cabotage maritime
- le réexamen des accords sur les droits de propriété intellectuelle (TRIPS⁴)
- le réexamen des accords sur les investissements (TRIMS⁵)
- le réexamen des règles de modification et de retrait des concessions sur les marchandises
- la procédure d'examen des politiques commerciales.

L'ampleur de ces sujets, qui dépasse largement le seul domaine des tarifs douaniers sur les marchandises, fait de l'agenda incorporé un véritable cycle de négociations (appelé "cycle du millénaire"). Initialement, les objectifs du groupe de Cairns (et en particulier des Etats-Unis) étaient d'achever ce cycle de négociation en 2003, ce qui semblait cependant difficile dès 1999 (Jacquet *et alii* [1999], p. 33). Après l'échec de la conférence de Seattle (décembre 1999) qui devait lancer officiellement ce nouveau cycle, cette échéance est clairement apparue irréalisable.

Contrairement à celle de Seattle, la conférence de Doha (novembre 2001) a abouti à la conclusion d'une déclaration ministérielle précisant les contours des négociations à venir. Les pays membres se sont engagés à poursuivre les négociations dans un certain nombre de domaines, dont l'agriculture, les services, l'accès aux marchés des produits non agricoles, la propriété intellectuelle, les relations entre le commerce et l'investissement, le commerce et l'environnement. Les pays membres s'engagent à conclure ce cycle au 1^{er} janvier 2005 (WTO

² *General Agreement on Tariffs and Trade.*

³ *General Agreement on Trade in Services* : comprend notamment les secteurs financiers, l'assurance, les télécommunications, les services aux entreprises.

⁴ *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*

⁵ *Trade Related Investment Measures.*

[2001b]). Dans le même temps, 28 pays négocient actuellement leur accession à l'OMC, dont la Russie.

1.2. Les conditions générales d'accession pour les pays candidats

L'OMC fixe un certain nombre de règles pour l'accession de nouveaux membres, tant en ce qui concerne la nature des politiques commerciales adoptées que les institutions encadrant les activités. Ainsi, les politiques des pays candidats à l'OMC doivent être ajustées aux conditions de fonctionnement de l'organisation en matière de commerce des biens (GATT), des services (GATS), de la réglementation des investissements étrangers (TRIMS) et des questions de propriété intellectuelle liées au commerce (TRIPS). Elles doivent respecter les dispositions fondamentales du GATT que sont la non discrimination par l'extension à tous les pays membres de la clause de la Nation la Plus Favorisée (NPF) (Article I) et le traitement national (Article III), la fixation de tarifs maximaux (Article II) et la prohibition des restrictions quantitatives (Article XI).

La procédure d'accession à l'OMC comprend trois phases :

1. Après constitution d'un groupe de travail comprenant les délégués des Etats membres intéressés par la participation du candidat à l'OMC (pour la Russie, le groupe de travail comprend 57 pays), le pays candidat établit un *Mémoire* détaillant la politique commerciale qu'il compte mettre en œuvre pour l'accession. Tâche très vaste puisqu'elle comprend la définition d'une politique commerciale concernant les trois domaines majeurs de l'OMC (GATT, GATS et TRIPS), mais également certains aspects de la politique macroéconomique comme le contrôle des changes, la privatisation, et la politique en matière d'investissements et de concurrence.
2. Commence ensuite la *phase de questions et réponses*, plus longue et plus technique que la précédente. Les membres du groupe de travail utilisent le Mémoire comme base de référence pour poser des questions au candidat relatives aux politiques et institutions qui sont concernées par le processus d'accession. Le candidat doit donc rassembler les textes permettant de répondre aux questions des membres. Si un membre n'est pas satisfait d'une réponse, il renouvelle la question et la soumet à la prochaine réunion du groupe de travail.
3. Parfois aussi longue que la précédente, la *phase de négociation* débute lorsque le pays candidat dépose sa première offre en matière de biens et services. Cette offre contient les nomenclatures de biens et de services comprenant les tarifs plafonds que le candidat se déclare prêt à respecter après son adhésion⁶, les engagements qu'il prend en matière de libéralisation de l'accès à ses marchés de services et le soutien qu'il envisage d'accorder à son agriculture et à ses exportations agricoles au regard d'une période de référence (habituellement trois années "représentatives" avant la déclaration de candidature) (Michalopoulos [2000], pp. 68-72).

Dans la pratique, les phases 2 et 3 ont tendance à se recouper. Il convient de souligner qu'elles sont à sens unique : le répondant doit prouver aux membres sa capacité à répondre aux dispositions de l'OMC et à réduire le niveau de protection de son économie. En particulier, il n'est pas prévu qu'il demande aux membres de l'OMC de faire de même à son égard.

⁶ Sauf dans des cas spécifiques, comme des déséquilibres anormaux de la balance des paiements, des mesures de sauvegarde temporaires ou à la suite de négociations avec les principaux producteurs concernés prévoyant par ailleurs des compensations équivalentes.

2. A quelle distance la Russie se trouve-t-elle de l'OMC ?

2.1. Les réformes accomplies en matière d'ouverture économique

La période 1992-1998 n'a pas permis de progresser de façon décisive dans les négociations d'accession. Les principaux obstacles aux négociations ont été l'absence de stabilisation de la politique commerciale et du cadre réglementaire des activités économiques et le faible degré d'application des politiques menées sur le terrain. Le processus de libéralisation du commerce extérieur a été asymétrique : les importations ont tout d'abord été brutalement et complètement libéralisées, puis ont été progressivement assujetties à des restrictions jusqu'en 1995, tandis que les exportations ont été initialement très encadrées, puis progressivement libéralisées. L'instabilité réglementaire et le faible degré d'application des règles édictées en matière de commerce extérieur ont produit un processus de sélection adverse des comportements dans le domaine commercial : les activités légales ont été découragées par la nécessité de suivre des règles sans cesse changeantes lourdes et souvent incohérentes, créant une forme de "protectionnisme par incertitude", tandis que les activités illégales étaient encouragées par les multiples possibilités d'arbitrage permises par les contradictions dans l'organisation du commerce extérieur et par la faiblesse des contrôles de légalité des opérations. A partir de 1995, l'engagement plus net dans la libéralisation a permis d'atténuer l'image de protectionnisme par incertitude donnée par les relations commerciales de la Russie. Mais cette politique a produit d'autres conséquences dommageables pour l'économie russe : en ouvrant de manière excessive le tissu productif interne à la concurrence étrangère, la libéralisation des échanges extérieurs n'a pas permis de véritables restructurations et a contribué à bloquer les acteurs économiques dans une situation financière intenable qui a contribué à la spirale des impayés. Dans le domaine des flux de capitaux, la libéralisation et la politique de stabilisation ont produit une sélection adverse des capitaux, refoulant les capitaux à long terme et attirant les capitaux de court terme à caractère plus spéculatif. Par ailleurs, la principale loi sur le commerce extérieur, votée en 1995⁷ n'est pas non plus exempte d'ambiguïtés : de nombreux articles de cette loi, pourtant promulguée après la circulation du Mémorandum de la Russie sur sa politique commerciale sont en contradiction directe avec les dispositions de l'OMC sur les mêmes sujets.

Ce sont donc principalement des difficultés internes qui sont à l'origine de la lenteur des négociations d'accession, malgré l'accord de partenariat signé en 1994 avec l'Union Européenne⁸ (Breach et Lissovolik [1997]) et le soutien accordé à la candidature russe par les Etats-Unis à partir de 1998. Après la crise d'août 1998, le retour à un niveau satisfaisant de stabilisation institutionnelle ne s'amorce qu'à partir de 2000. La progression dans les négociations avec l'OMC ne peut donc être mesurée ici que sur un intervalle de moins de deux ans. L'adoption par l'Union Européenne d'une stratégie commune vis-à-vis de la Russie en juin 1999 a permis de relancer le soutien de l'UE à l'accession de la Russie à l'OMC, confirmé

⁷ La "loi sur la régulation d'Etat du commerce extérieur" du 15 octobre 1995.

⁸ Cet accord, qui a été ratifié le 1^{er} décembre 1997, garantit à la Russie l'octroi de la clause de la Nation la Plus Favorisée (NPF) en échange du même traitement de l'UE par la Russie, ce qui revient à anticiper sur l'accession de la Russie à l'OMC. Le traité reconnaît cependant que la Russie est encore en transition vers une économie de marché, ce qui permet l'UE de calculer la "valeur normale" d'un produit exporté par la Russie par référence à des données extérieures à la Russie. L'entreprise russe se trouvant confrontée à une procédure anti-dumping doit démontrer que ses activités d'exportations sont déterminées par les forces du marché.

officiellement en mai 2000⁹. Ce soutien a été relayé par celui des Etats-Unis en juin de la même année¹⁰. Depuis lors, les consultations se sont succédées avec les membres du groupe de travail en décembre 2000, février 2001 et juillet 2001. A ce jour cependant, la perspective d'une accession rapide n'est pas très probable. Les négociateurs russes estiment possible la conclusion de la négociation à un horizon de 3 à 4 ans, qui leur permettrait de prendre une part plus active aux négociations du cycle qui commence.

La régulation du commerce extérieur

Dans le domaine tarifaire, les déclarations d'intention en matière de simplification datent des premiers temps de la présidence de Vladimir Poutine¹¹. Le nombre de tarifs douaniers a été réduit de 7 à 4 au 1^{er} janvier 2001 pour un taux moyen d'environ 11,5%¹². En Août, une nouvelle réduction du taux moyen a été obtenue par glissement de 400 groupes de produit d'une catégorie tarifaire à une autre¹³. Le tarif moyen effectif est désormais légèrement inférieur à 11% (cf. annexe 4).

Les autres réglementations relatives aux échanges extérieurs ont été aussi assouplies et, dans une certaine mesure, stabilisées. Les taxes sur les exportations de matières premières sont revues tous les deux mois et ajustées en fonction de l'évolution des marchés mondiaux. En mars 2000, un premier système progressif de taxation des exportations de pétrole brut a été introduit¹⁴. A partir de 2002, ce système sera remplacé par l'introduction de deux taux marginaux de taxation¹⁵. Dans le même temps, les obligations de rapatriement des recettes en devises des exportateurs ont été allégées en juillet 2001¹⁶. L'intention du gouvernement est de poursuivre l'allègement du contrôle des changes en 2002.

L'accès aux marchés nationaux

L'un des objectifs de l'OMC est de favoriser l'accès des marchés des pays membres aux entreprises des pays partenaires. Les préconisations concernent alors les conditions de concurrence, le cadre juridique des sociétés commerciales nationales et étrangères et les activités économiques soumises à autorisations.

⁹ Sommet Russo-Européen de mai 2000.

¹⁰ Sommet Russo-Américain de juin 2000.

¹¹ Discours sur l'Etat de la Fédération, juillet 2000.

¹² L'ancien tarif moyen était d'environ 13%. Les tarifs sont désormais de 5, 10, 15 et 20%. Ils concernent 3500 produits sur les 10000 que compte la classification douanière de la Russie. Parmi les exceptions, on compte les automobiles, taxées à hauteur de 25%, le sucre, l'alcool et le tabac. De plus, les taux de certaines sous-catégories ont été fusionnés pour éviter les fausses déclarations (exemple : meubles importés en tant que composants pour ameublement, moins taxés). *Bofit Weekly Review*, N°49, décembre 2000.

¹³ Les équipements de production pour l'agriculture, l'industrie légère et le textile sont ainsi taxés à 5% au lieu de 10% ; les équipements pour l'industrie lourde sont désormais taxés à 10% au lieu de 15%. *Bofit Weekly Review*, N°32, août 2001 et N°43, octobre 2001.

¹⁴ Le système prévoyait par exemple un tarif maximal de 19,1% correspondant à un cours du baril Oural supérieur ou égal à 32,5 dollars le baril

¹⁵ Les exportations subissent une taxe de 35% pour la part située au dessus de 15 \$ le baril. Au-dessus de 25 \$, le taux marginal est de 40%. *Bofit Weekly Review*, N°29, juillet 2001.

¹⁶ Dès avril 2000, les exemptions d'obligations de rapatriement accordées auparavant par le Président Eltsine avaient été supprimées (*Bofit Weekly Review*, N°16, avril 2000). En juillet 2001, le taux minimal de rapatriement obligatoire a été abaissé de 75% à 50%.

Si, dans de nombreux cas, la stimulation de la concurrence est nécessaire à l'amélioration de l'approvisionnement des marchés (en quantité, en qualité et en prix), il n'est toutefois pas possible de définir des règles universelles entre ce qui doit être laissé à la libre concurrence et ce qui doit être protégé. En particulier, les domaines comme la propriété intellectuelle, les monopoles naturels, les fusions et acquisitions ou les relations verticales entre les firmes peuvent être parfois régulés de manière profitable par la puissance publique. En conséquence, certains travaux au sein de l'OMC préconisent une approche au cas par cas de ces questions, dans le cadre général de lois visant à accroître le degré de concurrence prévalant sur les marchés nationaux. La réglementation peut consister alors à s'assurer d'un niveau de prix et de profit acceptable dans un contexte de stabilité et de transparence des conditions institutionnelles de fonctionnement des marchés. En fonction de la présence plus ou moins importante de défaillances dans le fonctionnement des marchés nationaux, l'intervention gouvernementale sera plus ou moins nécessaire (Laird [1998], p. 11).

Dans le domaine de la concurrence, la Russie s'est engagée à modifier la loi sur les faillites de 1998 : celle-ci comporte de nombreuses incohérences et a favorisé une forme de sélection adverse des mises en faillites après le krach de 1998¹⁷. Elle a également mis en chantier en septembre 2000 un ensemble de lois sur la *Corporate Governance*, en collaboration avec la Banque Mondiale, La BERD et l'OCDE, qui devrait aboutir à un système réglementaire complet à l'horizon 2003¹⁸. D'ores et déjà, certains amendements à la loi sur les sociétés anonymes ont été adoptés qui accordent davantage de droits aux petits actionnaires. De même, les comptes des grandes compagnies d'hydrocarbures sont désormais présentés suivant les normes internationales¹⁹. Le nombre d'activités commerciales soumises à licence a été réduit de 450 environ à 120, tandis que les formalités administratives d'enregistrement des entreprises ont été allégées et que les droits des entreprises face aux inspections ont été élargis²⁰.

Les conditions d'accueil des investissements directs étrangers ont également suscité l'intervention récente du législateur. La nécessité d'une protection suffisante des droits de propriété et un système judiciaire efficace et sûr, ainsi qu'une "bonne gouvernance" est souvent soulignée, de préférence à des incitations fiscales qui s'insèreraient dans un système peu transparent et instable (Laird [1998], p. 10). De plus, les IDE peuvent être considérés comme un moyen d'accroître le degré de concurrence prévalant dans le pays (Bergsman *et alii* [1998]). L'amélioration du climat d'investissement à partir de 2000 a été saluée par de nombreux observateurs étrangers. La fin de conflits retentissants impliquant des investisseurs étrangers a contribué au retour de la confiance²¹. Dans le même temps, les nouvelles autorités russes ont souligné dès l'été 2000 la nécessité de modifier la loi sur les accords de partage de production (APP), définis de façon restrictive par la loi de 1995 amendée en 1999. En dépit

¹⁷ Loi du 8 février 1998 définit la faillite comme l'interruption des paiements courants sur une période d'au moins trois mois (Anrejev [2000], p. 288). Elle ne retient pas le critère adopté par la communauté internationale suivant lequel la faillite est déclenchée par l'impossibilité de faire face au passif exigible avec l'actif disponible. Une entreprise solvable peut donc tout à fait faire l'objet d'une procédure de faillite, d'autant plus que 90% des entreprises russes accusaient mi-1998 des retards de paiements supérieurs ou égaux à trois mois. C'est ce qui a incité un certain nombre de créanciers à déclarer après 1998 la faillite d'entreprises solvables pour en retirer l'actif disponible, tout en délaissant les entreprises réellement insolubles, dont les actifs ne présentaient pas le même intérêt (Kuruneri-Millet et Zlotowski [2000], pp. 84-85).

¹⁸ *Bofit Weekly Review*, N°37, septembre 2000.

¹⁹ Ces amendements entrent en vigueur en 2002 (*Bofit Weekly Review*, N°29 et N°33, juillet et août 2001).

²⁰ Les lois entrent en vigueur le 10 février 2002 (*Bofit Weekly Review* N°35, août 2001).

²¹ Ainsi le conflit *BP Amoco– Sidanko*, ou celui de l'usine de porcelaine *Lomonossov* (Vercueil [2001]).

d'amendements apportés dans le cours de l'année 2001, la loi reste encore en chantier. En particulier, le plafond actuel de 30% imposé à la proportion des réserves ouvertes à l'exploitation par les capitaux étrangers est d'ores et déjà atteint, ce qui peut entraîner des pressions de certains pays membres pour modifier cette partie de la loi²².

La restructuration du secteur bancaire

Après le krach financier de 1998, la restructuration du secteur bancaire est apparue plus nécessaire que jamais. De façon générale, le système bancaire doit être encadré par des règles prudentielles et de *reporting* destinées à limiter les asymétries d'information entre les clients et leurs banques (Laird [1998]). Les principales questions débattues en Russie sont les règles de capitalisations bancaires et le rôle de la banque centrale dans le système financier. La réforme de la Banque Centrale de Russie a été engagée par les autorités russes à partir d'octobre 2000 et se poursuit aujourd'hui, accompagnée d'autres réorganisations d'institutions financières publiques (*Vneshekonombank* et *Vneshtorgbank* par exemple)²³. La restructuration du système bancaire a subi des retards dans sa phase initiale, malgré les pressions constantes des organisations internationales. Les mesures prises en 2001 ont principalement concerné le montant minimum de capital requis pour l'agrément des banques commerciales auprès de la BCR²⁴. En 2002, ce montant sera amené au niveau de celui requis pour les banques nationales et les banques étrangères²⁵. D'autres propositions présentées au groupe de travail de l'OMC ont été d'augmenter la proportion du capital des banques russes ouverte aux investisseurs étrangers de 12 à 20%²⁶. Enfin, le vote d'une loi réprimant le blanchiment des capitaux a été votée en juillet 2001, permettant à la Russie d'éviter des sanctions émanant du GAFI²⁷.

L'intervention de l'Etat

Il est parfois souligné par certaines analyses occidentales que les privatisations améliorent l'efficacité économique des entreprises tout en augmentant les chances de stimuler la

²² *Bofit Weekly Review*, N°34 et 44, août et novembre 2000 ; N°23, juin 2001.

²³ En octobre 2000, V. Poutine a proposé d'amender la loi sur la Banque Centrale pour réduire son indépendance vis-à-vis du Gouvernement, notamment en stipulant que ses avoirs sont propriétés de l'Etat, ce qui la rendrait *de facto* solidairement responsable de la dette publique. Un problème soulevé par cette proposition est le conflit qu'elle créerait avec les amendements passés sur la loi en juillet 2000, accroissant le contrôle de la Douma sur la BCR. L'esprit de la réforme de la Banque centrale consiste à lui retirer ses participations dans des établissements bancaires commerciaux, ce que la proposition de V. Poutine soutenait en prévoyant l'élimination des participations de la BCR dans des banques russes situées à l'étranger. Le gouvernement a confirmé cette intention en annonçant que la BCR se dessaisirait de ses cinq banques commerciales situées à l'étranger avant 2002, de ses participations dans la *Vneshtorgbank* avant 2003 et dans la *Sberbank* avant 2005. Le projet de plan de restructuration du secteur bancaire présenté en octobre 2001 par le Gouvernement et la BCR interdit à la BCR d'accroître ses participations dans des banques commerciales (*Bofit Weekly Review*, N°41 et 42, octobre 2000 ; N°38 et 45, septembre et novembre 2001).

²⁴ Sur plus de 1300 banques opérant en Russie, environ un millier ont un capital enregistré inférieur à 5 millions d'euros. Le projet conjoint de la BCR et du gouvernement, élaboré avec la participation de la Banque Mondiale et du FMI, prévoit notamment d'accroître la concurrence dans le secteur financier, de favoriser l'augmentation de la part du crédit bancaire dans le financement de l'économie, d'introduire les normes internationales de présentation de l'information financière et bancaire et de lever toute restriction aux participations de capital étranger dans le secteur bancaire russe (*Bofit Weekly Review*, N°38 et N°40, septembre et octobre 2001).

²⁵ Le montant minimum est désormais de 10 millions d'euros pour les nouvelles banques nationales comme pour les banques étrangères. Cette harmonisation devait avoir été mise en place depuis déjà deux ans au terme de l'accord de partenariat signé entre la Russie et l'Union Européenne

²⁶ *Bofit Weekly Review*, N°13, mars 2001.

²⁷ Groupe d'Action Financière Internationale, créé par les pays de l'OCDE.

concurrence et la transparence dans les secteurs concernés. Les observateurs occidentaux sont également favorables à des privatisations généralisées à l'ensemble des entreprises industrielles détenues par l'Etat, mais seulement après que les réformes du cadre légal et institutionnel des affaires (en particulier la sécurisation des droits de propriété) ait été accomplie. En conséquence, les privatisations constituent un processus susceptibles de s'étaler sur une longue période. Pour les monopoles naturels, la préconisation générale est de décomposer les entreprises d'Etat en deux parties : celles qui peuvent être soumises à la concurrence et celles qui dégagent des effets externes et des économies d'échelle rendant difficile leur privatisation (réseaux de distribution d'eau, d'énergie, de communications) (Laird [1998], pp. 7-9).

Sur l'ensemble de ces points, la Russie a relancé les réformes à partir de l'année 2000. Les privatisations ont été conduites dans un contexte moins opaque qu'auparavant²⁸. L'Etat a procédé en juillet 2000 à une réorganisation de la structure de décision de certaines entreprises publiques gérant des monopoles naturels, comme *RAO UES* et *Gazprom*²⁹. L'adoption par la Douma du Code Foncier pour les terres non agricoles a permis de dissiper une partie des contradictions existant sur ce chapitre dans le système juridique russe³⁰. Le plan de privatisation prévu par le Gouvernement pour 2002 comprend 450 entreprises des secteurs de l'énergie, de la production agricole et de l'énergie³¹. Le projet de création d'un Comité pour la régulation des prix des monopoles naturels (*RAO UES*, *Gazprom*, Compagnie nationale des chemins de fer) pourrait aboutir à réduire les subventions implicites aux entreprises industrielles par l'intermédiaire du prix des productions de ces entreprises³². En juillet 2000, le Gouvernement a présenté un plan de réforme des secteurs du transport ferroviaire, de l'électricité, des télécommunications et du gaz, visant à placer l'ensemble de ces secteurs sous la supervision exclusive de l'Etat fédéral³³. Ce plan a été confirmé par les propositions présentées en février 2001 au groupe de travail de l'OMC sur l'ouverture du capital des entreprises de télécommunications aux investisseurs étrangers³⁴.

Un point essentiel de l'appréciation du rôle de l'Etat concerne le degré d'application des lois sur le territoire national. Les agences gouvernementales ont-elles la capacité de mettre en œuvre les textes législatifs émanant du pouvoir central? La question est particulièrement sensible dans la Fédération de Russie, tant la politique de décentralisation pratiquée par le

²⁸ L'illustration de cette amélioration est la privatisation de 85% de l'entreprise pétrolière *Onako*, pour 1,1 milliards de dollars (*Bofit Weekly Review*, N°39, septembre 2000).

²⁹ *Bofit Weekly Review*, N°29, juillet 2000.

³⁰ *Bofit Weekly Review*, N°25, juin 2001.

³¹ Parmi les entreprises concernées, 150 sont détenues à 100% par l'Etat. Les grandes entreprises incluses dans le plan de privatisation sont *Slavneft* (entreprise russo-belarusse de production pétrolière) et l'entreprise métallurgique *Magnitogorsk*. Les recettes espérées s'élèvent à 600 millions de dollars (*Bofit Weekly Review*, N°32, août 2001).

³² *Bofit Weekly Review*, N°32, août 2001.

³³ Pour le secteur ferroviaire, le projet consiste à créer une entreprise d'Etat des chemins de fer responsable de la gestion du réseau. Certaines filiales opérant dans des secteurs potentiellement ouverts à la concurrence pourraient être privatisées à partir de 2005 (*Bofit Weekly Review* N°43, octobre 2000). Pour le secteur de l'électricité, en dépit de difficultés liées aux contradictions entre les divers plans proposés, les propositions se sont précisées au cours de l'été 2001 : les centrales détenues par l'Etat seraient recomposées en 8 à 10 grandes entreprises de production d'électricité. Celles détenues par les autorités locales seraient administrées par trois filiales de *RAO UES* également responsables de la distribution. La phase de réorganisation est prévue pour 2003-2009. Le plan proposé par le gouvernement prévoit en outre que le réseau sera contrôlé exclusivement par l'Etat, une partie étant actuellement la propriété de compagnies régionales (*Bofit Weekly Review*, N°25, juin 2001).

³⁴ Le capital des entreprises de ce secteur sera ouvert à 25% (*Bofit Weekly Review*, N°13, mars 2001).

Président Eltsine dans la première partie des réformes a abouti à de nombreuses incohérences entre les règles fédérales et les textes en vigueur au niveau des régions³⁵. Les mesures prises par le Président Poutine dès son arrivée au pouvoir montrent la volonté de rétablir la "verticalité du pouvoir"³⁶.

Dernière dimension de la part prise par l'Etat dans la régulation de l'économie, la fiscalité russe est observée avec beaucoup d'attention par les pays membres de l'OMC. Des études empiriques ont montré que l'instabilité et les dysfonctionnements de la fiscalité constituaient les principaux freins à l'investissement direct étranger en Russie (Ahrend [2000]). Le Code fiscal et le financement de la sécurité sociale ont été revus à partir de l'été 2000. L'impôt sur le revenu a été simplifié par l'adoption d'un taux unique de 13%, les cotisations sociales ont été fusionnées en une seule contribution, les taux de TVA ont été fixés à 10 et 20%, l'impôt sur les sociétés (IS) a été revu³⁷ et mis en conformité avec les pratiques occidentales. En juillet 2001, le taux d'IS a été abaissé à 24%. Un nouveau principe d'application de la TVA pour les importations a également été adopté : la plupart des membres de la CEI ont appliqué le principe de la taxation dans le pays de destination des importations en provenance du reste du monde, mais pas en provenance des autres membres de la CEI : le principe était jusqu'ici celui de l'imposition de taxe à partir du pays d'origine. Or la pratique internationale et l'OMC exigent au contraire la taxation des produits au point de destination (Michalopoulos [2000], p. 71). Le Comité d'Etat aux Douanes a annoncé en juin 2001 qu'à partir de juillet les particuliers important des produits en provenance de pays de la CEI avec l'intention de les revendre devraient payer la TVA au point de destination, ce qui devrait permettre également de réduire la part des importations de navette non enregistrées³⁸. Les autres propositions russes faites en février 2001 devant le groupe de travail de l'OMC ont consisté à diminuer les restrictions à l'accès aux services pour les rapprocher des pratiques préconisées par le GATS. Des projets de loi ont été présentés sur la protection de la propriété intellectuelle, sur l'aide de l'Etat à l'industrie, sur la réglementation douanière et sur les mesures de sauvegardes prévues en cas de choc extérieur excessif sur un secteur national³⁹.

2.2. Les efforts restant à consentir

Malgré l'important volume de réformes déjà entrepris, les dernières réunions du groupe de travail sur la Russie ont montré qu'il reste de nombreux points encore en suspens, tant dans le domaine tarifaire que dans celui des mesures structurelles requises par l'OMC. La Russie a présenté en 1998 ses propositions en matières de tarifs douaniers et d'agriculture, en 1999 ses propositions en matière de services. Depuis, elle mène des négociations bilatérales en parallèle avec les réunions du groupe de travail *ad hoc*. La douzième s'est tenue les 26 et 27 juin 2001. Elle a notamment étudié la troisième proposition russe sur les tarifs, la deuxième sur les services et une nouvelle formulation des propositions concernant l'agriculture. Mais elle n'a pas abouti au déclenchement de la rédaction du protocole d'admission⁴⁰. En effet, les Etats-Unis et quelques autres pays membres ont estimé que des progrès supplémentaires

³⁵ Certains observateurs estiment que 80% des dispositions actuellement en vigueur dans les sujets de la Fédération sont en contradiction avec la constitution fédérale (*Bofit Weekly Review*, N°25, juin 2000).

³⁶ La recomposition du territoire en sept macro-régions administratives, la réforme du Conseil de la Fédération et le grand nombre d'initiatives émanant du pouvoir central pour limiter les écarts des autorités régionales vis-à-vis des décisions fédérales témoignent de ce mouvement (*Bofit Weekly Review*, N°20-32, mai-août 2000).

³⁷ En particulier, les exemptions dont bénéficiaient certaines entreprises ont été supprimées.

³⁸ *Bofit Weekly Review*, N°22-25, juin 2000, N°24 et 29, juin et juillet 2001.

³⁹ *Bofit Weekly Review*, N°13, mars 2001.

⁴⁰ Il s'agit du rapport du groupe de travail, qui constitue la dernière étape avant le vote sur l'accession.

restent à réaliser dans les domaines de l'adoption des textes de loi et des pratiques de mise en application de la loi (Prokhodko et Pakhomov [2001], pp. 5-6).

Le premier thème concerne les niveaux de tarifs douaniers proposés par la Russie. Les objectifs généralement requis sont la réduction de l'amplitude des tarifs douaniers et la réduction du tarif moyen. Les objectifs chiffrés étaient avant la crise de 1998 d'aboutir à un taux uniforme de 10% en trois ans, avec élimination des exemptions sauf pour les importations de composants ou d'intrants utilisés pour les exportations. Selon certains observateurs, les engagements de plafond sur les tarifs devraient être rapprochés des tarifs appliqués réellement (Tarr [1998]). A titre d'exemple, le taux moyen de droits de douane de la Pologne est de 9,9% ; celui de la République Tchèque de 3,8%. En février 2001, les propositions russes ont consisté à rapprocher les taux maximaux des taux moyens en vigueur (11% environ) ; malgré les avancées constatées depuis (*cf. supra*) il est probable que le ticket d'entrée à l'OMC nécessite de nouvelles réductions tarifaires dans les prochaines négociations, pour aboutir à un tarif moyen (comprenant l'ensemble des catégories tarifaires) maximal plus proche de 10%.

L'encadrement juridique des relations économiques extérieures pose des problèmes de compatibilité avec les dispositions de l'OMC. Les accords de libre échange et des unions douanières créées dans la CEI ne sont pas considérés comme totalement conformes aux dispositions du GATT (Article XXIV du GATT et Article V du GATS)⁴¹. En outre, le caractère opérationnel de ces accords est parfois mis en question (Michalopoulos [2000]). Les mesures prises récemment par la Russie pour privilégier l'acheminement des marchandises importées d'extrême orient (Chine, Corée du Sud, Mongolie et Kazakhstan) par le territoire russe au détriment des circuits empruntés actuellement ne semble pas non plus de nature à convaincre les partenaires de l'OMC de l'engagement irréversible du pays à respecter le principe de non discrimination, pierre angulaire de l'organisation⁴². Un autre problème est posé par les anciennes centrales de commerce extérieur, visées par l'article XVII du GATT sous le terme "sociétés publiques de commerce"⁴³ (Smith [1998], Laird [1998]). En 1998, on estimait qu'entre 11 et 20% du commerce extérieur était contrôlé par l'Etat par le biais des anciennes centrales de commerce extérieur, de certaines entreprises productrices bénéficiant d'un accès privilégié aux marchés extérieurs ou d'autres entreprises contrôlées par l'Etat. Le problème qui a pu être soulevé à propos de ces organisations concerne surtout de manque de transparence de certaines d'entre elles, privées ou publiques, engagées dans des activités de commerce extérieur, notamment avec la CEI. D'où la nécessité soulignée par certains observateurs occidentaux de clarifier le système de privilèges commerciaux accordé à quelques entreprises et de procéder à des privatisations tout en supprimant les aspects des accords intergouvernementaux qui s'apparentent à du commerce d'Etat (Drebentsov et Michalopoulos [1998]). Le vote par la Douma en juillet 2001 d'un texte de loi autorisant sous

⁴¹ L'Union douanière signée avec le Belarus et le Kazakhstan en est un exemple : les négociations d'accession de la Russie à l'OMC posent le problème de l'accessibilité réciproque des marchés des pays membres et du Belarus, dont le degré de libéralisation des activités est nettement moins élevé que celui de la Russie.

⁴² La réglementation, qui visait à restreindre les importations de ces produits via les pays baltes et l'Union Européenne, a été édictée en janvier 2001, mais repoussée à août 2001 et réduite aux articles textiles et aux chaussures à la suite de protestations de nombreux pays touchés par ces dispositions (*Bofit Weekly Review*, N°35, août 2001).

⁴³ Dans la définition adoptée lors de l'*Uruguay Round*, une société publique de commerce est une "entreprise gouvernementale ou non, incluant les chambres de commerce, qui ont bénéficié de droits ou privilèges spéciaux, incluant des pouvoirs statutaires ou constitutionnels dans l'exercice desquels elles influencent par leurs ventes ou leurs achats le niveau ou la direction des importations ou des exportations".

certaines conditions la prise de contrôle par des capitaux étrangers d'entreprises nationales de télévision montre tout à la fois la progression actuelle dans la voie préconisée par l'OMC et les limites actuelles de cet engagement⁴⁴.

Un autre problème crucial pour l'accession à l'OMC est le degré réel de concurrence prévalant en Russie. Selon H. Broadman, de nombreux secteurs industriels situés en dehors des sphères traditionnellement dévolues aux monopoles publics sont encore loin de présenter une situation de concurrence comparable à celle d'autres pays en transition déjà membres de l'OMC. De plus, la faible croissance des activités réalisées par de nouvelles entreprises, comparativement aux autres pays en transition, est le signe de la persistance de fortes barrières à l'entrée sur les marchés nationaux (Broadman [2001]). Le rôle de l'Etat dans l'accessibilité des marchés fait l'objet d'une attention croissante de la part des membres de l'OMC. Les pays en transition sont souvent incités à adhérer à des accords plurilatéraux tels que le Code des Marchés Publics (*Government Procurement Code*) ou les accords sur les Télécommunications et les Technologies de l'Information. Dans les économies membres de l'OMC, les commandes d'Etat au sens strict représentent en général 10% du PIB, chiffre plus élevé si l'on inclut les achats des entreprises publiques. Le rôle potentiel de la corruption dans ces commandes publiques est souvent mentionné. Dans le cas de la Russie, la situation reste préoccupante si l'on en croit le classement publié régulièrement par *Transparency International*⁴⁵. Si une préférence est accordée par l'Etat à des fournisseurs nationaux, le problème vient aussi de la segmentation du marché qui est alors introduite, le secteur privé achetant à des prix plus faibles que le secteur privé. Ceci peut être considéré comme une discrimination contraire aux dispositions de l'OMC, accentuée lorsque la préférence est accordée par le biais de normes imposées aux offreurs potentiels, qui *de facto* favorisent les producteurs nationaux. Une telle situation peut cependant être justifiée au regard de l'OMC lorsque des externalités positives sont attendues de la production nationale de ces biens (sécurité nationale, santé publique). Elles ont pu aussi être utilisées pour soutenir des industries naissantes ou des régions en crise, mais les distorsions qu'elles introduisent sont alors importantes (Laird [1998], pp. 2-3). La participation au GATS est essentielle pour l'accession à l'OMC. Le GATS est vu comme un moyen d'accroître l'intégration économique au sein de la Russie, mais aussi au sein de la CEI, du fait que d'autres pays de la Communauté sont engagés dans le processus d'accession (Smith [1998]). Mais la difficulté soulevée par certains observateurs occidentaux à ce sujet est liée à la mise en œuvre régionale des procédures de transparence et d'équité dans l'accès aux marchés de services.

Les négociations récentes ont fait ressortir plusieurs types de difficultés : dans le domaine des tarifs douaniers, les propositions russes ont été systématiquement jugées trop éloignées des tarifs appliqués et certaines réticences ont concerné des tarifs plus spécifiques comme les produits chimiques, les médicaments, les meubles et les automobiles. Les marchés de l'agriculture, de la banque et de l'assurance ont été considérés comme peu ouverts et la propriété intellectuelle paraît insuffisamment garantie⁴⁶. La persistance d'incohérences dans la législation nationale est périodiquement soulignée par le groupe de travail (*cf.* encadré 1). Ont

⁴⁴ Le projet de loi adopté en deuxième lecture le 6 juillet 2001 ouvre la possibilité aux investisseurs étrangers de prendre des participations majoritaires dans le capital des réseaux nationaux de télévision ne couvrant pas plus de la moitié de la population russe. Il fait suite au rejet d'un premier projet qui interdisait totalement la prise de participation majoritaire dans les entreprises de télévision russe (*Bofit Weekly Review*, N°28, juillet 2001).

⁴⁵ L'indice de corruption calculé par *Transparency International* pour la Russie la place actuellement au 82^{ème} rang sur 90 pays étudiés.

⁴⁶ *Bofit Weekly Review*, N°51, décembre 2000.

été également évoqués les dysfonctionnements du Comité des Douanes et le mécanisme de subvention des industries nationales par la différenciation des prix de l'énergie entre l'exportation et la livraison nationale⁴⁷.

Encadré 1 : les ambiguïtés des lois de 1995 et de 1998 sur la régulation du commerce extérieur.

La réunion du groupe de travail des 26-27 juin 2001 a mis en évidence les contradictions qui restent nombreuses dans les textes encadrant les relations économiques extérieures. Les modifications sont jugées nécessaires essentiellement en raison de la rédaction trop vague de certains paragraphes ou de l'inadéquation entre le vocabulaire employé dans ces textes et celui de la pratique internationale en la matière, sanctionné par les dispositions de l'OMC. En se basant sur deux lois encadrant actuellement le commerce extérieur (loi de 15 octobre 1995 "sur la régulation d'Etat du commerce extérieur", loi de 1998 "sur les mesures de protection des intérêts nationaux de la Fédération de Russie dans le cadre des opérations de commerce extérieur"), on peut illustrer ces contradictions dans plusieurs domaines :

1. *Les restrictions quantitatives* : la loi de 1995 mentionne la possibilité d'introduire des restrictions quantitatives sur les importations et les exportations pour assurer la sécurité nationale, pour remplir les obligations internationales de la Russie tout en tenant compte de la situation des marchés nationaux ou pour protéger le marché interne de la Fédération de Russie. Or l'OMC ne tolère ces restrictions que dans les cas où elles sont temporaires et destinées à éviter une pénurie aiguë de biens de base ou de nourriture, ou dans le cas des produits de l'agriculture et de la pêche, pour mettre en œuvre des programmes nationaux d'expansion de la production nationale.

2. *Interdiction de certaines importations et exportations* : la loi de 1995 mentionne la possibilité d'interdire des importations et exportations dans l'objectif de protéger la situation financière extérieure et de soutenir la balance commerciale, pour remplir les obligations internationales de la Russie ou pour assurer la sécurité nationale. Or l'OMC ne considère que la sécurité nationale ne peut être invoquée qu'à partir de considérations concernant le commerce de l'armement, des munitions et des matières fissiles. Les dispositions de l'OMC précisent en outre que l'application de ces règles ne peut constituer une mesure protectionniste déguisée et ne doit pas comporter de caractère discriminatoire, ce qui n'est pas mentionné dans la loi de 1995.

3. *Protection des marchés intérieurs* : la législation russe n'utilise pas les mêmes notions que l'OMC pour qualifier les mesures protectrices des marchés intérieurs : aucune référence n'est faite aux notions de "dumping" ou de "subvention", alors que l'OMC ne prévoit que trois catégories bien spécifiées de mesures de protection des marchés ("mesures de protection extraordinaires" d'une part, qui peuvent être envisagées lorsque les marchés domestiques sont menacés par une forme loyale de concurrence extérieure, mais qui supposent alors une procédure de consultation avec les gouvernements concernés et ne sont acceptables que si elles prennent la forme d'une augmentation temporaire de tarifs ou d'une imposition temporaire de quotas, et "mesures antidumping" ou "mesures compensatoires" d'autre part, qui sont employées lorsque la concurrence a été distordue par des pratiques de dumping ou de subventions aux exportations et peuvent en rester à la régulation administrative). La loi de 1998 ne prévoit pas de telles limitations à l'imposition de mesures de protection extraordinaires. En particulier, elle ne mentionne pas la nécessité d'une procédure contradictoire du type de celle prévue dans le cadre de l'OMC, laquelle ouvre par ailleurs la possibilité aux pays exportateurs de bénéficier de compensations en retour de la limitation de leurs exportations.

4. *Subventions* : une subvention est dite spécifique si elle est accordée à une catégorie particulière de producteur. Dans les subventions spécifiques, une sous-catégorie est distinguée par l'OMC : le "paquet rouge", comprenant les subventions prohibées qui ont pour objectif de promouvoir les exportations et de substituer les produits domestiques aux importations. Ces subventions doivent être compensées par une procédure particulière et accélérée. Les subventions sont dites non spécifiques lorsqu'elles sont ouvertes à toutes les entreprises sur la base d'un critère objectif et accepté par les pays membres. Elles sont regroupées dans un "paquet vert" de subventions autorisées, comprenant la recherche et développement, le développement régional, l'adaptation des entreprises aux normes environnementales, etc. Mais la loi de 1998 considère comme non

⁴⁷ Bofit Weekly Review, N° 27, juillet 2001.

spécifiques d'autres types de subventions, comme celles accordées à des entreprises ayant un certain nombre d'employés ou un certain niveau de production.

5. *Dommages* : la notion de dommage économique est interprétée de façon différente en Russie et dans les dispositions de l'OMC : la loi de 1998 considère l'existence d'un dommage dans le cas d'une réduction de production et de ventes sur le marché intérieur, d'une réduction de la rentabilité des entreprises productrices ou du taux de croissance de l'industrie nationale concernée. L'OMC ajoute d'autres indicateurs tels que la productivité du travail, les taux d'utilisation des capacités productives, le taux d'emploi, les salaires, le climat d'investissement, et le taux de rendement des investissements.

6. Autres déficiences de la législation sur les mesures protectrices : les procédures d'enquête préalables aux mesures antidumping et aux droits compensatoires prévues par la loi de 1998 ne sont pas conformes aux dispositions de l'OMC. Il manque également dans cette loi la mention des licences d'importations comme moyen d'équilibrage entre l'offre et la demande sur le marché intérieur ; elle ne prévoit pas non plus de mesure sanitaire, vétérinaire ou phytosanitaire pour protéger le marché intérieur, ni de disposition pour protéger le consommateur national contre des informations erronées sur l'étiquetage.

Sources : Bardina [1998], Prikhodko, Pakhomov [2001]

En définitive, les points de la négociations qui paraissent les plus problématiques sont ceux où il existe un risque réel de sous-estimation par l'une des parties de l'importance qu'ils revêtent pour l'autre. Ainsi, dans le domaine de l'agriculture, il est possible que le groupe de travail n'ait pas correctement évalué l'importance de la sensibilité russe à la préservation de son potentiel agricole, compte tenu de l'état actuel du marché intérieur et des impératifs de sécurité alimentaire. De l'autre côté, ce serait une erreur pour la Russie de négliger l'importance qu'attachent les pays membres de l'OMC à l'élimination des taxes sur les exportations, qui sont vues par les entreprises occidentales comme un obstacle à leur activité d'exploration dans la zone et sont explicitement prohibées par les accords du GATT. De même, la sensibilité sur les questions de propriété intellectuelle est très grande en Union Européenne et aux Etats-Unis, ainsi que les exemples de l'accession de la Chine et du volet des accords de Doha sur les médicaments l'ont montré récemment. La Russie serait dans l'erreur si elle considérait la lutte contre la contrefaçon sur son territoire comme secondaire : c'est un point crucial pour les occidentaux, qui sont conscients des hautes qualifications présentes en Russie dans ce domaine.

3. Avantages et risques pour la Russie d'une accession à court terme

3.1. L'insertion actuelle de la Russie dans l'économie mondiale

La Russie est le 17^{ème} exportateur de marchandises (1,7% du total mondial des exportations), 28^{ème} importateur (0,7% du total), soit une place comparable à celle de l'Espagne et de la Malaisie. Elle est le 31^{ème} exportateur de services commerciaux (0,7% du total mondial des exportations de services) et le 23^{ème} importateur (1,2% du total). Après l'accession de la Chine et de Taiwan à l'OMC en novembre 2001, la Russie est désormais le plus gros exportateur non membre de cette organisation.

Le degré d'ouverture commerciale de la Russie est élevé, eu égard à ses dimensions géographiques : l'indicateur d'ouverture de Balassa, qui mesure la part du total du commerce extérieur dans le PIB, dépasse 40% pour l'année 2000. L'orientation géographique du commerce extérieur russe a été fortement modifiée au cours de la transition : désormais, la CEI ne représente plus que 15% du total des exportations de la Russie et environ 30% de ses

importations. Le principal partenaire commercial de la Russie est l'Union Européenne, qui assure environ le tiers des débouchés et des approvisionnements de la Russie.

Le solde largement excédentaire de la balance commerciale russe ne doit pas faire illusion sur la nature de son insertion dans l'économie mondiale : la position concurrentielle actuelle de la Russie est marquée par la prédominance des matières premières dans ses exportations et des produits manufacturés et des services dans ses importations. Les échanges intra-branches sont faibles, particulièrement dans les relations avec les grands pays industriels. Alors que la proportion mondiale d'exportations de services dans le total des exportations est d'environ 18,6% (plus de 25% pour l'Union Européenne), celle de la Russie est de 9,1%, avec un taux de couverture de seulement 55% (WTO [2001a]). Au sein des flux d'échanges mondiaux, *la Russie ne joue donc pas le rôle d'une nation industrielle diversifiée mais celui de pourvoyeur de produits de base à faible contenu en valeur ajoutée*⁴⁸. Cette situation provient de la combinaison d'une structure de production biaisée en faveur des industries de base, laissée en héritage par la planification. Cette structure distordue s'accompagne de problèmes de concentration dans certains secteurs, mais surtout de concentrations géographiques et de localisations qui ne favorisent pas la compétitivité mondiale des industries concernées. La situation n'a fait qu'empirer durant les six premières années de réformes, tout un pan de l'industrie nationale ayant été déstabilisé par les multiples effets de l'incohérence des réformes menées durant cette période.

Pourtant, un examen rapide de la composition par produits des échanges de marchandises fait apparaître un réel potentiel concurrentiel dans un certain nombre de secteurs. Dans le domaine agricole, la production peut retrouver progressivement ses niveaux des années 1980, ce qui pourrait soutenir à terme le développement d'une industrie agroalimentaire de premier plan⁴⁹ ; le domaine des constructions mécaniques et des biens d'équipements productifs fait apparaître davantage de faiblesses, compensées depuis 1998 par une nette reprise du taux de couverture des importations par les exportations⁵⁰, ce qui constitue le signe d'une capacité concurrentielle non négligeable⁵¹. La Russie est également le seul pays, en dehors des Etats-Unis et de l'Union Européenne, à posséder l'ensemble des branches constitutives du secteur de la construction aéronautique civile, même si la crise industrielle a frappé le secteur avec une violence particulière⁵². Son industrie automobile reste très active, s'appuyant sur une compétitivité-prix retrouvée pour conserver sa domination sur le marché national⁵³. En revanche, un secteur comme l'habillement paraît actuellement très vulnérable : les importations de cette catégorie de produits représentent près de 7% du total des importations de produits industriels et le taux de couverture a connu une nouvelle dégradation en 2000

⁴⁸ Pour une analyse du taux de pénétration des produits russes dans les pays de l'OCDE, voir Dudarev et Hernesniemi [2000]. La Russie fournit actuellement 16% du pétrole et 20% du gaz consommés annuellement dans l'Union Européenne (*Bofit Weekly Review*, N°43, octobre 2000).

⁴⁹ Le taux de couverture pour les produits agricoles est passé de 45 à 75,5% entre 1998 et 2000 (*cf.* annexe 3).

⁵⁰ Ce taux était de 33,8% en 1998. Il est de 54,4% en 2000 (*cf.* annexe 3). En 2000, la croissance des exportations de machines et équipements productifs vers les pays hors CEI a été de 14,6% (IET [2001]).

⁵¹ Par exemple, les perspectives du secteur des machines agricoles sont considérées comme importantes par P. Hare *et alii* dès 1998 (Hare *et alii* [1998], p. 111).

⁵² Le nombre d'appareils de transport de passager construits annuellement est tombé à 8 en 1999 et 14 en 2000 (chiffres *DREE*, 2001). Sur le sujet, voir également Cooper [2000].

⁵³ *VAZ* et *GAZ* contrôlent respectivement 59% et 22% de parts du marché russe de l'automobile, qui est le dixième marché mondial (plus de 100000 véhicules neufs vendus en 2000, 450000 véhicules d'occasion) (chiffres *DREE*, 2001).

pour atteindre 8,4%, malgré une croissance très forte de la production depuis 1999⁵⁴ (cf. annexe 3).

Dans bien des secteurs, l'une des causes profondes de la faible compétitivité des entreprises russes est le manque d'investissements, qui s'est poursuivi tout au long des années 1990 et a participé au vieillissement des équipements. En 1998, plus de 50% des biens de production situés en Russie ont plus de 15 ans et seuls 4% ont moins de 5 ans⁵⁵. La reprise de l'investissement productif et des investissements directs étrangers (IDE) depuis 1999 contribue à réduire cette dévalorisation du capital productif. Durant le premier semestre 2001, 30% des IDE ont concerné le commerce, 15% le transport, 10% l'industrie agroalimentaire, 7% l'industrie pétrolière, 5% les biens d'équipement et la métallurgie⁵⁶. Cette composition illustre la place stratégique que prennent actuellement l'industrie agroalimentaire et la branche des constructions mécaniques dans la compétitivité de l'économie russe. Elle se trouve confirmée par la vigueur de la croissance de ces deux secteurs industriels sur les neuf premiers mois de l'année 2001, qui les place aux premiers rangs des branches de croissance de l'économie nationale avec 8% en rythme annuel⁵⁷. Cette reprise constitue un élément important dans les négociations d'accession de la Russie à l'OMC.

3.2. Les avantages d'une accession rapide à l'OMC

L'évaluation des avantages et des risques que comportent les négociations en cours doit prendre en compte l'ensemble des acteurs économiques. Toute protection contre les importations a un coût immédiat pour le bien-être de la population. Conserver un niveau élevé de protection sur un secteur donné ne peut se justifier que si d'autres avantages sur le bien-être sont espérés par la puissance publique. Par exemple, protéger le secteur agricole revient à préférer l'autosuffisance alimentaire et le maintien d'une agriculture diversifiée et équilibrée sur le territoire national à la baisse rapide des prix agricoles. A court terme, choisir la protection contre les importations revient à faire assumer aux consommateurs nationaux les coûts nécessaires au maintien de l'activité des producteurs nationaux. Pour l'Union Européenne, le soutien du secteur agricole constitue le premier poste de dépense du budget européen (environ 40% du budget de l'UE). Le coût estimé des 22 secteurs les plus protégés est de 17% de la valeur ajoutée produite, soit un coût par emploi sauvé dans ces secteurs d'environ 200000 € par an, l'équivalent de dix fois le salaire moyen des secteurs concernés. L'un des problèmes les plus épineux du système de subventions et protections agricoles est qu'entre 30 et 60% de ces coûts sont directement perçus par les producteurs sous forme de rentes privées (Jacquet et alii [1999], pp. 24-25). Dans le cas de la Russie, qui soutient très peu son secteur agricole, cet aspect est à considérer, l'un des objectifs des réformes en cours étant précisément d'affaiblir les comportements de recherche de rentes, qui ont dans le passé été intimement liés aux activités économiques extérieures. L'accession à l'OMC, par les possibilités qu'elle ouvre de maintenir un niveau général raisonnablement faible de protection des marchés intérieurs, peut constituer l'un des leviers de cette stratégie.

⁵⁴ Sur 1999-2000, l'industrie légère est le secteur industriel ayant connu la plus forte croissance avec un taux de 46,5%, devant la chimie et les constructions mécaniques (calculs d'après ECE [2001], p. 110).

⁵⁵ *Bofit Weekly Review*, N°31, août 2000.

⁵⁶ *Bofit Weekly Review*, N°38, septembre 2001.

⁵⁷ *Bofit Weekly Review*, N°42, octobre 2001.

L'une des raisons généralement invoquées à l'appui de l'accession d'un pays à l'OMC est de participer à la mise en place de règles équitables concernant le commerce international, ce qui limite les risques de conflits commerciaux et d'escalade dans les mesures de rétorsion (Jacquet *et alii* [1999], p. 16). La Russie s'intégrerait alors dans un jeu coopératif où les comportements de défection sont découragés par une coordination multilatérale par les règles : chaque concession est obtenue par une concession équivalente de la part des autres partenaires. Ceci renforcerait de l'extérieur la consolidation institutionnelle en cours actuellement à l'intérieur de la Russie. De même, son accession à l'OMC permettrait à la Russie de bénéficier du fonctionnement des institutions de résolution des conflits commerciaux mises en place dans le cadre de l'organisation. L'Organe de Règlement des Différends (ORD) en est un exemple. Il améliore significativement les chances d'un pays donné (en particulier les petits pays, plus vulnérables aux évolutions de leur commerce extérieur) de parvenir plus rapidement à un règlement de ses recours concernant ses relations commerciales avec un autre membre. En accédant à l'OMC, la Russie participe à la mise en œuvre de ces principes et bénéficie de ces institutions au lieu d'en être exclue.

De plus, l'OMC permet à ses membres de bénéficier de réglementations plus libérales de la part de leurs partenaires, qui peuvent *a contrario* ne pas être appliquées pour des pays non membres. Ainsi, si la clause de la nation la plus favorisée a été généralement accordée de manière volontaire par les principaux pays occidentaux à la plupart des pays en transition et en particulier à la Russie, celle-ci ne bénéficie de cette clause de la part des Etats Unis qu'à la condition qu'elle respecte les conditions de l'amendement Jackson-Vanik à la loi sur le commerce concernant la liberté d'émigration (Breach et Lissovlik [1997], p. 139)⁵⁸, ce qui lie la libéralisation commerciale à des considérations extérieures à ce domaine. De même, l'accession de la Russie à l'OMC rendrait plus difficile pour l'UE et les Etats-Unis de continuer de la classer dans la catégorie des "*non market economies*", ce qui leur ouvre actuellement la possibilité de pratiques discriminatoires à son encontre⁵⁹.

Avec la Chine et Taïwan, l'OMC représente désormais plus de 95% du commerce mondial. Demeurer à l'écart de cette organisation accroîtrait à terme la vulnérabilité de la Russie vis-à-vis des actions unilatérales de ses partenaires commerciaux stratégiques. L'accession à l'OMC participe d'une meilleure intégration de la Russie dans la communauté internationale et d'une stabilisation de ses relations avec les pays membres de l'organisation.

Enfin, l'accession à l'OMC permettrait de protéger le gouvernement contre des pressions internes susceptibles d'abaisser le niveau général de bien être de la population et mettre en œuvre les principes de transparence et de non discrimination vis-à-vis des tiers, ce qui limite l'étendue possible des pratiques de corruption et de diminution de l'autorité de l'Etat (Jacquet *et alii* [1999], p. 15, Michalopoulos [2000], p. 66). En ce sens, participer à l'OMC n'affaiblirait pas la souveraineté de l'Etat russe, mais au contraire l'affermirait.

⁵⁸ Mais cette clause pourrait continuer à être appliquée par les Etats-Unis même après l'accession de la Russie à l'OMC.

⁵⁹ En réalité, ce classement est d'ores et déjà injustifié : il ne s'applique que dans les cas où le pays "a un monopole complet ou substantiellement complet sur son commerce extérieur et où tous les prix sont fixés par l'Etat" (GATT 1994, Annexe I, Article VI, paragraphe 1, disposition supplémentaire, Article 2.7 de l'Accord Antidumping). Ce n'est clairement pas le cas de la Russie, ni de la Chine à laquelle ce classement était aussi attribué par les Etats-Unis et l'Union Européenne.

3.3. Les risques envisageables

1. L'accession à l'OMC n'élimine pas tous les risques de discrimination à l'égard de la Russie

L'accession de la Russie à l'OMC n'entraîne pas automatiquement l'abolition de sa définition comme pays à commerce d'Etat. Ce classement est de nature essentiellement politique : les pays baltes ont obtenu son abrogation dès leur sortie de l'URSS, alors qu'ils n'avaient pas encore engagé de réforme économique profonde. A contrario, l'exemple chinois montre qu'une accession ne signifie pas obligatoirement la fin de la discrimination : des mesures de sauvegardes spécifiques de 12 ans après son accession sont prévues par les autres pays membres, ainsi que des dispositions antidumping particulières de 15 ans et des mesures spécifiques de sauvegarde pour le textile. En revanche, la procédure engagée aux Etats-Unis depuis octobre, qui consiste à faire évaluer par un groupe d'experts la pertinence du classement actuel de la Russie en pays à commerce d'Etat, semble plus transparente et a des perspectives d'aboutissement à court terme.

2. Le caractère asymétrique de la négociation débouchera nécessairement sur un accord lui-même asymétrique

Toute accession implique une négociation intrinsèquement asymétrique. La position favorable des pays membres vis-à-vis du pays candidat (leur pouvoir de négociation est amélioré par le fait qu'ensemble, ils représentent une part généralement bien supérieure du commerce extérieur du pays candidat à celle que celui-ci représente pour eux), peut-être du fait du processus même de la négociation (la procédure de questions et réponses à sens unique), les demandes exprimées par les pays membres aux candidats sont plus exigeantes en terme d'accessibilité du marché et de réductions tarifaires que celles qu'ils s'appliquent à eux-mêmes (Michalopoulos [2000], p. 79). C'est le cas de l'agriculture en particulier, mais également des demandes d'adhésion rapide à des protocoles et des accords nombreux que les pays membres n'ont pas intégrés eux-mêmes immédiatement. Ceci place le pays candidat tardif dans une position de négociation a priori désavantageuse, celui-ci ne pouvant obtenir des concessions comparables à celles qu'il accordera à ses partenaires. De plus, les exigences en termes de délais peuvent s'avérer difficiles à respecter compte tenu de la capacité institutionnelle propre au pays, déjà engagé dans des réformes nombreuses qui demandent pour leur mise en œuvre des ressources humaines et techniques considérables. Ces limites s'appliquent pleinement au cas de la Russie, confronté à la fois à la difficulté d'une situation de négociation où les concessions à proposer sont comparativement faibles et à la nécessité de faire appliquer par l'ensemble des sujets de la Fédération les engagements pris. Dans l'agriculture, la situation de départ est celle de droits de douane faibles et de subventions réduites (faibles ressources budgétaires, forts besoins en importations durant la première période de la transition), ce qui rend les conditions actuelles de la Russie nettement moins restrictives que celles de l'UE ou des Etats-Unis. Or les propositions de la Russie à l'OMC sont limitatives, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent être dépassées sans accord spécifique de l'organisation. La situation de la Russie est donc celle d'une sur-ouverture potentielle vis-à-vis de ses partenaires dans ces domaines. Dans le domaine des services, l'ouverture de nombreux secteurs à la concurrence étrangère est particulièrement élevée du fait de leur développement tardif. Il n'existe que très peu de réglementations en Russie limitant l'accès des entreprises étrangères aux services – seuls les secteurs de la banque, de l'assurance, de l'audiovisuel et de la construction en comportent -. La position de négociation de la Russie n'offre donc qu'une faible marge de manœuvre pour l'accession (Breach et Lissovolik [1997], p. 140).

3. L'accession à l'OMC ouvre davantage à la concurrence certains secteurs fragiles

De nombreux secteurs de l'économie russe qui ont connu une période de forte croissance à la faveur de la dévaluation de 1998 restent vulnérables à la concurrence étrangère. Leurs difficultés entre 1995 et 1998 ont montré que leur résistance (en particulier pour l'industrie légère et les industries agroalimentaires) à l'appréciation réelle du taux de change est encore faible, notamment du fait que leur restructuration n'est pour certaines qu'à peine engagée. Une intensification brutale et durable de la concurrence pourrait avoir des effets irréversibles sur des pans entiers du tissu productif national. Or des exemples récents de négociation d'accession montrent que les pays membres peuvent obtenir des concessions allant jusqu'à l'élimination pure de tout droit de douane : ce fut en particulier le cas de l'Estonie⁶⁰. Certaines concessions faites par la République de Kirghizie lors des négociations d'accession vont au-delà de ce qui est nécessaire dans le cadre de l'OMC – en ce qui concerne la circulation des personnes ou le contrôle des profits notamment -. Ainsi, l'élimination des droits sur les exportations en Russie, qui peut être exigée de la part de ses partenaires, exposerait le secteur pétrolier au risque souvent évoqué dans le passé d'une fuite accélérée des livraisons vers l'étranger, dans le contexte des arriérés de paiement encore importants sur le territoire national. De même, la fragilité de certaines zones géographiques n'est pas traitée explicitement par l'OMC. Or les coûts relatifs de transport en Russie stimulent, toutes choses égales par ailleurs, certaines liaisons transfrontalières au détriment de relations interrégionales. L'ouverture recompose ainsi les activités économiques au niveau local, tout en exposant les régions périphériques – par exemple, les territoires du Nord – à des risques de rupture d'approvisionnement si l'intervention de l'Etat n'est plus possible. La dimension géographique de la concentration industrielle en Russie expose également des régions entières à des ruptures économiques et sociales majeures en cas de disparition de l'entreprise ou de la branche localement dominante.

4. Certains exemples montrent les limites d'une politique d'ouverture trop brutale, alors même que le potentiel industriel est élevé

L'idée qu'une augmentation brutale de la concurrence peut entraîner des irréversibilités technologiques et productives est souvent avancée dans la littérature institutionnaliste et évolutionniste. On peut montrer, à partir d'un modèle intégrant les capacités d'apprentissage de l'entreprise, qu'il se trouve toujours un seuil d'adversité concurrentielle au delà duquel la survie de l'entreprise est impossible, quelles que soient ses capacités d'adaptation (Vercueil [1999]). Ces effets de seuil, qui entraînent des externalités technologiques et sociales négatives sur l'environnement des entreprises concernées, risquent de fermer les possibilités de diversification productive de la Russie en cas d'augmentation excessivement brutale de la concurrence étrangère sur les marchés intérieurs.

4. Eléments pour une stratégie d'accession

La Russie aborde en 2002 la dernière ligne droite de la négociation d'accession. Ses possibilités sont fondamentalement façonnées par sa position de "tard venu" dans les

⁶⁰ Paradoxalement, la candidature de l'Estonie à l'Union Européenne devra sans doute l'obliger à... introduire des barrières tarifaires pour se conformer aux dispositions communautaires.

négociations. Il faut donc admettre que la Russie sera amenée à concéder des éléments d'ouverture sans concession équivalente de la part de ses partenaires de l'OMC. Ceci est dû à la fois aux procédures mêmes de l'accession (*cf. supra*), aux atermoiements passés de la Russie⁶¹ et à son poids relatif dans les échanges mondiaux (La Russie représente 1,7% du commerce mondial, alors que les pays membres de l'OMC représentent près de 90% de son commerce extérieur). L'asymétrie des résultats de la négociation sera la conséquence logique de l'asymétrie de la négociation, inscrite dès le début de la procédure d'accession de la Russie. Le processus est d'ores et déjà très engagé, la Russie ayant proposé dès cette année au groupe de travail un premier document de synthèse sur les politiques commerciales pratiquées. Dans ces conditions, quelles peuvent être les options disponibles pour la Russie?

C. Michalopoulos ([2000], pp. 76-79) distingue deux stratégies d'accession : Une *stratégie de "libéralisation minimale"*. Elle consiste à utiliser le fait que les règles de l'OMC n'obligent les candidats à aucun plafond particulier de protection commerciale pour les candidats pour fixer une offre initiale relativement protectionniste de sorte que l'issue de la négociation, *a priori* longue, soit celle d'une libéralisation minimale acceptable par les autres parties. Ainsi, le nouvel accédant bénéficie de marges de manœuvre dans les négociations futures de l'OMC. Cette stratégie n'est pas jugée très satisfaisante par Michalopoulos parce qu'elle limite les effets bénéfiques potentiels de l'accession en termes de bien-être (en offrant davantage de prise aux pressions protectionnistes internes) pour des avantages politiques incertains. La *stratégie libérale* de négociation en revanche, suivie par la Bulgarie, l'Estonie, la Géorgie, la République Kirghize, la Lettonie et la Mongolie, dont les procédures d'accession ont été rapides. Elle consiste à plafonner les tarifs aux niveaux relativement faibles effectivement pratiqués, à libéraliser en profondeur l'accès aux marchés agricoles et aux services tout en acceptant de participer aux accords complémentaires comme le Code des marchés publics. Ceci n'empêche pas le recours aux mesures de sauvegarde, mais dans les limites des procédures prévues dans le cadre de l'OMC pour démontrer la réalité d'un dommage causé aux marchés nationaux et soumis à l'avis des autres membres. Selon l'auteur, cette stratégie est politiquement moins facile à adopter, mais économiquement plus rentable (Michalopoulos [2000], pp. 77-78).

Jusqu'à présent, la Russie s'est engagée dans une voie qui s'apparente à la première stratégie. Encore aujourd'hui, les plafonds de droits de douane se situent nettement au-dessus des droits de douane pratiqués, lesquels sont pour la plupart relativement faibles (*cf.* annexe 4). Cette section présente quelques réflexions susceptibles d'éclairer les choix à faire dans la dernière phase de négociations, tant dans les aspects tactiques que stratégiques.

1. Les aspects tactiques

1.1. *Le temps ne joue pas nécessairement en faveur de la Russie*

Désormais, la Russie est le pays de l'Est ayant posé sa candidature depuis le plus longtemps à l'OMC : les autres pays ayant postulé en même temps qu'elle à l'accession (Arménie, Moldavie, Lituanie, Croatie) sont désormais membres de l'OMC, sauf l'Ukraine et le Belarus. Retarder indéfiniment l'accession à l'OMC tout en maintenant sa candidature reviendrait à augmenter graduellement le prix de l'accession finale, car dans le même temps les exigences

⁶¹ La politique désordonnée conduite entre 1992 et 1998 n'a abouti qu'à repousser les conditions de l'accession et entraîne actuellement une position plus difficile de la Russie qu'avant 1995, notamment en ce qui concerne le soutien agricole.

des pays membres ont toutes les chances de s'accroître, l'OMC poursuivant par ailleurs son processus de libéralisation interne (Smith [1998]). De plus, les nouveaux venus ayant souvent présenté des offres relativement libérales – la plupart des pays en transition ont relativement peu de restrictions tarifaires, et leurs barrières non tarifaires sont moins importantes que celles des grands pays industrialisés (Michalopoulos [2000], p. 66) –, ils risquent d'exiger de la Russie des concessions comparables. La politique actuelle consistant à accélérer le processus de négociation paraît être de ce point de vue plus efficace que celle de la période précédente.

1.2. Le plus important reste à négocier : de l'intérêt d'une approche au cas par cas

La tactique consiste aussi à choisir le type d'accession demander : la Chine a prolongé ses négociations d'accession en demandant que lui soit accordé le statut de pays en développement, qui ouvre la possibilité de nombreux amendements aux conditions générales d'accès. La Russie devrait accéder à l'OMC en tant que pays développé en transition, ce qui devrait lui permettre d'obtenir une assistance au renforcement du secteur des services, une autorisation de pratiquer des restrictions sur les transactions courantes et les flux de capitaux si la balance des paiements est déséquilibrée, et un délai de sept ans pour supprimer les subventions interdites (Michalopoulos [2000]).

L'approche adoptée dans les phases sensibles des négociations d'accession privilégie l'étude au cas par cas, qui permet de différencier les arguments en fonction des secteurs touchés par la libéralisation et surtout d'établir des priorités, utiles pour le déroulement de la négociation. Dans certains services clef (banques et télécommunications), le processus de libéralisation de l'accès au marché peut être rapide car les restructurations sont nécessaires et le manque de capitaux particulièrement dommageable. Dans d'autres comme le secteur de la construction aéronautique, il peut être nécessaire d'obtenir davantage de temps pour permettre l'ajustement des entreprises nationales à l'intensification de la concurrence, tout en stimulant le développement du potentiel technologique. Les pays membres pourront tenir compte des risques en matière de santé publique, de technologie ou d'intérêts touchant la sécurité nationale, dans leur appréciation de la légitimité de certaines protections proposées par la Russie. Les résultats du sommet de Doha montrent qu'il est désormais possible d'obtenir des infléchissements de la doctrine de libéralisation sur la base de raisonnements en termes d'externalités.

1.3. Se hâter maintenant, pour obtenir la lenteur nécessaire...

Si la marge de manœuvre disponible sur l'ampleur des réformes est relativement faible, celle qui peut être conservée à propos du rythme de mise en œuvre du rapprochement des dispositions de l'OMC est nettement plus substantielle. Or l'élément déterminant dans la conclusion de la négociation est la certitude que peuvent acquérir les pays membres du caractère crédible des engagements pris par la Russie en matière d'ouverture (Smith [1998]). La Russie peut donc s'engager fermement sur l'ampleur des réformes – les mesures prises dans cette direction sont d'ores et déjà très significatives – tout en obtenant un calendrier d'application plus souple. Ainsi, l'ampleur des mesures proposées par la Russie peut être liée au caractère raisonnable des délais accordés pour leur mise en application. L'irréversibilité des décisions, nécessaire à la crédibilité des engagements russes, sera ainsi rendue compatible avec l'objectif de développement du potentiel technologique et productif national. Certains

exemples récents d'accession de pays en transition suggèrent que cette formule est réalisable⁶².

2. Les aspects stratégiques : incorporer l'accession à l'OMC aux autres aspects de la politique macroéconomique.

Pour la Russie, la période 1992-1998 a démontré par l'absurde l'importance de la cohérence globale des incitations et des règles dans la réussite d'une trajectoire de transition. L'accession à l'OMC ne pourra avoir les effets bénéfiques attendus sur la structure productive du pays que si elle s'inscrit de manière cohérente dans l'ensemble des politiques macroéconomiques concernées par l'ouverture à l'extérieur (cf annexe 5). Dans de nombreux domaines, cette cohérence est assurée, les réformes nécessitées par l'accession à l'OMC participant de la stabilisation institutionnelle en cours en Russie. Ainsi, l'ouverture du secteur bancaire aux capitaux étrangers pourra permettre d'approfondir les restructurations nécessaires dans ce secteur tout en participant à l'élargissement de la base financière des établissements nécessitée par leur situation actuelle. De même, la clarification de la *corporate governance* et l'amélioration de la sécurité des droits de propriété sont nécessaires du point de vue des acteurs économiques nationaux tout autant que pour les investisseurs étrangers. De ce point de vue, le processus d'accession à l'OMC peut être considéré comme le levier permettant d'enclencher des réformes structurelles qui ont longtemps été repoussées en Russie, avec des conséquences dommageables sur l'investissement et la croissance.

En revanche, l'abaissement brutal des barrières tarifaires sur les importations de certains produits agricoles ou de certains produits industriels risquerait d'excéder les capacités de résilience des industries protégées jusque là par des tarifs et un taux de change favorables. Négocier fermement la progressivité de ces abaissements ainsi que le niveau adéquat de soutien à l'agriculture, sachant que les autres parties contractantes le font également⁶³, paraît être un objectif légitime de la partie russe dans les discussions en cours.

L'accession à l'OMC doit également être prise en compte dans la politique monétaire extérieure de la Russie. L'appréciation graduelle actuelle peut être temporairement le complément adéquat de la baisse progressive des mesures de protection commerciales, si elle continue de s'appuyer sur une surveillance conjointe du taux de change effectif réel et de l'excédent de la balance des transactions courantes – encore sensible à l'évolution des cours du pétrole –. Mais dans les conditions actuelles, le rouble ne peut durablement s'apprécier sans mettre en péril la reprise des investissements dans les secteurs potentiellement concurrencés par les importations : agroalimentaire, constructions mécaniques, industrie légère, transport. Ce n'est que lorsque les gains de productivité dans ces secteurs auront rapproché la Russie de ses principaux partenaires commerciaux que la politique d'ancrage nominal du taux de change pourra être durablement stabilisatrice. Or l'expérience des pays d'Europe Centrale et Orientale montre que le processus, qui n'est qu'à peine entamé en Russie, peut prendre plusieurs années.

⁶² La Bulgarie a obtenu des périodes d'ajustement de douze ans pour certains ajustements tarifaires, alors que les pratiques actuelles tendent plutôt à prévoir une période de 5 à 6 ans. Il semble que la Russie souhaite obtenir une période d'abaissement de 6 à 8 ans, ce qui paraît réalisable, au moins dans le secteur agricole.

⁶³ Les engagements pris lors de l'*Uruguay Round* conclu en 1993, ne prendront totalement effet qu'en 2005. En 1999, l'UE pratiquait un taux moyen de protection tarifaire de 4 à 6%, soit la moitié de celui de la Russie aujourd'hui. Mais en ajoutant les barrières non tarifaires telles que les quotas, les restrictions volontaires aux importations ou les mesures anti-dumping, ce taux s'élevait à 13-14%. Pour des produits isolés, le taux peut atteindre 1000%. D'ici 2005, la mise en œuvre des engagements pris lors de l'*Uruguay round* devrait faire baisser le taux de protection globale à environ 10-11% (Jacquet et alii [1999]).

Il existe donc pour la Russie un "triangle d'incompatibilité"⁶⁴ d'un nouveau genre : il n'est pas possible de poursuivre simultanément une politique d'ancrage nominal du taux de change, politique d'ouverture commerciale et financière du type de celle préconisée par certains membres de l'OMC et de maintenir une politique industrielle autonome, ce qui est pourtant l'un des objectifs de certains officiels russes (Sapir [1999], Ishaev [2001]) (cf. annexe 6). Le cas de l'Argentine, qui a poursuivi une politique d'ouverture économique et financière généralisée assortie d'un ancrage nominal de sa monnaie au dollar et d'un *currency board*, montre aujourd'hui les limites d'une telle stratégie pour un pays dont les niveaux de productivité n'ont pas atteint ceux des grands pays industrialisés⁶⁵. La Chine au contraire a fait le choix à partir des années 1980 d'une politique d'ouverture commerciale couplée à une politique industrielle autonome et un contrôle strict des capitaux étrangers, ce qui lui a notamment permis d'échapper à la crise asiatique de 1997.

Ces exemples montrent la nature stratégique du traitement accordé aux investissements étrangers dans le cadre des négociations d'accession à l'OMC. Si, malgré le volet TRIMS des accords du GATT, il n'existe pas de contrainte officielle majeure pesant sur l'ouverture des membres de l'OMC aux capitaux extérieurs, les candidats à l'accession font l'objet de fortes pressions pour accepter d'intégrer des accords plurilatéraux touchant à la question de la libéralisation des investissements étrangers. Or la Russie a appris à ses dépens qu'un contexte institutionnel mal préparé couplé à une libéralisation rapide des transactions en capital peut aboutir à sélectionner les capitaux les plus spéculatifs et repousser les capitaux productifs hors du pays. Comment éviter une sélection adverse des capitaux et encourager les investissements directs étrangers, ainsi que la plupart des pays dont la trajectoire de transition a été positive ont réussi à le faire? Les conditions de réalisation d'un tel objectif dépassent largement le seul aspect des réformes visées par cet article. Dans le domaine des relations économiques extérieures cependant, l'une des solutions possibles est de coupler un niveau de protection commerciale modéré sur les marchés domestiques à une stabilisation du taux de change réel du rouble, permettant la soutenabilité à long terme de ce taux de change dans un contexte de gains de productivité dans les secteurs exposés à la concurrence étrangère.

Les investissements directs étrangers sont aujourd'hui nécessaires à l'économie russe : ils sont le moyen d'élargir la base financière de l'économie nationale, de stimuler la concurrence sur le territoire national tout en élargissant les possibilités d'emploi et de diffusion des gains de productivité, d'enrichir la croissance à moyen terme par les transferts de technologie qu'ils supposent, de diffuser dans l'économie les innovations organisationnelles et managériales qui sont expérimentées par les entreprises occidentales et de réduire les pressions internes à la captation de rente (même si les entreprises étrangères peuvent aussi demander l'assurance de rentes, une fois qu'elles se sont introduites sur un nouveau marché), tout en limitant les effets destructeurs sur le potentiel productif qu'auraient des importations massives. Ainsi, la

⁶⁴ R. Mundell a défini le "triangle d'incompatibilité" suivant pour la politique macroéconomique d'un pays : il n'est pas possible de poursuivre à la fois une politique de libéralisation des flux de capitaux, d'adopter l'ancrage nominal de sa monnaie sur les devises étrangères de référence, et de maintenir l'autonomie de sa politique monétaire.

⁶⁵ Dans les années 1990, la quasi-totalité de l'industrie argentine et des anciens monopoles publics a été acquise par des entreprises étrangères. La croissance de l'endettement en dollar a démultiplié l'exposition du pays au risque de change tout en participant à l'envolée des taux d'intérêt, tandis que l'excédent commercial moyen de 3% du PIB enregistré dans les années 1980 s'est transformé en un déficit chronique du même niveau, alors que le degré d'ouverture commerciale restait modeste (Rifflart [2001]). L'Argentine se trouve maintenant dans une situation de récession prolongée, dont elle tente de sortir actuellement en limitant la circulation des capitaux.

stimulation des IDE, aujourd'hui encore très faibles en comparaison des niveaux *per capita* des autres pays en transition contribuerait à la restructuration et à la modernisation de l'industrie russe aujourd'hui pauvre en capitaux nécessaires. Une politique d'incitation aux IDE qui s'insérerait dans une politique industrielle en conformité avec les dispositions de l'OMC s'avère donc nécessaire, mais devrait être complétée par l'accélération de la réforme du système de formation : le décalage actuel entre les qualifications de la population active et les besoins des entreprises, mais aussi entre les rémunérations des entreprises étrangères et nationales entraîne une segmentation du marché du travail qui abouti à une surqualification fréquente des salariés russes en poste dans les entreprises étrangères. Si le phénomène devait perdurer et s'amplifier, il pourrait amener à terme à une paradoxale déqualification de la main d'œuvre russe, qui pourtant est généralement considérée à juste titre comme hautement qualifiée (Kaukonen *et alii* [2000]).

Les négociations d'accession de la Russie à l'OMC touchent des domaines qui dépassent très largement le champ du commerce des marchandises. Les mesures prises les autorités russes pour accélérer le processus ont d'ores et déjà par donné des résultats, tant dans la clarification de l'environnement réglementaire des affaires en Russie que dans l'image que celle-ci donne d'elle-même aux yeux des pays membres. Dans la phase de négociation intense qui a commencé, les éléments objectifs de la réduction de la distance institutionnelle entre la Russie et ses partenaires seront surdéterminés par le caractère éminemment politique de la négociation : ce qui compte avant tout dans l'issue de la négociation est la capacité de la Russie à convaincre ses partenaire de l'irréversibilité de ses engagements. Dans ce cadre, de nombreux aménagements politiques ne manqueront pas de marquer le processus futur d'accession.

Références bibliographiques

Ahrend R. [2000] : "Foreign Direct Investment into Russia : Pain Without Gain ? A survey of Foreign Direct Investors", in *Russian Economic Trends*, N°2, March 2000, pp. 26-33.

Andrejev V. [2000] : "Private Law ; Commercial Organizations", in Tolonen J., Topornin B. (dir.), "*Legal Foundations of Russian Economy*", pp. 271-316.

Bardina M. [2000] : "Legal Regulation of Foreign Trade Relations in Russian Federation", in Tolonen J., Topornin B. (dir.), "*Legal Foundations of Russian Economy*", pp. 389-418.

Bergsman J., Broadman H., Drebentsov V. [1998] : "Improving Russia's Policy Reform for WTO Accession", in Broadman (Ed.), "Russian Trade Policy Reform for WTO Accession", *World Bank Discussion Paper*, N°401, pp. 65-87.

Breach A., Lissovolik Y. [1997] : "Russia's Accession to the World Trade Organization : Issues and Prospects", *Russian Economic Trend*, N°3, June 1997, pp. 131-145.

Broadman (Ed.) [1998] : "Russian Trade Policy Reform for WTO Accession", *World Bank Discussion Paper*, N°401. Washington, D.C. : World Bank, 90 p.

Broadman H. [2001] : "Competition and Business Entry in Russia", in *Finance and Development*, Vol. 38, N°2, June 2001, 6 p.

Cooper J. [2000] : "Consolidation and Restructuring in the Russian Aviation Industry", contribution to the *VI ICEES World Congress*, Tampere (Fin), 29 July–3 August 2000, 23 p.

Drebentsov V., Michalopoulos C. [1998] : "State Trading in Russia", in Broadman (Ed.), "Russian Trade Policy Reform for WTO Accession", *World Bank Discussion Paper*, N°401, pp. 51-64.

Dudarev G., Hernesniemi H. [2000] : "Competitive Edge of the Russian Economy", in *Russian Economic Trends*, N°3, June 2000, pp. 6-16.

Economic Commission for Europe (ECE) [2001] : "*Economic Survey of Europe, N°1*". Geneva : United Nations, 2001.

Hare P., Estrin S., Lugachyov M., Takla L. [1998] : "Russia's Foreign Trade : New Directions and Western Policies", in *The World Economy*, Vol. 21, N°1, January 1998, pp. 95-119.

Institut Ekonomiki Perekhodnovo Perioda (IET) [2001] : "*Rossijskaja Ekonomika v 2000 godu. Tendentsii i Perspektivy*". Moskva : Vipusk 22, April' 2001.

IMF [2001] : "*Direction fo Trade Statistics*". Washington, D. C. : International Monetary Fund, June 2001.

Ishaev V. (dir.) [2001] : "*Concept of Strategic Development of Russia for the Period Ending in 2010*". Moscow : State Council of the Russian Federation, ISEPN, 122 p.

Jacquet P., Messerlin P. Tubiana L. [1999] : "*Le cycle du millénaire. Rapport du Conseil d'Analyse Economique N°24*". Paris : La Documentation Française, 145 p.

Kangaspuro M. (Ed.) [2000] : "*Russia : More Different than Most*". Helsinki : Kikumora, 328 p.

Kaukonen E., Löfgren J., Schienstock G. [2000] : "Problems of Economic and Industrial Transformation in Russia : an Innovation System Perspective", in Kangaspuro M. (Ed.), "*Russia : More Different than Most*", pp. 169-198.

Kuruneri-Millet A., Zlotowski Y [2000] : "Le droit dans l'économie russe. Une présence ambivalente", in *Revue Française de Géoeconomie*, N°13, Printemps 2000, pp. 81-98.

Laird S. [1998] : "Transition Economies, Business and the WTO", *World Trade Organization Staff Working Paper*, TPRD-98-03, May 1998, 13 p.

Lamy P. [2001] : "WTO accession : What's in it for Russia?", Speech at Roundtable : "*Russia, the International Economy and the WTO*", Moscow, 30 March 2001.

Medvedkov M. [2001] : "Prisoedinenie k VTO : odna iz vajnejchikh zadatch ekonomitcheskoj politiki", in *Rossija na puti v VTO*, N°1, Centiabr' 2001, pp. 1-3.

Michalopoulos C. [2000] : "World Trade Organization Accession for Transition Economies. Problems and Prospects", in *Russian and East European Finance and Trade*, Vol. 36, N°2, March-April 2000, pp. 63-86.

Naray P. [2001] : "*Russia and the World Trade Organization*". London : Palgrave, 208 p.

Prikhodko S., Pakhomov A. [2001] : "Problems and Prospects of Russia's Accession to WTO", *RECEP Working Paper*, September 2001, 13 p.

Riffart C. [2001] : "A l'impossible l'Argentine ne peut être tenue", *Lettre de l'OFCE*, n°209, 10 octobre 2001, repris in *Problèmes Economiques*, n°2737, 21 novembre 2001, pp. 11-16.

Sapir J. [2001] : "The Russian Economy : from Rebound to Rebuilding", *Post Soviet Affairs*, vol. 17, N°1, pp. 1-22.

Smith M. [1998] : "Russia and the "General Agreement on Trade in Services", in Broadman (Ed.), "Russian Trade Policy Reform for WTO Accession", *World Bank Discussion Paper*, N°401, pp. 31-49.

Tarr D. [1998] : "Design of Tariff Policy for Russia", in Broadman (Ed.), "Russian Trade Policy Reform for WTO Accession", *World Bank Discussion Paper*, N°401, pp. 7-29.

Tolonen J., Topornin B. (dir.) [2000] : "*Legal Foundations of Russian Economy*". Helsinki : Kikumora, 418 p.

Vercueil [1999] : "Apprentissage et adversité : un modèle hirschmanien de comportement de l'entreprise en transition", communication au colloque GTD-Espace Europe *Eastern Transition Trajectories*. Grenoble : 10-11 décembre 1999, 10 p.

Vercueil J. [2001] : "La politique commerciale de la Russie (1992-2002). De la prédation à la reprise en main?", in *Le Courrier des Pays de l'Est*, N°1012, février 2001, pp. 4-19.

Vinogradova E. [2000] : "Procedural Law in Russia. Judicial Procedures of Resolving Disputes in the Economic Field", in Tolonen J., Topornin B. (dir.), "*Legal Foundations of Russian Economy*", pp. 205-269.

World Trade Organization (WTO) [2001a] : "*International Trade Statistics 2001*". Geneva : WTO, 219 p.

World Trade Organization (WTO) [2001b] : "Ministerial Declaration". Doha, 14 October 2001, 10 p.

ANNEX 1 . WTO MEMBERS (As of December 2001)

Albania	Gambia	Netherlands
Angola	Georgia	New Zealand
Antigua et Barbuda	Germany	Nicaragua
Argentina	Ghana	Niger
Australia	Greece	Nigeria
Austria	Grenada	Norway
Barhain	Guatemala	Oman
Bangladesh	Guinea Bissau	Pakistan
Barbados	Guinea, Rep. of	Panama
Belgium	Guyana	Papua New Guinea
Belize	Haiti	Paraguay
Benin	Honduras	Peru
Bolivia	Hong Kong, China	Philippines
Bostwana	Hungary	Poland
Brazil	Iceland	Portugal
Brunei Darussalam	India	Qatar
Bulgaria	Indonesia	Romania
Burkina Faso	Ireland	Rwanda
Burundi	Israel	St. Kitts and Nevis
Cameroon	Italy	St. Lucia
Canada	Jamaica	St. Vincent and the Grenadines
Central African Rep.	Japan	Senegal
Chad	Jordan	Sierra Leone
Chile	Kenya	Singapore
China, Taïpei	Korea, Rep. of	Slovak Republic
China	Kuwait	Slovenia
Colombia	Kyrgyz Republic	Solomon Islands
Congo	Latvia	South Africa
Congo, Dem. Rep. of the	Lesotho	Spain
Costa Rica	Liechtenstein	Sri Lanka
Côte d'Ivoire	Lithuania	Suriname
Croatia	Luxembourg	Swaziland
Cuba	Macau, China	Sweden
Cyprus	Madagascar	Switzerland
Czech Republic	Malawi	Tanzania
Denmark	Malaysia	Thailand
Djibouti	Maldives	Togo
Dominica	Mali	Trinidad and Tobago
Dominican Republic	Malta	Tunisia
Ecuador	Mauritania	Turkey
Egypt	Mauritius	Uganda
El Salvador	Mexico	United Arab Emirates
Estonia	Moldova	United Kingdom
European Communities	Mongolia	United States
Fiji	Morocco	Uruguay
Finland	Mozambique	Venezuela
France	Myanmar	Zambia
Gabon	Namibia	Zimbabwe

ANNEX 2. Stage of Accession Negotiations for Selected Transition Economies

Pays	Date of Working Group	Date of Memorandum	Progress of Negotiations^a
Albania	12/1992	01/1995	5
Armenia	12/1993	04/1995	4
Azerbaijan	07/1997		1
Belarus	10/1993	01/1996	2
Bosnia and Herzegovina	09/1999		1
Cambodia	12/1994		1
China	03/1987	02/1987	5
Croatia	03/1993	06/1994	5
FYROM Macedonia	12/1994	04/1999	1
Kazakhstan	02/1996	09/1996	3
Laos	02/1998		1
Lithuania	02/1994	12/1994	5
Moldova	12/1993	09/1996	5
Russian Federation	06/1993	03/1994	3
Ukraine	12/1993	07/1994	3
Uzbekistan	12/1994	09/1998	1
Vietnam	01/1995	10/1996	2

^a : 1 : initial stage, no formal negotiations in course

2 : initial stage, no formal negotiations in course, memorandum and questions and answers in circulation.

3 : intermediate stage of negotiations

4 : final stage of negotiations

5 : accession completed

Source : Michalopoulos [2000], WTO [2001a].

ANNEX 3 : RUSSIA'S MAIN DIRECTIONS OF TRADE, 1998-2000

Russia's Main Individual Trading Partners, 2000, millions \$ and %

State	Total Trade (% of total)	Russian Exports (% of total)	Russian Imports (% of total)	Trade Balance (millions dollars)
Germany	8,79	8,81	8,75	5335
United States	7,15	7,60	6,07	5269
Belarus	6,23	5,28	8,45	1771
Ukraine	5,81	4,79	8,19	1377
Italy	5,67	6,92	2,72	6047
China	4,14	4,99	2,13	4285
United Kingdom	3,70	4,45	1,93	3803
Poland	3,46	4,25	1,61	3737
Netherlands	3,40	4,14	1,66	3602
Kazakhstan	2,97	2,14	4,93	49

Source : IMF [2001]

Russia : Main Directions of Merchandise Exports, 1998-2000, billions \$

	World	North America	Latin America	European Union	Central and Eastern Europe	CIS	Africa	Middle East	Japan	China	Total Asia
1998	74.90	5.38	2.04	23.34	7.70	17.95	1.04	2.13	2.75	3.20	8.04
1999	75.70	5.11	2.90	24.85	7.80	14.92	1.12	1.85	3.58	3.53	10.36
2000	105.20	4.85	4.40	36.89	12.24	19.53	1.08	4.09	4.35	5.24	13.33

Source : WTO [2001a]

Russia : Main Origins of Merchandise Imports, 1998-2000, billions \$

	World	North America	Latin America	European Union	Central and Eastern Europe	CIS	Africa	Middle East	Japan	Other Asia	Total Asia
1998	52.58	3.79	1.87	22.79	3.52	11.63	0.33	0.23	0.98	4.60	5.83
1999	35.47	1.99	1.82	15.08	1.89	8.5	0.32	0.17	0.48	3.70	4.33
2000	42.50	2.22	1.33	17.82	2.02	11.34	0.27	0.23	0.57	4.98	5.73

Source : WTO [2001a]

Trade of selected categories of products, 1998-2000, billions \$

	Exportations				Importations			
	1998	1999	2000	% of total exports 2000	1998	1999	2000	% of total imports 2000
Agricultural Products	6.17	6.25	7.45	7.1	13.66	10.57	9.87	22.3
Manufactures	22.78	20.27	25.35	24.1	41.12	26.88	30.77	69.6
Machinery and Transport Equipment	6.44	5.71	6.86	6.5	19.05	11.99	12.61	28.5
Textiles	0.42	0.39	0.49	0.5	1.27	1.01	1.2	2.7
Clothing	0.28	0.35	0.25	0.2	3.19	2.29	2.96	6.7

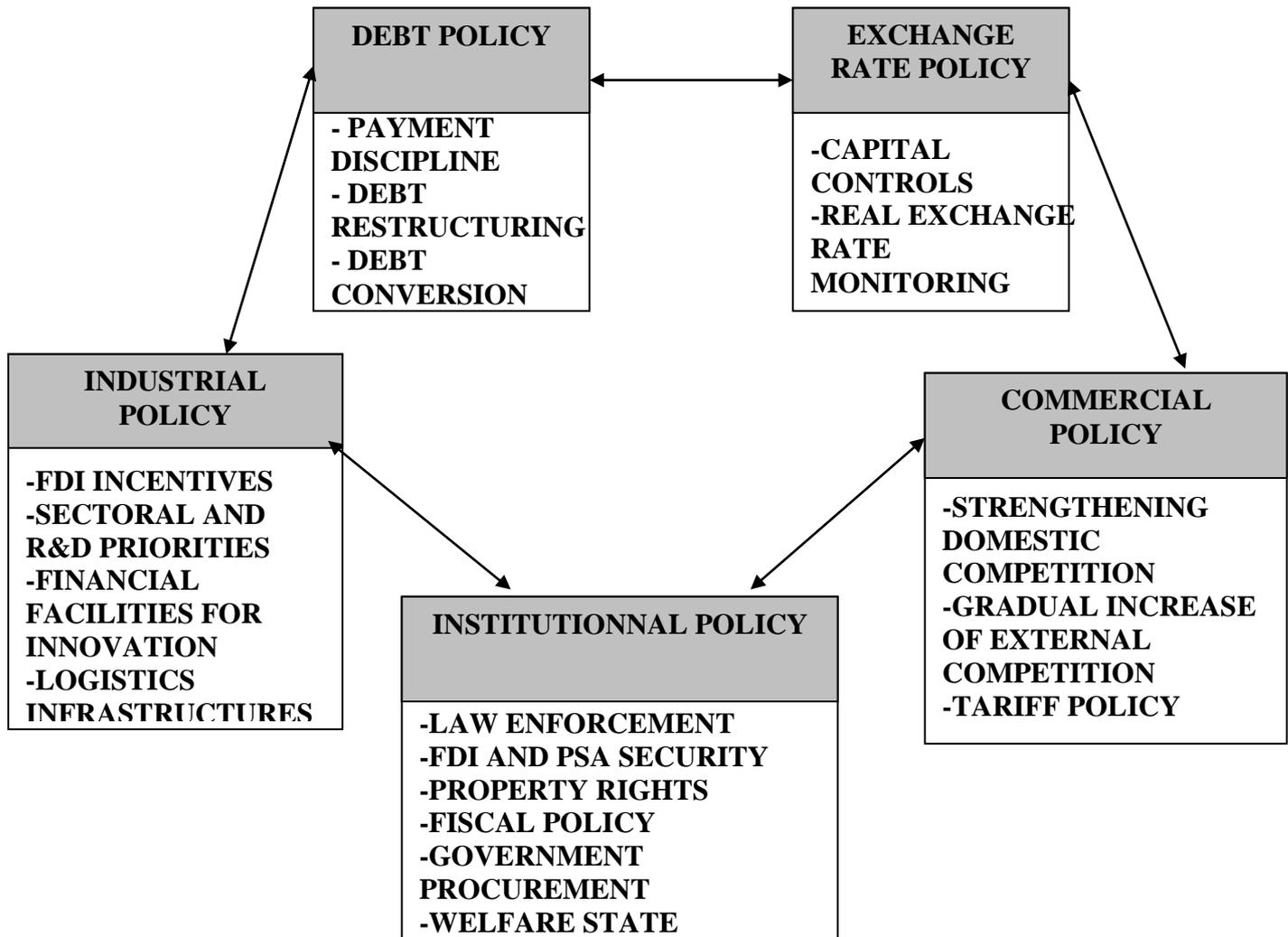
Source : WTO [2001a]

ANNEX 4. WEIGHTED AVERAGE OF IMPORT TARIFFS (CALCULATED ON THE BASIS OF THE IMPORT STRUCTURE OF THE YEAR 2000)

	Effective tariff rate (jan 2001, %)	Initial bound rate (%)	Final bound rate (%)
Agricultural products	14,70	34,71	25,11
Industrial goods	9,73	14,32	9,84
All traded products	10,92	19,18	12,82
<i>Detailed nomenclature</i>			
Alimentary goods and agricultural raw materials (with exception of textiles)	14,77	34,88	25,16
Mineral production, including fuel and energy sources	5,43	11,06	5,43
Chemical industry production, caoutchouc	8,48	10,22	6,09
Wood and cellulose and paper goods	8,73	14,62	7,85
Textiles, apparel and shoes	11,69	18,31	12,37
Precious stones, precious metals and goods made out of them	20	25	20
Metal and metal goods	11,35	19,29	11,70
Machinery, equipment and means of transportation	9,48	14,83	8,75
Gypsum, glass and ceramics	15,51	20,18	14,39
Raw materials for the tanning industry, furs and goods made out of them	14,94	21,13	13,25
Other (clock, musical instruments, etc.)	18,04	20,20	16,43

Source : www.wto.ru

ANNEX 5. MAIN COMPONENTS OF THE EXTERNAL ECONOMIC POLICY OF RUSSIA



ANNEX 6. ANOTHER "TRIANGLE OF INCOMPATIBILITY"

