

Panorama économique de l'Eurasie (2013). Convergences et divergences dans l'espace eurasiatique

Julien Vercueil

▶ **To cite this version:**

Julien Vercueil. Panorama économique de l'Eurasie (2013). Convergences et divergences dans l'espace eurasiatique. Les Études du CERI, 2013, 202, pp.7-14. halshs-01421266

HAL Id: halshs-01421266
https://shs.hal.science/halshs-01421266

Submitted on 21 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

Panorama économique de l'Eurasie 2013 : Convergences et divergences dans l'espace eurasiatique

Julien Vercueil
CREE, INALCO
CEMI, EHESS

Dans le vaste espace eurasiatique (qui comprend ici les ex-républiques de l'Union Soviétique moins les pays baltes), le projet d'intégration économique continue de trouver en la Russie son thuriféraire, promouvant l'union douanière (UD), l'espace économique commun (EEC) et l'union économique eurasiatique (UEE). Face à cet activisme, l'attitude des autres pays reste empreinte de pragmatisme et, parfois, de prudence. C'est que le mode d'intégration choisi comporte plusieurs facteurs d'incertitude, que l'on peut résumer en trois questions :

- L'intégration économique dans un contexte aussi asymétrique que celui de l'UD Russie-Kazakhstan-Belarus, où la Russie est dominante, est-elle toujours dans l'intérêt des petits pays ?
- Cette forme d'approfondissement est-elle souhaitable pour la Russie elle-même ?
- Comment ces projets régionaux s'articulent-ils avec ceux des deux « attracteurs étranges » que sont pour ces économies, l'Union Européenne et la Chine ?

Aucun pays de la région n'a trouvé de réponse pleinement satisfaisante à ces questions. Mais tous se les posent. Cet article propose des éléments de compréhension de ces enjeux en présentant les dynamiques de convergence et de divergence qui traversent la région.

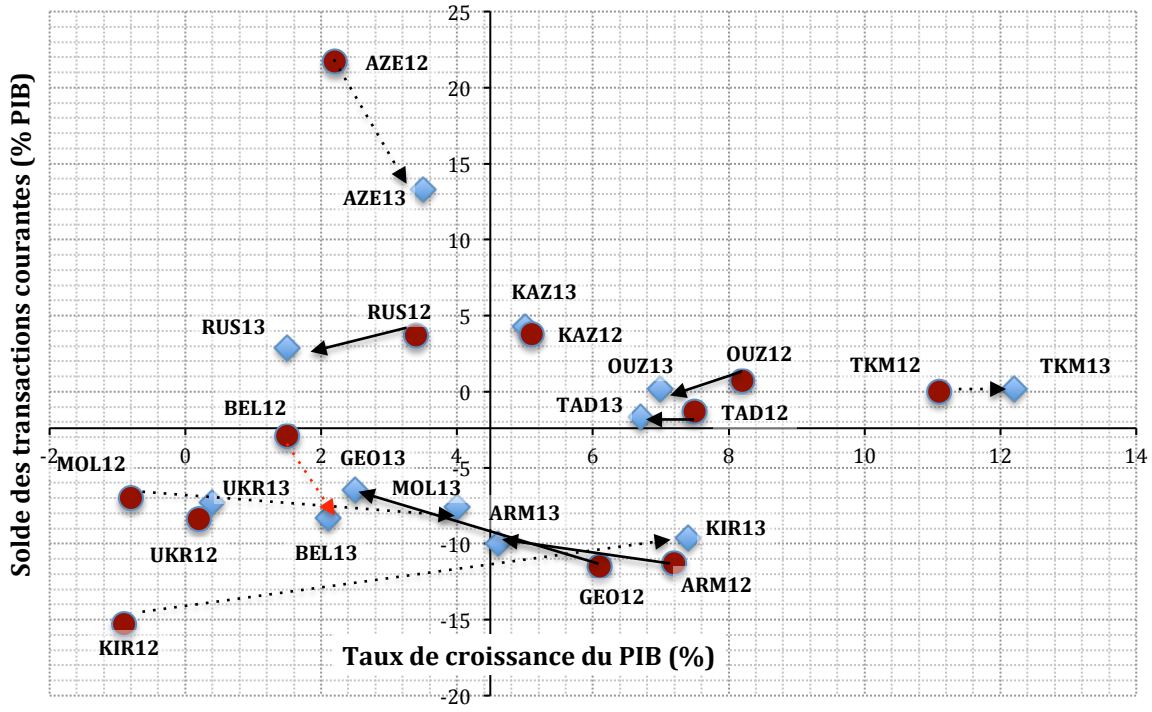
Croissance et déséquilibres extérieurs

Du point de vue de l'activité, le phénomène marquant de la période 2012-2013 est la chute du taux de croissance de l'économie russe, qui est passé de 3,5 % (2012) à 1,5 %. Ce ralentissement est problématique par ce qu'il révèle : l'épuisement du modèle de croissance de l'économie russe qui fonctionne désormais au maximum de ses capacités faute d'investissements de modernisation suffisants durant la « décennie brillante » (1999-2008) (Vercueil, 2014). Pour retrouver des taux de croissance élevés, deux leviers sont envisageables : une nette amélioration des conditions d'investissement, nécessaire pour étendre les possibilités futures de production, et une nette hausse de la productivité des entreprises. Tant qu'aucun de ces deux leviers ne sera activé, l'offre contraindra la croissance de l'économie. Du côté de la demande, dans un contexte de moindre dynamisme de l'appétit mondial pour les matières premières, tassant leurs prix à l'exportation, la consommation des ménages reste le principal moteur de l'économie russe. Mais du fait des contraintes pesant sur l'offre, elle stimule les importations qui croissent plus vite que les exportations depuis plus de 12 ans.

Compte tenu du poids de la Russie dans le PIB régional (plus de 70 %) et de ses liens avec ses voisins (commerce, flux de capitaux et transferts de revenus de travailleurs expatriés), l'impact du ralentissement russe se fait sentir sur la région. Par ailleurs, les causes de l'atonie de la croissance russe ont leur équivalent pour ces pays : stagnation

des prix des matières premières pour les pays qui en exportent (Azerbaïdjan, Kazakhstan, Turkménistan et Ouzbékistan), faible qualité du cadre institutionnel des affaires et atonie de l'investissement privé pour tous. Les pays dont l'économie ralentit en 2013 sont, outre la Russie, l'Arménie, la Géorgie, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan. L'Azerbaïdjan, le Belarus, la Kirghizie, la Moldavie, le Turkménistan devraient conserver ou améliorer leur taux de croissance entre 2012 et 2013.

Graphique 1. Croissance et solde des transactions courantes, 2012 et prévisions 2013



Source : IMF (2013), calculs et élaboration de l'auteur.
Lecture : KAZ12 : trois premières lettres du pays (Kazakhstan) et année de l'observation (2012). Flèches pleines : ralentissement de la croissance en 2013. Flèches pointillées : accélération de la croissance en 2013. Flèche rouge : forte dégradation d'un compte courant déjà déficitaire. Intersection des axes au point moyen régional sur la période 2012-2013 (+4,49 ; -2,41)

L'une des lignes de partage les plus lourdes de conséquences au sein de la région est la dotation en ressources naturelles. Elle se traduit par une division entre les pays qui bénéficient d'excédents structurels du compte des transactions courantes (Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Russie, Turkménistan) et ceux qui enregistrent au contraire un solde négatif récurrent (Arménie, Belarus, Géorgie, Kirghizie, Moldavie, Tadjikistan, Ukraine).

Le graphique 1 met en regard la croissance enregistrée par les pays de la région en 2012 et 2013 et l'évolution de leurs comptes courants durant la même période. Parmi les pays excédentaires, seuls la Russie et l'Azerbaïdjan enregistrent une croissance inférieure à la moyenne. La situation est plus dispersée pour les pays déficitaires : le Tadjikistan, dont le revenu par habitant n'atteint pas le dixième du revenu moyen russe, parvient à enregistrer un taux de croissance supérieur à la moyenne durant les deux années. En revanche, le Belarus, l'Ukraine et la Moldavie, dont la conjoncture dépend beaucoup de celles de la Russie et de l'Union Européenne, pâtissent de leur faible croissance, mais aussi d'événements ponctuels, comme la sècheresse de 2012 en Moldavie. Le Belarus

ajoute à cette fragilité une dégradation brutale de son compte courant devenu largement déficitaire en 2013. Sa situation financière est désormais aussi précaire que celle de l'Ukraine : selon nombre d'observateurs, ces deux pays risquent de devoir faire appel à nouveau à une assistance extérieure si leurs comptes courants ne se redressent pas dans les prochains mois.

La comparaison des évolutions nationales (figurées par des flèches sur le graphique 1) montre qu'il n'y a pas eu de convergence dans la région depuis 2012. Le ralentissement économique de la zone euro, et celui de la Russie, qui y est lié, ont exercé un impact négatif auquel n'ont échappé que les pays qui ont pu le compenser par d'autres leviers : Kazakhstan et Turkménistan, qui diversifient vers l'Asie leurs exportations, Azerbaïdjan, qui a stoppé la baisse de sa production d'hydrocarbures et a pu stimuler son économie par des dépenses publiques en période pré-électorale, mais aussi Kirghizie, à la faveur de la remise en route de la mine d'or de Koumtor et Moldavie, avec la reprise de sa production agricole.

Le projet d'Union Économique Eurasiatique : porteur de croissance ?

En 2013 la Russie a réalisé une forte poussée visant à faire avancer le projet d'Union Economique Eurasiatique en incitant les pays proches, mais non membres encore de l'EEC formé par la Russie, le Kazakhstan et le Belarus à s'en rapprocher. La Kirghizie, le Tadjikistan et l'Arménie ont annoncé leur intention d'intégrer l'UD. La Géorgie et l'Ukraine n'ont pas fermé la porte, l'Ukraine finissant par renoncer à signer au sommet de Vilnius (28 novembre 2013) le traité d'association avec l'Union Européenne qui comprenait un accord de libre échange approfondi.

Officiellement, l'UD Russie–Belarus–Kazakhstan est effective depuis janvier 2010, l'EEC depuis janvier 2012. Pour mériter son nom, l'EEC implique, outre les caractéristiques habituelles d'une UD (élimination des barrières tarifaires et non tarifaires internes et tarif extérieur commun), l'harmonisation des règles de concurrence et la libre circulation du capital et du travail dans la zone. L'expérience de l'Union Européenne mais aussi de nombreux travaux d'analyse économique institutionnaliste suggèrent que les effets positifs d'une telle forme d'intégration économique sont d'autant plus importants et mieux distribués que les structures économiques des pays membres sont plus proches. A ces conditions, l'ouverture supprime des obstacles qui empêchent les agents de bénéficier à plein des économies d'échelle et d'envergure permises par l'intégration. En outre, l'intensification de la concurrence peut réduire l'extraction de rentes par les entreprises domestiques au détriment de leurs clients, et stimuler la montée en qualité et l'innovation, en rendant possible un apprentissage par adaptation et spécialisation des producteurs. Au contraire, lorsque des structures de demande et d'industries sont très dissemblables, les effets de taille et d'émulation diminuent tandis que les risques de destruction des maillons les plus faibles de l'appareil productif et d'enfermement (*lock-in*) des économies les moins avancées dans des spécialisations à faible valeur ajoutée augmentent.

L'UD Russie-Belarus-Kazakhstan est asymétrique. La Russie pèse plus de 88 % du PIB de l'ensemble, 87 % de sa valeur ajoutée industrielle et 86 % de ses emplois industriels. Elle bénéficie de 88 % des revenus douaniers collectés par l'UD. La faiblesse des échanges entre le Kazakhstan et le Belarus accentue cette polarisation : la Russie

suscite 98,5 % du commerce interne à l'UD. Le tableau 1 détaille les contours de cette polarisation en décomposant les poids de chaque partenaire par pays membre.

Tableau 1. Décomposition des échanges intra-union douanière (% du total des importations/exportations, 2012)

	Poids (en bleu) du partenaire (en rouge) dans les importations du pays				
Poids (en rouge) du partenaire (en bleu) dans les exportations du pays		Biélorussie	Russie	Kazakhstan	UD
	Biélorussie	-	5,11 / 35,09	1,81 / 1,75	- / 36,84
	Russie	46,07 / 4,07	-	33,44 / 2,84	- / 6,91
	Kazakhstan	0,19 / 0,10	2,13 / 7,31	-	- / 7,41
	UD	46,26 / -	7,25 / -	35,25 / -	-

Source : UN Comtrade, 2013, calculs et élaboration de l'auteur

L'UD ne pèse que 7 % des échanges de la Russie, contre 16,5 % pour le Kazakhstan et 41,5 % pour le Belarus. Pour certaines industries elle est un débouché vital à l'exportation. C'est le cas pour les véhicules de transport et tracteurs (la Russie représente 75 % des exportations du Belarus en 2012, le Kazakhstan 71 % des exportations russes), certains produits agricoles et agro-alimentaires du Belarus (la Russie assure plus de 90 % des débouchés à l'export pour les viandes et produits préparés, lait, produits laitiers et ovo-produits), et pour les exportations russes de réacteurs et chaudières (89 % ont le Kazakhstan pour destination). A l'inverse, la Russie est un fournisseur vital pour les produits énergétiques au Belarus, avec 80 % de ses importations.

L'UD peut être vue par ses membres comme un débouché pour les exportations de produits manufacturés qui ne trouveraient pas preneurs dans le reste du monde. Cette observation rappelle les analyses des logiques de fonctionnement du Conseil d'Aide Economique Mutuelle, au temps soviétique, proposées par Janos Kornaï : à l'époque, le CAEM fonctionnait comme une institution en étoile dans laquelle l'URSS subventionnait les pays périphériques en leur fournissant de l'énergie (« hard product ») à bas prix et en absorbant des produits manufacturés exclus, par leur faible niveau de qualité, des marchés occidentaux (« soft products ») (Kornaï, 1992, p. 352).

Pourtant, en théorie, cette fonction de l'UD pourrait servir de base à une montée en gamme ultérieure des productions manufacturières de la zone : développées à l'abri de barrières tarifaires et bénéficiant d'un marché captif conséquent, elles développeraient les ressources technologiques et commerciales leur permettant de résister à une réduction ultérieure des droits et, ensuite, de partir à l'assaut des marchés mondiaux. On ne peut pourtant écarter un scénario moins optimiste, d'après lequel la réduction des protections tarifaires (de 9,7 à 7,8 % d'ici 2018, suivant les engagements pris par la Russie devant l'OMC) et, surtout, non tarifaires mettrait les industries concernées en difficulté. L'enjeu est donc de savoir dans quelle mesure les stratégies des entreprises industrielles de la région vont être suffisamment offensives pour leur permettre, si elles sont soutenues par l'amélioration – toujours nécessaire- des cadres institutionnels et macro-économiques nationaux, de faire face à la concurrence mondiale.

Peut-on tirer des enseignements de l'évolution récente de l'UD ? Les estimations préliminaires faisaient état d'un possible effet de création de commerce pour les exportations russes vers le Kazakhstan, accompagné d'un détournement de commerce au détriment des exportations chinoises vers l'UD (Isakova et Plekhanov, 2012, Isakova, Koczan et Plekhanov, 2013). Entre 2010, année de son instauration et fin 2012, le poids de l'UD a légèrement augmenté dans les échanges de la Russie (+0,3%), mais il a diminué pour le Kazakhstan (-1%) et surtout pour le Belarus (-5,9%). Même en tenant compte du poids des échanges de la Russie, on ne peut donc pas parler, pour les trois premières années de fonctionnement de l'UD, de création de commerce. Il est toutefois trop tôt pour analyser en profondeur cette absence de dynamique interne au démarrage de l'UD.

L'incomplétude des institutions partagées

Le trait distinctif d'une UD est le tarif extérieur commun. Ce tarif a été, pour l'essentiel, imposé par la Russie à ses partenaires. Ceci a conduit chacun d'eux à négocier des exemptions : 400 lignes de produits étaient concernées en 2010, 120 en 2012 et une centaine en 2013. L'application des nouveaux tarifs au Belarus, dont les droits de douane étaient initialement supérieurs à ceux de la Russie, n'a pas posé problème. En revanche, le Kazakhstan a dû augmenter de 78 % les siens alors qu'il était en négociation d'accession à l'OMC. Son tarif douanier moyen pondéré par les flux est passé de 5,3 à 9,7 % (Carneiro, 2013). L'obligation de déchargement dans le pays de destination a aussi suscité des difficultés. Elle est liée aux exemptions : leur existence crée des possibilités d'arbitrages fiscaux (sur le matériel médical, les produits pharmaceutiques, les avions, etc.), et la nécessité pour le régulateur de surveiller ces flux. L'obligation de déchargement dans le pays de destination constitue une tentative de contrôle, qui pénalise parfois les transporteurs tout en donnant prise, dans le contexte institutionnel friable caractéristique de la région, à la fraude et à la corruption.

L'abolition des barrières non tarifaires, pourtant impliquée par une UD et *a fortiori* par un EEC, n'est pas non plus d'actualité : de ce côté aussi l'EEC est incomplet. Seuls deux tiers des lignes concernées bénéficient de la liberté de mouvement. Le code douanier commun a été adopté trop rapidement pour couvrir tous les sujets. Il laisse des marges d'interprétation à l'échelon national. Elles ne manquent pas d'être utilisées. Ainsi l'harmonisation des normes – en particulier sanitaires et phytosanitaires - et des procédures d'inspections et de contrôle qualité devrait contribuer à stimuler les échanges. Or la Russie ne reconnaît que ses propres normes en matière sanitaire, déterminées par l'organisme *Rosboronadzor*. Ceci autorise son administration à effectuer des inspections unilatérales sur les importations en provenance de l'UD. Certains exportateurs kazakhs se plaignent de subir des pressions de représentants de l'administration russe pour payer des inspections à des tarifs prohibitifs, condition *sine qua non* pour continuer à accéder au marché russe.

L'énergie est l'élément le plus symbolique de l'incomplétude des institutions communes : parent pauvre des textes régissant l'UD et l'EEC, elle est pourtant au cœur des relations entre la Russie et ses partenaires. L'UD ne couvre pas les taxes à l'exportation, qui sont appliquées à l'énergie par la Russie (gaz, pétrole et produits pétroliers) et représentent plus du quart de ses recettes fiscales. Le Belarus a tenté d'obtenir la levée de ces taxes à l'entrée sur son territoire, en vain sauf pour la partie

destinée à couvrir ses besoins propres[1]. Mais cette distinction provoque des conflits entre les deux pays car, contrairement à ses engagements, le Belarus réexporte les produits pétroliers importés en franchise en les maquillant sous le nom de « solvants ». La Russie prévoit aussi de rétablir les taxes à l'exportation vers le Kazakhstan en 2014[2]. Pour l'énergie, l'EEC n'a pas plus de réalité que l'UD : des restrictions sont maintenues au transit sur le territoire russe des hydrocarbures et de l'électricité produits au Kazakhstan.

Facteurs de divergence et « attracteurs étranges »

Les divergences entre les parties sont suffisamment importantes pour que la signature de l'accord sur la création de l'UEE en 2015, prévue par la Russie en mars 2012, ait été repoussée au 1er mai 2014. Le 24 octobre 2013, le sommet de Minsk a montré l'étendue des griefs du Belarus et du Kazakhstan à l'égard de l'usage russe des institutions communes : la Russie a été accusée de les utiliser à des fins politiques et de ne pas respecter le principe de collégialité qui les fonde. *Mutatis mutandis*, ces difficultés s'étendent au-delà de l'EEC. L'entrée en vigueur de l'UD a décalé les effets de frontières et entravé le commerce entre la Kirghizie et le Kazakhstan. C'est l'une des raisons pour lesquelles la Kirghizie a souhaité intégrer l'UD. Les négociations achoppent toutefois sur les exceptions demandées sur le tarif extérieur commun par Bishkek, qui souhaite continuer d'engranger des bénéfices de sa situation d'intermédiaire commercial avec la Chine. De son côté, le Tadjikistan souhaite n'intégrer l'UD qu'après l'admission de la Kirghizie. Sans en prévenir ses partenaires, la Russie a pressé, avec succès, l'Arménie de montrer sa volonté d'entrer dans l'UD ; à quoi le Kazakhstan a répondu en déclarant son intérêt pour l'intégration de la… Turquie.

La question énergétique est une autre pomme de discorde. La Russie continue d'être victime de la contradiction fondamentale qui consiste à utiliser les subventions aux prix de ses hydrocarbures comme une incitation à l'intégration des anciennes républiques soviétiques aux institutions qu'elle promeut, tout en n'assumant pas pleinement les coûts de cette politique. En 2012, le Belarus a obtenu son gaz pour 165 $ par millier de m^3, alors que l'Ukraine, puni pour son passé pro-occidental, le payait 435 $[3]. Tout comme le Belarus et le Kazakhstan, la Moldavie, l'Arménie et l'Ukraine ont subi tour à tour des menaces ou des mesures de rétorsion portant sur la livraison et les tarifs de l'énergie russe en cas de rapprochement avec l'Union Européenne. A long terme cependant, une telle politique a peu de chances d'être gagnante. L'Ukraine tend déjà à se défaire de l'emprise énergétique de son voisin en diversifiant ses partenaires : entre 2007 et 2012, ses importations de gaz russe ont chuté de moitié, ce qui représente un manque à gagner annuel de 11 milliards de dollars pour *Gazprom*. Pour les six premiers mois de 2013, ses commandes au géant gazier ont encore chuté de 30 % par rapport à la même période en 2012. Cette chute signale – entre autres - la volonté des autorités ukrainiennes, soutenues en cela par l'Union Européenne, d'éviter une dépendance

[1] 6 millions de tonnes, sur les 22 millions importées par le Belarus. La subvention implicite représentée par la franchise de droits est estimée à 2 milliards de dollars par la partie russe.

[2] Pour les besoins du nord et du sud de son territoire, le Kazakhstan importe 7 millions de tonnes de pétrole.

[3] Selon *Gazprom*, le prix moyen des livraisons de gaz aux ex-républiques soviétiques était de 305,3 $/mm3 en 2012, contre 385,1 $ pour l'étranger lointain.
http://www.gazprom.com/f/posts/01/207595/2012-mgt-report-en.pdfr

énergétique trop forte envers la Russie. La Moldavie, qui tente une même manœuvre de découplage énergétique, connaît plus de difficultés : son réseau de gazoducs est contrôlé par *Gazprom*, tout comme ceux de l'Arménie et du Belarus.

Cette question touche différemment l'Asie centrale, dont certains pays sont exportateurs d'énergie. Pour ces derniers (Kazakhstan, Turkménistan, Ouzbékistan), la Chine présente, avec les marchés occidentaux, une possibilité de diversification considérable. La Chine est devenu un véritable « attracteur étrange » pour la région, soit par ses accords bilatéraux[4], soit par sa participation à des programmes multilatéraux régionaux, comme le CAREC-2020 (*Central Asia Regional Economic Program*). L'Union Européenne, quoiqu'affaiblie par ses difficultés internes, continue de pousser ses projets d'infrastructures dans la région (TRACECA) tandis que la BERD privilégie les partenariats publics-privés et s'engage de manière croissante dans la région. Les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, la France et la Corée du Sud ont leurs propres programmes. Ces initiatives contribuent à structurer les échanges dans une région qui combine enclavement, sous-développement et fortes tensions régionales, mais qui offre aussi un réel potentiel d'épanouissement économique en tant que plate-forme d'échanges entre l'Asie, le Proche-Orient et l'Europe. En définitive, si elle avance peu ou prou, l'intégration régionale ne progresse pas toujours selon les plans imaginés par les chancelleries, qu'elles soient russes ou occidentales.

Références :

Carneiro F. (2013) : « What Promises does the Eurasian Customs Union hold for the future ? », *Economic Premises*, The World Bank, n°108, February 2013.

Isakova A., Plekhanov A. (2012) : « Customs Union and Kazakhstan's Imports », European Bank of Reconstruction and Development, London.

Isakova A., Koczan Z., Plekhanov A. (2013) : « How much do tariffs matter? Evidence from the customs union of Belarus, Kazakhstan and Russia », *EBRD Working Paper n°154*, january 2013.

IMF (2013) : *World Economic Outlook October 2013. Transition and Tensions.* Washington, D.C. : International Monetary Fund.

Kornai Janos (1992) : *The Socialist System : the Political Economy of Communism*. Princeton : Princeton University Press.

Tashenov Ardak (2013) : « Mechanical Engineering in the Single Economic Space of Russia, Kazakhstan and Belarus », *Eurasian Integration Yearbook 2013*, Eurasian Development Bank, p. 233-252.

[4] La tournée du président chinois Xi Jin Ping en septembre 2013 a donné lieu à des accords économiques d'un montant inédit : 30 milliards de dollars avec le Kazakhstan, 15 milliards avec l'Ouzbékistan et 3 milliards avec la Kirghizie. Le montant des accords énergétiques conclus avec le Turkménistan n'est pas connu.

Vercueil Julien (2013) : « Panorama économique de l'espace eurasiatique. L'intégration régionale : institutions, échanges et vulnérabilités », in J.-P. Pagé (dir.), Tableau de bord des pays d'Europe centrale et d'Eurasie, *Les Etudes du CERI*, n°192, p. 7-14.

Vercueil Julien (2014) : « L'économie russe en 2013. Sortir de l'enlisement », *Diplomatie*, à paraître, 2014.

Wisniewska Iwona (2013) : *Eurasian integration. Russia's attempt at the economic unification of the post-soviet area*. Warsaw : OSW, 2013.