L'Union Économique Eurasiatique au prisme de la Russie

Julien Vercueil
CREE, INALCO

Résumé : L'Union Économique Eurasiatique est un projet réactivé par la Russie à la fin des années 2000. Il vise à constituer un grand marché par l'intégration de certaines ex-républiques de l'URSS, avec pour objectif de reconstituer une capacité industrielle et d'innovation qui soit compétitive à l'échelle mondiale. Mais derrière l'ambition industrielle de la Russie, les objectifs des partenaires actuels et potentiels divergent. En outre, les conditions institutionnelles de l'édification de cette Union la fragilisent. Par conséquent, les perspectives d'une intégration économique régionale réelle, qui serait nécessaire, restent floues.

Abstract : The project of Eurasian Economic Union has been reactivated by Russia at the end of the last decade. Its aim is to build a vast market by integrating several ex-republics of the Soviet Union, paving the way for the rebuilding of a competitive and innovative industrial capacity. But behind the industrial ambition of Russia, actual and potential member's objectives may be divergent. Moreover, the institutional conditions of the constitution of this Economic Union undermine it. Consequently, the perspective of a real regional economic integration - that would be necessary - remains unclear.

« We have succeeded in creating the Union, but now that it is here, our major objective is to prove the necessity and viability of this integration to ourselves and the entire world »
N. Nazarbaïev, Président du Kazakhstan,
discours de signature du traité instituant l'Union Économique Eurasiatique,
29 mai 2014.

« It is important that the transfer of certain authority to supranational agencies of the Union is of no detriment to the sovereignty of our states »
V. Poutine, Président de la Fédération de Russie,
idem.

« Steps to build the Eurasian Economic Union have to be tied in with the resolution of issues that have a significant impact on mutual trade between the Union member states »
A. Loukachenko, Président de la Biélorussie,
idem.

La notion d'Eurasie est polysémique. Pour les géologues, elle correspond à l'idée que la division continentale entre l'Asie et l'Europe est infondée, puisque l'essentiel des territoires regroupés sous ce terme est porté par une seule et même plaque tectonique. Pour les historiens des relations internationales, l'Asie centrale dans la période contemporaine remonte au « grand jeu » évoqué par le lieutenant Arthur Conolly en 1839 pour qualifier le choc des empires russe et britannique en Asie centrale, dans une logique d'alliances contradictoires impliquant la Perse et les émirats Ouzbeks et Afghans. Sur le plan géopolitique enfin, les images de l'Eurasie sont aussi diverses que les prismes par lesquels cette dernière est envisagée, tantôt réduite à la partie post-soviétique de l'Asie centrale (ce qui représente tout de même l'équivalent du territoire de l'Union Européenne), tantôt assimilée à la réunion des deux continents.

Quant à son analyse économique, elle ne clarifie pas la notion : la Turquie est l'hôte depuis 1998 d'un sommet économique eurasiatique annuel dont les protagonistes appartiennent indifféremment à l'Union européenne, à l'espace post-soviétique et au Proche-orient. D'un autre côté, la Communauté économique eurasiatique (Eurasec) créée en 2000 à Astana (Kazakhstan) comporte cinq États membres dont la Russie, mais pas la Turquie. Enfin, si la Chine ne propose pas officiellement sa conception de l'Eurasie, le prisme économique par lequel elle l'envisage inclut le Central Asian Regional Economic Council (CAREC) qu'elle promeut au sein de la Banque Asiatique de Développement et auquel participent 10 pays, mais pas la Russie, ni la Turquie.

Cette polysémie contribue à nourrir un activisme diplomatique, institutionnel et économique qui s'appuie parfois sur les vertus supposées du fait accompli, comme si celui qui imposait le premier sa conception de l'espace économique eurasiatique augmentait ses chances d'en tirer les bénéfices. C'est ainsi que l'on a pu observer récemment une accélération sensible du processus d'intégration économique régionale porté par la Russie, après une longue période de piétinement. Au-delà des références à la doctrine de « l'eurasisme » (Mostafa, 2013) que nous laisserons de côté, quels sont les objectifs économiques que poursuit la Russie dans sa quête d'intégration régionale ? Quel rôle est dévolu à l'Asie centrale dans cette quête ? Comment réagissent les pays concernés ? Enfin, quels scénarios peut-on tracer sur la base de ces interactions ?

1. Quel projet ?

Dès que la dissolution de l'URSS est devenue évidente, après l'échec de la tentative de putsch du 19 août 1991, les dirigeants des républiques ex-soviétiques ont travaillé à la constitution d'un ensemble régional susceptible de limiter les effets de rupture sur les échanges mutuels. De ces efforts est née le 8 décembre 1991 la Communauté des États Indépendants. Mais cette tentative a été de peu de poids face à l'effondrement du système de planification centralisée, à la chute de la production, aux conflits séparatistes régionaux et aux réflexes protectionnistes et malthusiens subséquents, au chaos monétaire provoqué par l'inflation galopante et à l'attractivité, par contraste, des marchés des pays développés pour les exportateurs de matières premières. Le multilatéralisme de façade proclamé par les membres de la CEI a fait long feu, balayé par la multiplication des accords de libre-échange bilatéraux (plus de 40), eux-mêmes rapidement vidés de leur contenu faute de ratification par les parlements des pays

concernés. Tandis que le PIB régional se contractait de plus de 50 % entre 1991 et 1995, les échanges intra-CEI ont chuté de plus de 80 %.

Compte tenu de l'importance de son marché intérieur et de ses ressources naturelles valorisables sur les marchés mondiaux, la Russie n'a pas été l'économie la plus touchée par ces développements adverses. Mais son industrie de transformation a été dévastée par le choc des années 1990 : elle s'est avérée incapable de résister à la concurrence internationale une fois les barrières à l'entrée du système soviétique levées. La transformation sectorielle de l'économie russe, durant les premières années de son indépendance (1992-1998), s'est faite selon trois lignes de force :

- disparition presque totale de la production manufacturière, y compris dans le secteur pourtant hautement sensible de la défense ;
- Maintien à flot des industries extractives et de première transformation (sidérurgie), dont les volumes de production baissent mais ne s'effondrent pas, grâce aux exportations, qui augmentent.
- Essor des activités de service qui s'explique par leur sous-développement dans la période soviétique et par le surgissement du commerce et des secteurs bancaire et financier.

L'arrivé au pouvoir de Vladimir Poutine au début de l'année 2000 marque le début d'une nouvelle époque pour la Russie. La dévaluation de 1998 ayant créé une protection monétaire temporaire pour l'industrie russe, il est désormais possible d'envisager une reconstitution partielle du tissu industriel national à la condition que l'État soit en mesure de tirer parti de la remontée des prix des matières premières pour investir dans l'industrie. A la faveur de la reprise en main du secteur énergétique et de la réforme fiscale, l'État reconstitue progressivement ses moyens d'intervention (Vercueil, 2012, p. 119-121). Dans le même temps Vladimir Poutine reprend à son compte une idée initialement portée par Nursultan Nazarbaïev, président du Kazakhstan, et obtient l'installation de la Communauté économique eurasiatique (Eurasec) en 2000. Dès lors, reconstitution du potentiel industriel national et intégration économique régionale vont progresser de front dans l'agenda du président russe.

De 2000 à 2007, la croissance se confirme et s'accélère. Le PIB de la Russie double sur la période. Mais la diversification de l'économie ne progresse pas, à l'exception du secteur de l'armement et de l'espace, qui bénéficie à nouveau de commandes d'État. Les autorités russes tentent alors de reconstituer des « champions nationaux » industriels en accordant un statut privilégié à quelques grandes holdings d'État (les grandes corporations nationales, créées en 2005) dans des secteurs clés de l'industrie. Ce mouvement est complété par une réflexion de fond sur ce que doit être la structure de l'économie de la Russie à l'horizon 2020 : la « stratégie 2020 », qui met l'accent sur l'industrie de transformation et la diversification de l'économie nationale.

La politique industrielle qui est alors lancée s'inscrit dans un contexte concurrentiel de plus en plus intense : le rouble s'est apprécié de 25 % en termes réels depuis le début des années 2000, la Chine a fait une percée spectaculaire dans les importations russes et commence à monter en gamme dans les biens de consommation et les biens d'équipement, les entreprises étrangères restent avides des matières premières énergétiques de la Russie mais ne sont pas intéressées par les produits transformés

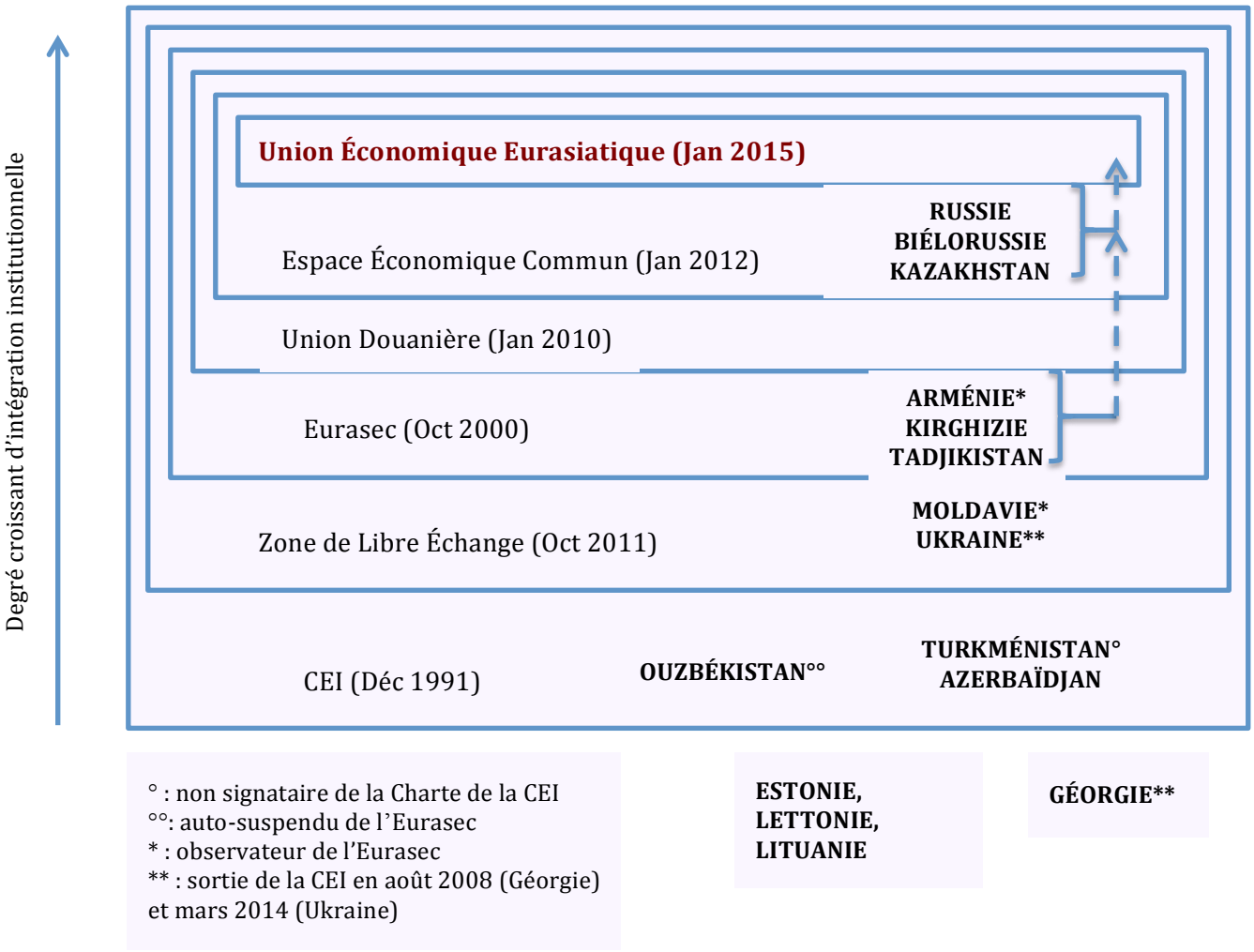
fabriqués sur place. En revanche elles se pressent pour pénétrer son marché, fort de 140 millions de consommateurs potentiels au pouvoir d'achat croissant. Ces tendances se traduisent par une évolution contrastée du commerce extérieur, qui présente un excédent considérable malgré une progression des importations supérieure à celle des exportations.

Fin 2008, la crise frappe la Russie de plein fouet, prenant par surprise des autorités convaincues de l'immunité de leur économie vis-à-vis des conséquences de la crise des *subprimes*. Elle montre à quel point l'économie russe, fortement extravertie, est peu préparée, malgré l'importance de son marché intérieur, à une brusque dégradation de la conjoncture mondiale. Elle apporte aussi des arguments supplémentaires à ceux qui, dans l'entourage de Vladimir Poutine, souhaitent renforcer la résilience du tissu industriel national par des protections douanières. Malgré son accession à l'OMC en 2012, la Russie est le pays qui, avec l'Argentine, réagit à la crise en ayant recours au plus grand nombre de mesures de protectionnisme commercial.

La crise économique intervient aussi dans le contexte d'une dégradation des relations entre la Russie et l'Union européenne. Les deux « guerres du gaz » des hivers 2006 et 2009 qui ont opposé l'Ukraine et la Russie ont été interprétées par certains comme la preuve que *Gazprom*, contrôlée par l'État, n'était pas un fournisseur fiable d'énergie. A la fin de l'été 2008, la guerre éclair en Géorgie suivie de la sécession des deux provinces séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud a renouvelé les tensions autour du rapprochement de certaines ex-républiques soviétiques avec l'Occident. La politique européenne de voisinage, qui lance en direction du sud-Caucase (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie) et de l'Europe orientale (Biélorussie, Ukraine et Moldavie) des propositions ambitieuses de rapprochement économique et institutionnel heurte la présence historique de la Russie dans la région.

La Russie réagit à ces initiatives européennes en réactivant le projet d'Union Économique Eurasiatique (UEE). L'Eurasec est doté d'une Banque Eurasiatique de Développement, qui investit dans des projets d'infrastructure d'intérêt régional. Un fonds anti-crise est annexé à cette banque, essentiellement alimenté par la Russie, qui octroie en 2010 un prêt à la Biélorussie exsangue pour l'aider à surmonter la crise sans passer sous les fourches caudines du FMI. Le projet d'intégration commerciale se précise avec la création d'une union douanière entre trois pays membres de l'Eurasec : la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan. Tout en consolidant son projet industriel inclus dans la « stratégie 2020 » par une politique d'innovation à long terme intitulée « Russie innovante », la Russie progresse avec ses partenaires en fixant à 2012 le passage à l'espace économique commun et en donnant un cap un peu plus lointain (2015) pour l'Union Économique Eurasiatique. La Kirghizie, le Tadjikistan, l'Arménie, mais aussi l'Ukraine et la Moldavie sont invitées à y participer. Les textes relatifs à ces constructions institutionnelles sont déployés en temps et en heure, permettant aux trois « pays cœurs » de conserver l'impulsion initiale et de montrer, malgré des divergences sur la perspective ultime, une volonté commune d'aboutir. Le résultat est résumé dans la figure 1, qui montre l'état de l'intégration institutionnelle régionale en 2014.

Figure 1. L'intégration institutionnelle de l'espace eurasiatique en 2014



2. Quel contenu ?

L'intégration institutionnelle doit être soigneusement distinguée de l'intégration économique effective. Ceci non seulement parce que les théories qui sont à la base des institutions de l'intégration reposent sur des hypothèses parfois prises en défaut dans la réalité, mais aussi parce que les modalités d'application des textes qui régissent l'intégration institutionnelle peuvent s'avérer problématiques dans les États post-soviétiques. Pour analyser correctement le projet d'Union Économique Eurasiatique (UEE), il faut avoir à l'esprit les étapes théoriques de l'intégration économique régionale telles qu'elles ont été décrites par l'économiste hongrois Bela Balassa (1961).

La première étape est la zone de libre échange : les barrières tarifaires et non tarifaires aux échanges de marchandises sont abolies, mais chaque État membre conserve le droit de fixer avec les pays tiers les conditions commerciales qu'il souhaite. Ce n'est plus le cas lors de la deuxième étape, qui est celle de l'Union douanière : pour éviter les effets indésirables (notamment sur les recettes fiscales) qui peuvent être provoqués par le

fonctionnement d'une zone de libre échange, l'Union douanière ajoute à la libre circulation des marchandises le principe du tarif extérieur commun pour les produits en provenance du reste du monde. Ces tarifs douaniers communs supposent une concertation entre les pays membres sur la structure tarifaire, les modalités de son application aux frontières externes de l'Union et la répartition des charges et des recettes découlant de son fonctionnement.

Dans le cadre de l'Union douanière Russie-Biélorussie-Kazakhstan, le tarif extérieur commun a été pour l'essentiel imposé par la Russie à ses partenaires, qui n'ont pu négocier que des exemptions. Celles-ci sont passées de 400 lignes de produits en 2010 à 120 en 2012, puis une centaine en 2013. Le Kazakhstan, plus libéral commercialement que la Russie, a dû augmenter de 78 % ses tarifs douaniers, ce qui a retardé ses négociations d'accession à l'OMC : son tarif pondéré est passé de 5,3 % à 9,7 % (Carneiro, 2013). L'abolition des barrières non tarifaires, n'est pas non plus totale : les deux tiers des lignes concernées bénéficient effectivement de la liberté de mouvement. Le code douanier commun, lacunaire, a laissé d'importantes marges d'interprétation aux services douaniers nationaux. C'est le cas, par exemple, en matière de normes sanitaires et phytosanitaires : la Russie ne reconnaît en la matière que ses propres normes, déterminées par l'organisme *Rosboronadzor*. Des exportateurs kazakhs font régulièrement état de pressions d'inspecteurs russes, dont le paiement des visites à des tarifs prohibitifs est une condition *sine qua non* pour continuer à accéder au marché russe.

L'énergie est l'élément le plus significatif de l'incomplétude des institutions communes : alors qu'elle est au cœur des relations entre la Russie et ses partenaires, elle n'est pas concernée par les textes régissant l'UD, faute d'accord entre les parties. L'UD ne couvre pas les taxes à l'exportation qui sont appliquées à l'énergie par la Russie (gaz, pétrole et produits pétroliers). Leur sensibilité politique et financière est élevée en Russie où elles représentent plus d'un quart des recettes fiscales totales. Sur ce sujet, un conflit oppose la Russie et la Biélorussie, car cette dernière a longtemps réexporté les produits pétroliers importés de Russie en franchise de droits en les maquillant sous le nom de « solvants ». La différence entre les prix mondiaux et les « prix d'amis » consentis à la Biélorussie représente une subvention implicite de plusieurs points de PIB à la Biélorussie et un manque à gagner substantiel pour le budget russe. De manière similaire, des restrictions sont maintenues au transit sur le territoire russe des hydrocarbures et de l'électricité produits au Kazakhstan, au grand dam des compagnies kazakhes.

En revanche, les institutions nécessaires à la conduite d'une politique commerciale commune sont bien en fonction depuis 2010. La Commission économique eurasiatique est l'organe représentatif de l'Union douanière. Elle est formée de neuf commissaires et présidée par l'ancien premier ministre russe Viktor Khristenko et s'appuie sur une administration comptant plus de mille fonctionnaires. La Commission a en charge le fonctionnement de l'Union douanière et la politique commerciale commune. Contrairement au souhait initial de Vladimir Poutine, elle n'est pas compétente pour négocier l'intégration à l'OMC du Kazakhstan et de la Biélorussie, qui n'en sont pas encore membres. Ses attributions sont élargies à mesure de l'approfondissement de l'intégration des pays membres.

Le troisième degré d'intégration est le marché commun. Il ajoute à l'Union douanière le principe de libre circulation des services et des facteurs de production, capital et travail. De la sorte, les mouvements de marchandises au sein de la zone sont complétés par les mouvements de personnes et par la libre installation d'entreprises et de travailleurs ressortissants de l'Union en tout point de son territoire. L'espace économique commun lancé en 2012 entre la Russie, le Kazakhstan et la Biélorussie répond au troisième degré d'intégration de la typologie de Balassa. Les quatre libertés de circulation (marchandises, services, capital et travail) sont proclamées entre les pays membres. Mais dans ce domaine, en plus des questions énergétiques déjà évoquées, la question bancaire reste pendante : l'installation sur le territoire russe de banques étrangères est régie par les accords signés dans le cadre de l'accession à l'OMC, qui fixent une limite (50%) au montant total du capital du secteur pouvant passer aux mains d'entreprises étrangères.

Avec les trois premiers degrés d'intégration déjà évoqués, l'intégration a progressé en retirant des obstacles aux échanges et aux activités économiques transfrontalières. Les deux degrés suivants (l'Union économique et l'intégration économique totale) dépassent cette logique en favorisant une intégration par les politiques économiques et non pas seulement par les marchés. Dans une Union économique, les pays membres du marché commun acceptent de coordonner leurs politiques économiques dans des domaines jugés pertinents (sectoriels ou transversaux, conjoncturels ou structurels). L'objectif devient de mieux piloter les variables macro-économiques – inflation, taux de change, investissement, emploi - à l'échelle de la zone. Le cinquième et dernier degré de l'intégration selon Balassa est qualifié d'« intégration économique totale ». Des institutions supranationales dotées de capacités juridiques propres viennent couronner l'architecture institutionnelle régionale. Cette étape constitue un saut qualitatif dans l'intégration car elle implique des dévolutions de compétences beaucoup plus importantes que dans l'Union économique : il ne s'agit plus seulement de coordonner des politiques définies au niveau national, mais de transférer leur définition et leur conduite à un niveau supra national.

L'Union Économique Eurasiatique (UEE) qui sera proclamée au 1er janvier 2015 ambitionne d'atteindre le quatrième niveau de Balassa. Dans l'accord signé le 29 mai 2014 entre la Russie, le Kazakhstan et la Biélorussie, les parties s'accordent sur la progression vers un marché commun pour le secteur pharmaceutique (2016), l'électricité (2019), la mise en place un régulateur financier commun, d'une politique financière et de change commune (2025), d'une politique de concurrence et d'une régulation anti-monopole commune (2025). Pour l'énergie, comme on l'a vu, la perspective est plus vague : la Russie insiste sur la nécessité d'une longue période de transition (11 ans après l'entrée en vigueur de l'UEE) permettant de rapprocher les prix domestiques de l'énergie des prix mondiaux et limitant les effets de distorsion pouvant découler de la mise en place d'un marché commun avant la convergence des prix russes.

3. Quels résultats ?

Il est toujours délicat de quantifier les résultats d'un programme de convergence économique régionale : les textes n'entrent pas en vigueur simultanément dans toute la région, ils ne sont pas appliqués de la même manière sur tout le territoire, les acteurs économiques ne réagissent pas de manière homogène aux incitations. En outre, des

processus et événements extérieurs peuvent perturber la mise en place des institutions communes : les fluctuations des prix mondiaux des produits échangés, des chocs macroéconomiques exogènes ou endogènes, des décisions politiques extérieures peuvent interférer avec l'intégration régionale.

C'est le cas de l'UEE. Evalué globalement, le degré d'intégration macroéconomique de la région est faible : dans la période récente l'Union douanière n'a, en moyenne, représenté que 15 % du commerce extérieur de ses membres - contre plus de 60 % pour l'Union européenne par exemple. Pourtant le niveau d'ouverture commerciale globale des pays membres est élevé, même pour la Russie : le poids des flux de biens et services dans le PIB est compris entre 50 % (Russie) et 125 % (Biélorussie). Les matières premières occupent une place déterminante dans le commerce extérieur, aussi bien pour les deux pays exportateurs (Russie, Kazakhstan), que pour le pays importateur net (Biélorussie), qui exporte aussi des produits raffinés (Tableau 1). Dans sa forme actuelle l'Espace Économique Commun est une structure asymétrique et en étoile : la Russie pèse plus de 80 % de la population et du PIB de l'ensemble et engendre 98,5 % des flux commerciaux intra-régionaux. En résumé, l'intégration économique régionale dépend de la Russie, qui à l'inverse n'en dépend que peu. Ceci explique que les phénomènes extérieurs exercent un impact plus significatif dans le cas de l'UEE que dans celui de l'Union Européenne, à laquelle elle se compare souvent.

Tableau 1. Indicateurs économiques et ouverture commerciale des pays de l'Espace Économique Commun (2012-2013)

	Population (millions d'habitants, 2013)	PIB (milliards de dollars courants, 2013)	PIB par habitant (dollars courants, 2013)	Échanges extérieurs de biens et services (% PIB, 2013)	Poids de l'UD dans les X / dans les M (%, 2012)	Poids des matières premières dans les X (%, 2012)
Russie	143	2118	14819	50	6,9 / 7,3	71,3
Kazakhstan	40	220	12843	68	7,4 / 35,3	83,1
Biélorussie	20	71	7577	125	36,8 / 46,3	36,2

X : exportations ; M : importations ; UD : Union douanière Russie – Biélorussie - Kazakhstan
Sources : IMF World Economic Outlook, avril 2014 (PIB, PIB par hab.), Banque Mondiale (échanges extérieurs de biens et services), UN Comtrade (Poids de l'UD), OMC (poids des matières premières).

Alors que ses causes étaient extérieures à la région, la crise de 2008-2009 l'a tout de même durement frappée : en une année le commerce extérieur des pays de l'Union douanière (UD) s'est contracté de 60 %, le PIB régional exprimé en dollars courants de 25 %. Échanges et activité ont repris par la suite, pour retrouver puis dépasser en 2011 leur niveau de 2008. Contrairement à ce que certaines analyses sommaires ont pu laisser croire, la croissance du commerce intra-régional depuis 2010 n'est pas due principalement à la mise en place de l'Union douanière, mais plutôt à un phénomène de rattrapage post-crise. Elle reste toutefois supérieure à celle du commerce extérieur dans son ensemble, ce qui correspond à l'effet attendu : c'est le résultat de la combinaison d'une création d'échanges, permise par l'ouverture d'un marché plus vaste aux entreprises de la zone, et d'une diversion d'échanges qui détourne de l'UD des importations - notamment de Chine – rendues moins compétitives par la hausse des tarifs douaniers.

Ces observations sont confirmées par l'évolution des barrières non tarifaires aux nouvelles frontières extérieures de l'UD en Asie centrale. Alors que la mise en place de l'UD s'est bien traduite par une réduction significative du temps de dédouanement à la frontière russo-kazakhe, on a pu observer simultanément un doublement de ces délais aux frontières entre le Kazakhstan et les pays non-membres de l'UD (Kirghizie, Turkménistan, Ouzbékistan et Chine), et ce uniquement pour les importations. Ainsi, le temps de dédouanement d'un camion en provenance d'un pays non membre de l'UD est brutalement passé de 8,6 à 21 heures (CAREC 2013).

Il reste à déterminer si cette diversion d'échanges pourra être compensée à l'avenir par une modernisation accélérée de l'appareil productif des pays de l'UD, ce qui permettrait de compenser le coût d'opportunité représenté par la diversion d'échanges. Sur ce plan, les développements économiques de l'année 2013 n'incitent pas à un optimisme exagéré : la croissance de la région s'est essoufflée du fait des difficultés économiques de la Russie qui est, on l'a vu, le principal moteur du commerce régional. A ce jour, on ne peut donc pas dire que l'Union douanière ait concouru d'une quelconque manière à l'amélioration de l'efficacité économique des trois pays qui y participent.

4. Quelles perspectives ?

La Russie n'est pas la seule puissance structurant les échanges en Eurasie : à l'Ouest, l'Union européenne exerce depuis vingt-cinq ans des effets puissants d'attraction commerciale dans la partie occidentale de l'ex-Union soviétique, mais aussi dans le Caucase et jusqu'en Asie centrale. L'Union Européenne est ainsi en 2013 le principal partenaire commercial de l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, le Kazakhstan, la Moldavie, la Russie et l'Ukraine. Des programmes structurants, comme TRACECA consacré au développement des infrastructures de transport sur 12 pays de la région (Europe du Sud Est – Caucase – Asie centrale) l'imposent comme un partenaire majeur en matière d'investissements. Son influence s'exerce également sur les pays du partenariat oriental (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine), notamment au moyen de ses offres d'accord d'association et « d'accord de libre échange approfondi et complet », assorties de financement, de coopérations sectorielles et d'assouplissement du régime de visas. La présence occidentale se manifeste également par l'action d'institutions multilatérales comme la BERD, le FMI ou la Banque mondiale, ou par le biais de coopérations bilatérales (États-Unis, France, Allemagne, Grande-Bretagne notamment).

A l'Est et au Sud de la région, la Chine fait valoir sa puissance commerciale et ses capacités de financement : des accords bilatéraux ont offert des solutions à certains pays d'Asie centrale pour le contournement de la Russie pour l'évacuation de leurs hydrocarbures (Linn, 2012) ; des prêts bilatéraux ont été conclus avec l'Ukraine et la Biélorussie, ainsi qu'une participation à la réduction de leur dépendance énergétique envers la Russie. Le CAREC (*Central Asia Regional Economic Cooperation program*), mis en place en 1997 par la Chine, le Kazakhstan, la Kirghizie et le Turkménistan, est depuis devenu une institution majeure de coopération régionale, s'étendant au Tadjikistan, à l'Azerbaïdjan, la Mongolie, l'Afghanistan et au Pakistan. Ses projets concernent l'intégration logistique et commerciale d'une région qui compte les pays parmi les plus enclavés du monde. Dans ce domaine le potentiel de développement est important : le temps de transport d'une marchandise de Pékin à Berlin est aujourd'hui de 15 jours par

la terre au lieu de 36 par la mer. Ce sont donc les coûts du fret terrestre qui le rendent non compétitif. Ils sont certes liés aux obstacles douaniers et logistiques, mais aussi à l'insécurité et à la corruption qui continuent de marquer le transit de marchandises le long de cette « route de la soie » envisagée depuis des décennies entre l'Asie et l'Europe occidentale (Pomfret, 2010). Ces défaillances institutionnelles expliquent pourquoi, malgré les 22,5 milliards de dollars investis via le CAREC dans 146 projets, les flux n'atteignent pas encore les niveaux espérés.

La Russie entend pourtant bien conforter son leadership historique sur la région. Le projet d'Union Économie Eurasiatique en est le principal instrument. L'Eurasec est désormais doté d'institutions financières de soutien avec la Banque Eurasiatique de Développement et le Fonds anti-crise. Toutefois, partout où elle se fait sentir, la montée en puissance de la Russie est contenue par la volonté des pays partenaires d'éviter de se trouver prisonniers d'une relation bilatérale nécessairement inégale.

La crise ukrainienne, depuis ses prolégomènes en 2013 jusqu'à son embrasement en 2014, a joué le rôle de révélateur pour les pays de l'ex-Union Soviétique. Les pressions commerciales du grand voisin russe se sont exercées en premier lieu sur l'Ukraine et la Moldavie, soupçonnées par Moscou d'être les plus fervents partisans d'un rapprochement rapide avec l'Union européenne. Ces deux pays ont été les premières victimes de l'érection de barrières non tarifaires contre leurs exportations à destination du marché russe (Vercueil, 2013). Toutefois, le premier semestre 2014 a confirmé leur basculement vers l'association avec l'Union Européenne, au prix pour l'Ukraine d'un déchirement interne, de la perte de la Crimée et d'une situation insurrectionnelle dans son Sud-Est. L'Arménie a été mise sous pression douanière, énergétique, diplomatique et militaire[1] par la Russie, jusqu'à ce que son Président annonce à Moscou son intention d'intégrer l'Union douanière. L'Azerbaïdjan et la Géorgie, qui s'étaient pourtant distanciés plusieurs années auparavant de la Russie, ont également modifié leur position, n'excluant pas une intensification de leurs liens avec le voisin russe. Quant aux petites républiques d'Asie centrale qui n'ont pas choisi l'isolationnisme diplomatique du Turkménistan et de l'Ouzbékistan, leur attitude a été rapidement favorable à une intégration dans l'Union douanière, après que l'augmentation des droits de douane imposés aux frontières extérieures de l'UD a durement frappé leurs exportations de marchandises.

C'est donc au sein de l'Union douanière elle-même que les voix les plus discordantes se sont fait entendre. Le Kazakhstan s'est à plusieurs reprises positionné de manière critique vis-à-vis de l'intégration de l'Arménie et se trouve à l'origine des retards pris en juin 2014 à son adhésion formelle à l'Union douanière. En réponse à la décision unilatérale de la Russie d'intégrer l'Arménie à l'Union douanière, son président a promu à plusieurs reprises l'idée d'accueillir aussi la… Turquie. Le grand dessein de la Biélorussie, et dans une moindre mesure du Kazakhstan, de profiter des négociations sur l'Union Économique Eurasiatique pour imposer un marché unique de l'énergie a été retoqué par Vladimir Poutine, qui préfère conserver un caractère bilatéral aux négociations sur la taxation des exportations d'hydrocarbures : cela lui garantit un rapport de force largement en sa faveur. La question de l'intégration monétaire et

[1] La livraison d'armes lourdes à l'Azerbaïdjan en 2013 a été interprétée comme une réponse de la Russie aux velléités pro-européennes de l'Arménie. Ces livraisons se sont poursuivies en 2014, après l'accord sur l'Union douanière, au grand dam des autorités arméniennes.

financière, promue la Russie, est perçue comme problématique par ses partenaires, qui craignent la mainmise des conglomérats russes sur leur système bancaire et financier. Le Kazakhstan s'est d'ailleurs ouvertement opposé à la perspective d'une monnaie commune, évoquée en 2013 par Dimitri Medvedev. Avec celles de la citoyenneté commune, de la sécurité des frontières et de la politique de visas, cette question a été retirée du traité instituant l'Union Économique Eurasiatique.

Mais le coup le plus dur pour le projet d'Union Eurasiatique est venu de l'Ukraine lui-même. Sur un plan politique autant qu'économique, l'économie ukrainienne, ses 44 millions d'habitants, son potentiel industriel et agricole et sa position frontalière avec l'Union européenne a toujours été la principale motivation de la reprise du projet d'Union par Vladimir Poutine en 2009. Or, en annexant la Crimée en mars 2014, la Russie a perdu pour longtemps toute possibilité d'intéresser l'Ukraine à une association commerciale plus étroite avec elle. Ceci est d'autant plus dommageable que les relations économiques de la Russie et l'Ukraine ont toujours eu de l'importance, quoique de manière asymétrique, pour les deux parties. Il en est ainsi, par exemple, dans le complexe militaro industriel, conçu à l'époque où l'économie de l'Union soviétique était encore coordonnée par la planification centralisée, ainsi que le signale une récente publication dirigée par l'académicien Viktor Ivanter :

> « Nombre de bureaux d'études russes et ukrainiens ne peuvent élaborer de nouvelles versions de leurs produits sans l'aide de leurs collègues [étrangers] et du potentiel des instituts leaders en matière de recherche scientifique dans l'aviation, l'espace, la construction navale, l'industrie nucléaire. La dislocation de ces liens aurait des conséquences sérieuses qui remettraient en cause l'existence même de ces secteurs en Ukraine d'un côté, et constituerait une perte pour l'économie russe, de l'autre » (Ivante*r et alii*, 2014, p. 11)[2].

La perte des compétences et des marchés ukrainiens pour des productions spécifiques est prise au sérieux en Russie, du fait de la fragmentation géographique des productions concernées. Toutefois, les effets macroéconomiques d'une rupture de ces coopérations technologiques et commerciales resteront limités pour la Russie, qui importe 1,3 % de ses consommations intermédiaires et moins de 1 % de sa consommation finale d'Ukraine. La perte de l'Ukraine est donc tout autant symbolique qu'économique dans la mesure où ce pays faisait partie jusqu'alors de la sphère d'influence privilégiée de la Russie.

Une autre conséquence négative de l'aventure ukrainienne pour la Russie réside dans ses effets sur ses futurs partenaires de l'Union Économique Eurasiatique. Lors du Conseil de la Commission économique eurasiatique (Eurasec) du 1er juillet 2014, la Russie a été mise en minorité par ses partenaires. Sa proposition consistant à exclure l'Ukraine du régime de libéralisation des tarifs douaniers en vigueur dans l'accord de libre échange interne à la CEI, auquel l'Eurasec est partie prenante, a été rejetée par le Kazakhstan et la Biélorussie. Cette décision laisse aux autorités le choix de se plier aux règles communes ou de prendre des décisions unilatérales en désaccord avec les options de l'Union.

[2] Traduction personnelle.

En définitive, si l'on se place du point de vue des dirigeants russes, les objectifs initiaux de l'Union Économique Eurasiatique n'ont, à ce jour, pas été atteints :

1. Un objectif majeur était de soustraire les pays clés de l'ex-Union soviétique (Ukraine, Biélorussie, Kazakhstan) aux influences de l' « étranger lointain ». L'Ukraine est désormais associé à l'Union Européenne et en conflit ouvert avec la Russie. Le Kazakhstan a joué la carte « multi-vectorielle » et a développé ses liens avec la Chine, tout en ne négligeant pas les capitaux et les technologies occidentales. Seule la Biélorussie s'est véritablement arrimée à la Russie, mais son attitude a été jusqu'ici essentiellement conditionnée à la poursuite des livraisons d'énergie à prix bonifiés par le voisin russe.

2. Un deuxième objectif important était de constituer une base industrielle et un marché potentiel suffisamment importants pour nourrir le développement d'une industrie *sui generis*, indépendante autant que faire se peut des brevets occidentaux. Sans l'Ukraine, l'Union Économique Eurasiatique représente à peine 10 % de plus que le potentiel industriel propre de la Russie. Ses élargissements possibles à l'Arménie, la Kirghizie et au Tadjikistan ne vont pas modifier cet ordre de grandeur.

3. Un troisième objectif était de constituer une plateforme d'échanges privilégiée entre l'Europe et l'Asie, par la construction d'un espace de libre échange allant de « Lisbonne à Vladivostok ». L'affaire ukrainienne, tout au contraire, a isolé la Russie du reste du monde. Si la Chine continue de la suivre dans certaines de ses options diplomatiques, c'est uniquement dans la mesure où celles-ci s'accordent avec son intérêt pour un monde multipolaire. Sur le plan économique, l'intensification des relations avec la Chine est réelle, mais elle reste à sens unique : échange de machines outils et de produits finis chinois contre prélèvement sur les matières premières russes. Tout bien considéré, le développement du commerce avec la Chine a de fortes chances d'accélérer la désindustrialisation de la Russie. De son côté, le désenclavement de l'Asie centrale reste tiré par les échanges avec l'Asie orientale bien davantage que par un retour vers la Russie.

Plus fondamentalement, si l'Union Économique Eurasiatique ne semble pas en mesure, sous sa forme actuelle, d'apporter autant de bénéfices à l'économie russe que ses dirigeants en attendent, c'est qu'elle ne se construit pas dans des conditions institutionnelles favorables au développement économique. Durant les quinze dernières années, très peu de progrès ont été réalisés dans la qualité du canevas institutionnel, économique comme politique, des pays impliqués dans l'UEE (EBRD, 2013). Contrairement à ce qui est souvent avancé, la qualité du canevas institutionnel ne consiste pas purement en l'adoption de textes de lois libéraux sur le plan économique : si tel était le cas, la Moldavie et la Kirghizie compteraient aujourd'hui parmi les plus beaux succès de la transition. Elle est bien davantage le produit de l'adéquation entre des institutions formelles cohérentes, leur mise en application et les besoins du moment en matière d'investissement et de développement d'activités. C'est donc la qualité du système institutionnel d'un territoire qui détermine le degré d'efficacité des activités économiques qui s'y développent. Là se trouve la faiblesse actuelle du projet d'Union Économique Eurasiatique.

Bibliographie :

Balassa Bela (1961) : *The Theory of Economic Integration*. Homewood : Richard D. Irwin.

CAREC (2013) : *CAREC Corridor Performance Measurement & Monitoring, Annual Report 2012* [en ligne], consultable sur http://www.carecprogram.org/uploads/docs/CAREC-CPMM-Reports/1-CAREC-CPMM-Annual-Report-2012.pdf, dernière consultation juillet 2014.

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

EBRD (2013) : *Transition Report 2013*. London : EBRD.

Ivanter V., Geets V., Chinkarouk L., Chirov A., Yasinskij V. (2014) : « Coopération économique et technologique dans différents secteurs entre l'Espace Économique Commun et l'Ukraine » (en russe), *Evraziatitcheskaja Ekonomitchestaya Integrastiia*, N°1 (22), février 2014, p. 7-31.

Linn J. (2012) : « Central Asian Regional Integration and Cooperation : Reality or Mirage? », *Eurasian Integration Yearbook 2012*. Minsk : Eurasian Development Bank, 2012, pp. 62-75.

Mostafa, Golam (2013) : « The concept of 'Eurasia ' : Kazakhstan's Eurasian policy and its implications », *Journal of Eurasian Studies*, vol. 4, n°2, july 2013, p. 160-170.

Pomfret R. (2010) : « Trade and Transport in Central Asia », *Global Journal of Emerging Market Economies*, Vol. 2, n°3, pp. 237-256.

Vercueil J. (2012) : *Les pays émergents. Brésil – Russie – Inde – Chine… Mutations économiques et nouveaux défis*. Paris, Bréal, 232 p.

Vercueil J. (2013) : « Convergences et divergences dans l'espace eurasiatique. Panorama économique », *Tableau de bord des pays d'Europe centrale et Orientale et d'Eurasie 2013, Les études du CERI (CNRS)*, n°202, décembre 2013, vol. 2, p. 7-14.