

Boris Vinogradov

Centre Roland Mousnier. UMR 8596

Sorbonne Université

75005

vinogradovboris@live.fr

La Russie et les États BRICS à l'OMC : quelle stratégie pour les économies émergentes ?

Résumé. - Cet article analyse le chemin parcouru par la Russie en voie d'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce. Les principales étapes et négociations qui précèdent l'entrée en 2012 de la Russie à l'OMC sont mises à l'étude. L'auteur s'intéresse tout particulièrement aux facteurs politiques et économiques de l'adhésion. Cet article étudie également le rôle des pays émergents, membres des BRICS dans la conjoncture économique mondiale d'aujourd'hui. Il s'agit notamment du Brésil, de la Russie, de la Chine et de l'Inde. Ce texte a pour but de trouver la réponse aux questions : quels stratégies et objectifs adoptent ces pays dans le contexte du monde multipolaire et des institutions de coordination économique en crise ?

Mots clés.- OMC, la Russie, BRICS

Titre en anglais

Russia and BRICS states at WTO : strategies for emerging economies

Abstract

This article analyzes the path that Russia has taken in joining the World Trade Organization. The main stages and negotiations preceding Russia's entry into the WTO in 2012 are studied. The author is particularly interested in the political and economic factors of Russian accession. This article also examines the role of emerging BRICS member countries in today's global economic environment ; which include Brazil, Russia, China and India. The aim of this text is to find the answer to the questions : what strategies and objectives these countries share in the context of the multipolar world and the institutions of economic coordination in crisis.

Keywords. — WTO, Russia, BRICS

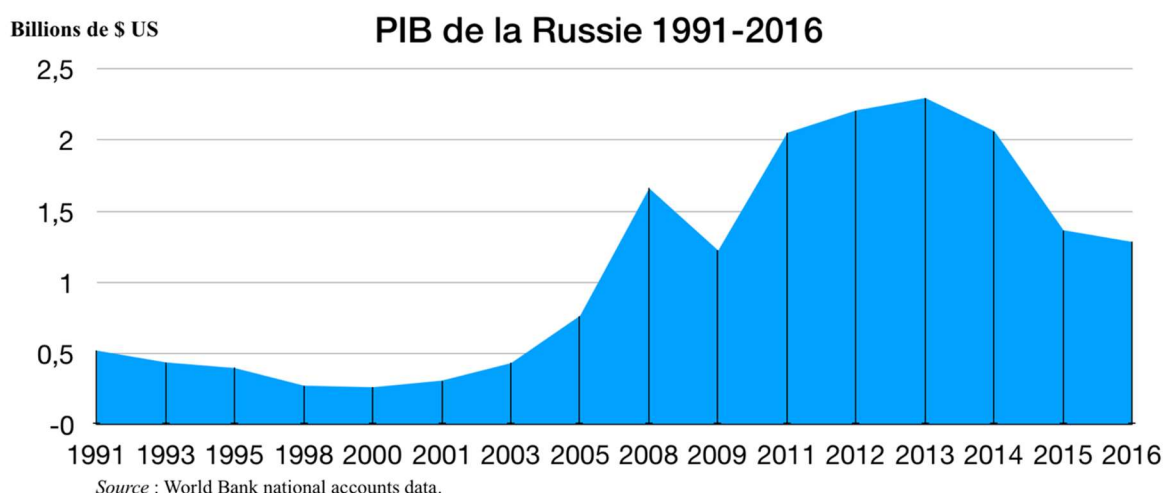
En 2012, la Russie devient membre de l'OMC (Petiteville F., 2013 : 345-372), après dix-neuf ans de longues négociations. L'histoire des relations entre la Russie et les Accords de l'OMC est complexe. À l'origine, l'Union soviétique faisait partie du Comité préparatoire que le Conseil économique et social des Nations Unies avait chargé, en février 1946 (Byé M., 1962 : 897), d'élaborer la charte d'une organisation internationale du commerce. Toutefois, elle avait choisi de ne pas assister aux réunions de ce Comité. Depuis l'arrivée de M. Mikhaïl Gorbatchev au pouvoir, Moscou effectue des sondages au sein du GATT et, en 1990, l'Union soviétique obtient finalement le statut d'observateur auprès de cette organisation¹. En 1993, la Russie dépose une demande officielle de l'adhésion à l'OMC. Le processus d'adhésion s'avère être long. Ce retard est dû principalement au chaos qui règne en Russie dans les années 1990. Au début des années 2000, la Russie intensifie les négociations au sujet de son adhésion à l'OMC. « Après sept années d'hésitations, le rythme des réunions des groupes de travail s'accélère, ainsi que la cadence des réformes dans les domaines concernés par les négociations » (Vercueil J., 2003 : 58).

Depuis le début des années 2000, les pays émergents tissent entre eux des relations de plus en plus denses. Les consultations régulières entre la Russie, la Chine et l'Inde amènent à la création, en juin 2006, d'une organisation désignée BRICS (GATT, 1990 : 1). Il s'agit d'un groupe de pays émergents qui partagent des intérêts communs, et cherchent à développer une stratégie commune à travers des échanges mutuels et croissants dans différents secteurs.

La Russie sur le chemin d'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce

En avril 2005, les négociations bilatérales sur les marchandises avec les 29 membres de l'OMC sont terminées. Mais, en même temps, plusieurs obstacles sont encore présents, entre autres, le désaccord sur les subventions de l'État pour les agriculteurs nationaux et le fonctionnement du système financier. La Russie souhaite maintenir ses subventions dans ce domaine, ce que dénoncent l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande. Le gouvernement

russe affirme alors que « les fermiers des régions éloignées ne peuvent livrer leur production vers les ports sans aide de l'État » (Roche M., 2002 : 20). Il est à noter que l'entrée de la Russie à l'OMC en 2012 est un résultat de la stratégie de rapprochement avec l'Occident. Il s'agit de la politique, adaptée par Vladimir Poutine au début des années 2000. Cette dernière implique l'intensification de la coopération économique et politique avec les pays occidentaux. L'entrée à l'OMC est considérée comme une étape importante qui doit conforter l'intégration de l'économie russe dans le marché international. À cette époque, les élites politiques russes considèrent l'Organisation mondiale du commerce comme un « club prestigieux » et le *membership* est indispensable pour un État qui achève la transition vers l'économie du marché et met fin à la période « noire » de la première décennie post-soviétique.



Au milieu des économistes russes, l'entrée à l'OMC suscite de nombreuses critiques. Comme le fait remarquer Maksim Rubchenko : « les entreprises russes perdront une partie de leur marché équivalant à environ 90 milliards de dollars par an » (Rubchenko M., 2006). Nombreux sont ceux qui craignent donc « une concurrence déloyale des compagnies occidentales » (*Ibid.*). Les représentants de plusieurs secteurs de l'industrie russe, comme l'automobile et l'aéronautique, sont opposés à une adhésion à l'OMC (Shigabiyev T., 2013) de peur que leurs entreprises ne puissent faire face à la concurrence internationale une fois les barrières douanières levées. « Les États-Unis réclament un assouplissement des règles phytosanitaires russes, notamment sur la viande américaine, et un plus grand respect de la propriété intellectuelle en Russie »². Les banques russes sont également menacées surtout dans

² « OMC : la Russie veut «suspendre le processus» d'adhésion », *Libération*, 6 septembre 2006.

le domaine de service pour les entreprises : leurs concurrents étrangers sont plus expérimentés et proposent un large éventail de services (Roche M., 2002).

Pour certains, l'adhésion de la Russie à l'OMC est également liée avec l'espoir de réformer l'économie russe. Le pays a besoin de diversifier les sources de revenus et rompre la dépendance des exportations des ressources énergétiques. Les milieux des économistes et fonctionnaires russes désirant voir la Russie parmi les économies développées se prononcent en faveur de l'adhésion à l'OMC, malgré le lobby interne influent des industriels.

La dégradation progressive du climat politique depuis 2008 freine l'adhésion de la Russie à l'OMC. Le conflit militaire russo-géorgien amène la Géorgie, membre de l'OMC depuis 2000, à se prononcer maintes fois contre l'arrivée de la Russie dans l'organisation » (de Courval, 2009). Cette déclaration est d'autant plus importante que chaque membre de l'OMC dispose d'un droit de veto³. C'est une médiation active menée par la Suisse qui permet de lever ce point de blocage. Dans les années 2008-2012, la stratégie russe de rapprochement avec l'Occident s'enlise. Les divergences (géo)politiques amènent à ce que le processus de l'adhésion de la Russie à l'OMC continue, mais à un rythme plus ralenti. Le discours du président russe sur le sujet change au gré de la conjoncture. Si, en 2002, Vladimir Poutine déclare que « il est stupide et dangereux de rester en dehors de l'OMC »⁴, en 2007, selon lui, « l'OMC paraît archaïque, antidémocratique et maladroite »⁵. Cependant, la marche du pays en direction de l'Organisation mondiale du commerce est maintenue. Dans les années 2010-2012, les pouvoirs russes présentent l'adhésion comme un outil qui sert à la défense des intérêts économiques nationaux.

Au total, Moscou a conclu 96 accords bilatéraux pour obtenir le feu vert des pays-membres de l'OMC et fait plusieurs concessions. La Russie accepte notamment d'abaisser le seuil de ses tarifs douaniers à l'importation et de limiter, puis de réduire ses subventions agricoles. L'entrée de la Russie dans l'OMC se fait le 22 août 2012 après 18 ans des négociations. Du point de vue économique, la participation à l'OMC apporte un certain nombre d'avantages :

- la Russie peut désormais participer à l'élaboration de nouvelles règles du commerce international en tenant compte de ses intérêts nationaux ;
- facilitation de l'accès des produits russes aux marchés étrangers ;
- augmentation de l'attractivité de la Russie aux yeux des investisseurs ;

³ Réunion test pour l'adhésion de la Russie à l'OMC, 18 septembre 2008.

⁴ « Ostavat'sya vne ramok Vsemirnoy trgovoy organizatsii dlya Rossii — opasno i glupo », *Itv.ru*, 24 juin 2002.

⁵ « Putin kritikuyet VTO i proteksionizm », *BBC Russian*, 10 juin 2007.

- accès aux mécanismes internationaux de règlement des différends commerciaux ;
- réduction des prix des produits importés ;
- amélioration de l'image de la Russie dans le monde.

Cependant, les effets positifs de l'entrée de la Russie dans l'OMC sont altérés par la non-réalisation des grandes réformes économiques nécessaires pour diversifier les exportations et augmenter la part de biens à haute valeur ajoutée. La guerre des sanctions avec les pays occidentaux, la chute des prix du pétrole, notamment, en raison des difficultés d'un accord avec l'Arabie Saoudite. Ensemble, tous ces facteurs ont un poids supérieur à l'adhésion à l'OMC.

Mais, dans le cas où la Russie n'aurait pas été membre de l'OMC, alors les sanctions économiques occidentales imposées en 2014, auraient pu être bien plus sévères, de plus, la Russie pouvant désormais contester des mesures manifestement contraires aux normes de l'organisation (Malhère M., 2014). Les sanctions des pays occidentaux et les contre-sanctions de la Russie ont été adoptées, invoquant un amendement à l'article de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de l'OMC, amendement selon lequel l'État a le droit d'imposer des restrictions commerciales pour des raisons de sécurité nationale. Dans ce cas, ce sont l'Europe et la Russie qui s'y réfèrent, et personne ne conteste même ces sanctions (Lossan A., 2015). La complexité des relations diplomatiques, politiques et économiques avec les pays occidentaux durant les années 2014-2020 explique dans une large mesure l'intérêt porté par la Russie à la coopération avec des BRICS (*vide infra*) et les pays de l'Union douanière de l'Union eurasiatique (Vercueil J., 2014 : 167-184).

Les BRICS : à la recherche d'une stratégie gagnante

Avec l'accession de la Russie à l'OMC, tous les pays membres du BRICS, font désormais partie de l'Organisation mondiale du commerce. « En 2017, les pays membres ont un PIB combiné d'environ 15 000 milliards de dollars. Ils représentent [... à cette date,...] 19,3 % du produit mondial brut ; 42,7 % de la population mondiale ; et ont représenté plus de 50 % de la croissance économique mondiale au cours des dix dernières années » (Chohan U., 2019). Les États membres des BRICS essaient d'augmenter leur poids au sein de l'OMC, sans toutefois détruire les principes de fonctionnement de l'organisation dans la mesure où celle-ci sert leurs intérêts.

Les économies émergentes, membres du BRICS ont des points de vue communs sur la nécessité de réformer l'ordre économique existant par le biais de l'OMC ou d'autres

organisations. Les BRICS s'appuient sur plus de 50 mécanismes de coopération. Plus de 20 domaines d'interaction sont à l'ordre du jour. Les dirigeants des BRICS se sont mis d'accord sur 660 décisions précises. Malgré le fait que les critiques qualifient souvent les BRICS d'association politique, près de 160 engagements (25%) ont été pris dans le domaine de l'économie, du commerce et des finances. En même temps, les pays membres de BRICS sont à la fois des économies émergentes et des acteurs politiques de premier plan (Nougayrède, 2010): au G20 et au sein du Fonds monétaire international (FMI) sur les questions du nucléaire iranien et de l'environnement, ils jouent désormais dans la cour des grands. Le Brésil, la Russie, la Chine et l'Inde sont des pays bien différents, mais ils partagent tous un même objectif : remettre en cause le *statu quo* et la domination des actuels pays riches (G7) dans les relations internationales et contribuer à redessiner une nouvelle carte du monde où ils auront la place qui leur revient. La mise en place de leurs propres institutions est en effet un part de la stratégie qu'adoptent les BRICS pour réaliser les objectifs mentionnés au-dessus. Cependant, l'existence d'institutions créées par les BRICS ne signifie pas que ces derniers refusent de coopérer dans le cadre de formats établis. La participation active des BRICS au sein des institutions de Bretton Woods, la BIRD⁶ et le FMI (Kazuhiko Y., 2015 : 324)⁷, de l'OMC et du G20 reste une priorité pour ce groupe de cinq pays.

En juillet 2014, les BRICS décident de créer la « Nouvelle banque de développement » se posant en alternative à la Banque mondiale et au FMI. La Nouvelle banque de développement a pour mission première de doter ses membres d'une capacité de résistance face à de futurs chocs financiers. Elle veille également à aider des nations tierces à faire face aux soubresauts économiques que ne manquent pas d'occasionner un éventuel relèvement des taux de la Fed (Banque centrale des États-Unis).

Cependant, les désaccords entre les pays-membres des BRICS sont certes bien réels : le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud sont des démocraties, certains imparfaites, alors que la Chine et la Russie sont des régimes autoritaires. Le Brésil et la Russie exportent des matières premières alors que la Chine en importe (Della Costa Stuenkel O., 2016) ; c'est d'ailleurs l'un des principaux motifs de son intérêt pour les autres BRICS. Les pays des BRICS semblent être de plus en plus divisés sur une série de problèmes géopolitiques et géoéconomiques (Manière, 2015). Leurs propres intérêts nationaux semblent être assez souvent opposés à ceux des autres

⁶ Banque internationale pour la reconstruction et le développement

⁷ Fonds monétaire international.

membres. À titre d'exemple on peut citer les différends entre le Brésil et l'Inde dans le domaine d'agriculture.

En conséquence, les BRICS semblent aujourd'hui manquer d'une « voix commune » au nom des pays du Sud, et donc ils ne peuvent pas articuler les intérêts des pays en voie de développement avec autant de persuasion. Les pays BRICS se livrent ainsi depuis quelques années à des exercices plutôt unilatéraux ou bilatéraux, loin des objectifs affichés de déterminer une politique commune pour les économies dites « émergentes » (Degans, 2011 : 20). Ces dernières se distinguent par une croissance économique rapide, et dont le niveau de vie ainsi que les structures économiques et sociales tendent à converger vers ceux des pays développés. Les positions prises tiennent à des considérations politiques propres à chaque pays. À titre d'exemple, la Chine et la Russie ont adopté des positions communes au Conseil de sécurité des Nations unies concernant la Syrie et l'Iran. Elles travaillent également ensemble sur une position commune sur l'Afghanistan en attendant le retrait des États-Unis, ce qui va à l'encontre du désir de Washington de promouvoir une présence indienne à Kaboul, afin de mitiger le risque d'instabilité en Afghanistan lors du retrait américain » (Chohan U., 2019). La Chine surtout et la Russie élargissent aussi leurs relations avec le Pakistan, au chagrin de l'Inde.

En ce qui concerne plus particulièrement les BRICS, la Chine et la Russie n'ont pas soutenu l'élargissement du Conseil de sécurité des Nations unies afin de donner un siège au Brésil, à l'Inde ou à l'Afrique du Sud, même si ces pays militent activement en faveur d'une telle position. En outre, lors de l'élargissement des récents droits de vote à la Banque mondiale et au FMI, les gains en pouvoir de vote de la Chine, du Brésil et de l'Inde ont été défavorables aux autres pays en développement, notamment l'Afrique du Sud et le Nigéria. De plus, les BRICS n'ont pas appuyé l'appel lancé par l'Afrique du Sud pour un troisième siège africain au conseil d'administration du FMI. Cela a fait de l'Afrique la région la plus sous-représentée du conseil d'administration.

En juillet 2018, les dirigeants des BRICS réunis en sommet à Johannesburg ont dénoncé les défis sans précédent qui menacent le multilatéralisme, en réponse à la guerre commerciale lancée par les États-Unis. Les cinq pays émergents ont également demandé « à tous les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de respecter les règles de cette dernière et d'honorer leurs engagements dans un système de commerce multilatéral » (Cheyviolle A., 2018). Un appel visant directement les États-Unis, qui ont déclenché les hostilités commerciales en imposant des taxes douanières sur l'acier et l'aluminium, dont la cible est d'abord la Chine. En décembre 2018, l'Inde et quatre autres pays du groupe BRICS ont appelé à la mise en place d'un système commercial multilatéral fondé sur des règles, comme le prévoit l'OMC, afin

d'assurer un commerce international transparent, non discriminatoire, ouvert et inclusif, dans un contexte de protectionnisme croissant (Goldberg P., 2018).

La guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine impacte fortement l'OMC et amène à ce que cette dernière se trouve en crise depuis le décembre 2019. Notamment, le veto américain empêche de nommer de nouveaux juges au tribunal d'appel de l'Organisation mondiale du commerce. Ce veto paralyse l'institution, qui se retrouve dans l'incapacité de jouer son rôle de vigie (Philippe-Viela O., 2019). Face à cette crise, les BRICS continuent les tentatives de trouver une stratégie commune pour l'avenir. En 2020, la Russie préside les BRICS et soutient l'initiative chinoise de promouvoir le format BRICS+. Ce dernier consiste à créer une organisation des amis du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud. Les objectifs de ce nouveau format sont assez clairs : renforcer la voix des BRICS au sein des institutions financières internationales et réduire la dépendance envers le dollar. En même année, les BRICS adoptent un document « Stratégie de partenariat économique des BRICS, 2020-2025 ». Ce document s'articule autour des trois axes principaux :

- le commerce et les investissements durables sans barrières ni sanctions ;
- l'économie numérique dans l'intérêt de l'humanité et dans le contexte de la transformation numérique, de la science, de la technologie et de l'innovation;
- la croissance durable et le développement équilibré en matière de climat, d'énergie, de développement spatial, de capital humain et de sécurité alimentaire.

Conclusion

En résumé, il ne s'agit pas ici simplement de poser la question d'évaluation positive ou négative de l'adhésion de la Russie à l'OMC. En effet, l'entrée dans l'OMC procure des avantages aux métallurgistes, qui représentent environ 10% des exportations russes, ce qui paraît conséquent (Razdorskiy E., 2018). Cela leur permet de mieux défendre leurs intérêts, d'éviter les sanctions arbitraires. Toute demande d'allocation de quotas peut être différée de plusieurs années devant les tribunaux. Quant à l'agriculture russe, les conditions de l'entrée à l'OMC sont très défavorables et limitent fortement les possibilités de subventions étatiques⁸.

⁸ Beaulieu L., 2012, « OMC : les enjeux de l'adhésion de la Russie », *Le Monde*, 22 août.

Si l'on cherche à répondre à la question quelle stratégie est propre aux BRICS – notre hypothèse réside dans le fait que ces derniers cherchent à se doter d'un dispositif des mécanismes économiques alternatifs à ceux déjà existants dans le cadre de l'OMC. Le poids des BRICS dans l'économie mondiale est très important : la moitié de la croissance actuelle du PIB mondial est engendrée par les BRICS. En même temps, si la stratégie de ce groupe de pays se confirme, cela pourrait entraîner un ralentissement de la croissance économique mondiale. Cela s'expliquerait par des répercussions plutôt négatives pour les économies émergentes hors BRICS, du fait même de leur intégration dans l'économie mondiale.

Références

Bibliographie

Amorim C., 2003, « The Real Cancún », *The Wall Street Journal*, 25 septembre.

Bacchetta M., Richtering J., Santana R. (2012), « How much light do WTO notifications shed on NTMs? », dans Cadot, O. et Malouche, M. (éds), *Non -Tariff Measures: A fresh look at trade policy's new frontier*, Banque mondiale et Centre for Economic Policy Research, Washington (D.C.) et Londres.

Baker J., 1988, « The Geopolitical Implications of the US-Canada Trade Pact », *The International Economy* 2(1), pp. 34-41.

Byé M., 1962, « Le Conseil économique et social », *Revue économique*, (6), pp. 897-919.

Cheyvialle, A., 2018, « À Johannesburg, les Brics font front uni contre la guerre commerciale de Trump », *Le Figaro*, 25 juillet.

Chohan U., 2019, « Faute de voix commune, les pays des BRICS risquent une polarisation », *The Conversation*, 13 janvier.

De Courval P., 2009, « L'adhésion de la Russie à l'OMC : un parcours sans fin », *Perspective monde*.

Della Costa Stuenkel O., 2016, « L'importance des BRICS ne se dément pas », *Le Monde*, 20 octobre.

Degans A., 2011, « Ces pays émergents qui font basculer le monde », *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines*, n° 9, p. 20.

Dolhein A., 2015, « Wikileaks publie du nouveau sur le traité de libre-échange des services TISA », *Reinformatio*n, 8 juin. Accès : <https://reinformatio.n.tv/wikileaks-publie-nouveau-traite-libre-echange-services-tisa/>

Goldberg P., 2018, « Le véritable problème réside dans le système commercial actuel et ses carences », *Le Monde*, 21 décembre.

GATT, 1990, « Le GATT accorde le statut d'observateur à l'Union soviétique », *Focus GATT Bulletin d'information*, (71).

Kazuhiko Y., 2015, *History of the IMF, Organization, Policy, and Market*, Tokyo, Springer Verlag.

Lanthier P., Barjot D., 2020, « The Asian Development Bank: a global bank at the service of regional growth (1966-2016) », in J. Clifton, D. Diaz Fuentes, D. Howard & L. Gomez (eds.), *Regional Development Banks since the Second World War*, Oxford, Oxford University Press.

Lossan A., 2015, « Tout savoir sur les sanctions russes », *Russia Beyond*, 11 décembre.

Malhère M., 2014, « L'Europe peine à attaquer la Russie devant l'OMC », *Le Figaro*, 23 août.

Matelly S., 2007, « La Russie et l'OMC : un intérêt réciproque mais des enjeux contradictoires », *Revue internationale et stratégique*, 4 (68).

Nougayrède N., 2010, « Le G20 est-il la nouvelle gouvernance mondiale ? », *Le Monde*.

Office of the United States Trade Representative, 2009, *WTO accessions, Russian Federation*.
Accès : <http://www.ustr.gov/sites/default/files/L7243%20>

OMC, *Accessions, Fédération de Russie*, Accès :
http://www.wto.org/french/thewto_f/acc_f/a1_russie_f.htm

Pauwelyn, J., 2005, « The Transformation of World Trade », *Michigan Law Review*, 104 (1), pp. 1-70.

Perelman R., 2018, « Les nouvelles routes de la soie : Sur la nature des ambitions chinoise », *Futuribles*, (425), pp. 69-79.

Perron R., 2016, « La politique du GATT dans le développement des pays du Sud (1958-1963) : vers une mondialisation du développement? », in Barjot D, *Mondialisation, modèles nationaux de développement et stratégies d'entreprises : XIXe-XXIe siècles*, Paris, SPM, pp. 104-120.

Petiteville F., 2013, « Les négociations multilatérales à l'OMC. L'épuisement d'un modèle », in Franck Petiteville éd., *Négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. «Relations internationales », pp. 345-372.

Philippe-Viela O., 2019, « Blocage de l'OMC : Chinois et Américains entrent dans une guerre commerciale durable », *L'Express*, 12 décembre 2019.

Poutine V., 2002, «Tchlentsvo v VTO – instrument zachtchity interesov Rossii na mirovykh rynkakh (L'intégration à l'OMC – un instrument de défense des intérêts de la Russie sur les marchés mondiaux)», discours annuel au Conseil de la Fédération.

- Razdorskiy E., 2018, « Le commerce extérieur de la Russie en 2017 », *Trésor Direction Générale, Publications des Services économiques*, France.
- Roche M., 2002, « La Russie et l'OMC : quels enjeux ? », *Cahiers de recherches-CEIM*, Centre Études internationales et Mondialisation, UQAM, Montréal.
- Shigabiyev T., 2013, « Vstupleniye Rossii v VTO: plyusy i minusy », *Uchenyye zapiski*, (3).
- Vercueil, J., 2003, « La Russie et l'OMC. Enjeux d'une adhésion annoncée », *Le Courrier des pays de l'Est*, 1031 (1), pp. 58-65.
- Vercueil J., 2014, « L'Union économique eurasiatique : une intégration au prisme de la Russie », *Géoéconomie*, 4 (71), pp. 167-184.
- Vivet E., Colson, E., 2015, « TISA, TTIP : comment négocier au nom de l'Europe ? », *Politique étrangère*, (3), pp. 123-134.