

# UNION ÉCONOMIQUE EURASIATIQUE : POURSUITE DE L'INTÉGRATION MALGRÉ LES TENSIONS

94

POLITIQUE ÉTRANGÈRE/DÉFENSE

**L**a création de l'Union économique eurasiatique (UEEA) au début de 2015 a eu lieu dans un contexte économique et géopolitique particulièrement défavorable : aux très fortes tensions engendrées par la crise ukrainienne se sont ajoutées les sanctions croisées entre Moscou et l'Union européenne (UE) et l'entrée en récession de la Russie. Néanmoins, le lancement de l'UEEA a correspondu à la fois à un approfondissement de l'intégration préalablement portée par l'Union douanière à trois (Kazakhstan, Russie, Biélorussie) et à un élargissement de l'ensemble à deux nouveaux membres : l'Arménie et le Kirghizstan. Désormais, les États membres cherchent à surmonter leurs divisions pour poursuivre l'intégration, ce qui passe tout autant par un renforcement des pouvoirs de la Commission eurasiatique que par la mise en place de partenariats internationaux.

Par David Teurtrie, chercheur associé au Centre de Recherches Europes Eurasie (CREE),  
Institut national des langues et civilisations orientales (INALCO).

## DE NOMBREUSES TENSIONS EN VOIE D'APAISEMENT

Les deux premières années d'existence de l'UEEA ont été émaillées de tensions et de différences d'approche relativement préoccupantes pour l'avenir du projet. Ainsi, la chute du rouble en 2015 a suscité une forte réaction protectionniste au Kazakhstan, entraînant un début de guerre commerciale russo-kazakhstanaise, à coups d'interdictions « sanitaires » dans le domaine agroalimentaire. En juillet 2015, l'adhésion d'Astana à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a impliqué une baisse unilatérale d'une partie des tarifs douaniers kazakhstanaïses avec les pays tiers, ce qui remet en cause l'existence même du tarif extérieur commun, l'un des principaux acquis de l'intégration. Il s'agit clairement d'un retour en arrière qui induit une nouvelle période de transition afin d'unifier les tarifs douaniers du Kazakhstan et ceux de ses partenaires. Plus encore, les relations bilatérales entre la Russie et la Biélorussie se sont fortement dégradées, au point qu'Alexandre Loukachenko a décidé de boycotter le sommet de l'UEEA en décembre 2016. Outre un conflit dans le secteur énergétique, les tensions russo-biélorusses se sont exprimées dans le domaine agroalimentaire. Les exportations biélorusses vers la Russie ont fortement augmenté à la faveur de la fermeture du marché russe aux importations européennes. Moscou accuse Minsk de réexporter en Russie des produits agroalimentaires européens sous embargo russe et de ne pas respecter les normes de qualité pour augmenter les volumes d'exportation vers son marché. Cette période de fortes turbulences a pris fin en avril 2017, grâce à un accord bilatéral sur les volumes et les prix des exportations d'hydrocarbures russes à destination de la Biélorussie, ainsi qu'à un règlement partiel des problèmes liés aux exportations agroalimentaires biélorusses vers la Russie.

## LE RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS EURASIATIQUES

Sur fond de reprise économique en Russie, la réconciliation entre les deux pays a permis de relancer la dynamique d'intégration au sein de l'Union. Minsk a signé l'accord sur le nouveau code douanier de l'UEEA, une étape importante dans l'approfondissement et l'unification de la politique douanière commune.

Après ratification par les États membres, ce document entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Dans le même temps, les pays membres de l'UEEA se sont entendus pour élargir encore les compétences de la Commission économique eurasiatique. Cette dernière, créée en 2012 dans le cadre de l'Union douanière, est l'organe exécutif supranational du nouvel ensemble. Elle est chargée de mettre en place les grandes orientations définies par les Conseils des chefs d'État et de gouvernements ; ses domaines d'intervention couvrent les principales sphères de la régulation macroéconomique, même si elle intervient principalement dans la gestion de la politique douanière et dans la définition des normes commerciales (normes techniques, sanitaires...). Signe de l'importance de ce nouvel organe, deux anciens Premiers ministres y siègent : l'Arménien Tigran Sarkissian est président de la Commission (depuis février 2016), tandis que le Biélorusse Sergueï Sidorski est à la tête du département en charge des secteurs industriel et agroalimentaire. Les autres ministres de la Commission sont tous des haut fonctionnaires qui ont occupé des postes importants dans leur pays d'origine<sup>1</sup>.

En quelques années, la Commission a effectué un travail technique considérable d'harmonisation des textes et de rapprochement des réglementations<sup>2</sup>. Désormais, l'UEEA s'attaque aux barrières non-tarifaires qui continuent d'être appliquées par les États membres pour protéger leurs marchés respectifs. En mars 2017, la Commission eurasiatique a publié un Livre blanc consacré à toutes les restrictions commerciales encore en vigueur entre les États membres, avec pour objectif de les éliminer progressivement. La Russie a fait un geste en ce sens en confiant à la Commission eurasiatique la charge de coordonner sa politique de substitutions d'importation avec ses partenaires en permettant à des entreprises des autres États membres d'y participer. Il s'agit d'un début de politique industrielle commune qui devrait être favorisée par la mise en place d'un partenariat entre la Commission eurasiatique et la Banque eurasiatique de développement pour le financement de projets industriels au sein de l'Union.

1. Voir le site officiel de la Commission économique eurasiatique : <http://www.eurasiancommission.org/>

2. Voir « L'Union économique eurasiatique un an après », Direction générale du Trésor, juin 2016, [www.tresor.economie.gouv.fr/14046\\_lunion-economique-eurasiatique-un-an-apres-mai-2016](http://www.tresor.economie.gouv.fr/14046_lunion-economique-eurasiatique-un-an-apres-mai-2016)

## L'AUGMENTATION DU POIDS RELATIF DE LA RUSSIE

Dans le même temps, l'impact de l'UEEA sur l'intégration économique réelle est souvent remis en cause du fait de la baisse du volume des échanges liée à la crise économique. Cependant, en 2015-2016, la baisse des échanges intra-UEEA a été inférieure à celle des échanges commerciaux avec les pays tiers. De fait, la part relative de la Russie dans le commerce extérieur des autres États membres est à nouveau en augmentation. Ainsi, alors que le poids de la Russie dans le commerce extérieur kazakhstanais ne cessait de s'effriter au profit de la Chine, qui s'était imposée comme premier partenaire commercial du pays en 2012 (avec plus de 17 % des échanges), la tendance s'est inversée : en 2016, la Russie a consolidé sa place de premier partenaire commercial du Kazakhstan (plus de 20 % des échanges extérieurs du pays), tandis que la Chine voyait sa part ramenée à 13 %. Même tendance pour la Biélorussie, dont la Russie représente à nouveau plus de la moitié du commerce extérieur. Quant à l'Arménie, qui ne dispose pas de frontière commune avec les autres États membres, elle augmente fortement, en 2016, ses échanges avec le reste de l'UEEA : ses exportations vers ses partenaires bondissent de 53 % sur un an. L'impact de l'UEEA sur les échanges extérieurs kirghizes est moins sensible du fait des réticences du Kazakhstan à ouvrir la frontière qu'il partage avec son voisin méridional, accusé d'être une porte d'entrée pour les importations incontrôlées en provenance de Chine. Cependant, la mise à niveau des infrastructures douanières avec la Chine (financée par la Russie) et les efforts de Bichkek en matière de contrôle sanitaire ont permis une véritable ouverture de la frontière au début de 2017. Cela devrait permettre une augmentation sensible des exportations agroalimentaires kirghizes vers le marché russe.

## LA MISE EN PLACE DE PARTENARIATS INTERNATIONAUX

L'un des axes importants du développement de l'Union eurasiatique consiste à nouer des relations avec des partenaires extérieurs. À la fin de l'année 2015, la Commission eurasiatique avait proposé à la Commission européenne d'établir des relations directes entre les deux unions. La réponse avait été une

fin de non-recevoir de Bruxelles, qui refuse de dialoguer d'égal à égal avec l'UEEA. Cependant, la montée des tensions internes à l'UE, qui s'est concrétisée de manière spectaculaire par le Brexit, a des conséquences importantes pour l'espace postsoviétique. En effet, la perception de la « toute-puissance » d'un projet européen dont le succès tranche sur les difficultés de l'intégration postsoviétique est brutalement remise en cause. C'est d'autant plus le cas que les accords d'association de l'Ukraine et de la Moldavie avec l'UE ont donné des résultats si décevants que les Moldaves ont élu à la tête du pays un président qui a fait campagne en faveur d'une adhésion à l'Union eurasiatique. Dans ses relations avec les pays du Partenariat oriental, Bruxelles est confrontée aux limites des capacités d'absorption de l'UE. Dans ce contexte, l'intégration eurasiatique apparaît à nouveau comme une option crédible pour des États qui restent très dépendants de la Russie.

Les relations avec l'autre grand partenaire économique de l'Union eurasiatique, la Chine, sont plus ambivalentes. Officiellement, Moscou et Pékin soulignent la complémentarité de leurs projets d'intégration pour l'Eurasie. C'est dans cette perspective que les deux capitales ont annoncé, en 2015, leur volonté d'associer l'Union eurasiatique au projet chinois de nouvelles « Routes de la soie ». De même, les deux pays sont officiellement favorables à un rapprochement entre l'UEEA et l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS). Mais, dans les faits, ces projets de coopération rencontrent d'importantes difficultés pour dépasser le stade des déclarations d'intention. En ce qui concerne le développement des nouvelles Routes de la soie, Pékin préfère traiter sur une base bilatérale et craint que le passage par l'Union économique eurasiatique ne permette à Moscou d'exercer un droit de regard sur ses relations avec l'Asie centrale. De même, les projets de partenariat entre l'UEEA et l'OCS ne semblent pas aller au-delà d'un simple échange d'information : le site officiel de l'OCS, s'il mentionne la CEI et l'OTSC parmi ses partenaires, n'y fait pas figurer l'UEEA. Cela renvoie à des différences d'appréciation du rôle de l'OCS. Pékin propose depuis de nombreuses années d'en faire une véritable structure d'intégration économique, avec la mise en place d'une zone de libre-échange. Moscou n'y est pas favorable par crainte de la puissance commerciale de la Chine et souhaite plutôt voir dans l'OCS un équivalent eurasiatique de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). À cet égard, l'adhésion de l'Inde et du Pakistan à l'OCS en juin 2017 constitue une

victoire de la diplomatie russe dans la mesure où elle permet d'y « diluer » le poids de la Chine et renvoie la question d'une intégration économique plus poussée à des perspectives lointaines.

Dans le même temps, l'existence de l'UEEA est un atout majeur pour favoriser les projets de liaison Chine-Europe dans le cadre des projets chinois de nouvelles Routes de la soie. En effet, le transit par l'UEEA implique un contrôle douanier unique avant d'atteindre la frontière avec l'espace Schengen. C'est ainsi que la seule liaison ferroviaire déjà opérationnelle entre la Chine et l'Europe passe par le Kazakhstan, la Russie et la Biélorussie. Il s'agit d'un avantage concret qui permet de légitimer l'existence de l'Union eurasiatique aux yeux de Pékin. C'est sur cette base qu'un dialogue entre la Chine et l'UEEA a débuté dans le domaine de la coopération douanière et pourrait être élargi à la négociation d'un accord commercial.

Prudente sur la question de l'ouverture des frontières avec la Chine, Moscou préfère la mise en place de zones de libre-échange d'autres partenaires asiatiques avec lesquels la relation économique est plus équilibrée. Ainsi, l'accord sur la zone de libre-échange entre l'UEEA et le Vietnam, le premier du genre, est entré en vigueur en octobre 2016. En juin 2017, l'UEEA et l'Inde ont officiellement entamé des négociations en vue d'un accord similaire. De même, la commission eurasiatique annonce qu'une zone de libre-échange « provisoire » devrait être instaurée avec l'Iran d'ici à la fin de 2017. Deux autres pays asiatiques, la Corée du Sud et la Mongolie ont signifié leur intérêt pour la mise en place de zones de libre-échange avec l'Union. De fait, la conclusion de tels accords est favorisée par la volonté des voisins de la Chine de diversifier leurs partenariats afin de limiter leur dépendance vis-à-vis de l'économie chinoise, alors que l'accord de partenariat transpacifique a été remis en cause par Washington.

## CONCLUSION

L'Union économique eurasiatique est devenue une réalité qui commence à engendrer une dynamique propre et a un véritable impact en termes d'unification économique des États membres. Les ajustements liés à l'ouverture des frontières relèvent d'une période de transition somme toute raisonnable dans le cadre d'un processus d'intégration par ailleurs très rapide. Les relations avec les

deux grands partenaires économiques que sont l'Union européenne et la Chine révèlent des différences d'approche significatives, mais l'UEEA a déjà démontré son utilité par la mise en place concrète des premières liaisons ferroviaires dans le cadre des nouvelles Routes de la soie. De plus, la conclusion d'accords de libre-échange avec le Vietnam, l'Iran ou l'Inde renforce sensiblement le poids international de l'Union eurasiatique. Dans le même temps, celle-ci a clairement besoin d'un nouveau souffle pour surmonter les tensions protectionnistes et les fortes différences de modèles économiques et de niveaux de développement. Ainsi, au-delà de l'élimination progressive des barrières non-tarifaires, l'approfondissement de l'intégration nécessitera une meilleure coordination des politiques monétaires. Par ailleurs, l'UEEA manque de visibilité et de légitimité auprès des opinions publiques. À cet égard, sa participation à des projets d'infrastructure et de développement permettrait de combler ce déficit de notoriété tout en accélérant l'intégration réelle entre les États membres. De fait, l'Union économique eurasiatique, structure encore très jeune, a le potentiel de s'imposer comme un ensemble régional porteur de stabilité et de développement au cœur du continent. Encore faudrait-il que les États membres, et en premier lieu la Russie, soient suffisamment convaincus de leur intérêt à poursuivre l'intégration, afin d'accepter les compromis nécessaires et d'y investir les moyens suffisants.