

LE CAS DE L'UKRAINE: L'INDÉPENDANCE ET APRÈS ?

Olivier de Laroussilhe

Commission Européenne - Direction Générale des Relations Extérieures

La sécurité et la stabilité de l'Ukraine figurent en tête des objectifs que s'est fixés l'UE dans ses relations avec ce pays: qu'il s'agisse de la **Position Commune du Conseil** de novembre 1994 dans laquelle l'Union s'engageait à soutenir l'indépendance de l'Ukraine, le développement de la démocratie, la transition économique et son insertion dans l'économie mondiale, ou de la **Stratégie Commune** en préparation pour le Sommet d'Helsinki de décembre 1999. Il s'agira là d'un document politique qui définira le cadre des relations de l'Union avec l'Ukraine pour les années à venir. C'est peu dire que ce document reprend le thème de la sécurité et de la stabilité de l'Ukraine, il est en réalité centré sur celui-ci et il s'efforce d'en préciser les implications et les moyens.

La sécurité de l'Ukraine intéresse l'UE pour quatre raisons principales: ce pays qui aura prochainement une frontière commune avec l'Union est une pièce essentielle d'une architecture européenne de sécurité, l'Ukraine est un élément déterminant de l'orientation future de la Russie¹, le développement d'une instabilité en Ukraine, avec le risque probable de séparatisme et de conflits ethniques ne manquerait pas d'avoir des effets sur la sécurité de l'Europe, enfin la sécurité nucléaire en Ukraine avec pour nom Tchernobyl ne laisse personne indifférent en Europe.

Avant d'examiner en détail les liens entre développement économique et sécurité, je voudrais évoquer les conditions générales d'une stabilisation de l'indépendance ukrainienne.

L'Ukraine, indépendante depuis 1991 doit affronter trois enjeux majeurs:

Il s'agit pour l'Ukraine de définir son identité et préserver son unité, d'enraciner la démocratie et de mettre en place une économie de marché, tout en assurant des conditions de vie décentes à la population. Le bilan est mitigé, encourageant sur les deux premiers points, préoccupant sur le troisième.

La transition vers un état de droit et une économie de marché est incomparablement plus difficile en Ukraine qu'en Europe centrale ou même en Russie, pays qui dispose d'une structure administrative et de ressources naturelles qui manquent ici. Pour la première fois dans son histoire, l'Ukraine bénéficie d'un important soutien international, notamment celui de l'UE et des Etats-Unis, mais l'aide internationale n'a pas été jusqu'ici en mesure de compenser les faiblesses internes de l'Ukraine.

Définir son identité et préserver son unité: les problèmes d'identité prennent aujourd'hui une place essentielle dans l'évolution des sociétés et la place qu'elles occupent sur l'échiquier international, ainsi que l'a bien vu D. Huntington: "L'identité d'un Etat détermine sa place dans la politique mondiale, ses amis et ses ennemis". Le même Huntington voit dans l'Ukraine le type même d'un pays à l'identité divisée ("a cleft country").

Et s'il est vrai que la question centrale pour la sécurité de l'Ukraine au sens traditionnel est la recherche de garanties de son indépendance et d'un équilibre entre ses relations avec la Russie et son rapprochement avec l'Occident, **cette question est sous-tendue par un élément d'incertitude conceptuel qui risque d'être durable: l'Ukraine se rattache-t-elle à l'Europe ou aux slaves de l'Est?**

Il ne semble pas que la définition de l'identité ukrainienne ait beaucoup progressé depuis l'indépendance. La place de l'Ukraine entre l'Est et l'Ouest demeure une incertitude majeure. La volonté de rapprochement avec l'Ouest et avec l'UE exprimée de manière récurrente par le président Kouchma ne convainc pas, dans la mesure où elle ne fait pas l'unanimité en Ukraine et où elle n'est pas suffisamment appuyée par des actions concrètes de réforme économique. Et nous ne sommes pas si loin qu'il semble du sujet de ce colloque: la place de l'Ukraine entre l'Est et l'Ouest dépend en grande partie de sa capacité à mettre en place les réformes concrétisant un rapprochement en termes juridique, réglementaire, économique, commercial.

Enraciner la démocratie est le second défi de la stabilisation ukrainienne. Il est la condition à la fois de la paix civile et du soutien occidental. L'Ukraine a mis en place les fondements d'une démocratie qui fonctionne et montré sa capacité à résoudre les conflits internes par le dialogue politique et le compromis, cet acquis a grandement contribué à accroître sa crédibilité internationale.

Toutefois la faiblesse de la société civile due notamment à une dépendance de plus de trois cent ans constitue un handicap spécifique de la société ukrainienne qui contribue largement au blocage des réformes. Faute d'un développement suffisant de la société civile, le Parlement et l'administration restent dominés par l'ancienne nomenklatura communiste généralement opposée aux réformes de structure. Ce phénomène se traduit aussi par la faiblesse de l'état de droit, la corruption de l'administration, l'emprise des clans sur la vie politique et l'économie.

Depuis 1991 aucune base ne s'est formée dans l'opinion ou le système politique, susceptible de soutenir une politique de réformes. Les partis réformistes et de culture démocratique sont marginalisés et la population accorde peu d'intérêt à la vie politique de leur pays. Le Président ayant une position constitutionnelle plus faible qu'en Russie ne peut gouverner sans le Parlement. L'opposition de celui-ci aux réformes s'est durcie depuis que la restructuration économique menace directement les bases du pouvoir de la nomenklatura.

Enfin la détérioration marquée des conditions de vie fragilise le consensus social. Cette détérioration connaît des proportions inconcevables en Occident avec des salaires réels à 30% de leur niveau de 1990 (salaire moyen dans l'industrie: 48 \$ par mois) et des services publics (traditionnellement étendus) en déroute. Les arriérés de salaires et de retraites atteignent l'équivalent de 2,3 mds \$ (9096 mio Gr). Les Ukrainiens manquent de tout et les nouveaux riches sont de plus en plus voyants. Le coût social extrêmement élevé de la sortie du communisme occasionne même des dommages durables (détérioration de la situation sanitaire, réduction de l'espérance de vie, appauvrissement du capital culturel et scientifique, reprise d'une émigration qualitative, généralisation de pratiques de corruption et de criminalité). Ivan Dziouba, l'une des grandes figures de la dissidence ukrainienne des années soixante a dénoncé l'état de dégradation de toute la culture ukrainienne, sous l'effet de la pénurie économique: plus d'édition de livres, plus de crédits ni de salaires pour l'enseignement et la recherche...³

Mettre en place une économie de marché. C'est le socle indispensable de la stabilisation et ce troisième enjeu nous ramène directement à notre sujet. **La sécurité externe de l'Ukraine au sens traditionnel n'apparaît pas aujourd'hui directement menacée (et c'est une première historique), mais ce pays est bien affecté d'une série de fragilités internes de nature politique et économiques susceptibles d'affecter directement sa sécurité et même sa survie en tant qu'entité indépendante.**

La mise en place d'une économie de marché est à l'évidence le principal point faible de la transition. L'économie cumulait au départ une série de handicaps lourds (dépendance énergétique, vieillissement du capital industriel, poids de l'industrie lourde et militaire, remise en cause des débouchés traditionnels) et l'industrie était à reconstruire. La situation a été aggravée par l'absence de réformes et les erreurs stratégiques commises entre 1991 et 1994. Les réformes accomplies depuis 1994 ne sont pas négligeables, mais l'Ukraine n'est pas encore au milieu du gué et elle a encore été fragilisée par les répercussions de la crise russe de l'automne 1998.

La stabilisation macro-économique réalisée depuis 1994 s'est effectuée aux dépens d'une crise de liquidités (4,5 mds \$ d'impayés par l'Etat) et d'un affaiblissement de l'Etat lourd de conséquences sociales. Le déficit structurel des finances publiques et son financement en grande partie par des bons du trésor à court terme sur les marchés internationaux laissent le pays exposé au risque d'une crise financière. L'étape suivante de la transition, la libéralisation micro-économique a été engagée (libéralisation des échanges internes et externes, des prix et réduction des interventions publiques), malgré des reculs en matière de libéralisation des échanges externes. Mais la partie la plus complexe de la transition économique, les réformes de structures micro-économiques et administratives commencées en 1996 a pris du retard (privatisation et conversion des entreprises, réforme de l'administration, de la fiscalité, du système financier

et bancaire, mise en place d'une discipline micro-économique). **La transformation vers une réelle économie de marché se heurte à de fortes résistances politiques, administratives et corporatistes, liées à la persistance de l'ancienne nomenklatura soviétique aux commandes de l'économie et de la politique.** L'expression de "socialisme oligarchique", avancée par David Snelbecker dont je partage l'analyse, paraît ici pertinente. Le système mis en place est effectivement bien différent de l'économie de marché.⁴

L'ancien secteur industriel et agricole d'Etat qui constitue la base économique de la nomenklatura se maintient hors des contraintes micro-financières et de concurrence en produisant souvent une valeur ajoutée négative (50% des entreprises industrielles et 80% des entreprises agricoles sont déficitaires). Ces entreprises transfèrent leurs pertes à l'ensemble de l'économie (dette triangulaire particuliers/Etat/entreprises supérieure à 138 md Gr. soit 35 mds \$- équivalent à 130% du PNB). Les moyens de cette survie ont peu de rapports avec l'économie de marché: développement d'une culture d'impayés, troc (42% des échanges internes dans l'industrie, beaucoup plus dans l'agriculture), crédits assurés par des relations privilégiées avec les banques, exemptions fiscales spécifiques, ou plus simplement non-paiement des impôts, blocage politico-administratif de l'accès au marché par des entreprises concurrentes.

Les conséquences sont désastreuses: l'économie croule sous une masse de déficits et d'impayés, en l'absence de restructuration industrielle le PIB réel est tombé à 31% de son niveau de 1990, (sans l'économie souterraine, estimée à 50% du PIB). L'investissement est insuffisant pour assurer le renouvellement du tissu industriel. Les investissements étrangers restent faibles: 700 mio \$ en 1998, 2,7 mds \$ en stock sur la période 1989-98, contre 8,8 mds \$ en Russie, 15 mds \$ en Pologne. La libéralisation de l'économie et la privatisation étant inachevées et le traitement réservé aux entreprises étrangères incertain (instabilité du cadre législatif et fiscal, comportement arbitraire de l'administration, corruption, absence de tribunaux de commerce fiables), cette situation prive l'économie d'un apport essentiel de dynamisme.

Cette fragilité économique a été à la fois révélée et accentuée par les effets de la crise russe de 1998. L'Ukraine a été frappée par les effets de la crise russe de 1998 alors qu'elle était en position de faiblesse économique et financière. Si la crise financière, notamment un défaut de paiement (officiel) a jusqu'ici évitée, l'amélioration attendue en 1998 des indices macro-économiques a été remise en cause (stabilisation du PIB et désinflation) et les échéances financières sont particulièrement difficiles (la dette externe venant à maturité cette année s'élève à 2 md \$, le besoin de financement externe est évalué à 2,2 mds \$. Les prêts rééchelonnés en 98 s'ajouteront aux échéances déjà lourdes de l'an 2000. Les autorités ukrainiennes ont imposé aux banques ukrainiennes un nouveau rééchelonnement de la dette interne en février et une restructuration de la dette publique externe est en cours de négociation).

Les conséquences de cette faiblesse économique sur la sécurité de l'Ukraine:

Elles sont de trois ordres et l'on peut s'interroger sur la capacité de l'Ukraine à maintenir son indépendance en l'absence d'une transition économique réussie:

La situation économique actuelle apparaît difficilement tenable, dans la mesure où l'Ukraine ne parvient à éviter le défaut de paiement que grâce à l'aide financière internationale et où l'acquis en matière de stabilisation macro-économique est remis en cause. Les dettes interne et externe continuent de progresser. Par ailleurs la stabilisation macro-économique sans apport de nouvelles sources d'investissement et de création de richesse débouche sur un phénomène d'endettement généralisé des acteurs économiques qui étrangle l'économie nationale et appauvrit la population. En particulier le blocage de la privatisation (notamment dans l'agriculture) laisse subsister un secteur public qui n'est plus compétitif en situation de marché libre, et ne se maintient qu'en s'endettant.

La dépendance de l'économie ukrainienne vis à vis de la Russie persiste. Elle est structurelle et de plusieurs ordres: commerciale: le commerce extérieur de l'Ukraine reste très lié à l'économie russe (23% des exportations et 48% des importations ukrainiennes de marchandises en 98); **énergétique**: l'énergie représente 70% des importations ukrainiennes en provenance de Russie (90% du pétrole et du gaz consommés en Ukraine viennent de Russie ou du Turkménistan). Cette dépendance se traduit notamment par un niveau élevé d'endettement à l'égard de la Russie. L'Ukraine n'est toujours pas en état de payer ses importations énergétiques et continue de s'endetter à l'égard de ses fournisseurs (1,5 mds\$ envers la Russie et 600 mio\$ envers le Turkménistan), malgré plusieurs opérations de rééchelonnement en 1995, 1997 et 1998 (accord de troc dette énergétique contre produits alimentaires). **industrielle**: de nombreuses entreprises ukrainiennes restent complémentaires d'autres entreprises maintenant situées en territoire russe. Dans ce contexte, la proposition russe de convertir la dette en actions de l'industrie ukrainienne doit être méditée. Elle pourrait marquer un retour dans la dépendance russe

Le défaut de réformes économiques et commerciales handicape le rapprochement de l'Ukraine avec l'Ouest et notamment avec l'UE. Ainsi la lenteur des réformes visant l'établissement de l'état de droit en matière économique (propriété intellectuelle, certification, justice commerciale) fait obstacle aux investissements occidentaux, et aux échanges. La tentation en Ukraine de résoudre des problèmes industriels pressants par des mesures protectionnistes de circonstance (augmentation des droits de douane, taxes discriminatoires, et même fermeture partielle du marché comme dans le cas des automobiles d'occasion), conduit également à une multiplication des obstacles aux échanges. En effet la crise de l'appareil de production ukrainien a réduit sa capacité d'exportation sur nos marchés à l'exception de produits de la vieille industrie lourde (acier, chimie lourde, textile) et la capacité de concurrencer les importations est également très diminuée.

Cette situation retarde aussi bien l'entrée de l'Ukraine dans l'OMC que la mise en œuvre des perspectives de rapprochement avec l'UE telles que la zone de libre échange envisagée dans l'Accord de Partenariat et de Coopération. Cet Accord de Partenariat et de Coopération lui-même contient un potentiel de rapprochement avec l'Union qui doit être exploité par l'Ukraine. Il passe par de multiples mesures d'harmonisation et des coopérations en matière commerciale, administrative, réglementaire et son application est soutenue par l'assistance technique de l'UE.⁵

Mais l'aide extérieure n'est pas tout. Et l'expérience de huit ans d'indépendance permet d'identifier clairement les déficiences de la transition en Ukraine: la difficulté de convertir des ensembles militaro-industriels lourds, la faiblesse de l'Etat incapable d'assurer ses fonctions d'arbitrage ainsi que de redistribution sociale, le non renouvellement des élites, la faiblesse de la société civile, le blocage politique des réformes après 96.

Ce constat appelle certaines priorités:

Restaurer la crédibilité et le fonctionnement de l'Etat: réforme fiscale portant sur l'assiette, les taux et les moyens de perception, afin d'accroître les ressources fiscales; restructuration du budget: réduction des dotations à l'économie et meilleure allocation des ressources en faveur des dépenses de santé, d'éducation et d'infrastructures, réforme du système des retraites (notamment création de fonds de pensions autonomes, indépendants du budget); concentration de l'action des pouvoirs publics sur les objectifs essentiels: stabilité macro-économique, renforcement des institutions du marché, régulation des marchés financiers, restructuration industrielle, réforme de l'énergie, politique sociale, infrastructures; réforme administrative: simplification de l'organigramme gouvernemental, formation.

Renforcer les institutions du marché: développement de l'état de droit en matière économique (mise en place d'un droit des faillites, d'un droit des créanciers et de tribunaux de commerce fiables); réformer le système financier (introduction d'un mécanisme fiable de régulation et de surveillance des activités bancaires), amélioration du cadre législatif pour les investissements (code des impôts); poursuite de la libéralisation commerciale: réalisation des conditions d'accession à l'OMC.

Les leçons de la crise russe et les lacunes de la transition ont amené les institutions internationales à procéder à une réappréciation de leur stratégie. L'assistance occidentale sera maintenue compte tenu notamment de l'importance stratégique de l'Ukraine dans la région, mais devra peut-être réduire ses ambitions pour tenir compte de situations de blocages appelées à persister. Les orientations suivantes devraient être privilégiées: assurer une aide humanitaire à la population, éviter une crise financière majeure, poursuivre l'amélioration de la sécurité nucléaire, maintenir l'assistance technique seulement dans les domaines où une volonté de réforme existe, former une nouvelle génération de dirigeants. Il faudra enfin accepter que le processus de transition en Ukraine comme dans toute l'ancienne URSS, soit plus long et complexe qu'on ne l'aurait espéré.

Note

- 1 Comme l'a bien exprimé Z. Brzezinski dans "The grand chessboard", 1997, qui voit l'Ukraine comme un des 5 pivots géopolitiques de l'Eurasie.
- 2 D.Huntington : "The clash of civilizations", Harvard, 1997
- 3 Zerkalo Nedeli, Kiev, 22.8.1999
- 4 David Snelbecker, "The links between Economics, security, stability", June 1999, paper prepared for the NATO colloquium.
- 5 L'Ukraine bénéficie depuis 1991 du programme Tacis, qui a porté sur 560 mecu sur 1991-97, (264 mecu du programme national, 245 mecu pour la sûreté nucléaire, incluant la contribution de la CE au Plan du G7 pour Tchernobyl et environ 60 mecu des programmes Inter-Etats), 265,5 mecu en 1998 et 105,6 m ecu en 1999. L'UE est le premier bailleur d'aide internationale à l'Ukraine, évaluée tous instruments confondus à 3,92 md ecu sur sept ans (1991-97).