



HAL
open science

L'économie de l'Ukraine : une progression incertaine vers l'Union européenne

Eric Foster

► **To cite this version:**

Eric Foster. L'économie de l'Ukraine : une progression incertaine vers l'Union européenne. Les Études du CERI, 2000, 73, pp.36. hal-03579354

HAL Id: hal-03579354

<https://sciencespo.hal.science/hal-03579354>

Submitted on 18 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les Études du CERI
N° 73 - décembre 2000

**L'économie de l'Ukraine :
une progression incertaine vers l'Union européenne**

Eric Foster

L'économie de l'Ukraine : une progression incertaine vers l'Union européenne

Eric Foster¹

Lors d'un entretien accordé au quotidien *Le Monde*² en décembre 1999, Leonid Koutchma, fraîchement réélu à la présidence³, affirmait que la stratégie de l'Ukraine était « celle de l'intégration dans l'Europe, dans l'Union européenne. Nous savons, ajoutait-il, que la route sera longue. Mais l'essentiel pour nous est d'avoir un signal, car frapper à une porte fermée ne donne pas beaucoup de perspectives. Ce qui est à l'ordre du jour maintenant en Ukraine, c'est l'accélération de la réforme économique, de façon radicale, afin de pouvoir mener des pourparlers plus consistants sur notre intégration ».

L'écho donné par le sommet d'Helsinki à cette profession de foi de la fin décembre 1999 a été plus que mesuré. A un candidat qui voudrait voir la porte s'entrouvrir, l'Union européenne a fait savoir qu'il devait faire la preuve de sa motivation à en franchir le seuil. C'est donc une rhétorique ambiguë qui s'est engagée entre l'Ukraine et l'Union européenne. Les considérations politiques, géostratégiques et historiques forment le cœur du débat de l'intégration potentielle de l'Ukraine à l'Europe. L'économie de l'Ukraine, pourtant enjeu essentiel de ce débat, est singulièrement peu évoquée. Or il est nécessaire de dresser un bilan de la transition économique ukrainienne, si tant est que l'on puisse affirmer que la transition vers le marché a bien commencé. Il nous faut savoir de quelle économie la seconde législature de Leonid Koutchma a hérité pour mener à bien une réelle convergence : l'état des lieux est indispensable si nous voulons ensuite bâtir des hypothèses sur les chances d'une convergence vers les exigences de l'adhésion.

Le problème de l'adhésion se pose de façon beaucoup plus complexe pour l'Ukraine que pour les pays est-européens dits de la « première vague », pour lesquels la volonté politique se concrétise dans des négociations et pour qui une mesure objective de la convergence est d'ores et déjà opératoire : l'adoption de l'acquis communautaire est

¹ Eric Foster est le nom de plume d'un économiste du secteur privé.

² *Le Monde*, entretien donné le 8 décembre 1999, p. 3.

³ Leonid Koutchma a été réélu à la présidence de l'Ukraine le 14 novembre 1999 au second tour contre le communiste Piotr Symonenko, avec 56 % des suffrages.

entamée pour des pays qui sont en train d'achever leur transition vers le marché. Il serait absurde de les comparer à l'Ukraine dont le mouvement de transition est beaucoup plus incertain et chaotique. La difficulté à dresser un bilan concret de « l'eupéanisation » de l'économie ukrainienne tient aussi peut-être à ce que dissimule le discours politique euro-enthousiaste des responsables et des fonctionnaires ukrainiens : les mesures douloureuses qu'implique un début de convergence ne sont peut-être tout simplement pas souhaitées. En outre, l'attitude ambiguë de l'Union européenne doit être aussi mesurée à l'aune de son bilan en termes de coopération économique avec l'Ukraine : faute de moyens politiques, n'a-t-elle pas laissé l'Ukraine dériver dans un jeu de forces complexes, arrimée qu'elle le veuille ou non à la Russie, en raison de facteurs objectifs de dépendance économique ?

Ainsi, nous dresserons dans une première partie un bilan de la transition économique de l'Ukraine, car l'avancée des réformes constitue une exigence fondamentale des négociations d'adhésion. Dans la seconde partie, nous tenterons de faire le bilan des relations de l'Ukraine avec l'Union européenne et de décrypter ce véritable dialogue de sourds dont les bases, nous semble-t-il, ont besoin d'un complet renouvellement.

I – LA TRANSITION INTROUVABLE

1 – Stabilisation, croissance et crise : une première lecture « macroéconomique » de l'économie de l'Ukraine

- *Une typologie des transitions dans la CEI*

Un premier bilan de la situation de l'Ukraine ne peut être réalisé qu'en relation avec des économies comparables. Même si nous jugeons que les instruments de la théorie économique standard ne sont qu'en partie pertinents pour juger de l'état économique de l'Ukraine, ceux-ci constituent une base de départ qui peut nous conduire à des interrogations plus fines. Comment se situe la transition de l'Ukraine par rapport aux autres économies en transition ? Un simple bilan comparatif macroéconomique peut être dressé après dix années de transition, en utilisant la grille de lecture qui a fait autorité avant que la crise russe de l'été 1998 ne donne quelques coups de canifs au fameux consensus de Washington et aux vertus supposées de la stabilisation macroéconomique. Mais avant cette date déjà, l'évaluation de la réforme par la conduite d'une stabilisation monétaire plus ou moins achevée posait des problèmes de taille.

Dans une étude publiée par le Fonds monétaire international, il apparaît que la stabilisation macro-économique constitue une condition indispensable au redémarrage de

la croissance. Selon Fischer, Sahay et Vegh⁴, la « réponse de l'offre » se ferait ainsi avec un délai de deux ans après la mise en place d'un programme anti-inflationniste. Ces trois auteurs envisagent l'ensemble des économies en transition, soit 26 pays comprenant l'Europe centrale, la CEI, la Mongolie et les pays baltes pour la période 1989-1994. Pour chaque pays, ils définissent un « temps de la stabilisation » et ramènent l'ensemble de leurs données mensuelles en « temps de la stabilisation » noté T_0 .

Une comparaison entre ces pays nous permet de situer l'Ukraine par rapport à ses partenaires de la CEI, à partir de la grille de lecture de Fischer et *alii*. Les tableaux 1 et 2⁵ présentent un bilan des évolutions des croissances annuelles du PIB et de l'inflation dans les économies de la CEI de 1992 à 1998. L'idée est de dresser une typologie des économies quant à l'enchaînement entre inflation et croissance. On peut alors, avec des nuances importantes, répartir les économies de la CEI en quatre groupes.

Un premier groupe réunit les « orthodoxes », soit la Kirghizie, l'Ouzbékistan, la Moldavie et le Kazakhstan. Dans l'ensemble, les économies de ces pays ont commencé leur stabilisation relativement tôt et en recueillent aujourd'hui les fruits en termes de croissance. Elles ont par ailleurs connu une évolution passablement similaire : suite à une politique de stabilisation assez ferme, l'inflation a chuté de façon spectaculaire en même temps que le PIB atteignait son niveau plancher. Ainsi, dans les quatre républiques, la récession s'est accélérée en 1994, mais elles ont renoué avec la croissance soit dès 1995 pour la Kirghizie, soit en 1996 pour les autres. Dans ce premier groupe, les statistiques sont sujettes à caution. En outre, des réformes incomplètes menacent la croissance, ce phénomène restant caché dans le cas d'économies rentières qui profitent de la hausse récente des prix du pétrole (comme au Kazakhstan).

Un second groupe de pays, les « rétifs », à l'opposé des précédents, cumulent chute de la production et inflation forte. Il s'agit du Turkménistan, de l'Azerbaïdjan et du Tadjikistan. Deux types de causes permettent d'expliquer cette situation : des conflits empêchent que tout ordre économique se mette en place (Azerbaïdjan et Tadjikistan). Le refus de conduire une stabilisation financière est lié aux comportements des autorités qui ont considéré que la perspective d'une rente en ressources naturelles pouvait éviter toute réforme de la politique économique. La difficulté à trouver des clients solvables et la vulnérabilité des économies aux chocs extérieurs n'ont pas permis de concrétiser ces espoirs. L'Azerbaïdjan comme le Turkménistan conduisent des stabilisations monétaires depuis 1996 et 1997.

Un troisième groupe de pays pourrait s'intituler « les rescapés ». Il comprend la Géorgie et l'Arménie, pays qui ont d'ores et déjà renoué avec la croissance quasiment simultanément à la mise en place des politiques de stabilisation. Cette rapidité dans les résultats s'explique par l'héritage de la période précédente au cours de laquelle les destructions de guerre et/ou une situation de blocus ont conduit à des chutes cumulées du PIB estimées entre 75 et 80 %. Le retour à la croissance s'apparente donc essentiellement à une reprise technique.

Le quatrième groupe enfin comprend la partie européenne de la CEI, à savoir Russie,

⁴ Fischer S., Sahay R. et Vegh C.A. (1996).

⁵ Tableaux et graphiques sont regroupés en annexe à la fin de l'*Etude*.

Ukraine et Biélorussie⁶. Ces pays, que l'on pourrait appeler les « enlisés », ont en général conduit des stabilisations monétaires relativement tardives et ne sont pas sortis de la récession. D'une part, la lutte contre l'inflation est fragilisée par une situation instable des finances publiques, les déficits budgétaires demeurant élevés et la situation de la collecte fiscale y étant continûment tendue. D'autre part, la stabilisation a été conduite dans un contexte de restructuration limitée des entreprises et un cadre juridique dans lequel les droits des créanciers ne sont pas respectés, en témoigne dans les deux cas de l'Ukraine et la Russie la persistante crise des impayés de toute nature. Ces conditions constituent les freins essentiels à la reprise avant 1998.

Nous pouvons tirer quelques enseignements de cette typologie. La stabilisation semble bien être une condition importante de la reprise. Toutefois, la stabilisation n'est pas l'élément discriminant permettant à la croissance de s'épanouir, comme le montre l'exemple des économies de la CEI. La grande différence n'est pas tant dans le rythme des réformes que dans l'ampleur de celles-ci. L'impact des réformes structurelles sur la croissance est ambivalent. La libéralisation de l'économie a d'une part un effet récessif élevé parce qu'elle élimine une grande partie de la production ancienne qui ne trouve plus de débouchés. D'autre part, elle libère de nouvelles activités, qui constituent en règle générale le moteur de la croissance – petit secteur privé, commerces et services. On peut alors soutenir que dans un premier temps, la réforme est « récessive » puis expansive dans un second temps. Ainsi, les bonnes performances ouzbèkes peuvent cacher un retard d'ajustement : la réticence des autorités ouzbèkes à mettre en œuvre les privatisations, les réformes agraire et bancaire et l'ouverture de leur économie peut retarder l'effet récessif des réformes.

Si la stabilisation ne détermine pas la reprise – les cas de la Russie et de l'Ukraine illustrent ce point – cela ne signifie pas *a contrario* qu'une politique monétaire expansionniste pourrait, dans le contexte de la transition, être automatiquement favorable à la croissance. Aucune des reprises observées dans les économies d'Europe centrale et orientale ne s'est accompagnée d'une reprise du crédit à l'économie. Le surplus d'investissement des entreprises en Pologne s'est fait par autofinancement et non par appel au crédit bancaire. La croissance a été souvent stimulée soit par le petit secteur privé naissant (cas de la Kirghizie et de l'Arménie) soit par le commerce extérieur, les gains des exportations nettes étant réinvestis dans la production. Dans tous les cas, le rôle de l'intermédiation financière a été quasi nul et celui du marché financier marginal, tout au moins dans les premières années de la transition. Toutes les reprises observées se sont faites dans un contexte de politiques monétaires restrictives maintenues.

- *Ukraine : la désinflation sans la croissance*

L'exemple de l'Ukraine démontre donc que la stabilisation n'est pas la condition systématique à la croissance : la désinflation y est plus marquée que dans le reste de la

⁶ Il est difficile de déterminer si la Biélorussie est un pays « enlisé » ou « rétif ». En effet, les statistiques biélorusses ne sont pas fiables, en raison notamment de la situation politique du pays. Ainsi, les développements qui suivent concernent surtout la Russie et l'Ukraine.

CEI. A partir de 1994, l'inflation est nettement plus basse en Ukraine que dans la moyenne de la CEI. Mais parallèlement à ce caractère relativement vertueux en termes de désinflation, les gains espérés en termes de croissance sont particulièrement décevants : l'Ukraine a un taux de croissance systématiquement plus faible que la moyenne sur toute la période étudiée. Notons que même en 1998, année du choc financier russe, l'inflation ukrainienne reste modérée (20 %) malgré un rebond par rapport à l'année précédente (10,1 %) alors que la Russie affiche à nouveau un taux dépassant 80 % et que la moyenne de la CEI s'établit, en réponse au choc russe, à 30,4 %.

Même si, comparée à ce que l'on constate dans les autres pays « enlisés » la désinflation semble mieux implantée en Ukraine, elle a montré une grande fidélité aux évolutions macroéconomiques russes : on observe dans les deux cas une différence sensible entre la chute de la production et celle de l'emploi : la production industrielle est divisée par deux entre 1992 et 1999 alors que l'emploi industriel ne chute que de 37 %. En outre, on repère la même incapacité à sortir de la récession. La moyenne de la CEI affiche une croissance positive dès 1997, que l'on peut analyser comme un arrêt de la tendance à la récession globale. Ainsi, le cycle stabilisation-croissance ukrainien répond-il particulièrement mal aux attentes des économistes standard. Pourquoi ce cycle vertueux n'a-t-il pas eu lieu ?

La politique monétaire s'inscrit dans un mouvement plus vaste de transformation des structures de l'économie qui sont avant tout les conséquences de l'héritage de la base industrielle de l'Ukraine. Il est intéressant alors de constater que dans ses liens à l'économie réelle, la politique monétaire passe d'un mode d'articulation de type soviétique à un autre, « passage » que l'on peut identifier de la façon suivante.

Dans l'économie centralement planifiée, la politique monétaire était totalement dépendante des exigences de la politique industrielle. Ainsi, l'octroi de liquidités ne dépendait pas des performances futures de rentabilité de l'emprunteur mais plutôt des priorités industrielles du gouvernement. Or l'idée des dirigeants soviétiques a été de promouvoir une spécialisation industrielle spécifique, qui s'articulait selon deux pôles : en premier lieu s'est développée une spécialisation par république socialiste au sein du CAEM, avec l'instauration dans certains cas de l'industrie transformée de la Division socialiste du travail. De surcroît, à l'intérieur de l'Union soviétique, il y avait une spécialisation par république dont l'héritage est extrêmement difficile à gérer par les « nouveaux Etats indépendants » de la CEI depuis l'effondrement de l'URSS (agriculture et sidérurgie en Ukraine, coton en Asie centrale...).

Avec la transition, le déclin de la base industrielle soviétique s'accorde avec une politique monétaire très sélective, se caractérisant par une contrainte de liquidité très forte, si forte qu'elle ne peut laisser place qu'aux secteurs immédiatement profitables, c'est-à-dire ceux qui bénéficient de revenus des exportations. Si la politique monétaire s'apparente alors dans bien des cas à un refus d'octroyer la liquidité, c'est que dans une économie en pleine mutation, il est devenu impossible de distinguer les entreprises solvables de celles qui ne le sont pas. Les banques se replient soit sur des clients qu'elles connaissent déjà bien, qui sont en général exportateurs, soit sur l'Etat qui a une signature garantie. A l'inverse de l'évolution « soviétique », c'est une économie de « l'hyperspécialisation » qui se dessine, excluant du système financier la partie de l'économie qui n'entre pas dans ce mouvement de spécialisation. Dès lors les économies fortement dotées en matières premières immédiatement valorisables sur le marché international engendrent des systèmes rentiers

à croissance faible mais avec des pans monétarisés de l'économie. Dans le cas de l'Ukraine, le choc entre la politique monétaire et le secteur industriel a été des plus pervers : l'appréciation du change réel et la contrainte de liquidité bloquent les restructurations des secteurs industriels notamment *via* la concurrence des produits importés. Ainsi, le statut de la politique monétaire n'a pas réellement favorablement évolué dans la période post-soviétique. Elle était au service d'une politique industrielle qui a avantaagé l'industrie lourde au détriment de l'industrie légère. Dans la période qui a suivi l'écroulement du système socialiste, elle a continué à stimuler les déformations industrielles héritées de l'ancien système, en pénalisant indirectement les industries de transformation et en favorisant les secteurs rentiers.

Le rôle de la stabilisation ne s'arrête pas à la désinflation. Celle-ci s'intègre en effet dans une évolution globale qui n'a pas réellement été l'objet d'une stratégie ni d'une réflexion des autorités. La gestion des catastrophes financières s'est faite au jour le jour, à tâtons. Le retard dans la mise en place des instruments est certainement, par rapport au cas polonais, la plus dommageable des conséquences de l'échec de la stabilisation ukrainienne car une politique radicale dès le début de la transition permet précisément par la suite des adaptations aux évolutions réelles.

Prenons le cas de la Pologne. Au sortir du communisme, elle a conduit la fameuse « thérapie de choc » qui se distingue notamment par une politique de stabilisation très rigoureuse. Entre 1990 et 1999, la politique monétaire a tenté d'articuler la désinflation et l'impératif de croissance. Après la thérapie de choc de 1990, l'inflation a chuté de façon radicale (de 586 % en 1990 à 35 % en 1993). Le gain de crédibilité acquis par la Banque centrale a alors été important et la Pologne a pu « se permettre » une inflation de plus de 25 % par an⁷ dans la seconde phase des réformes et veiller ainsi à ce que la politique monétaire soit rigoureuse et participe à l'effort de croissance. *A contrario* en Ukraine, la difficulté à maîtriser rapidement l'inflation a enfermé les autorités dans une obligation de crédibilité. Celles-ci s'interdisent par conséquent tout relâchement qui pourrait être interprété comme un retour à des pratiques anciennes et donc influencer les anticipations d'inflation.

La comparaison est d'autant plus intéressante que les économies polonaise et ukrainienne sont comparables en ce qui concerne la taille de la population et l'héritage socialiste initial. La Pologne partait en effet très mal spécialisée dans des domaines peu porteurs sur les marchés européens : agriculture, mines, sidérurgie, chantier navals... autant de secteurs qui avaient traversé une crise profonde en Europe occidentale. Or les autorités ont conduit une politique dure sur le plan monétaire mais encadrée par une politique volontariste et graduelle de réformes des secteurs industriels sinistrés, qui a porté ses fruits. En outre, les adaptations de la politique économique ont été en phase avec la relance de la production dès 1992. Ainsi, la Pologne est un exemple de réussite qui montre qu'une stabilisation peut donner des résultats bénéfiques, même dans une économie en profonde reconstruction, à condition que celle-ci soit pragmatique (c'est-à-dire que les autorités puissent en dévier sans influencer trop radicalement les anticipations) et surtout qu'elle ne supporte pas seule l'ajustement nécessaire.

⁷ L'inflation en Pologne s'élevait à 44,3 % en 1992, 37,6 % en 1993, 29,4 % en 1994 et 21,6 % en 1995.

Cette comparaison avec le cas polonais a ses limites dans la mesure où la thérapie de choc polonaise ne s'arrête pas à la politique de stabilisation : elle a été accompagnée d'un nombre important de réformes structurelles essentielles à la viabilité de la politique macroéconomique. La réforme bancaire par recapitalisation a été un moyen d'asseoir les bases d'un système financier sain, et a depuis permis la transmission par le haut de la discipline de paiements et donc des nouvelles règles du jeu. Enfin, parallèlement à la stabilisation, un mouvement de long terme de restructurations négociées dans les secteurs industriels sinistrés a été lancé et se prolonge jusqu'à aujourd'hui. Aussi, dans ce cas, la politique macroéconomique n'est-elle pas « nue » et peut-elle, dans des phases suivantes de la transition, s'adapter à d'autres objectifs jugés prioritaires comme la gestion de l'équilibre extérieur ou la préservation de la croissance. Les réformes structurelles constituent les éléments clés qui font que la stabilisation a les vertus attendues et ne se transforme pas en piège.

Pour un Etat faible comme l'Ukraine, la stabilisation économique constitue finalement une forme d'engagement minimal qui produit une certaine quantité d'avantages à court terme : un nombre réduit de leviers est mobilisé, elle donne des résultats rapides dans la lutte contre l'inflation et permet d'instaurer un dialogue avec les organisations internationales qui sont rassurées car elles retrouvent un cadre connu, et apportent un soutien financier. Une réforme structurelle de l'ampleur de celle qu'a conduite la Pologne est bien plus coûteuse car elle implique un dialogue avec les acteurs sociaux qui ne peut être assumé par des Etats ayant une trop faible existence institutionnelle. A bien des égards, pour l'Ukraine et la Russie, la stabilisations monétaire a été une des rares formes d'action publique envisageable. En Europe centrale, la stabilisation a été vue comme la première étape d'un processus en Pologne mais celle-ci n'a pas été toujours considérée comme telle par la Hongrie qui a conduit sa « thérapie de choc » relativement tardivement (en 1995), centrant plutôt sa politique de réformes sur l'ouverture au capital étranger et l'effort de dégager des devises pour honorer les échéances de dettes. Mais dans tous les cas de transition « réelle », les réformes structurelles des secteurs industriels et financiers, du cadre légal et des institutions ont été des priorités parce que leur réussite était un instrument de légitimation des nouveaux Etats. Ce ne fut le cas ni en Ukraine ni en Russie et nous tenterons d'explorer les causes de ce refus des réformes dans la suite de nos développements. Dans ces deux cas, les stabilisations ont joué un rôle de poudre aux yeux dans la période qui précède la crise russe, et la désinflation a persuadé certains experts que ces économies, en réalité « rétives à la transition », prenaient le même chemin que celui emprunté par la Pologne ou la Hongrie.

- *La crise financière : un legs de la Russie ?*

Si l'enchaînement stabilisation–croissance n'a pas eu lieu en Ukraine, on a bien assisté à l'enchaînement stabilisation–crise financière. Il est évident que cette transition vers la crise (et non vers la croissance) constatée ressemble à s'y méprendre à la logique russe. Mais voyons tout d'abord comment elle s'en rapproche puis, dans un second temps, en quoi elle s'en démarque.

Tout d'abord, on a bien affaire à une stabilisation larvée en bien des points semblable à la mécanique russe qui mène implacablement à la crise financière : si stabilisation

apparente il y a eu sur le plan monétaire, la discipline financière de l'Etat n'a pas suivi la rigueur monétaire, surtout en 1997, année qui suit le lancement de la stabilisation de 1996.

Si on compare l'Ukraine à la Russie, entre 1996 et 1997, les recettes budgétaires se sont élevées en moyenne à 37,5 % du PIB selon le FMI pour la période contre 12,1 % en Russie. Au total donc, on a bien des déficits budgétaires élevés dans les deux pays mais, à l'exception de l'année 1998, le déficit budgétaire ukrainien a été moins élevé que le déficit russe, avec un niveau de recettes sensiblement plus élevé en Ukraine, donc une discipline fiscale moins relâchée qu'en Russie. La situation se dégrade toutefois brutalement au début de l'année 1998. Le déficit public devient important et le gouvernement ukrainien se lance dans une stratégie d'emprunt proche de la stratégie russe (qui a commencé dès 1996). Ainsi, le service de la dette rapporté aux exportations augmente sensiblement entre 1997 et 1998, passant de 9,4 % à 19,7 %. Le budget se finance en priorité avec des emprunts internationaux sous la forme de crédits syndiqués ou d'euro-obligations. A l'époque, avec l'augmentation très brutale du risque de change, les bons du Trésor en monnaie nationale ne sont pas acquis par des non-résident : ils sont alors achetés massivement par la Banque centrale.

Selon G. Duchène⁸, la dévaluation de la hryvna et le défaut sur la dette extérieure étaient inévitables à l'été 1998 : l'ancrage de la devise⁹, la stabilité apparente des finances publiques ont été obtenues en fait avec un endettement considérable en dollars et une liquidation des réserves de change de la Banque centrale (les réserves de la BNU passent de 2,5 milliards en août 1997 à 600 millions de dollars début août 1998). La dévaluation a eu lieu au début du mois de septembre 1998 et au total, la devise ukrainienne a connu une chute en valeur nominale de 50 % entre juillet 1998 et juillet 1999. La hausse des prix s'est accélérée : les prix à la consommation, après avoir connu une hausse de 2,3 % dans les huit premiers mois de 1998, ont augmenté de 17,3 % au cours des seuls quatre derniers mois de l'année.

La surestimation des capacités des politiques monétaires et de change à supporter l'ensemble des défis de la transition est typique des économies « enlisées » : or l'efficacité préalable de ces politiques constatée dans un premier temps – elles ont effectivement des vertus désinflationnistes indéniables – se retourne contre elles. L'ancrage de la devise mène à une surévaluation de la monnaie qui bride la compétitivité des biens. Ceci a tendance à accroître le déficit commercial. Un fossé se creuse alors entre la valeur de la devise donnée par la politique de change (et la plus ou moins grande fixité du taux de change) et les déséquilibres extérieurs : au début de l'année 1998, le solde des transactions courantes ukrainien s'est brutalement dégradé, passant de -192 millions de dollars au quatrième trimestre 1997 à -722 millions de dollars au premier trimestre 1998. Le second effet négatif de la politique économique désinflationniste est l'impact sur les acteurs financiers : en effet, l'accès au crédit est facilité par la supposée « bonne

⁸ Duchène G. (1999), p. 41.

⁹ En fait, l'Ukraine a eu une politique de change plus accommodante que les apparences ne le laisseraient penser : il y a eu une dépréciation régulière de la monnaie de janvier à juillet 1998, ce qui a conduit à une légère dépréciation réelle. On ne peut donc pas rendre responsable de la crise ukrainienne une politique de change trop rigide qui, ignorant les autres déséquilibres macroéconomiques (déficits publics et courant), devient insoutenable en cas de creusement des déséquilibres de la balance courante.

conduite » des autorités économiques. L'accès aux financements internationaux devient la solution idéale de court terme pour des États qui sont réticents à imposer la discipline fiscale aux agents et à contrôler les flux de capitaux internes.

Toutefois, la « crise de change » ukrainienne, que l'on analyse à tort comme un sous-produit de la crise russe, a des composantes spécifiques : d'une part, la crise financière ukrainienne est beaucoup moins violente que la crise russe ; l'impact en termes d'évolution du secteur réel, d'inflation et d'instabilité de la devise sont beaucoup moins forts, comme le montrent les résultats des tableaux 1 et 2 pour l'année 1998. En outre, la position du FMI dans la crise est tout à fait différente dans les cas ukrainien et russe : avant le 17 août 1998, date du défaut annoncé de la dette publique russe libellée en roubles, le FMI avait soutenu sans faillir la Russie et deux accords s'étaient succédés semble-t-il sans fausse note depuis mi-1995. Certes, la surveillance de la conditionnalité avait été très laxiste, notamment en ce qui concerne les critères liés aux revenus budgétaires. Pour l'Ukraine – dont le poids politique est faible comparé à celui de son encombrant voisin – la situation a été radicalement différente. En 1997, le FMI a signé avec le gouvernement ukrainien un accord de confirmation (*stand-by*) que l'institution de Washington a interrompu en janvier 1998, considérant que les mesures essentielles n'avaient pas été prises. En 1998, le FMI et l'Ukraine ont tenté de renégocier un nouvel accord dit élargi (EFF), mais le Fonds a exigé que les conditions qui n'avaient pas été remplies par le *stand-by* le soient, ceci étant un préalable à la négociation. Cette liste de mesures comprenait notamment un important volet structurel dont la réforme de la TVA, la réduction des emplois administratifs et la réforme de l'administration centrale, la réforme de la sécurité sociale, l'adoption de la réforme foncière, la privatisation des entreprises des secteurs des télécommunications, du transport aérien... L'EFF a finalement été signé immédiatement après la crise russe, qui a précipité les événements de façon inattendue : l'importante conditionnalité imposée pour la seule signature de l'EFF concernant des réformes essentielles à la construction du marché s'est transformée en mesures destinées à protéger l'Ukraine des conséquences de la crise financière russe (corridor pour le change, mise en place d'un contrôle des changes temporaire...) et surtout une restructuration des prêts des créanciers internationaux (prêts syndiqués + bons du Trésor en monnaie nationale détenus par des non-résidents). Or les tranches mensuelles de l'EFF (2,25 milliards de dollars pour 30 mois) ont été versées jusqu'aux élections présidentielles de novembre 1999. La période préélectorale est habituellement une occasion de suspension de versements pour le FMI. Alors que la crise financière de l'été 1998 était évidemment une cause de rupture provisoire entre la Russie et le FMI, c'est l'inverse qui s'est produit pour l'Ukraine et cela a évidemment contribué à y alléger l'impact de la crise.

- *Après la crise : les illusions de l'embellie actuelle*

Même si en termes d'insertion dans la communauté financière internationale l'Ukraine se sort relativement bien de la tourmente de l'été 1998, il apparaît que la question des insuffisances de la politique macroéconomique reste plus que jamais posée. L'attente de réformes structurelles est toujours la même et d'une certaine manière, l'illusion macroéconomique qui consiste à surestimer l'impact des politiques économiques joue pleinement et de façon particulièrement périlleuse après la crise : pour la première fois

depuis dix ans, l'Ukraine afficherait une croissance positive de la production industrielle en 2000 après une stabilisation du PIB en 1999 (-0,4 %) : pour la période janvier-juillet 2000 par rapport à la même période de l'année précédente, la croissance du PIB serait de + 5 %. Pour l'ensemble de l'année 2000, les organisations internationales (FMI, BERD...) anticipent une croissance de 3 %.

Les principaux secteurs en croissance seraient la métallurgie ferreuse ainsi que l'industrie légère, la transformation du bois et la construction mécanique. Le mécanisme de reprise est lié à la dévaluation de la hryvna qui a conduit à des substitutions de la production nationale aux importations : au deuxième trimestre 1999, l'Ukraine importait 35 % de moins en dollars qu'au trimestre correspondant de 1998. Ainsi, à partir du deuxième trimestre de 1999, un excédent de la balance courante (de 309 millions de dollars) s'est substitué à un déficit au trimestre précédent (-586 millions de dollars). Pour l'année 1999, l'Ukraine a affiché un excédent courant de 0,83 milliard de dollars (+ 2,6 % du PIB) contre un déficit de -1,30 milliard de dollars l'année précédente (-3,1 % du PIB).

Ces évolutions ressemblent – même si elles sont moins affirmées – à celles de la Russie après la crise d'août 1998. Etant importatrice nette de combustible, l'Ukraine ne bénéficie pas de l'effet du prix du pétrole comme cette dernière. En revanche les résultats de 1999 sont liés à une chute des importations en provenance de la Russie en raison de la crise financière. Les exportations ont un peu baissé en 1999 (-9,8 % en volume) mais les importations ont chuté de façon radicale (-1,5 % en 1998 et -19,7 % en 1999 en volume). En 2000, un regain des exportations (+3,7 % estimés) confirment la tendance des redressements des comptes extérieurs.

Tout comme en Russie, la reprise n'est pas forcément soutenable à moyen terme : sans restructurations ni reprise de l'investissement, la croissance de la production atteindra rapidement un seuil « physique », lié à la dégradation des capacités de production ; en effet, l'entreprise se trouvera au maximum de ses capacités, compte tenu de l'obsolescence des machines et / ou du suremploi persistant.

Pour confirmer la croissance de la production, les entreprises doivent recourir à des ajustements réels que celles-ci se sont toujours refusées à faire – et pour lesquels le contexte macroéconomique et institutionnel n'était pas favorable. Mais, même si le contexte est aujourd'hui plus favorable que dans la période qui précède la crise financière, ne s'en remettre qu'aux seuls mécanismes macroéconomiques voue les performances relatives du secteur réel de l'Ukraine à n'être que provisoires.

2 – Héritage et inertie : une grille de lecture alternative

• La « démonétarisation » de l'économie : le poids du passé soviétique

La politique macroéconomique est insuffisante pour asseoir les performances économiques de l'Ukraine : ni la désinflation, ni la croissance ne peuvent être durables sans recours à des réformes de structure. L'étude des cycles macroéconomiques ne rend compte que d'une partie des difficultés de l'Ukraine qui sont survenues après l'indépendance. Dans le cas des économies de la CEI, l'héritage de l'Union soviétique se

révèle important pour comprendre les développements économiques futurs. Non que cet héritage soit déterminant pour expliquer les transitions difficiles, les politiques économiques peuvent en effet gérer différemment cet héritage. L'inertie en matière de spécialisation marque indéniablement les agrégats économiques de l'Ukraine.

De nombreux phénomènes de long terme présents dans l'économie ne peuvent être réduits aux seuls effets de la stabilisation. Un phénomène parallèle et remarquable qui accompagne les stabilisations inachevées de type ukrainien ou russe est la démonétarisation de l'économie. Ainsi, les agents se protègent de la rigueur monétaire en développant des stratégies de sortie de l'économie monétaire : troc, titres de dette, impayés deviennent des moyens de transaction au même titre que la monnaie nationale. Cette pluralité monétaire permet aux entreprises de ne pas ajuster leur niveau de transaction à la chute de la liquidité disponible. Les statistiques officielles font état d'une évolution particulièrement inquiétante en la matière en Ukraine. Comme le montre le graphique 1, les arriérés de dettes interentreprises ont dépassé 100 % du PIB en 1998 et s'établissaient à près de 60 % du PIB dès 1995. En utilisant le PIB nominal tel qu'il est calculé par les experts de l'UEPLAC, le poids des seuls arriérés interentreprises est encore plus élevé avec une nette divergence dans le calcul du PIB avec les statistiques officielles pour le deuxième trimestre 1999. Ces chiffres sont très alarmants si on les compare à la Russie qui elle aussi connaît une grave crise des paiements internes lors de la même période.

Dans le cas russe, si on considère l'ensemble des impayés des entreprises – c'est-à-dire non seulement les impayés aux fournisseurs mais également les impayés au budget, aux fonds extrabudgétaires et aux salariés – leur poids s'élève à 45,8 % du PIB en 1998, au maximum de la crise des impayés. Le troc s'est également développé dans des proportions équivalentes, à près de 50 % des transactions interindustrielles d'après l'enquête du Russian Economic Barometer en 1998.

Selon une étude¹⁰ qui reprend les chiffres du comité d'Etat aux statistiques d'Ukraine, le troc représentait 42 % des transactions interindustrielles internes en 1997 et 1998, soit un chiffre proche des évolutions russes. Les échanges en nature sont très importants dans les secteurs de la construction mécanique (plus de 60 % en 1998) et des combustibles (plus de 55 % en 1998) et plus faibles dans l'industrie légère (40 %) et agro-industrielle (23 %). Ainsi, plus l'industrie est proche du consommateur final, moins le troc est important. Toutefois, avec une spécialisation industrielle traditionnelle dans lesquelles dominant des branches à faible valeur ajoutée, l'Ukraine apparaît particulièrement mal placée par rapport à la Russie.

La spécificité ukrainienne réside dans l'inertie du poids du troc : on n'observe en effet pas une augmentation constante depuis 1992 comme c'est le cas en Russie. Selon les statistiques disponibles, il y a bien une hausse sensible du troc à la fin de l'année 1997 puisque celui-ci passe de 35 % en mai 1997 à 42 % en décembre 1997. Mais jusqu'à la fin de l'année 1998, le poids du troc plafonne à ce pourcentage sans évolution marquée ni à la hausse ni à la baisse.

Comment expliquer cette différence dans le niveau (en ce qui concerne les impayés) et la tendance (pour ce qui concerne le troc) entre la Russie et l'Ukraine ? Tout d'abord, il

¹⁰ Movchan V. (1999).

peut y avoir des différences de méthodologie statistique : il se peut que la méthode russe ait tendance à minorer le niveau de dettes interentreprises en raison d'une mauvaise couverture du tissu des entreprises qui change très rapidement en Russie. Mais on peut émettre une autre hypothèse : une partie des entreprises russes est liquide parce qu'elle appartient au secteur exportateur. Ces entreprises sont productrices d'impayés et de troc mais elles participent également à une part essentielle du PIB monétaire. Le paradoxe en Russie est que les entreprises qui engendrent le plus de production payée par de la monnaie sont aussi celles qui génèrent – relativement à leur poids dans le PIB – le plus d'échanges non monétaires.

L'Ukraine se trouve dans un cas plus difficile : le solde des transactions courantes est négatif sur toute la période, atteignant près de -2,5 % en 1996 à -3 % du PIB en 1998 comme le montre le graphique 2. Ainsi, globalement, l'Ukraine a une contrainte extérieure qui pèse sur la liquidité de son économie. En effet, alors que le commerce extérieur russe a connu une nette réorientation vers les marchés occidentaux, c'est moins le cas pour l'Ukraine qui reste très liée avec les anciennes économies de l'URSS : le poids dans son commerce extérieur de l'ex-URSS passe de 57 % en 1995 à 44 % fin 1998.

Ces considérations sont essentielles pour saisir les spécificités économiques de l'Ukraine : on a dit plus haut, à l'image de nombreuses économies de la CEI, l'Ukraine indépendante s'est retrouvée piégée dans la spécialisation soviétique. Dans la logique de la division socialiste du travail à l'honneur dans le système soviétique, elle a dû se spécialiser dans les produits à faible valeur ajoutée comme l'agriculture non transformée, l'acier et la chimie de base, ce qui pèse aujourd'hui d'un poids très lourd pour le développement et conduit à une relative inertie de son commerce extérieur. Cela lui interdit dans tous les cas de voir son commerce extérieur jouer le rôle de moteur de la croissance : en 1998, les exportations étaient dominées par la métallurgie et les services (55 % du total des exportations pour ces deux secteurs). Pour la même année, les importations étaient dominées par les combustibles (39 % du total) et les machines (21 % du total), et provenaient principalement de Russie et du Turkménistan. Les évolutions du commerce extérieur ukrainien illustrent son insuffisante diversification.

Le graphique 3 montre que depuis 1995, les exportations sont plus fortement réorientées que les importations vers les marchés occidentaux. Ceci témoigne de l'extraordinaire piège que constitue la spécialisation ukrainienne ; du côté ex-URSS, les importations sont rigides : il est difficile de réduire la composante énergétique qui est par nature peu élastique à des mouvements de prix. Ainsi, la hausse des prix du pétrole a des conséquences désastreuses pour les importations ukrainiennes. Symétriquement, la légère baisse du déficit courant avec la CEI (voir graphique 3) observée entre 1997 à 1998 est due essentiellement à la baisse des prix du gaz, qui passent de 80 à 60 dollars/m³. L'Ukraine est plutôt exportatrice nette de biens et services avec le reste du monde et importatrice nette avec l'ex-URSS. Depuis la crise financière, on observe une tendance à la réduction nette du déficit avec l'ex-URSS et un tassement de l'excédent courant avec le reste du monde. L'existence des gazoducs et oléoducs constitue une contrainte supplémentaire en termes d'héritage. Enfin, un autre élément de l'héritage soviétique pèse dans le sens de l'inertie commerciale : l'Ukraine a développé une industrie très intensive en énergie (elle consomme 4000 kg d'équivalent pétrole par habitant quand la France en consomme 3000).

Le fait qu'une part majeure du commerce avec les partenaires de l'ex-URSS s'effectue

en troc enferme encore plus l'Ukraine dans cette dépendance avec ses anciens partenaires : même dans le cas hypothétique où elle pourrait trouver des fournisseurs alternatifs, il faudrait qu'ils aient la même « patience » que le Turkménistan et la Russie face à un acheteur qui ne parvient pas à régler sa facture énergétique en liquide. On observe bien une chute tendancielle des relations commerciales avec la CEI dans son ensemble et avec la Russie en particulier : la part de cette dernière dans les exportations de l'Ukraine est passée de 46,6 % en 1995 à 24,2 % en 1998. Ici, le double effet de la crise et de la guerre tarifaire a eu un impact considérable sur la baisse de ce commerce. Toutefois, même si la tendance à la baisse est manifeste, ce commerce demeure essentiel. Or il s'effectue en grande partie sous forme de troc, dont la part dans le commerce extérieur ukrainien a considérablement baissé entre 1995 et 1998, passant de 33 à 10 % pour les exportations et de 21 à 9 % pour les importations. Pour ce qui est du partenariat avec les économies de la CEI, elle a augmenté, passant de 71 % à 82 % entre 1995 et 1997 pour les importations ukrainiennes. L'Ukraine a donc avec la CEI un « déficit en barter » : l'Ukraine se fait globalement plus payer en nature qu'elle ne paye en nature. Le commerce extérieur est dans ce cas de figure générateur de troc dans l'économie interne.

- *Prise au piège du gaz russe*

Ce tableau général nous conduit de surcroît à signaler la situation spécifique du commerce russo-ukrainien. La Russie, partenaire dominant du commerce en nature, pesait en 1995 un peu plus de 50 % du commerce extérieur total en troc de l'Ukraine. Si ce chiffre baisse à près de 40 % en 1997, il connaît à nouveau un rebond spectaculaire après la crise de l'été 1998 : il atteint 50 % pour les importations et 65 % pour les exportations en novembre 1998. Il est évident que la hausse des prix du pétrole joue un rôle dans ce rebond. La reprise de la production industrielle observée à la suite de la crise d'août va provoquer mécaniquement une hausse des importations de gaz en provenance de la Russie : c'est une condition incontournable pour permettre aux entreprises locales de produire plus. Pour l'Ukraine, la pérennité de la croissance dépend moins d'une contrainte de liquidité que du fonctionnement des arrangements commerciaux avec la Russie et le Turkménistan, sans lesquels toute relance de la production industrielle est impossible à court terme¹¹. La part du troc s'adapte en quelque sorte et est singulièrement flexible pour une économie qui subit une forte contrainte de liquidité.

Cette dépendance n'est en outre pas une interdépendance : l'Ukraine a besoin de la Russie pour assurer une croissance éventuelle mais l'inverse n'est pas vrai ; les exportations de l'Ukraine vers la Russie sont, elles par nature, élastiques aux prix. Certes, les ventes de biens ukrainiens sont faiblement valorisées en monnaie des deux pays et dépendent peu des évolutions du taux de change. La plus grande partie de ce commerce se fait en dollars. La réduction des exportations ukrainiennes que l'on observe après la crise d'août 1998 est cependant bien liée à la chute de la demande russe¹². Ainsi, si les

¹¹ L'Ukraine consomme 70 milliards de m³ de gaz par an et ne produit que 26 % de ce volume.

¹² Analyse de G. Duchène (1999), p. 46.

importations ukrainiennes sont « rigides » compte tenu de leur caractère indispensable au tissu industriel local, ce n'est pas le cas des exportations qui sont beaucoup plus dépendantes des aléas de la demande russe, qui a subi un choc violent à la suite du désastre financier de l'été 1998.

L'Ukraine est donc dépendante des chocs d'offre ou de demande venant de Russie. A cette dépendance « par les mécanismes macroéconomiques » s'ajoute une dépendance financière puisque l'Ukraine est endettée auprès des monopoles naturels russes Gazprom et UES (réseau d'électricité russe). Les relations commerciales de l'Ukraine avec ces entités sont peu transparentes. La dette à Gazprom varie selon les sources de 1 milliard de dollars (aux dires des autorités ukrainiennes) à 2,2 milliards (selon la version des Russes)¹³. Si le Premier ministre de la seconde législature de L. Koutchma, V. Youshenko (qui fut auparavant gouverneur de la Banque centrale) a déclaré qu'une série de mesures seraient prises pour améliorer la discipline de paiements de l'Ukraine, la situation s'est brutalement tendue dans les derniers mois de l'année 1999. Le directeur de Gazprom et les autorités officielles russes ont en effet accusé l'Ukraine d'utiliser plus de gaz que prévu dans les accords commerciaux bilatéraux : la Russie « paye » en effet le transit du gaz *via* l'Ukraine par le prélèvement d'un volume prédéterminé de gaz destiné au marché ukrainien.

Le Président Koutchma l'a finalement reconnu en 2000 après maintes dénégations : l'Ukraine utilise bien plus de gaz que la quantité fixée par les accords bilatéraux. Elle aurait ainsi prélevé plus du double de ce qui lui était accordé : en 1999, l'accord stipulait que l'Ukraine devait prélever 30 milliards de cm³ de gaz pour ses besoins sur les 125 qui transitent de la Russie vers l'Europe. Or au mois de novembre 1999, les représentants de Gazprom¹⁴ ont accusé l'Ukraine d'avoir brûlé 8,5 milliards de cm³ alors que l'accord bilatéral lui en réservait 4,86... Une nouvelle accusation a été proférée pour le mois de décembre 1999. R. Viakhirev, le directeur de Gazprom, a même déclaré que l'Ukraine réexportait une partie de ce gaz vers l'Ouest et en tirait des devises. C'est pourquoi Gazprom a lancé entre autres la construction d'un gazoduc dit « *blue stream* » (flux bleu) qui passera sous la Mer Noire vers la Turquie. Son objectif à moyen terme est de diversifier ses flux d'exportations pour contourner l'Ukraine, car comme l'explique Y. Komarov, vice directeur exécutif de Gazprom, « nous ne voulons pas participer à l'accroissement des capacités de l'Ukraine puisque nous n'avons aucune garantie de retour sur investissements »¹⁵.

A bien des égards, la spécialisation ukrainienne est un piège économique et politique, comme le durcissement récent du partenaire russe le démontre. C'est bien parce que l'Ukraine n'a rien à offrir économiquement à la Russie qu'elle est bloquée dans ce marchandage humiliant. Une hypothèse aurait été que, dans une telle situation, c'est-à-dire

¹³ Selon les études du *broker* russe Alfa-Capital, la dette gazière ukrainienne pourrait être estimée à 2,5 milliards de dollars. Le Premier ministre ukrainien V. Youshenko l'estimait en novembre 2000 à 1,4 milliard de dollars.

¹⁴ Des accusations ont été proférées lors d'une conférence de presse de Y. Koumarov, vice-directeur de Gazprom en décembre 1999. Elles ont été reprises par le porte-parole du ministère russe des Combustibles et de l'Energie en janvier 2000. Elles ont enfin fait l'objet d'un courrier officiel de R. Viakhirev adressé au Premier ministre ukrainien V. Youshenko début février 2000.

¹⁵ Gismatulin E. (1999), p. 2.

avec un héritage aussi désastreux en termes de spécialisation économique, la réforme structurelle devienne une « ardente obligation », ne serait-ce que pour attirer des capitaux étrangers, fussent-ils ceux des organisations internationales dans un premier temps.

Finalement, l'héritage de la spécialisation soviétique aurait pu devenir une incitation puissante à l'ouverture, l'Ukraine suivant la voie périlleuse de la Kirghizie. Or le résultat est calamiteux en ce qui concerne les flux de capitaux en direction de l'Ukraine : le stock d'investissements directs étrangers de l'Ukraine fin 1999 s'élevait à 3,185 milliards de dollars, soit moins que celui de la Croatie (3,6 milliards) qui compte 4,5 millions d'habitants quand ils sont 49,7 en Ukraine. Comme le montre le tableau 3, les performances de l'Ukraine rapportées en dollars par habitant constituent le résultat le plus faible (64 dollars par habitant), très loin de la moyenne de l'Europe centrale et orientale (341 dollars par habitant). Ce n'est donc pas le pari des réformes qui a été fait par les autorités ukrainiennes. Tout au contraire, les organisations internationales ont toutes fustigé les constants blocages des réformes systémiques en Ukraine.

3 – La nature du « blocage des réformes »

• Le Parlement : un frein aux réformes ?

L'année 1997 a été une année cruciale pour comprendre la conduite problématique des réformes structurelles en Ukraine. Mais cette notion appelle plusieurs précisions d'importance pour mesurer les capacités futures de convergence.

Au début de 1997 en effet, le gouvernement ukrainien a fait face à une situation monétaire stabilisée grâce à la politique monétaire restrictive conduite en 1996 et un succès indéniable de l'émission de la monnaie nationale, la hryvna. Le déficit budgétaire a été finalement limité à 3 % du PIB, au prix d'importantes séquestrations de dépenses de l'Etat. Le stock d'impayés était important (4,6 % du PIB) et l'EFF a stipulé qu'un des critères de performances¹⁶ serait la liquidation progressive du stock d'impayés publics : la FMI voyait en la lutte contre les impayés un élément essentiel de la stratégie économique de l'Ukraine, au point d'en faire un élément essentiel de la conditionnalité. Le FMI a fait preuve de davantage de rigueur que vis-à-vis de la Russie, et a interdit au budget ukrainien de recourir désormais à cet expédient dangereux, quitte à accepter un déficit budgétaire en hausse : rembourser les impayés signifiait de nouvelles dépenses pour l'Etat.

Cette remontée « négociée » du déficit budgétaire n'avait pas pour seule cause le règlement des arriérés publics. Un paquet de réformes devait avoir pour conséquence une chute des rentrées budgétaires liées à la transition de la loi fiscale. En effet, la situation macroéconomique donnait, selon le FMI et les observateurs, l'occasion de passer à une phase de « thérapie de choc » en matière de réformes : le gouvernement devait prendre l'initiative de faire voter un paquet législatif au parlement qui avait pour objectif de mettre

¹⁶ Un critère de performances dans le langage du Fonds monétaire international est un critère surveillé en fonction d'une cible qui doit être atteinte sous peine de suspension des versements.

véritablement l'Ukraine sur la voie de l'économie de marché. Ce paquet comportait un volet fiscal (réforme de la TVA, réforme de l'impôt sur les entreprises) et un volet concernant la libération des entreprises (suppression de 90 % des licences et de permis de toutes sortes qui découragent l'entrepreneuriat et sont source de corruption). Enfin, ce « choc légal » comprenait une amélioration de la loi sur les faillites et prévoyait notamment le fait que la faillite ne devait plus être soumise désormais à l'approbation du Collectif des travailleurs. Une telle restriction vouait toute initiative d'une procédure de faillite à l'échec quasi certain.

Ce paquet de « thérapie de choc ukrainienne »¹⁷ s'est finalement enlisé et le choc n'a pas eu lieu. La pression internationale et le concept séduisant sur le papier de choc nécessaire à la thérapie ont finalement eu pour effet de mobiliser les adversaires de ce paquet des 9 lois appelé *Economic growth 1997* (croissance économique 1997). Seule la loi sur la TVA a été adoptée en janvier 1997, mais ce texte est resté au Parlement plus d'un an. Le droit légitime du Parlement à un examen profond d'un texte législatif aussi ambitieux a finalement servi de prétexte à un immobilisme en matière de réformes. Le paquet était complémentaire d'un projet de budget qui prenait en compte les difficultés que pose dans un premier temps un changement des règles du jeu à la collecte fiscale. Un projet irréaliste pour l'année 1997 a été finalement adopté avec un niveau de recettes surestimé.

Les avatars du projet *Economic growth 1997* illustrent tous les problèmes que pose le déclenchement de la réforme en Ukraine. Indéniablement, ce projet avait une logique économique : à partir du moment où les mécanismes macroéconomiques ont été épuisés, un choc de changement des règles du jeu doit être imposé pour enclencher la transition. Si la logique économique de la réforme est perceptible, on peut analyser son échec par la donne politique spécifique de l'Ukraine : en effet, le gouvernement de Leonid Koutchma plutôt réformateur s'est constamment opposé à un Parlement « conservateur ».

De 1994 à 1997, le Parlement (la Rada) a été dominé par une coalition communistes-socialistes-agrariens. Les dernières élections législatives se sont déroulées le 29 mars 1998 et la domination « conservatrice » s'est renforcée¹⁸. Le Parti communiste ukrainien est sorti grand vainqueur des urnes avec 24 % des suffrages, le parti pro-présidentiel ne récoltant que 5,4 % des voix. Bien entendu, une majorité stable pour les gouvernements de L. Koutchma n'en est pas ressortie même si les blocs parlementaires sont particulièrement instables en Ukraine. Après les élections législatives de 1998, les députés ont perdu un temps précieux à décider de l'élection d'un nouveau président de la Chambre au début juillet 1998, ce qui repoussait une fois de plus le vote des lois réformatrices. L. Koutchma a été réélu au second tour des élections présidentielles de novembre 1999, contre le communiste P. Symonenko. Fort de sa nouvelle légitimité, il est entré en lutte contre cette majorité de blocage : il a poussé à l'élection d'un nouveau président du Parlement. Il a été à l'origine d'un référendum dont l'objectif était de renforcer le pouvoir

¹⁷ La mouture finale du paquet a été approuvée par le professeur Jeffrey Sachs, aujourd'hui président de l'Harvard Institute for International Development. Il fut conseiller de nombreux programmes de stabilisation et notamment du gouvernement russe d'E. Gaidar en 1992.

¹⁸ Les élections législatives de 1994 ont eu pour conséquence la formation de trois blocs parlementaires : le bloc communiste (35 %) (comprenant outre les communistes les agrariens et les socialistes), le bloc réformateur (20,7 %) et le bloc des divers comprenant de nombreux non-affiliés (44,3 %).

de l'exécutif (réduction du nombre de députés de 450 à 300, mise en place d'un système bicaméral et possibilité pour le Président de dissoudre l'assemblée si celle-ci se révèle incapable de former une majorité en un mois ou d'approuver un budget en trois mois). Le référendum a été un succès pour L. Koutchma. En avril 2000, 80 à 90 % des Ukrainiens consultés ont approuvé la démarche présidentielle. Depuis cette date, le président tente d'imposer au Parlement la réforme constitutionnelle et devrait normalement y parvenir. Est-ce que ces actes politiques de l'après élection sont de nature à faire cesser le jeu destructeur existant entre la présidence et le Parlement ? Il est trop tôt pour le dire. Mais même si un régime plus « présidentiel » devait s'imposer en Ukraine, il n'est pas sûr qu'une telle donne politique serait la voie royale pour les réformes économiques.

C'est contre « le retour à l'ancien système » que le président Koutchma s'est fait réélire, se présentant comme l'alternative réformatrice à un courant d'opposition qui a radicalisé son discours anti-réformiste pendant la campagne. Cependant, les discours cachent une réalité plus complexe. Les représentants des organisations internationales soulignent l'instrumentalisation de cette situation conflictuelle persistant entre les pouvoirs exécutif et législatif par le gouvernement face aux exigences des réformes structurelles. La réforme administrative, qui comprenait la restructuration des ministères et la réduction de l'appareil de l'exécutif, a été freinée par le gouvernement et non par le Parlement. Cette mesure était une des conditions à la signature du nouveau crédit EFF (contenues dans le précédent accord mais qui ne furent pas appliquées par le gouvernement ukrainien).

Pour certaines des mesures de l'EFF, un simple décret présidentiel aurait été nécessaire : les exigences du FMI étaient connues au début de 1998, or un premier train de mesures présidentielles n'est paru qu'en juin de la même année... Ce paquet, fort insuffisant, n'a pas été le stimulant du FMI. C'est bien la crise russe qui a, comme on l'a vu précédemment, conduit le FMI à adoucir nettement sa conditionnalité à la signature d'un accord à l'automne 1998. Les difficultés du paquet *Economic growth* ne furent que les péripéties les plus spectaculaires d'une série de retards et de renvois de responsabilités entre les branches de l'Etat. Par un jeu tactique qui donne l'apparence d'un conflit, les institutions de l'Etat se renvoient la responsabilité du conservatisme en matière de réforme : l'appareil gouvernemental renvoie la difficulté sur les autorités locales supposées réticentes à la réforme administrative, le Parlement renvoie aux blocages constitutionnels qui empêcheraient telle ou telle réforme...

On est frappé de certaines similitudes entre les images conservatrices de la Rada et la Douma russe : les économistes occidentaux, qui furent conseillers des gouvernements libéraux d'E. Gaïdar en 1992 à l'instar d'A. Aslund, ont blâmé eux aussi le Parlement à majorité communiste pour avoir bloqué des décrets précieux pour la transition vers le marché, en matière de propriété de la terre notamment. En fait, tout comme en Ukraine, la grille de lecture qui tend à opposer des « conservateurs » à des « réformateurs » est en partie artificielle. Elle est issue d'un raisonnement qui apparente une transition « ratée » à un conflit. Ce conflit serait de nature idéologique entre ceux qui veulent la transformation de l'économie vers le marché et ceux qui veulent préserver les éléments fondateurs des équilibres sociaux de la période soviétique.

Dans la théorie des rentiers de la réforme qui a été développée¹⁹ à la suite de l'échec de

¹⁹ Aslund A. (1994).

la thérapie de choc russe, ce conflit a sensiblement changé de nature et est devenu une lutte d'intérêts économiques : elle mettrait face à face ceux qui ont des rentes que la réforme menacerait et ceux qui ont intérêt à la réforme. En réalité, le conflit ne peut être qu'apparent et peut cacher derrière le discours un accord tacite relativement solide entre les différentes élites. En fait, le paquet *Economic growth 1997*, fondé sur la fiscalité et la libération des entraves aux entreprises, avait pour but de libérer les entreprises des carcans bureaucratiques et de permettre un mouvement de réintégration de l'économie parallèle dans l'économie officielle. Ceci aurait été obtenu par une baisse drastique de l'imposition sur les entreprises. Mais l'économie parallèle et la bureaucratie ne peuvent être uniquement analysées comme un coût pour l'efficacité économique : la proximité organisée des administrations avec les entreprises est une source inestimable de rente pour les fonctionnaires. Dans un article de D. Kaufmann (1997), plusieurs coûts non-officiels ont été intégrés à un questionnaire adressé à des entreprises. On se reportera au tableau 4. Entre 1994 et 1996, non seulement le nombre d'entreprises déclarant subir de tels coûts a augmenté (ce qui signifie en partie que davantage d'entreprises ont subi ces coûts non officiels) mais le coût total pour les différents services signalés dans les questionnaires a augmenté sensiblement : de 1386 dollars par « licence et permis » et par entreprise en 1994 à 1811 dollars en 1996.

Les Parlements russe et ukrainien sont moins marqués par l'idéologie conservatrice que par les pouvoirs économiques qui constituent autant de lobbies agissant plutôt contre la réforme qu'en sa faveur. Cette préférence pour le *statu quo* est en partie liée aux résultats de la privatisation des entreprises. La privatisation en Ukraine a donné tout pouvoir aux *insiders* (les salariés et surtout les dirigeants). La privatisation formelle – c'est-à-dire la transformation des entreprises en sociétés par actions (« corporatisation ») suivie de la cession des actifs aux personnels et dirigeants des entreprises – a bien été achevée : fin 1999, le poids du « secteur privé » oscillait dans la quasi-totalité des secteurs industriels entre 50 et 60 % du total. La sidérurgie connaît un poids plus important (70 %) ainsi que l'industrie légère (60 %) ²⁰. Seuls les secteurs de l'énergie électrique et des combustibles ont bénéficié d'une privatisation moins extensive (20 % pour l'électricité et 5 % pour les combustibles). Cette forme de privatisation a tendance à bloquer les restructurations car les *insiders* préfèrent le *statu quo* aux changements qui peuvent conduire à un chômage important et au renvoi d'équipes dirigeantes lorsqu'elles sont corrompues ou inefficaces. Or ces dernières contrôlent en règle générale l'actionnariat des entreprises privatisées.

Pour compléter le chapitre qui concerne ces privatisations inachevées, ajoutons que l'année 2000 avait été annoncée comme celle d'un revirement en matière de privatisations. Les recettes des grandes privatisations s'élèveront finalement à 1,28 milliard de hryvna (contre 2,26 prévus). La vente d'usines de soda et de tuyaux a échoué, la privatisation des unités de production électrique régionale a été reportée à février–mars 2001. Enfin, la Rada a donné son accord pour la vente d'une partie du capital du monopole d'Etat sur les télécommunications Ukrtelekom en juillet 2000. Mais seulement 25 % du capital sera vendu, ce qui ne permet pas à un actionnaire étranger de contrôler la gestion du monopole. Ainsi, le progrès du Parlement (qui semble avoir rompu avec sa politique d'obstruction systématique) est-il accompagné d'une réticence toujours profonde à la franche ouverture.

²⁰ Statistiques officielles tirées de Fonds de la propriété d'Etat d'Ukraine (1999).

- *Les écueils de la conditionnalité en matière de réformes structurelles*

Cette réticence de l'ensemble de l'Etat à la réforme a été progressivement prise en compte par les bailleurs de fonds internationaux : un document de réflexion sur la stratégie américaine d'assistance²¹ technique bilatérale à l'Ukraine dresse un bilan très mitigé quant à la capacité d'absorption des conseils en matière de réforme de l'Ukraine. Selon ce document, la réforme « prendra beaucoup plus de temps que nous l'avons anticipé »²². En plus du Parlement qui a un rôle important de blocage, USAID mentionne une élite qui a « bénéficié du chaos et qui a fait évoluer en sa faveur une transition chaotique : un groupe qui est réticent à assumer le changement qui serait une source de désavantage pour leurs intérêts économiques »²³. Les experts de USAID prévoient dans ce document percutant un enlisement de l'Ukraine plutôt qu'une relance des réformes : « notre expérience dans notre travail de persuasion du gouvernement pour qu'il accomplisse les réformes nous conduit à penser que l'Ukraine ne poursuivra pas les réformes de façon agressive et ne prendra probablement que les mesures minimales de manière à atteindre les cibles du FMI et de la Banque mondiale »²⁴.

Les réticences des élites et de l'Etat sont désormais reconnues par les principaux donateurs. Mais cela doit certainement conduire à une réflexion sur la conditionnalité et le conseil en matière de réformes. Une vision purement « légaliste » de la transition, comme l'illustre le volet structurel de l'EFF, n'est pas pertinente et se révèle peu adaptée au cas des économies en transition de la CEI. On touche au cœur du problème de la conditionnalité qui sans nul doute se repose, à l'occasion du débat sur une éventuelle adhésion de l'Ukraine. Un des reproches communément adressés au FMI en ce qui concerne sa stratégie d'assistance aux économies en transition est l'accent mis sur le volet macroéconomique au détriment du volet structurel. Ainsi, on constate une articulation néfaste entre stabilisation et réformes systémiques. Comme l'avait déclaré R. Portes dès 1992, « la stabilisation macroéconomique doit être immédiatement entreprise quand elle est nécessaire. On lui a néanmoins porté une attention exagérée en Pologne et ailleurs. L'inflation et les taux d'intérêt ont détourné les autorités économiques de la privatisation et de la réforme financière »²⁵.

Dès 1996, le FMI a mis au cœur de sa conditionnalité les aspects structurels puisque la condition de reprise d'un dialogue après la rupture du *stand-by* était l'application d'un nombre défini de réformes structurelles. On ne peut donc pas adresser à l'institution de Washington les critiques habituellement formulées à l'égard de sa stratégie en Russie : pour l'Ukraine, le FMI n'a pas été obnubilé par les seules cibles macroéconomiques et même en ce qui concerne le volet macroéconomique, il s'est montré singulièrement novateur comme en témoigne la prise de conscience assez rapide du caractère

²¹ USAID (1999).

²² *Id.*, p. 2.

²³ *Id.*, p. 1.

²⁴ *Id.* p. 8.

²⁵ Portes R. (1992), p. 18.

dangereux du gonflement des arriérés publics. Le FMI ne peut être accusé – contrairement à ce qui s'est passé dans le cas russe – de laxisme dans la surveillance de la conditionnalité puisqu'il a rapidement interrompu ses versements lorsque les experts ont constaté un non-respect flagrant de l'accord. L'échec de la stratégie du FMI en Ukraine puise donc au cœur de la problématique de la conditionnalité dans le cas d'un gouvernement qui se révèle rétif aux réformes.

Son absence de laxisme et la surveillance de la conditionnalité n'ont peut-être pas permis d'éviter des détournements de fonds analogues à ceux qui auraient eu cours en Russie : en février 2000, l'Ukraine et le FMI se sont mis d'accord pour qu'un audit par la firme Price Waterhouse Coopers²⁶ soit mené à propos de l'utilisation des crédits alloués en 1997. L'ancien Premier ministre de l'Ukraine, P. Lazarenko²⁷, aujourd'hui en fuite, a déclaré que 613 millions de dollars issus des crédits du FMI auraient été utilisés à l'achat de bons du Trésor pour des motifs de spéculation. Selon lui, 200 millions de dollars auraient été déposés sur des comptes en Belgique et en Suisse au nom de proches du président Koutchma. Ces déclarations ont été faites à l'occasion d'une interview donnée au *Financial Times* fin janvier 2000.

La conditionnalité, même rigoureusement surveillée, n'empêche pas d'éventuels détournements. Mais la conditionnalité structurelle a surtout le défaut majeur d'être formelle. Une loi votée ou une mesure annoncée ne sont pas forcément appliquées et peuvent même être détournées de leurs objectifs si elles se confrontent à un contexte social dans lequel une majorité d'acteurs concernés par la réforme – à l'exception probable du législateur à l'origine de cette loi – refusent les ajustements afférents à un nouveau dispositif légal. Il apparaît peu judicieux de plaquer dans des économies et d'imposer à des acteurs « rétifs » à la réforme des lois et des mesures qui n'auraient que la forme de l'économie de marché, si on ne surveille pas la manière dont les lois et les mesures mordent effectivement dans le tissu économique et social. C'est non seulement le vote d'une loi qui doit être l'objet de la conditionnalité, mais aussi la façon dont elle s'applique en réalité. Cette réserve est soulignée dans le document du gouvernement américain cité plus haut : « des moyens plus efficaces doivent être trouvés pour assurer que le dialogue collectif des donateurs avec le gouvernement (ukrainien) conduit à des changements réels dans les domaines les plus importants de la réforme structurelle (e.g. l'administration publique, la privatisation et la déréglementation) et pas simplement avec la seule conformité à la lettre des conditionnalités »²⁸.

Face à ces difficultés considérables, la perspective d'adhésion apparaît bien incertaine. Un dialogue s'est pourtant noué entre l'Ukraine et l'Union européenne. Cependant, l'ensemble des difficultés évoquées à propos de la transition ukrainienne perturbe radicalement ce « dialogue de sourds ».

²⁶ La même compagnie d'audit chargée des rapports dans le cas russe...

²⁷ Pavlo Lazarenko fut Premier ministre de l'Ukraine de 1996 à 1997 et a demandé aux Etats-Unis l'asile politique en raison de persécutions dont il serait l'objet de la part du « clan Koutchma ».

²⁸ USAID (1999), p. 3.

II – VERS L'UNION EUROPÉENNE ?

1 – « Une porte doit être ouverte ou fermée »

- *Les ambiguïtés de la formulation*

« Une stratégie commune envers l'Ukraine de l'Union européenne » a été élaborée lors du Conseil européen d'Helsinki qui s'est tenu les 10 et 11 décembre 1999. Ce document se situe en annexe des conclusions de la Présidence. La stratégie envers l'Ukraine ne figure pas dans l'important volet consacré à l'élargissement. Dans ce document clé, chaque mot est prudemment pesé et donne l'idée du caractère à la fois modéré et embarrassé du traitement du « cas ukrainien ». Le point 5 de la partie 1 intitulée « le partenariat avec l'Ukraine envisagé par l'Union européenne » commence par une phrase qui a été abondamment reprise par la presse : « l'UE reconnaît la vocation européenne de l'Ukraine et la félicite de son choix pro-européen. L'Union européenne est fermement résolue à œuvrer de concert avec l'Ukraine aux niveaux local, régional et national afin que les transformations politiques et économiques puissent aboutir, leur succès devant permettre de rapprocher l'Ukraine de l'Union européenne. L'Union européenne et ses Etats membres proposent à l'Ukraine de partager avec elle l'expérience variée qu'ils ont acquise en ce qui concerne la mise en place de structures politiques, économiques, sociales et administratives modernes, tout en étant pleinement consciente que c'est à l'Ukraine qu'incombe la responsabilité de son avenir »²⁹.

On notera l'ambivalence talentueuse du message : jamais les perspectives d'adhésion ne sont mentionnées et le communiqué s'en tient à des concepts peu définis tels que la supposée « vocation européenne » de l'Ukraine. L'embarras perceptible dans la formulation est bien sûr lié en partie à l'impréparation de l'Ukraine sur le plan économique à une telle adhésion et à son retard considérable en matière de réformes structurelles. Les négociations d'adhésion n'ont pu se faire – jusqu'à maintenant – qu'avec des économies qui étaient en train d'achever leur transition économique, c'est-à-dire avec « les bons élèves de la transition ». La « première vague » vient en effet sanctionner une transition réussie, même si le raisonnement par vagues a été proscrit depuis le sommet d'Helsinki.

La tâche sera bien différente avec les économies de la seconde vague. Pour y faire face dans un système économique qui a plus ou moins raté sa sortie du système soviétique, l'Union européenne a adopté une double stratégie : elle reste volontairement floue quant aux perspectives de long terme. L'Union européenne n'est en effet pas assurée que l'Ukraine souhaite ou puisse enclencher le train de réformes nécessaires. Ce qu'exprime le flou artistique de l'expression « vocation européenne de l'Ukraine », c'est précisément ce qui ressort de nos développements précédents : l'expérience acquise des organisations internationales a induit un soupçon général quant à la volonté et l'engagement des responsables ukrainiens dans la réforme. Mais parallèlement, l'UE a adopté une

²⁹ Union européenne (1999), p. 2, point 6.

extraordinaire étroitesse de la conditionnalité pour le court terme : l'Union européenne préfère tester par étapes précises la bonne volonté de l'Ukraine.

Ainsi, « la base juridique de la relation entre l'Union européenne et l'Ukraine est l'accord de partenariat et de coopération. La mise en œuvre intégrale de cet accord est une condition nécessaire de l'intégration de l'Ukraine dans l'économie européenne ; en outre, elle aidera l'Ukraine à affirmer son identité européenne »³⁰. On remarquera au passage l'expression « adhésion dans l'économie européenne » qui témoigne une fois de plus de l'art du double langage de l'UE.

Cette dernière souhaite donc voir l'Ukraine procéder selon des étapes précisément encadrées et délimitées. Signé en 1994, l'Accord de partenariat et de coopération (APC) est entré en vigueur en mars 1998. C'est une phase-clé pour le processus futur d'adhésion, car pour la Commission, l'application des clauses de l'accord sert véritablement de test pour poursuivre de plus étroites relations avec l'Ukraine. A la suite de l'APC doit venir une adhésion à l'OMC, suivie de la négociation et de la signature d'un accord de libre-échange. Celui-ci ne peut être évidemment signé que si l'APC est appliqué dans sa totalité. Ensuite, si l'accord de libre-échange est mis en œuvre de façon efficace, un accord d'association pourra être signé et servir de base à une négociation d'adhésion.

Cette vision étroitement « technique » des relations Ukraine-UE est bien le seul fait de l'UE. Le gouvernement ukrainien et son président n'ont cessé de clamer leur volonté d'adhérer et leur déception à propos de la timidité de l'accord qui ne mentionne pas les perspectives d'adhésion. Un décret a été signé par le président Koutchma en juin 1998 « d'approbation de la stratégie d'intégration de l'Ukraine dans l'Union européenne ». Cette stratégie d'intégration est valable jusqu'en 2007. « Durant cette période, les conditions pré-requises pour que l'Ukraine puisse acquérir un statut de membre de l'UE doivent être remplies »³¹. Le décret prévoit la transformation du système juridique de l'Ukraine dans le sens d'une convergence avec les lois et règles en vigueur dans l'UE. Les étapes du processus de rapprochement de la législation sont l'application de l'APC, puis la signature d'accords sectoriels capables d'amener la législation actuelle de l'Ukraine vers ceux de l'UE et la création d'un mécanisme d'adaptation des nouveaux actes législatifs aux standards de l'UE.

- *Heurs et malheurs de l'« APC »*

L'accord comporte plusieurs étapes : un sommet de chefs d'Etat, un comité de coopération et six sous-comités chargés de surveiller l'application des clauses de l'accord. L'APC a pour objectif l'étude des priorités dans l'harmonisation du cadre législatif ukrainien avec les conventions internationales et un accent particulier est mis sur les relations commerciales internationales. Les clauses de l'accord en matière d'ouverture commerciale s'inspirent des règles du GATT et de l'OMC.

Si les perspectives d'adhésion dépendent de la bonne application de cet accord, autant dire que celles-ci ne sont pas favorables. Le comité de coopération entre l'UE et l'Ukraine

³⁰ Union européenne (1999), p. 2, point 7.

³¹ Le décret dans sa totalité est publié dans Shpeck R. (1999).

s'est réuni pour la première fois en novembre 1998 et a défini une série d'étapes concrètes d'application de l'accord³². 16 domaines prioritaires ont été définis pour la période 1998-1999 (voir la liste en annexe). Chaque sous-comité compétent a dû ensuite dresser un premier bilan de ce qui a pu être réalisé en un peu plus d'une année. Or le ton de ce bilan, établi conjointement avec les autorités ukrainiennes, est des plus mitigés : « les progrès ont été en général plutôt bons mais inégaux dans certains domaines » (douanes, environnement, science et technologie, formation et éducation). Dans ces secteurs, le programme de travail a été « des plus utiles »³³. Dans de nombreux autres domaines, les progrès ont été quasiment nuls (propriété intellectuelle, code des marchés publics, standardisation, services financiers, accès au marché notamment).

La délégation de la Commission européenne à Kiev a énoncé un jugement moins diplomatique de l'application de l'accord. Il existe environ 25 disputes à caractère commercial qui ont surgi à l'occasion de sa mise en application et aucune ne semble trouver de solution rapide. La plupart des contentieux sont d'ordre commercial et tiennent tout d'abord à l'ensemble des barrières à l'entrée existant sur le marché ukrainien. Prenons l'exemple du secteur automobile : en octobre 1999³⁴, il était interdit d'exporter en Ukraine des voitures de plus de 5 ans. A cette directive s'ajoutaient une série de mesures concernant le contrôle technique obligatoire, des droits de douane très élevés, des TVA différenciées selon le type d'automobile... Cet ensemble de mesures protectionnistes avait bien entendu pour fonction de protéger la production d'Avtozaz reprise par l'entreprise coréenne en faillite Daewoo. Le domaine de l'automobile est particulièrement représentatif et témoigne des difficultés de la négociation. Certes, ce type de législation protectionniste peut être négocié, amendé et même éliminé dans le sens de l'APC. Mais les négociateurs européens peuvent avoir la mauvaise surprise de voir surgir une nouvelle loi ou un décret qui contredit les principes de l'accord sur le même domaine qui avait vu une amélioration préalable !

Un autre type de contentieux bloque l'application de l'APC. Il s'agit du démantèlement de mesures tenant aux spécificités de la certification nationale. Tout comme dans l'ensemble des pays en transition, l'octroi des licences et des certifications des produits est une inestimable source de rentes pour les institutions qui en sont chargées (en Ukraine, le Gosstandard). Selon les représentants de la Commission, le coût supporté pour l'octroi de la licence pour un produit importé représente 100 fois le coût supporté pour un produit ukrainien équivalent. Pour les firmes occidentales exportatrices, ce « coût » se traduit notamment en frais de voyage des inspecteurs en Europe (ils doivent « inspecter » les chaînes de production). Cette licence n'est valable que pour une durée de six mois... Un programme TACIS a pourtant été mis en place avec le Gosstandard pour expliquer la façon dont la certification et la standardisation se déroulent à l'intérieur de l'Union européenne.

Le rapport concernant l'application de l'APC indique qu'une tendance à l'augmentation

³² UEPLAC (1999b).

³³ UEPLAC (1999b), pp. 1 et 2.

³⁴ Le signalement de la date est important car l'instabilité en matière de législation économique et commerciale en Ukraine est une des difficultés majeures rencontrées par les investisseurs et les bailleurs de fonds.

des tarifs douaniers en Ukraine a été observée dans la première moitié de l'année 1998 : 550 produits ont vu leurs tarifs douaniers augmenter, certains taux passant de 30 % à 50 % pour les produits alimentaires par exemple. Alors que la ligne officielle prioritaire du président ukrainien est l'application de l'accord, plusieurs mesures ont été prises dans le sens opposé à la lettre et à l'esprit de l'APC, c'est-à-dire dans le sens d'une protection accrue du marché intérieur : loi sur la stimulation de la production automobile de septembre 1997, décret présidentiel sur la stimulation de la production de téléviseurs de juillet 1998, résolution du cabinet des ministres sur l'augmentation des coûts d'enregistrement pour les produits pharmaceutiques, jusqu'à la récente mesure concernant les tarifs à l'exportation pour le tournesol brut d'octobre 1998, destinée à stimuler le raffinage local des tournesols...

Il faut enfin évoquer un dernier sujet de contentieux. La non-transparence du commerce bilatéral russo-ukrainien soulève également la réprobation des autorités de l'UE puisque ces modalités contredisent le principe de la clause de la nation la plus favorisée. Malgré ces difficultés, l'UE a fini par accorder en octobre 2000 le statut d'économie de marché à l'Ukraine pour les négociations portant sur l'anti-dumping.

Ces difficultés traduisent les problèmes de l'incohérence des prises de position du gouvernement ukrainien. On peut trouver des justifications économiques aux sursauts protectionnistes qu'expriment les lois et les décrets cités. Elles sont souvent le fait de lobbies industriels qui intriguent auprès de la présidence ou du Parlement pour promouvoir la protection de leur secteur ou de leur firme. Économiquement justifiées ou pas, ces décisions multiples deviennent contradictoires et illustrent l'incohérence de la stratégie économique de l'Ukraine. En promettant à la fois une ligne générale de libéralisation du marché interne et une procédure au cas par cas, en cédant à tel ou tel lobby, on annule les bénéfices politiques éventuels des deux objectifs : le gouvernement perd sa crédibilité dans la négociation de l'APC, ce qui suscite la « prudence » de l'UE face aux perspectives d'adhésion. Cela s'apaise aussi les relations du gouvernement avec les lobbies car bien souvent, ces décrets sont par la suite annulés. Cette situation crée un désordre des lois qui a pour conséquence d'augmenter un peu plus la sortie des acteurs économiques de l'économie officielle : face à une non-intangibilité des règles, les acteurs préfèrent les ignorer.

Avec la conditionnalité bousculée de l'APC, l'Union européenne hérite de difficultés analogues à celles rencontrées par le FMI en Ukraine en matière de réformes structurelles. Dans le cas de l'APC, c'est peut-être moins la réticence à réformer – encore que la libéralisation du commerce et l'harmonisation des législations impliquent un démantèlement douloureux des règles – que l'incapacité des autorités ukrainiennes à tenir une ligne cohérente qui est à la source des difficultés d'application de l'APC.

Il peut paraître étonnant que l'avenir européen de l'Ukraine dépende de la certification des produits ou des taxes sur le tournesol brut. Mais le problème est précisément que plus le soupçon se généralise sur la capacité et la volonté de réformer, plus la conditionnalité se rétrécit et se cristallise sur des détails qui deviennent des symboles de « la volonté politique ».

Cette justification de l'attitude européenne par le doute au sujet de la volonté réformatrice des responsables ukrainiens est cependant insuffisante pour prendre toute la mesure du problème. On peut en effet objecter qu'en refusant de mentionner la perspective de l'adhésion, l'UE se met dans une position d'extériorité qui lui donne peu de prise sur la

réforme effective en Ukraine. Cela pose le problème de l'efficacité d'une conditionnalité de court terme dont les gains sont de long terme. Un déphasage entre la réforme immédiatement exigée et les perspectives d'améliorations en termes de croissances qu'elle pourra apporter explique aussi la réticence à s'engager dans des réformes qui peuvent être coûteuses politiquement. A moyen terme, l'Union européenne doit répondre à deux questions qu'il faut traiter de concert : d'une part, l'Ukraine est-elle prête à se soumettre aux exigences d'une éventuelle adhésion ? D'autre part, qu'est ce que l'Union européenne est prête à apporter à l'Ukraine et à assumer dans son assistance pour aider à « ce rapprochement » ?

2 – Le bilan mitigé de l'assistance technique européenne

Le programme « TACIS » (Technical Assistance for CIS) a été depuis 1992 un des instruments essentiels de coopération de l'Union européenne avec l'Ukraine. Entre 1996 et 1999, la contribution totale du programme TACIS en Ukraine s'élevait à 538 millions d'ecus³⁵. L'Ukraine est le second bénéficiaire de TACIS après la Russie, et le programme européen touche les domaines clés suivants : réforme et développement des institutions, soutien à la réforme économique et le développement du secteur privé, l'environnement et l'énergie, l'application de l'APC et la sécurité nucléaire. Une des spécificités est l'importance du volet nucléaire dans le programme destiné à l'Ukraine (50 millions d'ecus par an, avec en plus la contribution européenne au fonds pour le sarcophage de Tchernobyl...).

Si on interroge les officiels ukrainiens sur l'efficacité du programme TACIS, les réponses indiquent que le programme a mauvaise réputation et est jugé peu efficace, cette mauvaise réputation touchant d'ailleurs l'ensemble de l'assistance technique occidentale.

Du côté européen, on fustige le manque de volonté réformatrice des institutions ukrainiennes. Celles-ci font barrage et profitent de l'absence de conditionnalité dans cette forme d'assistance. Un exemple peut être pris à propos de la question de la réforme de la fonction publique. Le bénéficiaire ukrainien du programme était la Direction générale de la fonction publique. L'expertise TACIS a conclu à la nécessité de modifier les procédures de recrutement des fonctionnaires et de mettre en place des concours de recrutement. La Direction a refusé d'appliquer une telle mesure. Si TACIS, qui est un programme d'assistance technique, ne pouvait fournir d'investissements, il avait la capacité de fournir des ordinateurs et du matériel de bureau. La Direction de la fonction publique ukrainienne a alors demandé un nombre important d'ordinateurs. Lorsque les experts TACIS ont souhaité connaître le nombre d'ordinateurs dont disposait telle ou telle administration, on leur a répondu que cette information relevait du secret d'Etat. Cette anecdote caricaturale (mais les discussions avec les experts TACIS fourmillent de telles histoires) illustre les difficultés concrètes de l'assistance technique lorsqu'elle se heurte

³⁵ Voir sur ce point TACIS (1999).

à une réticence au changement et à un souhait de *statu quo*. Elle témoigne de la difficulté de coopération avec les structures gouvernementales ukrainiennes, observée par l'ensemble des organisations apportant de l'assistance technique.

On constate, à plus grande échelle, le même type de déception lorsque l'organisation USAID dresse un bilan sévère de sa propre assistance technique. L'assistance américaine représente 4 fois l'enveloppe TACIS ; elle s'élève à 195 millions de dollars annuels (1,4 milliard depuis 1992). Jusqu'en 1998, l'Ukraine était le troisième bénéficiaire de l'aide bilatérale américaine (après l'Égypte et Israël). Ce pays était donc considéré comme une priorité stratégique par le Département d'État américain. Les trois objectifs de l'assistance américaine sont :

- la promotion de la croissance économique ;
- la consolidation des institutions démocratiques ;
- l'amélioration de la qualité de la vie.

Une déception notable ressort du bilan sans concessions dressé par les experts d'USAID. « La communauté des donateurs a conclu que sept ans d'assistance technique n'ont pas fondamentalement fait évoluer l'environnement des politiques conduites »³⁶. Une des conclusions fortes de ce bilan est que l'aide américaine doit être décentralisée : « dans le passé, beaucoup d'attention et une part significative de l'assistance ont été apportées au gouvernement et concentrées sur ses efforts de réformes. Ceci a eu moins d'impact que prévu »³⁷. Dès lors, l'assistance technique américaine devra se réorienter vers les autorités locales et les organisations non gouvernementales pour court-circuiter les blocages au plus haut niveau. Toutefois, le gouvernement américain n'attend pas trop d'une telle réorientation car « l'apathie et le cynisme » ont gagné la population. Il considère que certaines autorités locales sont aussi inefficaces que le gouvernement central. Enfin, un environnement légal pernicieux, venu du haut, freine l'initiative privée. Cette réorientation s'accompagne d'un net recul des ambitions. L'assistance technique doit avant tout être « sentie » par la population et cet objectif constitue une priorité américaine, même si l'ensemble du rapport indique implicitement que le partenaire ukrainien s'avère moins stratégique que prévu...

Pour l'assistance européenne, la nécessité de se réorienter vers les acteurs décentralisés est mentionnée dans le nouveau règlement TACIS pour l'après 2000. Celui-ci prévoit en effet une implication plus grande des entités décentralisées qui peuvent être vecteurs de réformes (autorités locales, organisations non gouvernementales comme les associations de PME...). Les responsables indiquent qu'une des difficultés majeures pour le programme TACIS est le choix des relais capables d'influencer les décisions politiques. En Ukraine, l'unité de coordination TACIS locale – qui existe dans tous les pays bénéficiaires de TACIS – n'a pas la capacité d'être la courroie de transmission souhaitée par l'UE : celle-ci reste sans moyens et presque sans statut. Il faut insister sur le fait que cette difficulté n'est en rien une spécificité ukrainienne. La fragilité de la position institutionnelle dans le jeu politique local des instances de relais au programme TACIS se

³⁶ USAID (1999), p. 9.

³⁷ USAID (1999), p. 2.

retrouve aussi bien en Russie qu'en Ouzbékistan.

Si la réorientation de l'assistance technique est une nécessité, il reste que le constat de dysfonctionnement de l'Etat condamne *de facto* l'assistance technique à une relative inefficacité. Pour la délégation de l'UE, le principal problème identifiable est le fait que si les institutions formelles de l'Etat existent en Ukraine, les règles qui régissent les relations entre les différents organes de l'Etat sont absentes ou inopérantes. Une légitimation d'un mécanisme de hiérarchie des normes fait cruellement défaut.

Les exemples qui attestent des difficultés de mise en œuvre des mesures de libéralisation du commerce extérieur prônées par l'APC expriment ce phénomène : sans hiérarchie des normes, la contradiction entre les règles devient un mode de fonctionnement : la Présidence, les ministères, l'appareil du Premier ministre, le Parlement produisent des résolutions à un rythme effréné mais ces lois restent souvent suspendues dans un espace virtuel. Elles ne fonctionnent qu'à condition de croiser les normes informelles qui régissent le fonctionnement effectif de l'économie. En cas de conflit entre les différents organes, personne ne peut dire qui a le dernier mot et c'est cette confusion qui est à la source de la paralysie de la réforme. On peut dire que cette absence de hiérarchie des normes est instrumentalisée pour que cohabitent les contradictions de l'Etat ukrainien : une volonté affichée de réformes (de libéralisation du commerce extérieur, d'adhésion future à l'Union européenne) et une détermination au *statu quo*, de préservation des rentes peuvent ainsi coexister.

Une autre réforme nécessaire de l'assistance technique s'est affirmée au cours des années par un processus d'apprentissage : le conseil est sans valeur s'il n'est pas accompagné d'indications ni de moyens d'application. L'un des reproches majeurs adressés à l'assistance technique de TACIS est l'absence de prise en compte des moyens de mise en œuvre d'un conseil. Ainsi, le nouveau règlement TACIS prévoit une catégorie « bons projets anciens » ainsi qu'une aide additionnelle à la mise en œuvre lorsqu'un programme a bien fonctionné. Enfin, il envisage un assouplissement des procédures. En effet, un des grands avantages sur le terrain des assistances techniques bilatérales (et en particulier des programmes américains et allemands) par rapport à TACIS est leur souplesse et leur réactivité. Les procédures TACIS sont réputées longues et bureaucratiques : plus d'une année s'écoule bien souvent entre la finalisation d'un projet et sa mise en œuvre, ce qui réduit considérablement l'efficacité du processus.

La qualité de l'assistance technique peut et doit être améliorée mais le fait même d'avoir choisi de privilégier l'assistance technique par rapport à l'investissement ou à l'assistance financière conditionnelle doit faire l'objet d'une réflexion : selon l'Agence pour la reconstruction et l'intégration, principal interlocuteur des programmes d'assistance technique pour l'Ukraine, l'investissement est une part très minime du coût total de tels programmes : il ne dépasserait pas 10 % du montant total de l'assistance sauf dans le cas des programmes nucléaires où la part revenant directement à l'Ukraine peut atteindre 40 à 60 %. Ce calcul établi par la partie ukrainienne est faussé par le fait que TACIS salarie de très nombreux experts locaux. Une estimation faite par l'unité de monitoring à Kiev indique que si on prend en compte le financement des experts ukrainiens, la proportion de TACIS qui « revient à des Européens » s'élève grossièrement à 60 %, 40 % sont donc

« laissés sur le terrain »³⁸. Quel que soit le calcul retenu, il est évident qu'une partie majeure de l'aide va aux consultants européens et revient donc en Europe.

Pour cette raison peu évoquée, l'aide TACIS aux économies de la CEI a pu être vécue comme un traumatisme, de nombreux experts européens grassement rémunérés venant donner des conseils dont l'impact et la pertinence n'ont pas été toujours contrôlés. Mais ces critiques s'adressent à l'ensemble des programmes d'assistance techniques et non à l'Union européenne en particulier. En outre, même si elles ont été formulées à plusieurs reprises par les autorités ukrainiennes, il convient d'ajouter que dans chaque pays récipiendaire, un système de contrôle de l'efficacité des projets a été instauré (les unités de monitoring TACIS). Celui-ci est chargé de noter pour chacun des programmes la première phase dite de démarrage et la seconde phase dite d'application. Sont mesurés par un système de notations standardisées le résultat, la capacité à atteindre les objectifs et la soutenabilité du projet. Il apparaît alors que selon des sources non officielles, la Moldavie est globalement mieux notée que l'Ukraine qui fait partie d'un des pays les moins bien notés par l'évaluation TACIS.

CONCLUSION

Cette revue rapide du programme TACIS permet de mesurer à quel point la perspective concrète d'une adhésion à l'UE est lointaine, si on considère qu'un programme d'assistance basique semble fonctionner particulièrement mal en Ukraine par rapport aux résultats constatés dans les autres économies de la CEI. La faible capacité de « digestion » par l'Ukraine des réformes a été notée et illustrée, elle est un élément essentiel du débat.

Mais elle n'est pas le seul : l'absence de conditionnalité financière de TACIS crée un cercle vicieux de déresponsabilisation du partenaire : vous n'avez pas de bonne volonté donc on ne vous promet rien. Mais en ne promettant rien, on justifie cette mauvaise volonté fustigée. Les bilans conjugués de TACIS et de l'APC en Ukraine n'augurent pas favorablement d'un rapprochement. Mais une des causes de cet échec annoncé réside aussi dans le fait que ces programmes ne sont pas les garants d'un tel rapprochement, dans le sens où ils n'incorporent pas d'engagements du côté européen, à la différence des programmes PHARE en Europe centrale. TACIS et l'APC relèvent d'une stratégie d'engagement minimal de l'Union européenne. Celle-ci n'a à assumer ni aide financière importante et ni aide stratégique touchant le cœur de réformes, laissant ce bébé encombrant au FMI. C'est l'institution de Washington qui a hérité des questions délicates des réformes fondamentales de construction de l'économie de marché. Ce partage des

³⁸ Estimation d'un expert TACIS, il ne s'agit pas d'un chiffre officiel.

tâches a sa logique dans la première phase initiale des réformes, moins quand la question de l'adhésion future est posée. L'Union européenne ne sera-t-elle pas nécessairement conduite à prendre en charge un programme de réformes concentré et hiérarchisé sur l'essentiel (la réforme de l'Etat, l'introduction des droits de propriété et des droits des créanciers, le rôle des faillites, la privatisation et la réforme bancaire) si elle souhaite réellement poser la question de l'adhésion plutôt que discuter des mesures de libéralisation du marché ukrainien ?

La réorientation vers les acteurs décentralisés est un « luxe » que le FMI, chargé des grandes réformes structurelles, ne peut s'offrir : la transition commence et s'achève avec la construction de l'Etat et des règles économiques que les institutions de l'Etat diffusent (même si la transition vers le marché ne se limite pas à cela). L'assistance technique est finalement la solution la moins coûteuse politiquement car le donneur est moins exposé que l'institution de Washington dans ses relations houleuses avec un Etat imprévisible et sur lequel les bailleurs de fonds ont peu de prise. C'est aussi une forme d'intervention qui minore les coûts : contrairement à l'argent du FMI qui a de bonnes chances d'être détourné car il est octroyé dans sa totalité au partenaire de l'accord, l'aide européenne, elle, revient en partie dans le giron de l'Union européenne. Ainsi, les choix actuels de la présence européenne sont-ils rationnels si l'engagement politique et financier doit être minimisé. Mais il n'est pas sûr qu'elle soit la forme d'aide la plus garante de la transition et donc de l'adhésion potentielle de l'Ukraine à l'Union européenne³⁹.

³⁹ L'auteur remercie Mme Catherine Gardavaud, conseiller commercial au Poste d'expansion économique de l'ambassade de France en Ukraine pour son aide précieuse. Il reste néanmoins seul responsable des opinions émises, des erreurs ou des omissions éventuelles.

Références

- Aslund A. (1994), « Lessons of the first years of systemic change in Eastern Europe », *Journal of Comparative Economics*, vol. 19, n°1, août.
- Courrier financier de Moscou* (1996-2000), bulletin hebdomadaire de l'agence financière du Trésor à Moscou, direction du Trésor, ambassade de France en Russie.
- Courrier des pays de l'Est* (2000), Ukraine an IX, n°1002, février.
- Dubien A. (2000), « Russie-CEI : une hégémonie incontestée », *Revue Internationale et Stratégique*, numéro spécial « La Russie à la croisée des chemins », n°38, été, pp. 159-169.
- Duchène G. (1999), « Ukraine : une crise peut en cacher une autre », Texte présenté aux journées ROSES-CEPII, 18 mai, Mimeo, 20 p.
- Fischer S., Sahay R. et Vegh C.A. (1996), « Stabilization and growth in transition economies : the early experiences », working paper, International Monetary Fund, avril, 22 p.
- Fonds de la propriété d'Etat d'Ukraine (1999), « Privatisation in Ukraine », septembre, Kiev, Mimeo, 12 p.
- Gismatulin E. (1999), « Ukraine uses more gas than agreed », *The Moscow Times*, 9 décembre.
- International centre for policy studies (1999), *Quarterly Predictions*, Juillet, n°8, 92 p.
- Kaufmann D. (1997), « The missing pillar of a growth strategy for Ukraine : reforms for private sector development in Ukraine », in P. Cornelius et P. Lenain (1997), *Ukraine : Accelerating the Transition to Market*, IMF, pp. 235-274.
- Lebras E. (2000), « Gas debts to top agenda at Ukraine-Russia talks », *The Moscow Times*, 17 novembre, 2 p.
- Le Monde* (1999), interview de Leonid Koutchma par Nathalie Nougayrède, 8 décembre, p. 3.
- Movchan V. (1999), « Analysis of Barter transactions in the economy of Ukraine », The Harvard Institute for International Development, Mimeo, juillet.
- Portes R. (1992), « Is there a better way ? », *International Economic Insights*, mai-juin, pp. 18-22.
- Semenenko I. (2000), « Firms eye Ukrainian gas debts », *The Moscow Times*, 11 février.
- Shpek R. V. (1999), « Current economic situation and the process of structural reforming in Ukraine », *Welcome-Ukrainian Investment Magazine*, Session of the Ukraine-EU Commission, 28 juillet, pp. 4-8.
- Sollogoub T. (2000), « Ukraine une République dans le brouillard », *Alternatives économiques*, n°177.
- TACIS (1999), *TACIS in Ukraine, Summary of Activities – Ongoing and Planned Projects*, mai, European Commission Delegation in Ukraine, 24 p.
- UEPLAC (1999a), « Implementation of the EU-Ukraine PCA Work Programm for 1998-1999, Joint Progress Report by the Co-Chairmen of the EU-Ukraine Co-operation Committee », avril, Working Document, 31 p.
- UEPLAC (1999b), *Ukrainian Economic Trends, Monthly Updates*, août et novembre, TACIS, Kiev.
- USAID (1999), « US Assistance Strategy for Ukraine 1999-2002 », *Public Strategy*, 29 mars, 43 p.
- Union européenne (1999), Annexe V : « Stratégie commune / PESC du Conseil européen à l'égard de l'Ukraine », *Bulletin de l'UE*, décembre, 6/7, 12 p., disponible sur le site web de l'Union européenne.
- Vennen T. (1999), *Impediments to Foreign Investment in Ukraine*, UEPLAC-TACIS, mars et août, 34p.
- WIIW (2000), *Countries in transition*, Handbook of Statistics, Vienne, 497 p.
- World Bank (1999), World Bank in Ukraine, paper prepared by External affairs unit of the World Bank resident mission in Ukraine, Kiev, septembre, 19 p.

Annexes

Application de l'APC
Rapport joint des progrès par les co-présidents du Comité de coopération UE-Ukraine

Domaines d'application

- 1 Zone de libre-échange bilatérale
- 2 Rapprochement des législations , compétition et application du cadre juridique
- 3 Propriété intellectuelle
- 4 Coopération entre l'UE et l'Ukraine dans les domaines de l'industrie, la promotion et de la protection de l'investissement
- 5 Science et technologie
- 6 Environnement
- 7 Sécurité nucléaire et énergie
- 8 Coopération transfrontalière
- 9 Formation et éducation
- 10 Code des marchés publics
- 11 Standardisation et certification
- 12 Services financiers
- 13 Lutte contre le crime organisé (blanchiment de l'argent et drogue)
- 14 Coopération douanière
- 15 Accès au marché
- 16 Transport

Tableau 1
CEI : Evolution de l'inflation
(en %, croissance annuelle des prix à la consommation)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Arménie	1341	10896	1884.5	31.9	5.7	21.9	0
Azerbaïdjan	668	1294	1788	85	6.7	0.4	-7.6
Biélarussie	1558	1994	1957	244	39	46	110
Géorgie	1776.9	7487.9	6473.9	57	13.7	7.3	10.8
Kazakhstan	2576	2169	1160	60.4	28.6	17	1.9
Kirghizie	1259	1363	87.2	32	35	17	18.4
Moldavie	2198	837	116	23.8	15	11.2	19
Ouzbékistan	910	885	1281	117	64	48	42
Russie	2510	847	215	131.4	21.8	11.4	83.7
Tadjikistan	1364	7344	1.1	2133	40	159	43
Turkménistan	644	9743	1461	1262	446	84	24
Ukraine	1210	5371	891	182	40	10.1	20
Moyenne CEI	1501.242	4185.908	1442.975	363.2917	62.95833	36.1083	30.43333
<i>Sources : FMI, MEF de Moscou</i>							

Tableau 2
CEI : Evolution du PIB (en %, croissance annuelle en volume)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Arménie	-52.4	-14.8	5.4	6.2	5.8	3.3	5.5
Azerbaïdjan	-22.6	-23.1	-18.1	-11	1.3	5.8	6.7
Biélarussie	-1	-10.6	-12.6	-10.4	2.6	10	8.3
Géorgie	-44.8	-25.4	-11.4	2.4	10.5	11	4
Kazakhstan	-14	-12	-17.8	-8.2	0.5	1.7	-2.5
Kirghizie	-19	-16	-20	-5	5.6	10	2
Moldavie	-29.1	-1.2	-31.2	-3	-8	1.3	-8.6
Ouzbékistan	-11	-2.5	-4.2	-0.9	1.6	2.4	2.8
Russie	-19	-12.1	-15	-4	-4.9	0.8	-4.6
Tadjikistan	-29	-11	-18.9	-12.5	-4.4	1.7	4
Turkménistan	-5	-10	-19	-8	-3	-26	4
Ukraine	-13.7	-14.2	-23	-12	-10	-3.2	-2
Moyenne CEI	-21.71667	-12.74167	-15.4833	-5.53333	-0.2	1.56667	1.633333

Sources : FMI, MEF de Moscou

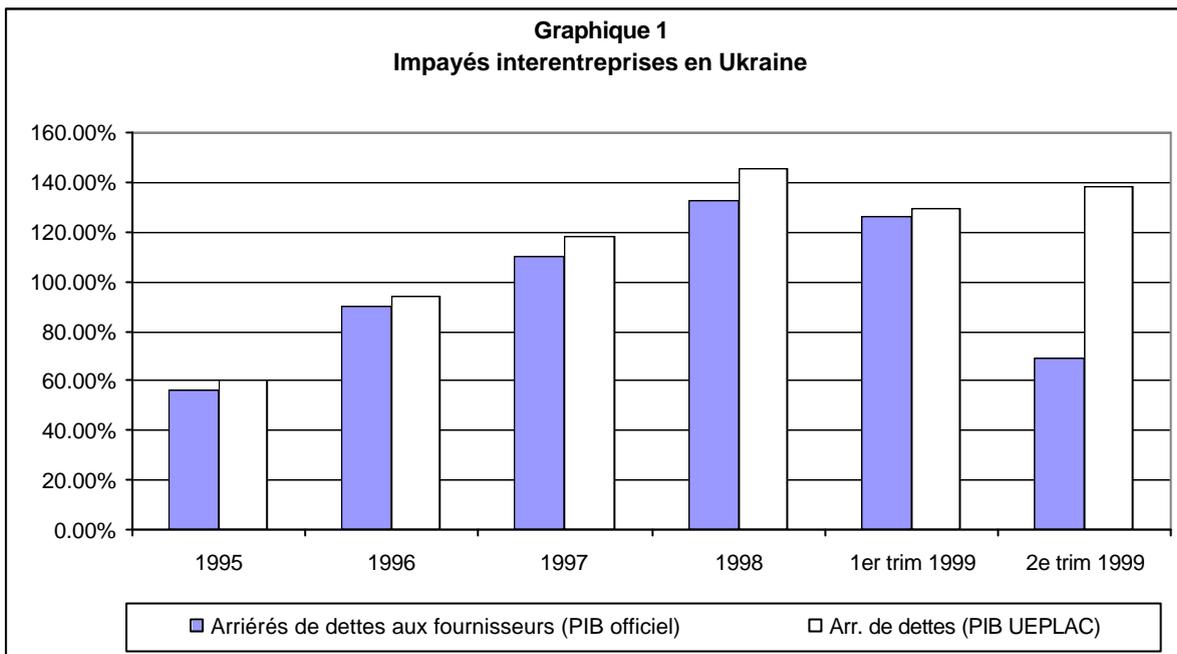
Tableau 3
Flux d'IDE dans les pays d'Europe centrale et orientale

	Investissements directs (dollar / habitant fin 1999)	Stock fin 1999 (Mds de dollars)
République tchèque	1580	16.2
Hongrie	1919	19.3
Pologne	724	28
Slovaquie	379	2
Slovénie	1500	3
Bulgarie	277	2.3
Roumanie	242	5.4
Croatie	802	3.6
Macédoine	98	0.197
Russie	128	18.6
Ukraine	64	3.183
Total	341	101.9

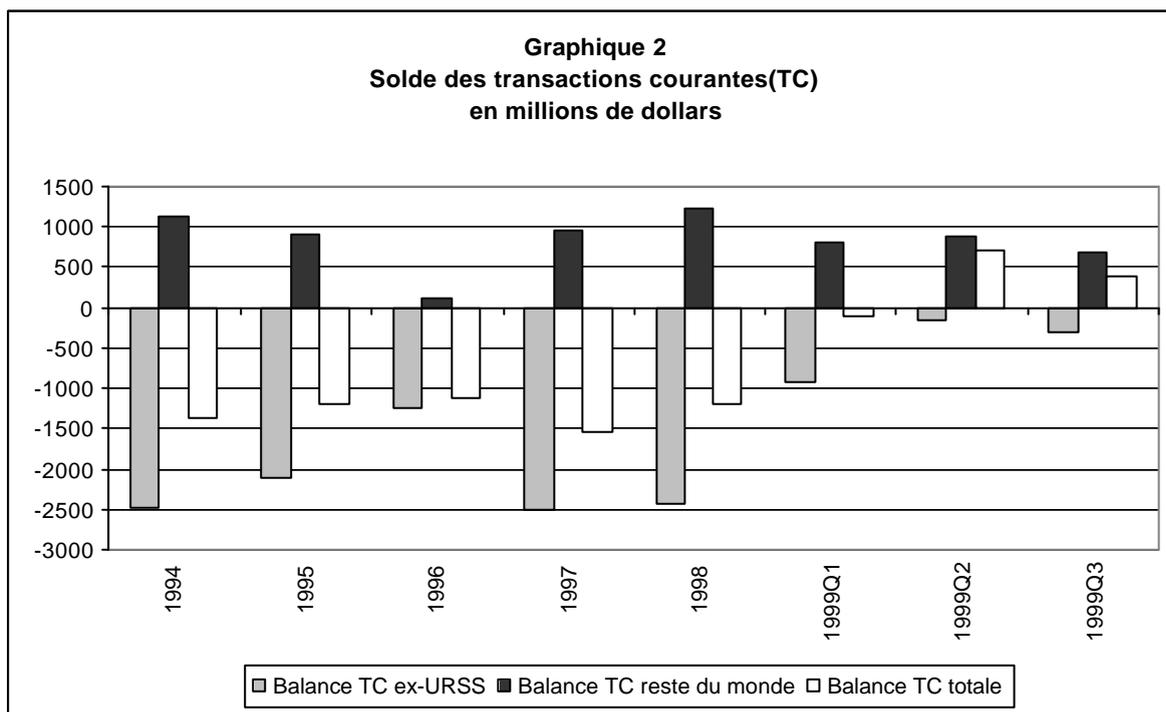
Tableau 4
Paiements non officiels touchés par les entreprises, en dollars

	1994	1996
Enregistrement de l'entreprise	186	176
Visite d'un inspecteur (pompiers/santé)	40	42
Visite d'un inspecteur des impôts	91	87
Installation d'une ligne téléphonique	550	894
Location d'un lieu / m ²	...	7
Licence d'exportation	217	123
Licence d'importation	108	278
Franchissement des frontières	194	211

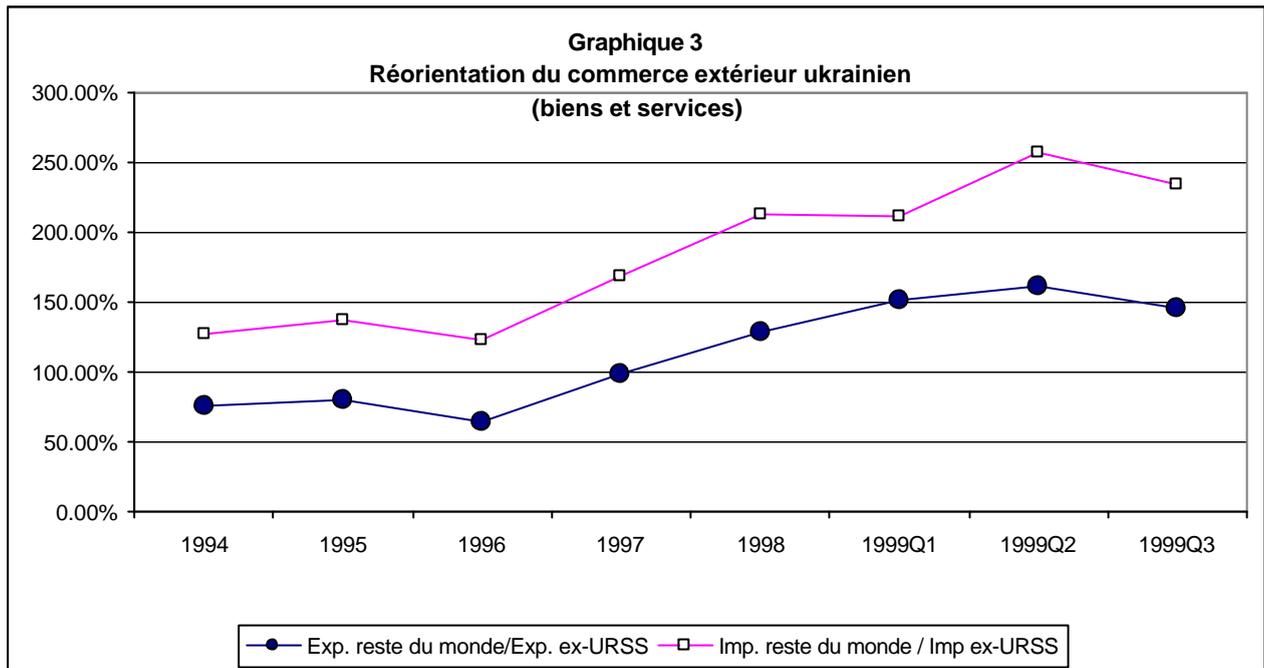
Sources : Survey URES - Soros International Economic Advisory Group, (50 entreprises à Kiev et à Lviv), cité dans D. Kaufmann (1997)



Sources : ministère de l'Economie – UEPLAC



Sources : UEPLAC



Sources : UEPLAC