



**HAL**  
open science

## Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale et d'Eurasie 2013 (Volume 2: Eurasie)

Jean-Pierre Pagé

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Pagé. Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale et d'Eurasie 2013 (Volume 2: Eurasie). Les Études du CERI, n° 202, pp.59, 2013. hal-04353391

**HAL Id: hal-04353391**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-04353391>**

Submitted on 19 Dec 2023

**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

Centre d'Études  
et de Recherches  
Internationales

## **Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale et d'Eurasie 2013**

*Sous la direction de*  
**Jean-Pierre Pagé**

**Volume 2 : Eurasie**



**SciencesPo.**

**CERI**  
CNRS

Le *Tableau de bord 2013* (volumes 1 et 2) a été réalisé, sous la direction de Jean-Pierre Pagé, par une équipe lui associant Céline Bayou, Hélène Clément-Pitiot, Matthieu Combe, Vitaly Denysyuk, Raphaël Jozan, Edith Lhomel et Catherine Samary. Le panorama politique de l'Europe centrale (volume 1) a été rédigé par Jacques Rupnik, celui de l'Eurasie (volume 2) par Anne de Tinguy. Jacques Sapir a pris en charge l'élaboration de la partie relative à la Russie, Julien Vercueil, le panorama économique de l'Eurasie (volume 2).

**Jean-Pierre Pagé** est économiste, expert pour les pays de l'Europe centrale et orientale et l'Eurasie.  
e-mail : [jppage@wanadoo.fr](mailto:jppage@wanadoo.fr)

**Anne de Tinguy** est professeur des universités à l'INALCO et chercheur au CERI-Sciences-Po.

e-mail : [detinguy@ceri-sciences-po.org](mailto:detinguy@ceri-sciences-po.org)

**Jacques Sapir** est directeur d'études à l'EHESS où il dirige le Centre d'études des modes d'industrialisation (CEMI). e-mail : [sapir@msh-paris.fr](mailto:sapir@msh-paris.fr)

**Julien Vercueil** est maître de conférences en sciences économiques à l'INALCO et chercheur au Centre de recherches Europes-Eurasie ainsi qu'au CEMI-EHESS.  
e-mail : [julien.vercueil@inalco.fr](mailto:julien.vercueil@inalco.fr)

**Hélène Clément-Pitiot** est chercheur au CEMI-EHESS.  
e-mail : [hclém@usa.net](mailto:hclém@usa.net)

**Matthieu Combe** est diplômé du master des Affaires publiques de Sciences-Po et titulaire de la licence de russe de l'INALCO.

e-mail : [matthieu.combe@sciences-po.org](mailto:matthieu.combe@sciences-po.org)

**Vitaly Denysyuk** est docteur en sciences économiques.  
e-mail : [denysyukv@yahoo.fr](mailto:denysyukv@yahoo.fr)

**Raphaël Jozan** est docteur en sciences économiques, conseiller du chef économiste de l'AFD.

e-mail : [jozan.raphael@gmail.com](mailto:jozan.raphael@gmail.com)

## Remerciements

Nos remerciements s'adressent d'abord, à Judith Burko, notre fidèle éditrice du CERI, dont nous ne mesurerons jamais assez l'importance de la contribution à la réalisation de cet ouvrage. Ils vont, ensuite, aux économistes de l'Institut d'Etudes Economiques Internationales de Vienne (WIIW) dont la pertinence des analyses de la situation de l'Europe centrale et orientale est sans équivalent. Ils vont enfin à Rafal Kierzenkowski, économiste à l'OCDE, pour ses précieux conseils.

## Sources

- ♦ Carneiro F. « What promises does the Eurasian Customs Union hold for the future ? », *Economic Premises*, n° 108, Banque mondiale, février 2013.
- ♦ CASE ([http://www.case-ukraine.com.ua/index.php?mode=static\\_page&pid=4&miid=5&lang=en](http://www.case-ukraine.com.ua/index.php?mode=static_page&pid=4&miid=5&lang=en)) :
  - *Ukrainian Economic Outlook : Tendencis, Forecasts, Estimates* ;
  - *Ukrainian Economy Monthly Review*.
- ♦ Clément-Pitiot H., « Bélarus. Une politique économique pragmatique », *Pages Europe*, La Documentation française, 2013.
- ♦ Duleba A., « Echecs ukrainiens », *La Nouvelle alternative*, Vol. 16, n° 55, automne 2001, pp. 121-129.
- ♦ Duleba A. et Hayashi T. (eds.), *Regional Integration in the East and West : Challenges and Responses*, Bratislava/Sapporo, Research Center of the Slovak Foreign Policy Association/Slavic Research Center of the Hokkaido University, 2005.
- ♦ European Union Institute for Security and International Studies, « Moldova's political crisis », mars 2013, ([http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert\\_Moldova.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_Moldova.pdf)).
- ♦ FMI :
  - « Regional economic outlook : Middle East and Central Asia », *World Economic and Financial Surveys*, Washington, novembre 2013 ;
  - « IMF executive board concludes 2013 article IV consultation with Belarus and fourth post-program monitoring discussions », *PIN Notice* n° 13/66, juin 2013 ;
  - « Statement by the IMF Mission to the Republic of Belarus », *Press Release* n° 13/416, octobre 2013.
- ♦ Isakova A., Plekhanov A., « Customs Union and Kazakhstan's imports », EBRD, Londres, 2012.
- ♦ Isakova A., Koczan Z., Plekhanov A., « How much do tariffs matter ? Evidence from the Customs Union of Belarus, Kazakhstan and Russia », *EBRD Working Paper*, n° 154, janvier 2013.
- ♦ Institut d'études économiques internationales de Vienne (WIIW) :
  - Astrov V., Gligorov V., Hanzl-Weiss D., Holzner M., Landesmann M., Pindyuk O. et al., « Double-dip recession over, yet no boom in sight ? », *Current Analyses and Forecasts : Economic Prospects for Central East and Southeast Europe*, n° 11, mars 2013 ;
  - Gligorov V., Holzner M., Landesmann M., Pindyuk O., Richter S., Vidovic H. et al., « Animal spirits still dimmed : Slow recovery expected », *Current Analyses and Forecasts : Economic Prospects for Central East and Southeast Europe*, n° 12, juillet 2013.
- ♦ Khan M., « Political settlements and the governance of growth-enhancing institutions », SOAS, 2010 ([http://eprints.soas.ac.uk/9968/1/Political\\_Settlements\\_internet.pdf](http://eprints.soas.ac.uk/9968/1/Political_Settlements_internet.pdf)).
- ♦ Kornai J., « The socialist system : The political economy of communism », Princeton, Princeton University Press, 1992.
- ♦ Laruelle M. et Peyrouse S. (dir.), *Eclats d'Empires. Asie centrale, Caucase, Afghanistan*, Paris, Fayard, 2013.
- ♦ Novosti R., « Moldavie-UE : l'accord d'association remis en question ? », août 2013, ([http://french.ruvr.ru/news/2013\\_07\\_17/La-Moldavie-ne-possede-pas-d-alternative-d-integrer-a-l-UE-0002/](http://french.ruvr.ru/news/2013_07_17/La-Moldavie-ne-possede-pas-d-alternative-d-integrer-a-l-UE-0002/))
- ♦ Tashenov A., « Mechanical engineering in the single economic space of Russia, Kazakhstan and Belarus », *Eurasian Integration Yearbook 2013*, Eurasian Development Bank, 2013, pp. 233-252.
- ♦ Ubifrance, Fiche pays « Bélarus », octobre 2013.
- ♦ Vercueil J., « L'économie russe en 2013. Sortir de l'enlèvement », *Diplomatie*, à paraître, 2014.
- ♦ Zdaniuk B., « Moldavie : le déclin d'une coalition pro-européenne », *Revue Regard sur l'Est*, juin 2013.

## Table des matières

### Eurasie

#### **L'intégration régionale : institutions, échanges et vulnérabilités** **Panorama économique**

*par Julien Vercueil* ..... p. 4

#### **L'Eurasie au lendemain du sommet européen de Vilnius** **Un espace sous influences**

*par Anne de Tinguy* ..... p. 11

#### **Les pays d'Asie centrale**

Kazakhstan *par Mathieu Combe* ..... p. 16

Kirghizstan, Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan *par Mathieu Combe* ..... p. 21

#### **Les pays du Sud-Caucase**

Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie *par Raphaël Jozan* ..... p. 30

#### **Le Bélarus et la Moldavie**

Bélarus *par Jean-Pierre Pagé* ..... p. 38

Moldavie *par Hélène Clément-Pitiot*..... p. 40

#### **La Russie et l'Ukraine**

Russie *par Jacques Sapir* ..... p. 44

Ukraine *par Vitaly Denysyuk* ..... p. 54

## Convergences et divergences dans l'espace eurasiatique

### Panorama économique

Julien Vercueil

Dans le vaste espace eurasiatique (qui comprend ici les ex-Républiques de l'Union soviétique moins les pays baltes), le projet d'intégration économique continue de trouver en la Russie son thuriféraire, qui promeut l'Union douanière, l'Espace économique commun et l'Union économique eurasiatique. Face à cet activisme, l'attitude des autres pays reste empreinte de pragmatisme et, parfois, de prudence. Car le mode d'intégration prôné comporte plusieurs facteurs d'incertitude, que l'on peut définir sous forme de trois questions :

- l'intégration économique dans un contexte aussi asymétrique que celui de l'Union douanière Russie-Kazakhstan-Bélarus, où la Russie est dominante, est-elle toujours l'intérêt des petits pays ?
- cette forme d'approfondissement est-elle souhaitable pour la Russie elle-même ?
- comment ces projets régionaux s'articulent-ils avec ceux des deux « attracteurs étranges »<sup>1</sup> que sont, pour ces économies, l'Union européenne et la Chine ?

Aucun pays de la région n'a trouvé de réponse satisfaisante à ces questions. Mais tous se les posent. Attachons-nous pour en comprendre les enjeux aux dynamiques de convergence et de divergence qui traversent la région.

### Croissance et déséquilibres extérieurs

Du point de vue de l'activité économique, le phénomène marquant de la période 2012-2013 est la chute du taux de croissance de l'économie russe, qui est passé de 3,5 % en 2012 à environ 1,5 %. Ce ralentissement témoigne de l'épuisement du modèle de cette croissance, qui fonctionne désormais au maximum de ses capacités faute d'investissements de modernisation suffisants durant la « décennie brillante » (1999-2008). On peut envisager d'actionner deux leviers pour retrouver des taux élevés : d'une part procéder à une franche amélioration des conditions de l'investissement, nécessaire pour étendre les possibilités futures de production, d'autre part augmenter nettement la productivité des entreprises. Tant qu'aucun de ces deux leviers ne sera activé, l'offre contraindra la croissance de l'économie. Du côté de la demande, dans un contexte où l'appétit mondial pour les matières premières s'amointrit, ce qui tasse les prix à l'exportation, la consommation des ménages reste le principal moteur de l'économie russe. Mais du fait des contraintes qui pèsent sur l'offre, elle stimule les importations qui croissent plus vite que les exportations depuis plus de douze ans.

Compte tenu du poids de la Russie dans le PIB régional (plus de 70 %) et de ses liens avec ses voisins (commerce, flux de capitaux et transferts de revenus des travailleurs expatriés), l'impact de son ralentissement se fait sentir dans la région. Par ailleurs, les causes de l'atonie de sa croissance ont leurs équivalents pour ces pays : stagnation des prix des matières premières pour ceux qui en exportent (Azerbaïdjan, Kazakhstan, Turkménistan et Ouzbékistan), faible qualité du cadre institutionnel des affaires et apathie de l'investissement privé pour tous. Les pays dont l'économie a ralenti en 2013 sont, outre la Russie, l'Arménie, la Géorgie, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan. L'Azerbaïdjan, le Bélarus, le Kirghizstan, la Moldavie et le Turkménistan devraient conserver ou améliorer leurs taux de croissance entre 2012 et 2013.

---

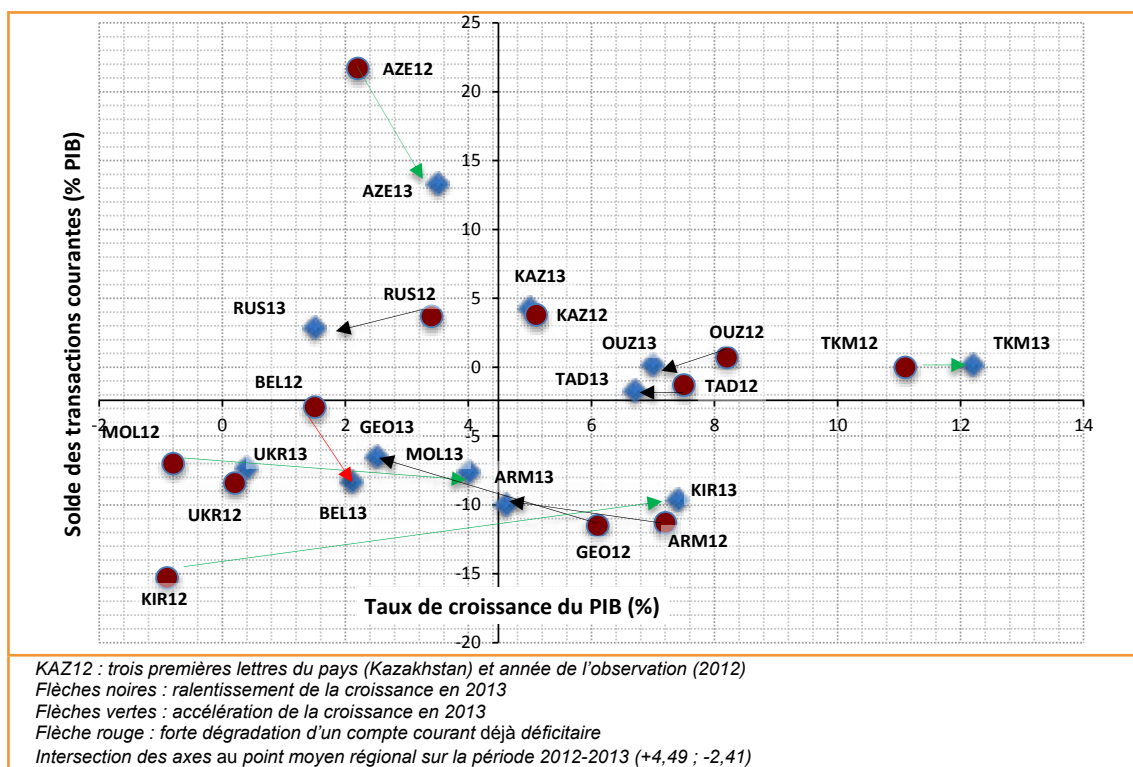
<sup>1</sup> Pour reprendre une notion de physique qui définit ainsi une structure évolutive qui attire la trajectoire d'un système.

L'une des lignes de partage les plus lourdes de conséquences au sein de la région est la dotation en ressources naturelles. Elle se traduit par une division entre les pays qui bénéficient d'excédents structurels du compte des transactions courantes (Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Russie, Turkménistan) et ceux qui enregistrent au contraire un solde négatif récurrent (Arménie, Bélarus, Géorgie, Kirghizstan, Moldavie, Tadjikistan, Ukraine).

La figure 1 met en regard la croissance enregistrée par les pays de la région et l'évolution de leurs comptes courants en 2012 et 2013. Parmi les pays excédentaires, seuls la Russie et l'Azerbaïdjan enregistrent une croissance inférieure à la moyenne. La situation est plus dispersée pour les pays déficitaires : le Tadjikistan, dont le revenu par habitant n'atteint pas le dixième du revenu moyen russe, a enregistré un taux de croissance supérieur à la moyenne de la région durant les deux années. En revanche le Bélarus, l'Ukraine et la Moldavie, dont la conjoncture dépend beaucoup de celles de la Russie et de l'UE, pâtissent de leur faible croissance par rapport à cette moyenne, mais aussi d'événements ponctuels comme la sécheresse de 2012 en Moldavie. Le Bélarus ajoute à cette fragilité une dégradation brutale de son compte courant devenu largement déficitaire en 2013. Sa situation financière est désormais aussi précaire que celle de l'Ukraine : selon nombre d'observateurs, les deux pays risquent de devoir à nouveau recourir à une assistance extérieure si leurs comptes courants ne se redressent pas dans les prochains mois.

La comparaison des évolutions nationales (figurées par des flèches) montre qu'il n'y a pas eu de convergence dans la région depuis 2012. Le ralentissement économique de la zone euro, et celui de la Russie qui y est lié, ont exercé un impact négatif auquel n'ont échappé que les pays qui ont pu le compenser par d'autres leviers : le Kazakhstan et le Turkménistan qui diversifient leurs exportations vers l'Asie, l'Azerbaïdjan qui a stoppé la baisse de sa production d'hydrocarbures et a pu stimuler son économie par des dépenses publiques en période préélectorale, mais aussi le Kirghizstan à la faveur de la remise en route de la mine d'or de Koumtor et la Moldavie, avec la reprise de sa production agricole.

**Figure 1**  
**Croissance et solde des transactions courantes en 2012 et prévisions pour 2013**



**Sources :** graphique établi sur la base des données fournies par le FMI, *World Economic Outlook October 2013. Transition and Tensions*, Washington, 2013, calculs et élaboration de l'auteur.

## Le projet d'Union économique eurasiatique est-il porteur de croissance ?

La Russie a réalisé en 2013 des efforts importants pour faire avancer le projet d'Union économique eurasiatique, en incitant les pays proches mais non encore membres de l'Espace économique commun (EEC) formé par la Russie, le Kazakhstan et le Bélarus, à s'en rapprocher. Le Kirghizstan, le Tadjikistan et l'Arménie ont annoncé leur intention d'intégrer l'Union douanière (UD). La Géorgie et l'Ukraine n'ont pas fermé la porte et l'Ukraine a fini par renoncer à signer le traité d'association avec l'Union européenne, qui comprenait un accord de libre-échange approfondi, lors du sommet de Vilnius qui s'est tenu les 28 et 29 novembre.

Officiellement, l'Union douanière, composée de la Russie, du Bélarus et du Kazakhstan, est effective depuis janvier 2010, et l'Espace économique commun existe depuis janvier 2012. Pour mériter son nom, l'EEC implique, outre les caractéristiques habituelles d'une union douanière (élimination des barrières tarifaires et non-tarifaires internes et tarif extérieur commun), l'harmonisation des règles de concurrence et la libre circulation du capital et du travail dans la zone. L'expérience de l'Union européenne, mais aussi de nombreux travaux d'analyse économique institutionnaliste, suggèrent que les effets positifs d'une telle forme d'intégration économique sont d'autant plus importants et mieux distribués que les structures économiques des pays membres sont plus proches. A ces conditions, l'ouverture supprime des obstacles qui empêchent les agents de bénéficier à plein des économies d'échelle et d'envergure permises par l'intégration. En outre, l'intensification de la concurrence peut réduire l'extraction de rentes par les entreprises domestiques au détriment de leurs clients, et stimuler la montée en qualité et l'innovation, en rendant possible un apprentissage par adaptation et spécialisation des producteurs. Au contraire, lorsque des structures de demande et d'industries sont très dissemblables, les effets de taille et d'émulation diminuent tandis que les risques de destruction des maillons les plus faibles de l'appareil productif et d'enfermement (*lock-in*) des économies les moins avancées dans des spécialisations à faible valeur ajoutée augmentent.

L'Union douanière est asymétrique. La Russie pèse plus de 88 % du PIB de l'ensemble, 87 % de sa valeur ajoutée industrielle et 86 % de ses emplois industriels. Elle bénéficie de 88 % des revenus douaniers collectés par l'UD. La faiblesse des échanges entre le Kazakhstan et le Bélarus accentue cette polarisation : la Russie suscite 98,5 % du commerce interne à l'Union. Le tableau 1 détaille les contours de cette polarisation en décomposant les poids de chaque partenaire par pays membre.

**Tableau 1**  
**Décomposition des échanges intra-Union douanière**  
**(pourcentage du total des importations/exportations, 2012)**

Poids (en bleu) du partenaire (en rouge) dans les importations du pays					
		Bélarus	Russie	Kazakhstan	UD
Poids (en rouge) du partenaire (en bleu) dans les exportations du pays	Bélarus	–	35,09	1,75	36,84
	Russie	4,07	–	2,84	6,91
	Kazakhstan	0,10	7,31	–	7,41
	UD	–	–	–	–
			46,07	5,11	1,81
		0,19	2,13	33,44	–
		46,26	7,25	35,25	–

Source : UN Comtrade 2013, <http://comtrade.un.org>, calculs et élaboration de l'auteur

L'Union douanière ne pèse que pour 7 % des échanges de la Russie, contre 16,5 % et 41,5 % en ce qui concerne respectivement le Kazakhstan et le Bélarus. Pour certaines industries, elle est un débouché vital à l'exportation. C'est le cas pour les véhicules de transport et les tracteurs (la Russie

représentait 75 % des exportations du Bélarus en 2012, le Kazakhstan 71 % des exportations russes), certains produits agricoles et agroalimentaires du Bélarus (la Russie assure plus de 90 % des débouchés à l'exportation pour les viandes et produits préparés, lait, produits laitiers et ovo-produits), et pour les exportations russes de réacteurs et chaudières (89 % ont le Kazakhstan pour destination). A l'inverse, la Russie est un fournisseur vital de produits énergétiques au Bélarus, comptant pour 80 % de ses importations.

L'UD peut être vue par ses membres comme un débouché pour les exportations de produits manufacturés qui ne trouveraient pas preneurs dans le reste du monde. Cette observation rappelle les analyses des logiques de fonctionnement du Conseil d'aide économique mutuelle, au temps du régime soviétique, proposées par Janos Kornai : à l'époque, le CAEM fonctionnait comme une institution en étoile dans laquelle l'URSS subventionnait les pays périphériques en leur fournissant de l'énergie (*hard product*) à bas prix et en absorbant des produits manufacturés exclus, par leur faible niveau de qualité, des marchés occidentaux (*soft products*)<sup>2</sup>.

Pourtant, en théorie, cette fonction de l'Union pourrait servir de base à une montée en gamme ultérieure des productions manufacturières de la zone : à l'abri de barrières tarifaires et bénéficiant d'un marché captif conséquent, l'on pourrait développer les ressources technologiques et commerciales qui leur permettraient de résister à une réduction ultérieure des droits et, ensuite, de partir à l'assaut des marchés mondiaux. On ne peut pourtant écarter un scénario moins optimiste, selon lequel la réduction des protections tarifaires (de 9,7 à 7,8 % d'ici 2018, suivant les engagements pris par la Russie devant l'OMC) et, surtout, non-tarifaires mettrait les industries concernées en difficulté. L'enjeu est donc de savoir dans quelle mesure les stratégies des entreprises industrielles de la région vont être suffisamment offensives pour les autoriser, si elles sont soutenues par l'amélioration – toujours nécessaire – des cadres institutionnels et macroéconomiques nationaux, à faire face à la concurrence mondiale.

Peut-on tirer des enseignements de l'évolution récente de l'Union douanière ? Les estimations préliminaires faisaient état d'un possible effet de création de commerce pour les exportations russes vers le Kazakhstan, accompagné d'un détournement de commerce au détriment des exportations chinoises vers l'UD. Entre 2010, année de son instauration et fin 2012, son poids a légèrement augmenté dans les échanges de la Russie (+0,3 %), mais il a diminué pour le Kazakhstan (-1 %) et surtout pour le Bélarus (-5,9 %). Même en tenant compte du poids des échanges de la Russie, on ne peut donc pas parler, pour les trois premières années de son fonctionnement, de création de commerce. Il est toutefois trop tôt pour analyser en profondeur cette absence de dynamique interne au démarrage de l'Union douanière.

### **L'incomplétude des institutions partagées**

Le trait distinctif d'une union douanière est le tarif extérieur commun. Ce tarif a été, pour l'essentiel, imposé par la Russie à ses partenaires, ce qui a conduit chacun d'eux à négocier des exemptions : quatre cents lignes de produits étaient concernées en 2010, cent vingt en 2012 et une centaine en 2013. L'application des nouveaux tarifs au Bélarus, dont les droits de douane étaient initialement supérieurs à ceux de la Russie, n'a pas posé problème. En revanche, le Kazakhstan a dû augmenter de 78 % les siens alors qu'il était en négociation pour l'accession à l'OMC. Son tarif douanier moyen, pondéré par les flux, est passé de 5,3 à 9,7 %. L'obligation de déchargement dans le pays de destination a aussi suscité des difficultés. Elle est liée aux exemptions : leur existence crée des possibilités d'arbitrages fiscaux (sur le matériel médical, les produits pharmaceutiques, les avions, etc.) et la nécessité pour le régulateur de surveiller ces flux. L'obligation de déchargement dans le pays de destination constitue

---

<sup>2</sup> J. Kornai, *The Socialist System : The Political Economy of Communism*, 1992, Princeton, Princeton University Press, p. 352.



une tentative de contrôle qui pénalise parfois les transporteurs tout en donnant prise, dans le contexte institutionnel friable caractéristique de la région, à la fraude et à la corruption.

L'abolition des barrières non-tarifaires, pourtant induite par une union douanière et *a fortiori* par un espace économique commun, n'est pas non plus d'actualité : de ce côté aussi l'EEC est donc incomplet. Seuls deux tiers des lignes concernées bénéficient de la liberté de mouvement. Le code douanier commun a été adopté trop rapidement pour couvrir tous les sujets. Il laisse des marges d'interprétation à l'échelon national, qui ne manquent pas d'être utilisées. Ainsi l'harmonisation des normes – en particulier sanitaires et phytosanitaires – et des procédures d'inspection et de contrôle de la qualité devrait contribuer à stimuler les échanges. Or la Russie ne reconnaît que ses propres normes en matière sanitaire, déterminées par l'organisme Rosboronadzor. Cela autorise son administration à effectuer des inspections unilatérales sur les importations en provenance de l'UD. Certains exportateurs kazakhs se plaignent de subir des pressions de représentants de l'administration russe pour payer des inspections à des tarifs prohibitifs, condition *sine qua non* pour continuer à accéder au marché russe.

L'énergie est l'élément le plus symbolique de l'incomplétude des institutions communes : grande absente des textes régissant l'UD et l'EEC, elle est pourtant au cœur des relations entre la Russie et ses partenaires. L'UD ne couvre pas les taxes à l'exportation qui sont appliquées à l'énergie par la Russie (gaz, pétrole et produits pétroliers) et représentent plus du quart de ses recettes fiscales. Le Bélarus a tenté d'obtenir la levée de ces taxes à l'entrée sur son territoire, en vain sauf pour la partie destinée à couvrir ses besoins propres qui représentent 6 millions de tonnes, sur les 22 millions qu'il importe. La subvention implicite représentée par la franchise de droits est estimée à 2 milliards de dollars par la partie russe. Mais cette distinction provoque des conflits entre les deux pays, car contrairement à ses engagements, le Bélarus réexporte les produits pétroliers importés en franchise en les maquillant sous le nom de « solvants ». La Russie prévoit aussi de rétablir en 2014 les taxes à l'exportation vers le Kazakhstan, qui importe 7 millions de tonnes de pétrole pour les besoins du nord et du sud de son territoire. Pour l'énergie, l'EEC n'a pas plus de réalité que l'UD : des restrictions sont maintenues au transit sur le territoire russe des hydrocarbures et de l'électricité produits au Kazakhstan.

### **Facteurs de divergence et « attracteurs étranges »**

Les divergences entre les parties sont suffisamment importantes pour que la signature de l'accord sur la création de l'Union économique eurasiatique (UEE) en 2015, prévue par la Russie en mars 2012, ait été repoussée au 1<sup>er</sup> mai 2014. Le 24 octobre 2013, le sommet de Minsk a montré l'étendue des griefs du Bélarus et du Kazakhstan à l'égard de l'usage russe des institutions communes : la Russie a été accusée de les utiliser à des fins politiques et de ne pas respecter le principe de collégialité qui les fonde. *Mutatis mutandis*, ces difficultés s'étendent au-delà de l'EEC. L'entrée en vigueur de l'Union douanière a décalé les effets de frontière et entravé le commerce entre le Kirghizstan et le Kazakhstan. C'est l'une des raisons pour lesquelles le Kirghizstan a souhaité intégrer l'UD. Les négociations achoppent toutefois sur les exceptions concernant le tarif extérieur commun demandées par Bichkek, qui souhaite continuer d'engranger des bénéfices de sa situation d'intermédiaire commercial avec la Chine. De son côté, le Tadjikistan souhaite n'intégrer l'Union qu'après l'admission du Kirghizstan. Sans en prévenir ses partenaires, la Russie a pressé, avec succès, l'Arménie de montrer sa volonté d'entrer dans l'Union ; à quoi le Kazakhstan a répondu en déclarant son intérêt pour l'intégration de... la Turquie.

La question énergétique est une autre pomme de discorde. La Russie continue d'être victime de la contradiction fondamentale qui consiste à utiliser les subventions aux prix de ses hydrocarbures comme une incitation à l'intégration des anciennes Républiques soviétiques aux institutions qu'elle promeut, tout en n'assumant pas pleinement les coûts de cette politique. En 2012, le Bélarus a obtenu

son gaz pour 165 dollars par millier de mètres cubes, alors que l'Ukraine, punie pour son passé pro-occidental, le payait 435 dollars<sup>3</sup>. Tout comme le Bélarus et le Kazakhstan, la Moldavie, l'Arménie et l'Ukraine ont subi tour à tour des menaces ou des mesures de rétorsion portant sur la livraison et les tarifs de l'énergie russe en cas de rapprochement avec l'Union européenne. A long terme cependant, une telle politique a peu de chances d'être gagnante. L'Ukraine tend déjà à se défaire de l'emprise énergétique de son voisin en diversifiant ses partenaires : entre 2007 et 2012, ses importations de gaz russe ont chuté de moitié, ce qui représente un manque à gagner annuel de 11 milliards de dollars pour Gazprom. Pour les six premiers mois de 2013, ses commandes au géant gazier ont encore baissé de 30 % par rapport à la même période en 2012. Cette chute signale – entre autres – la volonté des autorités ukrainiennes, soutenues en cela par l'Union européenne, d'éviter une dépendance énergétique trop forte envers la Russie. La Moldavie, qui tente une même manœuvre de découplage énergétique, connaît plus de difficultés : son réseau de gazoducs est contrôlé par Gazprom, tout comme ceux de l'Arménie et du Bélarus.

Cette question touche différemment l'Asie centrale, dont certains pays sont exportateurs d'énergie. Pour ces derniers (le Kazakhstan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan), la Chine présente, avec les marchés occidentaux, une possibilité de diversification considérable. La Chine est devenu un véritable « attracteur étrange » pour la région, soit par ses accords bilatéraux (la tournée du président chinois Xi Jin Ping en septembre 2013 a donné lieu à des accords économiques d'un montant inédit : 30 milliards de dollars avec le Kazakhstan, 15 milliards avec l'Ouzbékistan et 3 milliards avec le Kirghizstan ; le montant des accords énergétiques conclus avec le Turkménistan n'est pas connu), soit par sa participation à des programmes multilatéraux régionaux, comme le CAREC 2020 (Central Asia Regional Economic Program). L'Union européenne, quoique affaiblie par ses difficultés internes, continue de pousser ses projets d'infrastructures dans la région (Traceca), tandis que la BERD privilégie les partenariats publics-privés et s'engage de manière croissante dans la région. Les Etats-Unis, le Japon, l'Allemagne, la France et la Corée du Sud ont leurs propres programmes. Ces initiatives contribuent à structurer les échanges dans une région qui combine enclavement, sous-développement et fortes tensions régionales, mais qui offre aussi un réel potentiel d'épanouissement économique en tant que plate-forme d'échanges entre l'Asie, le Proche-Orient et l'Europe. En définitive, si elle avance peu ou prou, l'intégration régionale ne progresse pas toujours selon les plans imaginés par les chancelleries, qu'elles soient russes ou occidentales.

---

<sup>3</sup> Selon Gazprom, le prix moyen des livraisons de gaz aux ex-Républiques soviétiques était de 305,3 dollars par millier de mètres cubes en 2012, contre 385,1 dollars pour l'étranger lointain : <http://www.gazprom.com/f/posts/01/207595/2012-mgt-report-en.pdf>

## Tableaux synthétiques Eurasie

### Croissance du PIB - Taux d'inflation

	Croissance du PIB (en %)					Taux d'inflation (variation de l'indice des prix à la consommation, moyenne sur la période, %)				
	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2009	2010	2011	2012	2013 (p)
Arménie	-14,1	2,2	4,7	7,2	4,6	3,5	7,3	7,7	2,5	7
Azerbaïdjan	9,3	5	0,1	2,2	3,5	1,6	5,7	7,9	1	3,7
Bélarus	0,2	7,6	5,5	1,5	2,1	13	7,7	53,2	59,2	17,5
Géorgie	-3,8	6,3	7,2	6,1	2,5	1,7	7,1	8,5	-0,9	-0,3
Kazakhstan	1,2	7	7,5	5,1	5	7,3	7,1	8,3	5,1	6,3
Kirghizstan	2,9	-0,5	6	-0,9	7,4	6,8	7,8	16,6	2,8	8,6
Moldavie	-6	6,9	6,8	-0,8	4	0	7,4	7,6	4,6	4,4
Ouzbékistan	8,1	8,5	8,3	8,2	7	14,1	9,4	12,8	12,1	12,1
Russie	-7,8	4	4,3	3,4	1,5	11,8	7,1	8,4	5,1	6,7
Tadjikistan	3,9	6,5	7,4	7,5	6,7	6,5	6,5	12,4	5,8	7,5
Turkménistan	6,1	9,2	14,7	11,1	12,2	-2,7	4,4	5,3	5,3	7,6
Ukraine	-14,8	4,2	5,2	0,2	0,4	15,9	9,4	8	0,6	0

Sources : FMI ; (p) prévision

### Solde des administrations publiques - Solde des transactions courantes

	Solde des administrat. publiques (en % du PIB)					Solde des transactions courantes (en % du PIB)				
	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2009	2010	2011	2012	2013 (p)
Arménie	-7,7	-5	-2,9	-1,6	-2,2	-15,8	-14,8	-10,9	-11,3	-10
Azerbaïdjan	6,6	14	13,3	4,1	-4,5	23	28	26,5	21,7	13,3
Bélarus	-0,7	-4,3	-2,9	0,5	-0,1	-13	-15,5	-9,7	-2,9	-8,3
Géorgie	-9,2	-6,6	-3,6	-3	-3,3	-10,5	-10,2	-12,7	-11,5	-6,5
Kazakhstan	-1,4	1,4	5,9	4,5	4,8	-3,6	0,9	6,5	3,8	4,3
Kirghizstan	-1,1	-5,8	-4,6	-5,4	-5,3	-2,5	-6,4	-6,5	-15,3	-9,6
Moldavie	-6,3	-2,5	-2,4	-2,1	-2,7	-9,8	-10,2	-11,3	-7	-7,6
Ouzbékistan	2,8	4,9	8,8	8,5	1,2	2,2	6,2	5,8	0,7	0,2
Russie	-6,3	-3,4	1,5	0,4	-0,7	4	4,8	5,1	3,7	2,9
Tadjikistan	-5,2	-3	-2,1	0,5	-2,3	-5,9	-1,2	-4,7	-1,3	-1,7
Turkménistan	7	2	3,6	6,4	1,8	-14,7	-10,6	2	0	0,2
Ukraine	-4	-6	-2,8	-4,5	-4,3	-1,5	-2,2	-6,3	-8,4	-7,3

Sources : FMI ; pour les soldes des administrations publiques, les chiffres du Bélarus incluent les garanties appelées pour la recapitalisation des banques : (p) prévision

## **L'Eurasie au lendemain du sommet européen de Vilnius Un espace sous influences**

par Anne de Tinguy

Des acteurs extérieurs exercent aujourd'hui une forte attraction sur plusieurs pays de l'Eurasie. Quels objectifs poursuivent-ils ? Quels sont les effets des politiques qu'ils ont mises en place ? Quelles perceptions en a la Russie, l'ancienne puissance impériale ? De nouvelles dynamiques de coopération et de convergence émergent-elles ? Ou des logiques de rivalité et de conflictualité l'emportent-elles ? Au lendemain du sommet du Partenariat oriental qui s'est tenu à Vilnius les 28 et 29 novembre 2013, nous tenterons de donner ici des éléments de réponse à ces questions, en nous penchant sur l'influence de deux des grands acteurs extérieurs : l'Union européenne (UE) et la Chine.

### **L'association à l'Union européenne : une intégration conditionnelle via l'accès au marché**

Présente dans toutes les régions de l'espace postsoviétique, l'Union européenne l'est particulièrement dans les six pays de son voisinage (l'Ukraine, la Moldavie, le Bélarus et les trois Etats du Caucase du Sud) à l'égard desquels elle a mis en place une politique spécifique. Le sommet de Vilnius, qui devait être l'apothéose du Partenariat oriental lancé en 2009 pour donner une nouvelle impulsion à la politique de voisinage (PEV), s'est conclu sur un résultat modeste. Seules la Géorgie et la Moldavie ont paraphé un accord d'association avec l'Union. L'Arménie a renoncé en septembre à cet objectif et l'Ukraine a suspendu le 21 novembre les négociations en cours. Faut-il en conclure que l'UE, plongée depuis des années dans une crise identitaire et financière, n'exerce plus la même attraction qu'auparavant ? L'impressionnant mouvement de contestation – qui dure depuis plusieurs semaines au moment où ces lignes sont écrites – déclenché en Ukraine par la volte-face du gouvernement conduit à en douter.

Les accords d'association proposés par l'Union européenne aux Etats du Partenariat oriental, qui prévoient entre autres la création d'une zone de libre-échange approfondi et complet (ZLEAC), se veulent ambitieux et novateurs. Le but poursuivi est de mettre en place « un processus d'association politique et d'intégration économique au sein du marché intérieur ». L'approche adoptée est fondée sur la différenciation – l'Union adapte l'intensité de la coopération aux efforts faits par chacun des partenaires – et sur la conditionnalité – son soutien est soumis aux progrès du processus de réforme des Etats concernés. L'association est une intégration conditionnelle via l'accès à son marché intérieur. Ces accords sont l'aboutissement d'un long processus pour des Etats qui suivent depuis 1991 des trajectoires politiques différentes, mais qui ont en commun de revendiquer une identité européenne et de vouloir se tourner vers l'UE. Ils sont aussi l'aboutissement d'une politique européenne qui vise à avoir aux frontières de l'Union des Etats amis, « stables et bien gouvernés ». Leur objectif est de renforcer la stabilité et la sécurité régionale, de promouvoir et de consolider l'Etat de droit, les institutions démocratiques et l'économie de marché de ces voisins.

Avant même le sommet de Vilnius, on constatait que les progrès réalisés par les Etats concernés étaient en-deçà des attentes définies au moment du lancement du Partenariat : la capacité de l'UE à influencer les processus de réforme et à diffuser des « valeurs partagées » s'avère plus limitée que prévu<sup>1</sup>. Certains pays ont certes progressé sur la voie de la démocratisation, comme la Moldavie et la Géorgie. Mais le Bélarus et l'Azerbaïdjan ont toujours des régimes autoritaires. Et en Ukraine, dont

---

<sup>1</sup> International Renaissance Foundation, *European Integration Index 2013 for Eastern Partnership Countries* ; Rapport 2013 de Freedom House, [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

L'UE est devenue le premier partenaire commercial et qui a été le premier Etat du Partenariat à finaliser les négociations sur une ZLEAC et à parapher, le 30 mars 2012, un accord d'association, la démocratisation a reculé depuis l'élection en 2010 de Victor Ianoukovitch. En matière de sécurité régionale, il n'y a pas eu d'avancées notables : aucun des conflits régionaux n'est réglé.

Les difficultés rencontrées conduisent à s'interroger d'une part sur l'attractivité de l'UE et du modèle qu'elle propose, d'autre part sur l'adéquation entre ce qu'elle offre, les attentes des Etats concernés et les efforts qui leur sont demandés. La politique européenne est exigeante : sans ouvrir la voie à l'adhésion, elle suppose un effort d'alignement sur la législation, les règles et les normes de l'Union. En outre, elle ne coïncide pas avec les priorités de certains dirigeants qui perçoivent la libéralisation politique comme une menace pour leurs positions. Il faut cependant relativiser ces difficultés. La PEV est une politique de long terme : le facteur temps doit être pris en compte. Que les trajectoires ne soient pas celles initialement prévues par Bruxelles ne signifie pas l'échec de l'ensemble du projet. L'évolution de la situation en Ukraine en témoigne : l'émergence de la société civile observée en 2004 au moment de la révolution orange est aujourd'hui à nouveau patente.

Les difficultés auxquelles se heurte le Partenariat oriental ont par ailleurs des causes exogènes.

### **La Russie dans une logique de jeu à somme nulle**

En dépit de la relation très étroite et stratégique qu'ils entretiennent avec l'Union européenne, les dirigeants russes se sont d'emblée montrés très méfiants à l'égard du Partenariat oriental qui n'est pas, résume un chercheur russe, « une politique de coopération avec la Russie dans les pays concernés, mais une politique de rivalité et de concurrence »<sup>2</sup>. Dans ce qui est analysé comme un jeu à somme nulle, les accords d'association sont perçus comme une menace pour l'influence de la Russie à laquelle Moscou entend réagir. Ce que propose Vladimir Poutine, c'est que Bruxelles et Moscou construisent ensemble une « grande Europe » qui conservera deux pôles de puissance. L'Union eurasiennne annoncée en octobre 2011 est le cœur de ce grand projet : c'est en tant que membres de cette Union que les Etats qui le souhaitent s'intégreront à la « grande Europe »<sup>3</sup>. Depuis cette date, le Kremlin déploie, avec quelques succès, des efforts considérables pour convaincre ses partenaires de la CEI et la Géorgie d'adhérer à l'Union douanière (dont sont membres la Russie, le Bélarus et le Kazakhstan), première étape de l'Union eurasiennne qui devrait voir le jour en 2015. En septembre 2013, l'Arménie s'est ralliée à son projet. Trois mois plus tard, l'Ukraine a acquis le statut d'observateur à l'Union douanière, avant de suspendre comme on l'a vu en novembre les négociations avec l'UE. Avec le Kirghizstan, qui a officiellement annoncé son désir de rejoindre l'Union eurasiennne, et le Tadjikistan, des négociations sont en cours.

Pour parvenir à leurs fins, les dirigeants russes ont recours à une politique qui allie le *hard* et le *soft power*. A un moment où les tensions entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan s'accroissent, la Russie, allié traditionnel de la première, s'est rapproché du second et Vladimir Poutine s'est rendu à Bakou en août 2013. En septembre, elle a suspendu une nouvelle fois ses importations de vins moldaves pour des « raisons sanitaires ». A la Moldavie comme à l'Ukraine, elle indique que la signature de l'accord d'association l'amènerait à revoir les accords en vigueur. L'Ukraine, « partenaire prioritaire de la Russie au sein de la CEI » (comme l'a rappelé Sergueï Lavrov le 29 mars 2013), est l'objet de toutes ses attentions. Dans les mois qui ont précédé le sommet de Vilnius, les dirigeants russes se

---

<sup>2</sup> A. K. Pouchkov, *Vnechniaia politika Rossii i eë natsional'nyie interesy v XXI veke* [La politique étrangère de la Russie et ses intérêts nationaux au XXI<sup>e</sup> siècle], Moscou, Editions Mgimo-Ouniversitet, 2011.

<sup>3</sup> Voir A. de Tinguy, « Vers une intégration de l'Eurasie ? », in *Tableau de bord de l'Eurasie 2012 - Les Etudes du Ceri*, n° 192, décembre 2012 ; M. Menkiszak, « Greater Europe – Putin's vision of European (dis)integration », *OSW Studies*, n° 46, Varsovie, octobre 2013.

sont efforcés de saper l'attraction de l'offre européenne, dramatisant les enjeux – un accord d'association avec l'UE serait « suicidaire » pour l'Ukraine et « pourrait tuer des pans entiers de l'économie russe » ce qui obligerait Moscou à restreindre l'accès de Kiev à son marché, y compris à son marché du travail –, ont fait valoir les avantages dont bénéficierait l'Ukraine si elle adhéra à l'Union douanière (notamment une baisse des prix du gaz), rappelé les liens très étroits qui unissent depuis des siècles les deux pays et exercé de fortes pressions commerciales. Dans les semaines qui suivent le sommet européen, ils proposent au gouvernement ukrainien une aide financière conséquente et une relance de la coopération dans différents domaines : plusieurs accords allant dans ce sens sont signés le 17 décembre.

L'Ukraine constitue un formidable enjeu pour le projet d'Union eurasiennne du fait de sa situation géographique et de son poids démographique et économique. Le revirement de ses dirigeants apparaît donc comme une victoire pour la Russie. Du moins à court terme. Il pourrait en effet s'agir d'une « victoire à la Pyrrhus » pour reprendre l'expression de Dmitri Trenine, le directeur du centre Carnegie de Moscou : au lieu de régler les problèmes russo-ukrainiens, la décision de Victor Ianoukovitch risque de les aggraver et de coûter cher à la Russie, financièrement, politiquement et diplomatiquement<sup>4</sup>. Le mouvement de contestation qui s'est développé en Ukraine a une nouvelle fois une dimension antirusse et rend difficile une éventuelle décision des autorités de rejoindre l'Union douanière. Les pressions exercées par la Russie sur l'Ukraine, explicitement dénoncées par les dirigeants européens, compliquent en outre une relation UE-Russie déjà complexe. Le Kremlin a cherché à conforter son projet d'Union eurasiennne. Il risque de l'avoir affaibli.

### **La Chine, un acteur de plus en plus présent**

La Russie a à l'égard de la Chine une attitude très différente de celle que nous venons de décrire. La progression de la présence chinoise en Eurasie est pourtant spectaculaire. La Chine est devenue un partenaire commercial important de plusieurs Etats européens de l'Eurasie (Ukraine, Bélarus, Arménie). Et la visite en décembre 2013 du président Ianoukovitch à Pékin suggère qu'elle fait également figure de recours. En Asie centrale, où elle mène depuis le début des années 2000 une politique très dynamique et où le président Xi Jinping a effectué en septembre 2013 une tournée remarquée, elle est devenue un acteur de premier plan<sup>5</sup>.

La progression chinoise dans cette région est d'abord économique et commerciale. La Chine était en 2012 le premier partenaire du Kirghizstan, du Tadjikistan et du Turkménistan, le deuxième du Kazakhstan (derrière l'Union européenne) et de l'Ouzbékistan. Le Kirghizstan fait plus de la moitié de ses échanges avec l'Empire du milieu, le Turkménistan près de la moitié, le Tadjikistan environ 40 %, le Kazakhstan 24 %. L'énergie tient une très grande place, qui s'est encore renforcée en 2013, dans ces coopérations, en particulier dans celles avec les deux géants énergétiques de la région, le Turkménistan et le Kazakhstan. L'Asie centrale est pour Pékin à la fois un nouveau marché et un important fournisseur d'hydrocarbures. L'importance des investissements de la Chine dans les infrastructures de ces pays, notamment dans le domaine de l'énergie (oléoduc Kazakhstan-Chine, gazoduc Turkménistan-Chine), des transports (ligne de chemin de fer Zhengzhou-Hambourg, via le Kazakhstan) et de l'industrie, montre que ses objectifs dans cette région sont de long terme. L'attention qu'elle apporte à la formation des élites et à la culture confirme sa volonté de s'y ancrer. Elle accueille un nombre croissant d'étudiants centre-asiatiques. Le chinois est depuis le milieu des

---

<sup>4</sup> D. Trenine, « Kiev's decision gives EU more time and lays a trap for Russia », Carnegie Moscow Center, 25 novembre 2013.

<sup>5</sup> M. Laruelle, S. Peyrouse, *The Chinese Question in Central Asia : Domestic Order, Social Change and the Chinese Factor*, Hurst/Columbia University Press, Londres/New York 2012.

années 2000 de plus en plus prisé et enseigné dans les universités de la région, en particulier au Kazakhstan et au Kirghizstan. Des Instituts Confucius ont été ouverts dans tous les Etats (sauf au Turkménistan). Les liens transnationaux ainsi mis en place, auxquels s'ajoutent ceux créés par les migrants – pour beaucoup des commerçants informels – transforment la perception que ses voisins ont de la Chine et nourrissent les relations entre les sociétés. Pékin a par ailleurs conforté sa présence en s'investissant dans l'Organisation de coopération de Shanghai et les multiples comités et groupes de travail formés en son sein. L'impact de cette organisation, créée pour faire face aux « trois fléaux » identifiés comme enjeux de sécurité communs aux Etats membres (le terrorisme, l'extrémisme et le séparatisme), est resté jusqu'ici limité, mais son engagement a permis à la Chine de renforcer sa légitimité dans la région.

Cette extraordinaire progression ne suscite apparemment pas en Russie la méfiance qui domine son attitude à l'égard de la PEV. Interviewé par *Itar-Tass* le 22 mars 2013, Vladimir Poutine a déclaré que les relations entre les deux pays « n'ont jamais été aussi bonnes de toute leur histoire séculaire : elles sont caractérisées par un haut degré de confiance mutuelle, de respect pour les intérêts de l'autre, de soutien sur les questions essentielles ». Le partenariat russo-chinois, qualifié en 1996 de « stratégique », n'a en effet cessé depuis les années 1990 de se développer. Le dialogue politique est régulier et nourri. La Chine est devenue en 2010 le premier partenaire commercial de la Russie, un statut étayé en 2013 par de spectaculaires décisions de coopération dans le domaine des hydrocarbures. Elle est également un partenaire important pour Moscou sur le plan régional et international, les deux Etats ayant en commun une même vision d'un monde multipolaire.

Faut-il en conclure que la Russie est prête à partager son influence en Asie centrale avec la Chine ? La question est l'objet de débats en Russie où un certain nombre d'experts ont une autre analyse, beaucoup plus nuancée que celle qui vient d'être évoquée. A leurs yeux, l'expansion économique de la Chine, qui s'est faite aux dépens de la Russie, est pour Moscou un sérieux défi qui n'est pas qu'économique. Pékin représente pour les Etats de la région une alternative qui limite la marge de manœuvre russe<sup>6</sup>. Le défi est d'autant plus sérieux pour la Russie que les rapports qu'elle entretient avec les Etats de la zone sont souvent ambivalents et que ses propres relations avec la Chine ne sont pas exemptes de tensions (qu'on pense au décalage croissant entre les deux économies, qui la place en position de faiblesse, à la structure des relations économiques qui lui est défavorable, ou encore aux déséquilibres démographiques en Extrême-Orient). Réponse à la PEV, l'Union douanière apparaît aussi comme un instrument destiné à contrer l'influence chinoise en Asie centrale. Y ancrer, outre le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan en dépit de la faiblesse de leurs économies, est perçu comme un moyen de limiter la réorientation de ces dernières vers la Chine. Le retrait des forces internationales d'Afghanistan et le risque de déstabilisation de la région qui l'accompagne pourraient demain une nouvelle fois modifier les équilibres internationaux dans la zone.

---

<sup>6</sup> V. V. Naumkin, I. D. Zvyagelskaya et al., *Russia's Interests in Central Asia : Contents, Perspectives, Limitations*, Moscou, RSMD (Conseil russe pour les Affaires internationales), 2013 ; M. Kaczmarek, « The bear watches the dragon – The Russian debate on China », *OSW Point of View*, n° 31, Varsovie, février 2013.

Première partie

# **Les pays d'Asie centrale**



## **Kazakhstan** *par Matthieu Combe*

Le Kazakhstan s'est maintenu en 2013 sur une trajectoire de croissance élevée, portée par la consommation des ménages, même si cette croissance, de l'ordre de 5 %, accuse une légère baisse par rapport à la tendance des années 2010 et 2011 (supérieure à 7 %), liée à un ralentissement des progressions des productions agricole et industrielle. Cette dynamique, qui confirme le fort rebond consécutif à la crise de 2009, devrait se poursuivre dans les années à venir, se situant entre 5 % et 6,5 % de croissance du PIB pour 2013-2015, comme le suggèrent les prévisions d'accélération des productions industrielle et agricole et de l'investissement.

### **Le Kazakhstan conserve une dynamique de croissance élevée qui repose sur les exportations de matières premières**

Le dynamisme des exportations d'hydrocarbures explique ce rythme de croissance. La production pétrolière devrait continuer de croître au cours des quinze années à venir (4 % en 2013, estimée à environ 20 % en 2014-2015), en particulier grâce à la production du champ pétrolier de Kachagan, dont la découverte, au début des années 2000, a été la plus importante au monde depuis une trentaine d'années, sous réserve toutefois qu'il soit pleinement opérationnel. En effet, si la mise en exploitation de ce champ a eu lieu le 11 septembre 2013, elle a d'ores et déjà été interrompue en raisons d'incidents techniques et ne reprendra, au mieux, qu'au début de 2014. Disposant de réserves estimées à 40 milliards de barils et possédant en particulier l'essentiel des réserves prouvées de la Caspienne (78 %), le Kazakhstan compte pour 2 % de la production mondiale de pétrole. La production gazière, encore modeste, tend à se développer, et peut désormais être exportée vers la Chine grâce au raccordement du Kazakhstan au gazoduc sino-turkmène, inauguré en 2009.

Le poids du secteur pétrolier dans l'économie du pays est emblématique du capitalisme d'Etat qui y prévaut. La compagnie nationale d'hydrocarbures, KazMunaïGaz, en constitue un premier exemple. Contrôlée par des proches de la famille présidentielle, elle bénéficie du droit de préemption sur tout projet pétrolier et gazier dont dispose le gouvernement depuis 2004. Les revenus fiscaux issus du secteur pétrolier, qui représentent 40 % du budget de l'Etat, abondent le Fonds national de la République du Kazakhstan (NFRK), fonds souverain créé en 2000 et jouant un double rôle de collecteur d'épargne et de stabilisation, et sont réinvestis à l'étranger. Le fonds Samruk-Kazyna, créé en 2008, constitue le bras armé de l'Etat investisseur, sur le modèle du fonds souverain singapourien Temasek ; il contrôle plus de quatre cents sociétés représentant 60 % du PIB kazakh. Un nouveau fonds public – nommé Baïtarek en référence au monument éponyme qui constitue le symbole d'Astana – a été créé en mai 2013 pour surveiller l'action d'un certain nombre d'institutions publiques de développement, afin d'en accroître l'efficacité. Cette fonction était jusqu'à présent exercée par Samruk-Kazyna ou par la Banque centrale.

Le Kazakhstan peut également s'appuyer sur ses richesses minières. Premier producteur mondial d'uranium depuis 2009, il a noué des partenariats internationaux (avec Areva et RosAtom) lui permettant d'accéder au marché mondial. Doté des deuxièmes réserves mondiales de manganèse, des huitièmes de fer, des neuvièmes de charbon, et d'un tiers des gisements de chrome mondiaux, le Kazakhstan profite en outre de la proximité de la Chine pour développer son industrie métallurgique. L'une des principales compagnies kazakhes, la Eurasian Natural Resources Corporation (ENRC), cotée à Londres, investit dans le monde entier, notamment en Afrique subsaharienne (République démocratique du Congo, Zambie).

Le Kazakhstan est également une puissance agroalimentaire montante. Douzième exportateur mondial de blé et deuxième exportateur de farine, il joue un rôle essentiel dans la sécurité alimentaire de l'Asie centrale. S'il emploie 25 % de la population active, le secteur agricole, qui semble avoir surmonté les privatisations chaotiques des années 1990, ne représente cependant que 5,5 % du PIB, performance qui ne reflète pas le potentiel réel du pays.

Avec un PIB qui équivaut aux deux tiers de celui de l'ensemble des cinq Etats centrasiatiques, le Kazakhstan est de loin le pays le plus riche d'Asie centrale, avec un PIB par tête de 14 000 dollars, six fois celui de l'Ouzbékistan et huit fois celui du Kirghizstan. Ce statut de pôle régional de croissance en a fait un pays d'immigration. Il est ainsi la deuxième destination, après la Russie, des migrants centrasiatiques et sud-caucasiens.

### **Le bilan de l'intégration régionale dans le cadre de l'Union douanière est limité et contesté**

Lors de la dernière réunion des chefs d'Etat de l'Union douanière (UD), le 24 octobre 2013 à Minsk, le président Nazarbaïev a critiqué la « politisation » de la Commission économique eurasiatique, l'organe de régulation de l'Union douanière compétent pour la politique commerciale, accusant en particulier les membres russes de l'institution de privilégier leurs intérêts nationaux par rapport à ceux de l'Union. C'est ainsi que l'embargo commercial exercé par la Russie à l'encontre de l'Ukraine au cours du mois d'août 2013 a mis en lumière, de façon symptomatique, certaines limites du fonctionnement interne de l'UD : les chocolats ukrainiens de la marque Roshen ont été interdits d'entrée sur le territoire russe, les autorités russes – et non la Commission économique eurasiatique, alors qu'il s'agit pourtant d'une matière relevant de sa compétence – mettant en avant un risque sanitaire, alors qu'ils continuaient d'être autorisés à la vente au Kazakhstan et au Bélarus et, ce faisant, pouvaient accéder au marché russe. Ces critiques officielles témoignent d'un certain désenchantement à l'endroit d'un projet dont le président Nazarbaïev est pourtant, depuis longtemps, l'un des plus fervents promoteurs. Une partie de l'opposition kazakhe a d'ailleurs émis, en avril 2013, l'idée d'un référendum sur la sortie du pays de l'Union douanière. Il est vrai que le bilan de cette structure, instaurée le 1<sup>er</sup> janvier 2010, paraît contrasté pour le Kazakhstan.

Les échanges entre la Russie, le Kazakhstan et le Bélarus ont, selon les données de la Commission économique eurasiatique, augmenté de 87 % entre 2010 et 2012, du fait notamment de l'introduction d'un tarif extérieur commun et de la suppression des contrôles douaniers. Cependant, cette hausse a profité principalement aux exportations russes, tant l'Union douanière est caractérisée par une forte asymétrie commerciale entre la Russie d'une part, et les deux autres membres d'autre part. En 2012, la Russie représentait en effet 65 % du volume commercial de l'Union, le Kazakhstan 25 % et le Bélarus 10 %. La balance commerciale du Kazakhstan vis-à-vis de la Russie s'est dégradée, passant de -8,5 milliards de dollars en 2011 à -11 milliards en 2012. Preuve de cette asymétrie fondamentale, la part du Bélarus dans les importations du Kazakhstan est inférieure à 1 %. De plus, l'alignement des tarifs douaniers sur ceux de la Russie, qui étaient supérieurs et avaient été rehaussés à la faveur de la crise économique mondiale, a entraîné une réduction du commerce de biens chinois réexportés, ainsi qu'une inflation des prix à la consommation, notamment en ce qui concerne les produits de première nécessité.

En outre, l'Union douanière s'est caractérisée jusqu'à présent par une faible intensité de l'intégration économique entre ses membres : le commerce infrarégional ne représente qu'une faible part de leur commerce extérieur. Seules 10 % des exportations et 17 % des importations réalisées dans le cadre de l'UD ont pour destination finale celle-ci. Les échanges avec la Russie et le Bélarus ne constituaient que 19,7 % du commerce extérieur du Kazakhstan en 2012, alors que si l'on prend l'exemple de l'Union européenne, le commerce infrarégional s'élève à environ 60 % de son commerce extérieur total. De

surcroît, les investissements directs étrangers (IDE) croisés sont limités : les IDE russes et biélorusses au Kazakhstan comptent pour moins de 5 % des IDE totaux que reçoit le pays.

Compte tenu de l'asymétrie commerciale, mais aussi politique entre les membres fondateurs de l'Union douanière, le Kazakhstan paraît désormais réticent à un approfondissement, à court terme, de l'intégration économique, qui consisterait notamment à mettre en œuvre, outre la libre circulation des marchandises, les libertés de circulation des services, des capitaux et des personnes.

Il convient, par ailleurs, de noter l'affirmation de nouveaux partenaires économiques de premier plan pour le Kazakhstan, ce qui tend à relativiser quelque peu le poids de la Russie dans son économie. La Chine, qui est son premier client (18 % des exportations en 2012) et son deuxième fournisseur (16,8 % des importations en 2012) derrière la Russie (38,4 %), conduit une politique très active dans le secteur énergétique kazakh : si elle n'est pas encore présente sur les trois grands sites d'exploitation, la China National Petroleum Corporation, très active au Kazakhstan depuis le rachat en 2005 de PetroKazakhstan, contrôle 25 % de la production pétrolière et participe à la diversification des voies d'évacuation d'hydrocarbures à travers l'oléoduc Caspienne-Xinjiang. La Chine contribue, en outre, à l'affirmation du Kazakhstan comme plate-forme de transit (coopération transfrontalière sino-kazakhe à Khorgos, corridor routier Europe-Chine). La France, pour sa part, a fait du Kazakhstan son premier partenaire commercial en Asie centrale et s'est affirmée comme le cinquième client et le troisième investisseur du pays.

### **Les négociations d'accèsion à l'OMC se poursuivent**

Si dans le cadre du processus d'accèsion à l'OMC entamé en 1996 la phase de négociations bilatérales a été close en 2011, les négociations multilatérales n'ont quant à elles pas encore été finalisées. Le groupe de travail s'est réuni pour la dix-septième fois en juillet 2013. Des progrès ont été constatés en matière agricole.

Les principaux obstacles à l'accèsion demeurent dans les domaines tarifaire et réglementaire, au regard des pratiques en matière sanitaire et phytosanitaire (SPS) et des mesures relatives aux investissements et au commerce (MIC). L'ajustement des tarifs achoppe sur la compatibilité avec l'Union douanière, qui a entraîné un relèvement des tarifs douaniers kazakhs. De plus, le Kazakhstan impose aux investisseurs étrangers une part de contenu local, en particulier dans le secteur automobile et les industries extractives, en contrepartie d'avantages (réduction, voire exonération de droits de douane et de TVA pour certains produits importés). Des exigences de contenu local de ce type concernent également les entreprises publiques – au premier rang desquelles les filiales de Samruk-Kazyna – dans leurs appels d'offre. Le Kazakhstan essaie d'obtenir de l'OMC le maintien de ces régimes pendant une période transitoire, en se référant en particulier aux dérogations qu'a obtenues la Russie lors de son accèsion à l'organisation (maintien d'un régime spécifique d'investissement dans le secteur automobile, TRIMS 2). Cependant, l'octroi d'une dérogation à la Russie constituait une exception à la règle selon laquelle aucune période de transition n'est accordée. Les négociations d'accèsion n'ont par conséquent pas encore été finalisées.

### **L'économie du Kazakhstan doit faire face à des vulnérabilités structurelles persistantes**

Le *Global Competitiveness Index 2013-2014* du World Economic Forum place le Kazakhstan au 50<sup>e</sup> rang mondial, soit une progression d'une place par rapport à l'année précédente, ce qui s'explique essentiellement par la bonne performance macroéconomique du pays. Le classement est néanmoins

nettement moins bon en ce qui concerne l'accès au crédit, le climat des affaires, ou encore la diversification et l'innovation, nous y reviendrons.

Certes, le Kazakhstan a connu une reprise du crédit bancaire en 2013, en hausse de 13 % par rapport à l'année précédente. Cependant, le secteur de la banque reste particulièrement vulnérable. La proportion des prêts non-performants (27,3 % en avril 2013, contre 22,5 % en avril 2012) demeure élevée, traduisant l'incapacité des autorités kazakhes à résorber ces actifs de mauvaise qualité. Le portefeuille d'actifs de BTA Bank, qui avait fait face en 2012 à un second défaut, est ainsi constitué à 87 % de prêts non-performants. Face à ce constat, ordre a été donné au fonds Samruk-Kazyna de se désengager du secteur bancaire avant la fin de 2013, alors qu'il contrôlait 98 % de BTA Bank, 80 % de Temir et 67 % d'Aliance, les trois plus grosses banques du pays. Plusieurs établissements ont, en outre, vu leurs notations dégradées.

En ce qui concerne le climat des affaires, le Kazakhstan figure au 49<sup>e</sup> rang du classement *Ease of Doing Business 2013* de la Banque mondiale, soit en léger recul de deux places par rapport à 2012, sans que soit remise en cause l'évolution des années précédentes due notamment à des progrès en matière de création d'entreprises (un certain nombre de professions ont été dérèglementées). La corruption, le poids de la bureaucratie et les difficultés d'accès au crédit demeurent les principaux obstacles auxquels le pays est confronté en la matière. Il est ainsi classé 133<sup>e</sup> dans *l'Indice de perception de la corruption 2013* de Transparency International, en régression de treize places par rapport à l'année précédente.

Le *Global Competitiveness Index 2013-2014* du World Economic Forum pointe le manque de diversification (94<sup>e</sup>) et le faible degré d'innovation (84<sup>e</sup>) de l'économie du Kazakhstan. Or la réalisation de l'objectif fixé par le président Nazarbaïev de faire du Kazakhstan l'un des trente pays les plus développés d'ici 2050 passe par une diversification accrue de l'économie, alors que celle-ci présente certains symptômes de « maladie hollandaise » liés au poids du secteur pétrolier (60 % des exportations). En effet, celui-ci capte l'essentiel des capitaux et des IDE, ainsi qu'une part importante de la main-d'œuvre, mue par l'attrait de salaires élevés. Ces phénomènes conduisent, de surcroît, à une hausse du taux de change réel – accentuée par l'augmentation rapide des salaires déconnectée de l'évolution de la productivité – ainsi qu'à une certaine désindustrialisation du pays.

Cependant, comparé à plusieurs de ses voisins, le Kazakhstan dispose d'une rente pétrogazière mieux répartie dans le temps, de richesses en minerais plus diversifiées, et d'un secteur tertiaire plus développé. On note, par ailleurs, l'essor de quelques secteurs à riche contenu en innovation (spatial – grâce notamment à la présence du centre de lancement de Baïkonour –, télécommunications, pharmaceutique, optique). En outre, le Kazakhstan peut s'appuyer sur son fort potentiel en matière de transit ferroviaire entre l'Europe et la Chine. La modernisation du terminal de Khorgos, comme la construction de nouvelles voies ferrées dotées d'écartements identiques à ceux des voies européennes et chinoises, visent à réduire le temps de trajet entre l'Europe et la Chine à moins de dix jours.

### **La redistribution sociale de la manne pétrogazière demeure limitée**

La forte croissance que connaît le Kazakhstan depuis le début des années 2000, sous l'impulsion des exportations pétrolières, a entraîné une réduction sensible des inégalités, qui sont moindres que dans le reste de l'Asie centrale, et une amélioration du développement humain (le Kazakhstan dispose du 69<sup>e</sup> indice de développement humain mondial en 2013). Ainsi, le coefficient de Gini qui mesure les inégalités de distribution des revenus est-il passé de 31,5 en 2003 à 28,8 en 2008. La part de la population vivant en dessous du seuil national de pauvreté (5,3 % en 2011) a été réduite de moitié depuis 2008. Ces évolutions ne doivent cependant pas masquer l'existence de tensions sociales, suscitées, d'une part, par des pratiques d'accaparement de la rente pétrogazière, et d'autre part par

la persistance d'inégalités notamment entre la population rurale, qui n'a guère profité de la hausse globale du niveau de vie, et les populations urbaines. En outre, le Kazakhstan demeure confronté à un certain nombre de difficultés en matière de santé publique (tuberculose, forte mortalité infantile) et d'éducation primaire.

Dans ce contexte, le gouvernement a annoncé en janvier 2013 son intention de fusionner les onze fonds de pension du pays en un fonds unique. Celui-ci serait supervisé par la Banque centrale, et pourrait comprendre une participation de Samruk-Kazyna. Une telle réforme serait néanmoins susceptible d'affecter la concurrence sur les marchés de capitaux domestiques et fait, à ce titre, l'objet d'un suivi attentif de la part des institutions financières internationales. En parallèle, le gouvernement ambitionne d'aligner l'âge légal de départ en retraite des femmes (58 ans) sur celui des hommes (63 ans), projet toutefois repoussé en raison des forts remous sociaux qu'il a suscités, alors que l'espérance de vie au Kazakhstan n'est que de 69 ans.

## **Kirghizstan, Ouzbékistan, Tadjikistan, Turkménistan** *par Mathieu COMBE*

En 2013, la croissance régionale de l'Asie centrale, et notamment des quatre pays qui font l'objet de ce chapitre, s'est poursuivie selon un rythme similaire à celui de l'année 2012, s'appuyant d'une part sur l'augmentation des capacités de production pour les exportateurs de matières premières, et d'autre part sur les flux de transferts de fonds des migrants. Malgré leurs fortes disparités, ces économies centrasiatiques sont confrontées à des défis communs : diversification très limitée, forte émigration de travail, climat des affaires extrêmement dégradé, faible financiarisation qui, bien que réduisant leur exposition à la crise financière internationale, entrave également l'accès aux marchés de financement. Elles s'inscrivent en outre dans un contexte régional marqué par le poids historique de la Russie, l'expansion économique de la Chine, et par l'amplification des défis sécuritaires (notamment le trafic de drogue) liée à la situation en Afghanistan.

Face à ces défis, elles apportent des réponses différentes. Alors que le Kirghizstan et le Tadjikistan, prenant acte de leurs vulnérabilités internes et externes, semblent faire le choix d'une intégration régionale accrue dans le cadre de l'Union douanière eurasiatique (UD), l'Ouzbékistan et le Turkménistan, forts de leurs statuts de puissances énergétiques, affirment leurs spécificités et s'efforcent de diversifier leurs partenaires commerciaux, au bénéfice principalement de la Chine.

### **La croissance régionale dépend pour l'essentiel des exportations de matières premières**

Deux groupes de pays se dessinent : d'une part, le Turkménistan et l'Ouzbékistan, exportateurs nets d'hydrocarbures (position extérieure nette de créditeurs : +0,2 % du PIB en 2013 pour les deux), d'autre part le Kirghizstan et le Tadjikistan (position extérieure nette de débiteurs : respectivement -9,6 % et -1,7 % du PIB).

L'exploitation des matières premières, notamment des réserves en hydrocarbures, assure à l'Ouzbékistan et au Turkménistan une croissance élevée depuis plusieurs années. En 2012, la croissance, portée par la hausse des cours des matières premières, a été de 8,2 % (données du FMI) en Ouzbékistan et de 11,1 % au Turkménistan. Pour 2013, les prévisions sont respectivement de 7 % et de 12,2 %. Il convient toutefois de rappeler les réserves d'usage concernant des pays dont l'appareil statistique est sujet à caution. L'Ouzbékistan est le dixième producteur mondial de gaz, qui représente un tiers de ses exportations, le deuxième producteur de coton, qui fournit 10 % des exportations s'élevant à 20 % du PIB – gaz et coton sont donc les deux piliers du « modèle ouzbek » de croissance – et le cinquième producteur d'uranium. Il dispose, en outre, des quatrièmes réserves mondiales d'or. Le Turkménistan pour sa part possède les quatrièmes réserves mondiales de gaz – Galkynysh est le deuxième gisement gazier au monde –, les exportations d'hydrocarbures – 90 % des exportations totales – représentant 50 % du PIB. Des programmes d'investissements publics visent à réinjecter dans l'économie les revenus issus des exportations, qui bénéficient principalement au secteur de la construction, comme en témoigne, à l'extrême, le Turkménistan. En définitive, les modèles de croissance de ces deux pays, qui reposent sur l'exportation de matières premières et sont caractérisés par un relatif isolement commercial et financier, expliquent largement le maintien de taux de croissance élevés au plus fort de la crise internationale, qui s'accompagnent d'une inflation mal maîtrisée.

En 2012, le Tadjikistan a connu une croissance de 7,5 % et le Kirghizstan une récession de 0,9 %. Pour 2013, les prévisions de croissance pour ces deux pays sont, respectivement, de 6,7 % et de 7,4 %. Le fort rebond constaté au Kirghizstan témoigne de la grande vulnérabilité de ces économies, et en particulier de leur dépendance vis-à-vis du secteur minier : l'entrée en récession du Kirghizstan

en 2012 est due à l'arrêt partiel de la production de la mine d'or de Koumtor, dont la contribution au PIB s'élève habituellement à 15 %, et c'est le retour à la normale de la production de ce gisement qui explique largement le regain de croissance constaté en 2013. Le Kirghizstan se singularise néanmoins par le poids des services, qui représentent plus de la moitié du PIB, caractéristique d'une « économie de bazar » prospérant sur la réexportation vers le reste de la région, et en particulier vers les pays de l'Union douanière, de marchandises chinoises. Pour leur part, les exportations du Tadjikistan sont formées pour 60 % d'aluminium, produit par la société Talco, qui fonctionne en cycle extraverti (l'alumine, traitée grâce à l'électricité de la centrale de Nourek, provient pour l'essentiel du Kazakhstan, d'Azerbaïdjan et d'Ukraine). Le Kirghizstan et le Tadjikistan demeurent des pays largement sous perfusion internationale, qui ne parviennent pas à sortir du schéma d'aide financière extérieure (l'effort de financement des institutions financières internationales s'élève à 1,8 % du PIB kirghize en 2013).

### **Les transferts de revenus des migrants sont un canal de transmission de la conjoncture internationale et un marqueur du faible développement social**

Les économies centrasiatiques sont très dépendantes des fonds envoyés par les migrants. Emblématiques d'une « mondialisation par le bas », ils représentent 50 % du PIB au Tadjikistan, 35 % au Kirghizstan – ce qui range ces deux pays parmi les plus dépendants de ces transferts dans le monde – et 10 % en Ouzbékistan.

Initiés par des travailleurs migrants installés principalement en Russie et au Kazakhstan, ces transferts jouent un rôle essentiel de soutien à la consommation intérieure des économies centrasiatiques et, ce faisant, ont un fort impact sur la croissance. Ces économies se trouvent donc enserrées dans une double dépendance : vis-à-vis des politiques migratoires des pays d'accueil d'une part, et à l'égard de la conjoncture économique des pays d'accueil des migrants de l'autre. En entraînant une baisse des transferts et le retour d'une partie des migrants, l'affaiblissement de la croissance économique russe s'est ainsi traduit par un ralentissement de la consommation intérieure des pays d'émigration. L'économie russe étant caractérisée par sa propre exposition à la conjoncture économique européenne, les transferts de fonds des migrants constituent un canal de transmission de la crise économique européenne aux Etats d'Asie centrale. Par leurs montants bien souvent supérieurs au budget de l'Etat, ces transferts ont en outre un rôle socioéconomique de palliatif aux faiblesses de l'Etat-providence, en particulier au Tadjikistan et au Kirghizstan.

Leur poids est révélateur de la pauvreté et des déséquilibres économiques et sociaux dans les économies centrasiatiques, l'ampleur des phénomènes de migration de travail s'expliquant elle-même, avant tout, par cette pauvreté couplée à la jeunesse de populations qui demeurent majoritairement rurales.

Le Tadjikistan et le Kirghizstan ont le plus faible niveau de développement humain de l'Asie centrale et leur indice dans ce domaine (0,622) les classe au 125<sup>e</sup> rang sur 186. Par ailleurs, le niveau de leur PIB par habitant figure parmi les moins élevés dans le monde (le Kirghizstan est 185<sup>e</sup>). Ces deux anciennes Républiques soviétiques ont en effet connu une forte dégradation des infrastructures héritées de l'URSS qui a réduit l'accès aux soins, à l'éducation (au Kirghizstan, le taux d'alphabétisation est passé de 99 % à la fin de la période soviétique à 84 %), à l'électricité, voire à l'eau potable (35 % de la population rurale du Tadjikistan n'y a pas accès). Le Tadjikistan ne s'est donc pas affranchi de son statut de République la plus pauvre d'URSS : si l'aide humanitaire internationale a permis de subjuguier la famine résultant de la guerre civile, elle n'a pas pour autant enrayeré la malnutrition.

La paupérisation rurale, couplée avec le fort dynamisme démographique du Tadjikistan et du Kirghizstan, accentue le phénomène migratoire : de façon schématique, les migrations s'opèrent de l'altitude vers la plaine, de la campagne vers la ville, puis s'externalisent vers la Russie et le Kazakhstan

(dans les secteurs du tabac, du coton et de la construction), la jeunesse des populations centrasiatiques amplifiant l'externalisation de l'exode rural (60 % de la population ouzbèke a moins de 30 ans). Ainsi, 20 % de la population active du Kirghizstan (un million de travailleurs migrants, répartis à parité entre la Russie et le Kazakhstan) et 10 % de celle de l'Ouzbékistan travaillent à l'étranger.

On ne s'étonnera pas de ce que l'ensemble de l'Asie centrale soit marqué par de fortes inégalités de revenus. Et la croissance élevée que connaissent l'Ouzbékistan et le Turkménistan ne doit pas masquer la persistance, voire l'amplification, de ce phénomène. Avec un indice de Gini de 36,7 (en 2009), l'Ouzbékistan est le pays le plus inégalitaire, devant le Kirghizstan (36,2) et le Tadjikistan (30,8). Aucune statistique n'est disponible pour le Turkménistan dont les fortes inégalités sont toutefois connues : la politique de distribution gratuite du gaz ne concerne que les zones raccordées, soit 40 % des zones habitées, excluant *de facto* le monde rural qui représente plus de la moitié de la population du pays.

### **L'Asie centrale ne parvient pas à surmonter ses difficultés structurelles**

Dans le *Global Competitiveness Index 2013-14*, le Kirghizstan occupe le 121<sup>e</sup> rang sur 148, la corruption et l'instabilité politique étant les principaux facteurs qui expliquent ce mauvais classement ; les trois autres pays ne sont pas classés, signe de leurs multiples difficultés structurelles.

Les économies d'Asie centrale demeurent caractérisées par leur faible diversification, dont il résulte une forte vulnérabilité aux évolutions des cours des matières premières. Ce manque de diversification est particulièrement flagrant pour le Turkménistan, dont les exportations sont à 90 % composées d'hydrocarbures. L'Ouzbékistan est parvenu à une meilleure diversification de ses exportations, en réduisant sa dépendance vis-à-vis du coton et de l'or grâce à l'essor de ses exportations de gaz et de cuivre, mais son modèle de croissance continue de reposer sur les matières premières.

Le secteur agricole conserve une place centrale dans les économies centrasiatiques. Il emploie en particulier 30 % de la population active en Ouzbékistan dont il représente 17 % du PIB, tandis qu'il compte pour 8 % du PIB du Turkménistan. En conséquence, ces deux pays font l'objet de politiques de ponction sur le secteur agricole au profit de l'appareil de l'Etat et des autres secteurs stratégiques, en particulier des industries extractives. Par ailleurs, l'agriculture emploie 25 % de la population active au Kirghizstan, le seul pays centrasiatique qui soit parvenu à véritablement démanteler les exploitations collectives héritées de l'Union soviétique, ce dont il résulte une agriculture familiale, peu mécanisée et dont la production est largement autoconsommée.

L'outil industriel est vieillissant, et les investissements, concentrés principalement dans le secteur des hydrocarbures (60 % en Ouzbékistan), sont insuffisants pour le renouveler. En définitive, seul l'Ouzbékistan a conservé un tissu industriel important, hérité de l'époque soviétique. C'est ainsi l'une des deux seules ex-Républiques soviétiques avec la Russie qui possède une production automobile nationale de masse, grâce à la co-entreprise General Motors-Daewoo. Pour substituer des exportations de textile aux exportations de coton brut, l'Ouzbékistan essaie, en outre, de développer une industrie textile nationale, alors que seulement 10 % de la production de coton est actuellement transformée dans le pays. Il en est ressorti une significative augmentation des investissements internationaux (sud-coréens, turcs, chinois notamment) dans ce secteur au cours des dernières années, augmentation qui demeure toutefois inférieure à ce qui était espéré, compte tenu de la dégradation du climat des affaires.

Les Etats centrasiatiques doivent en outre faire face à la vétusté de leurs structures d'approvisionnement énergétique et hydraulique. C'est ainsi que la sortie, dans les années 1990, de l'Ouzbékistan et du Kazakhstan du système électrique unifié d'Asie centrale a amplifié les difficultés structurelles d'approvisionnement électrique du Kirghizstan qui, pour y remédier, doit mettre à profit ses



ressources hydrauliques en construisant de nouvelles centrales hydroélectriques, mais manque de capitaux pour le faire. Quant aux ressources hydroélectriques du Tadjikistan, elles ne couvrent que la moitié des besoins du pays.

Le système bancaire est sous-dimensionné et fragile. En Ouzbékistan, l'Etat contrôle 80 % du capital des trente et une banques du pays, et le soum demeure non convertible (la conversion de soums en dollars prend entre un et deux ans). Au Turkménistan, une réforme bancaire a été lancée en 2012, qui a conduit à la création de la première banque privée, mais le secteur bancaire demeure atrophie. Le système bancaire kirghize est dominé par les banques kazakhes qui, face à la crise, se sont largement désengagées du pays, accentuant un peu plus l'exposition du Kirghizstan à la crise financière mondiale. Ce pays demeure fortement affecté par la faillite en 2010 du principal établissement bancaire, AsiaUniversalBank, dont les actifs sains ont été transférés à une nouvelle banque, Zalkar, mise en vente conformément aux exigences du FMI, mais qui n'a trouvé aucun repreneur, ce qui a fragilisé un peu plus la réputation du pays.

Il faut souligner que l'ensemble de la région reste marqué par le poids du secteur informel et un climat des affaires très dégradé, qui sont autant de freins à l'essor des investissements directs étrangers. Le Turkménistan est ainsi absent du classement *Ease of Doing Business 2013* de la Banque mondiale, l'Ouzbékistan y est 154<sup>e</sup> sur 185 et le Tadjikistan 141<sup>e</sup>. Seul le Kirghizstan, 70<sup>e</sup>, se distingue. Pour sa part, l'*Indice de perception de la corruption 2012* de Transparency International souligne la persistance de ce phénomène dans l'ensemble des Etats de la région : l'Ouzbékistan et le Turkménistan sont 170<sup>e</sup> sur 176, le Tadjikistan et le Kirghizstan 154<sup>e</sup>, ce qui conduit à nuancer la singularité de ce dernier. Ces pratiques affectent tous les investisseurs, indépendamment de leur poids économique et de leur proximité géographique : en Ouzbékistan, la filiale locale du géant russe des télécommunications MTS a fait l'objet de pratiques de spoliation, mais des entreprises britanniques, allemandes, indiennes, etc., en ont également été victimes, ce qui a conduit les investisseurs à différer, voire à annuler leurs projets.

Dans ce contexte, les Etats d'Asie centrale font preuve d'une réactivité variable aux injonctions de réforme des institutions financières internationales. Le Kirghizstan a longtemps fait figure de bon élève de la région, passant du statut de République la plus intégrée à l'URSS (elle réalisait 96 % de son commerce extérieur avec les autres Républiques) à celui de République indépendante la plus ouverte, devenant ainsi le premier Etat de la CEI à rejoindre l'OMC en 1998, et l'Etat centrasiatique bénéficiant du plus fort soutien *per capita* des institutions financières internationales. Mais le choix résolu de l'ouverture et du libéralisme (75 % de l'économie ont été privatisés selon la BERD) n'a pas empêché la chute massive de la production industrielle, amplifiée par la crise de la fin des années 1990 que le Kirghizstan a subie de plein fouet. L'Ouzbékistan a fait le choix inverse : un modèle spécifique de développement sous-tendu par une vision politique isolationniste, qui s'est traduit par une réforme très progressive et toujours parcellaire de la planification, notamment en matière agricole, et par un contrôle strict des importations via les droits de douane moyens les plus élevés de la région. Cette politique avait, certes, permis de limiter les conséquences de l'effondrement de l'URSS – le PIB ouzbek n'avait baissé en 1999 que de 5 % par rapport à 1991, soit la plus faible dégradation de la CEI –, mais elle a aussi tenu l'Ouzbékistan à l'écart du rattrapage connu par le reste de l'Asie centrale –Turkménistan exclu – au début des années 2000.

### **Très limitée, la coopération régionale ne permet pas de résoudre les difficultés structurelles**

La faiblesse de la coopération régionale freine le développement d'infrastructures, d'autant plus nécessaires que les économies centrasiatiques restent fortement interconnectées et enclavées. Ainsi, dans le classement *Ease of Doing Business 2013* de la Banque mondiale, l'Ouzbékistan occupe la

dernière place pour le commerce transfrontalier du fait du coût d'acheminement des marchandises et de la durée des formalités douanières.

La gestion des ressources hydrauliques et énergétiques est emblématique des apories de la coopération régionale. Le Kirghizstan importe l'essentiel de son gaz de l'Ouzbékistan, lequel impose des tarifs élevés entraînant en cas d'impayés, fréquents, une coupure des livraisons. Il n'y a toujours pas d'accord de partage des eaux entre l'Ouzbékistan d'une part, le Kirghizstan et le Tadjikistan de l'autre, alors que dans le cadre du système soviétique, les pays de l'aval – Ouzbékistan et Turkménistan – alimentaient en énergie les pays de l'amont – Tadjikistan et Kirghizstan – en échange d'eau pour l'irrigation. Le potentiel hydroélectrique considérable du Kirghizstan et du Tadjikistan reste sous-exploité, comme l'illustrent les difficultés rencontrées par les projets de barrages de Roghoun et de Kambarata, ainsi que par le projet CASA-1000 d'approvisionnement de l'Afghanistan et du Pakistan en hydroélectricité.

La vulnérabilité économique et sociale des Etats centrasiatiques au trafic de drogue, qui entraîne une criminalisation croissante de ces économies, est un argument supplémentaire en faveur du renforcement de la coopération régionale. Or la situation d'insécurité généralisée de la région, accentuée par la situation en Afghanistan, ainsi que les conflits persistants entre Etats, se traduisent par un phénomène d'ouverture de plus en plus étroite des frontières – l'Ouzbékistan impose toujours un blocus ferroviaire *de facto* au Tadjikistan – qui entrave les échanges commerciaux et réduit les perspectives de renforcement de la coopération régionale.

### **Un positionnement variable face à l'intégration régionale promue par la Russie, alors que la montée en puissance de la Chine crée de nouvelles dépendances**

Malgré certains traits communs de dépendance envers l'économie russe, en particulier via les transferts de fonds des migrants, les relations que les économies centrasiatiques entretiennent avec celle-ci suivent des dynamiques différentes.

D'une part, le Kirghizstan et le Tadjikistan – les économies les plus faibles de la région, pour lesquelles les effets de masse vis-à-vis des voisins, notamment russe, sont surdéterminants – paraissent emprunter la voie d'un retour vers la Russie. Ces deux Etats ont officiellement demandé à rejoindre l'Union douanière eurasiatique. Ce choix leur offre tout d'abord de notables perspectives de réduction de dette, en particulier sur les produits pétroliers. L'intégration économique accrue prévue dans le cadre de la future Union économique eurasiatique, notamment en matière de liberté de circulation des travailleurs, revêt en outre toute son importance au regard du poids des transferts de fonds des migrants dans ces économies. Par ailleurs, la situation géographique du Kirghizstan et du Tadjikistan confère à ces « économies de bazar » un rôle de porte d'entrée des produits chinois dans l'UD. Toutefois, une adhésion en 2014 aurait un effet incertain sur le commerce de marchandises réexportées, dans la mesure où elle impliquerait un rehaussement du tarif extérieur qu'ils ont négocié au moment de leur accession à l'OMC, en 1998 pour le Kirghizstan et en 2013 pour le Tadjikistan.

D'autre part, l'Ouzbékistan comme le Turkménistan paraissent avoir fait le choix de l'autonomisation économique, comme politique, vis-à-vis du voisin russe. Aucun des deux pays ne souhaite rejoindre l'Union douanière, mais son développement n'est pas sans incidence sur leurs économies : il est par exemple susceptible de remettre en cause l'accès de l'Ouzbékistan aux marchés russe et kazakhs, ce qui serait particulièrement préjudiciable à sa production automobile. En effet, la Russie demeure le partenaire économique et commercial privilégié de l'Ouzbékistan, en raison notamment de ses fortes positions dans la prospection et l'exploitation des hydrocarbures, et de son poids dans les exportations automobiles, de sorte qu'il semble difficile d'évoquer un véritable découplage de l'économie ouzbèke à l'égard de la Russie.

Il faut souligner que la Chine occupe un poids croissant dans les économies centrasiatiques. En quelques années, elle est devenue le premier fournisseur du Kirghizstan (57 % des parts de marché, qui ont été multipliées par 2,5 depuis 2005), du Tadjikistan (24 %) – elle supplante ainsi la Russie – et du Turkménistan (18 %). Elle est aussi le deuxième fournisseur de l'Ouzbékistan. S'affirmant comme un acteur de premier plan dans le secteur des hydrocarbures, la Chine joue désormais un rôle incontournable dans la diversification des clients à laquelle s'attachent les exportateurs d'hydrocarbures afin de réduire leur dépendance vis-à-vis de la Russie. L'inauguration du gazoduc turkmèno-chinois en 2009, auquel l'Ouzbékistan a été raccordé en 2011, a mis fin au monopole de Gazprom sur les exportations gazières de ces deux pays et, par conséquent, à la dépendance qui allait de pair. La crise politique de 2009 entre Moscou et Achgabat, qui avait entraîné une interruption totale des importations de gaz turkmène par Gazprom, a accéléré ce mouvement, au terme duquel la Chine, en attirant 63 % des exportations turkmènes en 2012, s'est affirmée comme le premier partenaire commercial du Turkménistan, devant l'Union européenne et loin devant la Russie (1,8 %). Les importations chinoises d'hydrocarbures en provenance d'Ouzbékistan ont été multipliées par quatre au cours des cinq dernières années. Partenaire commercial de premier plan, la Chine devient également un investisseur majeur, participant au développement des infrastructures extractives, mais aussi ferroviaires et routières. C'est ainsi qu'elle contribue activement au développement du gisement de Galkynish, au Turkménistan, dont elle a financé la quasi-totalité des investissements de la première phase de développement, lancée en 2009 et permettant la production de 30 milliards de mètres cubes annuels ; la compagnie nationale chinoise s'est en outre vu confier l'intégralité de la deuxième phase de mise en valeur du gisement.

Cette montée en puissance de la Chine en Asie centrale s'appuie sur des leviers qui répondent à des caractéristiques communes aux différentes économies centrasiatiques. D'une part, la Chine offre des conditions de crédit défiant toute concurrence, particulièrement attractives pour des économies fortement endettées et dépourvues d'accès aux marchés de financement internationaux, telles que celles du Kirghizstan et du Tadjikistan. Elle s'est ainsi d'ores et déjà affirmée comme le premier créancier du Tadjikistan. D'autre part, elle dispose d'un système politico-économique facilement compatible avec ceux de l'Ouzbékistan et du Turkménistan, caractérisé par une omniprésence de la sphère publique, une préférence pour la signature de contrats commerciaux au plus haut niveau de l'Etat (la tournée régionale effectuée par le président chinois en septembre 2013 en est l'illustration) et une forte présence institutionnelle (la Chine dispose de soixante et onze bureaux de représentation en Ouzbékistan). Cette expansion suscite néanmoins des interrogations, notamment au regard des contreparties politico-économiques qu'elle peut impliquer. La dynamique de croissance des relations économiques est ainsi très déséquilibrée : les exportations de la Chine vers l'Ouzbékistan croissent trois fois plus vite que celles de l'Ouzbékistan vers la Chine. A l'occasion de la visite du président chinois, un projet de création d'une zone de libre-échange entre les deux pays a été évoqué. Le découplage de certaines économies à l'égard de la Russie semble ainsi s'accompagner non pas d'une véritable autonomisation, mais plutôt d'un couplage avec la Chine.

## Principaux indicateurs économiques

(Variations en % par rapport à l'année précédente, sauf mention contraire)

### Kazakhstan

	2009	2010	2011	2012	2013 (p)
PIB	1,2	7	7,5	5,1	5
PIB par tête (PPA dollars)	–	–	12800	13500	14000
Prix à la consommation	7,3	7,1	8,3	5,1	6,3
Taux de chômage	6,6	5,8	5,4	5,3	5
Solde des administrations publiques (% du PIB)	-1,4	1,4	5,9	4,5	4,8
Dettes publiques (% du PIB)	10,2	10,7	10,4	12,4	13,2
Dettes extérieures (% du PIB)	97,9	79,9	66,6	67,6	63,6
Importations (milliards de dollars)	39	44,3	51,7	60,1	62,4
Exportations (milliards de dollars)	48,2	65,7	92	97	99
Balance courante (% du PIB)	-3,6	0,9	6,5	3,8	4,3

Sources : FMI, *Regional Economic Outlook : Middle East and Central Asia*, novembre 2013 ; WIIW, *Current Analyses and Forecasts*, juillet 2013  
(p) : prévision

### Kirghizstan

	2009	2010	2011	2012	2013 (p)
PIB	2,9	-0,5	6	-0,9	7,4
PIB par tête (PPA dollars)	–	–	2350	2350	2350
Prix à la consommation	6,8	7,8	16,6	2,8	8,6
Solde des administrations publiques (% du PIB)	-1,1	-5,8	-4,6	-5,4	-5,3
Dettes publiques (% du PIB)	58	60,3	50,1	48,9	49,3
Dettes extérieures (% du PIB)	87,9	91,4	77,2	75,6	71,4
Importations	3,7	3,9	5,1	6,4	6,5
Exportations	2,6	2,5	3,4	3,5	3,9
Balance courante (% du PIB)	-2,5	-6,4	-6,5	-15,3	-9,6

Sources : FMI, *Regional Economic Outlook : Middle East and Central Asia*, novembre 2013  
(p) : prévision

### Ouzbékistan

	2009	2010	2011	2012	2013 (p)
PIB	8,1	8,5	8,3	8,2	7
PIB par tête (PPA dollars)	–	–	3250	3500	3700
Prix à la consommation	14,1	9,4	12,8	12,1	12,1
Solde des administrations publiques (% du PIB)	2,8	4,9	8,8	8,5	1,2
Dettes publiques (% du PIB)	11	10	9,1	8,6	8,7
Dettes extérieures (% du PIB)	15	14,8	13,3	13	13,3
Importations	11,7	11,2	14,2	16,4	17,2
Exportations	11,5	12,5	15	14,6	15
Balance courante (% du PIB)	2,2	6,2	5,8	0,7	0,2

Sources : FMI, *Regional Economic Outlook : Middle East and Central Asia*, novembre 2013  
(p) : prévision

## Principaux indicateurs économiques

(Variations en % par rapport à l'année précédente, sauf mention contraire)

### Tadjikistan

	2009	2010	2011	2012	2013 (p)
PIB	3,9	6,5	7,4	7,5	6,7
PIB par tête (PPA dollars)	–	–	2050	2200	2300
Prix à la consommation	6,5	6,5	12,4	5,8	7,5
Solde des administrations publiques (en % du PIB)	-5,2	-3	-2,1	0,5	-2,3
Dette publique (% du PIB)	36,2	36,3	35,4	32,3	30,7
Dette extérieure (% du PIB)	51,7	50,5	48,3	46,2	44,3
Importations	2,7	3	4,4	4,9	5,4
Exportations	0,8	0,9	1,2	1,4	1,4
Balance courante (% du PIB)	-5,9	-1,2	-4,7	-1,3	-1,7

Sources : FMI, *Regional Economic Outlook : Middle East and Central Asia*, novembre 2013  
(p) : prévision

### Turkménistan

	2009	2010	2011	2012	2013 (p)
PIB	6,1	9,2	14,7	11,1	12,2
PIB par tête (PPA dollars)	–	–	7800	8600	9700
Prix à la consommation	-2,7	4,4	5,3	5,3	7,6
Solde des administrations publiques (% du PIB)	7	2	3,6	6,4	1,8
Dette publique (% du PIB)	2,4	10,6	10,1	18,1	20,6
Dette extérieure (% du PIB)	2,4	10,6	10	18,1	20,6
Importations	11,3	10,9	14,1	17,3	18,9
Exportations	9,5	10,3	17,4	20,6	22,4
Balance courante (% du PIB)	-14,7	-10,6	2	0	0,2

Sources : FMI, *Regional Economic Outlook : Middle East and Central Asia*, novembre 2013  
(p) : prévision

Deuxième partie

## **Les pays du Sud-Caucase**

## **Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie** *par Raphaël Jozan*

L'année 2013 a été marquée par un flottement politique dans l'ensemble de la région, qui a contribué à accentuer une tendance à la morosité économique. La croissance a en effet été moins importante que prévu, en particulier en Géorgie où les analystes n'ont cessé de revoir les prévisions à la baisse (2,5 % contre 6 % prévus, alors que le pays enregistrait une moyenne de 6 % depuis 2005). Ce flottement politique résulte d'abord de la concordance d'échéances électorales importantes, avec la tenue des élections présidentielles dans chacune des trois Républiques du Sud-Caucase au cours de l'année 2013 (février en Arménie, septembre en Azerbaïdjan et octobre en Géorgie). Si les élections ont conduit, en Arménie et en Azerbaïdjan, au maintien des présidents en place et ont été entachées de fortes suspicions de fraudes électorales, elles ont vu la victoire en Géorgie du candidat de la coalition Rêve géorgien, et donc l'éviction du candidat du parti de Mikhaïl Saakachvili.

Le climat d'incertitude avait commencé à s'installer avec le retournement politique inattendu issu des élections législatives géorgiennes d'octobre 2012, la sévère défaite du parti du président Saakachvili, et la prise du pouvoir par la coalition emmenée par le milliardaire Bidzina Ivanishvili, devenu depuis Premier ministre. Si cette élection a été exemplaire dans son organisation et peut être interprétée comme l'installation de pratiques démocratiques dans une région historiquement marquée par la persistance de pouvoirs autocratiques et d'alternances réalisées par la violence, les pratiques de l'exercice du pouvoir qui ont suivi, l'arrestation de plusieurs anciens membres du gouvernement déchu, le discrédit systématique des politiques menées pendant dix ans par Mikhaïl Saakachvili, la montée de mouvements homophobes, xénophobes et islamophobes, et l'augmentation de la criminalité, ont créé un climat d'incertitude qui a contribué à la perte de vitesse de l'économie, en Géorgie et dans la région.

Il y a de fortes chances pour que ce climat perdure. Malgré la décision de Bidzina Ivanishvili de renoncer au poste de Premier ministre, de très fortes suspicions s'expriment, selon lesquelles il continuerait de diriger le pays informellement par le truchement des nombreux proches et anciens employés positionnés à des postes clefs de l'Etat, en particulier Garibashvili, son ex-assistant personnel, qu'il a désigné pour lui succéder au poste de chef du gouvernement.

De manière plus structurelle, les incertitudes économiques sur la région résultent de la crise économique des pays de l'Union européenne et de la Russie, elle-même touchée par la crise européenne et la baisse des cours de l'énergie fossile et des matières premières. A cela s'ajoute le désintérêt des Etats-Unis pour la région, manifeste depuis 2007 et qui s'affirme avec le temps. Les gouvernements des trois Républiques ont un temps espéré pouvoir s'arrimer à l'Europe, mais celle-ci, touchée par la crise des dettes publiques et marquée par une absence de vision partagée en matière de politique étrangère et de politique d'intégration de nouveaux membres, n'offre pas de perspectives plus attirantes que certains accords de voisinage.

Les développements de l'année 2013 ont apporté une confirmation de l'absence de soutien américain et européen, avec le dénouement du projet Nabucco, abandonné en juin 2013 après quinze ans de pourparlers et de négociations. Largement soutenu pendant dix ans par les institutions centrales européennes (la Commission en particulier) et par les Etats-Unis, ce projet a été écarté au profit du TAP (Trans-Adriatic Pipeline). Moins ambitieux, demandant une levée de fonds moins importante (un investissement de 1,5 milliard de dollars contre 10 milliards), il a été choisi dans un contexte d'incertitudes croissantes sur les marchés du gaz. La sélection du TAP scelle le dénouement d'une bataille économique et politique autour du contrôle des marchés du gaz en Europe, sur lesquels la Russie garde une position de monopole d'approvisionnement pour un grand nombre de pays (en particulier de l'est de l'Europe) que le projet Nabucco visait à briser.

Le choix de TAP signe une victoire diplomatique de Moscou qui a largement œuvré à orienter les investissements. Certains analystes disent que la Russie a certainement mis la pression sur le gouvernement azéri pour qu'il soutienne TAP au lieu de Nabucco. Le pouvoir de Bakou a longtemps adopté une position équilibrée entre la Russie et l'Occident, et a privilégié son indépendance vis-à-vis de la Russie en mettant en place au cours des années 1990 et 2000 l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan (BTC), première route alternative à la route russe pour la sortie du gaz de la Caspienne vers l'Europe. Il a finalement trouvé un compromis avec son allié russe, qui cherche à sceller un partenariat renouvelé avec lui. Au demeurant, le projet TAP assure à l'Azerbaïdjan le *leadership* de l'approvisionnement en gaz vis-à-vis des producteurs centrasiatiques (le Turkménistan, le Kazakhstan et l'Ouzbékistan).

Les considérations de politique intérieure azérie ont certainement joué dans ce choix. En perte de vitesse, le gouvernement voit progresser une opposition qui n'hésite plus à s'exprimer dans la rue, malgré la répression, et il redoute le vent de révolte qui a emporté plusieurs régimes autocratiques dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, en particulier celui qui bouleverse la Syrie. Le soutien des plans gaziers russes est requis pour obtenir un soutien ultérieur de la Russie, en cas de soulèvement. Cette dernière est le principal pourvoyeur d'armes du pays (un contrat d'un milliard de dollars a été signé, quelques jours seulement avant l'annonce du rejet du projet Nabucco).

L'année 2013 a été marquée par une autre victoire diplomatique de la Russie dans la région : l'annonce par le président Serge Sarkissian, le 3 septembre 2013, du choix de l'Arménie de se tourner vers l'Union douanière eurasiatique (UD) créée à l'initiative de Vladimir Poutine. L'annonce du président arménien a pris l'Europe de court, plus de deux mois avant la tenue du sommet du Partenariat oriental de Vilnius. Ce choix aura des implications régionales importantes, alors que le pays ne dispose pas de frontière commune avec la Russie, et consolidera ainsi la position de la Géorgie comme pays de transit. Comment l'expliquer ? Une analyse de Francisco Carneiro pour la Banque mondiale publiée en 2013 considère que la Russie sera certainement à court terme le principal bénéficiaire de cette union, et que les bénéfices de long terme seront tributaires de la réalité des dispositifs mis en œuvre pour faciliter le commerce entre les pays de l'UD et éradiquer les barrières non-tarifaires imposées par les dysfonctionnements et la corruption des douanes. Il semble que l'Arménie ait choisi par défaut, face à l'absence d'une véritable proposition alternative offerte par l'Europe, alors que la perspective d'adhésion à cette dernière était économiquement et politiquement attractive pour les classes moyennes et les nouvelles élites souvent formées dans les pays occidentaux. Le choix du Président a également été fait sous la pression du gouvernement russe en ce qui concerne la distribution du gaz et l'annulation de dettes.

L'état se resserre autour de la Géorgie, occupée pour 20 % par l'armée russe qui a poursuivi l'annexion de nouvelles portions de territoire au cours de l'année et mis en place murs et barbelés en bordure des régions occupées en 2013, accentuant la pression sur le pouvoir de Tbilissi. Malgré l'objectif explicite de se rapprocher de la Russie, le gouvernement de Bidzina Ivanishvili a maintenu un discours ferme vis-à-vis des territoires occupés, confirmant l'intention de la Géorgie de devenir membre de l'OTAN et de l'Europe. Mais face au manque d'engagement de l'Europe et au ralentissement de la croissance de la Turquie (investisseur majeur dans le pays), on se demande si la Géorgie devra s'aligner sur les orientations politiques et économiques proposées par la Russie.

On note d'ailleurs une certaine montée en puissance de l'axe Nord-Sud au cours de l'année 2013 en ce qui concerne le développement des infrastructures, et notamment le développement d'une ligne de chemin de fer entre l'Iran et l'Arménie, pour un budget de 2 milliards de dollars, qui pourrait être connectée à la ligne qui traverse l'Abkhazie. A cela s'ajoute le projet de « corridor » routier Nord-Sud de plus de 500 kilomètres, qui relierait l'Iran au grand axe géorgien Est-Ouest, et pour lequel la Banque asiatique de développement finance 500 millions sur un budget total d'un milliard de dollars. L'axe Nord-Sud n'éclipse cependant pas l'axe Est-Ouest, et notamment la ligne de chemin de fer Bakou-Tbilissi-Kars, pour laquelle l'investissement azéri (435 millions de dollars) avait été



suspendu à cause des déclarations de Bidzina Ivanishvili lors des premières semaines suivant son arrivée au pouvoir en 2012, déclarations rapidement rectifiées étant donné la nécessité pour la Géorgie de composer avec l'Azerbaïdjan, premier investisseur du pays.

## Géorgie

La croissance géorgienne a largement dévissé en 2013, année également marquée par une baisse des investissements directs étrangers, passés de 29 % à 23 % du PIB entre 2012 et 2013. Cette baisse d'activité a suscité des déceptions à l'égard du nouveau gouvernement, dont le Premier ministre avait promis des changements rapides pour sortir de l'ère du parti UNM (fondé par le président Saakachvili). Finalement, le taux de chômage et le niveau de pauvreté sont toujours aussi élevés, en particulier dans les campagnes, largement délaissées dans la stratégie de développement menée après la « révolution des roses ». Fidèle à ses promesses de campagne, le milliardaire Ivanishvili a actionné quelques réformes marquées du sceau « politique sociale », en particulier la mise en place d'une assurance santé universelle et un renforcement du droit en faveur des employés. Ces réformes sont finalement bien maigres, comparées à la virulence de la critique des stratégies menées antérieurement, et les nouveaux membres du gouvernement ont découvert les faibles marges de manœuvre de l'Etat en matière économique, dans un contexte de pénurie d'investissements directs étrangers. Le pays vit toujours sous perfusion de l'argent envoyé par les travailleurs migrants (805 millions de dollars au cours de la seule période comprise entre janvier et juillet, selon les chiffres de la Banque centrale de Géorgie, à comparer à 1,33 milliard de dollars pour l'ensemble de l'année 2012, ce qui était déjà un record). Avec la baisse de la croissance et des rentrées fiscales, le gouvernement accuse un déficit budgétaire inquiétant de 800 millions de dollars pour 2013, qui tranche avec la rigueur budgétaire des précédents gouvernements.

La principale rupture apportée par le gouvernement Ivanichvili est l'accent explicitement mis sur l'agriculture, qui avait déjà fait l'objet d'une attention particulière en 2011 de la part de l'administration Saakachvili. Celle-ci avait mis en place des mesures dont l'impact s'était finalement révélé très minime sur le développement du secteur. De fait, l'agriculture avait littéralement été laissée à l'abandon et n'attirait que 1 % des investissements, souvent des acquisitions de terres dans un objectif spéculatif. La nouvelle prise en considération de l'agriculture par l'actuel gouvernement est réelle, et se manifeste par une augmentation de la part du budget alloué au secteur qui devrait passer de 3 à 5 % entre 2012 et 2016. La priorité est la mise en place d'un dispositif permettant de faciliter l'accès des agriculteurs au crédit, le ministre de l'Agriculture désirant répliquer le succès de la création (en 1996), sur le modèle du crédit coopératif agricole, de la banque arménienne ACBA, aujourd'hui la première banque généraliste d'Arménie. La sécurisation foncière est le deuxième axe prioritaire, alors que l'on considère que 30 % des agriculteurs ne possèdent pas de titre de propriété. En 2013, un moratoire a été mis sur l'acquisition de la terre par les étrangers, avec l'interdiction de vendre à ces derniers jusqu'à la fin de 2014. Enfin, il faut signaler la mise en place d'un fonds (Agriculture and Rural Development Fund) qui serait mobilisé pour la construction d'infrastructures, en particulier d'irrigation et de drainage. Les enjeux et les besoins sont énormes, comme l'ont bien compris les bailleurs, qui vont apporter leur soutien en assistance technique (l'Union européenne accordera 40 millions d'euros). A cet égard, il sera crucial de trouver une bonne synergie entre experts, ministères, agriculteurs, bailleurs et banques, centres de formation, etc. Le risque est certainement de mettre trop l'accent sur les infrastructures ou les organisations paysannes, sans que soit pensée la question d'accès aux marchés. L'enjeu est d'en trouver de nouveaux, en particulier au Moyen-Orient ou dans l'espace postsoviétique (surtout en Russie), beaucoup plus qu'en Europe, mais on sait combien ces marchés peuvent être difficilement accessibles et instables, et pas forcément plus équilibrés pour les agriculteurs.

Le marché intérieur est certainement aussi une cible qui doit être une priorité. Les évolutions, depuis la fin de 2012 et pendant l'année 2013, du secteur de la distribution doivent être suivies de près dans cette perspective. Depuis l'entrée du géant français Carrefour, le secteur vit une révolution. Jusqu'alors, les grandes chaînes de la distribution s'approvisionnaient à l'étranger, avec des marges très importantes sur certains produits pouvant aller jusqu'à 80 %, la production intérieure étant pratiquement totalement écartée du modèle économique à l'œuvre. Carrefour a établi un modèle très différent, selon lequel le profit est réalisé par le placement de la trésorerie dégagée par les ventes, et où les marges sont faibles, modèle qui peut remettre en selle les productions locales, en particulier pour le « frais ». Par ailleurs, la présence d'un acteur de rayonnement mondial est bien entendu un atout qui doit être utilisé, pour exporter des produits à travers ses chaînes logistiques, comme c'est déjà le cas pour l'eau minérale géorgienne vers le Moyen-Orient où Carrefour est présent. Bien entendu, le risque est de voir un monopole de Carrefour s'installer et une captation de la rente, jusqu'ici maîtrisée par un petit nombre de chaînes de distribution.

Hormis l'agriculture, on n'enregistre pas de véritable programme économique clair. On ne peut citer que l'annonce de la création de deux fonds d'investissement (Private Equity Fund et Sovereign Wealth Fund) construits sur les mêmes bases que ceux du Partnership Fund créé par l'administration Saakachvili, c'est-à-dire sur le capital d'entreprises d'Etat (Georgian Railway, Georgian Oil and Gas Corporation, Georgian State Electrosystem, Electricity System Commercial Operator), sans que la dimension opérationnelle de ces fonds soit clairement présentée. L'expérience de la fin du régime Saakachvili démontre que ces instruments n'apportent pas nécessairement de changements économiques structurels. Par ailleurs, la manipulation de tels instruments, maîtrisés par l'Etat, doit être faite avec précaution, dans un souci de respect de la concurrence et de rationalité des investissements.

## **Azerbaïdjan**

Pour la troisième année consécutive, l'Azerbaïdjan a vu ses exportations d'hydrocarbures diminuer en 2013 (-2,1 %), en particulier via l'oléoduc BTC (-3 %). La baisse est moindre qu'entre 2011 et 2012, mais, ajoutée à l'impact de fortes importations du fait de l'achat de blé, de biens manufacturés de consommation, et d'équipements pour les infrastructures énergétiques, elle contribue à la diminution du solde de la balance commerciale (13 % du PIB en 2013). L'année a également été marquée par d'importantes importations d'armes, à l'initiative d'un gouvernement qui multiplie les discours sécuritaires, dirigés directement à l'encontre de l'Arménie, et, indirectement, des mouvements d'opposition intérieurs. La balance commerciale devrait cependant s'améliorer dès 2014, grâce à une augmentation annoncée de la production d'hydrocarbures (Chirag-Ginashli), mais restera pénalisée par les importations de technologies destinées à la mise en place de nouvelles infrastructures.

Le pays enregistre une croissance de 4 %, révisée à la hausse par le FMI en octobre, le premier semestre ayant été bien meilleur qu'en 2012 (5 % contre 1,5 %). L'aspect notable de cette croissance est que le secteur des hydrocarbures couvre maintenant moins de la moitié du PIB, du fait du développement des autres secteurs de l'économie (+10 % en 2013). Les services de la construction en particulier restent, hormis l'énergie fossile, les secteurs qui portent la croissance, et contribuent d'ailleurs à maintenir une importante bulle immobilière dans la région de Bakou. Le secteur agricole est lui aussi actif, avec une croissance de 5 % en 2013, qui devrait perdurer grâce aux investissements publics réalisés à travers l'entreprise publique Agroleasing.

Une diversification de l'économie a été incluse dans le document « Azerbaïdjan 2020, un regard vers le futur », signé par le président Aliiev le 7 janvier 2013. Ce document prévoit le doublement du PIB par habitant, à travers le développement des secteurs autres que celui de l'énergie fossile. La priorité est mise sur l'encouragement de l'innovation et la promotion de l'industrie de la connaissance. L'année 2013 a d'ailleurs été déclarée celle des technologies de l'information et des télécommunications,

dans un pays qui veut combler un retard important dans ce domaine par rapport à ses deux voisins géorgien et arménien, et prétend même vouloir devenir un « *hub* régional des technologies de l'information et des communications (TIC) ». Depuis 2008, on enregistre une croissance du secteur des TIC de l'ordre de 20 % par an, ce qui témoigne d'un certain volontarisme de l'Etat. Il est devenu le deuxième en termes d'attraction d'investissements directs étrangers, après celui de l'énergie. Le gouvernement a mis les bouchées doubles en 2013, avec la création d'une université pour les technologies de l'information, d'un fonds pour leur développement, et d'un parc *high-tech*. Le fonds SOFAZ, alimenté par les revenus tirés des exportations d'hydrocarbures (35 milliards de dollars capitalisés en 2013), apporte sa contribution pour le financement (550 millions de dollars) du haut-débit, qui doit couvrir l'ensemble de Bakou en 2015. L'Azerbaïdjan a lancé avec succès son premier satellite (AzerSpace-1) le 8 février 2013, et l'opérateur AzerCosmos projette d'en envoyer un deuxième dans l'espace. L'Azerbaïdjan cherche à se positionner comme tête de pont de mégaprojets d'infrastructures de l'information, comme par exemple Tasim (Trans-Euroasian Super Information Highway). Bakou veut s'imposer dans le secteur et a accueilli en décembre la conférence inaugurale des Nations unies sur la cybersécurité.

Le développement des énergies alternatives est également évoqué dans le document du gouvernement. Selon celui-ci, à l'horizon 2020, l'Etat projette d'avoir levé 7 milliards de dollars d'investissements dans les énergies alternatives : hydro, solaire, éolien (selon SAARES, l'agence publique consacrée au développement d'énergies renouvelables et alternatives, l'Azerbaïdjan aurait déjà investi, en 2013, 380 millions de dollars dans le secteur). Ce projet trouve le soutien des organisations internationales (IFC, KfW en particulier) qui y voient un moyen d'encourager une alternative au développement de l'économie à travers l'énergie fossile, mais aussi une porte pour changer la gouvernance d'un secteur énergétique hautement maîtrisé par la puissance publique, à travers des projets de petite ampleur qui pourraient être portés par le secteur privé.

La question de la gouvernance de l'économie, dans un pays rongé par la corruption, reste en effet un point crucial, et les orientations proposées par le gouvernement ne pourront se réaliser de manière durable que si l'environnement des affaires s'améliore et si les initiatives du secteur privé sont encouragées. Le secteur bancaire reste très concentré (40 % des actifs sont détenus par la première banque du pays), et les lignes de crédit bénéficient rarement à un tissu d'entreprises privées mal développées, l'attention étant toujours monopolisée par le secteur des hydrocarbures et par l'importante décision évoquée ci-dessus d'adoption du projet TAP qui transportera le gaz des champs de production de Shah Deniz.

## **Arménie**

Les performances économiques de l'Arménie se sont détériorées en 2013, avec une croissance revue à la baisse à 4,6 % contre 7,2 % pour l'année 2012. L'économie arménienne est touchée tant en raison du ralentissement de la croissance russe qu'à cause des répercussions de la crise européenne. De fait, les investissements des uns et des autres ont littéralement chuté, de 60 % au cours de l'année par rapport à 2012. Le déficit des comptes courants avec l'extérieur est en baisse, grâce, conjointement, à l'augmentation des exportations de cuivre dans le secteur des mines et aux envois de fonds par les travailleurs expatriés. Malgré cela, le déficit des comptes courants reste très lourd du fait du maintien d'un niveau très élevé d'importations de biens manufacturés et d'équipements qui engendre un déficit commercial de près de 2 milliards de dollars pour 2013. Conséquence de la baisse des exportations vers l'Iran qui a augmenté ses capacités de production au cours de 2013, la production d'électricité a baissé de 3 %.

L'augmentation des cours de l'énergie au niveau national – de 27 % pour le prix de l'électricité et, temporairement en juillet, de 18 % pour le gaz importé – ainsi que des prix des produits alimentaires

ont contribué à alimenter, en 2013, une plus grande inflation que celle qu'avait anticipée la Banque centrale. Par ailleurs, des perturbations météorologiques (d'importantes chutes de grêle en mai 2013) ont endommagé les cultures de certaines régions, provoquant de lourdes pertes pour des milliers de familles et exploitations agricoles, et contribuant à fragiliser le tissu rural. Ces différents facteurs ont alimenté le mécontentement de la population.

Dès lors s'impose comme ligne de force de l'action du gouvernement la stratégie de développement définie, dès 2011, autour de onze secteurs regroupés en six ensembles : l'alimentation, la santé, le tourisme, la joaillerie et la taille du diamant, l'industrie *high-tech*, et les industries minières. L'idée est de tirer le pays d'une économie centrée sur l'exploitation et l'exportation des matières premières, vers une économie à valeur ajoutée. Comme son voisin azéri, le gouvernement arménien développe la rhétorique autour du pari de l'innovation et de l'économie de la connaissance.

L'agriculture reste tout de même une priorité nationale, avec une prévision de 5 % de croissance pour 2014. Depuis le lancement en 2010 du programme de reprise des terres abandonnées (31 000 hectares), le pays enregistre une croissance de 26 % de la production de blé, largement soutenue et organisée par l'Etat qui prend en charge l'achat à la Russie de semences Super Elite et a réhabilité en 2011 deux centres logistiques, mis en place au cours de la période soviétique et laissés à l'abandon pendant au moins vingt ans. Au total, les fonds publics pour l'agriculture devraient augmenter de 23 % en 2014 par rapport à 2013. Le développement du secteur des mines est lui aussi mis à contribution par l'octroi de nouvelles licences, ce qui suscite des réactions de l'opposition en raison des incidences sur l'environnement. C'est ainsi que l'exploitation de la mine de Teghut par Armenian Copper Program, qui devait commencer en 2013, a été perturbée par un important mouvement environnemental, car de nombreuses lois auraient été transgressées au cours de l'octroi de la licence.

Alors que les investissements privés restent en berne et que le secteur bancaire (même s'il apparaît bien capitalisé) demeure fragile du fait de sa forte dollarisation, le gouvernement ressent bien l'enjeu que représente sa propre capacité à investir et à financer les prestations sociales. On comprend la mise en lumière, au cours de l'année 2013, de « l'économie souterraine » par le ministère des Finances, estimée par le ministre David Sargsyan entre 30 et 40 % du PIB. Les marges de manœuvre du gouvernement sont faibles et expliquent la décision récente du Président d'essayer de tirer parti de l'Union eurasiatique, ce qui risque cependant de relancer le pays vers une certaine inertie, celle d'une économie tirée par le secteur des mines et de l'agriculture et dépendante de facteurs extérieurs contingents (fonds envoyés par les expatriés et travailleurs à l'étranger). La décision prise par les autorités arméniennes d'adhérer à l'Union douanière a déjà trouvé sa récompense puisque le prix du gaz importé de Russie a été ramené, le 8 décembre 2013, au niveau du tarif intérieur russe de 180 dollars le millier de mètres cubes.

## Principaux indicateurs économiques

### Arménie

	2009	2010	2011	2012	2013 (p)
PIB (nominal, milliards de dollars)	8,5	9,4	9,9	10,6	11,1
Croissance du PIB	-14,1	2,2	4,7	7,2	4,6
PIB par tête (en dollars)	2656	2938	3094	3317	3469
Prix à la consommation (taux d'inflation)	3,5	7,3	7,7	2,5	7
Solde des administrations publiques (% du PIB)	-7,7	-5	-2,9	-1,6	-2,2
Dette publique (% du PIB)	34,7	33,3	35,1	38,9	41,7
Exportations (milliards de dollars)	1,3	1,9	2,4	2,6	2,8
Importations (milliards de dollars)	3,7	4,1	4,8	5	5,5
Balance commerciale (milliards de dollars)	-2,4	-2,2	-2,4	-2,4	-2,8
Balance courante (% du PIB)	-15,8	-14,8	-10,9	-11,3	-10

Sources : FMI, *Regional Economic Outlook Update : Middle East and Central Asia*, novembre 2013  
(p) : prévision

### Azerbaïdjan

	2009	2010	2011	2012	2013 (p)
PIB (nominal, milliards de dollars)	43,1	54,4	72,2	73,8	76,4
Croissance du PIB	9,3	5	0,1	2,2	4
PIB par tête (en dollars)	4843	6112	8112	8291	8581
Prix à la consommation (taux d'inflation)	1,6	5,7	7,9	1	3,7
Solde des administrations publiques (% du PIB)	6,6	14	13,3	4,1	-4,5
Dette publique (% du PIB)	11,8	11,1	10	11,6	14,1
Exportations (milliards de dollars)	22,8	28,5	37,2	35	33,2
Importations (milliards de dollars)	9,9	11	15,9	17,7	19,5
Balance commerciale (milliards de dollars)	12,9	17,5	21,3	17,3	13,7
Balance courante (% du PIB)	23	28	26,5	21,5	13,3

Sources : FMI, *Regional Economic Outlook Update : Middle East and Central Asia*, novembre 2013  
(p) : prévision

### Géorgie

	2009	2010	2011	2012	2013 (p)
PIB (nominal, milliards de dollars)	10,7	11,7	12,9	13,7	14
Croissance du PIB	-3,8	6,3	7,2	6,1	2,5
PIB par tête (en dollars)	2432	2659	2932	3111	3188
Prix à la consommation (taux d'inflation)	1,7	7,1	8,5	-0,9	-0,3
Solde des administrations publiques (% du PIB)	-9,2	-6,6	-3,6	-3	-3,3
Dette publique (% du PIB)	37,3	39,2	33,9	32,3	32,9
Exportations (milliards de dollars)	3,2	4,1	5,2	6,1	7
Importations (milliards de dollars)	5,3	6,1	7,9	9,1	9,1
Balance commerciale (milliards de dollars)	-2,1	-2	-2,7	-3	-2,1
Balance courante (% du PIB)	-10,5	-10,2	-11,8	-11,5	-6,5

Sources : FMI, *Regional Economic Outlook Update : Middle East and Central Asia*, novembre 2013  
(p) : prévision

Troisième partie

## **Le Bélarus et la Moldavie**

## **Bélarus** *par Jean-Pierre Pagé*

Au-delà de l'image très controversée que lui confère son régime politique, le Bélarus mérite l'attention car il possède de véritables atouts économiques.

Bien que doté, avec près de 10 millions d'habitants, d'une densité de population parmi les plus faibles d'Europe, le pays a connu une urbanisation significative, comme en témoignent ses quatorze villes de plus de 100 000 habitants. Dans la « Fiche pays » que lui consacre Ubifrance, il est décrit ainsi : « Pays enclavé, il dispose cependant d'un important réseau d'infrastructures ferroviaires et routières qui lui permettent de relier les régions biélorusses entre elles, mais, surtout, d'assurer la liaison et le transport de marchandises entre l'Europe et la Russie ». Il est donc de plus en plus appelé à jouer un rôle crucial en tant qu'axe de passage entre l'Union européenne, la Russie, et au-delà l'Asie, à condition que son réseau de transports, qui date en grande partie de l'époque soviétique, connaisse une importante remise à niveau. Parmi ses autres atouts, citons le haut niveau de qualification de sa population active, l'agriculture et l'existence d'un appareil industriel spécialisé dans l'industrie pétrochimique et, dans une moindre mesure, le matériel de transport, qui résulte de la place qu'occupait le Bélarus dans le complexe militaro-industriel soviétique, et qui, de ce fait, a besoin lui aussi d'une importante modernisation.

Par ailleurs, l'économie du Bélarus a encore un caractère largement administré et fonctionne selon le principe de ce que l'on peut appeler un « capitalisme d'Etat » dans lequel les entreprises publiques contribuent pour la moitié du PIB et fournissent deux tiers des emplois. Or cette économie est dans le même temps très ouverte sur l'extérieur. Cette ouverture, courante et nécessaire lorsqu'il s'agit d'assurer la viabilité d'un « petit pays » au sens économique du terme, le distingue des pays « administrés » de l'Europe de l'Ouest au sortir de la Deuxième Guerre mondiale qui demeuraient largement « protégés » par leurs frontières économiques, et le soumet à la pression de la contrainte extérieure. Comme le montre Hélène Clément-Pitiot dans son article « Bélarus : une politique économique pragmatique », c'est ce qui explique le caractère particulier de la politique économique du pays qui, dans l'environnement européen contemporain, « allie les mécanismes d'une économie administrée et l'ouverture sur l'extérieur ».

Il faut souligner que sur le plan macroéconomique, dans le tumulte de la crise européenne, la sphère réelle de l'économie du Bélarus a fait preuve d'une solide résistance pour enrayer le choc, si l'on en juge par le fait que le PIB du pays a connu une augmentation de l'ordre de 25 % de 2007 à 2012, malgré une quasi-stagnation en 2009. Mais son parcours n'a pas été rectiligne. Il a connu en 2011 une sévère crise de sa balance des paiements, provoquée, notamment, par l'augmentation de la facture énergétique et de celle des salaires publics, qui ont entraîné une forte dévaluation du rouble biélorusse, de 65 % par rapport au dollar, accompagnée d'une augmentation de près de 40 % de l'endettement et, sur le plan intérieur, d'une très forte inflation, culminant à 108 % en rythme mensuel. Le FMI, qui assure une mission à ses côtés, l'a félicité pour la rapide stabilisation qu'il a su opérer et a noté que dès le début de 2012, la politique menée par le gouvernement lui avait permis de stabiliser son taux de change et de ramener l'inflation vers des niveaux plus raisonnables. La mise en place d'une politique suffisamment restrictive a consolidé la maîtrise de l'équilibre des finances publiques (dégageant un excédent de 0,5 % du PIB en 2012) et diminué fortement le déficit de la balance courante avec l'extérieur. Cette politique a toutefois ralenti en contrepartie la croissance du pays qui, pour l'ensemble de l'année 2012, est tombée à 1,5 % contre 5,5 % en 2011. C'est pourquoi les efforts pour redresser les équilibres se sont relâchés, durant la première moitié de 2012, afin de contrer cette évolution. La Banque centrale a réduit son taux de refinancement, et les salaires progressant plus vite que la productivité, on a bien évidemment assisté à une résurgence de l'inflation et des pressions sur le taux de change. A la fin de 2012, le gouvernement a dû redonner un tour de vis en restreignant l'accès des banques au refinancement et en renforçant les niveaux de réserves obligatoires.

On constate donc que les autorités ont adopté une position de compromis, plus complexe qu'une simple stratégie d'austérité. Elles pratiquent une politique de petites touches, alternant les phases de rééquilibrage et de relance.

Le panorama reste contrasté en 2013 : il mélange des éléments encourageants et d'autres plus préoccupants. Parmi les plus positifs, de l'avis même du FMI, l'inflation semble en voie d'être maîtrisée, ce qui rend les espoirs d'une diminution du taux annuel en dessous de 20 % crédibles dès cette année. Le PIB semble avoir aussi un peu rebondi dans un contexte de plein emploi et sa croissance devrait avoisiner 2 % pour l'ensemble de l'année. Un point notable : les investissements, qui avaient subi l'essentiel du choc de la politique restrictive antérieure, ont commencé à s'accélérer en 2013 et tentent de rattraper leur retard. Cependant, pour tempérer ce tableau positif, le déficit de la balance des paiements courants avec l'extérieur recommence à se creuser et le niveau des réserves atteint un seuil critique. Cela a conduit le FMI, dans son mémo d'octobre 2009, à recommander de nouvelles actions correctrices pour enrayer cette dérive, et plus particulièrement des mesures visant à réduire les augmentations des salaires et des prêts directs, ainsi qu'à endiguer la détérioration de la situation des finances publiques.

Du point de vue des structures de l'économie, on décèle des points positifs. Le secteur bancaire présente une relative stabilité. Une réforme du code bancaire a amélioré la supervision et la gouvernance dans ce domaine (notons au passage que les banques n'ont pas eu besoin d'être recapitalisées depuis la fin de 2011). La Banque centrale a décidé d'introduire progressivement les normes de Bâle III. Le FMI note de son côté que le nouveau « Plan d'action conjointe » du gouvernement et de la Banque nationale montre que les pouvoirs publics reconnaissent la nécessité de changements. Il félicite en particulier le gouvernement d'avoir entrepris de transférer l'octroi des subventions et des prêts aux entreprises à la Banque de développement créée en 2011, et souligne le progrès que constitue l'adoption d'une nouvelle loi sur les faillites, et les pas accomplis dans le domaine de la fiscalité. En revanche, il fait observer qu'en ce qui concerne les privatisations et la libéralisation des prix, les réformes marquent le pas.

Le Bélarus reste fortement dépendant de la Russie qui demeure, de loin, son premier partenaire commercial avec 45 % de ses échanges commerciaux et son premier fournisseur d'investissements étrangers avec 54 % du total en 2011. Cette dépendance s'exprime aussi et surtout par l'indispensable soutien financier qu'apporte la Russie au Bélarus. Non seulement elle lui a consenti un tarif très avantageux de 185 dollars par millier de mètres cubes pour le gaz qu'il importe, lui permettant d'économiser 2 milliards de dollars par an (Gazprom a obtenu en échange le contrôle du distributeur Beltansgaz qui lui permet de maîtriser le transit de son gaz par le Bélarus), mais elle agit en quelque sorte comme prêteur en dernier ressort pour le remboursement de ses dettes. Le Bélarus doit en effet terminer de rembourser le prêt que lui a octroyé le FMI (3,5 milliards de dollars) et dispose d'une très petite marge de manœuvre en matière de liquidités externes en raison de la grande faiblesse de ses réserves. Ce qu'illustrent les changements de position à son égard de l'agence de notation Standard and Poors, qui a effectué une véritable volte-face en 2013 : elle a haussé en février son appréciation de « stable » à « positive » à la suite du succès du gouvernement dans sa lutte contre la crise de 2011, avant de la rabaisser à « stable » en octobre, à cause de la détérioration de sa position extérieure au cours de l'année, la notation restant au niveau B-/B.

L'étroitesse de ses relations économiques avec la Russie explique, outre les considérations d'ordre politique, le choix du Bélarus de faire partie de l'Union douanière avec la Russie et le Kazakhstan et, au-delà, de l'Union économique eurasiatique. Cela lui permet de bénéficier de concours du fonds Anti-crise eurasiatique (qui l'associe à la Russie et à plusieurs pays d'Asie centrale) et du budget d'investissement de 160 millions d'euros dont s'est doté l'Espace économique commun, et auquel la Russie contribue pour 65 %. Notons, par ailleurs, les flux d'investissements directs (2,2 % du PIB en 2012) en provenance de divers pays (Chine, Canada, France en particulier). L'intérêt manifesté à l'égard des investissements en provenance de la Chine témoigne des initiatives prises par Alexandre Loukachenko afin de contrebalancer l'influence russe par des accords importants (et abondamment médiatisés au Bélarus) avec Pékin.



## Moldavie

par Hélène Clément-Pitiot

La Moldavie s'interroge sur la viabilité de son modèle de développement et sur la solidité du filet de sauvetage européen, alors que les incertitudes politiques ne cessent de peser sur son économie.

### L'économie politique *as usual* de la Moldavie : résignation intérieure et salut extérieur

L'intégration de la Moldavie à l'économie mondiale s'est faite sur un mode hémorragique. Depuis 2002, le Bureau national des statistiques indique que le pays a perdu un million de personnes, soit un quart de sa population la plus jeune et la mieux formée. Le phénomène qui atteste de la dynamique de la population et de sa flexibilité dans un monde globalisé, par son ampleur, remet en cause l'avenir même du pays.

Son économie est extrêmement dépendante des transferts de fonds en provenance de l'extérieur. Les concours des travailleurs moldaves émigrés assurent, chaque année, entre un cinquième et un quart du PIB du pays et soutiennent la croissance. Le FMI espère une progression du PIB de 4 % pour 2013, à condition, souligne l'organisme, que la croissance dans les pays de la CEI se maintienne.

Les capacités internes de production sont contraintes par l'ajustement sévère des finances publiques (déficit maintenu à moins de 3 %), la cible d'inflation à 5 % et le fort endettement du secteur privé. La croissance de la demande nourrit directement les importations et la balance commerciale s'enlise depuis plusieurs années dans un déficit alarmant, autour de 40 % du PIB annuellement. L'aide accordée par le FMI en compensation de tous les efforts de la politique économique (dans le cadre du *monitoring* du pays depuis 2010) est cruciale pour amortir le déficit de la balance courante (autour de 12 % du PIB).

Les investissements directs étrangers (IDE) totaux représentent 45 % du PIB. Ils ont eu tendance à se tasser (159 millions de dollars pour 2012 selon la CnuCED) du fait, d'une part, de la conjoncture internationale, et d'autre part du maintien d'une monnaie relativement forte pesant ainsi sur le coût de la main-d'œuvre, alors que les autres devises régionales ont connu des dévaluations franches. En dépit de soldes budgétaires « enviables » attestant surtout du retrait progressif de l'Etat, l'environnement politico-économique instable, la corruption et les faiblesses de l'administration ne favorisent pas l'attraction des investisseurs.

Sur le plan énergétique, le pays est également très dépendant des importations de gaz à bas prix de Russie. Quelques projets de grande ampleur en matière de construction de parcs éoliens et, surtout, la mise en chantier d'un gazoduc (dont le coût est évalué à 28 millions d'euros) qui relierait le pays directement au marché européen du gaz, promettent d'assouplir cette dépendance. En 2012, la Russie reste cependant le premier investisseur étranger en Moldavie, suivie par la France qui semble donc maintenir son intérêt pour le pays.

Avec un taux d'activité de la population de 44 %, c'est tout le pays qui se transforme en sanctuaire subventionné de l'extérieur, tandis que l'insoutenabilité des systèmes de pension et de la protection sociale empêche d'enrayer l'accroissement de la pauvreté. L'accroissement annuel de 4,7 % de la productivité du travail ne suscite paradoxalement pas l'optimisme : il rend simplement compte de ce que les activités agricoles sont particulièrement touchées par les pertes de main-d'œuvre. Avec un rythme de près de 3 % par an, celles-ci assurent certes un taux de chômage raisonnable (6,5 %), mais préoccupent le FMI qui évoque le risque de voir l'accroissement de la liberté de circulation dans le cadre de l'intégration européenne siphonner encore plus vite la population jeune...

Après plus de deux ans et demi d'intérim politique, le parlement moldave était enfin parvenu en mars 2012 à élire un président, Nicolae Timofti, ce qui garantissait la mise en place d'un accord

d'association et de libre-échange avec l'Europe, qui a effectivement été signé au sommet de Vilnius en novembre 2013. Dans un contexte d'incertitude et même de renoncement à la souveraineté poussé à son paroxysme (on a pu entendre des voix s'élever en faveur de la nomination de représentants étrangers pour superviser les douanes, la fiscalité ou la justice), la crise politique a rebondi. La concomitance entre les excès de la politique budgétaire restrictive et le laisser-faire vis-à-vis d'une oligarchie capable d'acheter politiques et médias a exacerbé le mécontentement. Des scissions au sein de la coalition de l'Alliance pour l'intégration européenne (AIE) ont entraîné la chute du gouvernement accusé de corruption. Évitant de justesse une consultation populaire qui aurait ramené les communistes au pouvoir, le Président a facilité l'ascension d'un poulain du Premier ministre démissionnaire, Iurie Leanca. Dans ce contexte de tensions sociales, il a fallu un rebond des dépenses en 2013 pour assurer la paix sociale. La municipalité de Chisinau a ainsi dû approuver un budget qui a presque doublé le déficit budgétaire global du pays ! On s'attend à ce que les prévisions du FMI pour l'année soient contrariées.

Par ailleurs, le président de la Roumanie en visite officielle à Chisinau en juillet 2013 a ranimé d'autres inquiétudes en associant, sans équivoque, l'intégration de la Moldavie à l'Union européenne et l'union avec la Roumanie, le lancement en cours de systèmes communs pour le gaz et les transports préfigurant selon lui cette unification. Les autorités bruxelloises ont souhaité mettre, au moins provisoirement, un bémol à ces déclarations un peu trop assurées, en suggérant que la Moldavie commence par régler le conflit transnistrien. Mais à en juger par les déclarations des dirigeants de la Transnistrie, cette région sécessionniste n'a pas l'intention de revenir sous la coupe moldave et encore moins sous celle de la Roumanie. Ce territoire, qui occupe 11 % de la superficie totale de la Moldavie et regroupe 17 % de la population (dont deux tiers de Russes et d'Ukrainiens), contribue structurellement à plus d'un tiers du PIB en entretenant des relations naturellement privilégiées avec ses voisins de l'Est.

### **La stratégie moldave pour retrouver le lien social à la hâte : rêve ou opportunisme ?**

Dans le rapport publié en 2013 qui présente le programme du FMI pour le pays, le gouvernement moldave affiche son intention de mettre en place une redistribution équitable et de s'attacher à promouvoir la lutte contre la pauvreté. Des orientations prioritaires ont été identifiées : éducation, développement financier, environnement des affaires, infrastructures de transport et transition énergétique. Le gouvernement attend en particulier un effet multiplicateur fort d'une remise en état des routes, en tablant sur une contribution européenne de 1,1 milliard d'euros. Le calcul semble un peu rapide à bien des égards, non sur l'effet multiplicateur, mais du fait de la crise que traverse l'Europe qui peut rendre la contribution à ces investissements problématique. On peut craindre aussi que les partenariats publics-privés (PPP), qui doivent encadrer ces projets, ne dérapent dans la corruption courante.

Il faut noter que le gouvernement moldave tente, par cette attitude de conciliation populaire, de se maintenir, tout en avançant le plus possible dans le sens du partenariat européen. Le compromis est difficile et toutes les occasions semblent bonnes pour tenter de le renforcer. Ainsi, profitant de la visite à Chisinau du patriarche de Moscou en septembre, les autorités ont réaffirmé les valeurs de la tradition chrétienne-orthodoxe, comme en atteste la loi contre la propagande homosexuelle auprès des enfants, inspirée de la loi russe instaurée pendant l'été. Ce paradoxe, à quelques mois de la signature de l'accord avec l'Union européenne montre que les autorités sont prêtes à toutes les concessions. Cette attitude ne peut que renforcer les doutes en matière économique. La stabilité politique, nécessaire pour garantir l'espoir dans l'application des mesures sociales de lutte contre la pauvreté, affichées de concert avec le FMI, semble bien fragile.

## Principaux indicateurs économiques

(Variations en % par rapport à l'année précédente, sauf mention contraire)

### Bélarus

	2009	2010	2011	2012	2013 (p)
PIB	0,2	7,6	5,5	1,5	2,1
PIB (% par tête en dollars, PPA)	12694	13879	14980	15579	-
Consommation des ménages	0	7,9	1	8,2	4,2
Formation brute de capital fixe	5	17,5	13,9	-9,8	6,3
Prix à la consommation	13	7,7	53,2	59,2	17,5
Solde des administrations publiques (% du PIB)	-0,7	-4,3	-2,9	0,5	-0,1
Dette publique (% du PIB)	34,9	42	43,4	36,9	35,6
Taux de chômage (% de la pop, active)	0,9	0,7	0,6	0,6	0,5
Exportations de marchandises	-11,5	2,8	29,5	10,6	-3,9
Importations de marchandises	-12,6	8	15,8	9,4	1,5
Balance commerciale (% du PIB)	-14,1	-16,4	-6,2	0,8	-2,6
Balance courante (% du PIB)	-13	-15,5	-9,7	-2,9	-8,3
Dette extérieure brute (% du PIB)	45,6	52,1	57,7	55,4	52,7

Sources : FMI  
(p) : prévision

### Moldavie\*

	2009	2010	2011	2012	2013 (p)
PIB	-6	-6,9	6,8	-0,8	4
PIB (% par tête en dollars, PPA)	2854	3100	3371	3424	-
Consommation des ménages	-6,9	7,3	6,5	2,8	5,3
Formation brute de capital fixe	-30,9	17,2	10,7	8,5	9,5
Prix à la consommation	0	7,4	7,6	4,6	4,4
Solde des administrations publiques (% du PIB)	-6,3	-2,5	-2,4	-2,1	<b>-2,7</b>
Dette publique (% du PIB)	26,2	23,2	22,3	22,4	20,7
Taux de chômage (% de la pop, active)	6,4	7,4	6,7	6,6	6,4
Exportations de marchandises	-19,4	19,9	43,5	8	13,2
Importations de marchandises	-32,7	16,3	35,1	7,5	10
Balance commerciale (% du PIB)	-36,6	-39,4	-41,3	-40,9	-40,8
Balance courante (% du PIB)	-9,8	-10,2	-11,3	-7	-7,6
Dette extérieure brute (% du PIB)	65,5	67	64,6	69,7	72,9

\* : Les données excluent la Transnistrie  
Sources : FMI  
(p) : prévision

Quatrième partie

# **La Russie et l'Ukraine**

## Russie

par Jacques Sapir

La Russie a traversé en 2013 une année en demi-teinte marquée par une confirmation du ralentissement économique qui s'était manifesté au second semestre de 2012. Dans le même temps, le pays a connu une forte poussée des investissements directs étrangers, ce qui donne le tableau contrasté d'une économie qui se cherche d'un modèle à l'autre.

L'économie russe doit actuellement affronter plusieurs défis. Le ralentissement de la croissance met en cause le choix d'un modèle essentiellement tiré par les exportations, mais jusqu'à quel point la Russie doit-elle se recentrer sur son espace économique et sur les pays limitrophes ? S'ajoute à cette question le défi de son investissement dans un nouveau rôle international, dont le meilleur exemple a été fourni par son action concernant la Syrie (en septembre) et qui se développe dans le partenariat stratégique avec la Chine. Or pour pouvoir réellement bénéficier de l'influence nouvelle qu'elle a acquise, Moscou doit retrouver les chemins d'une croissance soutenue et inscrite dans la durée. Les deux défis, tant l'interne que l'externe, se combinent donc. La Russie est bien à l'heure des choix.

Le sommet du G-20 qui s'est tenu à Saint-Petersbourg au mois de juin 2013 a été l'occasion de préciser certains de ces nouveaux défis, mais aussi de ces nouvelles opportunités. Certes, une grande partie des discussions ont été monopolisées par la situation en Syrie. Mais des décisions économiques importantes ont également été annoncées, dans un contexte de détérioration de l'économie russe. Alors que sa croissance continue de ralentir, la Russie a signé d'importants contrats avec la Chine. C'est également à l'occasion de cette réunion internationale qu'a été annoncée la décision prise avec Pékin de constituer un fonds d'un montant de 100 milliards de dollars, dont le but est d'être l'embryon d'une nouvelle monnaie de réserve. Il est vrai que la poursuite par la réserve fédérale américaine de sa politique d'expansion budgétaire, couplée aux difficultés politiques rencontrées par le président Obama au sujet du budget des Etats-Unis, rend de plus en plus urgente l'émergence d'une telle monnaie qui serait réellement un instrument collectif. Néanmoins, pour être en mesure de porter un tel projet, la Russie doit avoir une économie en forte expansion ; c'est loin d'être le cas aujourd'hui.

### Un ralentissement inquiétant de la croissance

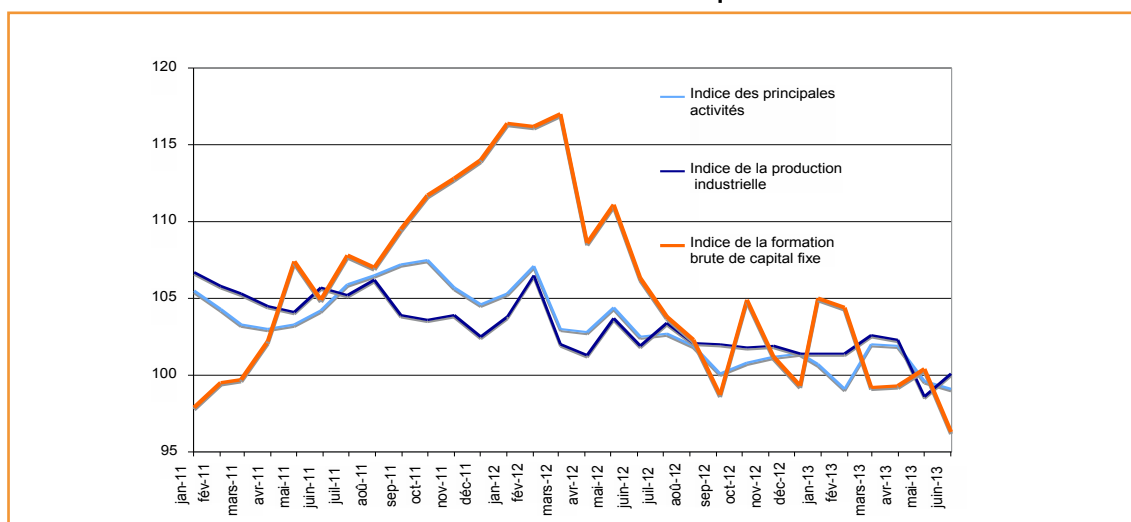
Le ralentissement de la croissance, qui avait d'ailleurs commencé à faire sentir ses effets à la fin de l'été 2012, est la première chose qui frappe à propos des résultats macroéconomiques de la Russie.

Certes, confrontés aux performances de la zone euro, et en particulier à celles de la France, les résultats de la Russie sont acceptables et pourraient même être considérés comme bons. De même, si on les compare avec ceux de certains pays dits « émergents », ils restent satisfaisants, en particulier par rapport à ceux de l'Inde. Il n'y a pas eu en Russie de spéculation massive contre la monnaie comme il y en a eu ailleurs, que ce soit au Brésil ou en Inde. Mais du point de vue de l'évolution de l'économie, des besoins et des problèmes qu'elle doit affronter, ces résultats sont préoccupants (figure 1). Ils montrent une économie aujourd'hui incapable de s'extraire d'un contexte international défavorable et de trouver en elle-même les sources d'une forte croissance.

L'inquiétant n'est pas tant la légère récession du PIB au cours des derniers mois étudiés ici. Le PIB devrait être en croissance de 1,5 à 2 % pour 2013, ce qui est un résultat qui peut passer pour acceptable. Mais en réalité, cette faible croissance est insuffisante pour permettre à la majorité de la population russe de voir sa situation continuer à s'améliorer, et l'évolution de l'investissement est bien plus sérieuse et bien plus inquiétante. La dynamique de croissance que l'on avait connue à la suite de la crise de 2008-2009 s'est donc interrompue. Et la forte augmentation des investissements repérée en 2011 et au début

de 2012, après la période de crise de 2009-2010, semble bien terminée. Or l'investissement est la source de la croissance future. Par ailleurs, l'accumulation des problèmes concernant les grandes infrastructures publiques, dont le renouvellement s'est fait à un rythme très lent ces vingt dernières années, a été la cause de nombreuses catastrophes. Il y a donc urgence en la matière et l'indice des investissements depuis le début de 2013 n'est manifestement pas satisfaisant de ce point de vue. Un investissement faible, en régression par rapport aux précédentes années, va empêcher l'économie russe d'atteindre les objectifs ambitieux fixés par le gouvernement.

**Figure 1**  
**Evolutions macroéconomiques**



Source : Banque centrale de Russie

### Pourquoi un tel ralentissement de la croissance ?

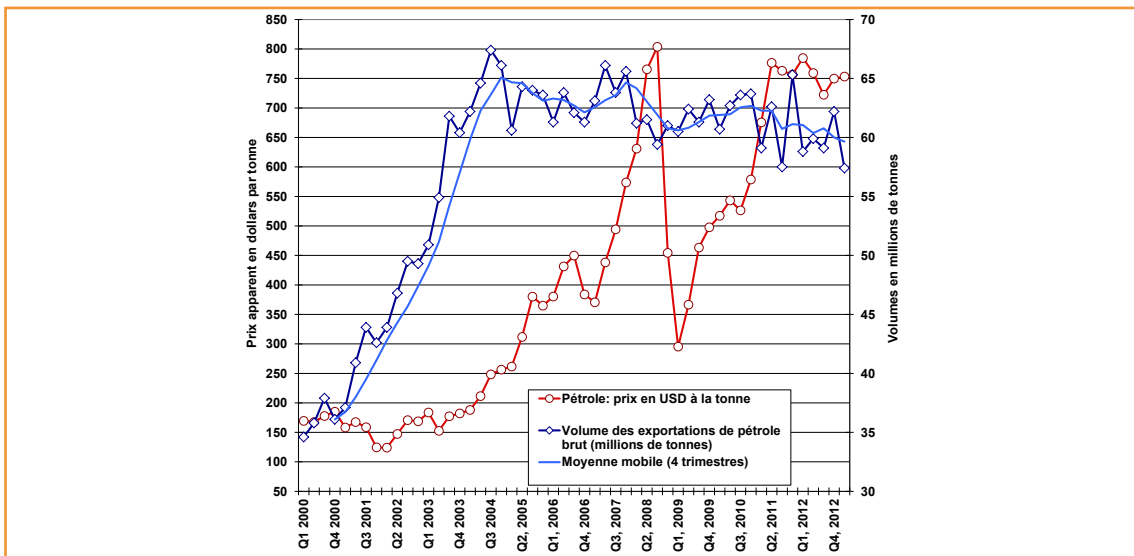
Il est un fait que l'économie russe souffre de plusieurs problèmes qui, aujourd'hui, tendent à se combiner. Mais les causes réelles sont comme masquées par d'autres, plus imaginaires. Il faut donc commencer par évacuer les faux problèmes qui sont régulièrement évoqués au sujet de la croissance. L'évasion des capitaux est souvent mentionnée comme un « fléau » dont souffrirait l'économie russe. Mais selon le travail de synthèse réalisé par Hélène Clément-Pitiot, elle a été largement surestimée et ne peut donc avoir joué<sup>1</sup>. En fait, d'après Alexandre Ivlev<sup>2</sup>, le directeur d'Ernst and Young pour la Russie, cette dernière ne semble pas ici faire exception dans l'ensemble des pays émergents. On peut encore exclure, aussi surprenant que cela soit, la question des hydrocarbures (figure 2). En effet, l'évolution récente des prix comme des quantités vendues, si elle reflète les problèmes économiques des pays importateurs (essentiellement l'Europe), a été plutôt stable ces derniers mois. Les exportations de pétrole ont connu une très forte augmentation depuis 2000, mais leur prix apparent n'a augmenté que depuis 2004. Les volumes ont eu tendance à baisser (mais sont restés stables lors de la crise de 2008-2009), ce qui correspond, dans une période récente, au ralentissement de l'activité en Europe. Les prix

<sup>1</sup> H. Clément-Pitiot, « La fuite des capitaux : au-delà des conventions comptables », note publiée sur *RussEurope*, 17 septembre 2013, <http://russeurope.hypotheses.org/1534>

<sup>2</sup> A. Ivlev, « To be honest, Russia is not as bad as many people think – it's doing quite well, actually. In fact, taking into account such indicators as capital outflow and FDI Russia appears to be in standard shape of an export-oriented country », <http://www.forbes.com/sites/markadomanis/2013/01/03/a-further-clarification-on-russian-capital-flight-from-alexander-ivlev-managing-partner-for-ernst-and-young-russia/>

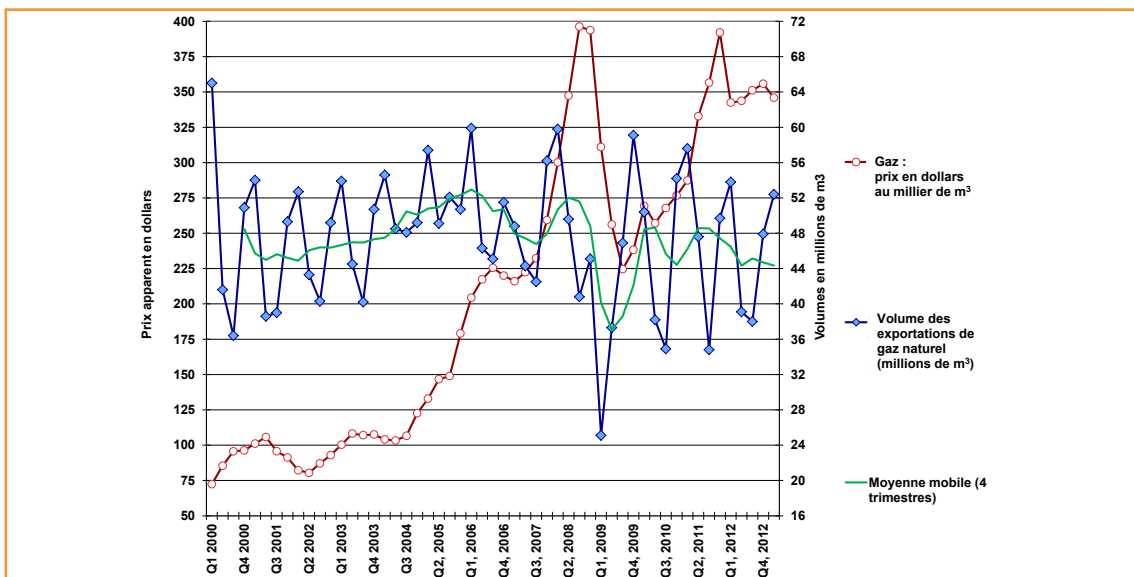
en revanche ont été sensibles à la crise, puisque lorsqu'elle a commencé, ils sont passés de 800 à 300 dollars, avant de remonter rapidement pour se stabiliser autour de 750 dollars la tonne. En ce qui concerne les exportations de gaz, la tendance est à une lente décroissance, sauf pendant la période de la crise, où l'on a connu pendant quelques mois une chute importante. Ici aussi, les mouvements des prix sont les plus instructifs. Après une forte hausse à partir de 2004, ils ont eu tendance à se stabiliser (sauf pendant la crise de 2008-2009). Ils restent encore aujourd'hui à un niveau élevé (figure 3). Les faibles variations des volumes exportés indiquent que l'impact sur l'activité économique a été relativement faible. En revanche, cet impact a été financièrement plus important en raison des fortes variations de prix. Mais il a été très limité et aujourd'hui ne pèse visiblement plus. On ne peut donc lui imputer le ralentissement de la croissance que l'on connaît depuis la fin de 2012 en Russie.

**Figure 2**  
**Exportations de pétrole brut : prix et volumes**



Source : Banque centrale de Russie, données fiscales

**Figure 3**  
**Exportations de gaz naturel : prix et volumes**



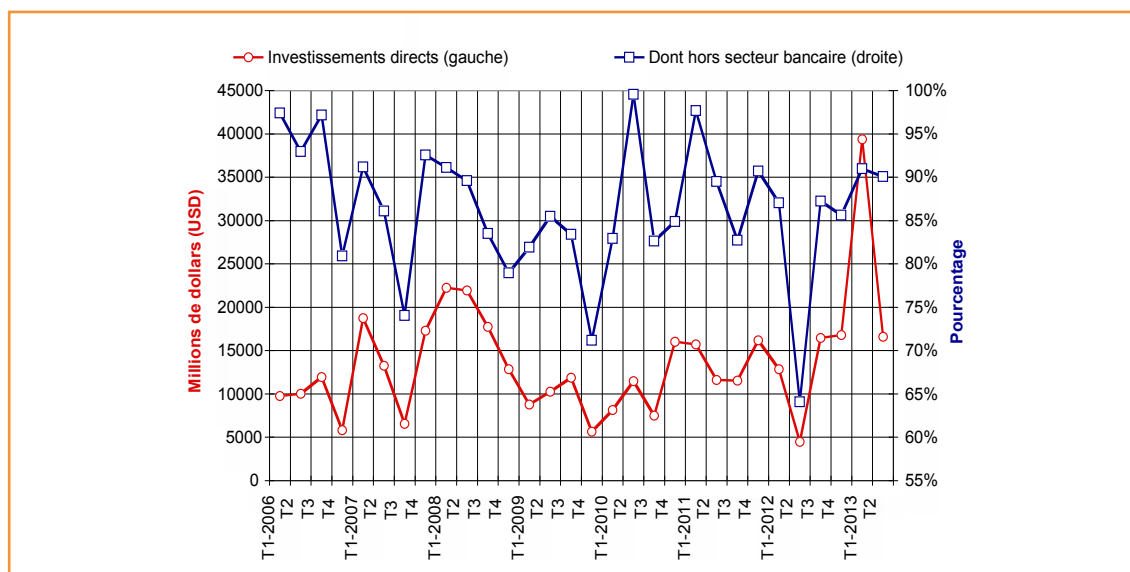
Source : Banque centrale de Russie, données fiscales

Ce n'est donc pas des hydrocarbures, et plus généralement de la logique de l'économie de rente, que proviennent les difficultés actuelles de la Russie. Rappelons ici que, d'après des calculs cités par Natalia Orlova de Alfa Bank, le poids des hydrocarbures est beaucoup plus important pour le budget que pour le PIB. Ils représentent 50 % des revenus budgétaires, mais seulement 10 % du PIB.

Il faut en venir alors à des raisons plus sérieuses. La récession que l'on connaît en Europe a eu un impact non négligeable sur l'activité économique, en particulier celle des exportateurs de produits semi-finis (acier, métaux non-ferreux, produits chimiques de base). Ces exportations, quoique moins spectaculaires que celles des hydrocarbures, ont un impact bien plus important sur l'activité économique, qu'il soit direct ou indirect (via les chaînes de sous-traitance). De ce point de vue, il est manifeste que la Russie, dont l'Europe est le premier partenaire commercial, « importe » en partie la récession ou la stagnation que connaît le continent européen. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le gouvernement russe déploie beaucoup d'efforts pour réorienter le commerce international de la Russie vers l'Asie et pour développer une zone de libre-échange avec certains des pays de l'ex-Union soviétique (Biélorus et Kazakhstan). Le principe d'une diversification des partenaires commerciaux est très certainement judicieux et ne peut d'ailleurs être lié à des raisons conjoncturelles. Il est manifeste que la zone Asie-Pacifique sera l'un des principaux pôles de la croissance dans les vingt prochaines années. Mais la réalisation de ces objectifs va prendre du temps.

Il est donc illusoire d'espérer que l'on pourra trouver des sources de croissance à court terme dans cette diversification des clients, qui va néanmoins entraîner d'importants investissements dont une grande partie seront financés par la Chine. Il faut noter que les flux d'investissements directs ont sensiblement augmenté depuis la fin de l'année dernière.

**Figure 4**  
**Investissements directs en Russie**



Source : Banque centrale de Russie, [http://www.cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit\\_statistics/dir-inv\\_bop\\_e.htm&pid=svs&sid=itm\\_33421](http://www.cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/dir-inv_bop_e.htm&pid=svs&sid=itm_33421)

Par ailleurs, si la part de l'Europe dans le commerce extérieur de la Russie va baisser dans les prochaines années, elle restera certainement importante, car l'Union européenne demeure l'un des principaux marchés mondiaux. La solution ne réside donc pas tant dans une réorientation des flux de commerce extérieur (même si cette réorientation est nécessaire) que dans la diminution de la dépendance de la Russie vis-à-vis du commerce extérieur. Ce qui pose le problème d'une possible « déglobalisation » de l'économie russe. Son indice de Balassa (importations + exportations/PIB) est particulièrement élevé pour un pays de grande taille. C'est une situation anormale qui appelle une



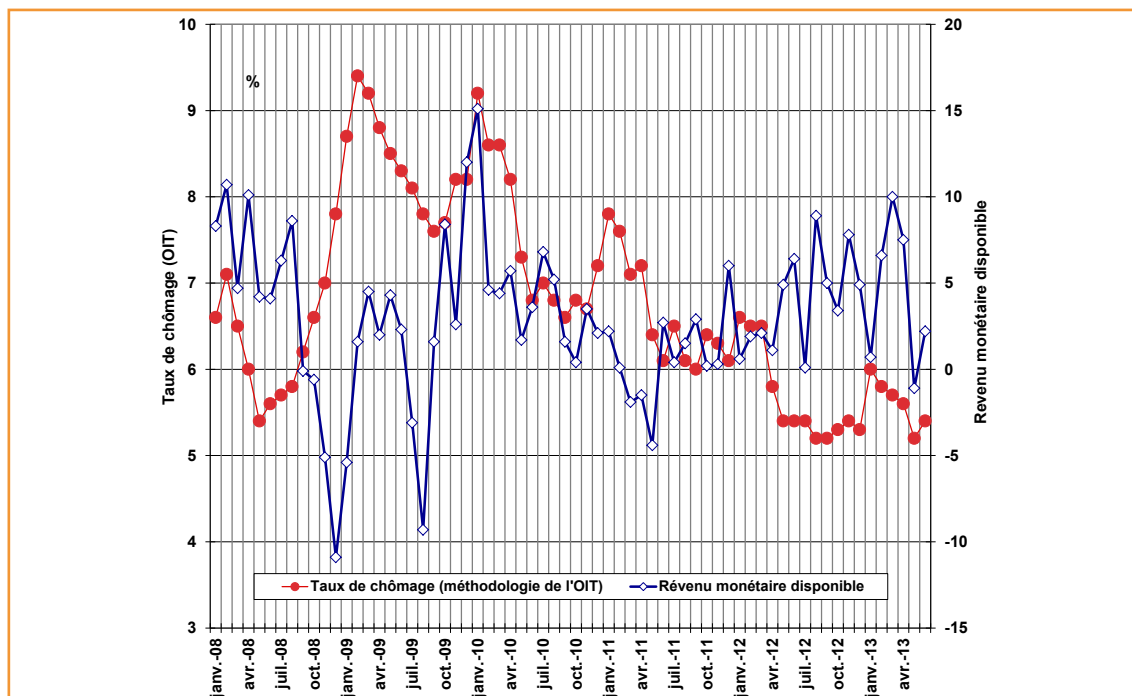
correction. Un recentrage sur la demande intérieure est ici absolument nécessaire, et ce d'autant plus que les besoins de la population, tant en matière de consommation individuelle que de consommation collective, sont très loin d'être saturés. Mais là encore, cette correction ne pourra intervenir qu'à moyen et à long terme.

Dans ce contexte, le maintien d'un rythme de croissance du revenu monétaire des ménages à un niveau relativement élevé est une bonne chose (figure 5) et il a certainement contribué à éviter le pire. Il explique en tout cas le niveau faible actuel du chômage.

Reste à savoir combien de temps ces chiffres du chômage, qui seraient accueillis avec joie dans de nombreux pays occidentaux, pourront se maintenir à ce niveau très bas (5,4 % en juin 2013).

Très clairement, si l'impact de la crise européenne (et, plus précisément, de la crise de la zone euro) sur la croissance russe est indéniable, il n'en est pas, loin de là, la seule explication. Il faut regarder d'autres facteurs susceptibles de jouer un rôle important et, en premier lieu, la question de la compétitivité de l'économie russe et du taux de change du rouble.

**Figure 5**  
**Chômage et revenu monétaire**



Source : Banque centrale de Russie.

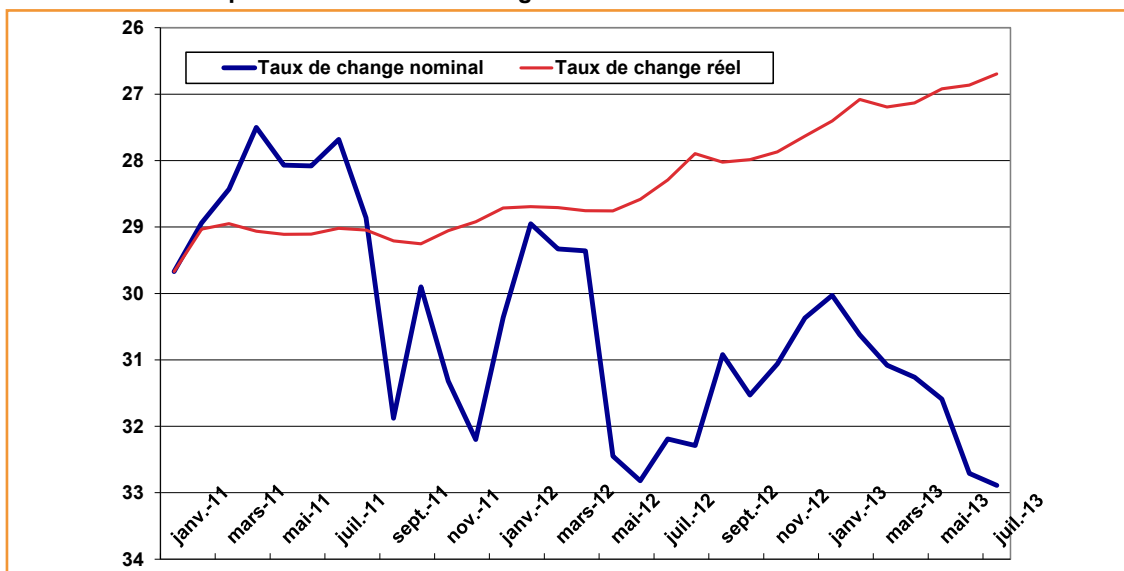
### Le taux de change du rouble et son impact

Le deuxième problème auquel l'économie russe est confrontée est celui de sa compétitivité internationale. Cette dernière dépend de plusieurs facteurs, comme le taux de change, l'ampleur des gains de productivité dans les secteurs exposés à la concurrence internationale, mais aussi le degré d'innovation, tant dans les produits que dans les méthodes de production.

Le gouvernement est aujourd'hui très soucieux d'une stabilisation du taux de change. La Banque centrale de Russie a ainsi dépensé plus de 11 milliards de dollars pour soutenir le cours du rouble. Elle peut indiscutablement se le permettre au regard de l'ampleur des réserves accumulées. En fait, on voit bien que le pays ne court pas de risque de déstabilisation monétaire. La balance commerciale

est massivement en excédent et la balance des paiements équilibrée. Pourtant, le gouvernement réagit de manière très épidermique sur cette question. C'est incontestablement la conséquence de la grande crise financière que le pays a connue en 1998. C'est pourquoi il assimile la stabilité du taux de change à la stabilité politique (figure 6).

**Figure 6**  
**Comparaison du taux de change nominal et réel du rouble face au dollar**



**Sources** : données de la Banque centrale de Russie pour le taux nominal et le taux d'inflation du rouble, et indice des prix aux Etats-Unis d'après le site <http://www.usinflationcalculator.com/inflation/consumer-price-index-and-annual-percent-changes-from-1913-to-2008/>

Mais cette politique n'est pas nécessairement justifiée économiquement. Plusieurs pays, et non des moindres, ont laissé leur monnaie se déprécier fortement au cours des dernières années : les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et, dernièrement, le Japon. Cela a incontestablement amélioré leur situation. Dans le cas du Japon, la dévaluation de plus de 20 % du yen depuis la fin du mois de novembre 2012 a puissamment contribué à relancer l'économie. La stabilisation du taux de change du rouble pose donc de ce point de vue un véritable problème, car elle vient contrecarrer les efforts du gouvernement pour relancer la croissance. L'une des principales inquiétudes vient justement de l'évolution du taux de change réel, dont on sait qu'il est le premier indicateur de la compétitivité d'un pays.

En effet, si le taux de change nominal du rouble s'est déprécié de 11 % depuis janvier 2011, le taux de change réel (taux nominal corrigé de l'inflation russe et de l'inflation américaine) s'est apprécié de 10 %. Cette situation semble liée aux mouvements des réserves de la Russie. Avec un montant oscillant entre 450 et 475 milliards de dollars, la Russie possède des réserves qui sont équivalentes à plus de quinze mois d'importations. On peut même considérer qu'elles sont excessives – un montant compris entre six et huit mois d'importations est considéré en général comme suffisant – et penser qu'elles seraient mieux employées à financer des investissements intérieurs.

Ces réserves ont d'ailleurs connu une baisse importante à la suite de la crise de 2008 et 2009, mais elles se sont tout aussi rapidement reconstituées. Un élément cependant important dans ce processus a été la montée progressive de la part de l'or. Traditionnellement, ce métal ne joue plus qu'un rôle mineur dans la composition des réserves des banques centrales depuis la fin des années 1970. Or on observe à cet égard qu'une remontée spectaculaire s'est produite ces dernières années. Cela tient très probablement à l'augmentation des opérations avec les grandes banques d'Asie, qui sont d'importantes détentrices d'or. Mais on peut aussi y lire l'une des expressions de la méfiance croissante de la Russie, tant par rapport au dollar qu'à l'euro.

En réalité, la Russie maintient un solde commercial excédentaire. Cela limite les fluctuations potentielles de sa monnaie à la baisse.

S'il y a bien eu une réévaluation en termes réels du rouble par rapport au dollar depuis deux ans et demi, imputable aux excédents commerciaux engendrés par les exportations d'hydrocarbures, ce phénomène a été en partie compensé par la hausse importante de la productivité en Russie, qui a permis à l'économie de maintenir sa compétitivité internationale. Cette hausse, manifeste tant dans l'industrie extractive que dans l'industrie manufacturière mais aussi dans la construction, semble être l'une des caractéristiques du modèle de développement de l'économie russe depuis le début des années 2000. Elle s'inscrit en faux avec la vision convenue qui voudrait cette économie stagnante et entièrement dépendante des exportations d'hydrocarbures. On peut observer en effet que les gains de productivité ont été, lors des dix dernières années, particulièrement importants dans l'industrie, en particulier dans l'industrie manufacturière où sont concentrés les biens soumis à la concurrence internationale.

Par rapport aux Etats-Unis, les gains relatifs (gains de productivité russes diminués des gains de productivité dans l'industrie américaine) sont indéniables. Mais par rapport aux pays dits de la « zone dollar » et à ceux dont la monnaie est liée au dollar, en particulier la Chine qui maintient un taux de change réel relativement stable par rapport à cette monnaie, ils sont bien plus importants (quoique partant d'un niveau largement inférieur). Le taux de change réel et les gains de productivité doivent donc être soigneusement étudiés pays par pays. Il est ainsi probable que la Russie a perdu en compétitivité par rapport à d'autres pays émergents, bien plus que par rapport aux pays développés comme les Etats-Unis et les pays de l'Union européenne.

La question de la compétitivité nous renvoie à celle de l'investissement productif (à la différence de l'investissement de portefeuille). Sans investissements, tant publics que privés, la compétitivité de la Russie ne peut que se dégrader et son économie se détériorer. Mais cela pose la question du financement de ces investissements et surtout de la manière d'en accroître l'efficacité, question qui a fait l'objet de débats importants en Russie. A cet égard, si la hausse des investissements directs et leur concentration hors du système bancaire (dans l'industrie et l'agriculture) peuvent être considérées comme des facteurs positifs pour l'économie russe, la question de l'efficacité de ces investissements mériterait, elle aussi, d'être débattue.

Manifestement, le processus d'investissement, en particulier quand il est mené par l'Etat, est actuellement peu efficace, que ce soit pour des raisons économiques (un manque de savoir-faire dans la prévision des investissements), ou pour des raisons liées à la corruption. Ce dernier sujet a connu une publicité certaine avec les grands investissements publics réalisés dans le cadre de la préparation des Jeux olympiques d'hiver à Sotchi. D'où un discours que l'on entend depuis des années : il convient d'améliorer ce processus avant d'investir, sinon des sommes importantes seront détournées ou mal utilisées. On peut comprendre cette opinion. Mais d'un autre côté, il va de soi que l'on ne peut attendre sans rien faire une hypothétique amélioration du processus. Le fait que les sommes allouées par l'Etat soient en partie détournées et en partie mal utilisées ne peut être invoqué comme une excuse à l'inaction. Il faut d'ailleurs signaler que, au-delà du problème de la corruption, la question de l'inefficacité relative des investissements est posée dans de nombreuses économies, sans que cela empêche qu'on y procède. Ainsi, le processus est-il très loin d'être parfait en Chine, mais les investissements chinois sont néanmoins très importants et constituent indiscutablement l'un des moteurs de la croissance.

Un premier moyen d'améliorer l'efficacité des investissements serait, sans doute, de coordonner les grands investissements privés (ceux qui sont faits par de grandes compagnies, qu'elles soient russes ou étrangères) et publics. A cette fin, il faudrait qu'un lieu existe où les intérêts du secteur privé et ceux du secteur public puissent se confronter et s'articuler. Il faudrait donc qu'une stratégie générale, tant sectorielle que territoriale, des investissements soit établie et que cette stratégie ait sa représentation institutionnelle au gouvernement.

## La question du crédit

La question des investissements en appelle une autre, celle de la politique monétaire, et donc de la politique du crédit en Russie. La politique menée par la Banque centrale de Russie s'est jusqu'à maintenant caractérisée par une très grande, voire une excessive prudence, l'objectif prioritaire des autorités ayant été le contrôle de l'inflation. Pourtant, compte tenu des problèmes rencontrés par l'économie de la Russie, la présence d'une inflation relativement élevée était inévitable.

Lors de la crise de la fin de 2008 et du début de 2009, la Banque centrale a surréagi devant le risque de fuite des capitaux en augmentant ses taux directeurs, alors même que les banques centrales de l'ensemble des pays développés abaissaient les leurs. Les conséquences ont été désastreuses pour l'économie russe, sans que l'effet sur les mouvements de capitaux ne soit prouvé par ailleurs.

Depuis lors, les taux de la Banque centrale ont certes baissé, mais ils restent très élevés, en particulier si on les compare avec l'inflation, et ils constituent des freins importants au processus d'investissement. Le taux de refinancement de la Banque centrale, qui sert de taux directeur pour les différentes institutions financières en Russie, est revenu à 8,25 %, alors que le taux d'inflation est aux alentours de 6,50 %. Cela implique que le taux réel soit positif et de 1,75 %, alors que aux Etats-Unis, au Japon ou même dans la zone euro, le taux nominal est inférieur à celui de l'inflation et le taux réel est ainsi négatif. L'écart du taux réel entre la Russie et ses principaux partenaires économiques est de l'ordre de 2 %, ce qui est considérable. Cette aberration de la politique monétaire semble devoir se poursuivre en dépit de la nomination au mois de juin 2013 de Elvira Nabiulina comme présidente de la Banque centrale.

La conséquence est que les banques russes s'endettent massivement sur les marchés financiers étrangers car le coût des ressources financières en Russie est trop élevé. Bien entendu, les effets sont immédiats, tant pour les ménages que pour les entreprises privées, et, en premier lieu, pour les petites et moyennes entreprises.

Le taux réel (taux nominal-inflation) des crédits qui sont accordés en Russie, non seulement freine la consommation (et donc la production), mais contraint de surcroît les petites et moyennes entreprises à recourir plus qu'elles ne le souhaitent soit à l'autofinancement, soit à des systèmes compliqués et coûteux de prêts où interviennent d'autres entreprises.

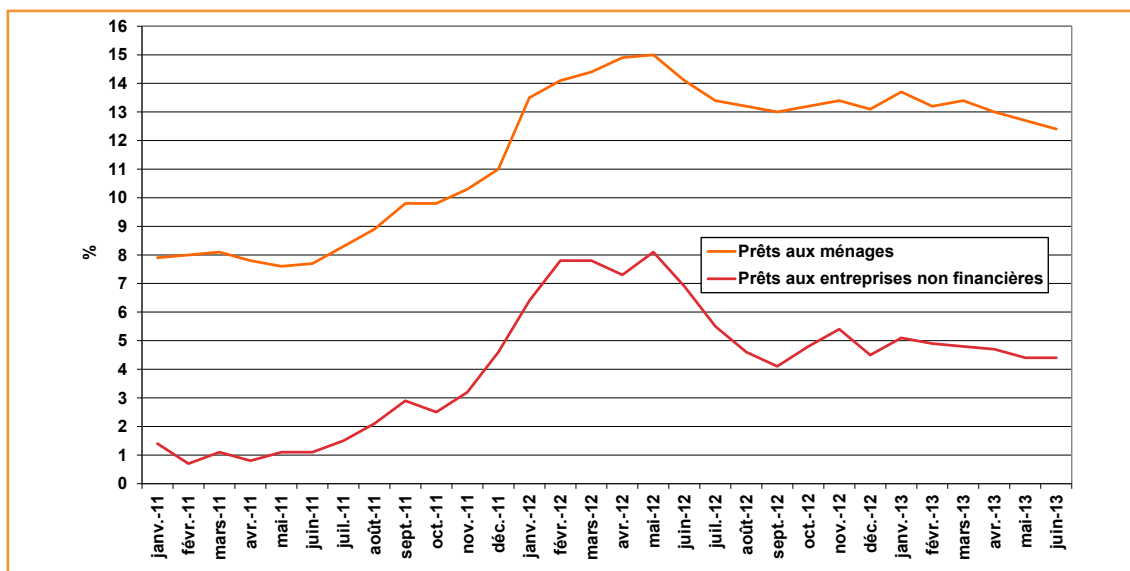
On considère en général qu'un taux réel de 2 % est le maximum pour l'investissement d'une entreprise. Or on en est loin aujourd'hui en Russie et cela constitue un obstacle au processus de diversification de l'économie et à la constitution d'un tissu économique équilibré de petites et moyennes entreprises (figure 7). On peut en conclure que la politique monétaire menée par la Banque centrale a aussi largement contribué au ralentissement fort de la croissance que l'on a connu depuis la fin de 2012. De fait, c'est alors que les taux réels ont enregistré une poussée brutale au début de 2012, culminant à la fin du printemps de cette année, que la croissance et l'investissement ont commencé à se réduire fortement.

La politique monétaire est bien un obstacle au développement et elle empêche, ou, à tout le moins, contraint, la diversification de l'économie. Tant que se maintiendra cette politique monétaire par trop restrictive, l'économie russe ne pourra se développer, qu'il s'agisse d'un développement quantitatif (la croissance) ou qualitatif (la diversification de l'économie).

Face à cette situation marquée tant par une conjoncture internationale morose que par un cadre monétaire et financier très contraignant, c'est la politique budgétaire qui, jusqu'à maintenant, a eu la charge de limiter les dégâts. De fait, les dépenses de fonctionnement, dépenses sociales et salaires des fonctionnaires, ont augmenté depuis la fin de 2012. Il faut signaler ici les effets du cycle électoral que la Russie a connu en 2011 et 2012. De même, les dépenses d'investissements publics ont largement contribué à maintenir l'activité, quel que soit le jugement que l'on porte sur leur efficacité. Les différentes opérations de prestige qui ont été initiées par le gouvernement, Jeux olympiques d'hiver, coupe d'Europe de football, ont eu incontestablement un effet positif sur les infrastructures. Les dépenses de modernisation qui ont été importantes ces dernières années expliquent largement la

croissance résiduelle de l'économie. Pourtant, depuis le début de l'année, on assiste à un resserrement progressif de ces dépenses. Pour les sept premiers mois de 2013, les dépenses du budget fédéral ont représenté 17,8 % du PIB alors qu'elles avaient atteint, au cours de la même période de 2012, 20,3 %. Les prévisions pour l'ensemble de l'année indiquent une réduction moins forte, mais toujours bien réelle, avec des dépenses à 19,8 % du PIB contre 20,6 % en 2012.

**Figure 7**  
**Taux réels sur les prêts libellés en roubles**



Source : Banque Centrale de Russie

## La politique budgétaire

Dans ce cadre, les orientations budgétaires pour 2014 apparaissent à tout le moins contradictoires. D'un côté, le gouvernement poursuit sa politique de revalorisation des salaires des fonctionnaires. C'est ainsi que les salaires des enseignants ont été augmentés sensiblement et Vladimir Poutine, lors de la réunion du Club Valdai qui s'est tenue en septembre 2013, a indiqué qu'il s'agissait d'une priorité stratégique pour la Russie. De même, les dépenses de défense vont connaître une augmentation sensible, car les forces armées russes sont engagées dans un cycle de modernisation du matériel, cycle dont la justification peut être donnée par une situation internationale qui tend à se dégrader. Ces dépenses auront un effet d'entraînement sur les secteurs à haute valeur ajoutée et contribueront ainsi à la croissance. Mais d'un autre côté, le gouvernement annonce un budget en équilibre et une contraction des autres dépenses de fonctionnement, en particulier celles qui concernent la santé. Tout se passe comme si, après les forts déficits enregistrés en 2009 et 2010, il souhaitait revenir aux imposants excédents d'avant la crise.

Le budget pour 2014 devrait connaître une hausse de 4 %, certes supérieure à celle de 2 % prévue en 2013, mais inférieure à la hausse nominale prévue pour le PIB. Il est vrai que les prévisions budgétaires pour 2015 et 2016 sont plus expansives, mais elles sont fondées sur un hypothétique retour à une forte croissance. Alors que cette dernière est en berne, contrainte par la politique monétaire, il apparaît peu logique, et même contradictoire, d'adopter une politique budgétaire récessive. On comprend bien que le gouvernement russe entend ne pas trop s'endetter afin de conserver les coudées franches en politique internationale. C'est un objectif louable, mais qui n'est pas réellement d'actualité avec une dette publique égale à moins de 10 % du PIB. Une autre explication avancée par les autorités pour justifier

cette politique budgétaire est la nécessité de constituer des « réserves » dans le cas d'une nouvelle crise financière internationale. Ici encore, il s'agit d'un objectif légitime, mais dont la finalité peut être mise en question, compte tenu, d'une part, de la faible croissance de l'économie russe, d'autre part, de l'importance des réserves de la Banque centrale.

La politique budgétaire semble donc répondre à des considérations qui n'ont que peu à voir avec la conjoncture économique. Mais ces considérations risquent d'être remises en question par les conséquences politiques potentielles de la faible croissance.

### **Un changement de politique s'impose**

Il est donc manifeste aujourd'hui qu'une nouvelle politique économique va s'imposer à la Russie, tant pour ses équilibres politiques internes que pour lui permettre d'occuper le rang international que sa diplomatie a contribué à lui donner. Les facteurs internationaux, en particulier la situation européenne, qui tirent la croissance économique vers le bas, vont durer encore de nombreux mois. Le ralentissement prévisible de la croissance américaine au premier trimestre de 2014 devrait avoir un effet négatif sur la croissance européenne qui devrait se répercuter sur la Russie. Celle-ci ne peut se permettre aujourd'hui une trop longue période de stagnation. Certes, les investissements directs étrangers ont connu une hausse importante<sup>3</sup>. Mais cela ne suffira pas à rendre son lustre à la croissance, même si cela constitue un bon indicateur de l'attractivité économique.

La Russie doit donc trouver en elle-même les sources d'une croissance forte. Elle doit, pour cela, cesser de fétichiser la stabilité de son taux de change et mener une politique monétaire plus accommodante, mais aussi comprendre que l'investissement est une des conditions de la compétitivité et de la croissance. L'arbitrage se fera entre la politique monétaire et la politique budgétaire, car mener des politiques récessives sur les deux tableaux ne pourra qu'avoir des conséquences économiques néfastes. Aujourd'hui, c'est bien la politique monétaire qui offre le plus de possibilités d'aménagements. Il reste à voir quelle sera la politique de la Banque centrale durant l'hiver 2013-2014. Cependant, un assouplissement de la politique monétaire ne saurait suffire. Il faudra aussi mettre les structures institutionnelles de l'économie en cohérence avec l'objectif de forte croissance.

La situation monétaire internationale est le second point qui va aussi imposer un changement de politique. Si la Russie veut sérieusement avancer vers la définition d'une nouvelle monnaie internationale de concert avec les autres pays du groupe des Brics, elle doit admettre qu'il lui faudra envisager d'émettre de la dette dans ce nouvel instrument monétaire, s'il est créé. L'endettement international, s'il reste bien entendu modéré, est l'une des conditions absolument nécessaires pour que se constituent les masses de liquidités qui pourraient permettre à un tel instrument d'être utilisé, tant par les Etats que par les agents privés. De ce point de vue aussi, des changements importants s'annoncent pour la politique économique, si elle veut se hisser au niveau des nouvelles responsabilités envisagées.

---

<sup>3</sup> Banque centrale de Russie, données sur le site Internet [http://www.cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit\\_statistics/dir-inv\\_bop\\_e.htm&pid=svs&sid=itm\\_33421](http://www.cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/dir-inv_bop_e.htm&pid=svs&sid=itm_33421)

## **Ukraine** *par Vitaliy Denysyuk*

A une semaine du sommet de Vilnius des 28 et 29 novembre 2013, l'Ukraine a décidé de suspendre le processus de signature de l'accord d'association avec l'Union européenne. Une fois de plus, un faux départ, des prédictions enthousiastes qui ne se réalisent pas, un espoir déçu. Jusqu'à la prochaine fois. Revirement définitif ou ultime coup de bluff dans l'espoir de renverser le rapport de forces ?

### **Un pays tiraillé entre l'Ouest et l'Est : un choix difficile entre plusieurs possibilités d'association commerciale**

Depuis son indépendance, Kiev s'est tournée vers l'ouest – avec le slogan « *Nacha meta : Evropa !* » (Notre objectif : l'Europe !) – en s'attachant à nouer des relations étroites avec l'Europe centrale et occidentale, ainsi qu'avec les Etats-Unis. Mais la réalité a contraint l'Ukraine à maintenir également des liens étroits sur le plan économique – et donc politique – avec son ancien suzerain. La psychologie politique du pays vise à manœuvrer en permanence entre ses voisins importants afin d'en tirer le meilleur profit et son niveau de participation réelle au processus d'intégration régionale reste flou.

Ces dernières années, cette question a été sous-tendue par un élément d'incertitude conceptuel qui risque d'être durable : l'Ukraine suit-elle un modèle européen avec la signature, et surtout la mise en œuvre réelle, d'un accord de libre-échange approfondi avec l'Union européenne, ou un modèle russe dans le cadre de l'accord commercial constituant l'Union douanière (UD) de la Russie avec le Bélarus et le Kazakhstan lancée le 6 juillet 2010, ce qui risquerait de compromettre toute convergence économique avec l'UE ? *Wider Europe* ou *Wider Russia* ? La dimension géopolitique est indéniable et la superposition du « nouveau voisinage » de l'UE avec l'« étranger proche » de la Russie a été la source de divergences, de frottements et même de conflits ces dernières années.

L'Ukraine ira-t-elle vers l'occident ou vers l'est ? Souhaite-t-elle une intégration économique ou une intégration politique ? Les déclarations à ce sujet sont plutôt contradictoires si l'on considère que les créations d'une zone de libre-échange avec l'UE et d'une union douanière avec la Russie figurent en même temps parmi les recommandations de politique extérieure adoptées par le parlement ukrainien en mai 2011, et que l'opinion publique ukrainienne soutient cette contradiction géoéconomique.

D'un côté, les officiels de Kiev affirment que la Russie est un partenaire stratégique éternel de l'Ukraine. La tendance à un rapprochement avec la Russie se manifeste sous la pression des difficultés pour l'Ukraine d'assumer le coût économique de son émancipation. Sa dépendance vis-à-vis de la Russie est structurelle et de plusieurs ordres, entre autres commercial, puisque ce pays reste son premier marché extérieur (26 % des exportations et 33 % des importations ukrainiennes de marchandises en 2012). De nombreux géants industriels à l'est du pays restent fortement dépendants des matières premières russes et trouvent leur principal débouché sur le marché russe. L'Ukraine présente donc encore, vis-à-vis de son voisin, les caractéristiques d'une économie périphérique, notamment dans le domaine de l'énergie, qui représente 60 % des importations ukrainiennes en provenance de Russie, sous la forme de gaz essentiellement. Certes, les conflits commerciaux sont légions entre les deux pays depuis la chute de l'Union soviétique, mais ils finissent toujours par trouver des « solutions pragmatiques » à la gestion de leurs relations économiques. Depuis 2010, Moscou invite Kiev à adhérer à l'UD, ce qui serait censé garantir à l'Ukraine des prix du gaz plus bas. « L'Ukraine adhèrera à l'Union douanière si cette démarche s'avère avantageuse », a déclaré le président Viktor Ianoukovitch en septembre 2011. En mai 2013, elle a obtenu le statut d'observateur au sein de l'UD.

Mais de l'autre côté, ces mêmes dirigeants déclarent que l'objectif stratégique de l'Ukraine est d'adhérer à l'Union européenne. Dans leur esprit, il s'agit de rechercher des assurances à long terme, sans préoccupation excessive de la mise en œuvre, au point que la méthode rappelle la pratique soviétique de « politique virtuelle » qui consiste à répondre à des problèmes économiques par la proclamation d'objectifs politiques. A Bruxelles, les analystes en politique extérieure ont souligné la tendance, en Ukraine comme dans tous les autres Etats postcommunistes, à traiter les problèmes sous l'angle politique, parce que la capacité administrative ou la culture technocratique leur fait défaut pour élaborer des solutions pratiques détaillées. En réalité, l'omniprésence de la thématique de l'intégration européenne sert à combler le manque de réel programme politique et économique des gouvernants et à masquer leurs échecs sur le plan interne. Sans aucun doute, ce n'est certainement pas le choix des valeurs de la civilisation européenne qui motive les élites au pouvoir, encore moins un signe de patriotisme ukrainien, mais bien plus des intérêts pragmatiques combinés à un savant équilibre des coûts et des profits

Pour l'instant, Kiev a refusé d'adhérer à l'Union douanière, en ne proposant qu'une coopération au format 3+1 (une zone de libre-échange entre l'Union et l'Ukraine), ce qui n'arrange guère la Russie, qui pourtant négocie elle-même la zone de libre-échange avec l'UE depuis 2008. Moscou utilise tous les moyens à sa disposition, politiques comme économiques, pour que l'Ukraine adhère, et cette dernière se trouve ainsi confrontée à d'énormes pressions économiques et de très sérieuses menaces commerciales, susceptibles d'entraîner sa ruine si elle signait l'accord sans obtenir premièrement la garantie d'aides significatives de la part de l'Union européenne, deuxièmement des conditions plus favorables de celle du FMI. La Russie a achevé de la convaincre en mettant de l'argent sur la table et en proposant d'alléchantes contreparties : les deux pays ont signé le 17 décembre 2013 un accord destiné à lever les obstacles commerciaux entre eux (mais qui n'inclut pas l'adhésion à l'UD pour l'instant). La Russie a réduit d'un tiers le prix du gaz qu'elle vend à l'Ukraine, qui coûtera dorénavant 268,50 dollars (195,40 euros) les mille mètres cubes contre plus de 400 auparavant. Il sera vendu à l'Ukraine au même prix qu'à l'UE. La Russie va également investir en 2013 et en 2014 15 milliards de dollars (10,90 milliards d'euros) dans des obligations émises par l'Ukraine.

En résumé, l'Ukraine pourrait-elle pratiquer la « polygamie commerciale » ? Selon la littérature économique, pour un pays, maintenir simultanément de nombreux accords d'intégration régionale (AIR) peut être une stratégie attrayante, notamment avec ses principaux partenaires commerciaux. En l'occurrence, les simulations économiques montrent que la répartition des gains du commerce entre les secteurs devrait être différente selon qu'il s'agit d'un libre-échange avec l'UE ou avec la Russie. Les deux processus de libéralisation du commerce aboutissant à des gains positifs de bien-être, il est probable qu'une négociation parallèle produirait des effets de fertilisation croisée au niveau de l'économie. La négociation parallèle de ces deux agendas de libéralisation pourrait alors être considérée comme la meilleure des alternatives possibles pour Kiev.

Si les diplomates russes et ukrainiens sont unanimes dans leurs efforts pour convaincre l'opinion qu'il n'y a là absolument aucune contradiction, les représentants de l'Union européenne ont signalé à plusieurs reprises qu'en cas de participation de l'Ukraine au processus d'intégration européenne, il lui serait impossible de faire partie d'autres groupes d'intégration du type de l'Union douanière. Celle-ci impose en effet diverses obligations d'ordre économique à ses membres et crée un système bureaucratique lourd et complexe qui obligerait Kiev à orienter sa politique commerciale non en fonction de son intérêt, mais en fonction des engagements pris et à prendre par l'Union. Si l'Ukraine concluait un accord d'union douanière avec la Russie, le Bélarus et le Kazakhstan, cela la conduirait *ipso facto* à adopter les tarifs douaniers et les règles d'échange de l'UD, elle perdrait donc son indépendance en matière de commerce extérieur, et d'éventuels accords bilatéraux conclus avec l'UE deviendraient caducs.

En conclusion, engagée simultanément dans des négociations multilatérales (entrée à l'OMC en 2008), régionales de type Sud-Sud avec la zone de libre-échange au sein de la CEI (notifiée le



11 octobre 2011), la création éventuelle d'une zone de libre-échange avec l'UD à trois, et plurilatérales de type Nord-Sud (zone de libre-échange avec l'AELE depuis le 24 octobre 2010, future zone de libre-échange avec l'UE), l'Ukraine doit affronter aujourd'hui le problème de la cohérence des diverses politiques commerciales discriminatoires en cours de négociation. Elle doit ainsi faire face à un agenda très dense, les négociations les plus complexes étant celles de type Nord-Sud engagées avec l'Union européenne.

### **Une économie pénalisée par la fixité du taux de change de sa monnaie**

Après un rebond de la croissance en 2010 (+4,2 %) et 2011 (+5,2 %), l'économie a stagné en 2012 (+0,2 % de croissance) et cette dégradation de la situation économique pourrait se poursuivre en 2013, ce qui confirmerait la tendance à la récession observée depuis mi-2012. Le repli a été particulièrement marqué dans le secteur industriel (-5 % pour les sept premiers mois de l'année) dont le secteur chimique (-19 %) et la construction mécanique (-13 %), ainsi que dans la construction (-17,8 %, avec la fin de l'effet Euro 2012). Dans le même temps, l'agriculture se porte bien, avec la récolte la plus importante dans l'histoire du pays, et certains secteurs montrent un léger mieux depuis juin, notamment grâce à des mesures réglementaires de protection du marché intérieur (automobiles, industrie pharmaceutique). L'économie ukrainienne souffre d'une demande extérieure atone, compte tenu des performances économiques de ses partenaires commerciaux (zone euro, Russie), dans un contexte marqué par une stagnation des ventes de produits métallurgiques, premier poste d'exportation de l'Ukraine, en baisse de 17 % en 2012, ce qui devrait perdurer pendant une grande partie de l'année 2013. Ce ralentissement, lié à la conjoncture internationale, est aussi la conséquence d'une défense indue du taux de change fixe obligeant l'économie réelle à s'ajuster, puisque la sphère monétaire, bloquée, n'apporte plus la moindre respiration en termes de compétitivité. Les mêmes dynamiques qui ont gonflé la valeur en dollars de la croissance du PIB dans les bonnes années vont maintenant opérer dans le sens opposé : les prix à l'exportation, stables ou en diminution, réduiront la croissance et mettront un terme à l'appréciation de la monnaie, ou même provoqueront un affaiblissement en termes réels.

Si le gouvernement ukrainien semble considérer la croissance comme un phénomène météorologique et attend la montée des prix des métaux, en réalité celle-ci se produit sans transformations structurelles profondes et reste caractérisée par une faiblesse persistante de l'investissement, dans les infrastructures comme dans les capacités de production. Il s'agit d'une crise de l'offre, aggravée par une perte de compétitivité. De plus, cette croissance est bien sûr insuffisante (le PIB ukrainien ne retrouverait son niveau de 2008 qu'en 2016 au mieux). Elle signifie, en fait, une stagnation du pays, c'est-à-dire une stagnation dans la pauvreté, le PIB par habitant ayant péniblement franchi cette année la barre de 3 000 euros (5 900 euros en parité de pouvoir d'achat – PPA), ce qui représente (en PPA et pourcentage du PIB par habitant de l'UE) l'un des niveaux les plus bas en Europe : 23 % de la moyenne de l'UE contre 24 % au Kosovo, 27 % en Bosnie et 56 % en Russie.

La consommation, soutenue jusque-là par une politique de dépenses publiques expansionniste, est restée dynamique en 2012. La croissance de la consommation des ménages pourrait atteindre encore 4,5 % pour 2013 selon le WIIW, tirée par une hausse des salaires réels de 14 % en 2012 et de 9,6 % au premier semestre (d'autant plus forte qu'il n'y a pas d'inflation) et une ponction des citoyens dans leur épargne en devises, que le FMI estime à 50 milliards de dollars au total. La croissance du crédit au secteur privé reste atone, toujours affectée par le désengagement des banques de l'Union européenne et une politique restrictive d'octroi de liquidités de la Banque centrale au système bancaire. Quant à l'investissement productif, il diminuerait de 4 % en 2013, après avoir très légèrement progressé (+0,9 %) en 2012.

En 2013, la vulnérabilité des finances publiques et des comptes extérieurs s'accroît. La consolidation fiscale a été entravée en 2012 par la faiblesse de la croissance et l'augmentation des dépenses dans un contexte d'année électorale (élections législatives d'octobre 2012), l'action de l'administration présidentielle restant paralysée par la rentabilité électoraliste (on entre déjà dans un cycle présidentiel). Parallèlement, même si certaines réformes structurelles ont été mises en œuvre (comme celle des retraites en 2011), d'autres ont pris un retard, comme la suppression des subventions sur les prix du gaz, qui continue de peser sur les finances publiques. Le déficit budgétaire s'est creusé, pour atteindre 3,6 % du PIB en 2012, et la dégradation devrait se poursuivre en 2013, le portant à 4,2 %.

Tous les indicateurs de liquidité sont « dans le rouge » depuis plusieurs mois, en particulier en ce qui concerne la dette à court terme dont le montant excède largement celui des réserves du pays (elle représente 158 % des réserves qui ne sont plus équivalentes qu'à 2,6 mois d'importations). Les investissements directs étrangers (en provenance principalement de Chypre ou des Îles Vierges, lieux connus pour faciliter l'« optimisation fiscale » des entreprises) ont chuté au premier trimestre de 2013 de 13 % par rapport à 2012. Avec une nette dégradation de la balance des paiements, l'Ukraine est confrontée depuis plusieurs mois à un fort risque de change. On est là en présence d'un réel problème de modèle de croissance, les cycles de reprise butant sur des crises de change, car la croissance nourrit un déficit externe trop important. Face à cela, la politique actuelle de défense d'un taux de change fixe ne paraît pas appropriée.

Le déficit du compte courant a atteint 8,4 % du PIB en 2012. Si cette tendance n'est pas stoppée (l'amélioration apparente en 2013 n'est qu'artificielle, car elle est due à l'effet de la récession sur les importations), l'ajustement monétaire pourrait même être plus important en 2013-2014 qu'en 2009 (dévaluation de 40 % à la fin de 2008). Malgré la dégradation de l'activité économique et les tendances déflationnistes (-0,3 % de l'inflation pour 2013), la Banque nationale d'Ukraine a poursuivi une politique monétaire restrictive afin d'écartier les pressions à la dévaluation sur la monnaie locale. Les interventions de la Banque centrale pour soutenir un taux de change fixe sont directement commandées par des motifs politiques, pas par une stratégie économique viable. Seule la contraction du déficit commercial peut être considérée comme un point favorable, mais elle est le résultat direct d'un atterrissage brutal de la croissance et de la chute des importations (-7 % selon le WIIW). C'est donc l'ajustement de la sphère réelle qui mène la conjoncture, à défaut de l'ajustement monétaire.

### **La capacité du gouvernement à réformer en question**

Selon le courant néo-institutionnaliste libéral, le problème du sous-développement s'explique par la faiblesse des États et nécessite une politique de renforcement de la démocratie politique, de la concurrence économique des marchés, des institutions protectrices des droits de propriété, donc du système judiciaire et bureaucratique des États. La « bonne gouvernance » passe ainsi par la lutte contre la corruption, la faiblesse des droits de propriété et les diverses formes de rentes (monopoles, subventions) qui entravent le processus de croissance et de développement des États fragiles.

En décembre 2012, l'UE avait établi une liste des critères que Kiev devrait remplir pour signer l'accord d'association : traiter le problème de la « justice sélective » (condamnations pour raisons politiques) ; lutter contre les problèmes en matière de démocratie qui découlent des élections nationales d'octobre 2012 et promouvoir des réformes judiciaires. Deux mois avant le sommet du Partenariat oriental de Vilnius, le Parlement a enfin abordé la question des lois régissant la réforme judiciaire, les poursuites judiciaires, les affaires familiales, etc. C'est ainsi que l'Ukraine entend faciliter la mise en œuvre d'un nouveau code de procédure pénale, mais aussi l'instauration d'une loi relative à la prévention de la torture ainsi qu'au statut et aux droits des détenus. Le pays vise également à augmenter la transparence de l'État quant à ses finances et à améliorer sa législation

relative à la lutte contre la corruption. Par ailleurs, l'Ukraine doit encore adopter un ensemble de lois requises par le plan d'action relatif à la libéralisation des visas avec l'UE.

Il ne s'est rien passé sur les sujets fondamentaux. On souligne généralement que les réformes du régime actuel ne sont pas mal conçues, mais que leur mise en œuvre est très insuffisante. A ce jour, le bilan des réformes structurelles est mitigé : certains progrès ont été réalisés (loi sur les prix de transfert et les billets à ordre, nouveau code fiscal, nouveau code douanier, lutte énergique contre la corruption des services douaniers, réforme dans le secteur de l'énergie qui clarifie les possibilités d'instaurer des PSA (*production sharing agreements*) dans le secteur de l'énergie, permettant d'attirer des investisseurs étrangers, mais la réforme de la gestion des finances publiques ou la privatisation sont au point mort et le système des marchés publics manque toujours de transparence. Enfin, il faut noter que le gouvernement a envoyé un signal assez fort en direction des investisseurs en réduisant la fiscalité sur les entreprises (impôt sur le bénéfice ramené à 19 %, puis devant l'être à 16 % en 2014, et TVA ramenée à 17 %) et en créant une banque de développement qui soutiendra les banques commerciales dans le financement de projets d'investissement. Par ailleurs, l'Ukraine se lance dans un programme de dérèglementation de l'activité économique.

L'évolution en cours du régime actuel illustre la théorie de Khan selon laquelle l'Etat est, outre un producteur de services publics, un instrument aux mains de classes, de groupes et d'« entrepreneurs politiques » qui cherchent à capter des ressources, accéder au pouvoir ou s'y maintenir. La politique de réformes institutionnelles que prônent les libéraux ne peut donc fonctionner à elle seule : il faut avoir une politique ambitieuse de mise en adéquation des réformes institutionnelles et de la structure du pouvoir politique dont le système de captation des ressources et de recherche de rentes soit favorable à un niveau élevé et soutenu de croissance économique. L'Ukraine reste donc un Etat fragile dans la mesure où le pouvoir politique est constitué de formes de coalitions inaptées car défavorables à la mise en œuvre d'institutions qui soutiennent un processus vertueux de croissance et de transformation des structures économiques.

Pour sa part, l'analyste centre-européen Alexander Duleba qualifie les régimes en place tels celui de l'Ukraine, mais aussi de la Russie, de « démocraties de la peur » (un « phénomène postsoviétique de peur du changement » quand la population est mécontente de la situation actuelle, mais craint instinctivement les remous de l'Histoire). On est donc en présence d'une société à la fois atomisée, prudente et avide de sécurité qui est confrontée à l'ouverture.

Placée à la charnière de l'Ouest et de l'Est, pays que l'histoire a doté d'un double héritage le rattachant, à la fois, à la Russie éternelle et à l'Europe centrale, l'Ukraine, à la recherche d'un modèle socioéconomique conciliant ses deux origines, poursuit son difficile cheminement. Plus que jamais, dans la mondialisation, elle semble appelée à jouer le rôle d'un pont entre les deux grands pôles de la civilisation européenne.

## Principaux indicateurs économiques

(Variations en % par rapport à l'année précédente, sauf mention contraire)

### Russie

	2009	2010	2011	2012	2013 (p)
PIB	-7,8	4,5	4,3	3,4	1,7
PIB par tête (% de la moyenne UE-28, PPA)	50	51	53	55	56
Consommation des ménages	-5,1	5,5	6,4	6,6	4,5
Formation brute de capital fixe	-14,5	5,9	10,2	6	2
Prix à la consommation	11,8	6,9	8,5	5,1	7
Solde des administrations publiques (% du PIB)	-6,3	-3,4	1,5	0,4	-0,7*
Dette publique (% du PIB)	8,3	8,4	9	9,6	7
Taux de chômage (moyenne annuelle sur base enquêtes emploi)	8,3	7,3	6,5	5,5	5,5
Exportations de marchandises	-32,2	38,7	24,1	10,1	1,7
Importations de marchandises	-30,8	36,1	24,1	12,2	7,3
Balance commerciale (milliards d'euros)	80,1	114,6	142,3	151,9	140
Balance courante (% du PIB)	4	4,7	5,2	4	2,9
Dette extérieure brute (% du PIB)	37	32,1	30,5	30,4	-

Sources : WIIW ; \* : FMI  
(p) : prévision

### Ukraine

	2009	2010	2011	2012	2013 (p)
PIB	-14,8	4,2	5,2	0,2	-0,5
PIB par tête (% de la moyenne UE-28, PPA)	22	22	23	23	23
Consommation des ménages	-14,9	7	15,7	11,7	4,5
Formation brute de capital fixe	-50,2	3,9	7,1	0,9	-4
Prix à la consommation	15,9	9,4	8	0,6	-0,3
Solde des administrations publiques (% du PIB)	-4	-6	-1,8	-3,6	-4,2
Dette publique (% du PIB)	34,8	39,5	36,3	36,6	38
Taux de chômage (moyenne annuelle sur base enquêtes emploi)	8,8	8,1	7,9	7,5	7,5
Exportations de marchandises	-37,4	35,8	26,8	8,9	-7
Importations de marchandises	-44	42,4	34,8	14,2	-7
Balance commerciale (millions d'euros)	-3088	-6564	-9917	-15944	-10000
Balance courante (% du PIB)	-1,5	-2,2	-6,3	-8,4	-7,6
Dette extérieure brute (% du PIB)	85,8	86	83,4	74,7	78

Sources : WIIW  
(p) : prévision