



HAL
open science

Le Bélarus et la Moldavie

Hélène Clément - Pitiot

► **To cite this version:**

Hélène Clément - Pitiot. Le Bélarus et la Moldavie. Les Études du CERI, 2012, n° 192, pp.37-42.
hal-04560737

HAL Id: hal-04560737

<https://sciencespo.hal.science/hal-04560737>

Submitted on 26 Apr 2024

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.

Troisième partie

Le Bélarus et la Moldavie

Bélarus et Moldavie *par Hélène Clément-Pitiot*

En deux ans, depuis le choc économique de 2009 et jusqu'en 2011, les PIB du Bélarus et de la Moldavie ont chacun enregistré une croissance d'environ 13 %. Cette croissance a bénéficié, dans les deux pays, d'une part du dynamisme d'une demande intérieure favorisée par une relance monétaire, l'octroi de crédits et l'entrée de capitaux, d'autre part des performances à l'exportation que des accords de libéralisation, un meilleur accès aux marchés voisins, ainsi que des dévaluations, ont fait croître de manière significative (près de 30 % pour le Bélarus et 45 % pour la Moldavie en 2011). Pour faire face à ces demandes croissantes, tant intérieures qu'extérieures, les deux pays ont investi dans de nouvelles capacités de production. En 2012, la croissance du PIB s'est poursuivie à un rythme un peu plus lent, de l'ordre de 3 à 4 % au Bélarus, mais s'est très fortement ralentie en Moldavie. Par ailleurs, les indicateurs des finances publiques des deux pays pourraient faire rêver bien des Européens : le solde des administrations publiques y est en effet inférieur à 3 % du PIB et la dette publique est estimée par le FMI en 2012 à 29 % du PIB pour la Moldavie et 38 % pour le Bélarus (qui gagne ainsi plus de 10 points par rapport au ratio de 2011).

Si les choix des stratégies économiques et le niveau de croissance semblent comparables pour les deux pays, il n'en va pas de même des alliances, vecteurs clefs de ces sorties de crises. L'année 2012 révèle des disparités qui en sont la conséquence, et laisse anticiper des divergences. Elle met en lumière les résultats et les difficultés de ces stratégies d'ouverture qui pourraient accuser encore les effets de dépendance de ces pays. Si le Bélarus bénéficie des relations développées dans le cadre de l'union douanière orientale et de la bonne santé de ses partenaires, en revanche, le rebond dont a bénéficié la Moldavie semble déjà contrarié par les difficultés auxquelles font face ses partenaires européens.

L'enjeu présent pour ces deux pays est donc de transformer une forme de dépendance subie en un atout de partenariat équilibré au sein d'un espace régional viable, c'est-à-dire contribuant à construire de façon pragmatique et institutionnelle des relations qui soutiennent et développent les complémentarités entre les partenaires.

L'Union douanière est-elle le gage d'un espace régional viable pour le Bélarus ?

Rappelons que l'Union douanière, créée le 1^{er} janvier 2010, est le résultat d'un processus enclenché en 2009 dont l'objectif était l'harmonisation des tarifs douaniers entre la Russie, le Bélarus et le Kazakhstan vis-à-vis de l'extérieur. Toutes les frontières douanières ont été supprimées le 1^{er} juillet 2011, et depuis le 1^{er} janvier 2012, les trois Etats forment un espace économique unique. L'aboutissement des négociations a surpris un grand nombre d'observateurs étrangers, car le Bélarus et la Russie ont entretenu des relations diplomatiques difficiles durant les pourparlers. Pourtant, les contrôles à la frontière sont désormais abolis et les trois pays gèrent de façon commune leurs échanges internationaux. L'Union douanière a pour vocation de s'ouvrir vers d'autres pays et vers la Communauté économique eurasienne (Eurasec).

Après avoir connu en 2011 une crise de balance des paiements typique, la situation du Bélarus a très rapidement évolué et est devenue sous contrôle, grâce à une dévaluation du rouble du Bélarus, au *fine tuning* de la politique monétaire et à l'instauration d'un régime de change flexible. C'est ainsi que le solde des échanges courants avec l'extérieur enregistre une embellie, confirmée par l'accroissement important des réserves de change.

Cette évolution rend compte de la complémentarité qui s'installe au sein de l'Union douanière et qui fait du Bélarus un partenaire clef des approvisionnements de ses voisins, particulièrement en matière de biens alimentaires. Ainsi, son entrée dans l'Union a permis, comme le soulignent Sergey Mazol et Pascal Grouiez (voir les sources bibliographiques, p. 2), de renverser la tendance enregistrée,

jusqu'en 2009, dans ses relations avec la Russie. Alors que les produits qu'il y exportait (tracteurs, lait, produits laitiers et viande, sucre et pâtisserie) souffraient des barrières douanières imposées par les Russes, le Bélarus a pu y vendre, en 2011, un volume de lait et de produits laitiers d'environ 3,7 millions de tonnes (en équivalent lait), soit plus de la moitié des importations russes totales et plus de 16 % des consommations russes de ces produits. Cette embellie est facilitée par le fait que dans le cadre de l'OMC, la Russie a pris des engagements pour réduire ses droits de douane (pour le lait par exemple, ils passent de 15,1 % à 10 %). Cette situation favorable pour le Bélarus devrait s'affirmer encore dans les prochaines années, puisque la Russie ne semble pas chercher à enrayer la chute de sa production laitière. Plus généralement, la place du Bélarus sur le marché des principaux produits agricoles où la production russe est déficitaire (le lait, les produits laitiers, le sucre, mais aussi et, dans une moindre mesure, la viande) s'explique par l'option prise non plus en faveur d'une concurrence, mais d'une complémentarité. A bien des égards, l'Union douanière se présente ainsi comme un contrepoids aux politiques de libéralisation globale des échanges de produits alimentaires voulues par l'OMC, au profit d'un renforcement de la stratégie régionale, et cela est d'autant plus prévisible que la Russie a transféré son pouvoir de décision à l'Union douanière. Des mesures non-tarifaires sur les importations d'un pays tiers ne seront instaurées que si l'Union estime que ce pays bénéficie de subventions ou profite d'une situation de *dumping* social ou économique. On comprend ainsi que l'Union douanière, en tant que processus de coopération et de décision commun, vise à assurer la sécurité alimentaire et énergétique de ses membres au deux sens du terme (approvisionnements et débouchés). Pour le Bélarus, il s'agit de garantir ses débouchés agricoles et de s'approvisionner en énergie, afin d'assurer ses besoins énergétiques domestiques et son orientation industrielle.

Sa stratégie énergétique (aiguillonnée par la crise de balance des paiements que le pays a connue en 2011) a repris l'axe du partenariat avec le voisin russe. A la fin de l'année 2011, le Bélarus a signé à nouveau des accords avec la Russie, s'assurant ainsi des approvisionnements en gaz et en pétrole avantageux jusqu'en 2014. Le FMI estime qu'en ce qui concerne le gaz, le Bélarus va réaliser de cette manière annuellement une économie de 5 % de son PIB car il pourra à nouveau faire fonctionner ses centres de raffinage en pleine capacité et réexporter le produit transformé.

Sur le plan financier, des privatisations dans le secteur énergétique ont permis au Bélarus de rééquilibrer ses comptes publics, de reconstituer des réserves tout en confortant les partenariats avec ses voisins. Le Bélarus a aussi reçu une assistance rapide de ses partenaires commerciaux par l'intermédiaire de prêts du fonds anticrise de l'Eurasec (ACF) – 3 milliards de dollars sur dix ans – ainsi qu'un prêt d'un milliard de dollars de la Sberbank de Russie et des participations de fonds souverains russe et chinois. On notera que cette forme d'assistance, au-delà d'un assistantat classique, signe la volonté d'établir des relations de complémentarité dans l'union économique, même si le FMI fait remarquer que le Bélarus est devenu, de ce fait, davantage dépendant de l'aide de la Russie, par le biais de réductions sur les factures de gaz et de pétrole, ou de l'octroi de prêts et d'investissements directs dans les entreprises biélorusses. Par ailleurs, le même rapport du FMI ne cache pas que les sanctions prises à l'encontre du pays par les Etats-Unis et l'Union européenne (UE), dans le but de soutenir l'opposition au régime du président Loukachenko et d'exprimer leur mécontentement par l'arme économique, n'ont pas affecté significativement l'économie. Entre une coopération régionale qui pouvait être interprétée comme une dépendance accrue vis-à-vis de la Russie, et la promesse d'assistance conditionnelle de l'Europe, les autorités ont finalement tranché en faveur de la première option. Jusqu'ici, la bonne tenue de l'emploi – gage majeur de sécurité pour la population (le chômage, selon les statistiques disponibles, est maintenu à moins de 1 %) – et du niveau de vie (la consommation des ménages croît de 3 à 4 % par an) semble leur donner raison. Le contraste avec la situation qui prévaut à l'ouest de l'Europe doit être souligné : alors que la croissance s'y réduit ou fait place à la récession dans de nombreux pays, le Bélarus a retrouvé un sentier de croissance. Signe des temps, tandis que ses fonctionnaires se pressent pour mettre en place des plans d'austérité drastiques dans plusieurs pays de l'Union européenne, le FMI a décidé de réduire sa représentation au Bélarus.

Des incertitudes pèsent sur la viabilité de la stratégie de la Moldavie

Bien que classée au 2^e rang – après le Maroc – des pays menant des réformes favorables au développement des affaires et des *export-oriented investments* par la Banque mondiale (*Doing Business 2012* : « Entreprendre dans un monde plus transparent »), la Moldavie reste le pays le plus pauvre d'Europe. Privée de ressources minérales, son économie repose sur une production agricole que son climat favorise (vigne, fruits, tabac).

La crise économique de 2009 a frappé durement le pays, la déflation s'est installée, le chômage a augmenté rapidement (atteignant autour de 7 % de la population active) et la production a chuté. Le FMI a apporté à partir de la fin de 2009 et en 2010 une aide totale de 760 millions de dollars. La Commission européenne a pour sa part fourni un complément, gage de sa volonté de coopération avec la Moldavie dans le cadre du Partenariat oriental, contribuant à hauteur d'une centaine de millions d'euros en 2010 et 2011. Un renouvellement de cette aide pour un montant comparable est envisagé, ciblé sur des programmes d'éducation et de justice. Cette assistance internationale, complétée par une dévaluation de 20 % de la monnaie nationale, le leu, par rapport au niveau de 2009, a certes permis une embellie en 2010 et 2011 favorable à la consommation des ménages (autour de 7 % de croissance en 2010 et 2011), mais le pays reste très dépendant des aléas de la conjoncture mondiale et plus particulièrement européenne, comme en témoigne le très fort ralentissement de la croissance en 2012 révélé par les estimations du FMI de novembre 2012.

En 2012, la Moldavie semble avoir amorcé un tournant résolument européen, ce qui devrait contrecarrer le scepticisme d'un rapport de la fondation Soros de 2010, qui voyait dans la Moldavie de Voronin (l'ancien président) un cas par excellence d'une « européanisation de façade ». Après la longue hésitation électorale qui a paralysé le gouvernement durant près de trois ans, une coalition pro-européenne est finalement arrivée au pouvoir en juin 2012. Le Premier ministre Vlad Filat a ainsi pu affermir les démarches entreprises dans la coopération avec l'Union européenne. Cette période de rapprochement a été marquée par l'octroi de gages commerciaux contre l'engagement dans des réformes d'ouverture des marchés. D'intenses négociations ont été menées en mars et juin 2012 pour la création d'une zone de libre-échange intégrant la Moldavie dans l'espace de l'UE. Cette orientation a été confirmée dans un troisième *round* d'entretiens en septembre 2012.

Cependant tous ces efforts ne semblent pas constituer une panacée pour asseoir la bonne santé de l'économie moldave, compte tenu de la phase de difficultés que connaît actuellement l'Europe. Ce sont paradoxalement les performances de la demande en Ukraine et en Russie – qui demeurent des partenaires commerciaux majeurs de la Moldavie – qui fournissent aux experts du FMI les seuls éléments d'optimisme. Le durcissement de la crise en Europe et la détérioration des conditions extérieures, pour un pays aussi dépendant de l'aide extérieure, font craindre des difficultés prochaines. Si les promesses d'aide ne peuvent pas être toutes tenues, si les apports de fonds des travailleurs étrangers déclinent et si les baisses de commandes se confirment, des problèmes de balance des paiements et des fuites de capitaux sont à craindre. Le panorama n'est en effet guère encourageant cette année, la bureaucratie et les lacunes administratives pesant toujours. Par ailleurs, la hausse du coût de l'énergie et les mauvaises conditions climatiques (hiver rude) n'ont pas permis de rassurer des investisseurs toujours aussi méfiants dans un environnement où la région « riche » du pays est sous contrôle d'un gouvernement séparatiste. Cette situation d'ensemble amène le directeur de la Banque centrale, Dorin Gragutan, à reconsidérer les prévisions du gouvernement et du FMI pour 2012, qu'il trouve trop optimistes. Selon lui, un retour à la récession se dessine. La production industrielle et les transports ont marqué le pas, seules les exportations se sont maintenues au deuxième trimestre de 2012. Si cette tendance se confirme, elle devrait avoir pour conséquence d'aggraver l'endettement extérieur total du pays, et l'on peut craindre que l'alourdissement de la charge de cette dette pénalise les projets de modernisation économique en cours. Pour sa part, le FMI estime déjà que le niveau du déficit de la balance courante avec l'extérieur dépasse son niveau soutenable de long terme. A

titre d'exemple, l'entreprise gazière, Moldovagaz, gérée à 63 % par Gazprom, était déjà endettée à hauteur de 7 % du PIB total du pays en 2010. La situation conjoncturelle présente va assurément encore accroître la dépendance extérieure. Les autorités des pays voisins font de leur mieux pour tenter d'encourager leurs investisseurs à s'implanter et soutenir le pays. C'est ainsi qu'au cours de l'été, Angela Merkel a effectué une visite rapide en Moldavie à ce sujet, à l'instar du président russe Vladimir Poutine.

Parallèlement aux efforts entrepris dans le cadre du partenariat européen, la détérioration de la situation sociale a conduit le gouvernement moldave à s'engager dans une stratégie publique pour l'emploi. En effet, près d'un demi-million de postes de travail ont été supprimés en dix ans (sur une population active d'un peu plus de 2 millions de personnes), ce qui pousse les jeunes Moldaves à une émigration massive. Dans le cadre de la Charte sociale européenne (mars 2012), la Moldavie propose, si elle obtient l'aide nécessaire, de compléter l'assistance aux chômeurs par des mesures liées à la formation, à la mobilité, ainsi que par des soutiens à l'embauche (y compris par des commandes publiques). On voit toutefois mal comment ces aspirations en faveur de l'emploi vont pouvoir aller de pair avec le maintien de l'avantage compétitif dû aux bas salaires sur lequel reposent les performances à l'exportation, objectif de l'ouverture aux échanges. Deux logiques alternatives semblent là s'opposer, car ce sont le chômage et la misère qui créent en Moldavie les conditions de cet avantage compétitif.

De l'expérience contemporaine de la Moldavie semble émerger une réflexion économique institutionnelle : les institutions internationales prennent enfin conscience du rôle clef des stabilisateurs sociaux dans la transition économique. C'est une grande nouveauté au regard des expériences des transitions passées et des politiques d'austérité en vogue. En effet, les experts du FMI, en harmonie avec les recommandations de la Banque mondiale, mettent en avant une « transition graduelle de l'ancien système social de l'économie planifiée – fondée sur des droits à des allocations sans que soient pris en compte les revenus ou les actifs – à un système d'allocations ou d'accès sous conditions de ressources, qui doit veiller à ce qu'aucune personne qui a besoin d'assistance sociale ne soit négligée ». Ce point a été souligné par Nikolay Gueorguiev qui dirige la mission du FMI dans un entretien en février 2012, publié sur le site de cet organisme. Un nouveau programme gouvernemental, intitulé « La nouvelle stratégie de développement national », réaffirme cette option gradualiste : il s'est fixé pour ambition d'achever la transformation de la Moldavie en une économie de marché à l'horizon 2020, tout en préservant le volet social. Reste à savoir s'il ne s'agit pas là seulement d'une mise en forme « stylistique » pour acheter la paix sociale et l'électorat.

Principaux indicateurs économiques

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

Bélarus

	2008	2009	2010	2011	2012 (p)
PIB	10,2	0,2	7,7	5,3	3,0
PIB (% par habitant en dollars, PPA)	-	12727	13898	15028	15756
Consommation des ménages	12,5	0,0	7,4	2,9	3,9
Formation brute de capital fixe	23,8	5,0	17,5	11,1	1,5
Prix à la consommation (moyenne)	14,8	13,0	7,7	53,2	66,0
Solde des administrations publiques (% du PIB)	-3,5	-0,7	-4,3	-3,0	-2,3
Dette publique (% du PIB)	21,7	34,9	41,0	50,6	37,7
Taux de chômage (% de la pop. active - moyenne annuelle)	0,8	0,9	0,7	0,6	0,6
Exportations de marchandises (volume)	1,5	-11,5	2,8	29,5	6,8
Importations de marchandises (volume)	14,3	-12,6	8,0	15,6	6,1
Balance commerciale (% du PIB)	-10,3	-14,1	-16,4	-6,7	-1,9
Balance courante (% du PIB)	-8,2	-12,6	-15,0	-10,5	-6,2
Dette extérieure brute (% du PIB)	25,0	45,6	51,1	61,4	60,4

Sources : Données et estimations du FMI (Rapport de septembre 2012, *Bélarus*) à partir des sources des autorités locales
(p) : prévision

Moldavie*

	2008	2009	2010	2011	2012 (p)
PIB	7,8	-6,0	7,1	6,0	3,5
PIB (% par habitant en dollars, PPA)	2400	2862	3104	3373	3540
Consommation des ménages	5,7	-6,9	7,3	6,9	2,7
Formation brute de capital fixe	2,2	-30,9	17,2	13,3	8,1
Prix à la consommation	12,7	0,0	7,4	7,8	7,7
Solde des administrations publiques (% du PIB)	-1,0	-6,3	-2,5	-1,9	-2,4*
Dette publique (% du PIB)	22,0	32,4	30,2	28,3	28,7
Taux de chômage (% de la pop. active)	4,0	6,4	7,4	6,7	6,6
Exportations de marchandises	19,8	-19,4	19,9	45	10,5
Importations de marchandises	32,6	-32,7	16,3	34,6	7,3
Balance commerciale (% du PIB)	-53,1	-36,6	-39,4	-40,2	-37,8
Balance courante (% du PIB)	-17,2	-9,8	-10,2	-11,7	-10,5
Dette extérieure brute (% du PIB)	55,6	66,0	67,4	66,4	68,6

* : Les données excluent la Transnistrie

Sources : Données et estimations du FMI (Rapport de septembre 2012, *Moldavie*) à partir des sources des autorités locales ; * : FMI, *Moldova-2012, Article IV, Consultation, Concluding Statement*, 17 mai 2012

(p) : prévision