



HAL
open science

La Russie et l'Ukraine : Ukraine

Vitaly Denysyuk

► **To cite this version:**

Vitaly Denysyuk. La Russie et l'Ukraine : Ukraine. Les Études du CERI, 2012, n° 192, pp.54-59.
hal-04560824

HAL Id: hal-04560824

<https://sciencespo.hal.science/hal-04560824>

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.

Ukraine *par Vitaliy Denysyuk*

L'Ukraine a réalisé une bonne opération publicitaire avec la coorganisation de l'Euro 2012 qui, malgré les craintes, s'est avéré un succès pour le pays. Touchée par les contrecoups des chocs qui ont affecté l'économie mondiale et, plus particulièrement, européenne, sa croissance connaît un ralentissement. C'est surtout le modèle économique fondé sur les exportations de produits métallurgiques et une évolution favorable des termes de l'échange qui montre aujourd'hui ses limites. En conséquence, le déficit du commerce extérieur (qui avait atteint près de 10 milliards d'euros en 2011) s'est encore creusé et la croissance n'a été « sauvée » que par un regain (de plus de 8 %) d'une consommation des ménages, dopée par la hausse d'un pouvoir d'achat favorisé, simultanément, par la hausse des salaires, la stabilité des prix des produits alimentaires et la forte baisse de l'inflation. Malgré une évolution apparemment vertueuse de la situation des finances publiques, facilitée par un regain de discipline budgétaire, l'Ukraine, qui traîne le boulet d'un fort endettement privé vis-à-vis de l'extérieur et a pratiquement perdu l'accès aux marchés financiers, n'est pas tirée d'affaire. Si la gestion des finances publiques a fait de réels progrès, les réformes structurelles, freinées par l'opposition de l'oligarchie au pouvoir, n'avancent que lentement. Enfin, le pays, sollicité à la fois pour une association économique à l'Union européenne (UE) que l'affaire Timochenko empêche de conclure et pour une adhésion à l'Union douanière Russie-Bélarus-Kazakhstan, se garde bien de choisir, mais se prive ainsi des avantages que lui procureraient l'une et l'autre.

L'impact de l'Euro 2012

Avant d'aborder la situation économique à proprement parler, il convient d'établir un rapide bilan d'un évènement qui a beaucoup marqué la scène ukrainienne, par ses bons et ses mauvais aspects. Commençons par les aspects positifs. L'Euro 2012, championnat d'Europe de football organisé en Pologne et en Ukraine du 8 juin au 1^{er} juillet, a mis cette dernière sous les projecteurs du monde entier. Très critiquée avant le début de la compétition, son organisation a finalement été unanimement saluée. Au-delà d'avoir prouvé qu'elle était capable d'orchestrer un évènement sportif majeur d'envergure internationale, l'Ukraine a su marquer les esprits en faisant de l'Euro 2012 un rendez-vous incontournable de l'histoire du football européen, mais aussi de la sienne propre. En termes de fierté nationale et d'apaisement du climat social, cet évènement a joué un rôle très positif et a donné une chance unique de montrer le pays sous son meilleur jour et de briser certains clichés, en prouvant aux Ukrainiens que la mise en œuvre rapide de grands projets de haute qualité est possible. S'il y a bien eu un boycott politique minimaliste, rien n'est toutefois venu perturber la manifestation. Surtout, l'Euro 2012 a permis à l'Ukraine de faire un investissement sur l'avenir grâce aux travaux de modernisation qu'elle a effectués. Alors que dans le passé la faiblesse des moyens consacrés au financement d'infrastructures et au capital humain s'est avérée l'un des défauts majeurs de son système budgétaire, le pays a su tout mettre en œuvre, avec des investissements à hauteur de 10 milliards d'euros, soit 1,7 % du PIB (80 % provenant de fonds publics, à comparer à 90 % en Pologne dont la moitié étaient issus des aides de l'Union européenne). Ce sont surtout les infrastructures et les réseaux de transport qui ont connu des développements significatifs : plus de 2 000 kilomètres de routes ont été construites ou réparées, six nouvelles stations de métro ont été ouvertes, un pont a été construit à Kiev et les transports en commun ont connu un réaménagement. Les infrastructures aéroportuaires ont également été rénovées à travers l'agrandissement de terminaux et la construction de nouvelles pistes, augmentant la capacité d'accueil de passagers. Les améliorations apportées au secteur hôtelier (5 500 chambres supplémentaires ont été créées) contribueront au développement touristique de l'Ukraine après l'Euro 2012.

Mais les aspects négatifs ne sont pas négligeables. Avec l'organisation, en pleine crise financière, de l'Euro 2012, l'Ukraine espérait secrètement doper l'économie. Pourtant, l'expérience montre que ces manifestations sont rarement bénéficiaires et que, quand elles le sont, ce n'est pas la collectivité qui emporte la mise. Le premier bilan de l'opération laisse entendre que, sur les 10 milliards d'euros investis, 1 milliard seulement serait revenu dans les caisses ukrainiennes, selon la déclaration du Vice-Premier ministre Borys Kolesnikov. Le décalage entre les évaluations et le coût réel (un excès d'au moins 2,25 milliards de dollars en Ukraine) est important et s'explique par l'irréalisme des budgets de départ, le retard pris presque systématiquement dans les travaux, voire par le jeu d'un système bien rodé de détournement d'argent. Les financements restent en effet opaques, et les évaluations, dans le cadre d'appels d'offres, reposent sur des calculs toujours erronés. C'est ainsi que les dépenses pour la reconstruction du stade de Kyiv ont été presque deux fois plus importantes que prévu, le coût étant évalué aujourd'hui à 585 millions de dollars au lieu de 300. Le coût de la rénovation des aéroports de Kharkiv, Donetsk et Lviv a lui aussi été réévalué à la hausse, pour deux ou trois fois la somme prévue initialement. En outre, la question se pose de savoir si les infrastructures construites pour la compétition seront réutilisées par la suite. Si la réponse est oui, l'investissement public, même s'il est plus important qu'anticipé au départ, n'est pas perdu. Dans le cas contraire, le pays peut se retrouver avec une dette creusée et des installations difficilement rentabilisables, comme dans le cas de la Grèce après les Jeux olympiques de 2004. Par ailleurs, l'organisation de l'Euro 2012 n'a pas échappé à un vice malheureusement courant, puisqu'elle a fait l'objet d'importants détournements et blanchiments d'argent, car la plupart des grands chantiers ont été réalisés sans procédure officielle de marché public, au profit de proches du régime. Les montants en sont considérables et pourraient avoir atteint entre 30 et 40 % des 10 milliards investis selon Rebecca Harms, coprésidente des Verts au Parlement européen. L'Euro 2012 pourrait conduire, selon certains économistes, à un alourdissement de la dette très pénalisant, car pour faire face à la situation, l'Etat s'est lourdement endetté via des émissions d'obligations sur le marché intérieur à des taux d'intérêt annuels compris entre 10 et 20 %. Au total, l'Ukraine va devoir payer environ 1 milliard de dollars chaque année, rien que pour couvrir les intérêts de ces emprunts pendant plusieurs années.

Sur la lancée de l'Euro 2012, l'Ukraine envisage de poser sa candidature pour l'organisation des Jeux olympiques d'hiver de 2022, avec l'objectif de créer l'une des plus grandes stations de ski de l'Europe de l'Est et de développer des infrastructures touristiques dans les Carpates, l'Etat finançant les infrastructures olympiques et les investisseurs privés les infrastructures touristiques.

Un modèle économique qui montre ses limites

Soumise pendant les dix premiers mois de 2012 à une succession de chocs défavorables qui ont touché l'économie mondiale et, plus particulièrement, européenne, l'activité économique ukrainienne s'est affaiblie, et la croissance du PIB est passée de 5,2 % en 2011 à environ 1 % en 2012. Les principaux moteurs de la croissance sont toujours la consommation des ménages (8 % contre 15 % en 2011), l'investissement (5 % contre 10 % en 2011) resté soutenu dans les secteurs des infrastructures des ports maritimes et des aéroports, et les exportations de métaux (dont l'augmentation s'est toutefois ralentie dans la seconde moitié de l'année). A la fin de 2012, l'Ukraine n'a pas encore retrouvé son niveau d'activité d'avant la crise : son PIB reste inférieur de 5 % à celui de 2008 et ne représentait en 2011 que 69,2 % de son niveau de 1990. Il apparaît nettement que le modèle économique qui a bien fonctionné entre 1998 et la crise de 2008 n'est plus adapté. Le pays a mis en œuvre un régime de croissance bâti sur les exportations et sur l'évolution favorable des termes de l'échange qui arrive à ses limites avec le blocage du financement par le marché des dettes publiques. Les perspectives sont plutôt sombres, car ce sont les sources mêmes de la croissance de la décennie 2000 qui se sont érodées, puis enrayées. Le gouvernement a reconnu qu'une nouvelle vague de crise menacerait le

pays en 2013, car son économie est très ouverte et dépend beaucoup de l'économie globale, ce qui conduit à des interrogations sur la possibilité de réduction de la dépendance vis-à-vis de cette dernière. En outre, l'activité économique est particulièrement menacée par la recrudescence de l'instabilité du prix du métal.

En tout état de cause, il n'est plus possible, face à l'affaiblissement de l'économie mondiale et la crise structurelle ukrainienne, de mettre en œuvre un plan de relance tiré par des exportations. Face à la fragilité du régime actuel d'accumulation tiré par celles-ci, il convient d'instaurer des réformes institutionnelles favorisant le dynamisme du marché domestique, une plus grande diversification productive et géographique, la remontée des filières en direction de produits à haute valeur ajoutée, la recherche d'un modèle économe en ressources naturelles (surtout en hydrocarbures) et la négociation d'un nouveau pacte national. Mais force est de constater que, compte tenu de la configuration institutionnelle du pays, de sa spécialisation antérieure et de son style de délibération politique, la probabilité d'adoption et de diffusion de ces stratégies est actuellement faible et, surtout, qu'elle demandera beaucoup de temps et de persévérance.

En effet, les éléments structurels du commerce extérieur pèsent directement sur les dynamiques macroéconomiques. L'industrie ukrainienne est fortement dépendante de deux types de marchés extérieurs : soit des pays développés qui achètent des matières premières (par exemple agricoles) ou des produits semi-finis pour une seconde transformation (métaux, produits pétroliers raffinés, engrais), soit des pays en développement à très forte croissance où les besoins en produits semi-finis pour une utilisation locale immédiate sont importants. Compte tenu de ce type de spécialisation, l'Ukraine est sévèrement touchée par le ralentissement de l'activité économique au sein de l'Union européenne (qui a absorbé 27,6 % de ses exportations en 2011) et de la Russie (27,1 % du total). Elle est donc obligée de revoir à la baisse ses prévisions d'exportations en 2012-13, en raison, notamment, de la baisse des prix et de la demande des métaux (qui ont représenté 34 % de ses exportations en 2011). Toutefois, en dépit de ces performances décevantes, sa balance commerciale s'est peu dégradée en raison de la diminution des importations de gaz par rapport à l'année précédente (entre janvier et mai 2012, le pays les a réduites de près de 49 %). Selon les prévisions du WIIW, les importations et les exportations progresseraient de 10-11 % en 2012 et le déficit du compte courant devrait se détériorer, en 2012, autour de 7 % du PIB. Par ailleurs, l'annonce par l'Ukraine en septembre 2012 de son intention d'augmenter les droits de douane sur des biens importés pourrait mettre en péril l'accord de libre-échange que le pays a conclu en décembre 2011 avec l'UE. Au demeurant, le texte, paraphé en mars 2012, n'a pas été signé en raison de désaccords politiques. Un nouveau code des douanes est entré en vigueur le 1^{er} juin 2012 : plus en adéquation avec les normes internationales, il prévoit aussi d'importants allègements des formalités douanières à l'importation et réduit le niveau de corruption dans ce domaine.

Une baisse record de l'inflation, mais il est trop tôt pour parler de déflation

Phénomène marquant, l'indice des prix à la consommation termine l'année 2012 à 1 % en battant les records historiques minimaux. Ce recul de l'inflation fait suite à la stabilisation des prix de l'alimentation (hausse de 0,8 % pour les neuf premiers mois), le contrôle administratif des prix étant sévère à la veille des élections parlementaires, et l'activité de crédit n'ayant progressé qu'à un rythme faible. Cette situation s'inscrit dans le contexte d'une économie mondiale en ralentissement dans les pays avancés et même dans les pays émergents (Arménie, Azerbaïdjan, Russie, Serbie ...), d'économies en sous-régime, de surcapacités de production, d'insuffisance de la demande, tout cela renforçant les pressions déflationnistes. En principe, il n'y a pas lieu de s'en réjouir, car la déflation représente le pire danger, en comprimant les prix, et donc les marges des entreprises, et fait pression sur l'emploi et les salaires, et donc sur les revenus des ménages. En outre, elle alourdit le poids de la dette, celle des Etats comme celle des

ménages. Mais il faut nuancer l'analyse avant de conclure à l'apparition d'un processus déflationniste en Ukraine, car l'indicateur des prix à la consommation est peu lisible et sujet à caution. C'est pour cela qu'un autre indicateur doit être surveillé, celui de l'inflation sous-jacente. En excluant les prix encadrés par l'Etat (électricité, gaz, tabac, loyer...) et les produits à prix volatils (produits pétroliers, produits laitiers ou viandes par exemple), cet indicateur permet de conserver les seules composantes permanentes. Si l'on tient compte également d'un autre indicateur, celui de l'inflation retardée concernant les tarifs des services communaux (comme l'électricité, le chauffage et les charges locatives) qui demeurent soumis à un contrôle administratif et restent dans certains cas bien en deçà des niveaux de la rentabilité économique, si l'on considère enfin la probabilité d'une augmentation du prix du gaz prévue, on conclut que l'inflation ne pourra être, dans l'avenir, que plus élevée. Notons enfin que l'évolution de l'indice des prix à la production contredit aussi celui de l'indice des prix à la consommation.

Un assainissement des finances publiques en trompe l'œil ?

Grace aux contraintes de financement sur les marchés extérieurs (interruption du programme FMI entre autres), l'année 2011 a été marquée par le retour à la discipline budgétaire. En comptabilisant les besoins de recapitalisation de Naftogaz destinés à couvrir le montant des pertes de l'opérateur gazier (1,7 % du PIB en 2011), le déficit consolidé des finances publiques a atteint 3,5 % du PIB en 2012 (contre 6 % en 2010 et 4 % en 2011). Cette bonne performance s'explique globalement par le dynamisme des recettes fiscales, en particulier de la TVA sur les produits importés (16 %), l'impôt sur le revenu représentant 26 % des recettes fiscales, l'impôt sur les bénéfices 25 %, et les droits d'accise, 12 %. Les contribuables les plus actifs sont les sociétés étrangères ou mixtes, tandis que le *business* privé national est « champion » de l'évasion fiscale. Par ailleurs, la croissance réalisée entre 2010 et 2012, ainsi que les remboursements des prêts du FMI, ont permis de ramener le ratio de la dette publique sur le PIB de près de 40 % en 2010 à 37 % en 2012.

Mais ce bilan positif doit être sérieusement nuancé. Tout d'abord, selon le service fiscal ukrainien, l'économie de l'ombre suscite toujours un manque à gagner colossal pour le budget de l'Etat, puisque la somme totale des revenus non déclarés atteindrait de l'ordre de 350 milliards de hryvnias, soit 18 milliards de plus que les recettes du budget de l'Etat, et l'optimisation et l'évasion fiscales représenteraient de 7 à 10 % du PIB. En outre, si en apparence les finances publiques semblent en bonne forme, une analyse plus approfondie révèle des vulnérabilités qui subsistent à cause de l'insuffisance des réserves de garantie, des difficultés budgétaires du secteur énergétique, des immenses besoins de financements externes et d'un environnement externe difficile. En fait, les comptes extérieurs et les finances publiques présentent les mêmes fragilités qu'avant l'éclatement de la crise de 2009. Le ralentissement des exportations, une demande domestique florissante de biens de consommation importés et l'envolée des prix du gaz importé ont contribué au creusement du déficit courant en 2012. Année électorale oblige, les autorités ukrainiennes ont prévu de ne pas diminuer un total de dépenses dites sociales atteignant 50 % du PIB (contre 10 % en Russie) et, au contraire, en ont augmenté le montant de 16 % au-dessus du programme budgétaire initial (soit environ 0,2 point de PIB), pour renforcer leurs chances de remporter les élections en octobre. La dette extérieure brute, qui s'élevait à 130 milliards de dollars en septembre 2012, demeure considérable et pourrait encore représenter 81 % du PIB à la fin de l'année. La situation est d'autant plus délicate que l'Ukraine doit faire face à d'importantes échéances sur sa dette, à la fois publique et privée, alors qu'elle a pratiquement perdu l'accès depuis 2011 à l'aide du FMI. Pour refinancer les crédits contractés précédemment et financer le déficit budgétaire, elle a dû emprunter en juillet 2012 un montant record de 2 milliards de dollars à un taux annuel de 9,25 % et, en septembre, 1 milliard de dollars à un taux de 7,95 %. Notons qu'elle a bénéficié d'un prêt de 6 milliards de dollars de la Chine pour moderniser son agriculture avec des équipements et des pesticides chinois, et pour mettre en place des technologies permettant de remplacer le gaz utilisé pour produire l'électricité par du charbon.

Des réformes structurelles qui ne progressent que lentement

Les réformes structurelles progressent lentement. Le principal objectif de la réforme de la gestion des finances publiques doit être l'intégration de ses fonctionnalités dans un système unique et efficace. Selon le rapport conjoint de la Banque mondiale et de la Commission européenne sur ce qui a été effectué en l'Ukraine en 2007-2011, des progrès ont été accomplis : création d'un système moderne automatisé de trésorerie, adoption d'un nouveau code budgétaire et d'un système de classification budgétaire, amélioration de la mise à disposition des informations financières. Les principales faiblesses qui sont relevées sont les suivantes : faible contrôle des opérateurs de l'Etat, manque de cadrage dans la stratégie de planification budgétaire, faiblesse de l'audit externe et sous-développement de l'audit interne. De plus amples réformes sont donc cruciales pour porter ce système au niveau d'un service en mesure d'obtenir des résultats performants et de réduire efficacement la corruption grâce aux moyens suivants : mise en place d'une programmation budgétaire à moyen terme, amélioration de la gestion des opérateurs de l'Etat et de leur contrôle, développement de procédures d'audits interne et externe (grâce, notamment, à une meilleure implication de la Cour des comptes et du Parlement), mise en place d'un nouveau cadre pour les marchés publics. Notons toutefois que les progrès accomplis en 2012 sont particulièrement décevants : alors que la loi sur les marchés publics, adoptée en 2011 en conformité avec les pratiques internationales constituait un pas dans la bonne direction, sa mise en œuvre laisse à désirer et cette loi a été édulcorée en juillet 2012 par des amendements qui nuisent à son application en augmentant l'opacité et la corruption.

Mentionnons par ailleurs l'adoption d'une réforme judiciaire dont l'augmentation des salaires des juges, la limitation de la durée des procédures judiciaires et la mise en place d'un système aléatoire d'attribution des affaires aux juges font partie des points forts, ainsi que d'un code pénal qui offre des chances égales à toutes les parties lors des poursuites judiciaires. Le résultat des actions en justice devrait désormais se fonder sur le principe de compétitivité et le nouveau texte législatif renforce les possibilités de recherche et fait en sorte que les poursuites ne prennent pas de retard. L'environnement des affaires reste néanmoins un point faible récurrent, le cadre réglementaire est très instable, la corruption endémique, et l'on ne peut que déplorer l'absence d'une justice indépendante qui garantisse les droits de propriété. Ces lacunes sont de nature à retarder la signature de l'accord d'association avec l'Union européenne.

Sur le plan politique, le risque réside toujours dans la capacité du gouvernement à mettre en œuvre les réformes structurelles. Depuis deux ans, certaines réformes annoncées n'ont été mises en œuvre que partiellement, la majeure partie restant à venir et, année électorale oblige, la recherche des gains politiques à court terme l'a emporté sur toute autre considération. Les dirigeants rechignent à procéder à des réformes radicales qui réduiraient le pouvoir de l'oligarchie ukrainienne (caractérisée par une hyperconcentration d'un pouvoir monopolistique au sein d'une oligarchie politico-financière bien décrite en littérature économique par North, Marx et Lénine). Des lobbies et groupes d'intérêts alimentent les troubles sociaux et aiguïsent le ressentiment à l'encontre de la corruption et de la rente.

Principaux indicateurs économiques

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

Russie

	2008	2009	2010	2011	2012 (p)
PIB	5,2	-7,8	4,3	4,3	3,6*
PIB par tête (% de la moyenne UE-27, PPA)	52	51	52	53	56*
Consommation des ménages	10,6	-5,1	5,2	6,8	5*
Formation brute de capital fixe	10,6	-14,4	5,8	8,0	-
Prix à la consommation	14,1	11,8	6,9	8,5	6*
Solde des administrations publiques (% du PIB)	4,9	-6,3	-3,5	1,6	1,5*
Dette publique (% du PIB)	5,7	8,3	8,6	9,2	8**
Taux de chômage (moyenne annuelle sur base enquêtes emploi)	6,3	8,4	7,5	6,6	-
Exportations de marchandises	24,3	-32,2	39,1	23,5	9**
Importations de marchandises	22	-30,7	36,6	23,4	20**
Balance commerciale (milliards d'euros)	122,6	80,3	115,2	142,3	130**
Balance courante (% du PIB)	6,2	4	4,8	5,3	3,9**
Dette extérieure brute (% du PIB)	30,1	37,0	33,0	31,5	-

Sources : WIIW ; * : octobre 2012 ; ** : juillet 2012
(p) : prévision

Ukraine

	2008	2009	2010	2011	2012 (p)
PIB	2,3	-14,8	4,2	5,2	1
PIB par tête (% de la moyenne UE-27, PPA)	24	22	22	23	24
Consommation des ménages	13,1	-14,9	7	15	8
Formation brute de capital fixe	-1,2	-50,2	4,9	10,1	5
Prix à la consommation	25,2	15,9	9,4	8	1
Solde des administrations publiques (% du PIB)	-1,5	-4,1	-5,9	-4	-3,5
Dette publique (% du PIB)	20	34,8	39,5	35,9	37
Taux de chômage (moyenne annuelle sur base enquêtes emploi)	6,4	8,8	8,1	7,9	7,9
Exportations de marchandises	27,2	-37,4	35,8	26,8	10,3
Importations de marchandises	29,9	-44	42,4	31	11,3
Balance commerciale (millions d'euros)	-8721	-3088	-6564	-9917	-13500
Balance courante (% du PIB)	-7,1	-1,5	-2,2	-5,5	-7,1
Dette extérieure brute (% du PIB)	58,6	85,8	86	82,5	81

Sources : WIIW
(p) : prévision