



HAL
open science

Ukraine : entre séduction européenne et tentation russe. Dette ukrainienne envers la Russie

Laurent Léothier

► To cite this version:

Laurent Léothier. Ukraine : entre séduction européenne et tentation russe. Dette ukrainienne envers la Russie . Lettre de l'Est (Aix-en-Provence), 2015, 4, pp.21-33. halshs-01689162

HAL Id: halshs-01689162

<https://shs.hal.science/halshs-01689162>

Submitted on 16 Feb 2018

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.

Laurent LÉOTHIER

Doctorant contractuel, ILF-GERJC

CNRS UMR7318 (DICE), Aix-Marseille Université

Les bons comptes font les bons amis. Les mécomptes feraient-ils donc les bons ennemis ? C'est dans cette optique-ci que s'est ouvert, en août 2015, un feuilleton financier entre l'Ukraine et son imposante voisine la Russie auquel est venu se mêler le Fonds monétaire international (FMI).

Alors qu'elle est en pleine reconstruction de son système politique à la suite des événements révolutionnaires d'octobre 2013 et en proie à un conflit armé dans l'Est du pays depuis l'annexion de la Crimée par la Russie en mars 2014, l'Ukraine est sommée de rembourser une dette de trois milliards de dollars au Gouvernement de Moscou qu'a contracté secrètement l'ancien président pro-russe Viktor Ianoukovytch avant de démissionner de son poste sous le poids de la rue. Or les nouveaux dirigeants ukrainiens, galvanisés par le soutien populaire et bénéficiant de l'appui des occidentaux, ne souhaitent pas, en période où les caisses sont vides, rembourser un emprunt à « l'agresseur ». Surtout que le FMI a volé à la rescousse de l'Ukraine en mars 2015 pour consolider son économie précaire et le remboursement de ce prêt à la Russie pourrait faire capoter la suite de la participation du Fonds.

Aussi tout l'enjeu pour Kiev depuis le mois d'août 2015 est d'obtenir l'effacement de cette créance, dont elle ne nie pas l'existence, mais dont elle contredit la nature allant jusqu'à exiger une décote de vingt pour cent sur le montant de la dette afin d'envisager son remboursement¹.

Ce feuilleton financier s'est désormais transformé en une bataille judiciaire depuis que la Russie cherche à obtenir le remboursement de sa créance devant les juridictions internationales. Cet événement rare et singulier qui prend à contre-pied toutes les règles et usages de la sphère financière internationale fait jaillir un nombre important d'interrogations. Ainsi, avant d'envisager les questions relatives à la nature de la dette ukrainienne envers la Russie et des conséquences en découlant², il faut revenir sur le contexte économique (I) et politique (II) entourant la naissance de la dette.

I/ Le contexte économique

Le passage d'une économie soviétique planifiée à une économie de marché libérale ne s'est pas fait sans difficulté et sacrifice dans cette ancienne République communiste. Alors que l'Ukraine semble avoir trouvé une stabilité et une croissance économique depuis le début des années 2000, la crise financière de 2008 a stoppé

¹ « L'Ukraine pose un ultimatum à la Russie », 7 sur 7.be.

² Voir l'article suivant.

nette une progression fulgurante³. Le système bancaire menace de s'effondrer⁴ et les entreprises publiques productrices de gaz atteignent des déficits vertigineux⁵. Les conséquences sociales de la crise sont très importantes⁶ et alimentent l'instabilité politique chronique du pays depuis 2004⁷.

Le pays a donc rapidement tiré les conséquences de la crise financière en faisant appel au FMI. Afin de ne pas couler sous le poids des palpitations de la finance internationale, ce dernier lui accorde un prêt de 16,5 milliards de dollars en octobre 2008⁸. Cet accord de confirmation (« Standby arrangement ») doit permettre à Kiev de sortir de la crise⁹, mais les conditions d'octroi sont nombreuses : hausses des diverses taxes et augmentation du prix de l'énergie¹⁰. Le Parlement adopte dès la fin du mois d'octobre des mesures d'austérité (hausse des taxes sur le tabac, les produits spiritueux, les véhicules) afin de percevoir le plan d'aide¹¹. Le président de Parlement de l'époque et actuel Premier ministre, Arseni Yatsenyuk, se fait le défenseur du dogme thatchérien « There is no alternative »¹² et appuie la ratification de l'accord. Malgré les nombreuses réformes austères, Kiev évite l'épineux dossier du prix du gaz – alors en pleine crise gazière avec le Russie – et refuse par conséquent de relever les prix¹³. Aussi, le FMI constate qu'une des conditions posées pour le versement du prêt est défaillante et annule finalement l'accord conclu¹⁴.

En juillet 2010, l'Ukraine et le FMI franchissent un nouveau pas dans le sauvetage du pays¹⁵. Un nouvel accord est signé entre les deux autorités¹⁶. Il prévoit cette fois-ci un prêt de 15,5 milliards de dollars. Or le Fonds se souvient du revirement ukrainien radical sur le prix du gaz en 2008, ses exigences sont donc revues à la hausse. Parmi

³ L'Ukraine enregistre +7,9% de PIB en 2007, puis une chute à +2,1% en 2008 et enfin une récession à -5% en 2009.

⁴ France Diplomatie – Ministère des Affaires étrangères et du Développement international.

⁵ Le déficit de Naftogaz s'élève à 4% du PIB ukrainien en 2009 (soit un déficit de 4,68 milliards de dollars). Cf. *Interfax*, « Naftogaz Ukrainy to see deficit of 1% GDP in 2010, says fuel minister », 23 juin 2010.

⁶ Le chômage atteint 8,8% de la population en 2014, l'inflation 46% en 2015, et le déficit 94% du PIB la même année.

⁷ G.LEPESANT, « Entre européanisation et fragmentation, quel modèle de développement pour le territoire ukrainien ? », *Les Études du CERI*, n°212, juin 2015, p.17.

⁸ Fonds monétaire international, communiqué de presse n°08-271, 5 novembre 2008.

⁹ France Diplomatie – Ministère des Affaires étrangères et du Développement international.

¹⁰ *Ibid*

¹¹ *KyivPost*, « Yatsenyuk: Parliament will adopt unpopular conditions in exchange for IMF aid », 27 octobre 2008.

¹² *Ibid* : « We have no choice. It is not a political issue, it is an issue of the country's vital activity. »

¹³ France Diplomatie, *op cit*.

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Au cours de l'année 2009, le PIB réel perd 15% et l'inflation augmente de 25%. Source : Fonds monétaire international, base de données des perspectives de l'économie mondiale.

¹⁶ France Diplomatie – Ministère des Affaires étrangères et du Développement international.

celles non négociables : le passage de l'âge de la retraite de 55 à 60 ans¹⁷ – alors que l'espérance de vie est inférieure de dix ans à la moyenne européenne¹⁸ – et un doublement effectif du prix du gaz pour les ménages. Six mois plus tard, l'accord est suspendu mais pas annulé en raison du refus de toucher aux prix du gaz¹⁹. Depuis ce nouvel échec, le Gouvernement de Kiev se lance dans une vaste fuite en avant. Pour tenter de conserver un semblant de paix sociale, le Parlement adopte un budget en 2012 prévoyant une augmentation des dépenses sociales de 16%²⁰. Or la croissance dans le pays est toujours moribonde, l'activité industrielle et tertiaire n'est soutenue que par la consommation des ménages qui s'endettent pour couvrir leurs frais quotidiens²¹. Le pays ne parvient pas à tirer avantage de son important potentiel agricole et de sa main d'œuvre qualifiée et peu coûteuse²². Son économie reste largement tournée vers l'industrie des métaux²³ dont le rendement dépend beaucoup des cours sur les places financières européennes²⁴. L'Ukraine, qui n'a toujours pas retrouvé le niveau de production qu'elle avait sous l'ère soviétique²⁵, connaît avec ses échecs successifs avec le FMI un développement du secteur informel qui représenterait, à l'époque, entre 25 à 55% du PIB²⁶.

Alors que le déficit budgétaire et la balance extérieure se creusent²⁷, le FMI finit par se laisser convaincre des efforts des pouvoirs publics ukrainiens et débloque des fonds pour aider l'économie du pays²⁸. En 2013²⁹, l'Ukraine doit faire face au remboursement de la première tranche du prêt versée par la FMI. Or le

¹⁷ J.VERCUEIL, « Aux racines économiques du conflit ukrainien », *Le Monde diplomatique*, juillet 2014, p.1.

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ France Diplomatie, *op cit.*

²¹ J.VERCUEIL, « Aux racines économiques ... », *op cit*, p.4

²² Études économiques et risques (www.coface.com)

²³ L'Ukraine était le « grenier de blé » de l'ex-URSS, pourvue d'importantes ressources minières et d'une industrie lourde. Depuis son indépendance en 1991, l'Ukraine souffre de la spécialisation économique (tournée vers la production des métaux et des armes) héritée de la gestion soviétique. Ainsi le pays a besoin de s'appuyer sur l'économie des États membres de la CEI. A l'inverse de certains pays nés de l'éclatement de l'URSS (Lituanie, Estonie) qui parviennent à moderniser leur économie, l'Ukraine ne parvient pas à assurer le tournant vers l'économie moderne et libérale, surtout que dès 1991, Kiev a décidé de se priver de l'industrie nucléaire en échange d'une aide financière américaine. (Source : M. Mourre, *Dictionnaire encyclopédique de l'histoire du monde*, Paris, France Loisirs, 2009, p.131.)

²⁴ *Ibid*

²⁵ J.VERCUEIL, « Aux racines économiques ... », *op cit*, p.4

²⁶ *Ibid*

²⁷ Le déficit extérieur atteint plus de 10 millions en 2011, plus de 14 millions en 2012, et plus de 16 millions en 2013. (Source : Banque mondiale).

²⁸ L'Ukraine a satisfait la principale revendication du FMI et a voté le passage de l'âge légal de la retraite de 55 à 60 ans (source : J.DUVAL : « Après avoir bloqué son programme en novembre 2009 suite à la décision du gouvernement d'augmenter le salaire minimum, le FMI revient à la charge et impulse la réforme des retraites », CADTM, 11 avril 2014), alors que l'espérance de vie est de 66 ans pour un homme depuis 2011 (source : Banque mondiale).

²⁹ J.VERCUEIL, « Aux racines économiques ... », *op cit*, p.4

Gouvernement sait que trois milliards manquent à l'appel³⁰. De plus, le pays doit honorer ses obligations remboursables dans l'année d'un montant de un milliard³¹, à quoi s'ajoute trois milliards d'impayés de Naftogaz – fournisseur public de gaz – à Gazprom, l'opérateur gazier public de Russie³². Face à l'accumulation des difficultés, une mission du FMI se rend à Kiev en octobre 2013 afin de poser de nouvelles conditions au versement du prêt conclu en 2010, notamment afin d'endiguer le déficit de Naftogaz³³. L'Union européenne annonce vouloir apporter 840 millions d'euros pour soutenir l'économie ukrainienne si les deux parties trouvent un accord³⁴. Le Président ukrainien hésite et s'interroge sur les conséquences que cette hausse pourrait avoir sur l'industrie du pays³⁵. Ce dernier espère tirer partie du contexte politique de cette fin d'année 2013 où un rapprochement significatif avec l'Union européenne est envisagé.

II/ Le contexte politique

Depuis 2009, l'Ukraine s'interroge sur son avenir géopolitique et doit faire un choix entre l'Union européenne et la Russie. La première n'a jamais cachée ses intentions de voir l'Ukraine intégrer à plus ou moins long terme le marché commun³⁶. La seconde cherche à retrouver un rang de premier choix dans les relations internationales³⁷, comme au temps de l'Union soviétique, en se construisant une zone d'influence qui passerait par l'Ukraine : carrefour stratégique entre l'Orient et l'Occident³⁸.

Aussi, l'Ukraine a, pendant sept ans, oscillé entre tentation européenne et séduction russe. Tout d'abord, le 7 mai 2009, l'Ukraine a signé le Partenariat oriental³⁹ lancé par l'Union européenne visant à conclure des accords de libre-échange avec les Républiques centrales et orientales. Alors que l'UE souhaite étendre sa zone d'influence à l'Est de l'Europe, Moscou n'a pas abandonné l'idée d'un espace économique post-soviétique. Or la Communauté des États indépendants (CEI) « n'est jamais devenue le marché commun sous domination russe dont rêvait Eltsine en

³⁰ *Ibid*

³¹ *Ibid*

³² Rapport financier de Naftogaz de l'année 2012-2013 (source : www.naftogaz.com).

³³ Le FMI exige que le Gouvernement laisse flotter la monnaie, réduise les dépenses et augmente « immédiatement et significativement les prix du gaz et du chauffage pour les ménages ». Fonds monétaire international, communiqué de presse n°13-419, 31 octobre 2013.

³⁴ J.VERCUEIL, « Aux racines économiques ... », *op cit*, p.4

³⁵ V.DENYSYUK, Ukraine, *Les Études du CERI*, n°210, Tableau de bord d'Eurasie, décembre 2014, p.54.

³⁶ *La Libre Belgique*, 27 août 2008.

³⁷ J. LÉVESQUE, « La Russie est de retour sur la scène internationale », *Le Monde diplomatique*, novembre 2013, p.18.

³⁸ J. RADVANYI, « Moscou entre jeux d'influence et démonstration de force », *Le Monde diplomatique*, mai 2014, p.7.

³⁹ Le Partenariat oriental de l'Union européenne concerne six États : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine.

1991 »⁴⁰. C'est pourquoi Vladimir Poutine cherche, depuis 2009, à dynamiser les structures de la CEI afin de la doter d'organes décisionnels à l'instar de l'Union européenne dans le but de créer une zone de libre similaire. En octobre 2011, l'Ukraine signe un accord de libre échange intra-CEI⁴¹ mais ne quitte cependant pas la table des négociations avec l'Union européenne⁴². Kiev espère alors devenir la plaque tournante entre l'Europe et l'Asie profitant des avantages du libre-échange avec l'Europe et l'Asie centrale. Or cette prétention ukrainienne déplait fortement à Moscou⁴³. Durant les négociations entre Kiev et Bruxelles qui durent de mars 2012 à novembre 2013, le Parlement ukrainien ratifie l'accord de libre échange intra-CEI en juillet 2012⁴⁴ et ignore les mises en garde du Kremlin qui piaffe son mécontentement au sujet d'un rapprochement entre l'Ukraine et l'Union européenne⁴⁵. Les négociations avec la Commission européenne arrivent pourtant à leur terme en novembre 2013 et l'accord doit être signé lors du sommet européen de Vilnius les 28 et 29 novembre⁴⁶. Or le 21 novembre, Viktor Ianoukovytch annonce à la surprise générale son refus de signer l'accord de libre échange entre son pays et l'Union⁴⁷. Débutent alors à Kiev l'occupation de la place *Maïdan* par des manifestants pro-européens réclamant la signature de l'accord.

Ce brusque revirement de situation s'explique par la proposition de Vladimir Poutine d'accorder un prêt à l'Ukraine équivalent à celui du FMI et sans condition apparente⁴⁸ (bien entendu que le soudain pied de nez d'Ianoukovytch à l'Europe était la condition préalable à tout versement). Les deux Présidents concluent secrètement l'accord et la Russie achète, courant décembre 2013, pour trois milliards de dollars en obligations ukrainiennes à la bourse de Dublin⁴⁹.

Entre temps, les événements de la place *Maïdan* – désormais baptisés *Euromaïdan* par les médias – ont connu un essor important et intéressent de très près la presse internationale qui y voit le remake de la révolution orange de 2004. Les manifestants ne se limitent plus à démontrer leur mécontentement en raison du refus de signer les accords. Ils dénoncent également un régime corrompu et inféodé à Moscou, et réclament la libération des prisonniers – qu'ils considèrent comme politiques – notamment la femme d'affaire et ancienne Premier ministre farouchement anti-russe,

⁴⁰ J. RADVANYI, *op cit*, p.7.

⁴¹ Ce traité de libre échange ne doit pas être confondu avec le traité instituant l'Union économique eurasiatique (UEE) signé le 29 mai 2011. Cette union inclus cinq États : la Russie, le Kazakhstan, la Biélorussie ainsi que l'Arménie et le Kirghizstan depuis 2015.

⁴² J.VERCUEIL, *op cit*, p. 4.

⁴³ J.VERCUEIL, « Convergences et divergences dans l'espace eurasiatique, panorama économique », in J. P. PAGÉ, *Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale et d'Eurasie 2013*, vol.2, *Les Études du CERI*, Paris, Sciences Po, 2013, p.9.

⁴⁴ France Diplomatie – Ministère des Affaires étrangères et du Développement international.

⁴⁵ J.VERCUEIL, « Convergences ... », *op cit*, p. 10.

⁴⁶ J.VERCUEIL, « Aux racines économiques ... », *op cit*, p.4

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ *Sputnik France*, « Moscou prêt à restructurer la dette ukrainienne », 18 novembre 2015.

⁴⁹ *Ibid*.

Ioulia Tymochenko⁵⁰. Le 22 février 2014, sous le poids de la rue et des occidentaux, le Président Viktor Ianoukovytch démissionne de ses fonctions et quitte le pays. Le président par intérim, Oleksandr Tourtchynov (pro-européen) et son Gouvernement de large union relancent les négociations avec le FMI⁵¹ afin de pallier aux problèmes économiques et financiers urgents du pays.

Après l'épisode de l'annexion de la Crimée par la Russie⁵², le nouveau Président ukrainien élu le 25 mai 2014 s'empresse de se démarquer, en matière de politique étrangère, de son prédécesseur pro-russe - il signe l'accord d'association avec l'UE le 27 juin 2014 - et s'emploie à remplir les caisses de l'Etat. C'est chose faite lorsqu'en mars 2015, l'Ukraine perçoit la première tranche de cinq milliards de dollars du prêt accordé par le FMI en 2010⁵³ et gelé suite au refus de réévaluation des prix du gaz. En parallèle, Kiev mène des négociations avec ses créanciers privés⁵⁴ pour obtenir une restructuration de sa dette extérieure⁵⁵ - représentant désormais 93% de son PIB⁵⁶ - qui aboutissent à un accord en août 2015. Reste cependant en suspend la créance de trois milliards de dollars détenue par la Russie depuis décembre 2013 qui doit arriver à son terme en décembre 2015 sur laquelle l'Ukraine adopte une position singulière quant à sa nature.

⁵⁰ Elle avait été condamnée à sept ans de prison ferme dans l'affaire des contrats sur le gaz. Elle avait ardemment négocié les prix avec Gazprom – le fournisseur public russe – en 2009. Les juges avaient considéré qu'elle était coupable d'abus de pouvoir et qu'elle avait obtenu un contrat de fourniture défavorable à l'Ukraine afin de faire primer les intérêts commerciaux de son entreprise (SEUU) spécialisée dans la distribution d'hydrocarbure.

⁵¹ J.VERCUEIL, « Aux racines économiques ... », *op cit*, p.4

⁵² Le 18 mars 2014, la Russie annexe la péninsule ukrainienne afin d'officiallement protéger les minorités russophones de la région. Le lendemain, l'Ukraine quitte la Communauté des Etats indépendants, mettant donc fin à l'accord de libre échange intra-CEI ratifié en juillet 2012. Le 27 mars 2014, l'Assemblée générale de l'ONU vote une résolution condamnant l'annexion de la péninsule. L'ensemble des alliés naturels de Moscou s'abstiennent ou ne prennent pas part au vote. Seules l'Arménie et la Biélorussie votent contre la résolution.

⁵³ *Sputnik France*, « Kiev impose un moratoire sur les remboursements de sa dette extérieure », 19 mai 2015.

⁵⁴ Les négociations se déroulent de mars à août 2015 et ne s'intéressent qu'aux dettes privées de l'Ukraine (c'est à dire celles détenues par des banques et organismes commerciaux). La Russie n'y prend pas part. Afin de laisser toutes les chances pour la conclusion d'un éventuel accord, le Parlement de Kiev avait adopté le 19 mai 2015 une loi instaurant un moratoire (suspension volontaire) sur le paiement des dettes privées.

⁵⁵ *Sputnik France*, « Kiev parvient à effacer 20% de sa dette », 27 août 2015.

⁵⁶ *Sputnik France*, *op cit*, 19 mai 2015.