

Question d'Europe
n°255
15 octobre 2012

UE-Ukraine : au-delà d'un scrutin juste et transparent

Ildar GAZIZULLIN
Économiste

Résumé :

l'avenir de la coopération UE-Ukraine dépendra du déroulement des prochaines élections législatives, mais aussi des progrès de l'Ukraine concernant la mise en œuvre des réformes prévues par l'Agenda d'association. Le seul scénario positif pour l'Ukraine consisterait à démarrer l'application unilatérale de l'Accord d'association (AA) avant même que le traité ne soit signé par les deux parties. Ces mesures produiraient des effets bénéfiques sur une économie affaiblie et prouveraient que Kiev persiste sur la voie de l'intégration européenne.

EN QUOI LE SCRUTIN EST-IL IMPORTANT ?

Les relations entre l'Union européenne et l'Ukraine se sont fortement dégradées en 2012. Les persécutions dont ont été victimes les leaders de l'opposition ont jeté une ombre sur l'Euro-2012. Au point que les responsables politiques de l'Union européenne ont appelé au boycott de la compétition et ont différé la signature de l'Accord d'association (AA) et de l'Accord de libre échange (ALE). Bruxelles a clairement exprimé que la coopération économique serait liée au respect des valeurs européennes de la part de Kiev. Si les élections législatives du 28 octobre ne sont pas considérées par les observateurs comme justes et transparentes, l'Ukraine risque de connaître un isolement politique et économique accru vis-à-vis de l'Union européenne.

Toutefois, un scrutin juste et transparent ne constituerait pour Kiev qu'une première étape sur la voie des nombreuses réformes réclamées par les partenaires européens avant que l'Accord d'association ne devienne une réalité, et ce, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il est peu probable que cette élection ne modifie les rapports de force, contrairement aux scrutins de ces dernières années. Bien que l'incertitude demeure quant aux résultats, les sondages actuels révèlent que le parlement issu du scrutin du 28 octobre serait fort semblable à celui qui siège actuellement (la plupart des députés actuels ayant l'intention de se présenter à nouveau). Même si l'opposition l'emporte et parvient à former une majorité, le pré-

sident disposera encore d'un pouvoir suffisant pour que ses orientations soient prises en considération. Si le scrutin est considéré comme entaché de fraude, la reprise de la coopération politique et économique entre l'UE et l'Ukraine accusera un retard encore plus conséquent.

En outre, et surtout, le scrutin à venir n'améliorera pas nécessairement les capacités de l'Ukraine à mener à bien les réformes nécessaires. Quel que soit le résultat du scrutin, l'administration publique ne sera pas davantage en mesure de respecter l'Agenda de l'accord d'association ni de mettre en œuvre les réformes économiques.

DES PRÉ-REQUIS POUR L'UKRAINE

L'Union européenne demande la libération des leaders de l'opposition emprisonnés, mais elle souhaite également s'assurer que de telles pratiques n'auront plus cours à l'avenir. C'est pourquoi la réforme du système judiciaire constitue une condition fondamentale : le renforcement de l'Etat de droit a pour but d'assurer non seulement une concurrence politique loyale, mais aussi une concurrence économique plus saine. Il ne fait pas de doute que l'Union européenne se montrera inflexible quant à la satisfaction de ces conditions, étant donné que le FMI s'est déjà trouvé en butte à des promesses non tenues de la part de l'Ukraine. Toutefois, en dépit des recommandations spécifiques du FMI et des avantages certains que présente la re-

02

prise d'une coopération, l'intérêt de l'Ukraine à l'égard de l'Union européenne et de ses exigences a faibli.

Les problèmes de la zone euro ont en effet réduit l'attrait de l'Union européenne et atténué son potentiel de changement. La crise économique actuelle porte préjudice aux échanges bilatéraux et les responsables politiques de tous bords discutent à présent de la mise en place de barrières douanières, au lieu de favoriser l'application du principe des « quatre libertés ». Il est vraisemblable que l'Union européenne concentrera dorénavant ses efforts et ses ressources sur l'intégration de ses pays membres plutôt que sur une coopération avec les pays voisins. Déjà, certains Etats membres sont convaincus que Bruxelles a accordé trop de crédits à Kiev depuis la « révolution orange » et que l'intégration sans conditions d'autres pays constituerait un désastre pour la stabilité économique de l'Union.

En dépit de la crise de la zone euro et du manque d'efficacité de sa politique de voisinage, l'Union européenne demeure un pôle d'attraction de premier ordre aux yeux de ses voisins. Les économies des pays considérés comme le noyau dur de l'Union européenne comptent toujours parmi les plus compétitives du monde. Même les Etats membres qui présentaient une situation plus fragile au départ ont fini par réaliser de notables progrès économiques et sociaux depuis leur adhésion. D'ailleurs, les auteurs d'une récente étude publiée par la Banque mondiale soulignent la réussite de l'Union européenne en tant que « machine de convergence ». Il ne fait aucun doute que le déploiement des « quatre libertés » pourrait avoir un impact significatif sur les mutations économiques de l'Ukraine, qui réalise déjà de nombreux échanges commerciaux avec l'Union européenne et entretient des relations étroites avec son secteur financier et bancaire.

LES OBSTACLES AUX RÉFORMES

En Ukraine, nombreux sont ceux qui ont pris conscience de la nécessité des réformes : le gouvernement, pour asseoir son pouvoir, et les entreprises, pour favoriser leur croissance. Ils sont également conscients des

conséquences sans doute négatives qu'aurait un isolement politique et économique du pays. En fait, bon nombre d'importantes réformes sectorielles ont été entreprises durant les deux dernières années. Néanmoins, les progrès, indéniables, ont été obscurcis par l'accapement des entreprises publiques (et parfois privées) les plus rentables par de grands groupes d'affaires. L'explication réside peut-être dans le fait que les élites ukrainiennes estiment que l'on peut se permettre de différer les réformes économiques. Mais il devient de plus en plus évident que le pays dispose de peu de temps car la situation économique intérieure et internationale se dégrade rapidement.

A cela s'ajoutent des difficultés plus importantes, liées au fait que l'Ukraine peine autant à communiquer au sujet des réformes qu'à les appliquer. En premier lieu, le gouvernement échoue régulièrement lorsqu'il tente de mobiliser les partisans des réformes ou de concilier des groupes d'intérêt opposés. De fait, actuellement, la plupart des gouvernements sont contraints de prendre des mesures impopulaires et de s'exposer aux manifestations de citoyens mécontents. Le gouvernement ukrainien mène rarement des campagnes d'information pour appuyer ses réformes et ignore presque toujours les réactions des acteurs concernés. De plus, la société civile, pourtant très active, ne parvient pas à peser sur les décisions du gouvernement car elle manque pour ce faire de canaux et de moyens, telles les consultations publiques. Certains estiment que l'Ukraine connaît actuellement une dérive autoritaire. Ce qui signifie, en d'autres termes, que le gouvernement ne maîtrise pas encore les instruments de gouvernance démocratique.

En second lieu, l'administration publique ne parvient pas à respecter le calendrier des réformes, à cause d'un manque de moyens, mais aussi en raison de méthodes de gouvernance et de contrôle inappropriés. Les ministères peuvent en effet annoncer publiquement des mesures en désaccord avec le programme de réformes économiques présidentiel, et le personnel administratif intermédiaire peut saboter les instructions de sa hiérarchie sans en craindre les conséquences. Dépourvues d'une responsabilité et d'une indépendance suffisantes, les institutions tombent sous la coupe de groupes d'intérêts, ce qui engendre

des situations de monopole et des freins aux investissements et aux réformes en général.

PREMIÈRE ÉTAPE : SE RAPPROCHER DE L'EUROPE UNILATÉRALEMENT

L'Ukraine peut dès à présent mettre en œuvre les engagements prévus par l'Accord d'association, avant même que ce dernier ne soit signé et ratifié par l'Union européenne. Cette pratique n'est pas si rare : quelques années avant son entrée dans l'Organisation mondiale du commerce, l'Ukraine a annulé ses barrières tarifaires, conformément aux engagements en cours de négociation. A l'évidence, l'Accord d'association va bien au-delà de la simple suppression des barrières douanières pour favoriser le libre-échange, et la mise en œuvre des réformes requiert plus de temps. Mais les changements réclamés par l'Union européenne pourraient avoir un impact positif supérieur sur une économie ukrainienne en perte de vitesse. Dès lors, il est souhaitable que Kiev commence à appliquer les mesures prévues par l'accord élaboré par les deux parties, et le plus tôt possible.

L'Union européenne a raison d'exercer des pressions pour que l'Ukraine applique les principes démocratiques de base. Toutefois, Bruxelles aurait tort de ne proposer que des solutions de partenariat intermédiaires en attendant que l'Ukraine ne soit prête pour une intégration économique et politique plus complète. La capacité de l'Union européenne à apporter des changements positifs chez ses partenaires semble s'exercer seulement dans les phases de pré et post-adhésion.

QUELQUES LEÇONS À TIRER DE L'ADHÉSION DE L'UKRAINE À LA COMMUNAUTÉ DE L'ÉNERGIE

Symboliquement, la signature de l'Accord d'association est certes un acte important pour l'Ukraine, néanmoins, c'est l'application des engagements qui peut réellement apporter des résultats concrets. On peut se faire une idée des défis qui attendent l'Ukraine lors de la mise en œuvre de l'Accord d'association en observant les conséquences engendrées par l'adhé-

sion à la Communauté de l'énergie de l'Europe du sud-est. (Initialement, la Communauté de l'énergie était destinée à intégrer les pays des Balkans affectés par la guerre, mais ce cadre réglementaire a également accueilli plus tard l'Ukraine et la Moldavie.)

L'Accord d'association et le traité de la Communauté de l'énergie présentent certaines similitudes. En premier lieu, leur étendue et leur portée, qui sont du même niveau que les exigences prévues pour les candidats au statut d'Etat membre. En tant que signataire du traité de la Communauté de l'énergie, l'Ukraine doit adopter une large gamme de mesures dans des domaines tels que l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, la protection de l'environnement ou libéralisation des marchés de l'énergie. L'Accord de libre échange, qui fait partie de l'Accord d'association, exige également un haut degré de convergence réglementaire entre la législation ukrainienne et celle de l'Union européenne.

En second lieu, l'Ukraine est censée appliquer les deux accords quasiment à ses propres frais. En effet, contrairement à la plupart des autres adhérents au traité de Communauté de l'énergie, l'Ukraine doit supporter elle-même la plus grande partie des coûts engendrés par les mesures qui en découlent. L'une des causes de cette différence a trait au fait que le secteur de l'énergie ukrainien est bien plus important que ceux des pays des Balkans. Par ailleurs, l'Ukraine reçoit (ou pourrait recevoir) un volume d'assistance technique comparable, en valeur absolue, par le biais d'autres programmes de l'Union européenne. Quoi qu'il en soit, ce qui importe le plus, en définitive, c'est la capacité de changement apportée par l'Union européenne à un pays comme l'Ukraine, dont l'économie et le secteur énergétique sont en fait assez modestes si on les compare à la plupart des pays membres de l'Union européenne.

Deux ans après l'adhésion de l'Ukraine à la Communauté de l'énergie, les résultats sont mitigés. D'une part, les réformes dans le domaine de l'énergie sont de plus en plus guidées par les normes et les délais de l'Union européenne. Lorsque la mise en œuvre des engagements apporte des améliorations sensibles pour

les consommateurs et les entreprises, les réformes deviennent réalisables. D'autre part, l'Ukraine a pris du retard sur son calendrier de mise en œuvre des réformes et doit faire face à des délais serrés, ainsi qu'à des tâches aussi ardues que l'application du Troisième paquet législatif pour les marchés du gaz et de l'électricité, ou aux impératifs liés aux normes environnementales concernant la production d'énergie.

Nous ne devons par pour autant en conclure que les besoins de l'Ukraine se résument à une aide financière accrue ou à des délais supplémentaires pour la mise en œuvre de l'Accord d'association. On ne doit pas davantage considérer que les engagements liés à

l'AA ou à l'ALE doivent être édulcorés. En premier lieu, parce que l'assistance technique actuelle pourrait être utilisée de manière bien plus efficace par l'Ukraine. En second lieu, parce que les réformes perdent de leur crédibilité quand les délais ou les applications concrètes deviennent trop souples.

Ildar GAZIZULLIN

Économiste principal auprès du Centre international d'études politiques (International Centre for Policy Studies), Kiev, Ukraine.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.