

Réformes : blocages, continuités et ruptures

En dépit de l'indépendance, les réformes sociales et économiques ont été difficiles à mettre en oeuvre en raison des pesanteurs héritées du système soviétique, de l'importance du secteur informel, des lobbys et de l'absence d'un État de droit et d'un pouvoir judiciaire indépendant. Si les blocages sont internes, l'Union européenne porte également une part de responsabilité en ne fixant pas de date d'échéance pour l'intégration dans l'Union et en n'investissant pas dans les institutions d'un État de droit.

Entretien avec Boris Najman

Boris Najman est économiste et maître de conférence à l'Université de Paris XII, attaché au Centre d'économie de la Sorbonne dans le pôle de recherche sur l'économie de la transition et du développement (CES, Paris I/CNRS). Il est également vice-président de l'Association Sarajevo. Il a été conseiller économique de Viktor Iouchtchenko qui fut président de la Banque centrale (1994-1999).

Donat Carlier et Thomas Lemaigre : Comment avez-vous été amené à travailler en Ukraine à partir de 1994 ?

Boris Najman : Mon expérience ukrainienne procède à la fois du hasard et de la nécessité. Le hasard est que je suis allé à Kiev pour la première fois en 1983, à l'âge de quatorze ans, lors d'un voyage organisé par le lycée dans lequel j'apprenais le russe, à un moment où l'on ne parlait pas du tout de glasnost. L'URSS semblait figée. Par contre au niveau « microéconomique », même si l'État fonctionnait encore dans un cadre planifié, des mécanismes de marché s'étaient déjà mis en

place. Des enfants, plus jeunes que moi à l'époque, m'abordaient dans la rue en connaissant mieux que moi le taux du change au noir entre le rouble et le franc français. On n'est pas passé tout à coup, dans la tête de la population, d'une économie complètement socialiste à une économie de marché. En tout cas, il ne s'agit pas d'une question de « mentalité soviétique » ou de « l'Ouest », pour moi une explication en termes de mentalités, c'est juste une boîte noire. À ma sortie de l'université, un professeur m'a demandé si je parlais le russe. Une semaine plus tard, le 13 décembre 1994, je parlais faire une en-

quête sur le secteur informel en Ukraine. Par hasard donc, mais aussi par nécessité : il fallait que je trouve un emploi.

D.C. et T.L. : Qui commanditait cette recherche et que cherchait-elle à étudier ?

B.N. : Cette enquête portant sur le niveau de vie de cinq-mille individus était financée par l'Union européenne. Elle cherchait à comprendre qui travaillait dans le secteur informel et pourquoi. J'avais envie de réapprendre ce qu'était l'économie en faisant des enquêtes, c'est-à-dire en travaillant sur un questionnaire avec des sociologues, en allant interroger les gens dans la rue... Je voulais comprendre comment certains arrivaient à se débrouiller pour survivre avec un salaire qui avoisinait les 20 dollars par mois. Durant cette première période qui va de décembre 1994 à septembre 1995, j'ai aussi travaillé en parallèle sur le fonctionnement des centres d'emploi locaux qui sont l'équivalent en France de l'ANPE¹. Durant la période soviétique, c'étaient des lieux de formation ou, plus précisément, de requalification pour des gens qui étaient considérés, à l'époque, par le régime communiste comme des « parasites sociaux » ou des alcooliques. Ces centres avaient donc une très mauvaise réputation du temps de l'URSS et l'avaient gardée. Ils ne permettaient pas ce que l'on appelle un appariement² entre offre et demande d'emploi : on y trouvait principalement des offres d'emplois issus du secteur formel, mais sous-qualifiés et mal payés. Or les enquêtes sur l'emploi et le budget des ménages montraient que l'essentiel des revenus provenait du sec-

teur informel. Beaucoup de gens avaient plusieurs activités. On se trouvait dans une économie de survie dans laquelle chacun essayait de développer différents types de « boulots » pour pallier la baisse des revenus formels. La question centrale était de savoir comment certains accèdent à des revenus complémentaires et pourquoi certaines familles n'y ont pas accès. Souvent, on pense qu'il est facile d'entrer dans des emplois informels alors que ce sont les plus recherchés.

D.C. et T.L. : La situation avait-elle changé du tout au tout avec la disparition de l'URSS et l'indépendance de l'Ukraine ?

B.N. : L'économie parallèle ou informelle qui avait toujours existé à côté du salariat s'est développée. On a souvent l'illusion que, du temps de l'URSS, il y avait moins de pauvreté, moins d'inégalités... La seule chose que l'on peut en dire, c'est que les inégalités et la pauvreté n'étaient pas mesurées. Des amis universitaires physiciens travaillaient l'été en Sibérie sur des chantiers de la construction pour y gagner en un ou deux mois de travail l'équivalent de leur salaire annuel. Si les inégalités se voyaient moins, elles existaient déjà, elles étaient déjà profondes notamment entre les villes et les campagnes, plus défavorisées en général. L'URSS connaissait un système de redistribution universelle. Officiellement, l'État accordait des droits très similaires à tous les retraités, à tous les malades, sans chercher à compenser les inégalités inexistantes. Cette absence de prise en compte des populations les plus vulnérables explique pourquoi elle a eu du mal à

¹ L'Agence nationale pour l'emploi : le Forem ou l'Orbem chez nous.

² C'est-à-dire l'adéquation (ou non) entre offre et demande d'emploi.

se mettre en place ensuite. La redistribution était (et est) d'autant plus malaisée que les emplois les plus productifs sont non déclarés...

Tout ce travail d'enquête de terrain, essentiel, a difficilement trouvé un langage commun avec d'autres économistes, je pense en particulier à des Français qui travaillaient là-bas sur les questions de formation. Eux parlaient souvent de négociation tripartite, du rôle des syndicats... alors que, du temps de l'URSS et quand l'Ukraine est devenue indépendante, la fonction des syndicats était d'encadrer les travailleurs, de mobiliser les gens pour produire plus et pas de défendre les salariés. Créer des institutions *ex nihilo* était difficile en misant sur des syndicats censés défendre les intérêts du salariat, jouer un rôle dans l'arbitrage et la redistribution, etc.

D.C. et T.L. : Ce travail de terrain a-t-il eu un écho auprès des dirigeants ukrainiens ?

B.N. : À partir de 1995, j'ai été appelé par la Fondation Soros pour devenir expert auprès du gouvernement, principalement sur des questions fiscales, budgétaires et sociales. Les réformes étaient possibles entre 1994 à 1996, lors de la première période Koutchma³. Au départ, elles ont été mises en place à l'époque par l'équipe Iouchtchenko, à la Banque nationale d'Ukraine, et par Viktor Pinzenik (vice-Premier ministre en charge des réformes entre 1994 et 1997). Ce gouvernement était particulièrement intéressé par l'apport des experts étrangers dans la mise en place de ces réformes. C'est une période historique extraordinaire: il y a peu

d'États qui s'ouvrent, qui veulent apprendre des autres et qui disent « On va vous écouter, vous avez vingt-cinq ou vingt-six ans, dites-nous comment met-on en place une politique budgétaire, comme faire une prévision de l'inflation... ». Cette question de l'inflation préoccupait beaucoup Viktor Iouchtchenko, pour des raisons qu'on perçoit mal ici, liées à la mémoire de la famine de 1933. C'est d'ailleurs la première chose dont il m'a parlé quand je l'ai rencontré: la famine. L'inflation était de 10000 % en 1992, les revenus des salariés et les retraites perdaient toute leur valeur. Iouchtchenko ne voulait pas laisser filer l'inflation et continuer à imprimer de la monnaie, c'était une manière d'appauvrir très rapidement la population. Cette dépréciation des revenus lui rappelait les périodes de famine. Comme l'a montré Amartya Sen (prix Nobel d'économie en 1998), la famine n'est jamais une catastrophe naturelle, elle est de la responsabilité des États qui soit en sont les initiateurs soit n'ont rien fait pour l'empêcher. C'est évidemment encore plus manifestement le cas de la famine de 1933 que le pouvoir a organisée. C'est un événement historique dont il a conscience: l'État n'est pas toujours bienveillant et n'est pas toujours là pour protéger les citoyens. L'inflation a été maîtrisée, mais les retards de paiement des salaires et des retraites se sont, dans un premier temps, aggravés.

Les discussions étaient très fructueuses avec ces dirigeants réformateurs. Mais on s'est vite aperçu qu'il y avait un fossé énorme entre les recommandations qu'on pouvait élaborer et ce qui pouvait

³ Leonid Kutchma: second président de l'Ukraine indépendante entre 1994 et 2005. Ancien directeur d'usine du complexe militaro-industriel de la région de Dnipropetrovsk.

réellement être appliqué. Les structures administratives n'étaient pas contrôlées par les ministres ou les vice-Premiers ministres, ce qui produisait des blocages aux niveaux intermédiaires. La plupart des fonctionnaires ont d'autres « jobs » : j'arrivais dans les bureaux de l'Institut de statistique et je voyais des employées en train de confectionner d'énormes boîtes de cornichons pour les revendre au marché... C'est aussi une question de pratique concrète d'un système différent de celui qui fonctionnait jusque-là. Pour faire passer des réformes, comme reverser plus d'argent aux personnes vulnérables plutôt que la même somme à tout le monde dans un programme de lutte contre la pauvreté, il fallait à chaque niveau de la hiérarchie de l'administration convaincre les employés, montrer comment les systèmes de redistribution fonctionnent en Europe occidentale, leurs limites, faire des réunions...

D.C. et T.L. : N'y a-t-il pas également un problème d'appropriation des biens publics par les fonctionnaires ?

B.N. : C'est ce que l'on a appelé parfois la privatisation sauvage. Un des exemples les plus frappants que j'ai étudiés est celui du Fonds Tchernobyl. Il a été créé après la catastrophe de Tchernobyl, en avril 1986, pour indemniser les victimes et leur construire des logements. Il était financé par une cotisation de 12 % sur la masse salariale. En 1995, ces dépenses énormes étaient essentiellement composées d'investissements en capitaux fixes immobiliers. Le responsable m'a dit qu'ils étaient en train de construire des

maisons. Ils n'avaient toujours pas relogé les gens presque dix ans après la catastrophe. Et en allant sur place, je me suis vite rendu compte que le fonds finançait des datchas construites pour des membres du régime. Pire, les personnes qui géraient ces 12 % voulaient ouvrir une banque privée avec ces fonds et gérer cela pour leur propre compte. Quand on se trouve face à des détournements de fonds généralisés, la seule chose à préconiser est de fermer l'organisme. Ce qui a été fait, mais trois ans plus tard.

D.C. et T.L. : À cet égard, vous insistez sur l'importance du pouvoir judiciaire.

B.N. : Un État n'a pas les moyens de fonctionner quand il n'y a pas de contrôle possible. Ce qui est crucial à penser en tant qu'économiste, c'est bien cette question du rôle des institutions dont notamment le système judiciaire qui constitue un contre-pouvoir indispensable quand il y a détournement, quand on assassine un journaliste, quand des personnalités politiques mettent en place un système de clientélisme généralisé. Sur le plan proprement économique, c'est une question de confiance, on ne peut pas établir un contrat, un titre de propriété si on ne peut pas les défendre devant un juge. Quelqu'un peut débarquer dans une entreprise avec vingt « gros bras » et se l'approprier. L'indépendance du pouvoir judiciaire constitue une garantie essentielle à la mise en place des réformes. Sans justice forte et indépendante, on ne peut même pas appliquer les nouvelles lois qui sont votées. Or la justice ukrainienne n'était pas et n'est toujours pas

indépendante. Pour trois raisons. Elle est soumise à l'exécutif qui nomme les juges; elle n'a pas de moyens suffisants; et les magistrats ne sont pas formés dans des lieux indépendants qui leur permettraient de se réadapter aux nouvelles lois et aux changements du code pénal et civil.

D.C. et T.L. : L'Ukraine n'a-t-elle pas accumulé un énorme retard en matière de réformes ?

B.N. : Les premières réformes se sont mises en place en 1994: comparative-ment, l'Ukraine avait deux ou trois ans de retard sur la Russie et plus ou moins cinq ans de retard sur la Pologne. Les réformes se sont arrêtées à l'été 1996 avec l'arrivée de Lazarenko, proche du lobby de l'énergie et condamné récemment à neuf ans de prison aux États-Unis pour blanchiment d'argent, comme Premier ministre, parce que les changements entraînent en conflit avec les intérêts du groupe d'oligarques de Donetsk. Cela permet de comprendre un peu l'Ukraine des années 2000 et la Révolution orange. Une fenêtre politique s'est ouverte de 1994 à 1996, mais n'a pu être exploitée: si l'on n'arrive pas à défaire les situations de rentes dès le début des réformes, elles se remettent en place. De plus, après le krach financier en 1998, la dévaluation, l'envol du prix de l'acier et la quasi-gratuité de l'énergie primaire ont permis aux conglomérats sidérurgiques ukrainiens de se renforcer. Les réformateurs Iouchtchenko, Pinzenik et Iekhanourov (en poste de septembre 2005 à mai 2006) ne bénéficiaient pas au niveau local de structures politiques qui les appuyaient. En revanche, Koutchma

(président de 1994 à 2005) avait derrière lui des structures industrielles (syndicat du patronat des grandes entreprises) qui n'ont jamais caché leur influence.

De manière schématique, depuis 1991, un compromis structure la vie politique ukrainienne: en échange de l'indépendance (demandée notamment par le Roukh, le parti du mouvement populaire) les communistes, eux, restaient aux commandes du nouvel État. Chaque fois qu'il y a eu des crises politiques en Ukraine, et notamment lors du mouvement orange, c'est que ce compromis avait été remis en cause.

Les blocages en Ukraine sont principalement intérieurs. Mais il faut aussi souligner le rôle important, voire décisif, de l'Union européenne. D'une certaine façon, depuis l'indépendance de l'Ukraine, l'Union européenne a procédé un peu comme s'il n'y avait pas d'indépendance de fait: elle l'a reconnue sans la soutenir, et cela contrairement aux États-Unis. Définir une échéance pour l'intégration dans l'Union européenne serait une force d'attraction qui transformerait le fonctionnement des institutions. Quand on analyse la situation d'autres pays assez comparables socialement et économiquement, comme la Bulgarie ou la Roumanie, ce qui les différencie de l'Ukraine, c'est qu'ils sont inscrits dans un processus d'adhésion. Ils ont commencé à intégrer dans leurs législations les acquis communautaires. Dès lors, ils ont commencé à « décoller ». À partir du moment où l'Ukraine exprime clairement son désir d'entrer dans l'Union, j'estime dans ma

vision politique des choses qu'elle doit pouvoir le faire. L'Union doit clairement indiquer à l'Ukraine quelles sont les étapes de son intégration en termes de réformes. L'Europe commet de plus une erreur politique car, dans son propre intérêt, il est crucial d'avoir des pays stables à ses frontières.

L'Union européenne pourrait commencer dès maintenant à promouvoir les moyens institutionnels permettant de créer un État de droit. Ce qui signifie orienter les financements principalement dans ce domaine pour notamment créer une école de la magistrature, renforcer les financements de la Justice. Mais l'essentiel des financements de l'Union européenne est allé dans le domaine de l'énergie en Ukraine. Néanmoins quand un secteur comme celui de l'énergie ne fonctionne pas, c'est que les institutions qui permettent à un pays de se développer sont bloquées. Ne serait-ce que parce qu'il faut pouvoir contrôler s'il y a des détournements et si les investissements sont réellement réalisés (voir les questions de sécurité dans les centrales nucléaires).

D.C. et T.L. : Dans le domaine de l'énergie, comme dans ceux des industries lourdes, la question centrale n'est-elle pas celle de la maîtrise de l'économie par des oligarques qui sont souvent des anciens apparatchiks ?

B.N. : Étudier les rapports de force entre les oligarques, leur relation au pouvoir, est intéressant, mais insuffisant et daté. Nous ne sommes plus à l'époque de la kremlinologie. Comme économiste, j'essaie de comprendre comment les gens vivent et comment les institutions fonc-

tionnent. Par exemple, ce n'est pas tellement la question des privatisations ou de leur qualité qui est importante. En revanche, il est crucial de comprendre comment émergent les nouvelles PME et ce qui empêche leur développement dans ce pays. C'est cela qui va donner une dynamique économique, notamment dans le domaine des services, et qui va créer des revenus. Le fait que l'entreprise soit publique ou privée ne change pas grand-chose, surtout quand ce sont des « insiders » qui reprennent la société et reproduisent les mêmes pratiques de management. Par contre, créer des PME peut s'avérer décisif. La mono-industrie, un type d'industrie très concentré (employeur souvent unique au niveau local), s'accompagne souvent de systèmes de clientélisme et, parallèlement, de situations d'inégalités et de pauvreté assez importantes. Dans les régions où des petites activités de service parviennent à émerger, comme à Kiev, le niveau de vie « décolle », le clientélisme (symbolisé par les pratiques d'achat des voix) diminue.

D.C. et T.L. : Quelle stratégie de réforme aujourd'hui en Ukraine ?

B.N. : Peut-on mettre un État de droit en place par le haut, de manière intentionnaliste (ou volontaire) ou cela doit-il venir de la société civile, « d'en bas » ? Une transformation volontaire du pays est-elle possible ou doit-on attendre une transformation sociale des mentalités ? On peut en débattre, mais quand un État de droit n'existe pas, on ne peut pas attendre que cela vienne de la base. La Révolution orange est un mouvement

intéressant à cet égard. La pratique des manifestations sous tentes ne date pas de 2005. Elle existait déjà au moins depuis 1991 sur la place de l'Indépendance. Si le mouvement a pris cette ampleur, c'est qu'une bonne partie de la population a senti que si rien ne se passait, il ne restait plus qu'à partir. Des personnes issues de catégories sociales, d'origines, de générations différentes ont commencé à parler ensemble. Il y a eu comme une rupture dans l'attitude vis-à-vis de l'État.

Alors, pourquoi cela n'a-t-il pas donné lieu à une rupture plus importante dans le fonctionnement de l'État ? Tout simplement parce que les citoyens ont appris à s'organiser en dehors de l'État, à fonctionner en dehors des institutions publiques. Ils ne sont capables d'intervenir que par moments, mais, dans la continuité, ils ne savent pas encore comment transformer réellement le fonctionnement de l'État. L'un des points importants est l'absence d'un système judiciaire fort qui permette aux citoyens de se sentir défendu par cet État ou en tout cas d'avoir des recours quand cet État ne les protège pas.

Qu'on le prenne « par le haut » ou « par le bas », il faut mettre en place les conditions pour que les institutions garantissent un État de droit. Quand on met en place des réformes, il faut à un moment se confronter à une classe politique et à

une administration, et essayer de faire passer un message minimal d'équité, de changement dans les redistributions, d'attention par rapport au citoyen, et cela, contrairement à ce que l'on croit, ce n'est pas une question de mentalité, c'est une question de pratique au jour le jour. C'est une question de dispositifs concrets de fonctionnement de l'administration qui crée elle-même certaines pratiques. Ne pas mettre en place des routines qui créent des cercles vertueux, c'est se condamner à ce que les routines « soviétiques » se perpétuent. On peut entendre dans l'administration : « On fait semblant de nous payer, donc on fait semblant de travailler. » Pour changer cela, il faut rémunérer les employés de l'État de manière correcte et leur assurer une certaine indépendance.

Pour conclure, afin d'accélérer l'intégration de l'Ukraine, il est absolument nécessaire de lever la politique de visa qui pénalise à la fois l'Europe et l'Ukraine. Les transferts de compétences, la réforme des institutions et finalement la construction d'un État de droit se font en partie grâce à la mobilité des personnes. ■

Propos recueillis par Donat Carlier et Thomas Lemaigre

