

Tacis Russie : une aide à la hauteur de ses ambitions ?

Claire DARCHY

Diplôme de l'IEP de Lyon

Séminaire : L'Europe de la Baltique à la Mer Noire

2005-2006

Sous la direction de M. Pascal Marchand

Table des matières

Remerciements . .	1
Liste des acronymes utilisés . .	3
Introduction . .	5
I Tacis Russie : un projet ambitieux . .	9
1) La mise en œuvre d'une aide technique dans le cadre les relations UE- Russie . .	9
A) Comment ça marche ? .	10
B) L'articulation du Programme Tacis dans les politiques cadres des relations UE Russie . .	16
2) Quels moyens pour une tâche ambitieuse ? .	26
A) Des objectifs proclamés ... aux priorités réelles . .	26
B) Les moyens déployés . .	33
II Tacis Russie : Pertinence et efficacité .	39
1) Evaluation comparative des objectifs et des moyens . .	39
A) Faiblesse relative en comparaison avec Phare .	39
B) La Russie, un partenaire privilégié dans la zone Tacis ? .	43
2) Le bilan d'une évaluation difficile .	50
A) Des lacunes de l'évaluation . .	50
B) Les dysfonctionnements de l'aide .	58
Conclusion .	65
Bibliographie et webographie . .	69
Générale .	69
Sur les relations UE – Russie .	69
Article de Presse ou de périodiques : .	69
Documents Officiels : . .	70
Ouvrages : . .	71
Sur Tacis . .	71

Documents officiels : .	71
Sur Tacis Russie . .	72
Articles de presse ou de périodiques : . .	72
Documents officiels : .	73
Sur les Pays de la zone Tacis . .	74
Documents officiels .	74
Sur Phare .	75
Documents officiels .	76
Annexes . .	77

Remerciements

Je tiens tout particulièrement à remercier M. Pascal Marchand, Professeur à l'IEP de Lyon, qui m'a guidée dans le choix de mon sujet et l'élaboration de mon mémoire. Je tiens à lui exprimer ma reconnaissance pour sa disponibilité et ses conseils tout au long de l'année.

Mes remerciements vont aussi à mes parents et à ma tante pour leur relecture attentive et leurs précieux conseils et à l'ensemble de ma famille pour son soutien lors de la rédaction de ce présent mémoire.

Liste des acronymes utilisés

- CEE : Communauté Economique Européenne
- CEI : Communauté d'Etats Indépendants
- COMECON : Council for Mutual Economic Assistance (en français CAEM : Conseil d'Assistance Economique Mutuelle)
- CSR : Common Strategy on Russia (Stratégie Commune de l'UE envers la Russie)
- FMI : Fond Monétaire International
- NEI : Nouveaux Etats Indépendants
- NIP : National Indicative Paper (Programme indicatif national)
- PCA : Partnership and Cooperation Agreement (Accord de Partenariat et de Coopération)
- PECO : Pays d'Europe Centrale et Orientale
- PHARE : Pologne Hongrie : Restructuration Economique
- PIB : Produit Intérieur Brut
- TACIS : Technical Assistance for the Commonwealth of Independant States
- UE : Union Européenne
- URSS : Union des Républiques Soviétiques Socialistes

Introduction

« Bien avant la période soviétique, l'Europe regardait la Russie comme une parvenue, une Cendrillon dont la place se trouvait au fond des cuisines enfumées de la civilisation occidentale. De son côté, la Russie méprisait du fond de son âme l'Europe, comme une belle fille méprise une belle mère hautaine. ¹ » Cette citation du Président de la Douma, G. Seleznev, illustre bien la complexité des relations entre l'Europe communautaire et la Russie.

Jusqu'à la *perestroïka* de Gorbatchev, le bloc de l'Est va refuser toute coopération économique avec le système communautaire, qui est régulièrement dénoncé comme le « bras économique » de l'OTAN. Toutes les tentatives de dialogue entre l'URSS et la CEE échouent : l'URSS hésite entre une conception des relations internationales strictement idéologique, qui considère la CEE comme une menace impérialiste, et une approche plus pragmatique préconisant une relation d'égal à égal entre le COMECON ² et la CEE. CEE refuse quant à elle tout accord de bloc à bloc. Cette absence de coopération ne signifie pas pourtant absence de relations. En effet, les relations commerciales seront régies unilatéralement par le système communautaire, dans le cadre de sa politique

¹ Cité par Céline Bayou, dans Les relations Russie- Union Européenne : vers quelle intégration ?, Les courriers des Pays de l'Est, n°1025, Mai 2002, p.4 à 16.

² COMECON : Council for Mutual Economic Assistance, en français CAEM (Conseil d'Assistance Economique Mutuelle), organisme de coopération économique créé en 1949, et dissous en 1991, qui regroupait l'URSS, l'Albanie (1949-1961), la RDA, la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie ainsi que la Mongolie, Cuba et le Vietnam.

commerciale commune, à travers des grands règlements, dans les années 1970, relatifs aux échanges avec les Etats à économie d'Etat.

En juin 1988, après 30 ans d'ignorance mutuelle, la Communauté et le COMECON établissent des relations officielles à travers leur « déclaration commune ³ » de Luxembourg.

Puis l'Accord de Commerce et de Coopération, signé entre la CEE et l'URSS en 1989 jette les bases des relations sovieto-européennes : les avancées sont modestes (les deux parties s'accordent le traitement de la nation la plus favorisée et promettent le démantèlement des restrictions quantitatives au commerce), mais l'accord constitue un cadre évolutif et vaut plus par sa signification symbolique que par ses dispositions.

En 1990, les Conseils de Dublin (juin) et de Rome (décembre), confrontés à la détérioration de la situation économique en URSS, décident de la mise en place d'un plan d'aide à l'URSS qui comprend deux volets :

- à court terme, une aide alimentaire d'urgence, sous forme de dons et de crédits garantis destinés à l'importation de denrées alimentaires,
- et, à long terme, un programme d'assistance technique dont l'objectif est de « soutenir les mesures prises par les autorités soviétiques pour mener à bien la réforme et le redressement de l'économie soviétique » ⁴ .

L'effondrement brutal de l'URSS confronte la Communauté à un double défi : elle doit modifier un programme d'assistance prévu pour l'URSS, dont les structures viennent à peine d'être créées et élaborer une politique stratégique à l'encontre de chacune des anciennes républiques soviétiques dont la Russie.

Ce n'est qu'en donc qu'en 1991, après la désintégration de l'URSS, que le programme d'aide technique TACIS qui signifie « Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States » (Assistance Technique pour la Communauté d'Etats Indépendants) verra officiellement le jour.

Dans un premier temps, le programme Tacis va s'adresser aux quinze pays de l'ex URSS et à la Mongolie ⁵ . Par la suite, les trois Etats baltes, annexés par l'URSS en 1945, seront placés sous le régime de l'aide Phare en vue d'une adhésion à l'UE. En fin de compte, le programme s'adresse donc, à la Mongolie (jusqu'en 2004), et aux pays de la Communauté d'Etats Indépendants (CEI), créée en 1991, et qui regroupe douze pays de l'ex URSS : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Moldavie, l'Ouzbékistan, la Russie, le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Ukraine et depuis 1993, la Géorgie.

Pour mettre en œuvre ce programme créé dans l'urgence, la Commission européenne s'inspire des instruments et procédures introduits depuis 1989 dans le cadre du programme d'assistance Phare destiné à l'Europe centrale et orientale. Rapidement, la Commission le présente comme un programme « d'échange d'expériences » et de

³ « Déclaration conjointe sur l'établissement de relations officielles entre la CEE et la CAEM » juin 1988.

⁴ Règlement (CEE-Euratom) du Conseil n° 2053/1991, JOCE, n° L201, 24/07/1991.

⁵ La Mongolie est devenue une République populaire en 1924 et accède à l'indépendance en 1945.

« transfert de savoir faire »⁶ ayant pour objectifs principaux la transition vers une économie de marché et vers une société démocratique.

Dans ce travail, nous avons choisi de nous intéresser au Programme Tacis pour la Russie : en effet, la Russie fait figure de géant parmi les autres pays de la zone Tacis cités ci dessus et concentre environ 50% des allocations totales Tacis depuis 1991. C'est donc le programme national Tacis le plus important en terme de volume d'aide mais aussi en terme d'enjeux : en effet, la Russie est le plus gros voisin de l'Europe et les enjeux liés aux relations UE Russie sont énormes.

Tacis Russie va s'inscrire dans le cadre de ces relations définies et précisées au cours du temps par un accord, signé en 1994 entre l'UE et le Russie, et par différents instruments politiques de l'UE.

En 1994, l'Accord de Partenariat et de Coopération (PCA : « Partnership and Cooperation Agreement ») est signé entre la Russie et l'UE : c'est l'acte fondateur des relations entre les deux partenaires. L'une de ses priorités est de contribuer à rassembler les conditions nécessaires pour la création, à terme, d'une zone de libre échange entre la Russie et l'UE. Est également inscrit dans le préambule de l'Accord l'instauration d'un Etat de droit et le respect des droits de l'homme. Le dialogue politique mis en place doit favoriser les convergences économiques et politiques.

En décembre 1998, une nouvelle politique va être adoptée par l'UE et va prendre en compte la dimension régionale de l'approche européenne envers le Russie : il s'agit de la Dimension Septentrionale de l'UE . Elle a pour objectif de resserrer les liens entre l'UE et ses voisins nordiques : l'Islande, la Norvège, le Groenland, et surtout la Russie dont le territoire nord ouest représente la moitié de la zone concernée par la Dimension Septentrionale. C'est une nouvelle politique de l'UE qui vise à coordonner les instruments et les institutions déjà existantes.

Enfin, en juin 1999, l'UE a adopté la Stratégie Commune de l'UE pour la Russie (CSR : « Common Strategy on Russia ») dont le but est de coordonner l'ensemble des politiques de l'UE et des Etats membres envers la Russie. Ses priorités sont la consolidation de la démocratie, de l'Etat de droit, l'intégration de la Russie dans un espace économique et social européen commun, la stabilité et la sécurité en Europe et au delà, et la gestion des questions communes au continent européen⁷ .

Ces trois politiques coexistent mais les liens entre elles sont assez peu lisibles : elles vont former un cadre assez flou pour Tacis.

Dans le cadre de cet accord et de ces deux politiques de l'UE sur la Russie, le programme Tacis va donc être dirigé vers deux objectifs généraux : la transition vers l'économie de marché et vers une société démocratique. Pour atteindre ces deux objectifs ambitieux, près de 2 milliards d'euros⁸ vont être versés pour la Russie de 1991 à 2005. En valeur absolue, c'est une somme considérable, et son usage a fait l'objet de quelques évaluations de la part des Institutions européennes et surtout d'un rapport sévère de la

⁶ Commission Européenne, Qu'est ce que le Programme Tacis ? , Bureau d'information Tacis, Bruxelles, 1994, p.1.

⁷ Source : *Common Strategy on Russia*, préambule, p.1, 10 pages.

Cour des Comptes européennes, publié en 2006, dont les conclusions sont relayées dans certains médias grand public qui titrent « Jeter l'argent par les fenêtres russes ⁹ ».

Quinze années après le lancement du programme Tacis, l'efficacité de l'aide et sa pertinence dans le contexte russe sont donc très discutées. Entre analyses alarmistes, comme celle de la Cour des Comptes, et analyses toujours plus positives, comme celles de la Commission européenne, quel bilan peut-on faire de l'aide ?

Sur un plan théorique, le programme Tacis Russie est un projet ambitieux. Comment fonctionne-t-il dans le cadre des instruments cadres des relations UE Russie ? Quels seront ses objectifs et ses moyens ?

Dans la pratique, il convient de s'interroger sur la pertinence et l'efficacité Tacis Russie : Tacis est-elle une aide adaptée à la Russie lorsqu'on la compare avec les autres aides régionales ? Quels seront son bilan et les moyens de son évaluation ?

⁸ Chiffre de la Commission européenne, *Tables summarizing the allocation of resources*. Seul les programmes nationaux sont pris en compte dans ce chiffre.

⁹ La Libre Belgique, édition internet Lalibrebe.com, Sabine Verhest, article mis en ligne le 21/04/2006 « Jeter l'argent par les fenêtres russes »

I Tacis Russie : un projet ambitieux

En 1990, le Conseil européen de Rome, confronté à la détérioration de la situation économique en URSS, décide de la création d'une assistance technique destinée à « soutenir les mesures prises par les autorités soviétiques pour mener à bien la réforme du redressement de l'économie russe¹⁰ ». Après l'effondrement de l'URSS, cette assistance technique va prendre le nom de Tacis et s'adresser à l'ensemble des pays de la CEI, dont la Russie.

Comment cette aide pour la Russie sera-t-elle mise en œuvre dans le cadre des relations UE – Russie ? Et quels seront ses objectifs et ses moyens ?

1) La mise en œuvre d'une aide technique dans le cadre des relations UE- Russie

La Commission et ses partenaires vont mettre en œuvre toute une série d'instruments et de programmes pour dispenser cette aide dans le cadre stratégique des instruments et accords qui définissent les relations Russie UE.

¹⁰ Règlement du Conseil européen n° 2157/91, JOCE, n° L201, 24/07/1991.

A) Comment ça marche ?

Mise en œuvre par la Commission et ses partenaires (a), l'assistance technique Tacis dispense son aide à travers différents types de programmes (b) qui mettent en place un transfert de savoir-faire (c) des experts européens vers les bénéficiaires russes.

a) Les acteurs de Tacis et le cycle de programmation des projets

Le Conseil définit la ligne stratégique du programme Tacis à travers les « règlements » qui indiquent les objectifs de l'aide.

La Commission gère sur la base de ces règlements la programmation et la mise en œuvre de Tacis.

La direction générale des relations extérieures (DG Relex) est responsable de la programmation de Tacis conjointement avec les pays partenaires. A l'intérieur de la DG, l'Unité C1 est chargée de la politique générale concernant les Nouveaux Etats Indépendants et l'Unité C2 est responsable de celle concernant la Russie. La DG Relex définit la mise en œuvre de Tacis à travers des « Country strategy paper » et des Programmes indicatifs pluriannuels. L'Office de coopération EuropeAid, créé en 2001, dans le cadre de la réforme de l'aide extérieure de la Commission, est ensuite chargé de l'ensemble de la mise en œuvre des projets (identification et instruction de projets et programmes, préparation des décisions de financement, mise en œuvre et suivi, évaluation de projets et programmes).

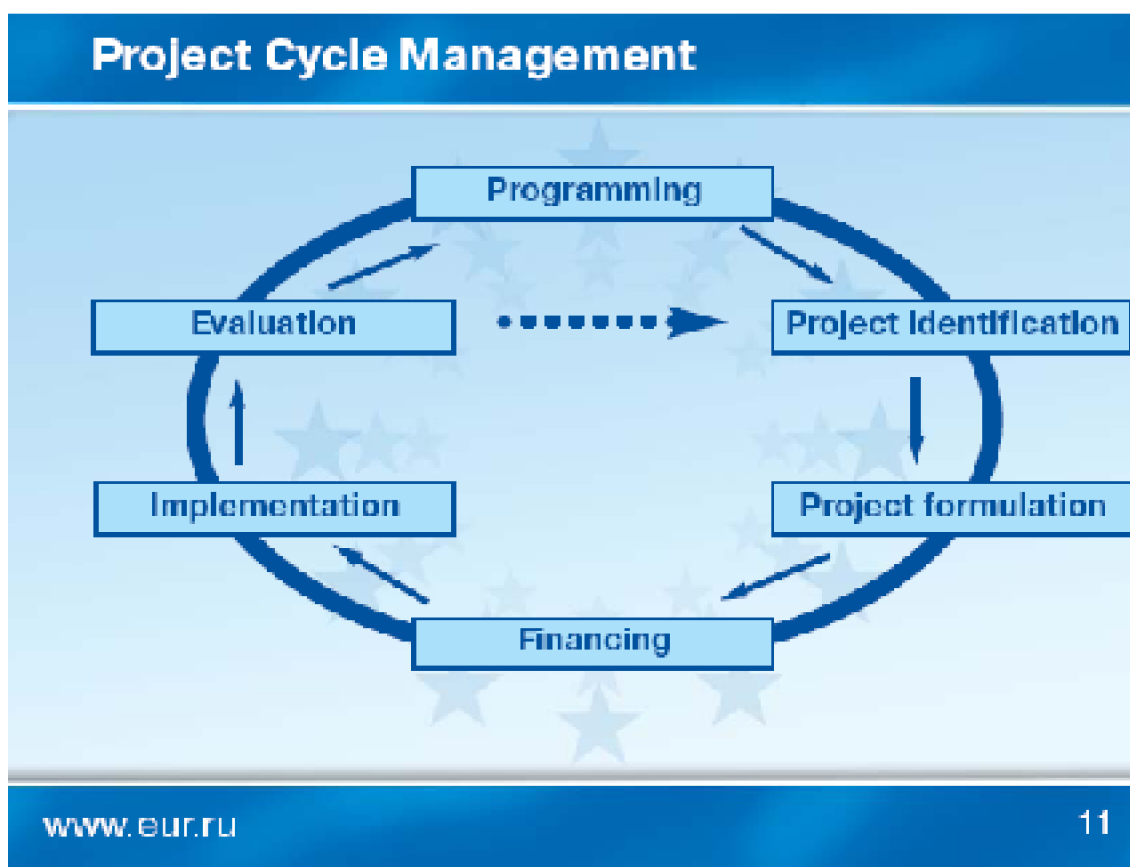


Figure 1 Cycle du management de projet ¹¹

Les autres principaux acteurs du programme sont :

- La Délégation de l'UE à Moscou, qui inclut une équipe technique de Tacis, est responsable de l'identification, de la définition, de la mise en œuvre contractuelle, financière et technique des projets.
- L'unité de « monitoring » est responsable du contrôle des projets en pratique, grâce au travail de plusieurs équipes d'experts européens et locaux.
- Les responsables de dossier (Task manager), membres de la Commission basés à Bruxelles, sont responsables de la gestion de plusieurs contrats.
- Le Coordinateur national, représentant du Gouvernement russe, est chargé de

¹¹ EU Russia Cooperation Programme, *Cooperation that counts*, 2004. Document de la Commission européenne. p. 11, 34 pages.

négoier la liste de priorités d'intervention et d'arbitrer entre les différents projets proposés. Il est le lien entre Tacis et le Gouvernement russe.

- L'Unité de coordination, composée de représentants des administrations nationales et d'experts extérieurs, a pour mission de favoriser la mise en œuvre de chaque programme.
- Les bénéficiaires du projet qui reçoivent l'assistance de l'UE sous forme de projet.
- Le Contractant : le cabinet européen qui va mettre en œuvre le projet.

Une fois les projets définis et prêts à être mis en œuvre, les contractants sont sélectionnés par la Commission sur la base d'appels d'offres.

Les marchés inférieurs à 200 000 euros (300 000 euros jusqu'en 1996) font l'objet d'appels d'offres ouverts (non restreints). Les marchés supérieurs à 200 000 euros font l'objet, quant à eux, d'appels d'offres restreints : les services de la Commission définissent une liste restreinte de sociétés invitées à participer à la soumission. Les sociétés transmettent une lettre de manifestation d'intérêt pour chaque projet. Ces appels d'offres restreints font désormais l'objet d'une publication au Journal Officiel des Communautés européennes et sur les sites internet de la Commission et de la délégation de la Commission en Russie ¹². Par ailleurs, concernant les fournitures de matériels, les marchés inférieurs à 50 000 euros sont passés par accords directs. Les marchés de fournitures supérieurs à 50 000 euros font l'objet d'appels d'offres ouverts et sont publiés au JOCE et sur internet.

La Commission centralise donc la majorité du cycle de programmation et délègue peu de responsabilités à ses partenaires sur le terrain. Comme nous le verrons dans la deuxième partie, ce fonctionnement centralisé par la Commission est très fortement préjudiciable à l'efficacité de l'aide Tacis déployée et reste un point faible de l'assistance, malgré quelques efforts de déconcentration.

b) les différents types de programmes

L'assistance Tacis est dispensée à travers quatre instruments de programmation principaux :

- Les programmes nationaux ;
- Les programmes multinationaux ;
- Les programmes petits projets ;
- Les programmes micro projets.

Les programmes nationaux

Les programmes nationaux, par exemple ceux spécifiques à la Russie, sont des programmes de grande ampleur dont les projets ont un budget minimum de 2 millions

¹² Site du JOCE <http://ted.eur-op.eu.int/static/home/en/homepage.ini>, Site de la Commission, Délégation Générale EuropAid <http://europa.eu.int/comm/europeaid/cgi/frame12.pl>, Site de la délégation européenne en Russie www.eur.ru.

d'euros. La procédure d'attribution d'un marché dure environ 2 ans. Le programme national pour la Russie absorbe environ 1/3 des fonds Tacis et représente les 2/3 des fonds alloués pour le pays (selon une estimation de la Commission).

Dans un premier temps, en discussion avec les autorités russes, la Commission analyse la situation actuelle et prévisionnelle en Russie et les relations de l'UE avec ce pays : sur cette base elle précise les priorités d'interventions pour Tacis dans un « *Country Strategy Paper* ».

Sur la base de ce document, la Commission, toujours en discussion avec les autorités russes, indique de façon plus précise les ressources financières qui seront employées pour répondre aux priorités, identifier les éventuelles institutions partenaires et atteindre les objectifs. Ceci forme le *Programme indicatif pluriannuel* (NIP) qui couvre une période pouvant aller jusqu'à 4 ans maximum de façon à assurer que le programme soit toujours pertinent avec la situation russe. Le Gouvernement russe prend une part active dans la préparation de ces documents et approuve formellement chaque NIP avant sa mise en œuvre. Il est possible de mettre à jour les NIP en cas de changements politiques ou économiques majeurs pendant la période concernée.

L'étape suivante consiste à passer des objectifs du programme indicatif à un ensemble de projets qui répondent à ces objectifs. La Commission adopte des *Programmes d'actions annuels* qui indiquent les projets susceptibles d'être financés et pour lesquels le Gouvernement russe a donné son accord ainsi que le budget alloué à chaque projet.

Les allocations nationales pour la majorité des petits projets (programmes petits projets, voir ci dessous) sont également allouées à travers le *programme d'action annuel*.

Les projets sont adoptés par le Comité de gestion des Etats membres avant d'être attribués.

Les programmes multinationaux

Un certain nombre d'activités soutenues par Tacis couvrent des domaines qui ne se restreignent pas aux frontières nationales et sont mis en œuvre plus efficacement dans des programmes qui couvrent plusieurs ou la totalité des pays de la zone Tacis.

Le *programme régional* Tacis touchent 3 secteurs distincts qui concernent tous la Russie :

- La promotion de réseaux transfrontaliers comme les transports, l'énergie et les télécommunications.
- Les initiatives environnementales, incluant le combat contre la pollution de l'air et de l'eau.
- Des actions dans le domaine de la justice et des affaires internes comme la lutte contre le trafic de drogue, d'argent, d'êtres humains et le blanchiment d'argent sale.

Le *programme de coopération transfrontalière* Tacis soutient des actions sur les frontières entre la Russie, le Bélarus, la Moldavie, l'Ukraine et l'UE. Il vise à promouvoir la

coopération sur des problèmes spécifiques entre les communautés de chaque côté de la frontière. Dans le cas de la Russie, il soutient des activités en partenariat avec des régions proches du Bélarus, de l'Ukraine, de la Finlande ou des Pays baltes. Par exemple, le programme joue un rôle important pour soutenir les activités concernant Kaliningrad et ses voisins.

La *sûreté nucléaire* est aussi un enjeu des programmes multinationaux qui s'attaquent aux problèmes communs, liés à leurs installations nucléaires, que connaissent les pays partenaires.

L'identification et la sélection de projets pour le programme multinational sont réalisées une fois par an lors d'une réunion des représentants des unités de coordination de chaque pays concerné. La Commission supervise cette réunion et, en principe, un consensus est nécessaire pour approuver les propositions de projets. Cette unanimité est de plus en plus difficile à obtenir notamment à cause des intérêts divergents des Nouveaux Etats Indépendants.

Les Programmes petits projets

Tacis soutient aussi des projets ciblés à une plus petite échelle. Ces projets ont des budgets entre 100 000 et 600 000 euros (en comparaison avec les projets des programmes nationaux ou multinationaux qui ont un budget minimum de 2 millions d'euros) et ne dépassent pas généralement 300 000 euros. Ces petits projets ont été développés pour répondre à un besoin d'aide spécifique ou pour servir un groupe cible spécifique. Ils permettent de répondre à une demande d'assistance plus rapidement que les programmes nationaux ou régionaux.

Un total de six programmes petits projets sont mis en œuvre. Ils sont classés en 3 groupes :

- Construction d'Institutions :
 - - Le service de Conseil : il s'agit fournir une expertise à court terme au Gouvernement et aux autres institutions politiques : Douma, etc..
 - - Le partenariat pour la construction d'institutions : un soutien à plus long terme apporté aux organisations gouvernementales clé (comme les bureaux des statistiques et des douanes) et à la société civile et aux organes locaux (ONG, autorités locales et organisations professionnelles).

- Soutien à l'investissement :
 - - Soutien à l'investissement des PME : prépare le terrain pour les investissements dans le secteur privé, en se concentrant sur des sources de financement locales.
 - - Soutien à l'investissement municipal : assister les municipalités russes dans la mise en place de conditions financières et managériales appropriées pour attirer les investissements étrangers sur la base d'un modèle de partenariat public – privé.

- Développement des ressources humaines :
 - - Tempus : support de la réforme des institutions de l'éducation supérieure à travers des partenariats internationaux.
 - - Programme de formation des managers : organisations stages dans des compagnies européennes pour développer des compétences parmi les managers des pays partenaires.

Les Programmes micro projets : la procédure Bistro

La procédure Bistro, lancée en 1994, s'adresse aux pays où se trouve une délégation de la Commission européenne, c'est à dire à la Russie (avec l'Ukraine, la Géorgie, l'Arménie, le Kazakhstan). Bistro (qui signifie « vite » en russe) répond à des demandes d'assistance pour des micro projets, plafonnés à 100 000 euros, et qui en général ne durent pas plus de neuf mois. Ces projets doivent s'appliquer à un domaine qui ne soit pas déjà concerné par d'autres programmes Tacis. C'est une procédure décentralisée car l'attribution des montants relèvent seulement de la Délégation russe, la Commission ayant cependant un droit de veto dans les huit jours suivant la décision de la délégation.

On peut citer l'exemple de projet bistro donné par Assen Aslim¹³ : Il s'agit d'un projet d'aide à la perception d'impôt mis en place dans quatre régions russes. En effet, les taux de perception d'impôts étant trop inégaux d'une région à l'autre, le FMI refusait de soutenir la balance des paiements russe. Chacune des quatre régions sélectionnées a reçu la visite de quatre spécialistes en fiscalité (deux Russes et deux Européens) qui ont évalué les méthodes de perception, discuté avec les autorités locales et les représentants de la société civile. Leurs conseils et conclusions ont été largement diffusés par la télévision et la presse russe.

c) Les outils de la diffusion de savoir-faire

Les outils de transmission de Tacis peuvent être regroupés en quatre catégories : le conseil, la formation, les études et la livraison de fournitures (qui vient en complément seulement de l'une des actions précédentes).

Dans un projet Tacis typique, une équipe d'experts, venus des pays membres de l'UE, travaille avec les employés de l'organisation russe partenaire, pour atteindre les objectifs spécifiques à ce projet. L'idée est que les experts transfèrent leur savoir-faire et leurs compétences aux partenaires locaux qui pourront les réutiliser une fois le projet fini et les experts retournés en Europe. Le savoir-faire transféré dans une organisation particulière doit aussi pouvoir être répliqué dans le cadre d'autres projets et organisations.

Les projets peuvent aussi utiliser d'autres méthodes pour transmettre le savoir-faire, comme des études et des stages, des partenariats et des jumelages entre des

¹³ Le programme Tacis pour la Russie : un bilan est-il possible ? , Assen Aslim, Les Courriers des Pays de l'Est, n°1025, mai 2002. p.17 à 29.

organisations russes et européennes.

L'établissement de projets pilotes dans des régions ou des institutions particulières est souvent utilisé comme un moyen de prouver la qualité et l'efficacité d'une méthode avant d'encourager les autres à l'adopter.

En plus de la formation et du transfert de savoir-faire, des fournitures peuvent être achetées pour la mise en œuvre d'un projet ou pour les activités d'investissement ou de soutien aux investissements.

La plupart du temps, l'ensemble de ces canaux est utilisé dans le cadre d'un seul et même projet : réalisation d'études servant de base à l'apport de conseils d'experts européens, à la formation de fonctionnaires russes et s'appuyant sur des séminaires avec la fourniture de matériels informatiques.

Le cycle de programmation de Tacis va faire appel à différents acteurs : un acteur principal, la Commission européenne, et ses partenaires sur le terrain. Cette centralisation excessive est préjudiciable à l'efficacité de l'aide. La programmation de Tacis est définie à travers des « programmes » qui opèrent à différents niveaux : multinational, national, petits projets ou micro projets. Grâce à ces instruments, Tacis va diffuser un savoir faire à travers différents outils, principalement intellectuels : le conseil, la formation, les études et la livraison de fournitures.

Sa ligne politique, définie par la Commission, doit s'inscrire dans le cadre des politiques de l'UE vis à vis de la Russie, qui vont être détaillées ci après.

B) L'articulation du Programme Tacis dans les politiques cadres des relations UE Russie

Comme on l'a vu, le Conseil définit la ligne stratégique de Tacis et la Commission gère de façon centralisée sa mise en œuvre. Cependant, il ne faut pas oublier que Tacis doit s'inscrire dans le cadre des instruments qui réglementent les relations UE / Russie. Quels sont ces instruments et comment Tacis s'articule-t-il avec eux ?

L'Accord de Commerce et de Coopération signé par la CEE et l'URSS en 1989¹⁴ vise à renforcer la dialogue et la coopération économique, scientifique et culturelle et représente une véritable innovation dans les relations soviéto européennes qui, caractérisées pendant longtemps par une hésitation entre une vision idéologique d'exclusion et une approche plus pragmatique, sont quasi inexistantes. A ses débuts, Tacis est placé sous les auspices de cet Accord mais celui ci est vite rendu obsolète par les événements de 1991. Pendant les 3 premières années de vie du programme Tacis, l'UE n'a donc pas de stratégie globale vis à vis de la Russie. Tacis reste l'outil stratégique principal pour la coopération EU / Russie jusqu'en 1994. Les aides sont concentrées sur les principales urgences commandées par la situation en Russie et sur la mise en place accélérée d'une économie de marché se veut solide.

Dès 1994, l'UE va développer une série d'instruments pour définir les relations UE

¹⁴ Trade and Economic Agreement entre l'UE et l'URSS, signé en 1989.

Russie. Les trois instruments principaux, qui vont former un cadre pour la mise en œuvre de Tacis, sont l'Accord de Partenariat et de Coopération de 1994 (APC) (a), la Dimension septentrionale adoptée en 1998 (b) et enfin la Stratégie Commune de l'UE (CSR) envers la Russie adoptée en 1999 (c). Il a été décidé de présenter ces différents instruments par ordre chronologique et non pas par ordre d'importance ou de généralité.

a) L'Accord de Partenariat et de Coopération de 1994 : la base politique des relations entre l'UE et la Russie

En 1994, le cadre stratégique des relations entre l'UE et la Fédération de Russie change avec la signature de l'Accord de Partenariat et de Coopération (PCA) entre l'UE et la Russie. Le PCA est signé en 1994 mais son entrée en vigueur est retardée par la guerre de Tchétchénie et n'aura finalement lieu que le 1^{er} décembre 1997, soit cinq années après le début des négociations.

Le Partenariat est une innovation car il crée une nouvelle philosophie des relations avec la Russie qui devient, dans les textes, un partenaire. C'est la base des relations entre l'UE et la Russie et le cadre principal de la mise en œuvre de Tacis.

Le Partenariat, une approche innovante des relations UE Russie

Le PCA introduit une approche innovante des relations avec la Russie : il s'agit d'inclure la Russie dans un cadre de partenariat au lieu de suivre l'approche, dominante à l'époque sur la scène internationale, qui consistait à attendre que la Russie accepte et intègre le modèle extérieur. Le terme de « partenariat » est donc une innovation dans les relations avec la Russie et signifie que les deux protagonistes ont besoin l'un de l'autre.

Cet accord, bien que principalement économique, couvre un large spectre de domaines et pose les principaux objectifs communs. Se réclamant du « respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme » par les deux Parties (art. 1 et 6)¹⁵, il vise « l'intégration progressive » des économies russe et européenne, avec pour objectif ultime « l'établissement d'une zone de libre-échange »¹⁶ (art. 1 et 3).

Il met en place une infrastructure institutionnelle pour assurer la mise en œuvre de l'Accord. Cette infrastructure institutionnelle inclut :

- Des sommets (2 fois par an) avec la participation du Président de la Fédération de Russie, la Présidence de l'UE, le Haut représentant pour la PESC et le Président de

¹⁵ Agreement on Partnership and Cooperation, signé en 1994, 178 pages. Article 1, p. 7 « The objectives of the partnership are... to support Russian efforts to consolidate its democracy and to develop its economy and to complete the transition into a market economy; » ; Article 6, p.10 « The political dialogue ... shall foresee that the Parties endeavour to cooperate on matters pertaining to the observance of the principles of democracy and human rights ; »

¹⁶ Agreement on Partnership and Cooperation, signé en 1994, 178 pages. Article 1, p. 7 « The objectives of the partnership are to create the necessary conditions for the future establishment of a free trade area between the Community and Russia covering substantially all trade in goods between them, as well as conditions for bringing about freedom of establishment of companies, of cross-border trade in services and of capital movements. »

la Commission européenne ;

- Des conseils de coopérations (au niveau ministériel) qui se rencontrent une fois par an ;
- Des comités de coopération (de hauts fonctionnaires). Ils se réunissent aussi souvent que nécessaire pour discuter de problèmes communs ;
- Neufs sous comités qui traitent en particulier de problèmes techniques en relation avec des domaines de coopération comme l'industrie et le commerce l'énergie, etc. ;
- Des comités parlementaires de coopération qui réunissent régulièrement des représentants de la Douma et des membres du Parlement européen.

Le texte est peu précis quant aux liens du PCA avec Tacis. En effet, il prévoit seulement que « la Russie bénéficiera d'une assistance financière de la part de la Communauté »¹⁷(art. 86) et que cette assistance financière sera faite dans le cadre du programme Tacis¹⁸. C'est la seule mention du programme Tacis que l'on trouve dans les 178 pages du texte du PCA.

Il faut attendre 1999 pour que les mécanismes qui lient la mise en œuvre du PCA et de Tacis soient quelque peu précisés : des comités de coopération spéciaux sont mis en place pour rédiger des rapports qui seront utilisés, à titre de conseil, pour le développement des stratégies et orientations de Tacis.

Les liens de Tacis avec l'Accord de Partenariat et de Coopération

Les Règlements Tacis ne sont pas tellement plus clairs sur le lien entre Tacis et les Accords de Partenariats et de Coopération signés avec tous les pays de la zone Tacis, et, donc, avec le PCA signé entre l'UE et la Russie, qui nous intéresse ici.

Rappelons que le terme de « règlement » est utilisé dans son sens juridique pour désigner l'instrument dans lequel le Conseil définit l'orientation, la mise en œuvre et les objectifs généraux de Tacis. Deux règlements ont été rédigés après la signature de l'APC entre la Russie et l'UE et méritent donc d'être étudiés ici : les règlements de 1996 et de 1999.

Le règlement Tacis de 1996, bien que rédigé 2 ans après la rédaction du PCA, ne fait mention de ce texte qu'une seule fois¹⁹ et ne définit pas clairement la façon dont le

¹⁷ Agreement on Partnership and Cooperation, signé en 1994, p. 76, 178 pages. Article 86 « In order to achieve the objectives of this Agreement, in particular Titles VI and VII thereof, and in accordance with Articles 87, 88 and 89 Russia shall benefit from temporary financial assistance from the Community by way of technical assistance in the form of grants to accelerate the economic transformation of Russia. »

¹⁸ Agreement on Partnership and Cooperation, signé en 1994, art. 87, p. 77, 178 pages. « This financial assistance shall be covered within the framework of the Tacis programme foreseen in the Community's relevant Council Regulation ».

¹⁹ Règlement du Conseil(EURATOM, EC) No 1279/96 du 25 juin 1996, p.2, 11 pages. « Whereas the continued provision of assistance will contribute to the attainment of the Community's objectives, notably in the context of the partnership and cooperation agreements; »

partenariat institué par le PCA peut modifier le fonctionnement traditionnel (et antérieur) de Tacis.

Le règlement de 1999 rédigé 2 ans après l'entrée en vigueur du PCA indique que le Programme doit être basé sur les principes et objectifs du PCA²⁰.

La relation entre PCA et Tacis et l'influence du premier sur les objectifs du second restent donc relativement vagues et cela d'autant plus que les objectifs du PCA et des deux règlements ne sont pas immédiatement comparables pour plusieurs raisons.

En premier lieu, les objectifs énoncés dans les deux textes sont de nature différentes : ceux du PCA sont plus généraux et abstraits et révèlent la nature politique et diplomatique de l'accord tandis que les objectifs des règlements sont bien plus concrets.

De plus, les règlements ont des objectifs plus larges et diversifiés, qui ne se retiennent pas à une dimension économique comme le PCA a tendance à le faire. Même si les axes de coopération du partenariat porte aussi sur la science et technologie, l'éducation et la formation, la sphère commerciale, la lutte contre la criminalité, l'environnement et la culture, les objectifs premiers du PCA décrits dans son texte fondateur montrent une très large domination du secteur économique.

Tableau 1: Comparaison des Objectifs du PCA et des règlements Tacis de 1996 et 1999

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Le PCA reste la base politique et le cadre principal des relations entre l'UE et la Russie. Un protocole a été signé par les deux parties le 27 avril 2004 pour élargir l'accord aux nouveaux pays membres au 1^{er} mai 2004. L'Accord de Partenariat et Coopération en cours arrivera au terme de ses 10 années de vigueur en 2007. L'UE est donc en train d'élaborer un nouvel accord pour la période post 2007, accord qui devrait prendre en compte les changements politiques, économiques et sociaux qu'ont connu les deux parties depuis 1997.

Au sommet de St Petersburg en mai 2003, l'UE et la Russie se sont mis d'accord pour renforcer leur coopération en créant un partenariat de long terme dans le cadre du PCA : il s'agit des quatre « espaces communs » (un espace économique commun, un espace commun de liberté, de sécurité et de justice : un espace commun dans le domaine de la politique extérieure, enfin un espace de recherche et d'éducation qui inclut les aspects culturels).

Après l'Accord de Partenariat et de Coopération, l'UE a adoptée une seconde politique importante envers la Russie : il s'agit de la « Dimension Septentrionale ».

b) La « Dimension Septentrionale de l'UE » : une politique de l'UE pour le Nord Ouest de la Russie

²⁰ Règlement du Conseil (EC, EURATOM) No 99/2000 du 29 décembre, Article 2, paragraphe 1, p.2, 11 pages. « The programme shall be based on the principles and objectives set out in the Partnership and Cooperation Agreements »

Présentée par le Premier Ministre finlandais, P.Lipponen, en septembre 1997, la Dimension Septentrionale a été adoptée en tant que politique extérieure par l'UE en décembre 1998 lors du Conseil européen de Vienne. Elle se veut une ouverture sur la partie de nord de l'Europe.

Son objectif est de contribuer au renforcement de la sécurité, de la stabilité et de la prospérité de la région à travers une coopération plus étroite entre l'Union européenne et ses voisins nordiques, à savoir l'Islande, la Norvège, le Groenland et surtout la Russie. En effet, la Russie du Nord Ouest représente la moitié du territoire couvert par la dimension septentrionale et, avec les élargissements de 1995 (avec la Finlande) et de 2004 (avec les Etats baltes), ses frontières avec l'UE ont considérablement augmentées. Cette région devient donc un élément non négligeable des relations entre l'UE et la Russie et si elle dotée d'importantes ressources naturelles et d'un potentiel humain et économique loin d'être négligeable, elle est aussi confrontée à des difficultés de taille, à savoir de très grandes distances, l'administration de zones peu peuplées au climat rigoureux, et un environnement menacé. De plus, la sûreté actuelle des centrales nucléaires, l'absence d'installations de stockage adéquates tout comme de traitement des déchets radioactifs et des combustibles nucléaires irradiés se révèlent réellement préoccupants, en particulier pour la santé publique et le développement²¹.

La Dimension Septentrionale n'est pas un programme destiné, en premier lieu, à l'aide publique. Il n'est pas question de créer des institutions ni de dégager de nouveaux crédits, mais de mieux coordonner les instruments (notamment financiers) et les Institutions déjà existantes en visant une plus grande cohérence. C'est pourquoi toute les actions entreprises doivent l'être dans le cadre de l'APC et des outils financiers tels que Tacis²². Elles doivent être menées en concertation avec les autres structures de coopération opérant dans la région, notamment le Conseil euroarctique de la mer de Barents (CEAB)²³ et le Conseil arctique²⁴.

²¹ Avis et Rapport du Conseil Economique et Social, Les relations entre l'Union européenne et la Fédération de Russie, rapport présenté par M. Louis Bouis, 2004, p.27, 242 pages.

²² Plan d'action pour la dimension septentrionale dans les politiques extérieure et transfrontalière de l'Union européenne 2000-2003, note du Conseil de l'Union européenne, du 13 juin 2000, p.5, 41 pages. « Le présent plan d'action sera mis en œuvre dans le cadre des instruments communautaires existants, notamment les accords d'association conclus entre la Communauté et ses États membres, d'une part, et les différents pays candidats, d'autre part, l'accord de partenariat et de coopération conclu avec la Russie et l'accord EEE conclu avec la Norvège et l'Islande, ainsi que des instruments budgétaires appropriés, à savoir TACIS, PHARE/ SAPARD/ISPA (...). »

²³ Instance de la Coopération dite de Barents qui couvre des provinces de Suède, de Norvège, de Finlande et de Russie. Elle comprend sept membres : la Finlande, le Danemark, l'Islande, la Norvège, la Suède, la Fédération de Russie et la Commission européenne, ainsi que neuf observateurs : le Royaume-Uni, France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Pologne, les Etats-Unis, le Canada, le Japon et l'Italie.

²⁴ Le Conseil de l'Arctique, mis en place à Ottawa, le 19 septembre 1996, constitue une instance intergouvernementale de haut niveau comprenant huit membres : le Canada, le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Fédération de Russie, la Suède et les Etats-Unis.

Dans cette perspective, un premier plan d'action fut adopté en juin 2000 (soit 2 ans après l'adoption de la Dimension Septentrionale) pour la période 2000-2003 et un deuxième pour la période 2004 –2006. Le premier plan d'action, ambitieux, concerne un très large spectre de domaines d'interventions : infrastructures et notamment les transports, l'énergie et les télécommunications, l'environnement et la sûreté nucléaire, l'éducation, la recherche, la formation et le développement des ressources humaines, la coopération transfrontalière, le commerce et l'investissement transfrontaliers, la lutte contre la criminalité transfrontalière ainsi que le désenclavement de Kaliningrad. Le second plan d'action reprend les mêmes objectifs.

A ce jour, la mise en œuvre des programmes, dans le cadre de la Dimension Septentrionale, ne s'accompagne d'aucune ressource propre imputée sur le budget communautaire mais doit s'opérer via les instruments existants, notamment Tacis. Dans ces conditions, on comprend l'importance d'une réelle coordination des programmes gérés par l'Union européenne mais également entre ces derniers et les financements apportés par les autres intervenants concernés : organisations régionales (que nous avons évoquées ci dessus), institutions financières internationales, ...

La place de la Dimension Septentrionale dans les politiques de l'UE et son lien avec les autres instruments et, en particulier avec Tacis, sont difficiles à définir. Elle doit coordonner les instruments déjà existants mais elle ne dispose pour cela d'aucune ressource propre et ne peut être mise en œuvre qu'à travers ces même instruments : ce fonctionnement apparaît donc très complexe.

Après le PCA, signé en 1994, et la Dimension Septentrionale, adoptée en 1998, l'UE va adopter en 1999 un nouveau texte pour coordonner ses politiques envers la Russie : il s'agit de la Stratégie Commune envers la Russie.

c) La Stratégie Commune envers la Russie : vers une plus grande cohérence des politiques de l'UE ?

En 1999, l'UE adopte une Stratégie Commune envers la Russie (CSR) qui incorpore et développe le contenu du PCA sans pour autant le remplacer, car les deux textes coexistent.

La Stratégie commune, une volonté de cohérence dans la politique de l'UE avec la Russie?

La Stratégie Commune définit les deux buts stratégiques de l'UE :

« Une démocratie stable, ouverte et pluraliste, gouvernée par l'Etat de Droit et à la base d'une économie de marché prospère et qui bénéficie à tous les habitants de la Russie et de l'Union européenne »

et

« Maintenir la stabilité en Europe, promouvoir la sécurité globale et répondre aux challenges communs du à l'ensemble du continent à travers une coopération intensifiée avec la Russie ²⁵ ».

Le développement économique et démocratique de la Russie est donc considéré comme

un objectif fondamental non seulement pour les Russes mais aussi dans l'intérêt des citoyens européens. La stabilité et la sécurité en Europe ne sont pas concevables sans une collaboration très proche entre la Fédération de Russie et l'UE. Avec le développement de cette Stratégie, la Russie, et de la même façon l'Ukraine²⁶, deviennent des cas à part parmi les pays de la CEI car ce sont les deux seuls pays à faire l'objet d'une Stratégie Commune. Il semble de plus en plus clair que l'UE considère la transition en Russie comme un processus à long terme qui doit être accompli dans le cadre d'un partenariat politique, économique, institutionnel et culturel.

Le site internet de la Commission européenne présente la Stratégie Commune comme une innovation du traité d'Amsterdam qui doit assurer la coordination de toutes les activités de l'UE et de ses Etats membres en mettant en place une ligne de conduite générale des politiques concernant la Russie²⁷. Une évaluation du Programme Tacis Russie publiée en 2000²⁸ considère la CSR comme le document le plus important pour définir les relations avec la Russie et représenter par-là une référence clef pour le programme Tacis Russie²⁹. La Stratégie apparaît donc comme un document d'une importance primordiale qui doit chapoter et unifier les politiques de l'UE envers la Russie en en faisant un partenaire prioritaire. Cela ressemble, à l'origine, à un véritable effort de l'UE pour assurer la cohérence des ses actions et développer une véritable politique stratégique sur la Russie.

Le PCA (avec les politiques nationales des Etats membres) devient l'instrument principal de la Stratégie commune. Il n'en est pas de même pour Tacis dont la Stratégie ne fait mention que très brièvement lorsqu'elle s'interroge sur la possibilité d'utiliser les

²⁵ *Common Strategy of the European Union du 4 juin 1999 on Russia (1999/414/CFSP) JO du 24/06/1999, p.1, 9 pages. « a stable, open and pluralistic democracy in Russia, governed by the rule of law and underpinning a prosperous market economy benefiting alike all the people of Russia and of the European Union, and, maintaining European stability, promoting global security and responding to the common challenges of the continent through intensified cooperation with Russia. »*

²⁶ L'Ukraine va faire également l'objet d'une Stratégie Commune.

²⁷ Site de la Commission Européenne, Direction générale des Relations extérieures, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/com_strat/index.htm, consultation le 10/05/2006. « In order to ensure co-ordination of all activities of the European Union and its Member States, the EU has drawn up Common strategies, setting out overall policy guidelines for activities with individual countries. Common strategies are an innovation of the Amsterdam Treaty (article 13 of the Treaty on the European Union). They are decided by the European Council, on a recommendation from the Council, in areas where the Member States have important interests. Each strategy specifies its objectives, its duration and the resources that will have to be provided by the EU and the Member States. The Council implements them by adopting joint actions and common positions. »

²⁸ An evaluation of Tacis Country Programme in Russia, Janvier 2000, 88 pages.

²⁹ An evaluation of Tacis Country Programme in Russia, Janvier 2000, p.19, 88 pages. Traduction personnelle. « a factor ... which characterises the very particular EU-Russia relationship, and should represent a key reference for the Tacis country programme. Among such factors, the most important –though very recent– is the establishment of the *Common Strategies on Russia*. »

programmes de l'UE (Tacis, Tempus et Democracy) pour renforcer les liens dans la société civile ³⁰ .

Il faut préciser que la Stratégie Commune est un document très court (10 pages seulement !) qui reste très général dans ses objectifs.

Cependant, très vite, la Stratégie commune de l'UE semble loin de remplir son rôle de « ligne guide » pour les politiques de l'UE envers la Russie. On peut noter par exemple, les nombreuses discussions sur la Russie au sein du Conseil européen qui eurent lieu après l'entrée en vigueur de la CSR et dont les comptes rendus mis à la disposition du public ne contiennent pas une seule référence à la CSR.

Le règlement Tacis de 1999 et l'influence de la Stratégie commune

La mise en œuvre de Tacis sera très peu sinon pas influencée par la Stratégie Commune.

Le nouveau Règlement Tacis datant 29 décembre 1999 ³¹ (soit quelques mois après la rédaction de la Stratégie) en est un bon exemple car, étant donné que Tacis reste l'instrument financier principal de l'UE, on pourrait s'attendre à une influence des nouvelles visions stratégiques de la CSR sur les priorités de Tacis.

Or, la seule référence à la CSR dans ce Règlement est la phrase qui déclare que l'assistance Tacis « prendra en compte la stratégie commune » ³² sans préciser ni les moyens ni l'ampleur de cette influence.

De plus, la nouvelle ligne du Règlement de 1999 ne présente que peu de points communs avec les priorités de la CSR : les deux nouveautés du Règlement (c'est à dire la différenciation régionale et la concentration des ressources sur trois axes prioritaires ³³) sont absentes de la CSR.

Les objectifs du règlement ne semblent pas non plus être influencés par les objectifs prioritaires de la Stratégie. Les six 6 « principaux domaines de coopération » du Règlement ne correspondent pas aux 4 « domaines d'action » énumérés dans la CSR. Le Règlement concentre beaucoup d'attention sur l'économie rurale tandis que celle-ci est quasi-absente des préoccupations de la CSR. On pourrait objecter que l'économie rurale ne fait pas partie des 3 secteurs privilégiés ³⁴ par les Programmes Indicatifs Nationaux (programmes indicatifs pluriannuels) de la Russie après 1999. Mais, même en prenant seulement en compte ces trois secteurs, on peut toujours observer certaines différences

³⁰ Common Strategy of the European Union du 4 juin 1999 on Russia (1999/414/CFSP) JO du 24/06/1999, p.9, 9 pages. « for the purpose of bringing civil societies closer together: between professional associations and trade unions, universities, NGOs, and the media. The Commission will study the possibility of bringing Community programmes into play for this purpose (TACIS, Tempus and Democracy). »

³¹ Règlement du Conseil (EC, EURATOM) No 99/2000 du 29 Décembre 1999, JO du 28/01/2000, 9 pages.

³² Art. 8 du Règlement du Conseil N° 99/2000 du 29 décembre 1999 « Where applicable provisions of assistance under this Regulation will take due account of the Common Strategies adopted by the European Council; »

³³ Art. 2, paragraphe 2 du Règlement du Conseil N° 99/2000 du 29 décembre 1999.

importantes avec les priorités de la CSR.

Tableau 2 : Comparaison des objectifs de la Stratégie Commune et du Règlement de 1999.

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

La restructuration microéconomique correspond au second domaine de coopération dans le Règlement Tacis et reçoit au contraire remarquablement peu d'attention dans la CSR : les objectifs prioritaires de la CSR et du Règlement, respectivement « Intégration de la Russie dans un espace économique et social commun » et « Soutien au secteur privé et aide au développement économique », ne sont guère comparables, le premier se concentrant quasi exclusivement sur de la micro économie et le second quasi exclusivement sur de la macro économie.

Enfin la dimension sociale du « Soutien pour gérer les conséquences sociales de la transition » (réforme du système de santé, de retraite, de la protection sociale, ...) du Règlement est quasi-absente des préoccupations de la CSR même si le deuxième objectif d'intégration de la Russie dans un espace économique et social commun en fait brièvement mention³⁵.

Les Programmes Action de 2000 et l'influence de la Stratégie Commune

Les deux programmes d'action (le « Core Programme action » et le Programme d'action pour 2000) pour l'année 2000, c'est à dire l'année d'entrée en vigueur de la Stratégie Commune, sont un autre bon exemple du peu d'influence de cette dernière.

Le « Core Programme action » a été rédigé après le Conseil européen d'Helsinki afin de recentrer le programme Tacis à la lumière des événements en Tchéchénie pour mettre en avant la promotion des valeurs démocratiques et de la société civile. La crise de Tchéchénie aurait été une bonne occasion de mettre en œuvre la Stratégie Commune pour prouver que l'UE était capable de produire une politique extérieure commune et cohérente. Cependant seulement deux des dix secteurs définis comme importants pour « Consolider la démocratie, l'Etat de Droit et les Institutions publiques » par la CSR se trouvent dans le « Core programme action » (il s'agit de ceux en italique). Celui ci prend donc une certaine liberté et met en place des projets qui ne témoignent pas directement d'une influence de la CSR. C'est d'autant plus étonnant que certains secteurs prioritaires de la CSR, comme celui de soutien à la tenue d'élections libres et justes, concernent justement l'année 2000.

Tableau 3: Comparaison des objectifs de la Stratégie Commune et des programmes d'action pour 2000.

³⁴ Le Règlement précise que les Programme Nationaux doivent se concentrer sur uniquement trois des six secteurs proposés. Dans le cas de la Russie, il s'agit des trois secteurs suivants: Soutien à la réforme institutionnelle, légale et administrative, Soutien au secteur privé et aide au développement économique, Soutien pour gérer les conséquences sociales de la transition.

³⁵ La Stratégie commune précise cependant de façon rapide comment favoriser le passage à une économie de marché sociale. Common strategy of the UE du 4 Juin 1999 à propos de la Russia (1999/414/CFSP), JO du 24/06/1999, p.5, 9 pages.

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Les projets qui composent l'objectif de support aux Institutions du programme d'action pour 2000³⁶ ne reflètent pas plus les priorités de la Stratégie, comme le montre le tableau ci dessus.

On peut citer d'autres exemples qui révèlent le manque d'influence et l'échec de la Stratégie Commune.

La Stratégie Commune présente comme une priorité importante l'objectif de lutte contre le crime organisé, le blanchiment d'argent, le trafic de drogue, d'arme et l'émigration illégale et le renforcement de la sécurité des frontières en général. Cependant aucune action concrète n'a été faite dans ce domaine avant le Programme d'action de 2004 (c'est à dire après la fin de vigueur de la CSR).

Enfin, les publications destinées à la communication extérieure de la Commission sur Tacis restent très floues sur les liens avec la Stratégie commune. La brochure sur « Une vue d'ensemble de Tacis »³⁷ qui date d'août 2000 et celle éditée par la Commission en 2002 sur le « Partenariat UE-Russie en pratique »³⁸ ne mentionnent même pas la CSR.

La Stratégie Commune n'a pas été renouvelée après 2004 et n'a absolument pas rempli son rôle de guide pour une politique cohérente de l'UE.

Le PCA reste le cadre stratégique principal de la mise en œuvre de Tacis ; cependant, la relation entre ces deux outils et l'influence du premier sur la second sont relativement peu visibles. La Stratégie Commune comme tentative de créer une politique globale de l'UE avec la Russie qui unifierait les actions des politiques existantes et des instruments financiers tels que Tacis s'est soldée par un échec.

L'articulation entre Tacis et ces instruments des relations avec la Russie est donc hésitante et préjudiciable à l'efficacité de l'assistance.

En fin de compte, la relation entre les différents instruments définissant les relations UE Russie est très floue : ce n'est pas une relation de « poupées gigognes » car aucun de ces trois instruments ne chapeaute véritablement les autres et cela laisse plutôt l'impression d'un enchevêtrement d'instruments tous plus ou moins liés mais sans grande cohérence entre eux. Il semble alors difficile de définir, à partir de ces instruments, la stratégie à long terme de l'UE envers la Russie, et cela va se ressentir sur la cohérence des objectifs de Tacis qui seront étudiés plus loin.

³⁶ Le « Core programme action » prévoyait la mise en place d'un nouveau Programme d'Action pour 2000 en cas d'amélioration de la situation en Tchécénie. Il s'agit du Programme Action pour 2000. Il y a donc eue deux programmes différents durant cette année.

³⁷ Tacis Overview. Document de la Commission Européenne. Août 2000.

³⁸ The EU and Russia Partnership in practice. Document Commission Européenne, Europaid. 2002.

2) Quels moyens pour une tâche ambitieuse ?

Les objectifs ambitieux de Tacis sont proclamés dans les textes de programmations et peuvent être vérifiés ou nuancés par l'étude de l'allocation effective des fonds pas secteurs. Quels moyens vont être mis en œuvre pour atteindre ces objectifs ?

A) Des objectifs proclamés ... aux priorités réelles

Quels sont les objectifs de Tacis ? Les textes de programmation (règlements et NIPs) nous révèlent les objectifs théoriques ambitieux de l'aide (a). Mais la répartition des fonds par secteur (b) permet de déterminer à posteriori quels ont été les secteurs privilégiés de Tacis et donc les objectifs réels.

Il convient ici de faire un bref rappel sur les différents instruments d'orientation et de programmation de Tacis qui seront ici.

Les *Règlements* sont les textes élaborés par le Conseil qui définissent, pour l'ensemble de la zone Tacis, les objectifs et la mise en œuvre de l'aide.

Les Programmes indicatifs nationaux, ou National Indicative Paper (NIP), sont des documents rédigés par la Commission, spécifiques à chaque pays, qui définissent pour une période d'environ 3 ans les secteurs prioritaires de Tacis dans le pays concerné.

Les *Programmes d'Action* sont des documents également rédigés par la Commission qui indiquent, eux, de façon annuelle, et pour chaque pays, quels projets ont été sélectionnés.

a) Les objectifs ambitieux définis dans les textes de programmation

Les textes de programmations (Règlement et Programmes indicatifs nationaux ou NIP) nous permettent d'observer l'évolution des objectifs généraux et secteurs privilégiés et de distinguer l'apparition de nouveaux enjeux.

L'évolution des objectifs généraux de Tacis dans les règlements

On peut observer une certaine évolution des objectifs de Tacis tels qu'ils sont exprimés dans les différents règlements du conseil qui établissent les références clé du programme c'est à dire ses objectifs, instruments et procédures.

Les règlements concernent l'ensemble des pays de la zone Tacis. Ils ont été rédigés en 1991, 1993, 1996 et en 1999 (ce dernier règlement couvre la période 2000-2006) et reflètent les contextes différents de leur élaboration. Le Conseil travaille actuellement sur le prochain règlement.

En 1991, le règlement du Conseil sur Tacis donne un objectif principal « la transition à l'économie de marché »³⁹. On est encore sur la lancée des objectifs de Gorbatchev.

Dans le règlement de 1993, la phrase suivante est ajoutée « ... et par là renforcer la démocratie »⁴⁰. Le passage à l'économie de marché apparaît donc comme la première étape pour permettre de renforcer la démocratie. Mais avec le développement d'une forme corrompue de capitalisme, et dans un contexte de creusement des inégalités, le besoin de structures et de règles de contrôle démocratique devient de plus en plus évident.

Le règlement de 1996 répond à ce besoin et met sur le même pied les deux objectifs avec la formule « la transition à une économie de marché et le renforcement de la démocratie »⁴¹. La démocratie ou au moins la recherche de la démocratie et d'un système d'économie de marché devient une des conditions d'obtention de l'aide Tacis⁴². De plus, le programme Tacis est désormais un instrument des Accords de Partenariat et Coopération (PCA) établis entre l'UE et les différents pays de la CEI.

Dans le règlement de 1999, les objectifs, plus larges, sont formulés de la façon suivante : « assurer la transition vers une économie de marché ; et renforcer la démocratie et l'Etat de Droit »⁴³. L'expression « Etat de droit » est une nouveauté en comparaison du règlement de 1996. Alors que la 2^{ème} guerre de Tchétchénie vient de commencer, on rajoute en 1999 une condition à l'obtention de Tacis : il s'agit du respect des droits des minorités et des populations indigènes⁴⁴.

On peut noter que ces objectifs généraux restent peu concrets par rapport aux réalités du terrain. Les textes de programmation vont donc établir une liste de secteurs prioritaires pour permettre la mise en œuvre pratique de l'assistance.

³⁹ Règlement du Conseil (EEC, EURATOM) No 2157/91 du 15 Juillet 1991, JO du 24/07/1991, p.2, 3 pages. Article 3, paragraphe 1 « transition to market economy ».

⁴⁰ Règlement du Conseil (EURATOM, EEC) No 2053/93 du 19 Juillet 1993, JO du 29/07/1993, p.2, 6 pages. Article 4, paragraphe 1 « and thereby reinforcing democracy ».

⁴¹ Règlement du Conseil (EURATOM, EC) No 1279/96 du 25 June 1996, JO du 16/04/1996, p.3, 11 pages. Article 3 « The programme referred to in Article 1 shall mainly take the form of technical assistance in support of the economic reform in progress in the partner States for measures aimed at bringing about the transition to a market economy and reinforcing democracy ». traduction personnelle.

⁴² Règlement du Conseil (EURATOM, EC) No 1279/96 du 25 June 1996, JO du 16/04/1996, p.1, 11 pages. « Whereas such assistance will be fully effective only in the context of progress towards free and open democratic systems that respect human rights, and towards market-oriented economic systems » traduction personnelle.

⁴³ Règlement du Conseil (EC, EURATOM) No 99/2000 du 29 Décembre 1999, JO du 18/01/2000, p.2, 9 pages. Article 1 « A programme to promote the transition to a market economy and to reinforce democracy and the rule of law in the partner States »

⁴⁴ Règlement du Conseil (EC, EURATOM) No 99/2000 du 29 Décembre 1999, JO du 18/01/2000, p.1, 9 pages. « Such assistance will be fully effective only in the context of progress towards free and open democratic societies that respect human rights, minority rights and the rights of the indigenous people, and towards market-oriented economic systems; »

L'évolution des secteurs privilégiés dans les règlements

Au delà de ces objectifs généraux, les règlements nous renseignent aussi sur les secteurs prioritaires de Tacis. Il est cependant assez difficile d'étudier cette évolution car la nomenclature des secteurs change dans chaque règlement. Cette manque de cohérence et de continuité dans les intitulés secteurs reflète l'absence d'objectifs précis et de ligne directrice de Tacis.

On a donc effectué pour cette étude quelque regroupements entre les intitulés des secteurs présents dans les différents règlements. Cette étude permet de constater l'apparition de nouveau pôles d'intérêts et d'action.

Le secteur de « Distribution de produits alimentaires » présent dans le règlement de 1993 s'élargit dans le règlement de 1996 pour devenir « Production et distribution de nourriture » : cet élargissement reflète le passage d'un contexte de crise à un contexte un peu plus stabilisé.

Le secteur de l'environnement apparaît par exemple seulement en 1996 et témoigne d'un élargissement du champ d'action de Tacis. De même le « soutien pour gérer les conséquences sociales de la transition » est retenu comme une priorité de Tacis en 1999 seulement.

Tableau 4 : Comparaison des objectifs des Règlements de 1991⁴⁵, 1993⁴⁶, 1996, 1999⁴⁷.

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

On peut aussi observer certaines tendances de fond. Deux secteurs restent prioritaires sous des formulations différentes : l'aide aux entreprises et la réforme de l'administration (*en italique dans le tableau*).

En effet, on peut regrouper les objectifs définis sous le nom de « Développement des ressources humaines » (présent dans les règlements de 1993 et 1996) et de « Soutien à la réforme institutionnelle, légale et administrative » (présent dans le règlement de 1999) qui concernent tout les deux les questions de réforme de l'administration, la société civile et l'éducation. De même, l'aide aux entreprises est inclus en partie seulement sous l'appellation « Services financiers » en 1991 et ensuite sous les appellations de « Réforme et développement des entreprises », « Développement et réforme de l'entreprise » et enfin « Soutien au secteur privé et aide au développement économique » qui concernent toutes une aide aux services financiers, au développement des PME, à l'industrie et à la privatisation. La logique des intitulés et des regroupements semble assez hermétique et rend complexe toute étude de l'évolution des secteurs prioritaires.

⁴⁵ Règlement du Conseil (EEC, EURATOM) No 2157/91 du 15 Juillet 1991, JO du 24/07/1991, p.2, 3 pages. Article 3, paragraphe 3.

⁴⁶ Règlement du Conseil (EURATOM, EEC) No 2053/93 du 19 Juillet 1993, JO du 29/07/1993, p.5, 6 pages. Annexe II.

⁴⁷ Règlement du Conseil (EC, EURATOM) No 99/2000 du 29 Décembre 1999, JO du 28/01/2000, p.7, 9 pages. Annexe II.

Tout ces règlements présentent entre 5 et 6 secteurs prioritaires : ce spectre très large de priorités révèle l'ambition, peut être démesurée, de Tacis et le flou de sa stratégie.

Les Programmes Indicatifs Nationaux : une hiérarchie et des enjeux parfois différents des règlements.

L'étude des Programmes Indicatifs Nationaux (NIP) permet d'observer l'évolution des objectifs à un niveau plus précis que les règlements car ce sont des instruments nationaux, qui nous renseignent sur les nouveaux enjeux qui composent les différents objectifs. Les NIP pour la Russie ont été établis pour 1991, 1992, 1993-95, 1996-99, 2000-2002, 2002-2003, et enfin pour la période 2004-2006. En général, ils reflètent les priorités des règlements mais révèlent parfois une hiérarchie différente dans les objectifs et l'apparition de nouveaux enjeux par exemple en 1996-99, 2002-2003 et 2004-2006.

Le NIP pour 1996-99 introduit 6 domaines de coopération et un projet horizontal (sur l'environnement) : il reflète donc la logique plus ouverte du règlement Tacis de 1996. Cependant, de 1996 à 1998, le secteur privé reçoit la part la plus importante du budget. La politique clé de Tacis est donc clairement le support aux entreprises⁴⁸ : le NIP reflète les priorités du règlement Tacis de 1996 tout en révélant une hiérarchie claire dans les objectifs qui diffère de celle du règlement. De plus, le NIP introduit la protection sociale comme un des secteurs prioritaires.

Avec les NIP de 2002-2003 et de 2004-2006 (le NIP de 2000-2002 n'est pas disponible sur le site de la Commission), on va assister à plusieurs changements.

Les NIP de 2002 – 2003 et 2004 – 2006 reflètent le règlement Tacis de 1999 mais se concentrent sur les 3 premiers objectifs de celui ci. En effet, le règlement de 1999 précise que, dans un souci d'efficacité, les NIP se concentreront sur au plus trois des six secteurs prioritaires définis dans le règlement⁴⁹. Les question d'infrastructures, d'environnement et d'économie rurale (qui sont trois objectifs du règlement de 1999) ne sont pas absentes des NIP mais se fondent dans ses 3 premiers objectifs. La répartition de l'aide entre les 3 secteurs est relativement équilibrée avec une priorité accordée au soutien à la réforme institutionnelle, légale et administrative.

Tableau 5 : Comparaison des sous secteurs des NIP 2002-2003⁵⁰ et 2004-2006⁵¹

⁴⁸ National Indicative Programme for Russia, 1996. « very significant emphasis on entreprise support with a strong investment link ».

⁴⁹ Règlement du Conseil (EC, EURATOM) No 99/2000 du 29 Décembre 1999, JO du 28/01/2000, p.2, 9 pages. Article 2, paragraphe 2. « The programme shall aim to maximise impact through concentration on a limited number of significant initiatives, not precluding small-scale projects where such projects are appropriate. To this end, the indicative and action programmes referred to below shall cover at most three of the eligible cross-cutting areas of cooperation listed in Annex II. Where applicable, support for nuclear safety shall be provided in addition to the three areas. »

⁵⁰ National Indicative Programme pour 2002 - 2003, adopté le 28/11/2001 par la Commission Européenne. Site de la Commission Européenne.

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Si les trois objectifs principaux sont les mêmes pour les deux NIP, on peut observer que les objectifs secondaires diffèrent : le NIP de 2004 –2006 reflète très clairement les nouveaux enjeux après l'élargissement de 2004 qui a considérablement augmenté les frontières communes entre l'UE et la Russie. L'objectif de réforme institutionnelle, légale et administrative prend désormais en compte les questions du crime organisé, du terrorisme et des migrations. L'objectif de soutien pour gérer les conséquences sociales de la transition met, lui, l'accent sur les politiques du travail, les politiques sociales, de santé et d'éducation dans une tentative de réduire les écarts entre les populations.

Pour conclure, les objectifs des textes de programmation sont vastes et ambitieux. Leurs intitulés et leurs classements changent dans chaque textes et ne semblent pas refléter une stratégie à long terme.

b) La répartition des fonds par secteur : les priorités réelles de Tacis

De même que l'évolution des objectifs, la répartition des fonds par secteurs est très difficile à étudier car les données disponibles sont sujettes à discussion.

Malgré cette difficulté, la répartition des fonds par secteur nous renseigne sur l'allocation effective et donc sur les priorités réelles de l'aide ; elle permet parfois de constater certains changements par rapport à la hiérarchie des objectifs indiquée dans les textes de programmation (règlements Tacis et NIP).

La difficulté de l'étude révèle le flou des objectifs à long terme

La répartition des fonds par secteur est délicate à appréhender car les données fournies par la Commission manquent de lisibilité.

Premièrement, ces statistiques ne sont pas exhaustives : la répartition par secteur est disponible, de 1995 à 1999, seulement sur le site de la Commission. Pour les autres années, il faut se référer à d'autres documents de la Commission qui n'utilisent pas les mêmes libellés de secteur, ni le même système de classement des programmes (nationaux, régionaux, petits projets, bistro..), ce qui rend toute comparaison assez laborieuse et peu fiable. Certains secteurs apparaissent dans les tableaux de statistiques d'allocation avant d'apparaître dans les règlements (comme le « soutien pour gérer les conséquences sociales de la transition » qui apparaît dans les tableaux dès 1995 et est pourtant une innovation du règlement de 1999).

De plus, les données varient selon la source retenue : sur une même période et en utilisant le même système de classement, les données disponible sur le site de la Commission diffèrent légèrement de celles fournies par le Programme action 2004 pour la Russie.

Il est donc difficile de connaître la répartition des fonds car la Commission ne fournit

⁵¹ National Indicative Programme pour 2004 - 2006, adopté le 21/05/2003 par la Commission Européenne. Site de la Commission Européenne.

pas de données lisibles et claires pour l'ensemble de la durée de vie de Tacis.

Cependant, en gardant à l'esprit les réserves faites sur cette répartition, celle ci nous renseigne sur les priorités réelles de Tacis qui diffèrent parfois légèrement des objectifs théoriques des textes de programmation. Il faut préciser que nous nous sommes basés sur les programmes nationaux et les programmes petits projets exclusivement.

Les secteurs effectivement privilégiés de 1991 à 1999

Dans le tableau ci dessous (1991 – 1999), il convient de préciser que la « réforme institutionnelle, légale et administrative » regroupe les objectifs de « développement des ressources humaines », de « management du secteur public » et de « soutien pour gérer les conséquences sociales de la transition » de 1991 à 1994. Le « Développement économique rural » regroupe la « production et distribution de nourriture » et « l'agriculture et nourriture ». Il a été décidé de présenter l'allocation des fonds par périodes correspondant aux 3 premiers règlements : 1991-1992, 1993-1995, 1996-1999 (soit sur 2 ans, 3 ans puis 4 ans).

Figure 2 Répartition évolutive par secteur, 1991 – 1999⁵².

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

De 1991 à 1992, les fonds ont été alloués à ce qui apparaît comme les enjeux prioritaires de la Russie après la désintégration de l'URSS.

Le développement des infrastructures (télécommunication, transport et énergie) est le secteur le plus financé (plus de 100 millions d'euros), vient ensuite le développement économique rural pour répondre aux besoins d'une population souffrant de malnutrition, et enfin la réforme de l'administration.

On peut observer que l'environnement et la sécurité nucléaire (« protection de l'environnement et management des ressources naturelles ») font aussi partie des préoccupations de Tacis, même si ils n'apparaissent pas dans les objectifs du règlement.

Cette répartition reflète bien les objectifs du Règlement de 91 qui se concentre sur les urgences entraînées par la situation en Russie ; cependant, elle établit une hiérarchie différente dans ces objectifs en privilégiant les infrastructures et le développement économique et rural aux dépens de la réforme de l'administration qui est pourtant l'objectif prioritaire du règlement.

De 1993 à 1995, les fonds ont été concentrés, d'abord sur le soutien au secteur privé, puis de façon équivalente sur la réforme de l'administration et les infrastructures. Cette répartition reflète bien celle du règlement de 93 même si elle en modifie aussi les priorités (comme le fait le NIP pour 1993-1995) en privilégiant le soutien au secteur privé. On voit apparaître des Programmes petits projets.

⁵² Réalisé à partir des tableaux de la brochure « The EU and Russia partnersip in practice », p. 4, 6 pages, du « Tacis Russia Action Programme 2004 », p.13, 20 pages et de « An evaluation of Tacis Country Programme in Russia », p.33, 88 pages. Ces trois documents sont disponibles sur le site de la Commission.

De 1996 à 1999, le soutien au secteur privé reste le secteur le plus financé révélant bien l'orientation économique de Tacis. On observe une forte hausse des Programmes petits projets qui deviennent le deuxième secteur le plus financé par Tacis. Cette répartition reflète bien la logique plus ouverte du règlement de 1996 puisque les financements sont répartis entre huit secteurs différents.

Après 1999, l'aide se concentre sur trois secteurs

Après 1999, la logique de répartition des fonds change. En effet, le nouveau règlement privilégie la concentration des ressources des programmes nationaux sur trois objectifs principaux : le soutien à la réforme institutionnelle, légale et administrative, le soutien au secteur privé et aide au développement économique et le soutien pour gérer les conséquences sociales de la transition. Le règlement précise que des fonds pourront aussi être alloués, en plus de ces trois objectifs, au secteur de la Sécurité nucléaire et aux programmes petits projets.

Pour connaître la répartition de l'aide entre ces secteurs, il faut se référer aux programmes d'action de 2000 à 2005 et non plus aux tableaux de statistiques de la Commission.

Figure 3: Allocation par secteur (2000 - 2005) ⁵³ *

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

On s'aperçoit que malgré l'obligation de concentration énoncée par le règlement de 1999, la répartition des fonds se fait toujours entre six secteurs différents : les trois secteurs privilégiés par les NIPs, la sûreté nucléaire (« protection de l'environnement, management des ressources naturelles »), les petits et micro projets et enfin un secteur concernant l'« action spéciale pour Kaliningrad ».

L'allocation entre les 3 secteurs principaux est relativement équilibrée, bien que le secteur de « Réforme institutionnelle, légale et administrative » soit privilégié.

Les petits projets et micro projets obtiennent la part la plus importante de l'aide : c'est une évolution positive car les programmes petits projets et micro projets permettent une gestion plus décentralisée et plus rapide des projets.

Ainsi, les objectifs généraux de Tacis sont peu concrets par rapport aux réalités du terrain. Les axes prioritaires sont vastes et reflètent des objectifs ambitieux. L'allocation effective des fonds par secteurs est assez cohérente avec les objectifs des textes de programmation même si elle révèle parfois une hiérarchie différente dans les priorités : l'assistance suit donc globalement les objectifs qui lui sont assignés dans les textes de programmation.

La difficulté de l'étude des documents de programmation et des statistiques d'allocation des fonds par secteurs, expliquée par les changements constants de nomenclature et de classement, nous apporte en elle même une information : elle met en

⁵³ Réalisé à partir des programmes d'action 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 et 2005 disponibles sur le site de la Commission européenne.

lumière un certain flou des objectifs à long terme et l'absence de principe directeur de l'assistance.

Quels moyens vont être déployés pour atteindre ces objectifs ambitieux ?

B) Les moyens déployés

Comme nous l'avons vu, les objectifs généraux et ses axes prioritaires de Tacis sont vastes et ambitieux. Le montant de l'aide pour la Russie est – il à la hauteur de ces ambitions ?

L'importance de l'aide est relative en comparaison aux autres aides internationales (a) et à la population du pays et à son PIB (b). L'évolution du volume de l'aide, au cours des 15 années de vie de Tacis, nous apporte certaines informations(c).

a) La comparaison avec les autres aides internationales.

En 1991, Tacis est le plus grand programme d'aide technique jamais lancé. Cependant, il est vite écrasé par le montant des autres aides internationales à la transition.

Tacis : le plus important programme d'aide technique jamais lancé

De 1991 à 1995, le programme Tacis représente l'aide technique la plus importante versée aux pays de la Communauté d'Etats Indépendants : il supprime donc les programmes d'assistance technique des Etats Unis (USAID), des Etats membres de l'UE (programmes d'assistances bilatéraux), de la Banque Mondiale et du Japon, comme le montre le graphique ci dessous.

Figure 4 : Assistance Technique aux pays de la CEI, par donneurs, 1991 –1995, (en milliers d'euros) ⁵⁴.

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Une aide écrasée par le montant des autres aides internationales pour la Russie

Cependant, même si Tacis est le plus important programme d'aide technique jamais lancé pour les pays de la CEI, il est dès le début écrasé par l'ampleur des sommes dépensées en Russie par les autres institutions. En effet bien que les programmes soient de différente nature et qu'une comparaison directe ait peu de sens (seules Tacis et USAID sont des aides techniques), il faut réaliser que le FMI et la BM ont ensemble donné à la Russie environ 15 fois la somme versée par Tacis pour la même période comme le montre le graphique ci dessous.

Figure 5 : Différentes aides à la transition pour la Russie, 1991 – 1997, (en milliards de dollars) ⁵⁵.

⁵⁴ Tableau tiré du document de la Commission, *An interim evaluation of Tacis*, 1997, p. 24, 77 pages.

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Mais l'ampleur et l'impact de cette aide internationale toutefois à relativiser : en effet, en cumulant depuis 1992 à 2000 les déboursements du FMI, de la Banque Mondiale et de Tacis, l'aide internationale est de l'ordre de 30 milliards de dollars, et doit être comparée avec le montant des fuites de capitaux de la Russie vers l'étranger, qui, de 1992 à 1998, sont estimées par la Banque centrale à entre 120 et 180 milliards de dollars. Si cet ordre de grandeur est exact, il y a donc eu un transfert de fonds de la Russie vers l'extérieur et non l'inverse⁵⁶.

b) Une aide faible en rapport avec la population et le PIB

La Russie est le plus gros bénéficiaire du programme TACIS puisqu'elle reçoit près de la moitié de l'ensemble des fonds du programme. Pendant les 10 ans de 1991 à 2001, la Russie a reçu un total de 2,464 milliards⁵⁷ à travers l'aide Tacis. Cependant, par rapport à la taille du pays et à sa population, c'est une aide plutôt faible.

Sur la période 1991 – 2005, la Russie n'a reçu que 13,50 euros par habitant, soit, 0,9 euro par habitant et par an dans le cadre du programme Tacis.

Le montant cumulé de l'aide Tacis obtenu par la Russie jusqu'en 2005 ne représente que 0,26% du PIB russe⁵⁸ de la seule année 2004. Rien de comparable avec les 2,1 % du PIB reçu en moyenne annuelle pour les pays d'Europe centrale et orientale dans le cadre du programme Phare (ce point sera plus précisément étudié dans la seconde partie de ce mémoire), ni avec les 2,5 % du PIB des Etats bénéficiaires du plan Marshall, et encore moins avec les 50 % du PIB des six Länder Est – allemands⁵⁹.

Au total, la part de la Russie dans le budget d'aide extérieure de l'UE est très faible, d'environ 5 %, et par ailleurs elle diminue comme nous le verrons plus loin. Ces faibles montants font apparaître Tacis aux yeux des Russes, au mieux, comme un geste symbolique de solidarité, et, au pire, comme un moyen de se dédouaner et de se faire de la publicité à moindre frais⁶⁰. Par ailleurs, les honoraires versés aux experts de l'UE

⁵⁵ Les chiffres de ce tableau sont des tentatives d'estimations, faites à partir de documents officiels, dans lesquels la classification de l'aide n'est pas homogène. Tacis : Tables summarizing the allocation of Tacis resources, 1991 – 1999, site de la Commission Européenne. Il s'agit ici uniquement de l'aide directe vers la Russie. USAID : 1998 Programme Proposal. Prêts bilatéraux des pays membres de l'UE : source OCDE.

⁵⁶ « Peut-on aider la Russie ? », Jean Pierre Pagé, Les études du CERI, N°64, mars 2000.

⁵⁷ Aide pour la Russie et programmes horizontaux. La Commission estime qu'environ 50 % des programmes horizontaux sont destinés à la Russie.

⁵⁸ Calculs effectués à partir du document disponible sur le site de la Commission « Tables summarizing the allocation of resources », chiffres du PIN (World development indicators database, 2004), taux de change dollars-euros utilisé : 1/1,27.

⁵⁹ Source : « L'aide occidentale de l'Europe à l'Est : les leçons d'un demi siècle d'aide au développement ont-elles été tirées ? », A.Slim, Transitions, Vol XXXIX, n°2, 1998, Bruxelles, pp. 29-71.

représentent 55 % du budget total de Tacis contre 10 % pour ceux destinés aux experts des pays de la CEI⁶¹ dont les rétributions ont des plafonds fixés (ce point sera développé plus dans la deuxième partie de ce mémoire).

La commission européenne présente une analyse différente du montant total de l'aide car elle ajoute, aux programmes nationaux concernant la Russie, une part des programmes horizontaux c'est à dire ceux qui sont destinés à des actions touchant plusieurs pays de la zone Tacis : Programmes régionaux (qui incluent la coopération transfrontalière et inter étatique depuis 1996), Sûreté nucléaire, Coordination des donateurs, Soutien à la mise en œuvre du Programme (qui inclut la coordination des différentes unités, l'information et l'évaluation du programme) et enfin la catégorie « Autres » (qui inclut le programme Democracy). La Commission évalue à environ 50 % la part de ces programmes horizontaux qui bénéficient en fin de compte à la Russie sans toutefois préciser les moyens de cette évaluation, ni sa précision, ni sa fiabilité. Et donc, si l'étude des seuls programmes nationaux paraît plus fiable et scientifique, il peut être intéressant de considérer le montant de l'aide estimé par la Commission. Selon ces nouveaux chiffres, l'aide est un peu plus importante puisqu'elle est de 14 euros environ par habitant de 1991 à 1999 soit 1,62 euro par habitant par an et représente 0,36 % du PIB de la seule année 1999 ; cette aide reste donc relativement faible.

Le montant relativement peu important de cette aide ne semble pas être considéré comme une faiblesse de Tacis par les autorités européennes qui se contentent de répéter que l'aide absolue pour la Russie est la plus importante des aides destinées à la zone Tacis. Une évaluation du Programme Tacis réalisée en 2000 ajoute même que le montant de l'aide Tacis pour la Russie reflète l'importance de la Russie pour l'UE⁶² !

c) Une aide globalement en baisse

L'évolution de l'aide Tacis pour la Russie a connu une baisse globale de ses moyens, et cela malgré un décrochage en 2003. En effet, elle est de plus de 200 millions d'euros en 1991 puis se stabilise entre 100 et 150 millions entre 1993 et 1999 pour tomber à 80 millions d'euros environ en 2005 comme le montre le graphique ci dessous.

Figure 6 : Evolution de l'aide Tacis pour la Russie, 1991 –1995, (en million d'euros)⁶³

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

⁶⁰ « Le programme Tacis pour la Russie : un bilan est – il possible ? », Assen Slim, Le courrier des pays de l'est, n°1025, Mai 2002, p. 17 – 29.

⁶¹ *An interim evaluation of Tacis*, juin 1997, Commission Européenne, p.60, 77 pages.

⁶² Evaluation of Tacis Programme in Russia, document de la Commission Européenne, 2000, p.22, 88 pages. « This is nevertheless above the overall Tacis average, and reflects both Russia's size and influence. »

⁶³ Chiffres de la Commission Européenne. Programmes horizontaux non inclus.

Si l'on étudie l'évolution de l'aide Tacis pour la Russie avec les chiffres utilisés par la Commission, c'est à dire avec la part des programmes horizontaux supposés bénéficier à la Russie, la courbe est très peu différente. L'aide est logiquement plus importante mais cependant l'évolution générale est très comparable comme le montre le graphique ci dessous.

Figure 7 : Evolution de l'aide pour la Russie : les deux méthodes de calcul, 1991-1999, (en million d'euros).

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

On pourrait s'attendre à une forte hausse de l'aide Tacis après l'élargissement de 2004 qui a considérablement augmenté la longueur des frontières communes entre l'UE et la Russie. Or on observe une baisse globale, le décrochage de 2003 n'étant pas dû à une augmentation du coût des projets du Programme national d'action de 2003 mais vraisemblablement à un retard de paiement des années précédentes. La Commission justifie cette baisse par l'amélioration des conditions économiques en Russie : « La coopération financière avec la Russie connaît une tendance à la baisse, la situation financière du pays s'étant nettement améliorée grâce au maintien du prix des matières premières à un niveau élevé. Le niveau global des financements a reculé à 150 millions d'euros en 2005 et devrait encore baisser pour passer à environ 120-130 millions d'euros en 2006. ⁶⁴ » Cette analyse de l'amélioration de la situation économique russe est globalement pertinente (en effet le taux de croissance est très élevé); cependant, elle ne semble pas justifier une baisse de l'assistance car les nouveaux enjeux de la coopération avec la Russie ne sont pas seulement économiques mais sociaux, politiques, environnementaux et sécuritaires.

Cette évolution légèrement décroissante contraste avec l'évolution de la masse de l'aide pour l'ensemble de la zone Tacis qui est plutôt globalement croissante comme le montre le graphique.

Figure 8 : Evolution de l'aide Tacis pour l'ensemble de la zone Tacis, 1991-2005, (en million d'euros) ⁶⁵ .

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

En 1991, Tacis est donc le programme d'aide technique le plus important jamais lancé. Cependant, en comparaison avec les autres aides internationales à la transition dont bénéficie la Russie, le montant de Tacis est faible. La Russie concentre près de 50% de la totalité des allocations Tacis : c'est énorme en valeur absolue mais nettement moins impressionnant par rapport à la taille du pays et à sa population. De plus, Tacis Russie est globalement décroissante.

La mise en œuvre compliquée de Tacis Russie s'inscrit dans le cadre assez flou des

⁶⁴ Rapport de la Cour des Comptes européenne sur l'aide Tacis pour la Russie, 2006, p.33, 39 pages .

⁶⁵ Chiffres de la Commission Européenne. Programmes horizontaux inclus.

différentes politiques de l'UE sur la Russie. Ses objectifs sont ambitieux mais peu cohérents avec les moyens déployés et Tacis semble donc être bien symbolique en comparaison de la taille du pays et des enjeux que la Russie représente pour l'Europe.

Quel jugement peut-on porter sur l'efficacité de Tacis et la pertinence de cette aide pour un pays comme la Russie ?

II Tacis Russie : Pertinence et efficacité

Quelle est la pertinence d'une aide comme Tacis pour la Russie, en comparaison avec les autres aides régionales ? Quel bilan peut-on faire du fonctionnement et de l'impact de cette aide ?

1) Evaluation comparative des objectifs et des moyens

Comme on l'a vu, l'aide Tacis Russie est modeste par rapport à la population et à la taille du pays. Quand on compare Tacis Russie avec l'aide destinée aux pays de la zone Phare (A) et l'aide Tacis destinée aux autres pays de la zone Tacis (B), la Russie apparaît-elle comme un partenaire privilégié de l'UE ?

A) Faiblesse relative en comparaison avec Phare

Après l'effondrement du bloc soviétique, la Communauté Européenne décide d'accompagner les pays de l'est sur la voie de l'économie de marché et de la démocratie. En parallèle de l'aide Tacis, elle crée le Programme Phare (Pologne Hongrie : Aide à la Restructuration Economique). Il convient, dans cette partie, de développer une courte description de Phare pour comparer les objectifs et les moyens des deux aides.

Le programme Phare cible une zone géographique différente, les PECO (a) et, dès 1994, son objectif est l'adhésion de ces pays à l'UE (b). C'est un programme bien plus important que Tacis en ce qui concerne le montant de l'aide (c).

a) Deux zones géographiques différentes : les PECO et les NEI

En 1989, après l'effondrement du bloc soviétique, la Communauté européenne va mettre en place deux aides pour accompagner la transition dans les pays de l'est. Cette Europe de l'Est est loin d'être monolithique et elle peut être divisée en deux zones en fonction des pôles d'attraction : les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), et le pôle d'attraction communautaire, qui vont bénéficier de Phare, les Nouveaux Etats indépendants (NEI), et le pôle d'attraction russe, qui bénéficieront de Tacis.

Les PECO et Phare

Le premier pôle d'attraction est le pôle d'attraction communautaire : les pays du bloc soviétique qui n'appartiennent pas à l'URSS vont s'émanciper dès 1989 et vont se rassembler autour d'une logique de retour à l'Europe.

La Pologne donne le signal de l'émancipation au printemps 1989, suivie dans la même année par la Hongrie, la Tchécoslovaquie, et la RDA avec la chute du mur en novembre 1989. En 1990, c'est au tour de la Roumanie et de la Bulgarie de prendre leur indépendance. Ces pays vont affirmer leur émancipation en déclarant leur indépendance nationale, la démocratie et leur volonté d'avancer vers une économie de marché. L'URSS de Gorbatchev laisse faire et, en 1991, les pays d'Europe de l'Est sortent du Comecon et le Pacte de Varsovie est dissout. Rejetant l'appellation « d'Europe de l'est » trop connotée, ils prennent le nom de Pays d'Europe Centrale et Orientale : les PECO.

Les PECO sont mieux préparés à la transition que les pays de l'ex URSS grâce à des groupes de dissidents bien organisés, comme le groupe des 77 de Vaclav Havel en Tchécoslovaquie, qui vont prendre les rennes du pouvoir. De plus, ils n'ont connu le joug soviétique « que » de 1947 à 1989, et leurs économies et leur sociétés sont moins désorganisées que celles des pays d'URSS.

Aussi, au lendemain de la chute du bloc soviétique, l'intégration des PECO à la Communauté semble réaliste.

Ces PECO vont être rejoints rapidement par les trois Etats baltes, annexés par l'URSS en 1945, qui s'empressent de prendre leur indépendance en 1991 et se rapprochent du pôle communautaire.

Les républiques soviétiques socialistes et Tacis

En 1991, les quinze républiques demandent leur indépendance de l'URSS, la Fédération de Russie en tête. Le cas des pays de l'ex URSS est différent de celui des PECO : ils connaissent un régime communiste depuis la création de l'URSS en 1922, exception faite des trois pays baltes et de la Moldavie annexés en 1945. Ces pays ne disposent pas d'une force politique dissidente organisée qui puisse prendre la relève.

De plus, ces pays sont sous l'influence du pôle d'attraction russe. La Russie est certes fragilisée de l'intérieur par des crises majeures – crise de l'Etat, crise des structures économiques –, mais elle développe, sur le plan de la politique étrangère, la doctrine de « l'étranger proche ». Cette doctrine de « l'étranger proche » interdit aux Etats qu'elle concerne toute coopération qui soit comparable à celle des PECO. Cela exclut donc toute perspective d'adhésion.

Les deux blocs de pays ont une histoire différente et si l'adhésion des PECO à la Communauté semble réaliste, celle des pays de l'ex URSS est plus qu'improbable. Ce constat va expliquer les objectifs très différents de Phare et Tacis.

b) Phare et son grand dessein : l'adhésion à l'UE

Deux logiques différentes de Relations Internationales

A l'origine de Phare et Tacis, il y a deux logiques très différentes de relations internationales.

Dans le cas de Tacis, c'est une logique de relation extérieure : les pays tiers concernés font l'objet d'accord de coopération, ce sont des partenaires potentiels.

Dans la cas de Phare, la logique est différente : c'est une logique d'adhésion qui consiste à négocier avec un Etat candidat. La négociation portera sur la question de savoir si, quand et comment un Etat qui n'est plus un Etat tiers va pouvoir devenir un Etat membre.

Les objectifs de Phare

Le programme Phare (Pologne Hongrie Aide à la Reconstruction Economique, très vite élargi aux PECO) est le principal instrument de la coopération financière et technique de la Communauté européenne avec les PECO. Il a été créé en 1989, un peu avant la mise en place de Tacis, pour soutenir le processus de réforme et la transition économique et politique en Pologne et Hongrie : ses objectifs sont donc, au départ, similaires à ceux de Tacis.

À la suite du Conseil européen d'Essen en décembre 1994, les stratégies de Phare et de Tacis sont différenciées : Phare devient l'instrument financier de la stratégie de préadhésion ayant pour objectif l'adhésion finale des dix pays d'Europe centrale à l'Union européenne. Ces pays sont : la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

Aux premières étapes de la transition, l'assistance était centrée sur l'apport de savoir-faire ou d'assistance technique et, en cas de nécessité, sur l'aide humanitaire. Avec les progrès réalisés, la demande d'assistance technique a relativement diminué et les besoins d'aide à l'investissement, notamment dans des secteurs tels que les infrastructures ou la protection de l'environnement, ont augmenté considérablement.

· Suite à la publication de l'Agenda 2000 et à l'intensification du processus d'élargissement qui a suivi, Phare a été réorienté vers la préparation des pays

candidats à l'adhésion. Les activités de Phare se concentrent désormais sur deux priorités : aider les administrations des pays candidats à acquérir les capacités nécessaires pour mettre en œuvre l'acquis communautaire. Phare aide également les administrations nationales et régionales et les organes de réglementation et de contrôle des pays candidats à se familiariser avec les objectifs et procédures communautaires ;

aligner leur industrie et leur infrastructure de base sur les normes communautaires en mobilisant les investissements nécessaires. Cet effort est principalement consacré aux domaines tels que l'environnement, les transports, l'industrie, la qualité des produits, les conditions de travail, etc., où les normes communautaires sont de plus en plus strictes.

Depuis l'élargissement de 2004, Phare ne bénéficie plus aux nouveaux pays membres de l'UE.

c) Une aide très différente : montant et fonctionnement

Les objectifs de Tacis et Phare sont très donc différents et cette différence va se refléter dans le mode de gestion de l'aide et son volume.

Une gestion largement plus décentralisée

Il y a des différences sensibles dans les modalités de gestion. Par exemple, la mise en œuvre du programme Phare apparaît très largement décentralisée. En revanche, comme on l'a vu, le programme Tacis relève de la responsabilité directe de la Commission ; l'Etat bénéficiaire est seulement consulté par le biais d'un coordinateur national.

La Commission a développé des représentations dans tous les pays concernés par Phare dans l'Europe centrale et orientale; il y a un nombre considérable de délégations de la Commission. A l'inverse, la Commission a réduit le nombre de délégations pour l'ex-URSS : il n'en existe plus que quatre.

Des montants d'aide très différents

Le volume de l'aide est bien plus grand dans le cadre du programme Phare, que dans le cadre du programme Tacis.

Figure 9 : Aide par habitant, de la zone Phare, de la Russie et de la zone Tacis (1991- 1998) ⁶⁶.

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

L'aide pour les habitants de la zone Phare de 1991 à 1998 est environ cinq fois plus

⁶⁶ Chiffres population : Total Midyear (1998) population, U.S. Census Bureau, International database. Pays zone Phare (pays candidats uniquement) : Montant total des aides de 1991 à 1998, document de la Commission: Le programme Phare, Rapport annuel de 1998. Pays zone Tacis : Document de la Commission, Tables summarizing the allocation of Tacis ressources, 1991-1999.

importante que celles pour la Russie, et pour l'ensemble de la zone Tacis. Il faut préciser que les comparaisons entre les deux aides portent sur la base des programmes nationaux seulement.

Cette disproportion entre les deux aides crée donc un déséquilibre entre les PECO et les NEI. C'est un constat préoccupant lorsque l'on sait que l'élargissement de 2004 considérablement augmenté les frontières communes entre ces PECO, nouveaux membres de l'UE, et les NEI : le déséquilibre créé risque d'engendrer de nouveaux problèmes au niveau de ces frontières. Ici, c'est plus la faiblesse de l'aide Tacis pour les pays frontaliers de l'UE que l'importance de l'aide Phare qui risque de poser problème.

Si l'on rajoute aux interventions financières de Phare les autres interventions financières de l'UE créées en 2000, on s'aperçoit que le volume de l'intervention financière communautaire est encore plus fort. Il convient à cet égard de mentionner l'ISPA (Instrument Structurel de Pré-Adhésion), qui a vocation à financer les projets – présentés par les futurs adhérents – relatifs aux transports et à l'environnement. L'ISPA est la transposition aux futurs adhérents du fonds de cohésion – il s'agit du même genre d'interventions. Il faut également rajouter le fonds structurel pour l'agriculture et le développement rural : SAPARD. Ces deux instruments (ISPA et SAPARD) vont permettre de doubler le poids de l'intervention financière de l'Union Européenne, au profit des dix Etats candidats, pour la période 2000-2006. 21 milliards d'euros seront consacrés à l'aide de pré-adhésion ; PHARE représentera 10,5 milliards ; ISPA représentera 7 milliards ; SAPARD représentera 3 milliards. Cela représentera 3% du budget communautaire, pendant la période 2000-2006.

Phare et Tacis sont deux programmes aux objectifs très différents et la disproportion entre leurs montants crée un déséquilibre qui pourrait se révéler dangereux pour la stabilité de la région.

L'objectif final de Phare est donc de préparer les pays candidats à l'adhésion : les objectifs sont donc plus précis (ils concernent principalement la capacité à mettre en œuvre l'acquis communautaire et l'alignement des normes nationales sur les normes communautaires), plus facilement contrôlable, et doivent être au moins partiellement atteints avant la date butoir de l'adhésion. La perspective de l'adhésion représente donc une « carotte » pour les pays candidats et permet à l'UE de mieux contrôler la mise en œuvre de l'aide et son efficacité.

Ce qui manque à Tacis, c'est un « grand dessein » comme celui de Phare et cela se ressent sur les objectifs de l'aide, certes ambitieux, mais sans ligne directrice et sur le montant assez symbolique de ses allocations

Si l'on compare Tacis Russie avec l'aide Tacis aux autres pays de la zone, la Russie apparaît-elle comme un partenaire privilégié de l'UE ?

B) La Russie, un partenaire privilégié dans la zone Tacis ?

Tacis est une aide destinée aux pays de la Communauté d'Etats Indépendants, c'est à dire aux anciens Etats de l'URSS (exception faite des trois pays baltes), et à la Mongolie⁶⁷. La zone Tacis regroupe donc 13 pays : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la

Georgie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Moldavie, la Mongolie, la Russie, le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Ukraine et enfin l'Ouzbékistan.

Figure 10: carte de la zone Tacis ⁶⁸ .

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Dans cette communauté d'Etats très différents où la Russie fait figure de géant (a), comment l'aide Tacis est-elle répartie (b) et quels sont les facteurs pris en considération par la Commission lors de cette décision (c) ?

a) La Russie : un géant dans la zone Tacis

L'aide Tacis s'adresse depuis 1990 aux pays de la Communauté d'Etats Indépendants et à la Mongolie (qui est indépendante de l'URSS depuis 1945) pour les accompagner dans leur transition vers une économie de marché et une société démocratique moderne. Ce qui lie ces pays, c'est donc leur expérience commune et cette nécessité de réformer leur société et leur économie. A part cela, ce sont des pays très différents, parmi lesquels la Russie fait figure de géant.

Figure 11 : Découpage par pays de la surface, de la population, et du PIB de la zone Tacis ⁶⁹ .

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Les trois graphiques ci dessus illustrent bien la démesure de la Russie en comparaison des autres pays de la zone : elle totalise 72% de la surface, 50% de la population, et 77 % du PIB de la zone Tacis.

b) La répartition de l'aide entre les pays : quelle importance pour Tacis Russie ?

La part de l'aide Tacis qui est allouée à la Russie est considérable, mais elle est nettement moins impressionnante quand on la compare à l'importance du pays et la Russie n'apparaît plus alors comme le partenaire privilégié de l'UE dans la zone Tacis.

La répartition des fonds en valeur absolue

En effet, la part de la Russie dans les fonds répartis à travers les programmes nationaux à l'ensemble de la zone Tacis est énorme : Tacis Russie représente 48% de l'aide globale

⁶⁷ Depuis 2004, la Mongolie est bénéficiaire du Programme pour les pays en voie de développement d'Asie et d'Amérique Latine. Les projets Tacis en cours pourront cependant se poursuivre jusqu'en 2009.

⁶⁸ Document de la Commission Européenne, Une coopération essentielle, 2000, p.1, 6 pages.

⁶⁹ Chiffres de population et PIB: source World Development Indicators database 2004 <http://devdata.worldbank.org/data-query/> .
Chiffres de surface : site de la Commission européenne et Le petit Larousse illustré, 2006.

et Tacis Ukraine, 25%. On observe donc une très forte concentration de l'aide générale pour la Russie et l'Ukraine totalisant toutes les 2 presque les $\frac{3}{4}$ de l'aide totale (2 pays sur 13 totalisent donc les $\frac{3}{4}$ de l'aide totale).

Figure 12 : Répartition de l'aide cumulée à l'ensemble des pays de la zone Tacis (1991 –2005) ⁷⁰ .

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

La répartition des fonds par habitants

Cependant, si Tacis semble faire de la Russie un partenaire privilégié lorsque l'on observe l'allocation des fonds en valeur absolue, l'aide par habitant place la Russie dans une situation nettement moins favorable en comparaison avec les autres NEI (Nouveaux Etats Indépendants), comme l'illustre le graphique ci dessous.

Il faut préciser que ce graphique (ainsi que le graphique suivant) a été réalisé en prenant en compte seulement les programmes nationaux: en effet, la Commission estime que la moitié des programmes régionaux bénéficie à la Russie mais n'indique pas comment la seconde moitié est répartie entre les autres pays. Ils ne peuvent donc pas être inclus dans les calculs.

Figure 13: Aide cumulée par habitant, 1991-2005, en euros ⁷¹ .

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

L'aide cumulée, de 1991 à 2005, par habitant, fait apparaître la faiblesse relative de l'aide bénéficiant à la Russie. En effet, comme on l'a dit plus haut, la Russie n'a reçu que 13 euros environ par habitant en 15 ans. C'est faible lorsque l'on compare ce montant aux trois pays les mieux classés, c'est à dire la Moldavie, l'Arménie et la Géorgie qui ont reçu respectivement 36, 30 et 27 euros par habitant. Et c'est d'autant plus faible lorsque l'on compare l'importance stratégique affichée de ces différents pays avec celle de la Russie. La moyenne pour l'ensemble des pays de la zone Tacis est de 14,5 euros par habitant : la Russie est donc légèrement en dessous de la moyenne. On est alors étonné de lire dans des documents de la Commission que le montant de cette aide par habitant reflète le « poids politique ⁷² » la Russie.

⁷⁰ Réalisé à partir du tableau 1 du document de la Commission européenne, Tables Summarizing the allocation of funds (1991 -1999). Il faut préciser que les chiffres retenus ne prennent pas en compte l'aide allouée à travers les programmes régionaux et autres catégories (coordination des donateurs, soutien à la mise en œuvre et autres). Les pays baltes (« baltics ») ont bénéficié de l'aide Phare à partir de 1992.

⁷¹ Réalisés à partir du tableau 1 du document de la Commission, Tables summarizing the allocation of funds, 1991- 1999, (pour le montant de l'aide) et World Development Indicators database 2004 <http://devdata.worldbank.org/data-query/> (pour la population). Le montant de l'aide pour chaque pays ne prend pas en compte les programmes régionaux et autres dépenses (coordination des donateurs, soutien à la mise en œuvre et autres).

⁷² Interim Evaluation of Tacis, 1997, Document de la Commission européenne, p.29, 77 pages.

Les pays les moins bien dotés sont les pays d'Asie centrale (Turkménistan, Kazakhstan, Tadjikistan et Ouzbékistan) et le Bélarus, pour les raisons que l'on verra plus loin.

L'aide en % de PIB

Le graphique ci dessous, qui représente l'aide en % de PIB de 2004 pour chaque pays, nous apporte des informations intéressantes mais qu'il faut prendre avec précaution : certains résultats comme celui du Kirghizstan ou du Tadjikistan illustrent plus la faiblesse du PIB de ces pays que l'importance de l'aide. En effet, la Kirghizstan et le Tadjikistan possèdent les deux plus bas PIB de la zone (respectivement 2,2 et 2,08 milliards de dollars).

Figure 14 : Aide cumulée de 1991 à 2005 en % du PIB (de 2004) de chaque pays⁷³.

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

La Russie apparaît moins bien lotie puisque que la totalité de l'aide cumulée de 1991 à 2005 ne représente que 0,26% du PIB de la seule année 2004. C'est très en dessous de la majorité des autres pays de la zone, et même de la moyenne (d'autant plus que cette moyenne n'est pas médiane mais tirée par le bas par la valeur du PIB russe). Ce pourcentage place la Russie en 12^{ème} place sur un total de 13 pays. Il semble médiocre en comparaison de celui de la Moldavie (4,7%) et de ceux de la Géorgie et de l'Arménie (environ 2% pour chacun des deux pays). Certes, ce résultat est dépendant du PIB et illustre donc le fort PIB de la Russie en comparaison avec les autres NEI, mais il confirme aussi très clairement que la Russie n'est pas un partenaire privilégié de Tacis.

Des évolutions globalement inversées

Enfin, comme nous l'avons vu un peu plus tôt, l'évolution des montants de l'aide pour la Russie est inverse de celle de l'ensemble des pays de la Zone Tacis. Ces évolutions, globalement croissante pour l'ensemble de la zone Tacis, et globalement décroissante pour la Russie, sont représentées sur le graphique ci dessous.

Figure 15 : Evolutions comparées des masses de l'aide pour l'ensemble de la zone Tacis et pour la Russie, 1991-2005⁷⁴.

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

⁷³ Réalisés à partir du tableau 1 du document de la Commission, Tables summarizing the allocation of funds, 1991- 1999, (pour le montant de l'aide) et World Development Indicators database 2004 <http://devdata.worldbank.org/data-query/> (pour le PIB). Le montant de l'aide pour chaque pays ne prend pas en compte les programmes régionaux et autres dépenses (coordination des donateurs, soutien à la mise en œuvre et autres).

⁷⁴ Réalisés à partir du tableau 1 du document de la Commission, Tables summarizing the allocation of funds, 1991- 1999. Le montant de l'aide ne prend pas en compte les programmes régionaux et autres dépenses (coordination des donateurs, soutien à la mise en œuvre et autres).

La Russie n'apparaît donc pas comme une cible privilégiée de Tacis. Les trois pays les plus favorisés semblent être l'Arménie, la Moldavie et la Géorgie tandis que les pays d'Asie centrale et le Bélarus sont les moins bien lotis. Sur quels critères la Commission décide-t-elle de la répartition de l'aide entre ces pays ?

c) Les facteurs de la répartition de l'aide entre les pays

Dans le Rapport intérimaire d'évaluation de 1997, la Commission justifie la répartition de ses allocations à l'aide de plusieurs critères : la qualité de « bon » ou de « mauvais » partenaire Tacis, les intérêts économiques de l'Union, notamment les ressources énergétiques, le degré de démocratisation du pays et enfin, les facteurs géopolitiques avec notamment la perspective de l'élargissement. En étudiant les programmes nationaux pour chacun de ces pays, d'autres facteurs peuvent cependant être retenus.

La qualité de « bon » ou de « mauvais » partenaire Tacis

La Commission explique donc que l'importance des allocations pour l'Arménie, la Géorgie et la Moldavie est révélatrice des résultats positifs des réformes de la transition dans ces pays qui sont considérés comme de « bons » partenaires Tacis. Au contraire, le Bélarus, le Kazakhstan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan reçoivent relativement peu d'allocations du fait des mauvais résultats des réformes entreprises. La Commission estime que, plus un pays est avancé sur la voie des réformes, meilleure est l'efficacité du programme Tacis dans ce pays : ce pays sera donc considéré comme un « bon » partenaire. Ce statut de « bon » ou « mauvais » partenaire est révélé par les statistiques d'efficacité du programme Tacis en fonction des pays, fournies par le Rapport intérimaire d'évaluation de 1997, et représentées ci dessous.

Figure 16: Efficacité du programme Tacis dans les différents pays (100 représente la performance moyenne)⁷⁵.

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Ce graphique confirme que l'efficacité de Tacis est plus importante en Arménie, en Géorgie et en Moldavie, qui sont donc considérés comme des « bons » partenaires, mais aussi en Russie. Ce statut de « bon » partenaire pourrait donc expliquer l'importance des allocations pour l'Arménie, la Géorgie et la Moldavie mais ne justifie pas la faiblesse relative de l'allocation russe.

Le degré de démocratisation du pays

La Commission précise avoir réduit les allocations pour le Tadjikistan et le Bélarus pour des « raisons politiques » c'est à dire à cause du faible degré de démocratisation de ces pays. En effet, la Commission exprime très clairement dans les Programmes Nationaux de ces deux pays les raisons de la baisse.

⁷⁵ Tableau tiré de *An interim evaluation for Tacis*, 1997, la Commission européenne, p.47, 77 pages. « R.Fed » pour Fédération de Russie ; la Mongolie et le Tadjikistan sont exclus du graphique car il n'y a pas eu assez de projet étudiés dans ces pays.

Au Bélarus, en l'absence de progrès démocratiques, l'aide technique a été limitée aux projets humanitaires et régionaux et à ceux qui soutiennent directement le processus de démocratisation : les projets se sont donc concentrés sur le développement de la société civile, sur les activités liées aux conséquences de la catastrophe de Tchernobyl et sur la sûreté nucléaire. Elle a aussi considérablement baissé : pendant les neuf années de 1997 à 2005, elle a été deux fois moins importante que durant les six premières années.

Le Tadjikistan, lui, n'a reçu aucun crédit de 1997 à 2002 en raison du kidnapping d'un expert Tacis et de la mort de sa femme en 1997. La Commission européenne a décidé de relancer son assistance en 2002, en se concentrant sur des secteurs sociaux comme l'éducation et le ministère du travail et de la protection sociale.

La Commission semble donc modifier les montants et l'orientation de son aide en fonction du degré de démocratisation des pays. Cependant, le degré de démocratisation ne semble pas être le critère déterminant. En effet, l'Azerbaïdjan connaît un degré de démocratisation relativement faible, de l'aveu même de la Commission qui décrit, sur son site internet, les élections de 2003 comme « n'ayant pas atteint les critères de l'OCDE pour des élections libres et justes » et rapporte des violences policières, l'usage de la torture et de mauvais traitements envers les prisonniers. Il est intéressant de constater que ces événements ne sont pas mentionnés dans le programme national pour l'Azerbaïdjan de 2004 et que l'allocation de l'aide ne semble pas en tenir compte puisque l'Azerbaïdjan reçoit une part relativement importante de l'aide. Dans le cas de ce pays, d'autres considérations rentrent en jeu, notamment les intérêts économiques de l'Union Européenne.

Les intérêts économiques de l'Union Européenne

En effet, les intérêts économiques de l'UE et notamment la présence de pétrole dans la mer Caspienne sont aussi des facteurs pris en compte par la Commission. Ces réserves de pétrole concernent plusieurs pays de la région et en premier lieu, l'Azerbaïdjan qui est « son principal partenaire commercial dans la région du Caucase pour le pétrole surtout et, dans une moindre mesure, pour le coton et le gaz » comme l'indique la Commission dans le Programme annuel d'action pour l'Azerbaïdjan pour 2004.

Le Kazakhstan possède aussi des ressources pétrolières importantes dont l'exploitation a été confiée à la compagnie KazakhOil en 1997. Tacis a lancé un projet visant à renforcer la capacité de l'Etat à assumer son rôle d'encadrement et à aider à l'élaboration de procédures de contrôle de la qualité et de sécurité. Tacis aide aussi la compagnie pétrolière à développer un système efficace de contrôle et de surveillance de l'exploitation et de la vente des produits pétroliers et gaziers.

La Commission européenne cite les ressources de pétrole de la mer Caspienne comme un intérêt économique pour l'UE, mais elle ne mentionne pas les réserves de pétrole et de gaz russes comme un facteur pouvant favoriser l'allocation Tacis pour la Russie.

Les facteurs géopolitiques : la perspective de l'élargissement

Les facteurs géopolitiques, et notamment la perspective des élargissements, aurait du jouer un rôle dans la répartition des fonds par pays, selon le Rapport intérimaire d'évaluation de 1997 qui explique que: « Quand l'UE sera élargie, elle partagera des frontières avec l'Ukraine, le Bélarus et la Moldavie⁷⁶ ». L'influence de ce facteur est discutable : si, en effet, les sommes allouées à la Moldavie et à l'Ukraine sont relativement importantes, en ce qui concerne le Bélarus et la Russie (qui n'est même pas citée précédemment par la Commission) les fonds restent assez faibles.

Les perspectives d'adhésion à long terme : un facteur favorisant l'allocation Tacis ?

En étudiant les textes de programmation nationaux, il pourrait sembler que la perspective lointaine de l'adhésion à l'UE influe l'allocation de Tacis.

En ce qui concerne la Moldavie, les objectifs à long terme du pays (et de l'UE ?) semblent expliquer l'importance de l'aide par habitant: « L'intégration à l'UE – notamment la volonté de renforcer les relations économiques et politiques avec l'Union et d'en devenir in fine un État membre – est une des principales orientations de la politique étrangère du gouvernement de Moldavie. À cet effet, le gouvernement de Moldavie a créé un département pour l'intégration européenne au sein du ministère des Affaires étrangères et un groupe de travail interministériel qui se penche sur tous les secteurs de la vie économique et politique du pays.⁷⁷ » De plus, une délégation de la Commission a été créée en Moldavie en 2004, signe d' « un approfondissement des relations entre l'UE et la Moldavie.⁷⁸ » Ces documents laissent penser que la Moldavie pourrait être candidate à un prochain élargissement de l'UE et permettent un nouvel éclairage sur les raisons stratégiques de l'importance de l'aide.

En Géorgie, le nouveau gouvernement, établi après la « Révolution Rose » de novembre 2003, a fait de l'intégration à l'UE une de ses priorités selon la Commission⁷⁹.

Enfin, le Programme national pour l'Arménie pour 2004 laisse penser que ce pays a vocation à intégrer l'UE : « Ces dernières années, l'Arménie a fait des progrès considérables pour harmoniser son cadre juridique avec les normes du marché unique européen. Sa récente adhésion à l'OMC (5 février 2003) est une preuve de cette réalisation et témoigne de la volonté de l'Arménie de mettre en œuvre les obligations liées à son adhésion.⁸⁰ » L'allusion est cependant beaucoup moins claire que pour les deux autres pays : on croit seulement comprendre que l' « adhésion » précitée concerne l'UE.

⁷⁶ An interim evaluation for Tacis, 1997, la Commission européenne, p.29, 77 pages.

⁷⁷ Programme annuel TACIS en Moldavie, 2003, disponible à l'adresse suivante : http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/annual_programmes/moldova_2003_fr.pdf

⁷⁸ Site commission européenne : http://europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/intro/index.htm

⁷⁹ Programme annuel Tacis Géorgie pour 2004, disponible sur le site de la Commission européenne.

⁸⁰ Programme annuel Tacis Arménie pour 2004, disponible sur le site de la Commission européenne, p.3, 15 pages.

La Commission ne se prononce pas sur ces possibilités d'adhésion qu'elle présente seulement comme les perspectives à long terme des pays. Ces pays ne sont pas des pays candidats ou même des candidats potentiels et il semble étrange que l'UE veuille s'engager dans une région aussi peu stable. Si l'on ne peut donc pas certifier qu'il y ait une relation de cause à effet entre la perspective d'adhésion et l'importance de l'aide, il est tout de même intéressant de constater que les trois pays qui ont reçu la plus grosse aide par habitant envisagent à long terme d'intégrer l'UE.

La Commission semble donc prendre en compte un faisceau de facteurs politiques, économiques et géopolitiques pour déterminer la répartition de l'allocation entre les pays. Ces facteurs ne sont pas tous déterminants et ne sont pas uniformément appliqués et la logique de la Commission est en fin de compte peu lisible.

Bien qu'elle concentre 48% de l'aide Tacis à elle seule, la Russie n'est pas une cible particulièrement privilégiée et ceci malgré son importance géopolitique et les enjeux qu'elle représente pour l'UE.

Le problème, c'est que l'importance politique, démographique, géographique et économique de la Russie est démesurée en comparaison avec celle des autres pays de la zone Tacis. On peut alors s'interroger sur la pertinence d'inclure la Russie dans le même programme d'aide que les autres NEI, au même rang que le Kirghizstan ou la Moldavie dont les populations sont plus de 30 fois inférieures à celle de la Russie.

Tacis Russie est donc une aide faible en comparaison avec l'aide Phare, et relativement modeste en comparaison avec l'aide Tacis destinée aux autres pays de la zone. La Russie n'apparaît donc pas comme un partenaire privilégié de l'UE à l'Est.

Cette faiblesse de l'aide est préjudiciable, en soi, à l'image mais aussi bien à l'impact de Tacis Russie et va expliquer en partie son bilan décevant, conclusion d'une évaluation difficile.

2) Le bilan d'une évaluation difficile

Quinze années après sa mise en œuvre, peut-on faire un bilan de Tacis ? Quels seront alors les moyens de l'évaluation et quel sera ce bilan ?

A) Des lacunes de l'évaluation

Les lacunes de l'évaluation de Tacis peuvent être expliquées, pour une part, par la difficulté même de cette évaluation, liée à la nature de l'aide technique (a) et à la situation instable en Russie (b). Mais elles sont aussi imputables à la Commission dont les efforts d'évaluation ont été tardifs (c).

a) Les difficultés liées à la nature même de l'aide technique

Les principales difficultés pour évaluer le programme Tacis sont liées au type d'aide

fournie. En effet, comment mesurer l'impact d'une aide dont les objectifs sont principalement qualitatifs ?

La définition de l'aide technique et la difficulté de délimiter son champ d'action

Un document de travail de la Banque Mondiale définit l'aide technique comme « a) un diagnostic et une assistance sous forme d'orientations et de recommandations, telles que des conseils concernant les institutions et les politiques, des études sur la gestion et la planification de l'économie nationale, l'administration publique ou la gestion et le fonctionnement d'un secteur ou d'une entité particulière ; et b) une aide en matière de gestion, une aide technique ou tout autre aide opérationnelle directe, de même que la formation du personnel »⁸¹.

Cette définition met en lumière l'importance des secteurs économique, administratif et politique comme domaines de mise en œuvre de l'aide : l'aide technique se différencie donc de l'aide humanitaire qui concerne principalement des populations ou des régions spécifiques et dont l'impact est donc plus facilement repérable.

Par ailleurs, l'assistance technique Tacis se distingue (tout comme Phare) des autres assistances techniques dans ses moyens et ses objectifs. Les assistances techniques classiques s'adressaient à des pays en voie de développement dans lesquels les infrastructures étaient quasi inexistantes. La mise en place de ces infrastructures et l'acquisition de compétences qui faisaient défaut jusque là devaient permettre de favoriser un développement économique ultérieur. Dans le cas de la Russie, la situation est tout à fait différente puisque ces infrastructures et ces compétences, même si elles sont insuffisantes, existent déjà. L'objet de l'aide technique n'est donc pas de les mettre en place mais de canaliser, contrôler, réorienter ce qui existe pour favoriser la transition de la Russie vers une économie de marché et une société démocratique. La logique est donc tout à fait différente puisque la situation est inédite : le passage d'une économie planifiée et d'un pouvoir politique autoritaire à une économie de marché et à une société plus démocratique.

Enfin, cette définition insiste sur l'aspect qualitatif de l'assistance qui vise à améliorer les conditions de fonctionnement d'une administration, d'une entreprise, d'un secteur, sans s'attacher à des considérations ou à des objectifs plus quantitatifs comme l'accroissement du nombre d'employés, du volume horaire travaillé (qui peuvent être prescrits dans le cadre de conseils technique d'assistance mais ne sont pas la fin en soi des projets). Cet aspect qualitatif explique la difficulté pour quantifier l'impact de l'assistance.

Cette difficulté à délimiter le champ d'application de l'aide est à l'origine des carences d'évaluation et des critiques acerbes dont l'assistance technique fait souvent l'objet ; elles concernent, souvent, la difficulté à évaluer les résultats concrets à court terme.

L'absence de méthode pertinente d'évaluation de ces aides techniques

⁸¹ Document de travail de la Banque Mondiale, Lethem et Cooper, 1983.

Le manque d'évaluation tient à l'absence de méthode pertinente d'évaluation : dans le domaine des politiques publiques, l'évaluation renvoie à une démarche simple qui consiste à comparer les coûts et les résultats engendrés. Dans le cas de Tacis, cette méthode est peu pertinente car les résultats sont difficiles à appréhender et la comparaison a dès lors peu de sens.

Le problème est que ni les instruments, ni les objectifs de Tacis ne sont facilement évaluables.

Une évaluation fondée sur les objectifs semble impossible : comment en effet mesurer les effets de Tacis sur les objectifs de « transition à une économie de marché ; et renforcer la démocratie et l'Etat de droit »⁸² ? Laure Delacour cite un entretien avec un expert russe de l'Unité de coordination qui déclare : « Le problème de Tacis, c'est que ses buts sont trop généraux. Les initiatives commencent avant que les buts soient précisément définis. Il existe des critères, mais on ne sait pas comment les atteindre »⁸³.

Une évaluation fondée sur les instruments du programme est tout aussi difficile puisque les outils de Tacis sont essentiellement intellectuels : le service de conseil et les études, la formation qui occupe une place prépondérante dans le secteur des ressources humaines et du soutien au secteur privé, le développement de partenariats à tous les niveaux et la constitution réseaux (de chambre de commerce, villes, entreprises, ..). S'il est possible d'évaluer certaines politiques (par exemple une politique éducative en observant le nombre d'enfants scolarisés, les taux de réussites etc.), il est bien plus difficile d'évaluer l'impact d'un voyage d'études, de l'analyse d'un secteur ou de conseils fiscaux, sur le processus de démocratisation et la transition vers une économie de marché en Russie.

Puisque les évaluations fondées sur les objectifs et les instruments sont peu pertinentes, il faut développer d'autres critères d'évaluation : le degré de satisfaction des bénéficiaires peut- être pris en compte mais ces derniers restent des acteurs de Tacis et des candidats potentiels à de nouveaux financements et leur réponse est donc très subjective. Deux critères cités par Laure Delacour⁸⁴ semblent plus pertinents bien que toujours difficiles à évaluer : il s'agit de la capacité des bénéficiaires à assimiler et à réutiliser les conseils et les compétences fournies par les experts et de la viabilité des actions entreprises par Tacis après le retrait de l'aide européenne.

b) Les difficultés liées à l'environnement russe

L'environnement juridique, politique et économique instable de la Russie accroît encore

⁸² Ce sont les objectifs généraux de Tacis tels que définis dans le Règlement du conseil de 1999.

⁸³ Laure Delacour, *L'assistance technique de l'Union européenne à la Russie : les difficultés de l'évaluation*, Revue d'étude comparative Est - Ouest, 1998, vol.29, n°4, pp. 55-76. Entretien avec un expert russe de l'Unité de coordination, Moscou, 16/02/1998.

⁸⁴ Laure Delacour, *L'assistance technique de l'Union européenne à la Russie : les difficultés de l'évaluation*, Revue d'étude comparative Est - Ouest, 1998, vol.29, n°4, pp. 55-76.

davantage les difficultés d'une évaluation.

Créé pour l'URSS, le programme Tacis a dû s'adapter aux bouleversements de l'année 1991 et revoir sa stratégie. Mais le processus de construction d'une nouvelle économie de marché dans une société démocratique moderne est beaucoup plus long que prévu ; il a été caractérisé par des difficultés profondes et des crises à différents niveaux : financier, institutionnel, légal et politique. Le PIB (le PIB de 1998 est égal à 1/10 de celui de 1990) et le niveau de vie ont plongé dramatiquement depuis l'effondrement des structures économiques et sociales.

Toute évaluation pendant les premières années de vie s'est révélée impossible. Cela a aussi retardé la mise en place des structures de gestion de la mise en œuvre du programme. Les unités de coordination ont été créées un an après le début de Tacis et les unités de monitorat, chargées du suivi des projets, ont été mises en place plus de 3 ans après. Ce retard dans l'établissement des structures de gestion explique l'absence totale d'évaluation globale pendant les 3 premières années de Tacis.

Une instabilité qui a d'abord nuit à l'efficacité du programme et à son évaluation

L'instabilité a nuit à l'efficacité de Tacis et à son évaluation car celle-ci supposerai une certaine cohérence et une stabilité des objectifs des autorités publiques responsables du projet. En effet, dès le départ, le but de Tacis, tel qu'il est défini par le Conseil Européen de Dublin et Rome de 1990, est de « soutenir les mesures prises par les autorités soviétiques pour mener à bien la réforme et le redressement de l'économie soviétique ⁸⁵ » : si ses objectifs à long terme restent la transition vers l'économie de marché et le développement de la démocratie, ses secteurs prioritaires à moyen terme sont déterminés en fonction des choix stratégiques du Gouvernement russe. Or « ce qui manque à la Russie, c'est une véritable stratégie économique russe. S'il y avait une telle stratégie, les autorités russes présenteraient une liste de besoins que Tacis pourrait prendre en compte ou non. Là, il y a un manque de cohérence, c'est au petit bonheur la chance. ⁸⁶ »

Ce manque de cohérence des politiques russes grève l'efficacité de Tacis et amoindrit son impact.

De plus, l'approche pluriannuelle des Programmes Indicatifs Nationaux (depuis 1993, les programmes indicatifs nationaux sont réalisés pour une période de 3 ans en général), mise en place dans un soucis de continuité du programme Tacis, est peu compatible avec un environnement instable qui évolue très rapidement. Certes, les NIP peuvent être modifiés en cas de changement politique ou économique important dans le pays, mais cela n'a jamais été entrepris.

⁸⁵ Règlement du Conseil (EEC, EURATOM) N° 2157/91 du 15 juillet 1991, JOCE, n° L201, 24/07/1991.

⁸⁶ Laure Delacour, *L'assistance technique de l'Union européenne à la Russie : les difficultés de l'évaluation*, Revue d'étude comparative Est - Ouest, 1998, vol.29, n°4, pp. 55-76. Entretien avec un expert russe de l'Unité de coordination, Moscou, 16/03/1998.

Une situation actuelle plus stable, mais toujours minée par la corruption

Cette instabilité politique, bien que réelle, est à relativiser depuis quelques années et la situation semble s'améliorer depuis l'arrivée de Poutine en 2000. En effet, Poutine a essayé de mettre un frein à la corruption et au pouvoir des gouverneurs. Ces gouverneurs, élus en 1995, sont tous membres de l'ancienne Nomenklatura et disposaient d'un fort pouvoir politique (un gouverneur pouvait créer de nouvelles lois et décider qu'il n'appliquerai pas la loi fédérale, ceci en toute légalité) et économique (ils ont largement profité des privatisations des entreprises d'Etat et sont responsables des flux d'argent entre le pouvoir central et le peuple : salaires des fonctionnaires, impôts).

En 1999, Poutine est élu et son parti obtient une majorité de membres à la Douma. Il va tenter, à partir de 2000, de rétablir la « verticale du pouvoir ». Il crée des districts fédéraux, les Orougks, qui sont dirigés par un représentant du Président et qui ont pour but de contrôler les gouverneurs ; il fait voter une loi à la Douma lui donnant la possibilité de limoger un gouverneur au cas où il promulguerait une loi contraire à la Constitution ; et il fait adopter une loi fiscale qui rétabli l'équilibre des recettes fiscales dont 60% remontent enfin au pouvoir central. En septembre 2004, après le massacre de Beslan qui révèle l'incompétence des autorités locales, une nouvelle loi prévoit que les gouverneurs seront nommés par le pouvoir central. Mais cette loi n'a que peu d'effets pratiques, car pour trouver des individus qui connaissent les régions, Poutine est obligé de puiser parmi le réseau des anciens gouverneurs. La corruption reste donc un problème inquiétant en Russie.

De même, la lutte contre le terrorisme en Tchéchénie et les questions de respect des droits de l'homme demeurent enjeux préoccupants. Si la situation économique semble s'améliorer avec une croissance de 13% en 2003, cette amélioration est principalement due aux exportations de matières premières, de sorte que croissance économique ne coïncide pas avec développement économique. Le volet social n'est pas réjouissant : 30 millions de personnes vivent toujours sous le seuil de pauvreté et la Russie connaît un déclin démographique inquiétant.

La Russie est donc en voie de stabilisation politique et de croissance économique, mais la situation reste tributaire de la conjoncture économique mondiale (car la hausse générale du prix des matières premières est liée à l'essor de l'économie chinoise) et de la conjoncture régionale (terrorisme et guerre en Tchéchénie notamment).

c) Des efforts d'évaluation tardifs

Au delà de ces handicaps, la Commission peut aussi être tenue responsable de cette quasi absence d'évaluation. Pourtant l'évaluation est une obligation affirmée par dans les règlements.

Des efforts tardifs

Le Règlement de 1991 prévoit d'utiliser une partie des fonds pour l'évaluation du Programme mais n'en précise pas les moyens. Aucune obligation d'évaluation ne pèse

donc sur la Commission qui privilégie pendant les quatre premières années le suivi micro économique des projets.

Le Règlement de 1993 oblige la Commission à présenter chaque année aux Etats membres, et à certaines institutions⁸⁷, dont le Parlement européen et le Conseil, un rapport d'évaluation de l'aide technique déjà pourvue. Cependant cette obligation est toute relative puisque que le règlement précise qu'elle ne s'applique que dans les domaines où l'évaluation est « faisable ».

Le Règlement de 1996 durcit l'obligation qui n'est plus soumise à aucune condition de faisabilité.

Enfin, le règlement de 1999 précise les moyens de l'évaluation qui devra être effectuée à deux niveaux : au niveau de l'efficacité globale du Programme et au niveau des activités de monitorat, c'est à dire à un niveau micro économique.

Les méthodes d'évaluation choisies par la Commission

Au niveau macro économique, c'est à dire de l'assistance dans son ensemble et dans l'ensemble de la zone Tacis, la Commission s'engage à produire un rapport annuel sur les progrès des travaux. Cependant, ces rapports sont, dans l'ensemble, restés très généraux, se contentant de mentionner les sommes engagées et les priorités fixées pour chaque Etat. Laure Delacour cite, comme exemple de cette imprécision de la Commission, la réponse (dont on ne peut s'empêcher de noter le caractère laconique) du Commissaire aux Affaires extérieures à un parlementaire européen qui l'interrogeait sur la base de calcul appliquée par la Commission pour évaluer les projets Tacis : « La Commission utilise un système d'information et de suivi régulier pour déterminer les programmes Tacis qui donnent satisfaction et ceux qui doivent être revus ; ce système est basé sur la méthode dite du cadre logique.⁸⁸ » Il faut préciser que la Commission a fait quelques efforts dans ce domaine : une unité d'évaluation pour Tacis et Phare a été créée en 1997 au sein de la Direction Générale des Affaires extérieures. Cette unité est responsable de la production de quelques rapports d'évaluation sectoriels⁸⁹ ou généraux⁹⁰ dont nous développerons un peu plus loin les principales conclusions.

Au niveau micro économique, la Commission a créé des unités de monitorat, composées d'une trentaine d'experts chargés de vérifier la conformité de la mise en œuvre des projets par rapport à leurs objectifs. Ces unités de monitorat n'ont été mises en place qu'à partir de 1994. Pour chaque projet, le contractant doit remettre un rapport

⁸⁷ Le Conseil, le Parlement européen, les Etats membres et le Comité économique et social et le Comité des régions.

⁸⁸ Laure Delacour, *L'assistance technique de l'Union européenne à la Russie : les difficultés de l'évaluation*, Revue d'étude comparative Est - Ouest, 1998, vol.29, n°4, pp. 55-76. C.f. JOCE, n° C268/24, 26/09/1994.

⁸⁹ Par exemple : *Final Report. Evolution of the Phare and Tacis Democracy Programme*, ISA Consult, the Sussex European Institute et GJW Europe, 103 p.

⁹⁰ Commission européenne, *Programme Tacis, une évaluation intérimaire*, juin 1997, Direction Générale des Affaires extérieures.

trimestriel sur l'avancée des travaux à l'unité de monitorat et à la Commission. Cette évaluation micro économique est basée sur la conformité des projets aux termes de références, c'est à dire, au document qui décrit le projet et les buts recherchés.

La Commission définit ainsi l'efficacité d'un projet comme « le degré auquel les organisations bénéficiant de mesures d'assistance parviennent à exploiter les résultats du projet pour atteindre les objectifs poursuivis afin que les problèmes jugés prioritaires lors de la sélection du projet soient résolus ou mieux maîtrisés⁹¹ ». Cette définition introduit certains biais et conduit à surévaluer la réussite des projets (que la Commission estime à 70%) dans la mesure où ces « problèmes jugés prioritaires » peuvent avoir été réglés par d'autres actions que celle de Tacis.

Cette définition ne tient pas non plus compte de l'impact positif ou éventuellement négatif d'un projet sur des secteurs non ciblés lors de la sélection du projet. En effet, si les projets d'assistance technique peuvent avoir des résultats immédiats, l'impact de ces projets, c'est à leurs résultats à plus long terme, se diffuse dans plusieurs secteurs et peut-être long à se faire sentir. Nous pouvons citer l'exemple donné par R.Cassen : un projet dans le secteur météorologique a des résultats directement visibles, quantifiables et évaluables (comme la constitution d'un recueil de données, de méthodes d'observation...) mais aura aussi, à plus long terme, un impact sur d'autres secteurs, comme l'agriculture, qu'il sera plus difficile de quantifier et dont l'origine même sera difficilement décelable⁹².

Le décalage temporel entre la préparation des termes de références et le début réel du projet, qui dure généralement dix-huit mois, pose également certains problèmes : certains objectifs définis dans les termes de références peuvent être atteints ou dépassés au moment où le projet débute.

Enfin, de nombreux projets de Tacis, comme les analyses, les études de faisabilité, ne consistent qu'à « produire du papier » et sont sans effet direct pour les bénéficiaires chez qui ils entraînent parfois une certaine désillusion : «Des experts Européens sont venus étudier nos problèmes, ils nous ont posé beaucoup de questions, nous avons donné beaucoup de réponses, ils nous ont fait un rapport écrit, en anglais uniquement, pour nous dire quels problèmes nous avons et nous donner quelques recommandations à demi appuyées et le projet était fini. Nous espérons que cette étude a été utile pour Tacis, cela ne l'a pas été pour nous⁹³». Ce genre de projet est cependant évalué positivement par la Commission.

Cette définition de l'efficacité permet à la Commission de produire des rapports d'évaluation mais entraîne une surestimation du taux de réussite des projets.

⁹¹ Commission européenne, *Programme Tacis : une évaluation intérimaire*, juin 1997, Direction Générale des Affaires extérieures, p.38, 77 pages.

⁹² R. Cassen, 1994, p. 146-147 cité par Laure Delacour dans *L'assistance technique de l'Union européenne à la Russie : les difficultés de l'évaluation*, Revue d'étude comparative Est - Ouest, 1998, vol.29, n°4, pp. 55-76.

⁹³ Commentaire d'un bénéficiaire du Bélarus, cité par la Commission européenne, *Programme Tacis : une évaluation intérimaire*, juin 1997, Direction Générale des Affaires extérieures, p.33, 77 pages.

Les rapports d'évaluations

Le taux de réussite des 481 projets, étudiés par la Commission dans l'ensemble de la zone TAcis dans son Rapport intérimaire d'évaluation en 1997, est donc très élevé : en effet 80% des projets sont évalués comme bons ou positifs. Cependant, il faut rappeler que la réussite des projets est calculée par rapport aux termes de références du projet, ce qui introduit un certain nombre de biais dont nous avons parlé précédemment.

L'aide a eu des résultats significatifs dans les deux secteurs principaux de « restructuration des entreprises » et des « ressources humaines » (devenue « réforme institutionnelle, légale et administrative » en 1999).

Dans le secteur des ressources humaines, l'influence de Tacis a été positive en ce qui concerne l'Education et la Formation. Cette conclusion du rapport d'évaluation est soutenue par une étude de l'opinion publique russe⁹⁴ dans laquelle les Russes, interrogés sur l'efficacité de Tacis, citent en premier lieu la formation. L'impact de l'aide pour la réforme de l'administration a été limité (bien que certains domaines spécifiques, comme le développement des compétences dans l'administration publique et la formation de formateurs, aient été évalués positivement). En effet, étant donné la difficulté de modifier les structures hiérarchiques et le style de management des décideurs, qui restent fermement ancrés dans le passé, il sera très difficile de réformer l'administration avant que ces fonctionnaires aient pris la retraite ou aient été remplacés.

Dans le secteur de restructuration des entreprises, l'aide a été relativement efficace, notamment l'assistance technique destinée aux entreprises et les activités de renforcement des institutions économiques.

Ces deux secteurs ont vu leur part de financement augmenter régulièrement depuis 1991. En effet, en 1991- 92, ils ne représentaient que 1/3 (40 %) du financement total de Tacis ; ils captent de 2000 à 2005 près des ¾ des fonds (72%), au détriment des infrastructures, de l'agriculture et de la protection de l'environnement. Cette évolution démontre que Tacis a su s'adapter au progrès du processus de réforme en Russie.

Toutefois, *l'impact de Tacis est moins satisfaisant* dans d'autres secteurs qui sont freinés, par le poids de la tradition soviétique dans les mentalités et l'économie, et par l'instabilité politique des débuts, comme par exemple le secteur de l'agriculture.

Une évaluation de l'aide Tacis pour le secteur agricole en 1999 indique que « en ce qui concerne la politique agricole, le Gouvernement n'a jamais réussi à obtenir un consensus politique solide sur les objectifs de transformations structurelles. En particulier, les opinions conservatrices du Parti Agraire et des organisations associées, combinées avec le conservatisme général de la population locale, ont largement participé à limiter l'étendue de la transition du secteur agricole vers l'économie de marché. Il n'y a jamais eu aucune tentative sérieuse de développer un environnement facilitant une réforme profonde et une transition vers l'agriculture privée⁹⁵ ».

⁹⁴ ARC Consulting, Tacis Information and Communication Research, Bruxelles, 1997, p.66.

⁹⁵ Food Production, Processing and Distribution Sector in the Russian Federation, Rapport d'évaluation, 1999, p.8, 195 pages.

L'évaluation menée par la Commission révèle des résultats, variables selon les secteurs, mais satisfaisants dans l'ensemble ; cependant, ces résultats sont biaisés par la définition de l'efficacité, retenue par la Commission, et par les difficultés de cette évaluation et ne mettent pas en lumière les dysfonctionnements qui, en pratique, amoindrissent l'impact et l'efficacité de l'aide.

B) Les dysfonctionnements de l'aide

L'évaluation difficile de Tacis permet de faire apparaître certaines difficultés de fonctionnement qui amoindrissent l'efficacité et l'impact de l'aide.

La définition imprécise des projets (a), la lenteur du cycle de programmation (b) et l'usage parfois détourné des instruments de l'aide (c) sont trois dysfonctionnements criants de la mise en œuvre de l'assistance.

a) Des projets aux objectifs parfois mal définis

Alors que l'évaluation de la Commission se fait en fonction du taux de réussite des projets, les objectifs de ces derniers apparaissent souvent imprécis, peu réalistes et inadaptés aux réalités du terrain.

Des orientations générales difficilement atteignables dans le cadre des projets

Les orientations générales (l'instauration d'une économie de marché et d'une réelle démocratie) de Tacis sont trop floues et peu adaptées aux réalités du terrain et donc difficilement applicables aux niveaux des projets. Malgré l'énoncé d'axes prioritaires, qui restent très larges, cette imprécision a conduit à une sélection de projets difficilement viables et à une dispersion préjudiciable des fonds.

Des projets aux objectifs imprécis

Sur 29 projets étudiés en 2006⁹⁶, la Cour des Comptes a estimé que, dans seize cas, les projets ne présentaient pas d'objectifs ou que ceux-ci étaient trop imprécis.

Certains projets se bornent à définir des projets généraux, comme dans les documents de programmation politique, et laissent le soin au contractant de définir la véritable finalité, précise et réalisable, du projet. Cette imprécision dans la définition des objectifs rend impossible toute tentative d'évaluation du projet et laisse trop de liberté aux contractants.

Certains projets comportent un nombre trop élevé de tâches distinctes sans lien entre elles. Par exemple, ce projet qui comportait 23 objectifs principaux distincts (allant de la protection de l'environnement dans le cadre de la production de pétrole à des mesures d'économie d'énergie et des études sur l'élevage d'alevins) n'a pas permis d'atteindre les deux objectifs principaux du fait de l'émiettement de l'action des contractants.

⁹⁶ Rapport de la Cour des Comptes européenne sur Tacis Russie, 2006, réponses de la Commission, point 24, p.34, 39 pages.

Des projets aux objectifs inadaptés et peu réalistes.

Certains projets ne prennent pas en compte la réalité de la situation politique, économique et juridique en Russie comme ce projet cité par la cour de comptes qui visait à harmoniser les normes routières entre l'UE et la Russie : l'UE elle-même ne disposant pas d'une norme routière harmonisée entre ses Etats membres, l'objectif semble impossible à atteindre.

D'autres objectifs ne relèvent pas de la portée du bénéficiaire ou ils présentent une étendue tellement vaste et vague qu'ils ne peuvent être atteints dans le cadre d'un seul projet. Parfois encore, les objectifs n'ont pas de cohérence avec la portée réelle du projet : un projet concernant la construction d'une route éloignée, dont l'utilisation restait essentiellement locale, avait pour objectif de « faciliter le commerce entre l'UE et la Russie ».

Des correctifs un peu tardifs...

Dans sa réponse à la Cour des Comptes, la Commission annonce que la réforme de l'aide extérieure a permis de créer des « Groupes d'appui à la qualité » au niveau de l'Office d'EuropeAid qui passent en revue, au stade de l'identification et de la formulation, les projets et programmes. « La qualité des projets / programmes est évaluée au moyen de check-lists fondées sur un cadre de qualité qui est conforme aux critères du CAD de l'OCDE (le cadre de qualité est un système reposant sur trois éléments qualitatifs - pertinence, faisabilité et efficacité, et bonne gestion - et sur douze critères indiquant les aspects essentiels à évaluer pour émettre un jugement sur la qualité). En outre, la délégation en Russie a mis en place un système d'évaluation par un « groupe de pairs » qui passe en revue les grandes lignes et les termes de référence des projets avant qu'ils soient approuvés⁹⁷ ».

Si l'on peut saluer la bonne volonté affichée de la Commission pour améliorer la gestion des projets, on ne peut s'empêcher de trouver ce nouveau système compliqué et on peut craindre qu'il ralentisse encore plus un cycle de programmation déjà très long, comme nous allons le voir.

b) Un fonctionnement trop centralisé

La plupart des critiques formulées contre Tacis soulignent l'incapacité de la Commission à déléguer une partie de ses responsabilités aux acteurs sur le terrain et ce, malgré les règlements Tacis de 1991 et 1993 qui précisent que « l'aide doit être mise en œuvre sur une base décentralisée⁹⁸ ». Curieusement, le règlement de 1996 se montre moins catégorique sur cette décentralisation qui devra être réalisée « autant que possible⁹⁹ »,

⁹⁷ Rapport de la Cour des Comptes européenne sur Tacis Russie, 2006, 39 pages.

⁹⁸ Règlements du Conseil sur Tacis de 1991, 1993.

⁹⁹ Règlement du Conseil sur Tacis de 1996.

tandis que le règlement de 1999 ne mentionne plus la décentralisation comme une obligation. Cette évolution des règlements paraît étrange et elle va à l'inverse des quelques efforts de déconcentration de la Commission.

Si on peut comprendre la préoccupation légitime de la Commission de vouloir s'assurer de la bonne destination et utilisation des fonds dans un pays où la situation politique, économique et sociale demeure instable, cette centralisation excessive est extrêmement préjudiciable du point de vue de l'efficacité et elle entraîne différents types de problèmes.

La lenteur du versement effectif des fonds

Le cycle de programmation de Tacis est trop long pour permettre une évolution adaptative des priorités. Entre la naissance d'un projet et le moment où il est prêt à être mis en œuvre, le laps de temps varie en 12 et 18 mois : cette période est dévolue aux différents stades de la programmation (identification, sélection, appels d'offre, financement, etc.) On aboutit à un décalage entre l'urgence des besoins, la rapidité de l'évolution de la situation et la longueur du cycle de programmation. Cette lenteur est illustrée par le nombre d'années qu'il faut attendre pour que le déboursement des sommes engagées soit effectué.

Ainsi, en 1999, sur les 4,22 milliard d'euros engagés depuis 1991, 570 millions n'avaient pas été contractés, soit 13% de la somme totale. Cependant, ce taux s'améliore car en 1995, sur les 2,27 milliard d'euros engagés, près de 30% n'avaient pas été contractés¹⁰⁰. On observe en effet sur le graphique ci dessous que les courbes représentant les fonds engagés et les fonds contractés se rapprochent sensiblement. La Commission impute le retard entre l'engagement des sommes et la passation de contrats à la lenteur des autorités russes : « En ce qui concerne le rythme de mise en œuvre, la passation des contrats accuse d'importants retards en raison de la longueur de la procédure de signature par les autorités russes.¹⁰¹ » Elle ajoute qu'elle « souhaite raccourcir le processus de programmation mais sans nuire au dialogue externe et au sens de l'appropriation. Le dialogue est important et il n'est pas aisé d'engager un dialogue soutenu avec la vaste bureaucratie russe, malgré l'amélioration globale de l'environnement politique à la suite de l'accord relatif à la politique conjointe sur les espaces communs ».

Mais cette lenteur n'est certainement pas seulement imputable aux autorités russes ; et même si la Commission affirme que « en ce qui concerne le délai entre la passation et la finalisation, les projets sont généralement mis en œuvre comme prévu¹⁰² », il semble, qu'au contraire, les fonds payés restent très en deçà des fonds engagés et que, sur le graphique ci dessous, les deux courbes ont même tendance à légèrement s'éloigner.

¹⁰⁰ Calculs réalisés à partir du tableau *Fonds tacis engagés et versés, ventilés par budget annuels, 1991-1999 (millions d'euros)*.

¹⁰¹ Rapport de la Cour des Comptes européenne sur Tacis Russie, 2006, réponses de la Commission, point 39, p.36, 39 pages.

¹⁰² Rapport de la Cour des Comptes européenne sur Tacis Russie, 2006, réponses de la Commission, point 39, p.36, 39 pages.

Figure 17 ¹⁰³ : Fonds engagés, contractés, payés, 1991-1999 (en millions d'euros)

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Les chiffres mis à la disposition du public sur internet par la Commission couvrent seulement les neuf premières années de vie de Tacis, ces résultats sont donc vérifiables seulement pour les programmes de 1991 à 1995.

Il faut en général cinq ans pour qu'environ 75% des fonds engagés dans une année du programme Tacis soient versés, alors que les projets durent en moyenne de 2 à 3 ans. Les fonds engagés en 1991 n'ont toujours pas été totalement versés en 1999 (seulement à hauteur de 92%). Sur les 9 années, les fonds réellement versés la première année oscille entre 0,1 % pour 1991 et 14,1% en 1999 : c'est un pourcentage en hausse, mais médiocre.

Tableau 6 ¹⁰⁴ : Fonds tacis engagés et versés, ventilés par budget annuels, 1991-1999 (millions d'euros)

Pour ce document : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

A cause de cette lenteur, au moment où les fonds sont versés, certains objectifs sont atteints ou dépassés et les termes de références du projet ne sont plus pertinents en regard de la situation. Les interlocuteurs russes et européens ne sont plus les mêmes, les problèmes ont changé d'ampleur et de nature. Dans les cas les plus extrêmes, certains bénéficiaires peuvent avoir disparu, fait faillite ou perdu leurs marchés.

Les trois premiers mois du projet sont consacrés à une redéfinition des objectifs qui nécessite une renégociation des termes de références par les experts et les bénéficiaires de Tacis. Or celle-ci est souvent difficile à faire en raison de la rigidité de la Commission et de ses représentants.

Des efforts de déconcentration

Cependant, la Commission a fait des efforts pour déconcentrer la gestion de Tacis.

La procédure Bistro, lancée en 1994, en est un bon exemple : la délégation de la Commission en Russie peut décider seule de la mise en place de micro projets (dont le montant doit être inférieur à 100 000 euros).

Fort de cette expérience et de son succès, la Commission a lancé une réforme des services de l'aide extérieure en 2000, et donc de Tacis : la déconcentration (du siège de la Commission vers la Délégation) des responsabilités en matière de gestion de projets s'est traduite par des procédures de gestion plus efficaces grâce à des contacts plus

¹⁰³ Graphique réalisé à partir du tableau 3 du document de la Commission, *Tables summarizing the allocation of Tacis resources, 1991-1999*, réalisé en 2000, disponible sur le site de la Commission.

¹⁰⁴ Calculs réalisés à partir des tableaux 3 et 4 du document de la Commission, *Tables summarizing the allocation of Tacis resources, 1991-1999*, réalisé en 2000, disponible sur le site de la Commission.

directs entre les gestionnaires et les contractants. Les délégations sont désormais responsables de l'élaboration des projets, de la conclusion des contrats ainsi que de la mise en œuvre financière et technique des projets tandis que les services centraux à Bruxelles ont abandonné la gestion directe des projets pour s'occuper du contrôle et du soutien des délégations. Cette déconcentration a entraîné une forte hausse du nombre d'employés de la délégation à Moscou qui est passé de 26 à 50 membres en janvier 2002. Les salariés russes et européens ont bénéficié d'une formation adaptée à leurs nouvelles responsabilités.

Toutefois, si la délégation russe de la Commission joue un rôle de plus en plus important, on est encore loin d'une décentralisation en direction des régions russes comme celles-ci l'avaient demandé. De plus, notons que si cette déconcentration est possible en Russie, huit pays bénéficiaires de Tacis ne disposent pas encore de délégation, la Commission continuant à superviser l'ensemble du processus de gestion de Tacis.

c) Des instruments d'aide technique pour partie inadaptés et parfois détournés

Les canaux de transmission de l'assistance, notamment l'expertise et la livraison de fournitures, ont révélés des inconvénients de taille.

Une expertise qui renvoie 60 à 70 % des fonds aux cabinets occidentaux

En effet, on estime qu'environ 60 à 70 % des dotations communautaires profitent essentiellement aux cabinets occidentaux, sous forme d'honoraires versés à leurs consultants et experts ; leurs rétributions sont généralement équivalentes à la moitié voire les deux tiers de la somme allouée à un projet Tacis. Certes, comme le défend la Commission, les conseils de ces experts bénéficient à la Russie, mais on ne peut s'empêcher de trouver ce pourcentage énorme et on peut comprendre le scepticisme des partenaires russes ; d'autant plus que les rétributions ne sont pas les mêmes pour les experts russes dont les honoraires sont plafonnés: leur total n'a jamais dépassé 10 % du budget total de Tacis.

On peut donc regretter la préférence de la Commission pour les experts européens au détriment des experts russes, plus compétents dans certains domaines, et bien moins chers : « Certes, en matière d'économie de marché, on peut défendre la compétence d'expert ouest-européens, mais quand il s'agit de sujets plus techniques comme l'environnement, il existe en Russie des compétences bien meilleures à ce que l'on peut trouver en Europe de l'Ouest, de surcroît pour un coût cinq fois inférieur. Au lieu de payer en fin de chaîne à travers TACIS un consultant 5 000 dollars par mois, il est possible de trouver un Russe qui coûtera 800 à 1 200 dollars. Alors qu'on sera certain qu'il a déjà une connaissance du pays, de la langue, des mécanismes, des contraintes et des procédures administratives. En fait le recours à ces européens représente souvent une déperdition en terme de temps, de compétence et d'argent.¹⁰⁵ »

De plus, ce sont la plupart du temps les mêmes gros cabinets qui remportent la compétition car ils disposent de plusieurs avantages comparatifs : les projets Tacis

doivent souvent être réalisés sur des avances de fonds et ce sont les seuls à disposer des fonds nécessaires. De plus, ils sont souvent liés à des structures publiques ce qui leur offre certaines facilités pour connaître les critères de sélection implicites, les décisionnaires auxquels ils auront à faire et ce qui leur permet d'orienter, en fonction, leur réponse à l'appel d'offre. Ces cabinets sous traitent souvent les projets à des cabinets plus petits, en prélevant une marge au passage, ce qui implique deux conséquences négatives. La première concerne la qualité de l'expertise : les projets ne bénéficient pas du savoir faire et du contrôle de ces gros cabinets. La seconde conséquence est financière car l'expertise est beaucoup plus chère : Massada estime que « si l'on pouvait recruter directement ces consultants, tout en se passant de ces deux niveaux d'intermédiaires, cela impliquerait des économies de 50 à 60%.¹⁰⁶ »

Laure Delacour cite le témoignage d'un fonctionnaire de la Délégation européenne, à relativiser, certes, mais intéressant et révélateur de l'image de Tacis en Russie : « dans le cas de Tacis, ils (les experts) pensent avant tout à se remplir les poches. C'est le cas d'abord des Russes, mais aussi des experts européens, à la différence de Phare. Les experts en profitent quand même plus ici, car il y a moins de taxation, alors que dans les pays Phare, un système de double taxation est en vigueur, ce qui réduit leurs gains.¹⁰⁷ »

Des fournitures mal utilisées ou détournées des objectifs initiaux du projet

Dans certains cas, la livraison de fournitures qui a lieu en complément d'un autre instrument de Tacis n'a pas été utilisée aux fins des projets. La cohérence entre l'assistance technique et le matériel fourni dans le cadre des projets n'apparaissait pas toujours clairement. Certains bénéficiaires ont plutôt considéré la possibilité de livraison de fournitures comme une prime supplémentaire que comme le moyen nécessaire et indispensable pour mettre en œuvre le projet.

Dans d'autres cas, la lenteur de la procédure de Tacis se fait sentir et le matériel n'a été livré qu'à la fin du projet et n'a jamais été utilisé.

Dans son rapport de 2006¹⁰⁸, la Cour des Comptes européenne cite le cas d'un projet dans lequel le bénéficiaire ne sachant pas que faire d'une partie du matériel informatique, qui ne pouvait pas être utilisée faute de connexion internet, l'a revendue. Dans sa réponse, la Commission indique juste que « Le matériel de bureau et

¹⁰⁵ « Les dessous de l'aide technique occidentale à la Russie » par Massada, entretien avec Pierre Verluise, <http://www.diploweb.com/p5strea01.htm>, consultation au 20/07/2006.

¹⁰⁶ « Les dessous de l'aide technique occidentale à la Russie » par Massada, entretien avec Pierre Verluise, <http://www.diploweb.com/p5strea01.htm>, consultation au 20/07/2006.

¹⁰⁷ Entretien avec un fonctionnaire de la Délégation de la Commission européenne, section Tacis, Moscou, 5/12/1997. Cité par Laure Delacour dans l'Assistance technique de l'Union Européenne à la Russie : les difficultés de l'évaluation, *Revue Comparatives Est-Ouest*, 1998, vol.29, n°4, pp.55-76.

¹⁰⁸ Rapport de la Cour de Comptes européenne, 2006 : Rapport spécial n° 2/2006 relatif à la performance des projets financés dans le cadre de TACIS dans la Fédération de Russie. 39 pages.

l'équipement informatique sont standard » : cette réponse révèle bien que la Commission ne se soucie guère que le matériel fourni soit bien adapté au bénéficiaire et qu'il puisse être utilisé efficacement.

Dans un autre exemple, certains appareils de gymnastiques, destinés à des enfants mais pas adaptés à leur taille, ont été utilisés par les soldats d'une école militaire locale.

L'efficacité de l'aide Tacis est amoindrie par plusieurs dysfonctionnements sérieux : les objectifs des projets qui sont parfois mal définis ou mal adaptés ; la gestion trop centralisée des projets qui entraîne des retards importants dans le versement des allocations et ne permet pas d'adapter les projets aux besoins réels des bénéficiaires ; et enfin, les instruments de l'aide, notamment l'expertise et la livraison de fournitures qui sont parfois détournés des fins réelles du projet.

Tout ces dysfonctionnements, et leurs conséquences, sont très préjudiciables à l'impact et à l'image de Tacis en Russie et en Europe.

Conclusion

Mise en œuvre par la Commission et ses partenaires, l'assistance technique Tacis dispense, depuis 1991, son aide à travers différents types de programmes qui mettent en place un transfert de savoir-faire des experts européens vers la Russie. L'Accord de Partenariat et de Coopération reste le cadre stratégique principal de la mise en œuvre de Tacis et des relations entre l'UE et la Russie. Cependant, les différents instruments définissant les relations UE Russie, à savoir le PCA, la SCR et la Dimension Septentrionale, ne forment pas une politique cohérente : ils ne sont pas unis par une relation de « poupées gigognes » car aucun de ces trois instruments ne chapeaute véritablement les autres et cela laisse plutôt l'impression d'un enchevêtrement d'instruments, tous plus ou moins liés entre eux mais sans grande cohérence.

Cette absence de vision politique se reflète dans le manque de continuité des objectifs de Tacis, dont les intitulés changent dans chaque règlement, et dans l'absence de cohérence entre ces objectifs, ambitieux, et les moyens effectivement déployés.

A la différence de Phare, Tacis n'a pas de « grand dessein » et cela se ressent sur le montant assez symbolique de ses allocations qui ne fait pas apparaître la Russie comme un partenaire privilégié de l'UE, même parmi les autres NEI.

Les lacunes de l'évaluation de Tacis ont été préjudiciables sur plusieurs points : le manque de transparence a terni sa lisibilité et sa réputation auprès de la population russe et l'absence de rétroaction n'a pas permis de corriger les nombreuses difficultés de fonctionnements.

En effet, l'efficacité et l'impact de Tacis sont amoindris par de nombreux dysfonctionnements : les projets ne sont pas toujours bien définis, les outils de transmission du savoir-faire sont parfois détournés et enfin la centralisation excessive de Tacis entraîne des retards importants dans le versement effectif des fonds et donne l'image d'une machine bureaucratique compliquée.

Or, d'une certaine manière, Tacis représente en Russie l'Union européenne dans son ensemble et donc les effets négatifs de son fonctionnement vont bien au-delà des difficultés locales de mise en œuvre et ternissent l'image même de l'UE.

Par exemple, un des buts de Tacis étant d'introduire une culture du management et de l'organisation calquée sur celle de l'Ouest, le moyen le plus évident pour atteindre ce but serait d'utiliser le programme Tacis lui-même comme un exemple d'administration transparente et bien organisée. Or, loin d'être exemplaire, l'image de Tacis en Russie est celle d'une administration lente, peu transparente et qui fonctionne de façon extrêmement compliquée.

Cette complexité est le résultat de deux volontés contradictoires : une volonté d'adapter l'aide aux besoins du pays grâce à un dialogue avec les autorités russes et une volonté, bien compréhensible, de contrôler l'utilisation de l'aide et d'appliquer un schéma occidental au processus de transition russe.

L'erreur de l'UE dans la définition de sa politique envers la Russie, c'est de ne pas l'avoir pas considérée comme un partenaire spécifique et d'avoir voulu lui appliquer des schémas communs aux autres NEI (Tacis comme aide technique commune) et aux pays candidats à l'adhésion (évolution vers un système politique, économique et social calqué sur le model occidental).

Le concept général de Tacis ne correspond pas à l'état actuel des relations UE-Russie et au poids de ce pays sur la scène politique. En effet, la grosse différence entre la Russie et les autres bénéficiaires de l'aide extérieure de l'UE, y compris les autres pays en transition, c'est la position de la Russie sur la scène politique et économique globale.

Pour les Russes, la relation avec l'UE est aujourd'hui considérée comme un partenariat stratégique dont les deux parties bénéficient, plutôt que comme une assistance de la part d'un partenaire développé à un partenaire en voie de développement. Une évaluation du programme Tacis montre que les résultats mitigés de Tacis sont en partie dus au mécontentement russe d'être considéré comme un partenaire quelconque de Tacis parmi les autres. Intégrer la Russie dans un même programme d'aide que les autres NEI, dont le poids économique, politique et démographique est minime en comparaison avec celui de la Russie, semble donc peu pertinent et est parfois ressenti comme une marque de mépris en Russie.

Si l'UE a appliqué un modèle d'aide technique commun à la Russie et aux autres NEI, elle a basé sa politique à l'égard de la Russie sur l'idée que ce pays était en train d'aligner son système politique, économique et social sur le modèle Ouest européen. Elle a commis l'erreur d'appliquer à la Russie le même schéma qu'aux pays candidats à l'adhésion, s'efforçant de transformer les relations russo européennes en un exercice d'harmonisation et de standardisation.

Or, dans le cas de la Russie, Bruxelles ne dispose ni de la « carotte » (l'adhésion), ni du « bâton » (le montant de Tacis est trop faible pour représenter un argument de pression), lui permettant d'influer sur le comportement de Moscou.

Cette absence d'influence est illustrée par les réactions européennes aux deux guerres en Tchétchénie. La guerre de 1994 a retardé l'entrée en vigueur du PCA mais l'UE a choisi de ne pas appliquer l'article 107 du Traité intérimaire de 1996¹⁰⁹ qui lui permet de suspendre les droits et obligations des deux parties en cas de violation des principes démocratiques. En ce qui concerne la seconde guerre de Tchétchénie, malgré l'adoption de certaines déclarations très critiques à l'égard de la politique antiterroriste russe, les sanctions prises à l'égard de la Russie sont purement symboliques. Le Conseil décide de suspendre la signature de l'Accord sur la Science et la Technologie. La Commission, quant à elle, décide de ne pas utiliser les 30 millions d'aide alimentaire non dépensés (dont la Russie n'avait, de toute façon, plus grand besoin) et de rédiger un programme d'action Tacis concentré sur la démocratie et l'aide humanitaire. Ces sanctions ont très peu affecté la Russie qui a cependant menacé l'UE de représailles¹¹⁰.

Ces exemples montrent bien le peu d'influence que l'UE peut prétendre avoir sur le comportement de Moscou : elle se montre très prudente et hésitante face à un partenaire qu'elle ne sait pas comment considérer.

Finalement, cette absence d'instruments politiques spécifiques à la Russie révèle la difficulté pour l'Union de produire une politique commune et une stratégie à long terme envers la Russie. Le désarroi de l'Europe devant l'effondrement de l'URSS en 1991 s'est transformé mais est toujours là : l'UE ne sait pas comment définir ses relations avec la Russie et hésite entre aide et partenariat, entre exclusion et intégration. L'interrogation de Jacques Delors semble donc toujours d'actualité : « Où placer cette Russie post soviétique qui appartient à la fois à l'Europe et à un autre monde ?¹¹¹ ».

¹⁰⁹ La ratification du PCA a été précédée par l'adoption d'un traité intérimaire de 1996, qui autorise les dispositions commerciales du PCA à entrer en vigueur avant la ratification du PCA dans son ensemble.

¹¹⁰ Toute sanction « aurait des conséquences très négatives pour les relations UE –Russie car cela nous obligerait à rendre la pareille ». Conseil européen, Rapport européen 2466, 15 janvier 2000.

¹¹¹ DELORS, Jacques, « La Communauté au défi », *le nouveau concert européen*. Paris : Odile Jacob, 1992. Cité Par Laure Delacour, dans « L'Union européenne et la Fédération de Russie : un partenariat à petits pas », Colloque CERI, 20, 21 juin 2002.

Bibliographie et webographie

Générale

Le Petit Larousse illustré, 2006, Paris : édition Larousse, 2005.

Programme des Nations Unies pour le Développement, *Rapport Mondial sur la
développement humain*, 2006, disponible sur le site internet du PNUD :
www.undp.org , consultation juillet 2006.

World Development Indicators database 2004 <http://devdata.worldbank.org> ,
consultation mars 2006.

Sur les relations UE – Russie

Article de Presse ou de périodiques :

BAYOU, Céline, « Les relations Russie – Union Européenne : vers quelle intégration ? », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1025, Mai 2002, éd. documentation Française, p. 4-16 .

PERRET, Quentin, Fondation Robert Schuman, « L'Union Européenne et la Russie », *Questions d'Europe, Les policy paper de la fondation*, n°35, 10 juillet 2006, [en ligne], disponible à l'adresse : http://www.robert-schuman.org/supplement/questions_europe35.htm , consultation juillet 2006, 17 pages (version pdf).

DELACOUR, Laure, « L'Union Européenne et la Russie : un partenariat à petits pas ? », Colloque CEI, « L'Union européenne, acteur international », 20-21 juin 2002, [en ligne], disponible à l'adresse : <http://www.ceri-sciencespo.com/themes/europe/groupe/grp1/papld.pdf#search=%22Laure%20D> , consultation juillet 2006, 24 pages (version pdf).

BOUIS, Lucien, « Les relations entre l'Union Européenne et la Fédération de Russie », *Avis et Rapport du Conseil Economique et Social*, 2004, [en ligne], disponible à l'adresse : http://www.conseil-economique-et-social.fr/ces_dat2/2-3based/base.htm , consultation mai 2006, 242 pages (version pdf).

MASSADA, « Les dessous de l'aide technique occidentale à la Russie », entretien avec Pierre Verluise , [en ligne], disponible à l'adresse : <http://www.diploweb.com/p5trea01.htm> , juin 2001, consultation mai 2006.

SCHNEIDER, C., « Le Partenariat avec les pays de l'Europe de l'Est » [en ligne], propos recueillis par Rodolphe Arzac, [en ligne], disponible à l'adresse : <http://web.upmf-grenoble.fr/espace-europe/acad2000/Academie/textes/schneider2.htm> , consultation juillet 2004.

Documents Officiels :

Commission européenne, *The EU's relations with Russia*, [en ligne] disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/intro/index.htm , consultation mars 2006.

Union Européenne, *Common Strategy of the European Union, of 4 june 1999, on Russia*, (1999/414/CFSP), JOCE du 24/06/1999, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf , consultation mars 2006, 9 pages (version pdf).

Union Européenne, *Agreement on Partnership and Cooperation*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf , consultation mars 2006, 178 pages (version pdf).

Commission Européenne, *Communication de la Commission : une Dimension Septentrionale pour les politiques de l'Union*, 25/11/1998, [en ligne], disponible à l'adresse :

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/com1998_0589fr.pdf , consultation en juillet 2006, 9 pages (version pdf).

Conseil de l'Union Européenne, *Plan d'action pour la dimension septentrionale dans les*

politiques extérieures et transfrontières de l'Union européenne 2000-2003, 14/06/2000, [en ligne], disponible à l'adresse :

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/index.htm , consultation en juillet 2006, 41 pages (version pdf).

Commission Européenne, *Le deuxième plan d'action pour la dimension septentrionale, 2004-2006*, 10/06/2003, [en ligne], disponible à l'adresse :

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/north_dim/doc/index.htm , consultation en juillet 2006, 41 pages.

Ouvrages :

HAUKKALA, Hiski et MEDVEDEV Sergei, *The EU Common Strategy on Russia : Learning the Grammar of the CFSP*, Helsinki : ed. The Finnish Institute of International Affairs, 2001, [en ligne], disponible à l'adresse :

http://www.upi-fia.fi/eng/publications/completed_series/northern_dimension_of_the_cfsp/ , 163 pages (version pdf).

Sur Tacis

Documents officiels :

Commission Européenne, *An Interim Evaluation of Tacis*, juillet 1997, [en ligne], disponible à l'adresse :

<http://ec.europa.eu/comm/europeaid/evaluation/reports/tacis/951415.pdf> , consultation en juillet 2006, 77 pages (version pdf).

Commission Européenne, *Tables Summarising the allocation of ressources, 1991-1999*, [en ligne], disponible à l'adresse :

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/tacis/ind_act_prog.htm , consultation en mars 2006, 2 pages (version pdf).

Commission européenne, *Tables summarising the allocation of Tacis resources, 1991 – 2005*, [en ligne], disponible à l'adresse :

http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis/financial_en.htm , consultation en juillet 2006.

Commission européenne, *Rapport annuel Tacis*, 1999, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/tacis/ind_act_prog.htm , consultation en juillet 2006, 57 pages (version pdf).

Union Européenne, *Règlement (CEE, Euratom) n° 2157/91 du Conseil du 15 juillet 1991 relatif à la fourniture d'une assistance technique à l'Union des Républiques socialistes soviétiques dans l'effort d'assainissement et de redressement de son*

économie, JOCE n° L 201 du 24/07/1991, [en ligne], disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991R2157:FR:HTML>, consultation en juillet 2006.

Union Européenne, *Règlement (Euratom, CEE) n° 2053/93 du Conseil, du 19 juillet 1993, relatif à la fourniture d'une assistance technique aux États indépendants de l'ex-Union soviétique et à la Mongolie dans l'effort d'assainissement et de redressement de leur économie*, [en ligne], disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=295470:cs&lang=en&list=295470:cs.&pos=1&page=1&nb>, consultation en juillet 2006.

Union Européenne, *Règlement (Euratom, CE) n° 1279/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif à la fourniture d'une assistance aux nouveaux États indépendants et à la Mongolie dans l'effort d'assainissement et de redressement de leur économie*, JO L 165 du 4.7.1996, [en ligne], disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=345438:cs&lang=en&list=218677:cs,346458:cs,346349:cs>, consultation en juillet 2006.

Union Européenne, *Règlement du Conseil (EC, EURATOM) n° 99/2000 du 29 Décembre 1999 relatif à la fourniture d'une assistance aux partenaires d'Europe de l'Est et d'Asie Centrale*, JOCE du 18/01/2000, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/tacis/reg99_00.pdf, consultation en juillet 2006.

Consortium de DRN, ADE, ECO, NCG c/o DRN pour la Commission Européenne, *Evaluation of Council Regulation 99/2000 (TACIS) and its implementation*, janvier 2006, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/tacis/reg99_00.pdf, consultation en juillet 2006, 101 pages.

Commission européenne, *The EU and the NIS, Tacis overview, n°2, août 2000*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/publication/tacis_1.pdf, consultation en juillet 2006, 14 pages (version pdf).

Commission Européenne, *Tacis 2000-2006, août 2006*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/publication/tacis_2.pdf, consultation juillet 2006, 14 pages (version pdf).

Sur Tacis Russie

Articles de presse ou de périodiques :

VERHEST, Sabine, « Jeter l'argent pas les fenêtres russes », dans *La libre Belgique*, mis en ligne le 21/04/2006, [en ligne], disponible à l'adresse : http://www.lalibre.be/article.phtml?id=10&subid=91&art_id=281478, consultation mai 2006.

DELACOUR, Laure, « L'assistance technique de la l'Union Européenne à la Russie : les difficultés de l'évaluation », dans *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1998 vol.29, n°4, pp.55-76.

SLIM, Assem, « Le programme Tacis pour la Russie: un bilan est-il possible ? », dans *Le Courrier des pays de l'Est*, mai 2002, n° 1025, éd. documentation Française, pp. 23-39.

LAIENA Seija, SUTELA Pekka, « European Union, Russia and Tacis », dans Bofit online, n°2, 2004, [en ligne], disponible à l'adresse : <http://www.bofi.fi/bofit/fin/7online/04abs/04pdf/bon0204.pdf#search=%22%20tacis%20Action%20pro>, consultation juillet 2006, 22 pages.

Documents officiels :

Commission Européenne, *The EU and Russia Partnership in Practice*, [en ligne], disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis/publications/country_specific_publications/eu ru](http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis/publications/country_specific_publications/eu_ru), consultation en mars 2006, 6 pages (version pdf).

Commission Européenne, *Cooperation that counts*, 2001, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis/publications/archive/ctc_russia_en.pdf, consultation en mars 2006, 14 pages (version pdf).

Commission Européenne, *Country strategy paper 2002 –2006 and National Indicative Programme 2002 –2003 Russian Federation*, 21 décembre 2001, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/csp/02-06_en.pdf, consultation en mars 2006, 43 pages (version pdf).

Commission Européenne, *National Indicative Paper, 2004 –2006, Russian Federation*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/russia/csp/04-06_en.pdf, consultation en mars 2006, 64 pages (version pdf).

Commission Européenne, *Programme d'Action Tacis 2004 pour la Russie*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis/publications_en.htm, consultation en mars 2006, 24 pages (version pdf).

Commission Européenne, *Tacis 2003 Programme d'Action Nationale Fédération de Russie*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis/publications_en.htm, consultation en mars 2006, 16 pages (version pdf).

Commission Européenne, *Tacis 2002 Action Programme Russian Federation*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis/publications_en.htm, consultation en mars 2006, 15 pages (version pdf).

Commission Européenne, *Tacis 2001 Programme d'Action Fédération de Russie*, [en

ligne], disponible à l'adresse :

http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis/publications/archive/russia_2001_fr.pdf
, consultation en mars 2006, 18 pages (version pdf).

Commission Européenne, *Tacis 2000 Action Programme Russian Federation*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://www.delrus.cec.eu.int/en/p_303.htm ,
consultation en mars 2006.

Commission Européenne, *Tacis 2000 Core Action Programme Russian Federation*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://www.delrus.cec.eu.int/en/p_303.htm ,
consultation en mars 2006.

Linden Consulting Partnership pour la Commission Européenne, *An evaluation of the Tacis Country Programme in Russia*, janvier 2000, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/europeaid/evaluation/reports/tacis/951500_annex.pdf ,
consultation juillet 2006, 179 pages (version pdf).

FAI Ltd pour la Commission européenne, *Food Production, Processing and Distribution Sector in the Russian Federation Evaluation Report*, août 1999, [en ligne], disponible à l'adresse : <http://ec.europa.eu/comm/europeaid/evaluation/reports/tacis/951479.pdf>
, consultation en juillet 2006, 195 pages (version pdf).

Cour des Comptes européenne, *Rapport spécial n° 2/2006 relatif à la performance des projets financés dans le cadre de TACIS dans la Fédération de Russie*, 2006, [en ligne], disponible à l'adresse : http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/special_reports_external_aid_fr.htm
, consultation en juin 2006, 39 pages (version pdf).

Sur les Pays de la zone Tacis

Documents officiels

Commission européenne, *The EU's relations with Armenia*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/armenia/intro/index.htm ,
consultation août 2006.

Commission européenne, *Programme d'Action 2004-2005 pour l'Arménie*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis/publications/national/armenia_2004_fr.pdf
, consultation août 2006, 15 pages.

Commission européenne, *The EU's relations with Azerbaïdjan*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/azerbaïdjan/intro/index.htm ,
consultation août 2006.

Commission européenne, *Programme d'Action 2004-2005 pour l'Azerbaïdjan*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis/publications/national/azerbaïdjan_2004_fr.pdf

, consultation août 2006, 10 pages.

Commission européenne, *The EU's relations with Belarus*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/belarus/intro/index.htm , consultation août 2006.

Commission européenne, *Programme d'Action 2003 en faveur du Bélarus*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis/publications/national/belarus_2003_fr.pdf , consultation août 2006, 8 pages.

Commission européenne, *The EU's relations with Georgia*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/georgia/intro/index.htm , consultation août 2006.

Commission européenne, *Programme d'Action 2004 - 2005 pour la Géorgie*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis/publications/national/georgia_2004_fr.pdf , consultation août 2006, 8 pages.

Commission européenne, *The EU's relations with Kazakstan*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/kazakhstan/intro/index.htm , consultation août 2006.

Commission européenne, *The EU's relations with Kirgiz Republic*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/kyrgyz/intro/index.htm , consultation août 2006.

Commission européenne, *The EU's relations with Moldova*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/moldova/intro/index.htm , consultation août 2006.

Commission européenne, *The EU's relations with Mongolia*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mongolia/intro/index.htm , consultation août 2006.

Commission européenne, *The EU's relations with Tajikistan*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/tajikistan/intro/index.htm , consultation août 2006.

Commission européenne, *The EU's relations with Turkmenistan*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/turkmenistan/intro/index.htm , consultation août 2006.

Commission européenne, *The EU's relations with Ukraine*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm , consultation août 2006.

Commission européenne, *The EU's relations with Uzbekistan*, [en ligne], disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/uzbekistan/intro/index.htm , consultation août 2006.

Sur Phare

Documents officiels

VERHEUGEN, M., pour la Commission Européenne, *REVUE 2000 du Programme PHARE, Renforcer la préparation à l'adhésion*, 2000, [en ligne], disponible à l'adresse :

<http://www.ceri-sciencespo.com/archive/june01/bafoil/rapv.pdf#search=%22%2C%20%20REVUE>, consultation en juillet 2006, 53 pages (version pdf).

EMS consortium pour la Commission Européenne, *From Pre-Accession to Accession : Interim Evaluation of Phare Support Allocated in 1999-2002 and Implemented until November 2003*, mars 2004, [en ligne], disponible à l'adresse :

http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/phare/pdf/zz_pier_03020_e3_290304.pdf, consultation en août 2006, 33 pages (version pdf).

Cour des Comptes, *Rapport Spécial n° 11/98 relatif au développement du secteur privé PHARE et TACIS pour la période 1991-1996 (Programmes de soutien aux PME, au développement régional et à la restructuration des entreprises) accompagné des réponses de la Commission*, [en ligne], JOCE du 3/11/1998, disponible à l'adresse :

http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/special_reports_external_aid_fr.htm, consultation août 2006, 36 pages (version pdf).

Annexes

- I Règlement Tacis de 1999
- II Répartition évolutive des fonds Tacis entre les pays
- III Répartition évolutive des fonds par secteur
- IV Les pays Tacis : quelques chiffres
- V Phare et Tacis : quelques chiffres
- VI Fonds Tacis, engagés, payés, contractés

Pour ces documents : consulter la version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon