



**G R O U P E M E N T D'É T U D E S E T D E R E C H E R C H E S**  
**N O T R E E U R O P E**  
Président : Jacques Delors

## **LES PAYS DE LA CEI SUR LA VOIE DE LA TRANSITION**

**UN SUCCES EN DEMI-TEINTE POUR LE PROGRAMME TACIS**

Adriana SZCZESNA

*Document de travail  
juin 2004*

***ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS***

<http://www.notre-europe.asso.fr/Fichiers/Adriana-fr.pdf>

© *Notre Europe, juin 2004*

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

*"Je remercie vivement Bertrand de Largentaye, Marjorie Jouen, Gaëtane Ricard-Nihoul,  
Jean Nestor et Pascal Gontier pour leurs remarques et soutien sur cette étude".*

## AVANT PROPOS

Cette étude d'Adriana Szczesna se présente comme une évaluation du programme Tacis, sigle qui signifiait, à l'origine, Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States. Treize ans après le lancement de cette vaste opération, destinée à faciliter la transition de la planification centrale à l'économie de marché et du régime de parti unique à la démocratie, le moment paraît venu de dresser quelques bilans.

Le constat principal est que les deux grands objectifs n'ont pas été atteints et qu'ils sont encore loin de l'être. La Russie aujourd'hui n'est au mieux qu'une semi-démocratie. Mlle. Szczesna ait bien ressortir les contraintes sous lesquelles les responsables du programme, à l'Est comme à l'Ouest, ont œuvré. Elle montre la vigueur, dans les premières années, d'une véritable idéologie, connue sous le nom de «consensus de Washington» et véhiculée par les institutions financières internationales et par le Trésor américain. Contrairement à ce qui s'est produit en Europe centrale, dans les républiques non baltes issues de l'ancienne Union soviétique, ainsi qu'en Mongolie, ce sont les Américains qui ont assumé le leadership de fait du programme d'assistance occidentale, et cela en dépit de la modicité relative de leur contribution au financement. Le consensus de Washington, dérivé de l'expérience du Fonds et de la Banque en Amérique latine, se fixait trois objectifs

- la stabilisation macroéconomique, ce qui signifiait essentiellement la maîtrise de la hausse des prix par l'équilibre du budget et des comptes extérieurs
- la libéralisation, dont le sens était de rendre la liberté aux prix et d'assurer l'ouverture sur l'extérieur du commerce et des marchés financiers
- la privatisation, souvent engagée précipitamment, sans restructuration préalable des entreprises concernées

Joseph STIGLITZ a montré dans ses ouvrages le caractère assez simpliste de cette approche de la transition et les ravages qu'elle a pu causer sur le terrain. Les responsables du programme européen, eux, se montrèrent d'autant plus réceptifs que certains Etats - membres, conduits par le Royaume-Uni, veillaient à l'application stricte et sans concessions des consignes des institutions de Washington et que, par ailleurs, le mode d'emploi des prescriptions de ces dernières était aisé.

De fait on ne peut qu'être frappé par la détérioration de la cohésion sociale dans les treize pays bénéficiaires. Les indicateurs sociaux sélectionnés par Mlle Szczesna montrent bien comment la pauvreté, les inégalités et la délinquance se sont développées. Le chômage, encore plus ou moins contenu aujourd'hui, pourrait rapidement prendre des proportions inquiétantes. La répartition des richesses à laquelle a donné lieu le programme de privatisation a été tout sauf équitable, conformément aux prémonitions du professeur roumain Daniel DAIANU. Avec l'ouverture des marchés financiers sur l'extérieur on est arrivé à ce résultat pour le moins paradoxal que les pays en transition, malgré l'immensité de leurs besoins en équipements, sont devenus des pourvoyeurs d'épargne pour les pays les plus développés. Nous en sommes au point où, treize ans après, ce sont les pays qui ont le moins réformé (Biélorussie et Ouzbékistan) qui, sur toute une batterie d'indicateurs sociaux, affichent les résultats les meilleurs ou les moins mauvais. Il leur reste, certes, à faire leur transition, mais on peut espérer qu'ils la réussiront plus tard en ayant fait l'économie de l'application du consensus et en sauvegarder ce qui peut encore l'être de certains volets de l'ancien régime, dans les domaines de l'éducation et de la santé publique, en particulier, qui auraient sans doute mérité d'être jugés avec un plus grand discernement.

Au moment où l'Union européenne se préoccupe de mettre sur pied une politique européenne de voisinage qui concernera, entre autres, quatre des pays bénéficiaires du programme Tacis, la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie, il était important de dresser un bilan de celui-ci. Il faudra également en tirer les conséquences pour la définition d'une approche autonome, pour laquelle l'Union européenne ne manque ni d'expérience, ni de moyens. Nous espérons que le travail de Mlle. Szczesna y aura contribué.

Bertrand de Largentaye

## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION : LES INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES</b>	<b>1</b>
<b>I – LE PASSAGE DIFFICILE VERS L’ECONOMIE DE MARCHE</b>	<b>10</b>
<b>A- La politique macro-économique imposée à la CEI par le FMI et la Banque Mondiale</b>	<b>11</b>
1. Le choix de la politique ultra-libérale : le programme privatisation-libéralisation-décentralisation	12
2. La privatisation et la baisse de la production	14
3. La corruption : « un capitalisme des copains »	16
4. L’inflation : l’effet d’un libération des prix trop rapide / théorie du « big bang »	17
5. Les réformes institutionnelles et l’investissement	18
<b>B- Un déclin social : l’augmentation de la pauvreté</b>	<b>20</b>
1- L’absence de croissance et l’accroissement des inégalités : une classe moyenne décimée	23
2- L’augmentation du chômage (un chômage caché plus qu’apparent)	25
3- La situation à l’époque soviétique : l’état de santé publique et l’éducation	28
<b>II – LA CONTRIBUTION DE TAVIS AU PROCESSUS DE LA TRANSITION RESTE PROBLEMATIQUE</b>	<b>31</b>
<b>A- Le choix de la stratégie. Les relations entre la Commission et les institutions financières internationales</b>	<b>32</b>
<b>B- Les difficultés initiales</b>	<b>34</b>
1- La nature de l’assistance, les instruments mis en place et les objectifs de l’assistance technique étaient peu adaptés aux contraintes des pays en transition	36
2- Le financement de projets dénués d’effets d’entraînement durable	28
3- L’accent excessif mis sur les projets du secteur énergétique	39
4- La négligence des projets liés d’infrastructure sociale	40
<b>C- Gestion inadéquate du programme TACIS</b>	<b>41</b>
1- Lenteur des procédures	41
2- Un manque constant d’effectifs	43
3- L’absence d’une méthode unifiée d’évaluation ne permet pas l’analyse fiable de l’efficacité réelle	45
4- Doublons dans l’aide accordée aux pays de la CEI	46
<b>D- La réorganisation de la programmation à l’intérieur de la Commission</b>	<b>47</b>
1- Une centralisation excessive de la gestion de TACIS	48
2- La création de Europe Aid (2001) : une politique de décentralisation mieux adaptée à l’environnement de la CEI	50
<b>E- La mise en œuvre des projets</b>	<b>51</b>
1- Un mode d’appels d’offres favorisant les mêmes experts et cabinets	51

2- Le retour des financements	52
<b>III – QUEL AVENIR POUR LE PROGRAMME TACIS</b>	<b>54</b>
A- Un nouveau défi : l’élargissement	55
B- L’inégalité de l’aide	57
C- Une sélection plus précise des objectifs, en fonction des besoins de chaque pays bénéficiaire	59
D- Des changements dans la mise en œuvre des projets	63
<b>CONCLUSION</b>	<b>67</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>69</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>73</b>



## **INTRODUCTION : LES INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES**

Les objectifs du programme (la transition vers la démocratie politique et l'économie de marché) et les moyens associés.

Le programme TACIS encourage la démocratisation, l'Etat de droit et la transition vers l'économie de marché des Nouveaux Etats Indépendants, nés de l'éclatement de l'URSS, en accordant une assistance technique et des transferts de savoir-faire aux secteurs public et privé.

La chute du communisme dans les pays d'Europe de l'Est et d'Asie a exigé, de la part des occidentaux, une réaction immédiate. La situation économique et sociale dans ces pays s'est dégradée rapidement. Pour éviter une dégradation d'envergure, il fallait que la Communauté Internationale (dont l'UE) réagisse au plus vite. L'aide de la Communauté Européenne à la transition dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) a débuté en 1989 par la mise en place du programme d'assistance technique PHARE. Dans un second temps, la Commission a proposé au Conseil de mettre en place un programme d'assistance technique, fondé sur le modèle du programme PHARE, afin d'élaborer un nouveau cadre politico-économique pour les relations avec l'URSS. A la suite du Conseil Européen de Rome, qui s'est déroulé dans la première moitié de l'année 1991, l'UE a élaboré les structures de gestion d'un programme d'aide alimentaire et d'assistance technique. L'assistance technique s'est avérée être la méthode la plus efficace pour réaliser les objectifs de la transition, à savoir transmettre à brève échéance aux pays de la CEI, le modèle occidental de la démocratie et de l'économie de marché.

Au départ, le programme TACIS dépendait de la Direction PHARE. Après la dissolution de l'Union soviétique, le nouveau règlement du 19 juillet 1993 rebaptise le programme « Tacis » (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States), afin de le séparer, en 1995, de la direction PHARE et de lui créer une direction à part entière. La même année, le programme a été étendu à la Mongolie.

Le programme Tacis a connu trois règlements budgétaires.

**Les trois règlements 1991-95, 1996-99, 2000-2006 :**  
**L'évolution constante d'un règlement à l'autre.**

Le premier règlement pour la période 1991-1995 prévoyait 2 268 millions d'écus, répartis entre les secteurs suivants <sup>1</sup>:

- La sécurité nucléaire et l'environnement : 429 millions d'écus
- La réforme de l'administration publique, services sociaux et éducation : 388 millions d'écus
- L'agriculture : 263 millions d'écus
- L'énergie : 288 millions d'écus
- Le transport : 160 millions d'écus
- Le conseil en matière politique : 87 millions écus
- Les télécommunications : 25 millions d'écus
- La restructuration des entreprises publiques et le développement du secteur privé : 363 millions d'écus
- Divers : 326 millions d'écus.

35,04% de la totalité des fonds a été engagée en Russie, soit 795 millions d'écus. Le deuxième pays bénéficiaire était l'Ukraine avec 243 millions d'écus, soit 10,72 % de la totalité des fonds engagés.

Le deuxième règlement, pour la période 1996-1999, qui a été adopté en 1995, prévoyait un montant de 2,224 milliards d'écus. Ce règlement a apporté de nouveaux éléments aux activités d'assistance technique du programme Tacis :

- L'introduction d'une programmation pluriannuelle, assortie d'un budget annuel, afin de renforcer la flexibilité et l'efficacité du programme, qui se dispersait dans des activités trop nombreuses ;
- Le renforcement de la «conditionnalité» de l'aide : la possibilité de suspendre l'assistance à un pays partenaire en cas de violation des principes démocratiques et des droits de l'Homme (le cas de la Biélorussie en 1997)

---

<sup>1</sup> GUENA Y., Rapport n°158, Sénat Français

- L'augmentation des dépenses pour les actions relatives à l'environnement, considérées comme prioritaires.
- La création d'une ligne budgétaire spécifique pour le soutien aux investissements des petites et moyennes entreprises et pour la coopération transfrontalière entre la Russie et la Finlande, entre les pays d'Europe Centrale et les NEI (aide à la formation du personnel transfrontalier, à la construction des postes frontières et à la gestion du trafic aux frontières et aux douanes). Ce type de subventions ne pouvait pas dépasser 10% du budget total.
- L'accès ponctuel des appels d'offre aux ressortissants des PECO et des pays tiers méditerranéens.
- L'amélioration de la transparence des procédures d'appels d'offres : le passage de 300.000 à 200.000 écus du seuil maximal pour la conclusion d'accords de gré à gré sans recours à un appel d'offres.

Les engagements du programme Tacis pour la période 1991-1998 ont totalisé 3,8 milliards d'euros et représentaient 67% des engagements de la CE envers les NEI.

Le troisième règlement pour la période 2000-2006 prévoit 3,138 milliards d'euros. Suite aux nombreuses critiques portant sur l'efficacité du programme, la Commission a proposé un règlement sensiblement modifié par rapport aux précédents. Les changements sont les suivants :

- Des projets moins nombreux, mais plus importants et limités à trois domaines de coopération : réforme administrative et bonne gestion des affaires publiques; développement de l'économie et du secteur privé ; conséquences sociales de la transition (la sûreté nucléaire a été rattachée à la coopération régionale).
- Une plus grande cohérence des projets avec les Accords de Partenariat et ce Coopération et les Stratégies de l'UE pour les deux pays les plus importants.
- L'assistance à l'investissement (jusqu'à 25% du total du budget)
- L'accent sur l'investissement direct de l'UE en matière de coopération transfrontalière, le soutien aux PME, l'infrastructure environnementale et les réseaux stratégiques ;
- La nécessité d'un plus grande différenciation des objectifs et des actions entre les différentes régions couvertes par le règlement ;
- L'importance de la coopération régionale et transfrontalière ;

- Enfin, la troisième phase d’assistance tient compte de la perspective d’élargissement de l’UE, qui reculera les frontières de l’UE jusqu’à l’Ukraine, la Biélorussie et la Russie (probablement en 2007, la Moldavie).

### **Les données socio-économiques de 1991 à 2002 : une situation en forte dégradation**

L’action publique de l’UE vis à vis de la CEI, qui s’est traduite par l’assistance technique de Tacis, a toujours été considérée comme un facteur important et encourageant dans le processus de transition. Notamment à partir de 1991 jusqu’au mois de mars 1994, l’UE avec Tacis contribuait à 27 % de l’assistance technique globale internationale apportée à la CEI. Outre l’aide européenne, le processus de transition vers l’économie de marché et les institutions démocratiques, en Europe de l’Est et dans les anciennes républiques de l’URSS, était guidé par les institutions internationales, en particulier par le FMI, la Banque Mondiale et la BERD.

Malheureusement, après douze ans de mise en place des « instruments internationaux », le bilan de la transition des Nouveaux Etats Indépendants est loin d’être positif. Le processus de transition, qui a eu pour objectif de permettre aux populations de jouir des principales libertés, grâce à la mise en place des institutions démocratiques et de l’économie de marché avait également son prix. L’entrée dans le “monde libre” s’est accompagnée, pour la plus grande partie de la population, par la perte du minimum vital. Bien qu’à l’époque précédente les droits politiques ou civils n’existaient pas, les populations disposaient d’avantages en termes de garanties sociales et économiques. Ainsi, même les personnes disposant des revenus les plus bas échappaient à la pauvreté (stabilité et garantie de l’emploi, accès gratuit à l’éducation et aux services de santé, accès aux biens et denrées de première nécessité). On trouvera ci-dessous quelques illustrations des coûts de la transition:

#### L’augmentation de la pauvreté

- En 1996 (selon Household Survey réalisée par la Direction des Statistiques du PNUD) la majorité des populations de la CEI était pauvre : en Géorgie 75% de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté (le seuil de pauvreté dans les pays ayant les revenus intermédiaires

est fixé à 4 US dollars PPA par jour); en Arménie, 55% des foyers étaient pauvres, dont 25% très pauvres (moins de 2 US dollars par jour pour les pays ayant des revenus intermédiaires); au Kirghizistan, 71% de la population avait des revenus en dessous du seuil de pauvreté (60% des revenus dépensés dans l'achat de denrées de première nécessité) ;

- Aujourd'hui la pauvreté est toujours présente : en Russie (novembre 2003), environ 31 millions de personnes, soit environ 22% de la population, vivaient en dessous du minimum vital mensuel (2 121 roubles soit 70,7 US dollars par habitant) contre environ 25% de la population fin 2002.<sup>2</sup>

### La baisse démographique des sociétés de la CEI<sup>3</sup>

- Déclin de l'espérance de vie (72 ans pour les femmes, mais 59 pour les hommes). Ainsi, en juillet 2002, la Russie comptait 3,5 millions habitants de moins qu'en 1992 ;
- Hausse du taux de mortalité masculine, en raison d'une grande consommation de tabac et d'alcool ;
- Chute de la natalité en Russie, avec deux avortements pour une naissance (en 2002) ;
- Selon l'OMS, le taux de suicide en Russie est le 2ème de la planète ; il est passé de 0,026% en 1990 à 0,038% en 2002.

### L'aggravation de l'état de santé de la population

- En 1994, en Ouzbékistan, 65% des femmes âgées de 15 à 50 ans étaient anémiques ;
- En Russie, le nombre de femmes anémiques en dernière phase de grossesse a triplé entre 1989 et 1994

### La baisse du revenu national, l'explosion de l'inflation et la récession

- Selon le PNUD, en Arménie, entre 1990 et 1996, les prix de la nourriture ont augmenté d'environ 24 000 % et les prix des articles non-alimentaires d'environ 7 800 %.

---

<sup>2</sup> « Le Monde » dossier l'édition des abonnés janvier 2003 « La Russie aujourd'hui »

<sup>3</sup> « Le Monde » ib.idem.

### L'inégalité des richesses

- Selon le rapport de la Banque Mondiale, intitulé « Transition : The First Ten Years », le coefficient Gini<sup>4</sup> a doublé entre 1987 et 1999 dans les pays qui ont commencé la transition avec le plus bas niveau d'inégalités au monde (Arménie, Russie, Kirghizistan et Moldavie). Ainsi, en Arménie, le coefficient Gini qui n'était que de 0,27 entre 1987-1990, a atteint 0,62 entre 1996-1999.

### L'inégalité entre les femmes et les hommes et l'effondrement de la situation des femmes dans la société

- Selon le rapport national « on the Implementation of the Beijing Platform for Action », en Russie, en 1999, un tiers des femmes avait des revenus en dessous du seuil de pauvreté.
- Selon l'ONU (United Nations Committee on the situation of women), la représentation des femmes au sein du parlement (DOUMA) est passé de 13,6 % en 1993 à 7,2 % en 1999.

### L'augmentation de toutes les formes de violence contre les femmes et les enfants (abus physique, abus sexuel, harcèlement sexuel, trafic et exploitation sexuelle, pornographie, violence issue de la guerre)

- Selon le rapport de l'UNESCO « Women in transition », en Russie, le nombre de crimes perpétrés sur les femmes (jalouse ou conflits familiaux), a pratiquement doublé en l'espace de deux ans (79 000 cas en 1996 contre 40 000 cas en 1994) ;
- Selon les estimations de « Institute of Social and Economic Studies at the Russian Academy of Sciences », environ 160 000 femmes russes font chaque année l'objet de trafic et la majorité d'entre elles est forcée à se prostituer (les chiffres officiels ne reconnaissent que 7 500 femmes dans cette situation, soit 5% environ du chiffre réel) ;

---

<sup>4</sup> GINI COEFFICIENT, selon le Dictionnaire d'économie contemporaine : « Dans la courbe de Lorentz utilisée pour mesurer statistiquement les degrés d'inégalité (appelés aussi dispersion ou concentration des revenus) l'usage du coefficient de Gini s'étend à tout domaine où l'on peut constater statistiquement des concentrations d'entreprises, de patrimoines etc. On l'obtient en divisant la différence moyenne (des déciles) par le double de la moyenne arithmétique. C'est aussi le rapport entre la surface de concentration et le triangle dans lequel s'inscrit cette concentration. Le coefficient de Gini varie de 0 à 1; les deux extrêmes signifient respectivement l'équidistribution (0) et l'inégalité parfaite 1.

- Selon le même institut, environ 60% des prostituées de la CEI déclarent que c'est le chômage qui les a incitées à exercer cette activité.

### La dégradation de l'éducation

- En Azerbaïdjan et en Géorgie, les dépenses nationales en faveur de l'éducation ont été divisées par deux ;
- Dans tous les pays de l'ex-URSS, entre 1991 et 1995 30 000 établissements pré-scolaires ont été fermés.

### L'effondrement du marché du travail

L'absence d'une méthode adéquate de mesure du chômage ne permet pas de connaître le chiffre réel des chômeurs.

- Néanmoins, en 1999, le chiffre non officiel des personnes sans emploi, s'élevait à 30% en Moldavie, 20% en Arménie, plus de 10% dans la majorité des autres pays des NEI.

### L'augmentation du rôle du secteur informel

- Selon les données de GOSKOMSTAT<sup>5</sup>, en 1997 l'économie informelle en Russie représentait 25% du PIB russe. La police fiscale estime que ce chiffre a atteint 50% du PIB.

Dans la majorité des pays de la CEI, la dégradation socio-économique s'est accompagnée de l'insuffisance ou du non-respect des règles politiques de la démocratie. Il est même inutile de rappeler que cette dernière était le deuxième objectif clé de la transition. La rupture avec le communisme, qui a précipité ces pays dans la voie de la démocratie a donné des résultats très mitigés.

---

<sup>5</sup> The State Committee for Statistics of the Russian Federation

Au regard des derniers évènements en Russie, on peut parler aujourd’hui de « l’épuisement du processus de démocratisation »<sup>6</sup>. Ainsi, selon certaines sources, ce pays ne peut plus être considéré comme un « véritable régime démocratique ». Les récentes pratiques du président POUTINE menacent les principes démocratiques, et principalement la liberté d’opinion et d’expression. Ainsi, un rapport, publié en 2001, sur la situation de la liberté de la presse en Russie par « Reporters sans frontières », dénonce la dépendance de la quasi-totalité des chaînes de télévision sous tutelle étatique. Cette politique apparaît comme la mise en œuvre de la doctrine sur la « sécurité de l’information », édictée par le président POUTINE en 2000. A cela s’ajoutent des évènements troublants pour l’opinion publique occidentale, à savoir, les moyens utilisés pour résoudre le conflit en Tchétchénie, la remise en cause de la privatisation, la « déclaration de guerre » contre l’oligarchie russe par la politisation de l’économie et l’arrestation « de l’homme le plus riche » de la Russie.

Les incertitudes, en ce qui concerne le non-respect de la démocratie par les gouvernements des autres pays de la CEI, ne sont pas moins inquiétantes. A titre d’exemple l’Ouzbékistan est constamment accusé de violations des droits de l’homme (ex : existence de tortures dans les prisons). La plupart des pays (Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Turkménistan) possèdent des régimes présidentiels forts avec un pouvoir autoritaire. Ainsi, la hausse des investissements publics au Turkménistan (plus 25% en juillet 2000 par rapport à janvier de la même année) a été consacrée, pour l’essentiel à couvrir les dépenses du régime autoritaire telle la construction du nouveau palais présidentiel, ou de plusieurs ministères.<sup>7</sup>

Après une forte dégradation de la situation économique (voir annexe 1) et sociale entre 1991 et 1998, dont le point le plus bas fut la crise économique qui a touché la Russie en août 1998 (selon certains celle-ci apparaît comme une crise de l’assistance occidentale qui a largement soutenu l’autorité russe dans ses réformes), la transition semble aujourd’hui progresser avec un retard significatif. Cependant cette progression (en termes de croissance économique) ne prouve en rien une reprise définitive. Les économies de la CEI demeurent toujours très fragiles. Ainsi, malgré une forte croissance en Russie, depuis la crise de 1998, l’économie de ce pays (PIB) équivaut à celle des Pays-Bas, et ne représente plus qu’un tiers de l’économie chinoise<sup>8</sup> et 4% de l’économie américaine. De même, en dépit de progrès économiques, les statistiques relatives à la situation

---

<sup>6</sup> Expression employée par Jacques SAPIR dans une interview, « Le Monde » 5 décembre 2003

<sup>7</sup> Atlas économique 2003 op.cit

<sup>8</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les relations avec la Russie, COM(04) 106 du 09/02/04

sociale, que synthétise l'indicateur de développement humain IDH (1. l'espérance de vie à la naissance, 2. l'éducation : alphabétisation des adultes et niveau moyen d'instruction, 3. le revenu) ne laissent aucun doute sur le retard social, qui augmente constamment malgré la reprise économique.

Cette étude a pour objectif de présenter les résultats socio-économiques de la transition dans la CEI après les 13 années de réformes qui ont accompagné le passage vers l'économie de marché et la démocratie.

Nous allons également réfléchir sur l'efficacité des systèmes d'aide, qui ont financièrement et stratégiquement piloté la transition, notamment en ce qui concerne la contribution du programme d'assistance technique géré par la Commission Européenne.

Nous allons étudier, dans quelle mesure le programme Tacis a été pertinent pour la transition de la CEI et comment il a amélioré son efficacité, avant de nous interroger sur les nouvelles perspectives des relations entre la CEI et l'UE, provoquées par le rapprochement des frontières lié à l'élargissement.

## I- LE PASSAGE DIFFICILE VERS L'ECONOMIE DE MARCHE

Le passage du communisme et de l'économie à planification centrale à la démocratie et à l'économie de marché, est sans doute considéré comme une des transitions les plus difficiles et douloureuses à la fois. En effet, les responsables de cette transition n'étaient pas en mesure de s'appuyer sur des exemples à suivre (le seul précédent de la transition du communisme vers l'économie de marché était celui de la Chine. Selon la Banque Mondiale, le PIB chinois, a augmenté de 9% par an, en moyenne, entre 1978 et 2003. Cette croissance a permis à 300 millions d'habitants de sortir de la pauvreté).

Néanmoins, parmi les pays qui ont initié le processus de transition en 1989, certains ont mieux réussi que d'autres. Ainsi, selon la Banque Mondiale, en termes de parité de pouvoir d'achat, le PIB par habitant s'élevait à 1000 US dollars en Moldavie (1999) et à 16 050 US dollars en Slovénie (2000).

Les pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) semblent avoir trouvé la bonne voie pour introduire l'économie de marché, performance qui va leur permettre de rejoindre prochainement l'UE. Ces pays sont supposés, à long terme, avoir le même niveau de vie que celui des pays déjà membres.

En revanche, le destin des Etats nés de l'éclatement de l'URSS n'apparaît pas aussi prometteur. La reprise économique dans certains pays de la CEI observée depuis trois ans est très incertaine et n'a pas mis fin au retard social. Selon Julian SCHWEITZER, le Directeur du Bureau de la Banque Mondiale en Russie, depuis 1998 l'économie russe a enregistré une croissance cumulée de 25,7 %. Cependant le PNB reste sensiblement en dessous de son niveau d'avant la transition (indice 77 ,5 en 2002 contre 100 en 1991).En outre, cette croissance est considérée par certains experts comme le vrai début de la transition. Doit-on, dès lors, considérer la chute du PIB et la dégradation sociale des pays de la CEI comme une étape nécessaire avant de retrouver le chemin de la croissance, dans la mesure où certains pays en transition (PECO) n'ont pas traversé une phase de dégradation socio-économique aussi prononcée ?

Une analyse plus précise du parcours des différents pays (25 pays en transition) montre que les résultats obtenus sont fortement marqués par les conditions socio-économiques initiales, mais également par les différentes politiques de réforme mises en œuvre dans le cadre de la transition. En 1989, il existait des différences notables entre pays ex-communistes en termes d'économie et de degré d'ouverture (la situation économique des pays d'Europe centrale était plus avancée car ils avaient développé des relations commerciales avec les pays d'Europe occidentale avant la chute du mur).

Après 1989, certains pays, telle la Pologne (même si elle a suivi les mêmes prescriptions internationales en matière de réformes) ont privilégié la restructuration des entreprises publiques et la création d'un système bancaire solide plutôt qu'une privatisation à tout va<sup>9</sup>. D'autres pays, telle la Hongrie, ont entièrement rejeté la « thérapie de choc » en préférant une approche plus graduelle.

Néanmoins, au début de la transition, l'ensemble des 25 pays s'attendaient à voir des réformes transformer rapidement leurs économies.

#### **A- La politique macro-économique imposée à la CEI par le FMI et la Banque Mondiale**

L'effondrement du communisme en Europe centrale et de l'Est a été immédiatement suivi par une initiative internationale ayant pour objet les changements dans les systèmes politiques et les économies des pays concernés.

Au départ, les autorités internationales croyaient que la situation serait résolue en quelques années. Les premiers dilemmes de la transition concernaient le choix de la méthode la plus efficace pour mettre en place les changements dans le système politique et le marché. Autant les objectifs de la transition apparaissaient indiscutables, autant les moyens de les atteindre n'étaient pas clairement définis.

Un article publié dans «The Economist», a décrit très justement cette situation: «*Hundreds of books have been written on the transition from capitalism to communism but not the other way. There is no known recipe for unmaking an omelette*».<sup>10</sup>

L'expérience antérieure de la communauté internationale, en ce qui concerne l'établissement des règles de la démocratie et de l'économie de marché dans le monde, permettait de choisir entre « la thérapie de choc » c'est à dire une aide massive et immédiate, ou « le gradualisme », c'est à dire

---

<sup>9</sup> Jacques SAPIR op.cit

<sup>10</sup> The Economist 24-30 March 1990 p.22

une assistance moins immédiate, mais subordonnée au succès des réformes<sup>11</sup>. Ce choix devait se faire, malgré une méconnaissance du «terrain» (les données soviétiques étaient, soit inexistantes, soit fausses et souvent produites à des fins de propagande).

## 1- Le choix de la politique ultra-libérale : le programme privatisation - libéralisation – décentralisation

La situation dans les pays concernés était telle que des mesures devaient être prises d'urgence et la communauté internationale devait entreprendre très rapidement une action. Ainsi, la priorité fut accordée à la stabilisation macro-économique, à la libéralisation des marchés et à la privatisation selon les règles dites du **Consensus de Washington**, qui définit l'ensemble des mesures financières prônées par la Banque Mondiale, le FMI, la Réserve Fédérale et le Trésor américain (au départ destiné à la transformation économique en Amérique Latine) pour faciliter le développement. En vertu de ce consensus, les Etats étaient invités à rechercher la stabilité macroéconomique, c'est-à-dire à équilibrer leurs budgets et à éliminer les déficits de leurs balances des paiements à ouvrir leur économie au reste du monde en libéralisant la circulation des marchandises et des capitaux ; à promouvoir, enfin, le marché du capital par la privatisation (la vente des entreprises publiques)<sup>12</sup>. Cette stratégie prévoit qu'une fois les institutions planifiées démantelées le marché émerge et se développe spontanément et harmonieusement.

Les partisans de cette politique n'avaient pas prévu les effets qui sont apparus suite à la mise en place de cette « thérapie de choc ». <sup>13</sup> Les résultats de la première décennie de la transition dans la CEI sont apparus contraires aux objectifs de la « thérapie de choc », et ont significativement retardé la stabilisation macro-économique (A noter, que dans la majorité des pays PECO la mise en place de la thérapie de choc a abouti à des résultats macroéconomiques importants ; notamment la Pologne a été le premier pays à retrouvé son niveau de production d'avant 1989). Aujourd'hui, après treize ans de transition, on est en mesure de détailler les facteurs qui ont abouti à des résultats inattendus par rapport au modèle théorique retenu.

---

<sup>11</sup> Laure DELCOUR « La politique de l'UE en Russie »

<sup>12</sup> RICUPERO Rubens « La crise optimale du siècle »

<sup>13</sup> Selon Rudiger DORNBUSCH (Transition to market economy Paris,OECD 1991) la thérapie de choc se caractérise par :

- une libération des prix, totale ou progressive mais aboutissant rapidement aux mêmes résultats ;
- une politique budgétaire visant à la réduction du déficit ;
- une politique monétaire fortement restrictive combinant une forte hausse des taux d'intérêt et un ancrage nominal de la devise nationale sur le dollar ;
- une ouverture rapide de l'économie au commerce internationale par le démentalement des droits de douane et le passage à la convertibilité de la devise

Ces dernières années, les témoignages de certains économistes dont l'ex vice-président de la Banque Mondiale Joseph Stiglitz, l'ex-Premier Directeur Général adjoint du FMI Stanley Fischer, et les rapports de la « Commission Meltzer » de « International Financial Institution Advisory Commission » ne cessent de dénoncer les erreurs faites par les institutions internationales dans la gestion de la transition. Plusieurs économistes ont remis en question l'efficacité du consensus de Washington. Catherine Locatelli et Dominique Finon<sup>14</sup> ont souligné les principales erreurs :

- L'absence d'institutions régulant l'économie de marché et de normes juridiques nécessaires pour mener « sainement » la transition. Un développement et une stimulation insuffisante de la concurrence ;
- L'absence de restructuration industrielle en vue de l'amélioration rapide de la productivité (les moyens établis ont privilégié la privatisation des anciennes entreprises). La privatisation des entreprises publiques s'est souvent déroulée de manière fragmentaire et incohérente, permettant à des entreprises non rentables de poursuivre leurs activités<sup>15</sup> ;
- Une libéralisation des prix trop rapide, qui a engendré l'hyperinflation
- Des conséquences sociales sous-estimées (l'augmentation de la pauvreté et l'inégalité de richesses).

Les critiques du « Consensus » portent également sur ses fondements :

- La prise pour modèle de l'archétype du modèle économique américain, qui est issu d'une seule tradition théorique ;
- La négligence des travaux des grands économistes SCHUMPETER, HAYEK et Karl POPPER (1962 - « L'Utopie de la création de la nouvelle société »)

Aujourd'hui, les institutions internationales (le FMI et la Banque Mondiale) annoncent un changement de stratégie. A la suite des rapports sur la transition publiés par la Banque Mondiale en 1996 et 1999 qui présentaient les maigres résultats de la stratégie des donateurs occidentaux et soulignaient leur méconnaissance des spécificités du monde post-communiste, la communauté

---

<sup>14</sup> *L'échec du consensus de Washington dans une économie en transition : institutions formelles de marché et secteur de rente*, Economie appliquée, 2003.

<sup>15</sup> Saleh M. NSOULI « Dix ans de transition. Progrès et défis »

internationale a décidé de reconnaître une partie de «sa faute » relative au semi échec de la transition, sans toutefois en assumer l'entièvre responsabilité.

*La lutte contre la pauvreté et la protection des groupes vulnérables sont en tête de la liste des priorités de leurs opérations de prêts. Joseph STIGLITZ (Prix Nobel d'économie en 2001) a même préconisé un «consensus post-washingtonien» aux visées plus larges (hausse du niveau de vie, développement équitable, durable et démocratique), qui nécessiterait l'utilisation de toute une gamme d'instruments pour corriger les insuffisances du marché, stimuler la concurrence et contrôler les flux de capitaux à court terme.<sup>16</sup>*

Ce « mea culpa » contredit la position de ceux qui imputaient l'échec de la transition à la mise en œuvre des mesures du «consensus de Washington» par des gouvernements locaux incompétents et corrompus. Juste après la crise de 1998, l'UE a proposé sa propre analyse de la crise russe fondée sur une critique des politiques ultra-libérales menées par les gouvernements au début des années 1990. Tout en rappelant que « la responsabilité principale pour mettre fin à la crise incombe aux Russes eux-mêmes<sup>17</sup>.

Quel que soit le responsable, les résultats socio-économiques de la transition des pays de la CEI apparaissent médiocres au regard des objectifs assignés.

## **2- La privatisation et la baisse de la production**

Un des éléments les plus importants qui caractérise la transition fut une privatisation rapide. Elle avait pour objectif le remplacement des cadres dirigeants des entreprises et le redressement de l'économie.

A la fin de la première décennie de la transition, le bilan de la privatisation a été évalué positivement dans les PECO. Les résultats concernant la privatisation dans les NEI révèlent une situation moins positive.

---

<sup>16</sup> RICOUPERO Rubens op.cit

<sup>17</sup>, Commission Européenne « The situation in Russia », Information à la presse 98/787 et 3/09/98

Selon STIGLITZ, l'échec principal de la privatisation provient de la non adoption d'une réforme progressive, valorisant un transfert de propriété plus lent et plus prudent. Les réformes préalables de la perestroïka, qui ont fourni un bon exemple de réformes institutionnelles à petits pas (« La loi sur le leasing » a donné une base légale à l'évolution graduelle de la propriété d'Etat) auraient dû être poursuivies.

En Russie, la privatisation massive a eu pour conséquence la détention de près des deux tiers des actions des entreprises nouvellement privatisées par des anciens dirigeants (un changement formel de propriété et de statut). Les « nouveaux entrepreneurs » ont bloqué l'entrée du capital aux personnes étrangères souhaitant investir malgré les conditions politiques et institutionnelles peu attrayantes. D'autres pays (Kazakhstan, Moldavie, Mongolie), ayant eu recours également à la privatisation massive, ont observé les mêmes effets. Ils « luttent » toujours pour constituer leur secteur privé.

Les conséquences de cette privatisation rapide sont les suivantes<sup>18</sup> :

- Le rapport entre la propriété privée et la restructuration est faible ou inexistant.
- Des entreprises semi-publiques sont plus performantes que les entreprises privatisées.
- Les résultats des sociétés d'Etat et des sociétés privées sont peu différenciés.
- Les résultats connaissent des améliorations uniquement dans les très rares entreprises vendues à des investisseurs étrangers.

Selon les données<sup>19</sup>, en Ouzbékistan, 70% de la production provient d'entreprises appartenant à l'Etat ou subventionnées par des fonds publics. De plus, la majorité de ces entreprises est largement endettée. En Ukraine, 40% des entreprises étaient toujours déficitaires en 2003.<sup>20</sup>

A l'issue de cette privatisation intensive, au début de la transition, presque tous les pays de la région ont enregistré une baisse substantielle de la production. Dans toute la CEI la production a chuté de 50% et n'a commencé à se redresser qu'en 1999. En Russie, la production industrielle,

---

<sup>18</sup> John NELLIS, « Faut-il repenser la privatisation dans les économies en transition ? Finances et développement, juin 1999

<sup>19</sup> Atlas économique 2003 op.cit

<sup>20</sup> Atlas économique 2003 ib idem.

entre 1990-1999, a chuté de 60%<sup>21</sup>. En 2000, la production dans toute la CEI restait de 35% inférieure à son niveau initial.

En Russie, selon des estimations réalisées par Milanovic<sup>22</sup>, une diminution de 10% de la production entraînerait parallèlement une augmentation de la pauvreté de 6% de la population, soit environ neuf millions de personnes.

### **3- La corruption : un "capitalisme des copains"**

Pendant la transition, la corruption déjà très présente à l'époque soviétique, a pris un nouveau visage, celui d'une nouvelle classe, les «oligarques». Il s'agit d'un groupe qui s'est rapidement enrichi par la manipulation des politiques, allant jusqu'à modeler les nouvelles «règles du jeu» à son avantage<sup>23</sup>. Parmi les oligarques se trouvaient beaucoup de membres de l'ancienne élite, (la « nomenklatura »), qui ont su tirer parti de leur ancien statut.

« Ainsi, le maintien des subventions dans les secteurs de l'énergie et de l'exploitation des matières premières (surtout en Moldavie, Ouzbékistan, Russie, Ukraine) a donné une source de rentes considérables à ceux qui se procuraient des licences d'exportation et achetaient les matières premières à bas prix pour les écouler aux prix mondiaux, parfois illégalement sur les marchés noirs locaux et parfois en toute légalité à l'exportation »<sup>24</sup>.

La concentration des richesses entre les mains de petits groupes a freiné le déroulement effectif de la transition. Les «nouveaux entrepreneurs» ont vite compris que les réformes partielles pouvaient leur apporter des profits et des avantages beaucoup plus importants que la réalisation de projets risqués de restructuration des industries anciennes. Dès lors, certains versaient des pots-de-vin à des «amis» appartenant aux organes de décision, afin de favoriser leurs intérêts. Selon Paul Gerd LOESER, «les nouveaux capitalistes forment aujourd'hui avec les pouvoirs centraux et régionaux une alliance silencieuse scellée par un octroi de priviléges en échange de pots de vin». Selon «Transparency International's Corruption Perceptions Index (CPI)» la Russie, en 2002, s'est trouvée en 71<sup>ème</sup> position (parmi 102 Etats) avec un résultat de 2,7 sur une échelle de 10 (la note de 10 présentant un niveau de corruption nul).

---

<sup>21</sup> Joseph E. STIGLITZ « La grande désillusion »

<sup>22</sup> Branko Milanovic « Income, inequality and poverty during the transition from planned to market economy»

<sup>23</sup> J. HELLMAN, D. KAUFMAN «La captation de l'Etat dans les économies en transition : un défi à relever», Finances et Développement

<sup>24</sup> HAVRYLYSHYN Oleh, ODLING-SMEE John « Réformes en panne », Finances et développement.

« Ces nouveaux capitalistes » ont commencé, très rapidement, à déplacer leur capital vers des paradis fiscaux (à noter que les fortunes des oligarques ont été principalement acquises grâce aux prêts internationaux, associés à des politiques monétaires restrictives qui maintenaient le taux d'intérêt du rouble à un haut niveau). Les estimations de la Commission Européenne font état de 245 milliards US dollars, qui, du fait de la liberté des mouvements de capitaux, avaient quitté la Russie de 1992 à 2002 (en comparaison, au cours de la même période, le pays a bénéficié uniquement de 23 milliards US dollars d'investissements étrangers).

Ce nouveau «monopole oligarchique » a créé des obstacles au développement d'une véritable concurrence et à la création des PME (considérées aujourd'hui comme le moteur principal de la croissance). Les travaux de HAVRYLYSHYN et ODLING-SMEE (2000) montrent que l'intérêt des « oligarques » est de geler la privatisation et de ne pas procéder à des réformes capitales, comme la restructuration des entreprises et l'instauration de règles juridiques et commerciales qui pourraient menacer leurs sources de profits. L'intérêt de la classe moyenne est, au contraire, de réclamer de nouvelles réformes favorisant la poursuite de la transition. Les pauvres, eux, souhaitent un retour au communisme, car leur situation économique tend à se dégrader depuis le début de la transition.

La privatisation partielle, l'absence d'une imposition efficace, le niveau très élevé de la corruption, et le développement d'une économie parallèle ont eu pour effet une nette dégradation des prestations sociales dans l'ensemble de la CEI (retraites, salaires des fonctionnaires etc).

#### **4- L'inflation : l'effet d'une libération des prix trop rapide / théorie du “ big bang ”**

L'une des toutes premières mesures prises par les gouvernements qui s'engageaient sur la voie de l'économie de marché fut de libérer les prix. Dans les premières années de la transition cette libération rapide des prix a débouché sur une spirale inflationniste. En effet, les monopoles et les positions dominantes étaient tellement répandus qu'on ne pouvait compter sur la concurrence du marché intérieur pour assurer la stabilité des prix. Pour combattre l'inflation le « consensus de Washington » a misé sur la hausse des taux d'intérêt, cela a conduit à une surévaluation du taux de change, avec pour conséquence :

- « l'étouffement » de l'investissement,
- la baisse des exportations,

- le développement du troc, en raison de la pénurie d'argent.

En 1992, le taux d'inflation médian approchait 100% dans les pays d'Europe centrale et orientale. Dans les Etats baltes, ainsi qu'en Russie et dans d'autres pays de l'ex-URSS, il dépassait la barre des 1000% (Juguler l'inflation dans les économies en transition COTTARELLI Carlo DOYLE Peter, Finances et développement). Entre 1989 et 1995, les prix ont augmenté de 11 000% en Ukraine et de plus de 5 000 % en Russie<sup>25</sup>. Cinq ans après, le taux d'inflation était redescendu à 11%.

La pauvreté a augmenté principalement à cause de la baisse du revenu national, provoqué par la hausse extrême du taux d'inflation dans la première période de la transition.

## **5- Les réformes institutionnelles et l'investissement**

Les réformes développées à grande vitesse dans la CEI n'ont que partiellement abouti à la création de règles juridiques transparentes et équitables (droit de la propriété, droit de la concurrence). Aujourd'hui la quasi-totalité de l'administration publique et de l'appareil juridique réclame une réforme structurelle, qui aurait dû être instaurée treize ans plus tôt. Ainsi, il eut fallu tout d'abord mettre en place les conditions d'une concurrence réelle ou une agence de réglementation ainsi que les mécanismes de la politique antitrust afin d'empêcher la création de monopoles privés et d'encourager l'investissement productif (l'investissement sous l'ancien régime était dispendieux et excessif) et l'investissement étranger.

Dans certains pays (Moldavie, Tadjikistan, Russie), à l'absence de cadre juridique propice au développement des lois du marché s'ajoutait un climat politique instable. Dès lors, ils ont eu tendance à se rapprocher d'une « kleptocratie socialiste » et d'un « autoritarisme nationaliste », plutôt que d'une démocratie<sup>26</sup>. Dans le pire des cas, il n'y a tout simplement pas d'Etat : « c'est celui des pays ayant acquis, parfois sans le vouloir, leur indépendance, et qui se retrouvent sans appareils sur lesquels s'appuyer, sans traditions auxquelles se référer, même sans une société assurée de son identité »<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Source : [www.acdi-cida.gc.ca](http://www.acdi-cida.gc.ca)

<sup>26</sup> Laure Delcour op.cit, page 197

<sup>27</sup> « L'Europe post-communiste »

Les taux d'intérêt surévalués et un environnement juridique inexistant ou contestable ont découragé (avec succès) tout investissement. Selon les données de la Commission Européenne<sup>28</sup> « les capitaux étrangers accueillis en Russie, au cours de la période 1992-2002, représentaient seulement un vingtième du montant investi en Chine ». Ainsi, au début de la transition, l'investissement dans le secteur bancaire a été particulièrement difficile en Russie, en raison du « décret Eltsine » qui restreignait considérablement l'activité des banques étrangères et leur interdisait notamment d'offrir leurs services aux résidents russes »<sup>29</sup>.

### L'investissement direct étranger (flux nets enregistrés dans la balance des paiements)

	En millions de dollars											En USD par hab. 1989-1999
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total 1989-1999		
Arménie		1	8	25	18	52	221	131	150	456		120
Azerbaïdjan			22	282	661	1 093	1 024	510	274	3 592		448
Biélorussie		18	11	15	73	198	142	225	100	682		67
Géorgie			8	6	54	236	221	96	109	621		116
Kazakhstan	100	473	635	964	1 137	1 320	1 143	1 584	1 500	7 356		494
Kirghizistan			38	96	47	83	109	35	42	408		87
Moldavie	17	14	18	73	23	75	86	33	100	339		79
Russie			500	1 663	1 665	4 036	1 734	746	2 000	10 344		71
Ouzbékistan	9	48	73	-24	90	167	226	201	231	790		32
Tadjikistan	9	9	12	20	25	30	24	21	30	150		25
Turkménistan	79	103	223	108	108	62	89	100		782		159
Ukraine		151	257	526	581	747	489	750		2 751		55
<b>Total: CEI</b>	<b>135</b>	<b>642</b>	<b>1 579</b>	<b>3 610</b>	<b>4 427</b>	<b>7 979</b>	<b>5 739</b>	<b>4 160</b>	<b>5 386</b>	<b>28 271</b>	<b>146</b>	

Source : L'Europe post-communiste p.371

Le « Rapport sur le voisinage »<sup>30</sup> confirme que le taux d'investissement étranger par habitant en Russie représente moins d'un sixième de celui de la Pologne. Ainsi, dans certains pays, il est toujours rare de voir les investissements étrangers en dehors du secteur des hydrocarbures (des retards considérables se sont accumulés en termes d'investissement dans le secteur industriel et des infrastructures publiques). Au Kazakhstan, 70 à 80% des investissements étrangers concernent l'exploitation des ressources pétrolifères et gazières. En Ouzbékistan, en raison de «la fermeture des frontières, du taux de change officiel défavorable, des lourdeurs de la bureaucratie et de l'obligation de dépenser ses revenus sur place », le nombre des investisseurs étrangers est le plus faible de toute l'Asie centrale<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Communication de la Commission op.cit

<sup>29</sup> Jean de Lipkowski op.cit

<sup>30</sup> *L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Bruxelles, 11 mars 2003

<sup>31</sup> Atlas économique 2003 op. cit.

## **B- Un déclin social : l'augmentation de la pauvreté**

Les difficultés de la transition des économies des anciennes républiques soviétiques vers l'économie de marché se sont accompagnées d'une hausse importante de la pauvreté et d'un déclin social. Selon toute vraisemblance cette tendance ne devrait pas s'inverser à court terme.

Certaines personnes ont su profiter des nouvelles occasions offertes par le secteur privé. Elles se sont bien adaptées à la nouvelle situation et se sont enrichies rapidement. Malheureusement, pour la majorité de la population, la transition a provoqué une réduction sensible du niveau de vie et a conduit une certaine frange dans une extrême pauvreté. Selon une étude effectuée par Natalia RIMASHEVSKAYA et Galina VIOTENKOVA<sup>32</sup> un tiers de la population russe serait dans l'incapacité de s'adapter aux nouvelles conditions de vie. La dégradation sociale est particulièrement visible en Moldavie et au Tadjikistan, ces deux pays possédant la situation la plus critique des tous les pays de la CEI.

### **MOLDAVIE**

**Selon la BERD (données de 2002), malgré la croissance économique des trois dernières années et les progrès dans la stabilisation macro-économique (réduction substantielle de l'inflation en raison d'une politique monétaire prudente) la Moldavie est considérée comme le pays le plus pauvre d'Europe, avec une économie tributaire d'une agriculture peu productive et la sécession de fait de la partie du territoire située à l'est du Dniestr. En 2002, le PIB représentait seulement 39,5% du PIB «d'avant la transition» (1990). Le PIB par habitant s'élevait à 448 US dollars, soit 1.400 US dollars en se referant à la parité de pouvoir d'achat. Conformément au *household survey* (l'enquête sur les foyers) réalisée en 2002, 40 % des Moldaves vivent dans une situation d'extrême pauvreté. Ainsi, leur revenu mensuel est inférieur à 271 MLD (environ 20 US dollars). Un quart de la population vit en dessous du seuil de pauvreté alimentaire, qui est fixé à 212 MLD par mois (soit environ 15 US dollars).**

**De ce fait, la Moldavie est passée de la 75ème position en 1994 à la 102ème position en 2000, selon les statistiques établies par l'ONU (IDH).**

---

<sup>32</sup>“Improverishment and social exclusion in Russia”

## TADJIKISTAN

**Le Tadjikistan reste un des pays les plus pauvres de la zone Tacis. Selon les données de la BERD (2002), le PIB par tête s'élevait à 186 US dollars, soit 1.374 US dollars, en termes de parité de pouvoir d'achat.**

**L'enquête sur le niveau de vie (Living Standard Survey), publiée en 1999 par la Banque Mondiale, annonce que 83% de la population vit au dessous du seuil officiel de pauvreté. 17% vit dans l'extrême pauvreté (PPP 1,075 US dollar par jour). En 2001, le revenu moyen mensuel s'élevait à 10,6 US dollars, ce qui signifie que la grande partie de la population active gagne moins que le revenu minimum de subsistance.**

**Selon les données de l'ONU, en 2001, le Tadjikistan se plaçait à la 113ème position avec un IDH de 0,677 (0,665 en 1995 et 0,736 en 1990). De plus, la dette internationale du pays s'élève à près de 123% du PIB<sup>33</sup>.**

La pauvreté a toujours existé dans les pays communistes. A l'époque soviétique elle n'a pas été reconnue officiellement pour des raisons idéologiques. Le système communiste assurait à la population des garanties minimales en termes de rémunération et de couverture sociale (la protection sociale reposait largement sur les entreprises, nous y reviendrons plus tard). Dès lors, une baisse, aussi marginale fut-elle, de ces revenus, pouvait conduire à la pauvreté.

L'idéologie du système communiste intégrait l'idée d'une certaine égalité dans la distribution des salaires.<sup>34</sup> Les salaires de la classe ouvrière se rapprochaient de ceux de la classe intellectuelle.

La principale cause de pauvreté est, selon la BERD, la perte d'un revenu stable. Ainsi, en Russie, le salaire mensuel moyen en janvier 1992 représentait 35% de celui de décembre 1987 (à prix constants)<sup>35</sup>. A cela s'ajoute une large dispersion des revenus parmi les différentes catégories sociales. Ainsi, certains revenus (agriculteurs, ouvriers, fonctionnaires) ont été maintenus au niveau d'avant la transition. En raison de la libération des prix et de la réduction de la majorité des subventions publiques, le coût de la vie a considérablement augmenté alors que les budgets des familles restaient identiques.

<sup>33</sup> Atlas économique 2003, le Nouvel Observateur

<sup>34</sup> Sandra Hutton « Poverty in transition economies »

<sup>35</sup> Sandra Hutton ib. Idem.

**Tableau : Les différences des salaires et le seuil de pauvreté (1996)**

	Bulgarie	Hongrie	Kazakhstan	Kirghizistan	Russie	Slovaquie
Coeff. d'écart des salaires <sup>1</sup>	2,1	2,7	<b>3,9</b>	<b>3,7</b>	<b>3,8</b>	2,3
% de pop. active vivant en dessous du seuil de pauvreté pour un seuil fixé à 2,15 US dollars par jour <sup>2</sup> PPA	3,1%	1,3%	<b>5,7%</b>	<b>49,1%</b>	<b>18,8%</b>	2,6%
% de pop. active vivante en dessous du seuil de pauvreté pour un seuil fixé à 4,30 US dollars par jour <sup>2</sup> PPA	18,2%	15,4%	<b>30,9%</b>	<b>84 ,1%</b>	<b>50,3%</b>	8,6%

Source : BERD selon World Bank 2000, Wage differentials : Annual Statistic Yearbook, 1996.

1. différence entre la moyenne des salaires dans le secteur financier et celle dans le secteur rural.
2. pourcentage de la population active /percentage of workforce

La dispersion des revenus a commencé à augmenter également entre le secteur public et le nouveau secteur privé. Ainsi, selon les dernières données de la Banque Mondiale (2003), le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté en Russie représente près de 25% de la population dont « la plus grande partie se trouve auprès des familles nombreuses et des ménages dépendant de pensions ou d'autres transferts de fonds publics».

Si on considère le seuil de pauvreté de 4 US dollars par jour, mesuré en PPA, dans les pays ayant les revenus intermédiaires on peut estimer qu'en 1995 il y avait près de 140 millions de pauvres dans les ex-pays communistes, dont 85% vivaient dans la CEI.

Face aux résultats mitigés de la transition dans les ex-républiques soviétiques, les institutions internationales ne cessent d'appeler à la «continuation des réformes ». L'expérience montre que la poursuite des réformes doit être menée en parallèle avec des changements dans les pratiques des pays donateurs. Un nouveau débat s'ouvre ; il porte sur la nécessité de donner une dimension plus humaine aux théories économiques des institutions internationales.

Selon le PNUD, le concept de l'aide internationale doit favoriser les conditions d'un développement humain durable. «Le développement doit viser l'amélioration de la qualité de vie des individus, s'appuyer sur la participation des intéressés et reposer sur un partenariat plus égalitaire entre pays bénéficiaires et pourvoyeurs d'aide ». Cette conception souligne l'insuffisance des règles invoquées par le «Consensus de Washington», qui met l'accent sur le développement macro-économique «à tout prix » en ignorant l'importance des aides publiques nécessaires à l'amélioration des conditions sociales.

## **1- L'absence de croissance et l'accroissement des inégalités : une classe moyenne décimée**

A l'époque de la planification centrale, il existait déjà dans ces pays une inégalité des richesses (même si la méthode d'évaluation laissait à désirer). Depuis le début de la transition, l'inégalité des revenus a augmenté dans tous les pays. Les principales causes sont les suivantes<sup>36</sup> :

- la réduction des subventions publiques,
- la baisse des revenus, effet de la libération des salaires et des prix (les salaires ne progressant pas au même rythme que les prix),
- le transfert de main-d'œuvre du secteur public au secteur privé.

Les données d'avant la transition montrent que les Coefficients Gini (voir définition à la page 6) étaient en moyenne de 0,23 ou 0,24 points, pour la plupart de ces pays. Cette moyenne était comparable avec le résultat de certains pays d'Europe Occidentale (Allemagne, Benelux, pays scandinaves), considérés comme ayant de faibles inégalités.

---

<sup>36</sup> Grzegorz Kolodko, « Revenus, équité et réduction de la pauvreté dans les économies en transition » Finances et Développement, septembre 1999

**Tableau : Evolution du coefficient Gini**

	1987/89	1993/94	1996/98
CEI	0,28	0,36	0,46
Arménie	0,27	-	0,61
Biélorussie	0,23	0,28	0,26
Géorgie	0,29	-	0,43
Kazakhstan	0,30	0,33	0,35
Kirghizistan	0,31	0,55	0,47
Moldavie	0,27	-	0,42
Russie	0,26	0,48	0,47
Tadjikistan	0,28	-	0,47
Turkménistan	0,28	0,36	0,45
Ukraine	0,24	-	0,47
Hongrie	0,21	0,23	0,25
Pologne	0,28	0,28	0,33
République tchèque	0,19	0,23	0,25
France (inégalité moyenne)	0,28	-	0,31
Etats-Unis (inégalité forte)	0,33	-	0,40

Source : World Bank 2000 « Transition : The First Ten Years »

(-) non disponible

Ainsi, en Ukraine le coefficient a augmenté de 0,23 points, soit une progression de 100% du coefficient Gini<sup>37</sup>. En Russie, les indicateurs des inégalités de revenus affichent une progression de 75% depuis 1991.

Les pays de la CEI ont une plus grande dispersion des revenus que les autres pays en transition. Une étude effectuée par Michael P. KEANE et Eswar S. PRASAD montre que les inégalités de

---

<sup>37</sup> M. P. KEANE, E. S. PRASAD « La transition en Pologne »

revenus ont augmenté le plus dans les pays où la croissance a été la plus faible (l'Ukraine, la République kirghize et la Russie).<sup>38</sup>

En effet, ces fortes inégalités empêchent la classe moyenne de se développer. Néanmoins, le redressement de la production après la crise de 1998 et la reprise de la croissance esquisse, à long terme, des perspectives de diminution des dispersions de richesse.

## **2- L'augmentation du chômage (un chômage caché plus qu'apparent)**

L'Etat soviétique accordait la sécurité de l'emploi à l'ensemble de la population. En conséquence, le chômage était un problème inconnu et les statistiques soviétiques antérieures à la transition présentaient un taux de chômage nul.

Pendant la transition, en raison de la privatisation et de la restructuration des entreprises publiques, de nombreux postes ont été supprimés et le chômage est apparu (la théorie économique prévoit également la création massive de nouveaux postes de travail).

Il est intéressant de noter que le taux de chômage officiel des PECO est supérieur à celui de la CEI. Selon les statistiques officielles, le chômage déclaré s'élève, aujourd'hui, à près de 15% en moyenne pour les PECO et à 6% en moyenne pour les pays de la CEI<sup>39</sup>. Etant donné que les PECO ont connu une croissance économique importante, il semblerait de manière fort paradoxale qu'il y ait dans ce cas bien particulier une corrélation entre augmentation du taux de chômage et la croissance.

---

<sup>38</sup> M. P. KEANE, E. S. PRASAD ib. idem.

<sup>39</sup> TICHIT Ariane « Chômage... »

### **Estimations officielles du taux de chômage dans les pays de la CEI entre 1990 et 1999**

	<b>90</b>	<b>91</b>	<b>92</b>	<b>93</b>	<b>94</b>	<b>95</b>	<b>96</b>	<b>97</b>	<b>98</b>	<b>99</b>
Arménie	nd	nd	3,5	6,3	5,8	8,4	10,1	11,3	8,9	11,6
Azerbaïdjan	nd	nd	15,4	9,6	10,4	11,7	12,1	12,7	12,9	13,9
Biélorussie	nd	0,1	0,5	1,4	2,1	2,7	3,9	2,8	2,3	2,1
Géorgie	nd	0,1	5,4	9,1	3,6	3,1	2,8	7,5	14,7	14,9
Kazakhstan	nd	0,1	0,4	0,6	7,5	11,0	13,0	13,0	14,0	14,1
Kirghizistan	nd	nd	nd	nd	3,1	4,4	6,0	4,3	nd	nd
Moldavie	nd	0,0	0,7	0,7	1,1	1,4	1,8	1,5	1,9	2,0
Russie	nd	nd	5,3	6,0	7,8	9,0	9,9	11,2	13,3	11,7
Tadjikistan	nd	0,0	0,3	0,8	1,2	1,3	1,6	1,8	1,8	1,8
Turkménistan	2,0	2,0	nd							
Ukraine	nd	0,0	0,2	0,3	0,3	0,5	1,3	2,3	3,7	4,3
Uzbekistan	nd	0,0	0,1	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6

Source : « Transition report 2000 » selon les estimations publiées par le FMI, la Banque Mondiale et l'OCDE

Le taux de chômage dans les pays de la CEI apparaît comme une fonction de leur niveau d'avancement dans la transition.

En raison de l'échec de l'ajustement structurel de la majorité des entreprises publiques dans les CEI, l'ancien mode de fonctionnement a été conservé et les licenciements n'ont pas été aussi massifs que dans les pays qui ont mieux réussi leur programme de privatisation. Ainsi, les entreprises publiques de la CEI ont préféré la réduction des salaires et des heures travaillées à la fermeture définitive des postes.

Néanmoins, on observe que le chômage est beaucoup plus élevé dans les anciennes républiques soviétiques que ne le montrent les données statistiques officielles. Pour obtenir le chiffre réel du taux de chômage, il convient de prendre en compte certains facteurs propres au monde post-communiste :

- Le suremploi, présent dans les entreprises qui sont restées dans « les mains » de l'Etat ou qui ont été privatisées par les « nouveaux entrepreneurs » (la productivité y est moindre et le versement des salaires souvent retardé, ou effectué sous forme de troc).
- Des données statistiques maquillées et non exhaustives. Ainsi, les statistiques sont souvent calculées à partir d'anciennes données d'entreprises qui ne sont plus à jour.

- L’émigration temporaire, c’est-à-dire les travailleurs s’expatriant pour des périodes plus au moins longues. Ainsi, pendant la dernière décennie, à peu près un quart de la population active arménienne s’est rendu à l’étranger. Il est intéressant de noter que la plupart de ces personnes étaient plus jeunes et plus diplômées que la moyenne nationale. Cette information prouve, que si rien n’était fait pour améliorer leurs conditions socio-économiques, les pays concernés pourraient être confrontés, dans un avenir proche, à une véritable fuite des cerveaux<sup>40</sup>. On estime également que près d’un million de Moldaves travaillent «au noir» en Europe.
- Le suremploi, présent dans les entreprises qui sont restées dans «les mains» de l’Etat ou qui ont été privatisées par les «nouveaux entrepreneurs» (la productivité y est moindre et le versement des salaires souvent retardé, ou effectué sous forme de troc).

Aussi, après une réévaluation des données officielles on estime que les taux de chômage pourraient, en réalité atteindre des niveaux très élevés, entre 20 et 30% au Tadjikistan, alors que le taux officiel s’élevait à 2,9% en 1998<sup>41</sup>, près de 30% en Moldavie<sup>42</sup> et de 35% en Azerbaïdjan<sup>43</sup>.

Le système de protection sociale à l’époque soviétique était fondé principalement sur la sécurité de l’emploi et sur l’attribution de subventions publiques pour les biens et services. Tous les membres de la population active travaillant, il garantissait un niveau minimal d’existence. Les personnes qui ne pouvaient pas travailler pour des raisons indépendantes de leur volonté étaient protégées par le système des pensions (retraités, handicapés, femmes en congé de maternité).

Dans ces conditions, le système d’assurance-chômage n’était pas nécessaire. Pendant la transition, un grand nombre de personnes s’est retrouvé sans emploi et sans moyens de subsistance en raison de l’absence de système d’assurance-chômage. Cela a considérablement contribué à l’augmentation de la pauvreté, mais également au développement des activités informelles. Ainsi, en Ukraine et au Kirghizistan les chômeurs ont été affectés au même groupe de consommation que les personnes ayant un emploi. Selon une étude effectuée par Katarzyna et Roman WOLCZUK<sup>44</sup> on peut estimer que la principale source de revenus de 240 000 Ukrainiens est le commerce transfrontalier illégal. Pour les trois quarts d’entre eux c’est même la seule source d’existence.

---

<sup>40</sup> Atlas économique 2003 op.cit.

<sup>41</sup> site : [www.france.diplomatie](http://www.france.diplomatie) « le Tadjikistan février 2001

<sup>42</sup> Banque Mondiale

<sup>43</sup> Atlas économique 2003 op.cit.

<sup>44</sup> “Poland and Ukraine moulding a strategic partnership through a new Iron Curtain” RIIA 2000

### **3- La situation à l'époque soviétique : l'état de la santé publique et de l'éducation.**

En ce qui concerne le secteur éducatif et la santé, les régimes communistes avaient instauré un système qui, en théorie, garantissait l'égalité d'accès aux services de santé et à l'enseignement public.

Les conséquences de la transition dans les secteurs de l'éducation et de la santé sont les suivantes :

- La réduction du rôle de l'Etat et la diminution des subventions publiques pour ces deux secteurs. Selon la Banque Mondiale, la dépense publique pour l'éducation a diminué pendant la transition d'environ 2% en Arménie et en Géorgie et jusqu'à 8% en Ouzbékistan. Selon les données de l'OMS, au cours des années 90, la prise en charge par le système de santé en Moldavie a été divisée par six alors que la demande de services médicaux de la part de la population augmentait de 30%.
- La baisse du PIB et des revenus nationaux (conséquences des réformes) a réduit d'autant les budgets publics consacrés à l'éducation et à la santé.

Ainsi, l'accès à l'enseignement et aux soins s'est fait plus difficile et une sélection par l'argent s'est opérée, creusant la différence entre riches (zones urbaines) et pauvres (zones rurales). Pratiquement dans tous les pays de la zone, les régions les plus riches ont commencé à dépenser plus pour les secteurs de l'éducation et de la santé que les régions les plus pauvres.

Le secteur privé, dont l'offre, dans le domaine de la santé apparaît bien meilleure que celle du secteur public, propose des services payants peu ou pas accessibles à la majorité de la population. Il est également intéressant de noter que la baisse de la qualité des services liés à l'éducation et à la santé a abouti au développement du secteur informel. Ainsi, les paiements informels représentaient 85% des dépenses de santé.

#### **3.1. Education**

Selon un rapport de l'UNICEF « Education for all », à l'époque soviétique, « la scolarisation élémentaire de 6 à 7 ans jusqu'à 14 ou 15 était plus en moins générale. Il y avait une totale égalité des sexes en termes d'accès aux différents niveaux d'éducation, contrairement à la situation

existante dans beaucoup d'autres pays du monde. »<sup>45</sup> Déjà à l'époque soviétique, l'accès aux établissements d'éducation générale était plus difficile pour les habitants des zones rurales que pour les habitants des zones urbaines (dans certaines zones plusieurs catégories d'écoles n'existaient pas).

Dans les pays communistes, l'accès aux établissements d'éducation supérieure dépendait fortement du milieu social des candidats.

Néanmoins, tous les établissements appartenaient au secteur public, c'est-à-dire bénéficiaient d'un accès gratuit.

Pour les auteurs du rapport « Education for all » les inégalités dans le secteur éducatif ont considérablement augmenté pendant le processus de la transition. Elles sont rendus apparentes par les facteurs suivants :

- L'augmentation, pour les familles, des dépenses scolaires (par exemple, les vêtements et les chaussures ne font plus l'objet d'allocations) ;
- La dégradation de la qualité de l'enseignement en raison de la baisse des budgets alloués. Ainsi, en Kirghizistan et en Moldavie, même le chauffage des écoles en hiver est devenu trop coûteux.
- La baisse des inscriptions et de la fréquentation en raison de la réduction du nombre de places disponibles. Ainsi, dans la CEI entre 1991 et 1995, 30 000 établissements préscolaires ont été fermés.
- La réduction de l'aide sociale octroyée par les établissements (visites médicales, cantines, surveillance). Ainsi, en Géorgie, 670 000 enfants avaient bénéficié d'une visite médicale en 1989. Ce chiffre est tombé à 250 000 en 1996.

### **3.2. Santé/Sécurité sociale**

A l'époque soviétique, la protection sociale reposait largement sur les entreprises. La transition a eu pour effet d'arrêter ce système (démantèlement des entreprises de type soviétique) sans offrir immédiatement une couverture sociale de substitution de qualité équivalente

Il paraît important de mentionner que les services sociaux offerts par les entreprises sous l'ancien système offraient de nombreux avantages :

---

<sup>45</sup> COUDOUEL Aline, MICKELOWRIGHT John, « L'éducation en transition dans les PECO et la CEI »

- la garde et l'éducation des enfants jusqu'à l'âge de 6 ans,
- les subventions pour les vacances et sanatoriums

Pendant les premières années de la transition, certains pays de l'ex-URSS se sont retrouvés sans aucun système social de remplacement. Ainsi, les dépenses publiques consacrées au secteur de la santé ont considérablement baissé. A titre d'exemple, elles représentaient en Ouzbékistan, en 2001, seulement 2,6% du PIB<sup>46</sup>.

Les principaux indicateurs qui permettent de suivre la période de restructuration du secteur de la santé dans la CEI montrent une dégradation de l'état de la santé des populations concernées avec des résultats inquiétants :

- une augmentation du taux de mortalité infantile;
- la baisse de l'espérance de vie (en raison de l'augmentation des maladies cardio-vasculaires, des accidents et de la violence, qui a touché particulièrement les hommes);
- La hausse de la tuberculose et des maladies sexuellement transmissibles (SIDA). Selon les prévisions de la Banque Mondiale (la Russie et l'Ukraine sont les pays au monde où la progression du SIDA est la plus rapide), le nombre de personnes séropositives passera en Russie de 1,2 million en 2005 à 2,3 millions en 2010 et à 5,4 millions en 2020.

---

<sup>46</sup> Atlas économique

## **II - LA CONTRIBUTION DE TACIS AU PROCESSUS DE LA TRANSITION RES TE PROBLEMATIQUE**

Juger l'efficacité d'une action d'assistance technique, qui accompagne la transition vers l'économie de marché et la démocratie est un exercice très difficile. On peut s'interroger sur la manière de mesurer efficacement l'impact des voyages d'études, des séminaires ou des conseils sur le processus de démocratisation et de développement d'une économie de marché. Avant d'évaluer un programme d'assistance technique, il convient, tout d'abord, de définir les objectifs. L'action du programme Tacis se présente comme une phase préalable au processus de transition, c'est-à-dire qu'elle prépare le terrain pour un meilleur accueil des réformes. Néanmoins, son succès suppose qu'il soit accompagné d'investissements ou de prêts permettant l'obtention de résultats tangibles pour la mise en place de la démocratie et de l'économie de marché.

De même, la réalisation des objectifs de la transition peut être financée dans le cadre des différentes actions d'assistance technique nationales ou internationales. Ces multiples interventions rendent encore plus difficile d'isoler l'efficacité de la seule action de Tacis. Faudrait-il, alors, réexaminer chaque projet d'assistance pour déterminer les effets bénéfiques du programme Tacis sur la totalité du processus de la transition ?

Le grand nombre de projets fait que cette démarche (d'ailleurs pratiquée, en quelque sorte, par la Commission, nous y reviendrons plus tard) exigerait une recherche approfondie ce qui suppose que la faisabilité d'une telle initiative apparaît peu probable.

Dans ces circonstances il est difficile de porter un jugement individuel : il faut en rester au jugement collectif. Néanmoins, on peut mettre directement en relation le programme Tacis et l'état d'avancement de la transition sur trois plans. En premier lieu, sa responsabilité a été engagée par le choix de la stratégie (« thérapie de choc ») à l'échelle internationale, en second lieu par le choix des objectifs propres au programme d'assistance technique (dans une certaine mesure les pays bénéficiaires ont été associés à ce choix) et enfin par la mise en œuvre et la gestion du programme par les acteurs présents sur le terrain et au sein de la Commission.

Ainsi, pour mieux juger le rôle de Tacis dans le processus de la transition, il convient de bien comprendre les méthodes du transfert de « savoir-faire » occidental. Le programme Tacis prévoit le financement de projets qui entrent dans le cadre des trois familles suivantes :

**Les stratégies et les formations:** la préparation des stratégies politiques gouvernementales, les formations des cadres (management), les études de marché, les stratégies commerciales.

**Les structures institutionnelles :** la construction des nouvelles structures institutionnelles d'économie de marché et du système démocratique (par exemple : reconstruction du système financier et bancaire ou de la sécurité sociale).

**Les institutions de coopération :** la création de projets pilotes de jumelage de villes et la création des réseaux de coopération entre institutions ayant des intérêts communs (les chambres de commerce, la coopération universitaire, etc...)

#### **A- Le choix de la stratégie. Les relations entre la Commission et les institutions financières internationales.**

Au début de la transition il était admis que son succès ne pourrait être assuré sans aide occidentale. Les partenaires occidentaux avaient conscience que l'avenir de ces pays, à rebâtir sur les « ruines » de l'URSS, dépendait de leurs propres efforts pour assurer la transition mais surtout de l'accès à l'aide internationale.

La préoccupation essentielle des partenaires internationaux avait trait à la nécessité de coordonner leurs actions afin d'en tirer une efficacité maximale. Selon cette logique, il fallait tout d'abord établir une stratégie commune avant de mettre en place un système d'informations destiné à garantir la cohérence des actions et à éviter ainsi tout doublon éventuel.

Afin de répondre à ces préoccupations, les donateurs internationaux ont organisé une série de conférences sur l'aide à l'ex-URSS. Les réunions se sont déroulées comme suit :

- Washington janvier 1992<sup>47</sup>
- Lisbonne mai 1992<sup>48</sup>
- Tokyo mai 1992

---

<sup>47</sup> Europe n° 5655, 27-28/01/1992

<sup>48</sup> Conseil des CE communication à la presse 6771/92 (presse 96) du 24 mai 1992, conclusion de la présidence 10

Suite à ces réunions, le G7 a attribué le leadership du processus de la transition au FMI. « Il ne fait guère de doute que le FMI s'est vu confier par le G7 une mission de pilotage de la transition en Russie excédant de beaucoup son rôle traditionnel, pour lequel il était à la fois insuffisamment légitime et peu équipé, et qui l'a placé plus d'une fois en contradiction entre les responsabilités politiques d'ensemble à l'égard des autorités russes, et le mandat technique qui était le sien »<sup>49</sup>. A cela s'ajoute la responsabilité d'harmoniser les différentes actions d'assistance technique, qui a été confiée à la Banque Mondiale<sup>50</sup>.

Le FMI et la Banque Mondiale, en tant que « responsables de la mission », ont choisi « la thérapie de choc » comme stratégie principale pour sortir du communisme. Dans ces circonstances, la Communauté européenne n'a pas été en mesure de « s'exprimer » de manière plus indépendante. Elle dût accommoder son action à la stratégie de ces institutions.

La Commission a, en effet, participé très activement aux formations organisées par la Banque Mondiale destinées à la fois aux donateurs et aux bénéficiaires de l'assistance technique.

L'UE coordonnait également ses actions avec le FMI. Les deux institutions ont établi des critères communs en ce qui concerne le rôle de l'assistance technique dans les réformes financières dans la CEI et la création de la Banque Interétatique. Les recommandations du FMI dans le domaine macroéconomique qui ont été adoptées par la Commission sont les suivants :

- La mise en place de mesures d'austérité et de restriction budgétaire (réduction des dépenses publiques)
- La mise en place des mesures d'ajustement structurel (diminution du rôle de l'Etat, réduction du déficit du commerce extérieur, remboursement de la dette extérieure).

De plus, la Commission a participé à des réunions informelles avec les principales organisations internationales (le FMI, la Banque Mondiale, la BERD, l'OCDE, mais aussi les Etats-Unis en tant que plus grand donateur national) dont l'objectif était la coordination des actions menées dans le cadre de la transition.

Chaque institution avait un champ d'action qui lui était propre :

---

<sup>49</sup> Gouvernance mondiale, Conseil d'Analyse économique, La Documentation française, rapport gouvernance mondiale : les institutions économiques de la mondialisation Jacquet Pierre, Pisani-Ferry, Tubiana Laurence p. 77 et 79  
<sup>50</sup> article

- FMI : le domaine macro-économique et financier
- La Banque Mondiale : l'agriculture
- BERD : la privatisation
- Commission : l'assistance technique

Le fait que la Communauté ait intégré ses actions dans le cadre d'une telle coordination conduit à penser que les responsables du programme Tacis à la Commission ont suivi les orientations générales définies par la Banque Mondiale et le FMI. Ainsi, les recommandations de la Commission incluses dans le «Livre Blanc » pour la transition relèvent de la même méthodologie que les recommandations du «Consensus de Washington ».

Et pourtant, du fait de l'importance de son effort financier (investissements, aide sectorielle, assistance technique, assurance crédit), la Commission aurait été tout à fait dans son rôle en faisant entendre une voix différente sur d'autres moyens à mettre en oeuvre. En effet, le soutien financier de la Communauté aux pays post-communistes arrivait largement en tête de l'assistance occidentale. Au 31 décembre 1991, l'ensemble des dons versés au titre de la transition post-communiste représentait 8.504 millions d'écus, dont 5.024 (62%) en provenance de la Communauté et de ses Etats membres<sup>51</sup>.

Comme le choix de cette orientation, dite «thérapie de choc », fut rapidement confronté à la dure réalité créée par l'austérité budgétaire (la chute du niveau de vie et le chômage), l'introduction d'une économie de marché et de la démocratie prit beaucoup plus de temps que prévu. L'intervention occidentale, dont le programme Tacis, est devenue l'objet de nombreuses critiques.

## **B- Les difficultés initiales**

Les premières difficultés dans la mise en œuvre de l'assistance technique Tacis sont dues à l'instabilité politique qui régnait alors en URSS. Ainsi, la signature du premier programme d'action avec les autorités russes a eu lieu quelques jours seulement avant la disparition de l'URSS en

---

<sup>51</sup> Communication du Président Delors au Colloque de Baden « Coopération pour l'avenir de l'Europe » 19 mars 1992

décembre 1991. L'effondrement de l'empire soviétique a eu pour conséquence de retarder considérablement le commencement du programme. Ces retards ne sont comblés ni en 1992 ni en 1993.

En dehors des évènements politiques en URSS, qui ont ralenti l'entrée en vigueur du programme Tacis, sa mise en place a rencontré un certain nombre d'obstacles et de difficultés émanant des divergences internes au sein de l'UE :

- Les désaccords entre le Conseil des ministres et le Parlement Européen en ce qui concerne :
  - la période d'application,
  - le rôle du comité de gestion Tacis,
  - le choix des domaines prioritaires,
  - l'implication des instruments de contrôle et l'évaluation<sup>52</sup>
- Les désaccords entre Etats membres de l'UE relatifs au degré d'autonomie de la Commission, nécessaire à la réussite du programme.

En raison de l'urgence de la situation et des effectifs réduits dans les pays concernés, la base juridique à l'origine de la première réglementation fut établie dans la précipitation et contribua à affaiblir par la suite l'efficacité du programme. De plus, la Commission rencontra un certain nombre d'obstacles dits «techniques » qui ont considérablement ralenti le bon déroulement de la mise en place du programme Tacis :

- L'absence de volonté politique, voire l'hostilité, des pays bénéficiaires, ainsi qu'un soutien réduit des autorités locales aux priorités déjà retenues.
- Les difficultés à trouver des locaux pour les Délégations de la Commission.

---

<sup>52</sup> SODUPE Kepa BENITO Eduardo The evolution of the European Union's Tacis Programme 1991-1996

## **1. La nature de l'assistance, les instruments mis en place et les objectifs de l'assistance technique peu adaptés aux contraintes des pays en transition :**

La transition du communisme vers l'économie de marché et la démocratie a constitué un « précédent historique ». L'UE a rencontré un certain nombre de difficultés dans la construction d'une véritable stratégie pour répondre au défi posé par l'effondrement du communisme en Europe de l'Est.

### *La théorie classique de l'assistance technique*

Force est de constater que l'aide apportée aux pays de la CEI par le programme Tacis était trop fidèle aux théories classiques de l'assistance technique, mises en avant par la Banque Mondiale (nommée coordinatrice de l'assistance technique). Selon une définition de la Banque Mondiale, l'assistance technique se caractérise par un transfert des idées, des connaissances, des pratiques, des technologies ou des compétences dans le but de promouvoir le développement économique. Cette théorie prévoit «d'aider les pays à renforcer leurs capacités humaines et institutionnelles de manière à améliorer la qualité des mesures prises, et de donner des conseils sur les moyens d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques macroéconomiques et structurelles efficaces »<sup>53</sup>. Ainsi, l'assistance mise en œuvre, conformément à cette définition, devait cibler principalement les activités économiques.

Et en effet, pendant la première phase de la transition, ce sont des principes macroéconomiques, qui ont principalement défini le cadre des actions entreprises par le programme Tacis. Cette approche, classique, n'a pas permis de faire face à l'ensemble des problèmes de la transition et de répondre aux besoins spécifiques du marché ou des sociétés de la CEI.

Treize ans après, l'expérience montre que ces pays ont besoin d'une assistance plus flexible que celle qui a été initialement fournie, une assistance qui permettrait, d'un coté, de « franchir les barrières psychologiques » et de changer les mentalités pour accélérer les réformes, et, de l'autre côté, de mieux accommoder ses actions aux besoins particuliers des pays ciblés.

---

<sup>53</sup> Définition du FMI et de la Banque Mondiale dans « Gérer l'assistance technique dans les années 90 : Rapport du groupe d'étude sur l'assistance technique »

### *L'expérience de l'aide accordée aux pays en voie de développement*

Le choix du type d'aide pour soutenir le processus de transition a révélé beaucoup d'incertitudes entre les donateurs. Tout d'abord, la seule référence connue en matière d'aide était celle relative aux pays en voie de développement (pays du «Tiers Monde»). Cette expérience a largement inspiré les responsables de la création du programme d'assistance technique aux pays de l'ancienne Union Soviétique. Néanmoins, ces responsables n'avaient pas prévu que les schémas d'aide aux pays en voie de développement seraient inadaptés aux besoins des pays concernés. Or, tous ces pays possédaient déjà les infrastructures, les institutions et les cadres répondaient aux besoins d'une économie planifiée (ce qui garantit un certain niveau de développement). La transition aurait dû faire en sorte de les adapter aux conditions de la démocratie et de l'économie de marché.

Le personnel de la Commission, chargé du programme Tacis, ainsi que les cabinets d'experts se sont illustrés aussi bien par leur manque d'expérience sur le terrain que par leur méconnaissance de la spécificité des pays post-communistes.

En raison d'un manque de personnel, la Commission a transféré vers la nouvelle cellule Tacis à la Direction Générale I (DGI) des fonctionnaires de la Direction Générale VIII (DGVIII : Développement et Coopération avec l'Afrique, les pays des Caraïbes, et du Pacifique), qui se sont servis de leur expérience d'assistance aux pays en voie de développement pour faire démarrer le programme<sup>54</sup>. De même, dans la première phase d'existence du programme, les consultants chargés de la mise à jour des projets, n'avaient eux aussi qu'une expérience acquise dans le transfert d'aides financières vers les pays africains : leurs connaissances des besoins des anciennes républiques soviétiques étaient de fait limitées.

Dès lors, les résultats du programme Tacis, dans les premières années, en termes de transfert de «savoir faire» occidental à la CEI, se sont avérés peu probants. Il a fallu plusieurs années avant que la Commission ne commence progressivement à adapter le contenu du programme au rythme et à la spécificité de l'environnement post-communiste.

---

<sup>54</sup> Laure DELCOUR op.cit

Le règlement 1996-1999 fait ressortir la souplesse de la Commission qui reconnaît la nécessité de mieux adapter ses actions aux besoins du terrain. Ainsi, Tacis a connu deux types de changement :

- La multiplication des instruments de programmation pour mieux répondre à des besoins spécifiques ;
- La transformation des instruments du transfert de «savoir-faire» pour adapter Tacis à l'évolution des réformes dans la CEI.

## **2- Le financement des projets dénués d'effets d'entraînement durable**

Les règles du programme Tacis ont été établies sans véritable connaissance préalable du terrain. Ainsi, dans sa première phase « *Tacis a financé non les projets les plus utiles, mais plutôt ceux qui existaient sur le papier, les plus susceptibles d'être retenus par le programme souvent en absence de volonté politique initiale de la part des bénéficiaires* »<sup>55</sup>. En raison du nombre important des champs d'intervention, définis dans le premier règlement, les transformations réalisées n'ont été que superficielles au regard des objectifs fixés.

Ainsi, la restructuration des entreprises publiques n'a subi qu'une réforme partielle relative au transfert formel de propriété.

De plus, les objectifs du programme se sont avérés trop ambitieux par rapport aux moyens techniques, humains et financiers mis à disposition pour leur réalisation ou aux réformes déjà réalisées par les pays bénéficiaires.

Les critiques relatives au premier règlement du programme s'appuient sur les arguments ci-après :

- le choix inapproprié des bénéficiaires des projets ;
- un contexte politico-économique instable et évoluant rapidement ;
- le manque d'implication au niveau intermédiaire (les bénéficiaires de l'assistance)

---

<sup>55</sup> Laure DELCOUR op.cit

Les pays bénéficiaires ont également émis des critiques. Elles concernaient souvent la nature des objectifs de l'assistance technique et se fondaient sur le sentiment que Tacis n'apportait pas une aide efficace à la CEI et que les actions entreprises conduisaient au gaspillage. Selon un rapport de la Cour des comptes, publié en 1995, « *the beneficiaries complain they lack the financial resources to put the expert's recommendations into practice* ». Les recommandations des experts locaux mettaient en avant la nécessité de changer le caractère global de l'assistance et de consacrer une partie importante du budget du programme aux investissements. Cinq ans après la mise en place du programme, un expert russe confirme le mécontentement dans les pays bénéficiaires : « *We are more educated and trained than we were five years ago. We now need real help, which means money* »<sup>56</sup>

### **3- L'accent excessif mis sur les projets du secteur énergétique**

La fin de la guerre froide a ouvert, pour les Européens, une nouvelle perspective : exploiter les réserves significatives de gaz et de pétrole qui se trouvaient dans la plupart des pays nés de l'éclatement de l'URSS.

Ainsi, la modernisation industrielle des secteurs pétrolier et nucléaire est devenue une des priorités de l'engagement international et européen dans ces pays.

En 1991, le secteur énergétique a bénéficié de près de 8,5% de la somme affectée au programme Tacis. Pendant les cinq premières années d'existence du programme, les dépenses liées au secteur énergétique ont absorbé 657,1 millions d'écus, soit **29% du budget total**.

Lors des deux premiers règlements, l'énergie est apparue comme le secteur clé du programme. Cette prépondérance s'explique par les facteurs suivants :

- Un secteur énergétique modernisé pourrait garantir à l'UE un accès plus facile aux sources d'énergie des pays concernés. Les ressources en provenance de la CEI pourraient permettre à l'UE de se passer d'une partie des hydrocarbures importés du Moyen-Orient.
- Afin de prévenir tout accident nucléaire et d'assurer leur propre sécurité (cf accident de Tchernobyl), les Etats-Unis, le Japon et l'UE ont imposé un strict contrôle de l'infrastructure nucléaire dans ces pays, dont les installations se trouvaient dans un état critique. Ainsi, en

---

<sup>56</sup> Laure DELCOUR op.cit.

Ukraine entre 1991 et 1995, les dépenses pour la sécurité nucléaire, allouées dans le cadre du programme Tacis, se sont élevées à 105 millions d'ecus.

- Les Etats-Unis, le Japon et l'UE se sont attachés à empêcher toute prolifération de la technologie nucléaire qui aurait pu être utilisée à des fins militaires dans les pays du Tiers Monde. Suite à la déliquescence du secteur militaire, et afin d'empêcher la fuite des cerveaux dans les « états voyous », les partenaires occidentaux ont créé le Centre International des Sciences et des Technologies à Moscou et à Kiev.

Aujourd’hui, les pays de la CEI (Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan et Ukraine en plus de la Croatie) arrivent au troisième rang mondial en matière de production pétrolifère avec 11,46% de la production mondiale<sup>57</sup>. La concentration des efforts de l’assistance technique sur le secteur énergétique s’est réalisée au détriment de la diversification économique de ces pays. Ainsi, en Russie aujourd’hui un tiers des entreprises situées dans des secteurs autres que celui des hydrocarbures demeurent déficitaires.<sup>58</sup>

#### **4- La négligence des projets liés à l’infrastructure sociale**

L’accent mis sur les objectifs macro-économiques n’a pas favorisé les réformes sociales. De plus, ces réformes économiques (privatisation, restrictions budgétaires) ont eu pour effet une dégradation du niveau de vie dans la CEI. Ainsi, dans le premier budget Tacis, les dépenses consacrées aux trois secteurs de l’administration publique, des services sociaux et de l’éducation n’a représenté que 17% du total.

La création d’un système de protection sociale, qui est apparu dans le cadre du troisième programme indicatif Tacis (1993-1995), en Russie, résulte de la prise de conscience de la dégradation de la situation dans ce domaine. Ainsi, le dernier règlement 2000-2006 met davantage en avant les projets liés au développement des structures sociales, tels que :

- La création d’une base institutionnelle pour la sécurité sociale ;
- L’identification des institutions capables d’assurer des fonctions sociales (autrefois remplies par les entreprises publiques) au service des populations particulièrement affectées par la transition.

---

<sup>57</sup> Atlas économique 2003 op.cit. (données de 2000)

<sup>58</sup> Atlas économique 2003 ib. idem.

## **C- Gestion inadéquate du programme TACIS**

A la complexité des procédures du programme s'est ajoutée l'insuffisance des règles écrites, c'est-à-dire l'absence de précisions sur les missions des acteurs du programme et de leur rôle sur le terrain.

Ainsi, il existait un véritable « malentendu » sur la répartition des tâches entre l'Unité de coordination, l'Unité de monitorat, la Délégation et les bureaux de l'assistance. De plus, le manque chronique d'effectifs présents à la Commission a engendré des retards significatifs dans la mise en œuvre des projets.

### **1- Lenteur des procédures**

Selon les calculs de la Commission<sup>59</sup>, il s'est écoulé près d'un an et demi entre le moment de la naissance de l'idée d'un projet et le début de sa mise en œuvre. Cette lenteur apparaît à tous les stades de la réalisation des projets :

- Phase d'élaboration du programme : les programmes indicatifs et d'action. Le programme d'action pour l'année 1992 n'a été établi qu'en décembre 1992 (en raison d'une situation politique instable suite à la dissolution de l'URSS) ;
- Phase de contractualisation des objectifs. En 1996, seuls 8,1% des crédits engagés ont fait l'objet de contrats<sup>60</sup>.
- Phase d'exécution des contrats et de versement des fonds. Ces fonds sont versés par la Commission au fur à mesure de l'avancement des travaux. En 1991 et 1992, les paiements ont été extrêmement réduits. En 1993, 180,3 millions d'euros ont été versés dans le cadre de Tacis, soit 38,19% des fonds cumulés (de 91 à 93). Les versements des fonds Tacis par rapport au budget global se présentaient comme suit : 0,1% en 1991, 8% en 1992, 38% en 1993 et 65% en 1994<sup>61</sup>;

De plus, la rapidité des changements dans les pays bénéficiaires, suite à la mise en œuvre de la « thérapie de choc », a entraîné la disparition de certains bénéficiaires, avant même la réalisation des projets. Laure DELCOUR cite l'exemple du secteur de la distribution alimentaire à Moscou (« Rapport annuel relatif à l'exercice 1994 »). Ainsi, la lenteur de la procédure, très marqué

---

<sup>59</sup> rapport annuel 1991 et 1992

<sup>60</sup> JOCE n°C348, 18/11/1997 point 14.24

<sup>61</sup> The evaluation of the European Union Tacis programme

pendant la première phase de la transition, a donné lieu à une utilisation très incompétente des crédits alloués dans le cadre du programme, instaurant une situation regrettable compte tenu de l'ampleur des besoins.

La lenteur était également marquée pendant la phase de transmission des informations et de la documentation par la Commission, ce qui avait une influence sur le suivi des projets sur place. Le rapport de la Cour des Comptes (1997) portant sur l'évaluation du programme en Ukraine souligne, que « *les experts de l'Unité de coordination ne disposent en moyenne que de trois jours pour examiner tous les six mois chaque projet* » en raison de l'arrivée tardive des instructions venant de Bruxelles.

Néanmoins, cette lenteur n'était pas toujours imputable à la Commission. D'autres acteurs importants dans la mise en œuvre du programme Tacis (d'autres institutions et les états membres) sont également responsables d'atteintes à l'efficacité du programme :

- Le Conseil, en raison des retards avec lesquels les règlements ont été adoptés
- Les Etats membres, au sein du Comité de gestion Tacis, tardaient à adopter une position commune sur les objectifs généraux et budgétaires du programme Tacis. Or, la Commission se devait d'obtenir leur aval pour lancer ses actions.

On peut, néanmoins, s'interroger sur la faisabilité réelle d'une assistance technique. D'autres initiatives d'assistance technique, toutefois, ont été déployées dans une période sensiblement plus courte. Ainsi, Laure DELCOUR cite l'exemple du « British Know How Fund », qui a mis en place un programme d'assistance technique (accord bilatéral entre la Grande Bretagne et la CEI) dans une période de 2 à 3 mois alors que la Commission avait besoin de 12 à 18 mois pour mettre en œuvre un projet du programme Tacis.

## **2- Un manque constant d'effectifs**

Les effectifs rattachés à la préparation, à la mise en œuvre, à la gestion et à l'évaluation de l'action du programme Tacis sont répartis en trois catégories : le personnel de la Commission, les acteurs de terrain, le personnel d'organismes externes. Les deux premiers groupes sont sujets à un manque constant d'effectifs. Aussi, afin de pallier ce manque, la Commission est-elle obligée de sous-traiter une grande partie des travaux à des cabinets de conseil tiers.

L'insuffisance de personnel est devenue très perceptible, après 1996, à la suite de l'entrée en vigueur du deuxième règlement, qui a mis l'accent sur une plus grande transparence de la gestion du programme. Dès lors, le temps nécessaire à la mise en œuvre des projets Tacis a doublé, voire même triplé, sans toutefois être accompagné par une augmentation du personnel.

### *Le personnel de la Direction des relations extérieures*

Selon les exemples cités par Laure DELCOUR, en 2000 (avant la réforme), seules trois personnes préparaient les dossiers d'appel d'offres pour l'ensemble du programme Tacis<sup>62</sup>.

Dans la cellule C1, responsable de la gestion des aspects horizontaux du programme, l'effectif a été estimé à moins de 10 personnes. La charge de travail de cette unité a été jugée (par ses agents) excessive. L'unité C1 a été responsable de :

- la préparation des programmes régionaux, interétatiques, les sous programmes et les nouveaux règlements (l'élaboration du règlement n° 1999/2000 a duré près d'une année) ;
- la programmation sectorielle du programme Tacis ;
- le maintien des relations avec d'autres institutions communautaires et avec le comité Tacis.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution quantitative des effectifs de la direction Tacis au sein de la DG Relations Extérieures.

---

<sup>62</sup> Laure Delcour op. cit. un entretien avec un fonctionnaire de l'unité E1, SCR, DGIA

### **Evolution du personnel affecté au programme Tacis**

		Cat. A	Cat. B	Cat. C	Total
1991	<b>DG I</b>	11	5	6	22
1992	DG I	29	12	19	60
1993	DG I	54	54	28	127
1994	DG IA	63	34	46	143
1995	DG IA	72	37	51	160
1996	DG IA	81	49	59	189
1997	DG IA	72	40	48	160
1998	DG IA	71	41	47	159
1999	DGIA	41	10	24	75*

Source : Laure DELCOUR *La politique de l'Union européenne en Russie (1990-2000)*

\*A partir de 1998, en raison de la réorganisation DG IA en trois directions, la mesure des ressources humaines devient très complexe. Ainsi le chiffre présentant 75 personnes ne correspond pas à l'ensemble des effectifs attachés au programme.

#### *Les acteurs sur le terrain*

Selon les données de la Cour des comptes<sup>63</sup>, un seul agent, à la Délégation de la Commission à Kiev, a été chargé du suivi des projets dans le domaine de la sûreté nucléaire. Ces projets représentaient près de la moitié des fonds octroyés à l'Ukraine !

De plus, le travail des agents sur le terrain exige un grand investissement en termes de temps. Ces personnes sont souvent obligées de se déplacer sur l'ensemble du territoire des pays concernés pour mieux identifier les besoins locaux, nécessaires à la formulation des objectifs.

#### *Les experts des cabinets externes*

En 1993, la Cour des Comptes, a souligné que l'appel à la sous-traitance engendrait des charges importantes. Le décalage entre les sommes versées à ces cabinets et les résultats de leur travail pouvait aboutir à des « situation moralement répréhensibles ».

---

<sup>63</sup> Rapport spécial n° 6/97 relatif aux subventions Tacis allouées à l'Ukraine

### **3- L'absence d'une méthode unifiée d'évaluation ne permet pas l'analyse fiable de l'efficacité réelle**

En théorie, l'analyse de l'efficacité du programme Tacis fait l'objet de rapports et d'évaluations de la Commission (aujourd'hui, en parallèle avec des cabinets extérieurs). Au cours des trois premières années d'existence du programme, les actions d'évaluation ont été limitées à la production des rapports annuels. Néanmoins, ces rapports ne renseignaient nullement sur l'évaluation des programmes engagés. Ils entretenaient, en revanche, « *une confusion (...) entre information sur les données relatives au programme et l'évaluation des actions entreprises* »<sup>64</sup>. Ainsi, ces rapports témoignaient plutôt d'une autosatisfaction que d'une véritable appréciation des activités de la Commission.

L'insuffisance de ces analyses et jugements a conduit les institutions européennes, en 1995, à consacrer une partie du budget à la mise en œuvre d'un autre système d'évaluation du programme. Le système d'évaluation, encore en vigueur aujourd'hui, a finalement été mis en place en 1997. Le deuxième règlement a instauré l'obligation, pour la Commission, de communiquer aux autres institutions ainsi qu'aux Etats membres un rapport sur « *l'état d'avancement des projets et leurs impacts sur l'évolution dans chaque Etat bénéficiaire* ». Les nouvelles dispositions de ce règlement devraient se traduire par une plus grande efficacité tenant à la mise en place des instruments suivants<sup>65</sup> :

- Un rapport bi-annuel de la Commission au Parlement
- Les rapports annuels de la Cour des Comptes
- Les contrôles parlementaires sur le terrain

Malgré ces nouveaux moyens pour améliorer l'efficacité du programme Tacis, les critiques ne cessent pas. Tout d'abord, elles mettent l'accent sur le fait que la préparation et la publication des évaluations se font de manière tardive, ce qui ne facilite pas les changements nécessaires à l'amélioration des projets futurs. Le recours à certaines pratiques qui finissent par être reconnues inefficaces se prolonge pendant de longues années.

---

<sup>64</sup> Laure DELCOUR op.cit

<sup>65</sup> Laure DELCOUR op.cit.

En second lieu, les évaluations tendent à analyser la conformité des moyens employés avec les méthodes préconisées pour la réalisation des différents projets, ce qui permet uniquement d'obtenir un jugement sur la concordance entre résultats et références. Tous les obstacles survenus durant la mise en œuvre des projets, tels les retards de paiements ne sont pas pris en compte dans les évaluations.

R. CASSEN précise dans son livre « Does Aid Work ? », que l'impact de l'assistance technique est souvent décalé dans le temps, c'est-à-dire qu'il n'est « visible » dans les différents secteurs qu'au-delà de la période de mise en œuvre des projets. Aussi, les évaluations proposées par la Commission (par projet) n'apparaissent pas en mesure de présenter les véritables résultats du programme à l'échelle de l'ensemble des domaines socio-économiques des pays concernés. De même, elles ne permettent pas d'améliorer la qualité de l'aide en fonction de l'expérience et du retour.

Laure DELCOUR souligne que « L'Unité de Monitorat », qui, à une époque, était la seule source d'information de la Commission sur l'état d'avancement des travaux et sur le prolongement éventuel des projets (c'est le cas pour la moitié d'entre eux) n'est pas toujours une source fiable. En effet, les évaluations sont souvent menées par les mêmes experts qui assurent la mise en œuvre des projets. Dès lors, leurs évaluations des projets peuvent être faussées.

Un entretien de Laure DELCOUR avec un fonctionnaire de la Délégation de la Commission à Moscou (1997) confirme cette position : « *L'évaluation n'a pas été entamée sérieusement dans les premières années du programme. L'efficacité dépend donc de l'opinion des évaluateurs plus ou moins indépendants qui ont effectué ce travail. Il n'y a pas eu de statistiques détaillées sur l'impact et la viabilité du programme. La réponse à la question : « Tacis est-il efficace ? » est donc forcément subjective* »

#### **4- Doublons dans l'aide accordée aux pays de la CEI**

En raison de l'absence de politique étrangère commune, les Etats membres ont tendance à développer des relations bilatérales avec les pays de la CEI, selon leurs propres intérêts, leurs perceptions politiques mais aussi leurs traditions, leurs styles de pensée et leurs perceptions de l'Etat parfois contradictoires<sup>66</sup>. Ces différentes actions ne sont pas soumises à une coordination

---

<sup>66</sup> « La réforme de gestion de l'aide extérieure de l'UE » Cahiers europ. de sciences politiques

efficace. Ainsi, certains pays maintiennent-ils leurs actions d'aide, souvent significatives, envers la CEI. De même, les bénéficiaires, qui disposent souvent de données plus précises sur les programmes d'aide, ne cherchent pas à divulguer ces informations afin de profiter de crédits plus importants. Cette politique peut conduire au dédoublement des actions sans que les résultats réels ne soient multipliés par deux.

Aujourd'hui, il est urgent d'approfondir l'analyse des politiques bilatérales des Etats membres et des autres donateurs internationaux, afin de créer une plus grande complémentarité entre ces systèmes d'aide et les activités de la Commission.

#### **D- La réorganisation de la programmation à l'intérieur de la Commission**

La gestion du programme Tacis est sévèrement critiquée par la **Cour des Comptes**. Depuis le début des années 90, cette dernière a dénoncé les faiblesses du programme et même si ses critiques « touchent la communauté dans son ensemble et se veulent pédagogiques et constructives », la Commission constitue, néanmoins, la cible principale. La mise en place, en 1997, du système d'évaluation institué par la Cour des Comptes a attisé les critiques. Elles portent principalement sur les aspects suivants :

- le manque de transparence des procédures Tacis (en particulier pour les appels d'offres), qui donne lieu à de nombreux cas de conflit d'intérêt ;
- L'absence de définition claire des tâches et le manque de contrôle de la Commission sur la mise en œuvre des projets.

Certains changements, destinés à améliorer l'efficacité du programme, ont été apportés au cours de la première période budgétaire :

- **Les sous programmes.** Il s'agit de programmes non-inclus dans les actions prioritaires de Tacis, qui permettent de réagir de manière plus flexible et rapide aux besoins du terrain. Ainsi, le programme « Bistro », créé en 1993, avait pour objectif de faciliter l'accès aux financements pour des actions non inscrites dans les programmes indicatifs. Pour raccourcir la procédure, toute la responsabilité du choix et de la mise en place des projets a été confiée aux Délégations

de la Commission dans les pays concernés. Le programme «Bistro » a ciblé principalement le financement de « micro projets » liés aux questions des femmes dans la CEI.

- **La programmation pluriannuelle.** A partir de 1993, les objectifs prioritaires sont fixés à partir d'une programmation pluriannuelle. Cette modification permet de fixer des objectifs à long terme, ce qui doit accroître les chances de succès.
- **Les programmes interétatiques.** Ils permettent de grouper l'expérience et les difficultés similaires rencontrées par les différentes Etats de la CEI.

Les avertissements de la Cour des Comptes ont été pris en compte dès le deuxième règlement. Les deux derniers règlements ont apporté des modifications importantes concernant le suivi et la décentralisation du programme :

- La procédure des appels d'offres est plus strictement contrôlée (le plafond des marchés passés de gré à gré par la Commission a été réduit de 300 000 à 200 000 euros) ;
- Les évaluations sont désormais systématiques et l'obligation d'information de la Commission est renforcée<sup>67</sup>;
- A partir de 1997, chaque projet a dû être contractuellement défini dans un délai de six mois suivant l'accord du Comité Tacis. Ainsi, selon le rapport de la Commission, en 1999 la période nécessaire pour transformer un engagement financier en contrat signé, qui était de deux ans, avait été divisée par deux ;
- Depuis 2000, les pays Tacis sont inclus dans le contrat cadre, qui permet d'accélérer la gestion des projets inférieurs à 200 000 euros (troisième règlement).

## 1- Une centralisation excessive de la gestion de Tacis

Laure DELCOUR s'interroge, à juste titre, sur l'efficacité d'une politique menée à des milliers de kilomètres du centre de décision. La distance géographique entre la cellule décisionnelle à Bruxelles et les organes sur le terrain constituait un obstacle pour la communication et a provoqué des retards significatifs dans la mise en place du programme.

---

<sup>67</sup> art 8 du règlement n° 1279/96

Au début de l'existence du programme Tacis, en raison de la méconnaissance de ces pays, une gestion centralisée du programme est apparue comme la seule solution possible. Il semblait risqué de confier certaines responsabilités aux pays de l'ex-URSS (des responsabilités auxquelles il leur était difficile de faire face). Les responsables occidentaux avaient conscience de ce qui aurait pu se passer s'ils avaient laissé les mains libres aux nouvelles élites politiques des pays bénéficiaires pour gérer le programme Tacis.

Par conséquent, toutes les décisions concernant la mise en œuvre des projets ont été étroitement dépendantes de l'avis de la Commission, sur la base d'informations fournies par les acteurs de terrain. Ces derniers sont, en effet, mieux placés pour évaluer les besoins grâce aux relations étroites entretenues avec les pouvoirs locaux. Ainsi, les agents de l'Unité de coordination (une partie du personnel est formée par les agents locaux) sont en mesure de proposer des projets adaptés à la réalité des pays de la CEI et correspondant aux attentes des donateurs.

Cependant, les difficultés survenues dans les relations entre consultants sur place et responsables travaillant à la Commission, causées par des rapports hiérarchiques houleux, l'éloignement géographique et une gestion budgétaire très rigoureuse (au cours des deux premiers règlements, chaque versement financier réalisé dans le cadre de Tacis, a été soumis à l'approbation de la direction Tacis à Bruxelles) n'ont pas permis d'assurer un bon déroulement du programme.<sup>68</sup>

A plusieurs reprises, la Commission, sur les recommandations d'autres institutions européennes, a essayé de décentraliser le programme afin de rattraper les retards accumulés et de permettre une prise de décision mieux adaptée aux spécificités du terrain. La Commission a conscience de l'ampleur et de la difficulté de la tâche que représente la décentralisation. Un rapport relatif à l'activité du programme Tacis en 1999 souligne «que le processus de décentralisation n'évoluera pas aussi vite que dans le cas d'autres programmes européens ».

---

<sup>68</sup> Laure DELCOUR op.cit

## **2- La création de Europe Aid (2001) : une politique de décentralisation mieux adaptée à l'environnement de la CEI**

La réforme de la gestion de la politique d'aide à l'intérieur de la Commission a commencé en 1998 par la création du « Service Commun Relex » (SCR), qui s'est traduit par une plus grande autonomie des Délégations. Cette initiative touchait tous les programmes d'aide de la Communauté Européenne. En ce qui concerne le programme Tacis, la nouvelle structure a reçu pour mission d'assurer la mise en place des projets (études des projets et programmes, préparation des décisions de financement, mise en œuvre et évaluation) afin d'améliorer la transparence des procédures et d'éliminer une partie des retards. Néanmoins, les choix politiques liés aux objectifs et à la programmation sont restés de la compétence de la Direction Générale Relex.

Le SCR a obtenu des résultats positifs. Ainsi, en novembre 2000, les délais entre les engagements et les paiements (en ce qui concerne la totalité des programmes gérés) avaient été réduites de 50% par rapport à l'année précédente et le taux d'exécution des dépenses engagées était remonté à 75%, soit 150 millions d'euros déboursés de plus que l'année précédente.<sup>69</sup>

Le 1er janvier 2000, le SCR a été rebaptisé «Europe Aid Cooperation Office ». Au sein d'Europe Aid, le programme Tacis a été rattaché à l'unité A : Europe, Caucase, Asie Centrale. Ce regroupement des responsabilités de la gestion du programme Tacis a permis de réduire sensiblement les retards de paiement, d'harmoniser les procédures d'appel d'offres et d'améliorer la transparence.

La gestion des appels d'offres et l'évaluation de Tacis sont désormais traitées en commun avec les autres programmes dans le cadre de l'unité H (unification de la gestion des aides aux pays tiers).

## **3- L'accroissement des responsabilités des Délégations.**

Suite aux recommandations de la Cour des Comptes et aux avis du Parlement, la Commission a décidé d'accorder une plus grande autonomie aux Délégations. Ainsi, à partir du troisième règlement, les Délégations de la Commission dans les différents pays de la CEI ont commencé à jouer un plus grand rôle dans la définition des objectifs et la mise en place du programme. Les Délégations, qui avaient déjà joué un rôle central parmi les acteurs sur le terrain (Unité de coordination et Unité de monitorat), ont obtenu plus de flexibilité pour leurs actions, ce qui devait

---

<sup>69</sup> La réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'UE Cahiers Européens de Sciences po n°5 2002

contribuer à améliorer l'efficacité de l'aide.

Ainsi, la Délégation à Moscou est passée de 26 à près de 50 personnes. En plus de la section responsable de la gestion opérationnelle du programme Tacis, une nouvelle section pour les contrats et les finances a été établie au sein de la Délégation chargée des appels offres et des paiements. Le personnel (russe et européen) de la Délégation a bénéficié d'une formation intense pour faire face aux nouvelles tâches engendrées par la déconcentration. La prise de décision s'effectue principalement au niveau de la Délégation à Moscou. Celle-ci s'appuie sur une consultation avec les partenaires russes (l'Unité de Coordination Nationale Tacis auprès du gouvernement russe). Les délais d'intervention ont, dès lors, été diminués et les bénéficiaires ont été davantage impliqués dans la mise en œuvre du programme (les délégations sont devenues les premiers interlocuteurs des bénéficiaires)

Néanmoins, la déconcentration du pouvoir vers les Délégations n'a pas toujours conduit à des résultats positifs. Ainsi, les effectifs sont devenus insuffisants par rapport aux missions confiées aux Délégations (au sein de la Délégation de Moscou, chaque responsable de projets gérait environ 30 dossiers, ce qui est une charge excessive). De plus, la gestion budgétaire relève toujours de la compétence de la Commission. L'autonomie de gestion budgétaire demandée par le Parlement n'est pas devenue une réalité.

Il convient de noter que le réseau des Délégations n'est pas étendu à l'ensemble des pays de la CEI. Ainsi, seuls la Russie, la Géorgie, le Kazakhstan et l'Ukraine possèdent des représentations de la Commission sur leur sol. Les autres pays dépendent soit des Délégations des pays voisins, soit directement de la Commission.

## **E- La mise en œuvre des projets :**

### **1- Un mode d'appels d'offres favorisant les mêmes experts et cabinets**

En théorie, les sociétés retenues pour mettre en œuvre les projets doivent posséder les compétences nécessaires qui résultent principalement d'une expérience similaire. Trois critères mentionnés dans le règlement Tacis sont pris en compte pour arrêter le choix des entreprises (l'éligibilité, les critères financiers et les critères techniques, ces derniers étant censés être les plus importants pour la

décision finale). En pratique, certains critères sont privilégiés et les dossiers des postulants ne sont pas toujours placés sur un pied d'égalité.

Un article, intitulé *Les dessous de l'aide technique occidentale à la Russie*<sup>70</sup>, explique les raisons pour lesquelles les grands cabinets d'experts ont toujours été privilégiés :

- les grands cabinets sont souvent les seuls à disposer de réserves financières suffisantes (les fonds d'avance) pour répondre aux appels d'offres. Ces cabinets, retenus pour leur manne financière, n'apportent pas de garanties techniques pour la réalisation des missions. Habituellement, ils sous-traitent le travail à des cabinets plus petits, qui eux-mêmes sous-traitent les missions à des « free lance ».
- La connaissance des méthodes de travail de la Commission et l'expérience de ses réseaux d'information donnent à certains cabinets la possibilité de se mobiliser plus rapidement
- Les gros cabinets de conseil disposent d'équipes de consultants déjà prêtes. Lors de la publication de l'appel d'offres, ils peuvent réagir immédiatement.

La Commission s'efforce, néanmoins, d'améliorer la transparence de ses procédures d'appel offres (création du site Internet, rénovation du bureau d'information à Bruxelles). Grâce à la création du bureau Europe Aid, les informations relatives aux appels d'offres sont désormais accessibles à un public plus large.

## 2- Le retour des financements

Selon les estimations 60 à 70 % des financements Tacis retournent aux pays d'origine sous forme de rémunérations versées aux consultants occidentaux<sup>71</sup>. Cela relève sans doute d'une certaine logique dans la mesure où l'assistance technique a pour premier objet de permettre un transfert de connaissances. Néanmoins, le coût élevé des consultants résulte du recours à la sous-traitance des contrats par les grands cabinets. Ainsi les cabinets cèdent souvent les missions de mise en place des projets à des consultants embauchés «à court terme ». Ces derniers sont plus spécialisés et également plus flexibles que les consultants permanents. Néanmoins, leur rôle reste parfois très marginal. En effet, certains ne se déplacent même pas et ne suivent le

---

<sup>70</sup> MASSADA, *Les dessous de l'aide technique occidentale à la Russie*, 2001 [www.diploweb.com](http://www.diploweb.com)

<sup>71</sup> MASSADA, *ib. idem*.

développement des projets que « par téléphone » et facturent des honoraires très élevés. Ainsi, la rémunération des consultants dans cette région pour les missions de courte durée est fixée entre 500 et 2000 euros par jour (taux journalier facturé par le cabinet qui a remporté l'appel d'offres, selon le barème officiel établi par l'ONU)<sup>72</sup>. « Les consultants de Tacis pensent avant tout à se remplir les poches » déclare un fonctionnaire à la Délégation à Moscou<sup>73</sup>. Il est important de rappeler que les salaires des experts du programme PHARE sont moins élevés.

Ainsi, en embauchant directement des experts « free lance », ou des cabinets de consultants des pays PHARE, ou des cabinets locaux, le budget du programme Tacis pourrait être sensiblement réduit et des fonds pourraient être débloqués pour le développement de nouvelles initiatives. Pour MASADA, le recrutement direct de « free lance » pourrait réduire le coût de 50 à 60%.

Les experts des pays bénéficiaires, dans certains domaines, peuvent être plus utiles et efficaces que les experts occidentaux pour un coût cinq fois inférieur<sup>74</sup> Ainsi, en ce qui concerne les sujets plus techniques (par exemple l'environnement) les experts russes possèdent souvent des qualifications beaucoup plus élevées. Ils connaissent, de plus, la langue, les procédures administratives et les besoins des pays concernés. Toutefois, le recours aux experts nationaux reste très limité en raison de la réglementation du programme. Laure Delcour évoque le cas d'un projet axé sur le développement régional basé à Moscou qui fut bloqué pendant plusieurs mois du fait de ces restrictions, alors que les experts occidentaux faisaient cruellement défaut.

---

<sup>72</sup> Laure DELCOUR op.cit

<sup>73</sup> dans un entretien avec Laure DELCOUR ib. idem. p. 208

<sup>74</sup> Laure DELCOUR ib.idem.

### **III. QUEL AVENIR POUR LE PROGRAMME TACIS ?**

Les résultats mitigés de la transition dans la CEI et la situation socio-économique instable de ces pays, deviennent un sujet d'inquiétude pour l'UE dans la mesure où certains de ces pays vont bientôt posséder des frontières communes avec l'UE élargie<sup>75</sup>.

La volonté de la Communauté européenne d'améliorer le programme Tacis et de lui apporter des innovations est bien réelle. Les donateurs européens se sont attachés à promouvoir le développement durable et harmonieux dans les pays concernés, ce qui suppose la prise en compte des conséquences sociales des réformes introduites dans la CEI. Les deux derniers règlements (1996-1999 et 2000-2006) du programme mettent en évidence au premier chef l'importance de ces aspects. L'intérêt de l'UE est de promouvoir une politique d'amélioration des niveaux de vie par la consolidation des règles de l'économie de marché et de l'état de droit.

Néanmoins, l'avenir du programme Tacis est incertain. Il est étroitement lié à la nature des relations que l'UE va établir, à terme, avec les différentes régions de la CEI, notamment avec la Russie. De même, l'entrée au sein de l'UE des dix nouveaux pays pourrait avoir des répercussions sur Tacis et conduire à de profonds changements. Est-ce que les nouveaux Etats membres vont être tenté de modifier le programme pour favoriser leurs intérêts nationaux? Il faut souligner qu'aujourd'hui les PECO entretiennent des relations commerciales très étroites avec les pays limitrophes de la CEI (Biélorussie, Ukraine et Russie). Ces échanges concernent des domaines plus diversifiés que le seul secteur de l'énergie, privilégié par l'UE à 15. Du point de vue politique certains parmi les PECO attachent une importance stratégique aux régions occidentales de la CEI et expriment de ce fait une vision différente de celle proposé par «les 15 ». La Pologne, par exemple a récemment émis l'idée d'un futur élargissement de l'UE à l'Ukraine.

En ce qui concerne le futur rôle de l'UE en matière d'assistance technique à la CEI, plusieurs hypothèses sont à prendre en considération. Doit-elle changer le mode de son intervention et transformer l'assistance technique en un programme d'aide économique ? Ou bien doit-elle se tourner vers d'autres formes de coopération ? Selon les experts locaux, le programme Tacis doit

---

<sup>75</sup> L'UE possède déjà une frontière commune avec la CEI (Russie), après l'adhésion, en 1995, de la Finlande à l'UE.

désormais évoluer vers un programme mixte comprenant davantage d'investissements, ce qui est selon eux la seule solution pour améliorer l'efficacité de ce programme. Certains experts, plus sceptiques (mais également plus rares), prévoient que le programme est en bonne voie de devenir un système de financement des exportations d'hydrocarbures de la CEI. Cette perspective pourrait totalement changer le caractère initial du programme, en désavantageant les pays concernés mais en favorisant les intérêts stratégiques de l'UE. La recherche d'une plus grande cohérence des objectifs avec les Accords de Partenariat (tous les pays de la CEI à l'exception du Tadjikistan ont signé avec l'UE des accords de ce type), spécifié dans le troisième règlement du programme Tacis, a accru les risques d'une réorientation de la stratégie et des moyens du programme vers la promotion du commerce d'énergie.

De son côté, la Commission a commencé la préparation d'un nouveau règlement, qui doit entrer en vigueur en 2007. Ainsi, afin de renforcer les règles de transparence, la Direction des Relations Extérieures (responsable des choix stratégiques, c'est-à-dire des programmes indicatifs) a décidé d'ouvrir le débat et de soumettre au grand public le choix des nouveaux objectifs relatifs au programme Tacis . Ainsi il existe aujourd'hui la possibilité de communiquer directement des avis et des propositions sur le site internet officiel du programme.

Cette orientation suggère que les moyens d'établir, de manière définitive et efficace, à la fois une véritable démocratie et une économie de marché dans la CEI ne sont toujours pas connus.

#### **A- Un nouveau défi : l'élargissement**

La perspective de l'apparition d'une nouvelle frontière commune entre les anciennes républiques de l'URSS et l'UE, a motivé, en 1996, la création d'un programme de coopération transfrontalière (le règlement n°1279/96). Ce programme a pour objectif de promouvoir le développement durable et de réduire les différences entre les régions frontalières de la CEI et de l'UE.

Les objectifs du programme de coopération transfrontalière Tacis sont analogues à ceux du programme de coopération transfrontalière PHARE. En 1997-1998 deux domaines ont été privilégiés (l'environnement et le service douanier). La dernière stratégie (2002-2006) relative à la

coopération transfrontalière retient les priorités suivantes :

- l'environnement,
- le commerce,
- le transport,
- la lutte contre la crime organisé et les activités illicites.

Cependant, cinq ans après le lancement du programme, les rapports de la Cour des Comptes critiquent les résultats de sa mise en œuvre : « Le programme de coopération transfrontalière a connu des retards particulièrement importants, il n'y avait, à la fin de l'année 2000, encore aucun résultat.»

Néanmoins, l'UE intensifie les efforts afin de trouver une solution. L'article 41 des Conclusions de la Présidence (16-17 octobre 2003 à Bruxelles) souligne l'importance «d'une approche globale, équilibrée et proportionnée, comprenant un instrument financier, qui réponde aux besoins pour promouvoir la coopération transfrontalière et régionale/transnationale aux frontières extérieures de l'Union élargie ». Les mêmes principes sont évoqués dans le «Rapport de voisinage », publié en mars 2003 par la Commission Européenne.

La politique européenne vis-à-vis des régions situées près de la nouvelle frontière orientale de l'UE doit permettre d'appliquer les strictes règles judiciaires de la zone de Schengen, afin de stabiliser l'économie transfrontalière et de réduire au minimum l'impact de deux phénomènes, jugés déstabilisateurs pour le marché unique, celui d'une explosion de l'immigration clandestine et celui des importations illégales.

Selon Judy BATT, auteur de «The EU's new borderlands » (CER), l'application des règles de l'accord de Schengen aux nouveaux membres de l'UE va redéfinir les relations entre les Etats occidentaux (l'UE) et la CEI. La gestion des nouvelles frontières de l'UE élargie, et par conséquent, des relations avec ces pays, pose des dilemmes aux dirigeants occidentaux. A noter que l'UE élargie aura de nouvelles frontières terrestres avec l'Ukraine, la Biélorussie, la Russie et la Moldavie (cette dernière après l'adhésion prévue en 2007 de la Bulgarie et de la Roumanie).

En ce qui concerne les pays du Caucase et de l'Asie Centrale, l'intérêt principal de l'UE porte sur les questions de sécurité. Deux pays du Caucase (l'Arménie et l'Azerbaïdjan) possèdent une

frontière avec l'Iran, qualifiée par certains «d'ennemi virtuel ». Tous les pays d'Asie Centrale ont des frontières, soit avec l'Iran, soit avec l'Afghanistan, soit avec la Chine. De même, ces pays se situent sur la voie des différents trafics en provenance d'Asie et d'Afrique (drogues, êtres humains, armes, etc...) et à destination de l'Europe occidentale. Ces pays sont devenus des « intermédiaires » de l'immigration clandestine (la mauvaise gestion des frontières à l'intérieur des anciennes républiques soviétiques pourrait être atténuée par la signature de l'accord de réadmission entre l'UE et la Russie)<sup>76</sup>.

Sur la base de ces informations, il semble que le choix des objectifs d'action du programme Tacis soit fortement influencé par les intérêts stratégiques et politiques des Etats de l'UE.

## B- L'inégalité de l'aide

La répartition de l'aide dans le cadre du programme Tacis est souvent jugée par trop inégale<sup>77</sup>. Ainsi, étant donné que ce sont ses propres besoins économiques, politiques et stratégiques qui président aux choix de l'UE dans le cadre du programme Tacis, certaines régions sont privilégiées par rapport à d'autres. La Russie est le plus grand bénéficiaire. Entre 1991 et 1998, environ 45% des fonds du programme Tacis lui ont été alloués<sup>78</sup>. L'Ukraine arrive en seconde position. En 1996, les fonds alloués à l'Ukraine représentaient 57% des aides accordées à la Russie. Il convient de préciser que la Russie et l'Ukraine sont les pays les plus peuplés de la CEI, avec respectivement près de 146 millions et 50 millions d'habitants.

Le tableau ci-après montre la répartition de l'aide attribuée dans le cadre du programme Tacis :

---

<sup>76</sup> L'accord de readmission entre l'UE et la Russie pourrait régler le problème de l'entrée sur le territoire de la Fédération de Russie des citoyens des anciennes républiques soviétiques. Aujourd'hui, les citoyens des NEI peuvent entrer sur le territoire de la Fédération de Russie en présentant plusieurs catégories de documents (dont un acte de naissance). La plupart des nouvelles frontières de la Russie existent uniquement « sur le papier ».

<sup>77</sup> L'auteur d'un mémoire de fin de DEA de l'Université de Bordeaux nomme la stratégie d'aide de l'UE « la stratégie du zèbre » à cause de la répartition inégale des fonds.

<sup>78</sup> Laure Delcour op. cit. 45% fonds alloués dans le cadre des programmes nationaux Tacis plus les fonds dans le cadre des programmes interétatiques

**Tableau :** les engagements de Tacis 1991-1999

	Aide Tacis (1)	Population (2)	(1)/(2)
Arménie	63	3,8	16,58
Azerbaïdjan	93	7,7	12,08
Biélorussie	61	10,2	5,98
Géorgie	71	5,4	13,15
Kazakhstan	120	15,6	7,69
Kirghizistan	53	4,7	11,28
Moldavie	66	4,2	15,71
Russie	1 363	146	9,34
Ouzbékistan	110	24,4	4,51
Tadjikistan	9	6,0	1,50
Turkménistan	43	4,6	9,35
Ukraine	493	50,0	9,86
<b>CEI</b>	<b>2 545</b>	<b>283,0</b>	<b>9,01</b>

(1). Données exprimées en millions USD. Source : *La question de l'ouverture extérieure « L'Europe post communiste »* p.377 / total cumulé 1990-1999 pour la CEI (programme Tacis).

Les données en euros ont été converties en dollars au taux de 1,07 US dollar pour 1 euro. Les financements des programmes « multi-pays », n'ont pas été repartis par pays (environ 1 200 millions d'euros pour la CEI).

(2). Données exprimées en millions d'habitants. Source : données démographiques encyclopédie Yahoo

L'aide allouée à la Russie (1 363 millions USD) n'est pas répartie sur l'ensemble du territoire de façon homogène (la moyenne théorique d'environ 9,34 US dollars par habitant, sur la période de 1990 à 1999, ne représente pas le rapport réel des populations bénéficiaires) A titre d'exemple, en 1995, suite à l'adhésion de la Finlande à l'UE, la région Nord-Ouest est devenue la région prioritaire pour le programme Tacis. Dès lors, la majorité des fonds alloués cette année à la Russie fut répartie dans cette zone (la Carélie, Mourmansk, Arkhangelsk, Novgorod et Saint-Pétersbourg), c'est-à-dire entre une population d'environ 20 millions d'habitants.

Le prochain élargissement risque d'accroître le caractère inégal de la répartition de l'aide. Ainsi, les pays ou régions plus éloignés ou moins importants du point de vue économique ou stratégique sont susceptibles de ne pas bénéficier de l'intensification de l'aide européenne.

Pour éviter ce déséquilibre, l'UE devrait se doter d'un meilleur système de distribution des aides (an ayant recours, par exemple, aux services d'un observateur extérieur qui ne serait pas rattaché aux intérêts économiques et politiques de l'UE) pour garantir aux différentes régions de la CEI des allocations proportionnelles à leur population. Il est cependant difficile de garantir un progrès similaire dans toutes les régions de la CEI au cours de la même période car les territoires des pays concernés sont vastes.

On peut conclure qu'une distribution plus égale des fonds d'assistance technique devrait être accompagnée d'une meilleure gestion de la politique de l'UE, sous deux aspects au moins :

- Une meilleure coordination entre les programmes : PHARE, INTERREG et Tacis. Aujourd'hui, les priorités communes de ces programmes sont de plus en plus nombreuses, mais elles ne rentrent pas pour autant dans un cadre de pratiques communes. Selon les recommandations de la Cour des Comptes « *il aurait été souhaitable d'adopter un nouveau règlement budgétaire propre pour les régions frontalières limitrophes des pays bénéficiaires de Tacis et PHARE* » (selon la réponse de la Commission, il existe des différences sensibles dans la gestion des deux programmes - celle de Tacis étant centralisée alors que celle de PHARE est déconcentrée – qui empêchent toute perspective de création d'un budget commun).
- Une meilleure coordination entre les politiques (interne et externe) de l'UE. Aujourd'hui, il semble exister une forte incohérence entre une politique interne d'application stricte des règles de l'accord de Schengen, qui durcit la coopération aux nouvelles frontières orientales de l'UE, et une politique externe, favorisant la coopération transfrontalière avec les pays de la CEI.

#### **C- Une sélection plus précise des objectifs, en fonction des besoins de chaque pays bénéficiaire**

Malgré les efforts consentis, les partenaires de l'UE dans le cadre du programme Tacis se retrouvent aujourd'hui avec des revenus considérablement diminués sans pour autant vivre dans des sociétés plus justes. Cette réalité montre que, pour garantir le développement durable dans ces pays, l'aide publique ne devrait pas se concentrer uniquement sur la réalisation d'objectifs macroéconomiques. Elle doit mettre en œuvre des solutions équitables et efficaces, qui permettront tant le progrès économique que le progrès politique et social. Un changement radical des objectifs stratégiques du programme Tacis est souhaitable :

#### **La bonne gestion publique et l'Etat de droit**

Le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit auquel Tacis a accordé jusqu'à présent relativement peu d'attention devrait être considéré comme un axe central au moment de la rédaction du nouveau règlement. Il s'agit de rappeler que la promotion des valeurs démocratiques

ne fait pas partie des grands traits de l'histoire des pays concernés. Les anciennes républiques soviétiques n'ont jamais été confrontées (avant 1989) aux idées libérales, démocratiques et parlementaires ni à celles de la société civile (à l'exception des Etats baltes). Aujourd'hui, les préoccupations matérielles des populations de la CEI font qu'elles s'intéressent très peu aux mouvements civiques qui défendent la promotion des droits et de la liberté individuelle. Force est de constater que les « nouveaux capitalistes » et les bureaucrates sont plutôt favorables à la conservation de « zones d'ombres » et à la carence en matière de règles juridiques qui règnent aujourd'hui.

L'assistance technique devrait promouvoir la bonne gestion des affaires publiques afin que les forces du marché puissent s'exercer pleinement dans un cadre juridique transparent et propice aux investissements. Aujourd'hui, l'ouverture des pays de la CEI aux règles des marchés internationaux (la perspective de l'adhésion de la Russie à l'OMC) suppose la mise en œuvre de réformes institutionnelles profondes pour attirer des capitaux et des investissements étrangers.

Il est intéressant de noter que depuis 1996, l'UE peut suspendre l'assistance Tacis en cas de violation des principes démocratiques ou de non respect des droits de l'homme (ex : cas de la Biélorussie, exclue de Tacis en 1997). Ainsi, aujourd'hui on pourrait envisager d'employer à nouveau une telle sanction face aux éventuels comportements non démocratiques de chacun des bénéficiaires du programme.

### **Les projets à caractère social**

Mettre l'accent sur les projets de nature sociale est dans l'intérêt commun de l'UE et des pays de la CEI. Or, la criminalité et l'immigration massive (les craintes principales des Occidentaux) sont souvent dérivées de la pauvreté et de la misère qui règnent dans les pays situés à l'est de la nouvelle frontière de l'UE élargie. Les projets sociaux occupent déjà une large place dans les deux derniers règlements du programme Tacis. Néanmoins, pour sortir du déclin social qui touche quasiment toutes les populations des pays concernés, il est nécessaire de se doter de normes de coopération internationale plus efficaces et de se fixer de nouveaux objectifs.

Les objectifs suivants devraient être pris en compte pour améliorer les conditions de vie dans les pays de la CEI et pour réduire les inégalités de richesse :

- L'augmentation des crédits budgétaires destinés aux groupes les plus vulnérables de la population (retraites, salaires des fonctionnaires et d'autres prestations budgétaires) ;
- La mise sur pied de stratégies nationales de lutte contre le chômage de longue durée (le chômage pourrait augmenter à la suite de la restructuration des entreprises);
- La « flexibilisation » de l'emploi en termes de salaires et de normes de travail;
- La création d'un système efficace de sécurité sociale ;
- Les garanties d'accès aux services de base (éducation, santé) pour les groupes les plus marginalisés (habitants des zones rurales, femmes, enfants).

#### *L'intensification du développement des PME*

Le développement des PME s'avère nécessaire pour plusieurs raisons :

- la création d'une classe moyenne;
- la création de nombreux emplois (réduction du chômage) ;
- la participation effective à la création de richesses (PIB). A titre d'exemple, en Ouzbékistan, en raison d'un soutien important au développement des PME, leur part dans le PIB est passée de 12% en 1999 à 24,9% en 2002.<sup>79</sup>

*Pour favoriser la création de PME, l'assistance technique devait être accompagnée d'investissements financiers (aujourd'hui aux termes du règlement Tacis les investissements sont plafonnés à 25% du total des crédits alloués). Pour systématiser une telle orientation, il serait souhaitable de renforcer davantage la coopération avec d'autres institutions, notamment la BERD.*

Le programme PHARE s'est intéressé principalement à la restructuration du secteur public et au développement du secteur privé. Ainsi, de 1990 à 1999, les montants correspondant à ces deux objectifs ont représenté 43,7 % du montant total du budget<sup>80</sup>. Par ailleurs, le nouveau règlement du programme PHARE (2000-2006) prévoit des investissements pouvant représenter jusqu'à 70% du budget.

---

<sup>79</sup> Atlas économique 2003 op. cit.

<sup>80</sup> « Revue d'économie financière »

Cependant, les investissements dans les PME, sur le territoire de la CEI, pourraient être freinés par le manque d'intérêt des Européens. En effet, l'intérêt occidental pour les secteurs autres que l'énergie et les matières premières n'est pas très grand.

### **Le redressement du secteur agricole**

L'assistance technique devrait attacher une plus grande attention au redressement du secteur agricole. Ce dernier reste toujours très important dans la plupart des pays concernés bien que peu productif en raison de la parcellisation des terres agricoles. En Arménie, le secteur agricole emploie 40% de la population active et représente 25% du PIB. Au Kazakhstan, le secteur agricole représente entre 20 et 25% de la population active et seulement 9% du PIB.

La production agricole s'avère insuffisante par rapport aux besoins locaux. Ainsi, la plupart des biens alimentaires sont importés (céréales, produits laitiers, viande, fruits et légumes).

A cela s'ajoute le fait qu'une partie significative des grandes exploitations dans les pays concernés appartient toujours à l'Etat (82% des exploitations en Biélorussie).

L'UE devrait également réfléchir à la perspective d'ouvrir, à terme, son marché aux produits agricoles en provenance de la CEI.

### **La coopération inter-étatique**

L'assistance technique devrait promouvoir une coopération plus étroite entre les pays de la CEI (un des objectifs en cours). Une telle coopération pourrait aboutir à l'intensification des échanges commerciaux (union douanière étendue à toute la CEI), et à la confrontation constructive des expériences de chacun dans ses domaines respectifs.

De même, le renforcement des liens entre pays de la CEI pourrait apporter une plus grande diversification en termes de coopération politique et économique. Aujourd'hui, ces pays doivent choisir entre la dépendance vis à vis de la Russie (la position géographique et économique de la Russie oblige certains des pays de la CEI à se rapprocher de « l'empire ») ou des Etats-Unis (la coopération stratégique avec les Américains est pratiquement la seule garantie d'obtenir une aide économique et humanitaire des institutions internationales).

*D'après un article publié dans « The Economist » (07/02/2004) les prochaines élections présidentielles en Ukraine et les futures élections parlementaires en Biélorussie (les deux vont se dérouler en octobre 2004) seront suivies de près par la Russie, qui ne souhaite pas que l'exemple de la « révolution pacifique » en Géorgie (encouragée par les Etats-Unis) se répète dans d'autres pays, qu'elle voit comme ses propres alliés stratégiques.*

En assurant la promotion de la coopération interétatique dans la région du Caucase et d'Asie centrale l'UE pourrait renforcer sa position politico-stratégique.

### **La prévention des conflits**

Alors qu'aujourd'hui il n'existe aucun comité chargé de résoudre des conflits internes des Etats de la CEI, ces derniers ne cessent de se multiplier (Tadjikistan, Moldavie) et de contribuer à l'augmentation de la précarité.

Les efforts européens devraient se concentrer sur la lutte contre l'instabilité politique qui freine le développement économique et effraie les investisseurs étrangers.

### **D- Des changements dans la mise en œuvre des projets**

Un meilleur choix des objectifs du programme doit s'accompagner de changements profonds dans leur réalisation. Depuis quelques temps, la Commission fait des efforts pour rendre la mise en œuvre du programme Tacis plus efficace. Néanmoins, les résultats de ces efforts apparaissent toujours trop peu perceptibles. Aussi pourrait-on les rendre plus efficaces en tenant compte des propositions suivantes :

## **Un meilleur système d'évaluation**

Le nouveau budget Tacis devrait promouvoir deux types d'évaluations :

Les évaluations « précoce » pour recueillir les premières informations fiables sur l'état de l'économie des pays concernés.

Toutes les propositions de projets du programme Tacis devraient être testées (avant même l'élaboration des priorités d'actions) par la mise en œuvre de « projets échantillons » (par exemple : la publication de brochures résumant l'expérience et les résultats obtenus par une vingtaine de projets pilotes, dans quelques régions prioritaires, pour faire connaître les résultats et les appliquer à d'autres régions). La réalisation de « projets tests » permettra de mettre en évidence l'efficacité réelle de l'action ainsi que les besoins des pays bénéficiaires (les propositions de projets pilotes devraient être préparées en collaboration étroite avec les représentants locaux).

A noter que cette méthode est pratiquée par la Commission depuis quelques années (Technical Dissemination Project : il s'agit de la sélection des meilleurs projets pour les faire connaître le plus largement possible, de façon à en favoriser l'imitation, et à en diffuser ainsi les bienfaits). Ainsi, il s'agit surtout d'intensifier les efforts dans la mise en place de ces « projets tests ».

« Les évaluations externes » pour un regard plus objectif sur les actions d'assistance technique

Il s'agit de mettre en place un système d'évaluation sectorielle pour compléter les évaluations qui ont déjà été publiées par l'unité d'évaluation H6 d'Europe Aid. Ces nouvelles évaluations devraient garantir un regard plus objectif et pertinent sur l'ensemble des activités du programme Tacis (il convient de rappeler que les évaluations pratiquées jusqu'ici se sont avérées insuffisantes en le sens qu'elles se bornent à porter un jugement sur la réalisation des objectifs retenus pour les différents projets). L'appel à des experts externes non impliqués dans la mise en œuvre des projets pourrait être une garantie d'objectivité des évaluations.

Ce type d'évaluation va, toutefois, exiger la mise à disposition par la Commission d'un budget supplémentaire (voir proposition de financement C/2002/5267 du 23/12/2002).

## **La garantie d'une plus grande transparence : dialoguer sur les réussites et les échecs, publier tous les rapports et évaluations.**

Un des moyens d'améliorer l'efficacité du programme Tacis (et d'augmenter dans le même temps sa transparence) est d'associer activement les différentes populations concernées (citoyens des pays donateurs, des pays bénéficiaires et des pays ayant une expérience similaire en tant que pays bénéficiaires) à la définition de la stratégie, en ayant recours notamment, à la réalisation d'enquêtes auprès des citoyens.

Afin d'améliorer la transparence, la Commission devrait garantir l'accès du grand public à toutes les évaluations. Il serait souhaitable de publier sur le site d'Europe Aid toutes les évaluations relatives au programme Tacis (ainsi que les rapports annuels de la Commission au Parlement et les rapports de la Cour des comptes et du Parlement).

## **Un accroissement du rôle des acteurs sur le terrain**

Il conviendrait de renforcer le transfert du pouvoir de décision aux acteurs sur le terrain. Cela suppose un engagement financier plus important (une plus grande autonomie sur le terrain va avoir pour conséquence une délocalisation du personnel et une augmentation de leurs salaires). Aussi, en raison de marges de manœuvre budgétaire limitées, il est peu probable de voir la délocalisation des prises de décision s'accentuer.

En vue d'améliorer l'efficacité du programme Tacis sans pour autant augmenter les moyens financiers, la Commission devrait renforcer sa coopération avec les représentants des Etats membres dans les pays bénéficiaires (tels les ambassades, chambres de commerce, etc...), afin de confronter les différentes expériences bilatérales, de mieux appréhender les besoins émanant du terrain et d'éviter les doublons dans la distribution des programmes d'aide.

## **Une modification de la procédure d'appel d'offres**

Certaines modifications des procédures d'appel d'offres pourraient contribuer à alléger le budget du programme. Pour cela, la Commission devrait prendre en considération les deux propositions suivantes :

- a. Elargir le champ des destinataires des appels d'offres en augmentant le quota des experts des pays PECO et des pays bénéficiaires (leur coût est moins élevé que celui des consultants occidentaux et leurs compétences souvent égales).
- b. Réduire le phénomène du «taux de retour »<sup>81</sup> :
  - en limitant les missions confiées aux grands cabinets et en traitant directement avec les consultants «free lance » (qui, de tout façon, travaillent sur les projets pour le compte des grands cabinets).
  - en établissant deux lignes budgétaires distinctes, l'une pour la gestion administrative, l'autre pour la mise en place des projets par les cabinets d'expertise.

---

<sup>81</sup> Les financements Tacis qui retournent aux pays d'origine sous forme de rémunérations versées aux consultants occidentaux

## CONCLUSION

Le programme Tacis a consacré aux pays de la CEI, en moyenne annuelle, 9,01 €uros par habitant de 1990 à 1999, ce qui apparaît sensiblement moins élevé que d'autres programmes d'aide, tel le programme PHARE. En effet, dans le cadre du programme PHARE, les PECO ont reçu, en moyenne, une aide deux fois plus importante (voire trois fois plus importante pour des pays privilégiés comme la Pologne, la Slovaquie, ou la Bulgarie). En termes de PIB, « le montant cumulé total obtenu par la Russie jusqu'en 1999 ne représente que 0,38% du PIB russe de la seule année 1999. Rien de comparable avec les 2,1 % du PIB reçus en moyenne annuelle par les PECO, dans le cadre du programme PHARE, ni avec les 2,5% du PIB des Etats bénéficiaires du Plan Marshall, et moins encore avec les 50% du PIB de l'Allemagne de l'Est ».<sup>82</sup>

La somme, qui a été accordée à la CEI dans le cadre des trois règlements budgétaires du programme Tacis, (soit environ 7,6 milliards d'euros), n'a jamais été réellement utilisée. Selon les calculs d'Assen SLIM, sur la période 1990-1999, seuls 62,6% des fonds Tacis ont été réellement versés en faveur des bénéficiaires.

De plus, l'Union Européenne a attaché une importance secondaire à la transition dans la CEI. Il était convenu, à l'origine, que les Etats-Unis devaient assurer le bon déroulement de la transition dans les anciens pays de l'URSS. L'Union Européenne devait, elle, assurer la responsabilité de la transition dans les PECO, pays considérés, déjà à cette époque, comme les futurs candidats à l'adhésion dans l'UE.

Le fait que l'Union européenne ait accepté les conditions d'aide proposées par les «puissantes et prestigieuses» institutions internationales et par conséquent qu'elle ait suivi les recommandations du «Consensus de Washington» est aujourd'hui considéré comme une des raisons qui ont provoqué la baisse du niveau de vie, l'augmentation de la pauvreté, l'échec des privatisations et le déséquilibre de la balance des paiements de la CEI. Ainsi au milieu des années 90, la Russie présentait une balance des paiements excédentaire avec les Etats-Unis, situation pour le moins paradoxale.

---

<sup>82</sup> Assen SLIM *Le programme Tacis pour la Russie. Un bilan est il possible ?*, Le Courrier des pays de l'Est, n°1025 2002.

On peut raisonnablement penser que si la stratégie dictée par le «Consensus de Washington» avait mieux su sauvegarder les secteurs de la santé et de l'éducation la transition vers l'économie de marché aurait eu beaucoup moins de laissés-pour-compte.

Aujourd'hui, la Communauté Européenne, pour sa part, a fait des efforts pour mieux adapter ses relations avec la CEI et pour améliorer l'action du programme Tacis. Ce dernier a fait l'objet de fortes critiques provenant à la fois des observateurs extérieurs et des institutions européennes (Cour des Comptes, Parlement européen). D'une manière générale, les recommandations relatives à l'amélioration de l'efficacité du programme Tacis, présentées dans le troisième règlement (2000-2006), portent essentiellement sur les secteurs de la santé et de l'éducation. De même, l'annonce d'une «politique de voisinage» (qui propose la mise en place d'une véritable stratégie politique vis à vis de la CEI) et le nouveau contexte géopolitique après l'élargissement pourraient apporter des changements significatifs dans le prochain règlement du programme Tacis (2007-2013) en faisant de l'amélioration des conditions de vie et de la réduction de la pauvreté ses priorités.

D'autres mesures devraient accompagner ces nouvelles priorités. Tout d'abord, réformer en profondeur le programme Tacis en augmentant sensiblement son budget et en décentralisant ses centres décisionnels.

Enfin, des progrès sensibles dans les domaines social, économique, démocratique ne pourraient voir le jour qu'après la mise en place d'une véritable stratégie commune, décidée par l'ensemble des donateurs internationaux et qui favoriserait un développement durable de la CEI. Si Tacis reste, pour les Européens, un moyen destiné à servir en priorité leurs intérêts économiques et politiques (exploitation de matières premières : gaz, pétrole ; créer les conditions d'une relation politique privilégiée avec la Russie, etc...), il ne pourra jamais répondre aux intérêts socio-économiques de la CEI.

**ANNEXE 1 : Evolution du PNB dans les pays de la CEI (indice 100 en 1991)**

	19 92	19 95	199 6	199 7	199 8	199 9	20 00	200 1	200 2
<b>ARMENIE</b>	<b>58, 2</b>	<b>59, 8</b>	<b>63,3</b>	<b>65,4</b>	<b>70,2</b>	<b>72,5</b>	<b>76, 8</b>	<b>84,2</b>	<b>95, 0</b>
<b>AZERBAIDJAN</b>	<b>77, 4</b>	<b>42, 2</b>	<b>42,7</b>	<b>45,2</b>	<b>49,7</b>	<b>53,3</b>	<b>59, 3</b>	<b>65,1</b>	<b>72, 0</b>
<b>BIELORUSSIE</b>	<b>90, 4</b>	<b>66, 1</b>	<b>67,9</b>	<b>75,7</b>	<b>82,0</b>	<b>84,8</b>	<b>89, 7</b>	<b>94,0</b>	<b>98, 4</b>
<b>GEORGIE</b>	<b>55, 1</b>	<b>35, 8</b>	<b>39,8</b>	<b>44,0</b>	<b>45,3</b>	<b>46,7</b>	<b>47, 6</b>	<b>49,8</b>	<b>52, 4</b>
<b>KAZAKHSTAN</b>	<b>94, 7</b>	<b>69, 0</b>	<b>69,3</b>	<b>70,5</b>	<b>69,2</b>	<b>71,0</b>	<b>78, 0</b>	<b>88,5</b>	<b>96, 9</b>
<b>KIRGHIZISTA N</b>	<b>86, 1</b>	<b>55, 0</b>	<b>58,9</b>	<b>64,7</b>	<b>66,1</b>	<b>68,5</b>	<b>72, 2</b>	<b>76,1</b>	<b>75, 7</b>
<b>MOLDAVIE*</b>	<b>71</b>	<b>48</b>	<b>45</b>	<b>46</b>	<b>43</b>	<b>41</b>	<b>42</b>	<b>45</b>	<b>48</b>
<b>OUZBEKISTAN</b>	<b>88, 9</b>	<b>81, 6</b>	<b>83,0</b>	<b>87,3</b>	<b>91,1</b>	<b>95,2</b>	<b>98, 8</b>	<b>103, 2</b>	...
<b>RUSSIE</b>	<b>85, 5</b>	<b>65, 4</b>	<b>63,0</b>	<b>63,9</b>	<b>60,5</b>	<b>64,4</b>	<b>70, 8</b>	<b>74,3</b>	<b>77, 5</b>
<b>TADJIKISTAN*</b>	<b>70</b>	<b>41</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>36</b>	<b>38</b>	<b>41</b>	<b>45</b>	<b>49</b>
<b>TURKMENIST AN</b>	..	...	...	...	...	...	...	...	...
<b>UKRAINE</b>	<b>90, 1</b>	<b>52, 3</b>	<b>47,1</b>	<b>45,7</b>	<b>44, 8</b>	<b>44,7</b>	<b>47, 4</b>	<b>51,7</b>	<b>54, 2</b>

Source : Comité Inter-étatique des Statistiques de la CEI 2003

\*estimations

## **ANNEXE 2 : Le rôle des acteurs dans la gestion de TACIS**

### **Le Conseil des Ministres et le Parlement Européen**

Sont responsables du budget Tacis (prélèvement sur le budget général)

### **La Commission**

Est responsable de la gestion et de l'exécution. Elle possède également la capacité de présenter les premières propositions de répartition des fonds.

- La mission d'identification des projets
- Le choix de ceux qu'elle désire financer
- La surveillance de la rédaction des termes de références des appels d'offres
- La sélection des opérateurs invités à participer aux listes restreintes.

### **Les Etats membres : Le comité de gestion Tacis**

Complète la fonction de la Commission. Il est composé de représentants des Etats membres de l'UE. C'est un instrument des Etats membres pour contrôler l'action de la Commission et participer à la définition générale et budgétaire du programme et surveiller sa mise en œuvre.

Les décisions concernant le programme Tacis sont prises selon les règles de la « **Comitologie** », qui garantit que l'adoption de mesures d'exécution des actes législatifs par la Commission est prise en codécision par le Parlement et par un Comité d'experts des Etats membres

### **Les Etats bénéficiaires**

#### **Le coordinateur national**

Une autorité politique, généralement de niveau ministériel, désignée par l'Etat bénéficiaire. Entouré d'experts des pays bénéficiaires et donateurs (mais la présence d'experts européens est facultative). Négocie avec la Commission la liste des priorités d'intervention

#### **L'unité de coordination :**

Son rôle principal concerne la sélection des demandes de financement de projets. Il est constitué de représentants de l'administration locale et d'experts extérieurs recrutés par la Commission

C'est une structure permanente d'accueil et de centralisation des demandes de financement ou de projets

Son rôle exact dépend de l'effectif et de l'activisme de ses membres (10 experts nommés auprès de l'unité russe de coordination).

Tout projet ou demande de financement doit être déposé auprès d'une unité de coordination.

Après évaluation de sa compatibilité avec les priorités, le projet sera présenté aux services de la Commission.

### **ANNEXE 3 : La procédure de mise en place du programme**

<b>PROGRAMME INDICATIF GLOBAL</b>	Détermination des projets et programmes sur plusieurs années entre la Commission et les autorités compétentes dans les Etats bénéficiaires (programmes indicatifs)
<b>PROPOSITIONS DE FINANCEMENT</b>	Par secteurs prioritaires pour l'année par la Commission (programmes d'action, qui doivent préciser les modalités de réalisation des programmes indicatifs dans les domaines retenus)

#### **PHASE D'ADOPTION**

<b>CONSULTATION DU COMITE DE GESTION</b>	Les priorités indicatives, programmes d'action et fiches de projets sont proposés au vote à la majorité qualifiée des Etats membres de l'UE en Comité de Gestion
	Chaque programme d'action adopté contient un certain nombre de fiches de projets avec un montant financier déterminé par projet

#### **PHASE D'ATTRIBUTION**

<b>LA PROCEDURE SANS COMITE D'EVALUATION</b>	Procédure des projets inférieurs à 200 000 Euros: entente directe ou gré à gré (sans vote en Comité de Gestion) Procédure d'équipement : appels d'offres ouverts paraissant au Journal Officiel de l'UE
<b>LA PROCEDURE AVEC COMITE D'EVALUATION</b>	Procédure des projets supérieurs à 200 000 Euros : appels d'offres restreints (constitution d'une liste de 7 à 8 noms) Le Comité d'évaluation est un comité constitué d'experts et/ou de représentants de la Commission (4 personnes) et d'un représentant des autorités des organismes bénéficiaires qui attribuent une note technique (70%) une note sur le financement (30%) n'étant ouverte que pour départager les soumissionnaires les mieux placés.

## BIBLIOGRAPHIE

### MONOGRAPHIES

- AGLIETTA Michel et MOATTI Sandra, *Le FMI de l'ordre monétaire aux désordres financiers*, Economica Paris 2000.
- ANDREFF Wladimir, *Analyses économiques de la transition postsocialiste*, Paris la Découverte 2002.
- BRAITHWAITE K. Jeanine, *Poverty and social assistance in transition countries*, St Martin's Press 2000.
- van BRABANT Jozef , *Remaking Europe: the European Union and the transition economies*, Rowman and Littlefield 1999.
- CASSEN Robert, *Does aid work?*, Clarendon Press 1994.
- *Coordinator of U.S. Assistance to the Newly Independent States*, United States Assistance and Economic Cooperation Strategy for Russia, February 1995.
- DELCOUR Laure, *La politique de l'Union européenne en Russie (1990-2000) : de l'assistance au partenariat ?*, Harmattan 2001.
- DELCOUR Laure, *Une politique publique européenne hors du cadre communautaire, le programme Tacis d'assistance technique à la Russie*, thèse doctorale IEP 2000.
- DELOCHE GAUDEZ, *L'analyse de la politique de la Communauté européenne à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale, juin 1988 à juin 1993*, thèse doctorale IEP 1998.
- EMIGH Rebecca, *Poverty, ethnicity and gender in Eastern Europe during the market transition*, Praeger 2001.
- HUTTON Sandra, *Poverty in transition economies*, Rontledge 2000.
- KING Charles, *Moldova: a borderland in transition*, Hardcover 1997.
- MILANOVIC Branko, *Income, inequality and poverty during the transition from planned to market economy*, World Bank 1998.
- SAPIR Jacques, *Le krach russe*, Paris la Découverte 1998
- SOURD Pierre, *La réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'Union européenne*, Mémoire de validation du Cycle supérieur d'Etudes européennes, IEP 2002.
- STIGLITZ Joseph, *La grande désillusion*, Fayard 2002

- STRUYK Raymond, *Making aid work: lessons from successful technical cooperation in the former Soviet bloc*, Ashgate 1997.
- TICHIT Ariane, *Croissance et chômage dans les pays en transition post-communiste*, thèse doctorale de Université d'Auvergne Clermont-Ferrand 2000.

### **PERIODIQUES ET PRESSE SPECIALISEE**

- ABRAHA-FROIS Gilbert et DESAIGUES Brigitte, *Du consensus de Washington au consensus Stiglitzien*, Revue d'économie politique n°1/2 2003.
- BRASSART Laurent, *La transition post-communiste dans les pays de l'Europe centrale et orientale 1989-2000*, Historien et géographes, n°1/2 2002.
- CERI, Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale 1999 : dix ans de transition Europe centrale, n°11 1999.
- CHAVANCE Bernard, *Quelle transition vers quelle économie de marché pour les pays de l'Est?*, Revue français d'économie, août 1990.
- CLIFT Jeremy, *Au-delà du Consensus de Washington*, Finances et développement, septembre 2003.
- COUDOUEL Aline, *L'éducation en transition dans les PECO et la CEI*, Courrier des pays de l'Est, n°3 1999.
- Courrier des pays de l'Est « Russie-Europe » 2002/05 n°1025.
- *Cycle supérieur d'études comparées de la transition démocratique dans l'Europe post-communiste*, Polish Quarterly of International Affairs, summer/autumn 1995/96.
- DELCOUR Laure, *L'assistance technique de l'UE à la Russie ; les difficultés de l'évaluation*, Revue des études comparatives Est-Ouest, n°12 1999.
- DEMBINSKI Pawel, *La transition économique dans les pays post-communistes : limites de l'analyse et état d'avancement*, Revue d'Europe Centrale, n°1/1er sem. 1993
- *Dix ans de transition en Europe de l'Est : bilan et perspectives*, Revue d'économie financière, n° hors-série 2001.
- FISHER Stanley et SAHAY Ratna, *Bilan nuancé*, Finances et développement, septembre 2000.
- *Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Femmes et transition à l'Est*, Courrier des Pays à l'Est, n°2, 2000.

- GUYADER Maurice, *La transition économique dans les pays d'Europe centrale et orientale*, Reflets et perspectives de la vie économique, n°30(4) 1991.
- HAVRYLYSHYN Oleh et ODLING-SMEE John, *Réformes en panne*, Finances et développement, septembre 2000.
- HUGON Philippe, *Le consensus de Washington en question*, Tiers Monde, n°1/3 1999.
- KEANE Michael et PRASAD Eswar, *La transition en Pologne : inégalités, transferts et croissance*, Finances et développement, mars 2001.
- KELLER Christian et PETER S. HELLER, *La réforme du secteur social dans les pays en transition*, Finances et développement, septembre 2001.
- KLUGMAN Jeanine, *Poverty in Russia during the transition: an overview*, World Bank Research Observer, n°2 1998.
- KOLODKO Grzegorz, *Revenus, équité et réduction de la pauvreté dans les économies en transition*, Finances et développement, septembre 1999.
- *Le débat sur le développement au-delà du consensus de Washington*, Revue internationale des sciences sociales, n° hors série 12/2000
- LERUTH Luc et REDING Paul, *Aide et financement du développement: le nouveau paradigme de Washington répond-il à toutes les questions ?*, Reflet et perspectives de la vie économique, n°2 2003.
- *Les économies en transition : une décennie de transformation*, Revue des études comparatives Est-Ouest, n°9 1999.
- LESNIAK Isabelle, *1989-1999 : la formidable transition à l'est*, Expansion, n° 595 1999.
- LIARGOVAS P., *Economic integration between the European Union and the transition economies of Central European initiative countries*, Post-Communist Economies, n°3 2001.
- MASSADA, Les dessous de l'aide technique occidentale à la Russie, [www.dipoweb.com](http://www.dipoweb.com), juin 2001.
- MAUREL Mathilde, *Le marché du travail dans la transition*, Revue des études comparatives Est-Ouest n°12 2000.
- MROZ Thomas et POPKIN Barry, *Poverty and the economic transition in the Russian Federation*, Economic Development and Cultural Change, n°10 1995.
- NERS Krzysztof, *L'assistance occidentale à la transition dans les pays post-communistes*, Economies et sociétés, n°4-5 1992.

- PAGE Jean Pierre, *Europe de l'Est : économie politique d'une décennie de transition*, Critique International, n°6 2000.
- PRADEER K. Mitra et SELOWSKY Marcelo, *Dix ans de la transition en Europe de l'Est et dans l'ex-URSS*, Finances et développement, juin 2002.
- ROEDER Philip, *Ten years after 1989, what have we learned*, Slavic Review, Winter 1999.
- *Russie : bilan des réformes* Revue internationale et stratégique, été 2000.
- SAPIR Jacques, *A l'épreuve des faits : bilan théorique des politiques macroéconomiques mises en oeuvre en Russie*, Revue des études comparatives Est-Ouest n°6-9 1999.
- SLIM Assen, *Le programme Tacis pour la Russie*. Un bilan est-il possible ?, le Courrier des pays de l'Est, n°1025 2002.
- SNOY Bernard, *Cinq ans après la chute de mur de Berlin : quelles leçons pour les économistes et pour la BERD ?*, Reflets et perspectives de la vie économique, 34(3) avril.
- SODUPE Kepa, BENITO Eduardo, *The evolution of the European Union's Tacis programme 1991-1996*, Journal of Communist Studies and Transition Politics, n°12 1998.
- SOURD Roland Pierre, *La réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'UE*, Cahiers européens de sciences politiques, n°5 2002.
- *Transition : un bilan contrasté*, Finances et développement, juin 1999.
- WILLIAMSON John, *Un train de réformes devenu un label galvaudé*, Finances et développement, septembre 2003.
- YAKEMTCHOUK Romain, *L'UE face aux nouveaux Etats indépendants issus de l'ancienne URSS*, Revue du Marché commun et de l'UE, n°7/8 1997.

## **RAPPORTS ET DONNEES STATISTIQUES**

- EBRD, *Transition report: Economic transition in central and eastern Europe*, 1994-2003.
- Le rapport du Sénat, *Rapport d'information sur le rôle de la BERD dans la transition économique des pays de l'Est*, 1996-1997.
- PNUD, *Human Development Report for Central and Eastern Europe and the CIS*, 1999.
- PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, 1990-2003.
- World Bank, *Making transition work for everyone. Poverty and inequality in Europe and Central Asia*, 2000.

- World Bank, *Transition: The First Ten Years. Analysis and lessons for Eastern Europe and the former Soviet Union 2000.*

## **DOCUMENTATION PUBLIEE PAR LES INSTITUTIONS EUROPEENNES :**

- Règlement Tacis : Council Regulation (EC, EUROATOM n° 2157/91), Brussels, 24/07/1991.
- Règlement Tacis : Council Regulation (EC, EUROATOM n° 1279/96), Brussels, 25/06/1996.
- Règlement Tacis : Council Regulation (EC, EUROATOM n° 99/2000), Brussels, 29/12/1999.

### **Commission européenne**

- *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les relations avec la Russie, Bruxelles COM(04) 106 09/02/04.*
- *L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Bruxelles, 11 mars 2003, COM(2003) 104.*
- *Towards a new Tacis concept and regulation : outline of issues for web-based consultation,* [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/consultations/cswp\\_tacis.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/consultations/cswp_tacis.htm).

### **Evaluations sur le site d'Europe Aid :**

- *Evaluation of EC Country Strategy for Ukraine, Bruxelles, 1996-2003, 06/2003.*
- *Bistro programme Evaluation, Bruxelles, 01/2001.*
- *Evaluation of Tacis Country Strategy in Moldova, Bruxelles, 12/2000.*
- *Evaluation of EC Tacis Country Strategy: Azerbaijan 1996-1999, Bruxelles, 03/2000.*
- *Evaluation of Tacis Country Programme in Russian Federation, Bruxelles, 02/2000.*
- *Evaluation of Tacis support for public administration reform in Kazakhstan and Uzbekistan, Bruxelles, 10/1998.*

### **Parlement européen :**

#### **Commission Affaires étrangères :**

- *Rapport contenant une proposition de recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil sur les relations entre l'UE et la Russie, Bruxelles, A5-0053/2004.*
- *Rapport contenant une proposition de recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil sur les relations entre l'UE et la Russie, Bruxelles, A5-0052/2004*

#### **Commisssion de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie**

- *Rapport sur la proposition de règlement (EURATOM, CE) du Conseil relatif à la fourniture d'une assistance en faveur de la réforme et du redressement de l'économie des nouveaux États indépendants et de la Mongolie (COM(1998)753– C5-0038/1999 – 1998/0368(CNS)), Bruxelles, A5-0081/1999*

**Commission des relations économiques extérieures :**

- *Nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union Soviétique et Mongolie*: modif. Règl. Tacis 2053/93/CEE, Bruxelles, A4-0202/1996.

**Cour des comptes**

- *Rapport spécial sur la gestion de l'aide extérieure de la Commission*, Bruxelles, n°21/2000.
- *Rapport spécial relatif au programme Tacis de coopération transfrontalière*, Bruxelles, n°11/2001.
- *Rapport spécial relatif aux opérations engagées par l'Union Européenne dans le domaine de la sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale (PECO) et dans les nouveaux Etats indépendants (NEI)*, période 1990-1997, Bruxelles, n°25/1998.
- *Rapport relatif au développement du secteur privé PHARE et Tacis pour la période 1991-1996*, Bruxelles, n°11/1998.
- *Rapport spécial relatif aux subventions Tacis allouées à l'Ukraine*, Bruxelles, n°6/1997.

## **Notre Europe**

*Notre Europe* est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays.

*Notre Europe* participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne, mais sont systématiquement mis en ligne sur le site internet.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le "Comité Européen d'Orientation" se réunit également au moins une fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.