



N° 1615

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mai 1999

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

**sur la réforme de l'assistance de l'Union européenne en faveur  
des nouveaux Etats indépendants et de la Mongolie  
(COM[98] 0753 final / n° E 1204)**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. ALAIN BARRAU,

Député.

---

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>I. LA PROPOSITION DE REFORME S'APPUIE SUR UN BILAN CONTRASTE DE TACIS ET S'INSCRIT DANS UNE PERSPECTIVE ASSOMBRIE PAR LA CRISE RUSSE.....</b>	<b>7</b>
<b>A. Un bilan contrasté de Tacis .....</b>	<b>7</b>
1) L'évaluation intérimaire de Tacis .....	8
2) Les aides allouées à l'Ukraine.....	8
3) La sûreté nucléaire.....	10
<b>B. Une perspective assombrie par la crise russe .....</b>	<b>15</b>
1) Une assistance à la Russie politiquement importante, dont l'efficacité est menacée .....	16
a) Une crise révélatrice de dysfonctionnements internes susceptibles de mettre en cause l'efficacité de l'aide.....	16
b) Une aide politiquement nécessaire dans la perspective d'une stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie .....	18
2) Les conséquences de la crise russe pour l'ensemble de la région .....	22
a) L'impact de la crise russe sur les autres nouveaux Etats indépendants.....	22
b) Un nouveau voisinage plus difficile avec une Union européenne élargie .....	25
c) L'aspiration de l'Ukraine à une intégration dans l'Union européenne .....	26

<b>II. LA COMMISSION PROPOSE UNE REFORME AMBITIEUSE NECESSITANT QUELQUES CLARIFICATIONS .....</b>	<b>28</b>
<b>A. Une réforme ambitieuse .....</b>	<b>28</b>
<b>1) Trois principes pour guider le choix des actions .....</b>	<b>28</b>
a) Une concentration des programmes sur un nombre limité d'initiatives à grande échelle.....	28
b) Une différenciation des priorités selon les pays classés en trois zones .....	31
c) un soutien des objectifs des accords de partenariat et de coopération.....	32
<b>2) L'extension des champs et des modes d'intervention .....</b>	<b>32</b>
a) La promotion de l'investissement .....	32
b) La diversification des instruments.....	33
c) Une assistance spéciale en cas de grave crise politique ou économique ou de menace de crise .....	33
d) La recherche de la qualité.....	33
<b>3) L'amélioration de la gestion.....</b>	<b>34</b>
<b>4) Les dispositions institutionnelles .....</b>	<b>35</b>
<b>B. Les clarifications nécessaires .....</b>	<b>36</b>
<b>1) Bien délimiter le champ et les objectifs du nouveau        programme .....</b>	<b>36</b>
<b>2) Assouplir les principes déterminant le choix des projets.....</b>	<b>39</b>
<b>3) Adapter les moyens aux objectifs et diversifier les modes de        gestion de l'aide.....</b>	<b>41</b>
<b>4) Inciter les N.E.I. à améliorer la qualité de l'ensemble des        projets et à accomplir les réformes indispensables au succès        de la transition.....</b>	<b>44</b>
<b>PROPOSITION DE RESOLUTION.....</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>51</b>
<b>Annexe n° 1 : Evolution des dotations de Tacis de 1991 à 1997        et propositions pour 2000-2006.....</b>	<b>53</b>
<b>Annexe n° 2 : Participation de l'Assemblée nationale et du        Sénat au programme TACIS d'appui à la Douma d'Etat et        au Conseil de la Fédération de Russie<sup>0</sup> .....</b>	<b>55</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

De 1991 à 1999, l'Union européenne aura consacré 4 160 millions d'écus au soutien de la transition vers la démocratie et l'économie de marché dans les douze nouveaux Etats indépendants (N.E.I.), issus de l'ex-Union soviétique, ainsi qu'en **Mongolie**, dans le cadre du programme *Tacis* dont la création a été décidée par le Conseil européen de Rome en 1990. Ces douze Etats sont **l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghiztan, la Moldavie, l'Ouzbékistan, la Fédération de Russie, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ukraine.**

Le programme *Tacis* d'assistance technique aux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique et à la Mongolie (dont le titre anglais est « *Technical assistance to the commonwealth of independent states and Mongolia* ») a fait l'objet de trois règlements successifs : en 1991 (CEE, Euratom n° 2157/91), en 1993 (Euratom, CEE n° 2053/93) et en 1996 (Euratom, CE n° 1279/96). Ce dernier vient à expiration le 31 décembre 1999.

La Commission présente une **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 Etats indépendants et de la Mongolie (document E 1204 – COM [98] 753 final du 8 janvier 1999)**. Ce texte, reçu le 2 février 1999 à la Présidence de l'Assemblée nationale, est fondé sur l'article 235 du Traité CE (devenu l'article 308 du Traité CE après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam le 1<sup>er</sup> mai 1999) et sur l'article 203 du Traité CEEA. Il est soumis à la procédure de consultation du Parlement européen et à la règle de l'unanimité du Conseil qui devrait statuer sur ce texte au deuxième semestre 1999.

Dans sa proposition de nouveau règlement pour la période 2000-2006 correspondant aux nouvelles perspectives financières, la Commission s'efforce de prendre en compte les critiques adressées au système actuel et, dans une moindre mesure, les interrogations soulevées par la crise russe.

En effet, le succès du programme ne dépend pas seulement des améliorations techniques apportées au dispositif, ni même d'une transformation profonde des modes de gestion de la Commission, mais de la volonté et de la capacité des pays partenaires à coopérer et à mettre en œuvre les réformes nécessaires. Or, l'aggravation de leur situation économique et politique à la suite de la crise russe et les dysfonctionnements de l'Etat et de la société qu'elle a mis en lumière dans plusieurs pays font régner la plus grande incertitude sur cette condition fondamentale de la réussite du programme.

## **I. LA PROPOSITION DE REFORME S'APPUIE SUR UN BILAN CONTRASTE DE TACIS ET S'INSCRIT DANS UNE PERSPECTIVE ASSOMBRIE PAR LA CRISE RUSSE**

### **A. Un bilan contrasté de *Tacis***

La Commission n'a pas établi un bilan d'ensemble à l'occasion de cette réforme, mais s'est servie des multiples rapports d'évaluation émanant de différents organes, ainsi que de la consultation organisée en mai-juin 1998 auprès des intervenants, pour énoncer les principales critiques adressées à ce programme. Elles portent sur six points :

- le manque de précision des objectifs du programme et la nécessité de redéfinir les domaines de coopération afin qu'ils servent mieux ces objectifs ;

- un manque de concentration des efforts et une approche guidée par la demande des pays partenaires, aboutissant à un saupoudrage de ressources limitées ;

- la nécessité de différencier les objectifs dans des pays et des régions dont les rythmes de transition et donc les besoins et les priorités divergent de plus en plus ;

- la nécessité de diversifier les instruments pour répondre à des besoins de plus en plus complexes, en particulier en encourageant les investissements, les jumelages et la coopération industrielle ;

- une insuffisante exigence de qualité des projets ;

- des procédures de gestion trop complexes.

La Commission a mis en place en 1995 un programme de suivi et d'évaluation périodique des projets de manière à alerter précocement les équipes de gestion des programmes sur les corrections nécessaires, et, en 1996, elle a créé en son sein une unité d'évaluation spécifique qui rédige

des rapports semestriels adressés au comité *Tacis* composé des représentants des Etats membres.

La différence de tonalité entre ces rapports et ceux que la Cour des comptes a établis sur certaines parties du programme *Tacis* est particulièrement nette.

### **1) *L'évaluation intérimaire de Tacis***

Dans le rapport d'évaluation intérimaire publié en juin 1997, l'unité conclut que, depuis la création de *Tacis* en 1991, le programme est parvenu à réaliser efficacement ses objectifs. En moyenne, 80 % des projets sont considérés comme ayant atteint leurs objectifs, alors que 20 % ne les ont que partiellement atteints ou pas du tout. 71 % des projets sont qualifiés de « bons » (30 %) ou de « satisfaisants » (41 %), alors que 22 % des projets sont jugés « décevants » et 7 % sont considérés comme des « échecs complets ».

Après avoir relevé qu'il faut dix-huit signatures pour approuver de nouveaux contrats, le rapport propose une série de recommandations, en particulier : une plus grande clarté dans les objectifs politiques, une stratégie plus ambitieuse pour le renforcement de la démocratie, une meilleure prise en compte des aspects environnementaux dans les projets, une extension du réseau des délégations de la Commission dans les N.E.I., le développement de marchés locaux de « consultance ».

La Cour des comptes a en revanche établi deux rapports d'une rare sévérité, l'un sur les subventions *Tacis* allouées à l'Ukraine<sup>(1)</sup>, l'autre sur les opérations engagées par l'Union européenne dans le domaine de la sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale (P.E.C.O.) et dans les nouveaux Etats indépendants (N.E.I.) pour la période 1990-1997<sup>(2)</sup>.

### **2) *Les aides allouées à l'Ukraine***

Dans son rapport spécial n° 6/97 sur les aides allouées de 1991 à la mi-1996 à l'Ukraine, qui est le deuxième bénéficiaire de *Tacis* après la Russie, la Cour a examiné quatre domaines : la sécurité nucléaire, le développement des ressources humaines, l'agriculture et la restructuration des entreprises.

---

<sup>(1)</sup> *Journal officiel* des Communautés européennes C 171 du 5 juin 1997.

<sup>(2)</sup> *Journal officiel* des Communautés européennes C 35 du 9 février 1999.

Elle y dénonce de nombreux dysfonctionnements : la lenteur dans l'utilisation des crédits, avec une proportion d'un tiers des crédits engagés effectivement dépensés (37,5 %) tombant à un quart pour les programmes de sûreté nucléaire (25,5 %) ; une insuffisance et une instabilité des effectifs dans tous les services de la Commission, dont la gestion est insuffisamment déconcentrée vers sa délégation à Kiev ; les déficiences administratives des organisations ukrainiennes associées au programme et notamment de l'agence ukrainienne de coordination des aides étrangères ; des divergences fréquentes entre la Commission et les bénéficiaires dans la définition des politiques et des priorités, par exemple sur l'objet du programme de sûreté nucléaire (octroi d'une aide technique ou fourniture de pièces et d'équipements) ; enfin, une coordination déficiente et une grande confusion dans la répartition des responsabilités entre la Commission et les autres organismes étrangers fournissant de l'aide, les conseils, les contractants et les organisations ukrainiennes partenaires, particulièrement dans le domaine de la sûreté nucléaire.

Dans son rapport sur les conclusions de la Cour présenté le 25 février 1998 au nom de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, Mme Magdalene Hoff résumait les dysfonctionnements du programme *Tacis* en Ukraine de la manière suivante : « *Le problème semble être fondamentalement que le programme, basé sur une coopération entre différents niveaux de gestion - communautaire, national, privé - est entravé par un désaccord sur les méthodes et les priorités, un flou dans la répartition des responsabilités, un manque ou une absence de communication entre les parties concernées, ainsi que des effectifs insuffisants et inadéquats à tous les niveaux* ».

Dans sa réponse, la Commission indique que l'agence de coordination ukrainienne a été depuis restructurée et qu'elle s'efforce de réduire le nombre de contrats d'assistance technique et de définir un meilleur partage des responsabilités pour le suivi des projets dans le domaine de la sûreté nucléaire entre les services centraux et la délégation sur place.

De plus, la Commission s'est attachée en 1997 à réduire le retard accumulé dans le déblocage des fonds engagés pour l'ensemble du programme *Tacis*. L'arriéré qui avait atteint 752 millions d'écus à la fin de 1996 a pu être réduit à 543 millions d'écus à la fin de 1997, grâce à l'application d'un calendrier plus strict et à l'amélioration des procédures internes, notamment l'introduction de contrats normalisés pour les appels d'offres.

### 3) *La sûreté nucléaire*

Dans son rapport spécial n° 25/98 relatif aux opérations engagées par l'Union européenne dans le domaine de la sûreté nucléaire dans les P.E.C.O. et les N.E.I. de 1990 à 1997, la Cour des comptes souligne que, sur 850 millions d'écus consacrés durant cette période à la sécurité et à la sûreté nucléaire, seulement 355 millions d'écus ont été effectivement utilisés, c'est-à-dire payés à la fin de 1997, malgré l'urgence de la situation. Pour ce qui concerne plus particulièrement les N.E.I., sur 635,4 millions d'écus engagés, 496 millions d'écus ont fait l'objet de contrats et 238,3 millions d'écus ont été payés, soit un taux d'exécution de 38 % des décisions dans un secteur représentant 20 % des engagements de *Tacis* et constituant le premier domaine d'intervention de l'assistance technique dans ces pays.

Relevant que près d'un tiers des contrats (192 millions d'écus) ont été conclus sans mise en concurrence par la procédure de l'appel d'offres, la Cour recommande notamment une actualisation des crédits qui n'ont pas été mobilisés dans des contrats (soit 294 millions d'écus), une clarification du régime dérogatoire aux procédures d'appel d'offres et des règles régissant le recours à des sous-traitants, et la réorganisation des services d'exécution de la Commission, sans recours excessif aux intermédiaires.

La Cour estime par ailleurs que la stratégie d'intervention de l'Union européenne, qui n'a été énoncée par la Commission de façon explicite qu'en 1996, reste confuse à propos des réacteurs de conception ancienne, du déclassement et du démantèlement, ainsi que du traitement des déchets. Les besoins urgents à court terme sont mal définis, en ce qui concerne la fourniture d'équipements et l'assistance sur site pour développer la culture de sûreté, sur le plan de la formation, de l'organisation et des procédures. Les instruments financiers qui pourraient prendre le relais de *Phare* et *Tacis* pour les projets les plus coûteux, comme le compte multilatéral créé en 1997 auprès de la BERD pour démanteler Tchernobyl ou le recours aux prêts Euratom possible depuis 1994, tardent à être mobilisés. La Cour conclut qu'en l'absence de méthodologie et d'indicateurs de sûreté, **il n'était pas possible en 1997 de s'assurer que de réels progrès avaient été accomplis dans ces pays en matière de sûreté nucléaire.**

Dans sa réponse, la Commission reconnaît qu'il y a eu des lacunes dans la mise en œuvre de sa stratégie, largement imputables à l'urgence dans le lancement des premiers programmes ainsi qu'au manque de ressources en personnel, et rappelle les mesures de gestion prises pour y remédier.

Mais elle conteste l'absence de stratégie que lui reproche la Cour dans des termes qui méritent d'être cités :

*« A la base de l'analyse contenue dans le rapport spécial, il y a un vice de raisonnement. En effet, l'objectif assigné dans le rapport à l'aide externe dans le domaine de la sûreté nucléaire - y compris l'aide apportée par les programmes Phare et Tacis - aurait été d'amener le parc des réacteurs de conception soviétique à un niveau de sûreté conforme aux normes internationales. Or, les donateurs n'ont jamais accepté cette responsabilité et leur objectif s'est toujours limité à aider les bénéficiaires à assumer leurs responsabilités dans ce domaine. En outre, ce n'est pas avec des « dons » de l'ordre de 100 Mécus par an sous forme essentiellement d'assistance technique (puisque la réglementation Phare et Tacis limitait strictement le financement des investissements) que la Commission pouvait prendre en charge les 50 à 60 milliards d'écus pour fermer ou moderniser les 65 réacteurs nucléaires en Europe de l'Est et dans l'ancienne Union soviétique. »*

La Commission rappelle en outre que sa stratégie s'appuie sur celle qui a été définie lors du sommet du G7 à Munich en juillet 1992. La stratégie globale du G7 comporte cinq objectifs :

- obtenir la fermeture anticipée de réacteurs de conception soviétique présentant des vices de conception majeurs (RBMK et VVER 440/230). A cette fin, un fonds pour la sûreté nucléaire a été créé en 1993 auprès de la BERD pour financer des améliorations urgentes à court terme sur les réacteurs les moins sûrs. Ce fonds, qui réunit quinze contributeurs (14 pays et la Commission européenne) et auquel la France apporte l'aide la plus élevée (57 millions d'écus), a déjà permis de mettre sur pied six importants projets d'assistance (Kozloduy en Bulgarie ; Ignalina en Lituanie ; Leningrad, Kola et Novovoronezh en Russie ; Tchernobyl 3 en Ukraine) pour un montant total de 260 millions d'écus. En contrepartie de cette aide, la plupart des pays récipiendaires se sont explicitement engagés à procéder à une fermeture anticipée de ceux-ci. En outre, les pays du G7 et la Commission européenne ont signé en décembre 1995 avec l'Ukraine un protocole d'accord qui prévoit la fermeture définitive de la centrale de Tchernobyl d'ici l'an 2000, en échange d'un important programme d'action dans le secteur énergétique, pour la réalisation duquel le G7 et la Commission se sont engagés à apporter une aide financière directe ainsi qu'à soutenir Kiev pour l'obtention de crédits auprès des institutions internationales ;

- améliorer la sûreté des réacteurs plus récents jugés modernisables au moyen de la technologie occidentale et à un coût acceptable (VVER 440/213 et VVER 1000). Deux projets de ce type, qui doivent être

largement financés par le biais des prêts Euratom, sont actuellement à l'étude : Rovno 4 et Khmelnitcky 2 en Ukraine, Kozloduy 5 et 6 en Bulgarie. La mise à l'arrêt anticipée de Tchernobyl et des réacteurs 1 et 4 de Kozloduy devrait contribuer en grande partie à la réalisation de ces projets ;

- promouvoir une réforme globale du secteur énergétique des pays d'Europe de l'Est, notamment par l'instauration d'un véritable marché de l'électricité, impliquant l'existence d'exploitants solvables, la mise en place d'un système de recouvrement des factures satisfaisant, l'adoption d'une politique tarifaire reflétant les coûts réels de production, la mise en œuvre d'une politique d'économies d'énergie ;

- favoriser l'émergence d'une véritable culture de sûreté en formant le personnel des centrales aux méthodes occidentales d'exploitation ;

- améliorer l'organisation du contrôle de la sûreté, en distinguant les responsabilités des différents intervenants et en renforçant le rôle et les compétences des autorités de sûreté locales.

Vingt réacteurs nucléaires sont installés dans les P.E.C.O. et quarante-cinq dans les N.E.I., dont vingt-neuf en Russie, quatorze en Ukraine, un en Arménie et un au Kazakhstan. L'énergie nucléaire produit 47 % de l'électricité en Ukraine, 14 % en Russie, 26 % en Arménie et 0,6 % au Kazakhstan.

En réalité, depuis 1992, aucun réacteur n'a été mis hors service dans les P.E.C.O. et les N.E.I., puisque même les tranches 1 et 2 de Tchernobyl, hors service, n'ont pas été déclarées définitivement fermées par les autorités ukrainiennes. Plusieurs installations dont l'exploitation avait été suspendue pour des raisons de sûreté ont été remises en exploitation, comme la centrale de Medzamor en Arménie ou le réacteur 3 de Tchernobyl. L'Ukraine n'a cessé d'affirmer que l'engagement politique pris par le Président Koutchma auprès de l'Union européenne et du G7 de fermer Tchernobyl d'ici l'an 2000 était strictement lié à l'engagement du G7 et de la communauté internationale d'accorder suffisamment d'aides financières à l'Ukraine pour la création de capacités de production énergétiques alternatives, afin de combler la très importante lacune que laissera Tchernobyl.

A cet égard, la situation en Ukraine est la suivante :

- le renforcement du sarcophage de la tranche n° 4 du réacteur de la centrale de Tchernobyl, qui a explosé en 1986, coûte au minimum 750 millions de dollars et la communauté internationale s'est engagée à verser

393 millions de dollars, (dont 100 pour l'Union européenne, 23,6 pour l'Allemagne, 22 pour la France, 78 pour les Etats-Unis). Il manque donc environ 400 millions de dollars ;

- le démantèlement complet des tranches n<sup>os</sup> 1 et 2 (arrêtées en 1996 et 1991) et n<sup>o</sup> 3 (remise en fonctionnement le 7 mars 1999 après un arrêt de deux mois et demi pour travaux) coûterait, sous réserve d'évaluations plus approfondies, 1,1 milliard de dollars et la première phase du pré-démantèlement, comprenant l'extraction du combustible et son stockage intérimaire, coûte 200 millions de dollars. La communauté internationale s'est engagée dans le protocole d'accord pour 350 millions de dollars sous réserve d'études ultérieures et a déjà versé 200 millions de dollars pour la première phase du pré-démantèlement, d'une durée de six ans. Mais une ambiguïté demeure sur ce point : l'Ukraine considère que la communauté internationale s'est engagée à financer la totalité du pré-démantèlement, d'une durée de seize ans et d'un coût de plus de 500 millions de dollars, et lui réclame ce montant, ce qui, en tout état de cause, ne représenterait encore que moins de la moitié de la somme pour un démantèlement complet ;

- l'achèvement des deux centrales de Rovno 4 et Khmelnitcky 2 (réalisées à 85 %) coûte 1,2 milliard de dollars réévalués à 1,5 milliard par la BERD, qui s'engagera pour 190 millions de dollars à condition d'obtenir des garanties financières des autres participants et de l'Ukraine en ce qui concerne sa capacité de remboursement des prêts.

Dans un rapport présenté le 25 février 1999 au nom de la commission de la recherche, du développement technologique et de l'énergie du Parlement européen, sur la communication de la Commission concernant les actions dans le secteur nucléaire en faveur des pays candidats d'Europe centrale et orientale et des nouveaux Etats indépendants (COM[98] 134), M. Gordon Adam note qu'aucun accord politique total ne se dégage encore entre l'Union européenne, les P.E.C.O. et les N.E.I., pour les questions touchant à la sûreté nucléaire. Certains Etats jugent économiquement et politiquement inacceptable de fermer, pour des raisons de sûreté, des installations nucléaires de la première génération, parce qu'elles assurent un approvisionnement énergétique revêtant une grande importance stratégique et que leur déclassement affecterait l'emploi et les économies locales.

Les pays non russes veulent préserver l'option nucléaire parce qu'ils souhaitent réduire leur dépendance vis-à-vis de l'énergie en provenance de Russie et qu'ils ne considèrent pas l'importation de gaz russe comme une solution de remplacement. Les Russes préfèrent maintenir les unités en exploitation dont les coûts de production sont très faibles, une fois le

réacteur mis en service, plutôt que de construire de nouvelles centrales, quel qu'en soit le type.

On observe néanmoins une évolution en faveur du développement d'une nouvelle culture de la sûreté en Russie, qui témoigne de l'intérêt pour la construction du réacteur européen à eau sous pression (EPR), susceptible de remplacer les réacteurs soviétiques de la première génération, ainsi que pour des concepts novateurs comme les réacteurs modulaires à haute température à turbines à gaz (GTMHR), pouvant brûler du plutonium militaire et donc efficaces en terme de non-prolifération.

Le traité Euratom porte principalement sur la protection radiologique, la recherche nucléaire, les contrôles de sécurité et l'approvisionnement en matières nucléaires. La sûreté nucléaire relève de la compétence des autorités nationales, à l'exception de la radioprotection, de compétence communautaire. Les pays membres de l'AIEA ont défini en 1978 des normes de sûreté nucléaire largement utilisées pour l'élaboration des normes nationales. Mais ces normes ont fait l'objet d'une convention qui ne s'impose pas aux P.E.C.O. ni aux N.E.I. mais seulement aux pays bénéficiant d'une assistance de l'AIEA. La convention internationale sur la sûreté nucléaire, conclue également sous les auspices de l'AIEA et entrée en vigueur le 24 octobre 1996, a défini de strictes exigences de sûreté pour l'exploitation des installations nucléaires civiles terrestres ; elle a été ratifiée par tous les P.E.C.O. possédant des installations, ainsi que par la Russie, l'Arménie et l'Ukraine avec, pour ce pays, une déclaration de réserve. Mais la Russie n'a pas signé la convention complémentaire sur la responsabilité civile dont les conséquences peuvent être lourdes.

Le fait est qu'actuellement, il n'existe pas un corps de règles européen unique que les P.E.C.O. et les N.E.I. pourraient appliquer, mais des normes nationales dans certains Etats membres. Cette lacune a conduit récemment les instances de réglementation nucléaire des neuf Etats membres de l'Union européenne appliquant des programmes nucléaires à constituer, à l'initiative de la France, l'Association des instances de réglementation nucléaire d'Europe centrale (W.E.N.R.A.), pour harmoniser leurs pratiques et leurs normes.

Le principal problème rencontré par les instances réglementaires dans les P.E.C.O. et les N.E.I. tient à l'insuffisance de leur budget, qui peut affecter la qualification des personnels comme leur indépendance vis-à-vis des producteurs.

Dans sa résolution adoptée le 11 mars 1999 par le Parlement européen, la commission de la recherche souligne l'importance d'un soutien complémentaire aux instances réglementaires de ces pays, afin de garantir leur compétence et leur indépendance. Elle réclame également une meilleure coordination entre les services de la commission pour établir un lien direct entre la recherche (5<sup>ème</sup> programme-cadre) et les relations extérieures (programmes *Phare* et *Tacis*).

Elle demande par ailleurs que l'aide portant sur la sécurité de réacteurs de type RBMK et VVER 440/230 de la première génération soit limitée aux seuls travaux indispensables pour en améliorer la sécurité à court terme et qu'aucun prêt Euratom ne soit accordé pour la modernisation des autres centrales avant que ne soit obtenu l'engagement clair de fermeture définitive des réacteurs.

Tout en soulignant que la modernisation des centrales nucléaires relève de la responsabilité financière des exploitants, elle invite la Commission à définir pour chaque P.E.C.O. et N.E.I. une stratégie énergétique précisant clairement comment seront fournies les capacités de production de remplacement des centrales nucléaires de première génération.

Il semble cependant difficile d'appliquer de manière systématique le principe consistant à subordonner la fermeture de centrales dangereuses à l'octroi de compensation sous forme de capacités de production alternatives. Il conviendrait au moins d'examiner la capacité globale nécessaire à la satisfaction des besoins intérieurs et celle qui pourrait servir à des fins d'exportation.

Enfin, la commission de la recherche rappelle la position du Parlement européen demandant que le montant des crédits alloués par le programme *Tacis* au secteur nucléaire ne dépasse pas 13 % du total de l'enveloppe, malgré l'ampleur des besoins, la gravité de la situation et l'inquiétude des populations qui en font une priorité peu contestable.

## **B. Une perspective assombrie par la crise russe**

Dans sa présentation de la réforme, la Commission ne place pas la crise russe au cœur de son analyse du nouvel environnement dans lequel va s'inscrire la nouvelle phase de l'assistance. Elle insiste beaucoup plus sur le processus de divergence des N.E.I. par rapport au début de la décennie, où ils étaient tous confrontés aux mêmes difficultés pour mettre en œuvre les réformes économiques et créer des États souverains indépendants.

Sans nier l'importance du phénomène de différenciation, celui-ci paraît toutefois secondaire par rapport à la question centrale de savoir si la crise russe ne va pas provoquer un arrêt de la transition ou même un retour en arrière en raison des dysfonctionnements de l'Etat et de la société. Elle suscite toutes les interrogations sur la volonté de la Russie et des autres N.E.I., même si la crise les a affectés dans des proportions variables, d'entreprendre les réformes fondamentales nécessaires, sans lesquelles l'adaptation mais aussi la poursuite de l'aide risqueraient de perdre leur légitimité auprès de l'opinion européenne.

***1) Une assistance à la Russie politiquement importante, dont l'efficacité est menacée***

***a) Une crise révélatrice de dysfonctionnements internes susceptibles de mettre en cause l'efficacité de l'aide***

La crise russe a éclaté au moment où l'ensemble des N.E.I., à l'exception de l'Ukraine, avait connu pour la première fois un retour de la croissance en 1997, avec une inflation maîtrisée, après des années de régression économique. Le taux de croissance du PIB en Russie se situait à 1 % avec une inflation de 11 %.

En décidant la dévaluation du rouble, le 17 août 1998, et les mesures relatives au remboursement des dettes, la Russie s'engageait dans une logique de défaut de paiement à l'égard de ses créanciers étrangers et rompait, au moins provisoirement, avec la politique de transformation globale puissamment soutenue par l'aide internationale et les investisseurs privés étrangers.

La crise russe n'est pas due principalement à la crise financière internationale, même si la baisse des prix des matières premières et du pétrole a affecté les principales recettes à l'exportation de la Russie. Ses causes sont intérieures et ont été exposées dans le rapport remis au Conseil européen de Vienne en décembre 1998 sur la définition d'une politique globale en faveur de la Russie : l'absence d'un Etat de droit et d'institutions efficaces, un blocage entre le Gouvernement et la Douma qui a paralysé les réformes, un déficit budgétaire résultant de dépenses excessives et de l'incapacité du Gouvernement de lever des impôts suffisants, l'absence de véritables réformes structurelles et un contrôle inefficace dans le secteur bancaire.

L'insuffisance du recouvrement de l'impôt, représentant 70 % des recettes attendues, dont une partie payée en nature, avait conduit l'Etat, pour couvrir son déficit budgétaire, à émettre depuis 1996 des bons du

Trésor dans une proportion croissante. Le service de cette dette à court terme représentait 35 % des dépenses publiques que l'Etat ne parvenait plus à rembourser qu'en s'endettant encore plus auprès de ses créanciers extérieurs.

Après avoir versé depuis 1992 plus de 40 milliards de dollars d'aides multilatérale et bilatérale à la Russie pour soutenir son effort de réforme et éviter qu'une crise de confiance ne le menace, la communauté internationale a subordonné pour la première fois l'octroi d'une nouvelle aide du F.M.I. de 4,3 milliards de dollars (sur un programme de 22,6 milliards de dollars approuvé en juillet 1998) à l'engagement crédible et durable des autorités russes de mettre en œuvre des mesures de stabilisation macro-économiques et des réformes structurelles urgentes. Le F.M.I. vient néanmoins de donner son accord de principe à un prêt pour éviter une défaillance de la Russie, qui devra faire face en 1999 à une échéance sur sa dette extérieure de près de 17,5 milliards de dollars. Mais il n'a pu obtenir la définition d'une stratégie de changement d'un gouvernement prisonnier du compromis provisoire intervenu entre le Président et la Douma après la crise aiguë de l'été 1998. Le budget qui vient d'être voté pour 1999 est fondé sur une inflation de 30 % manifestement sous-évaluée, alors que le recours à l'émission monétaire a repris, et il s'accompagne d'une baisse du taux de T.V.A. de 30 % à 25 %. Or les élections législatives en décembre 1999 et la perspective d'élections présidentielles en 2000 au plus tard risquent de confiner les autorités russes dans un certain immobilisme.

La crise politique au sommet de l'Etat se double d'une crise de la Fédération depuis que l'affaiblissement des autorités centrales a entraîné un basculement du pouvoir vers les 89 régions et autres entités territoriales. Les régions, dont l'autonomie s'est renforcée par l'élection des gouverneurs depuis 1996, collectent l'impôt et ont mis en place des mesures de protection locale susceptibles d'affecter la cohésion du pays.

Les grandes entreprises gazières et minières qui fournissent un tiers des recettes renâclent à honorer leurs dettes. Les grosses entreprises pèsent lourd dans l'économie : 90 % de la production est réalisée par des entreprises de plus de deux cents salariés et Gazprom représente 10 % du P.I.B. de la Fédération de Russie. La plupart constituent l'héritage d'un énorme complexe militaro-industriel, obsolète, dont la reconversion est lente parce qu'une partie de la population en dépend encore. Certains de ces groupes se situent dans une logique de restructuration, d'autres restent dans une logique de conservation des positions.

La population manifeste une grande lassitude, après des années d'effort marquées par un chômage massif, des arriérés dans le versement

des salaires et des pensions, une confiscation partielle de son épargne par l'inflation et le renchérissement des biens consommés dont 30 % étaient importés avant la crise. Elle frappe non seulement les couches les plus défavorisées mais aussi la classe moyenne émergente et risque d'entraîner une perte de confiance dans le processus de transition économique et un arrêt des réformes.

Enfin une part considérable des échanges repose sur un mécanisme de troc et de paiements en nature. L'inexistence d'un système de crédit et la paralysie des banques depuis l'été encouragent le développement d'une économie démonétarisée. Les prix et les coûts de revient se diluent dans une chaîne de troc et le paiement en produits dont le créancier n'a pas l'usage insère les agents économiques dans un système d'échanges en cascade, avec des intermédiaires de toute nature, favorisant corruption et détournement.

De tels dysfonctionnements ne peuvent qu'affecter la confiance des investisseurs étrangers et des donateurs internationaux et risqueraient de menacer la pérennité de l'aide si les autorités russes ne manifestaient pas clairement la volonté d'y porter remède.

Dans son rapport annuel pour 1998, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a énoncé quatre réformes-clés pour sortir la Russie de la crise : rétablir la stabilité macro-économique en revitalisant le système financier et en restructurant le système bancaire (éclaté entre 1 500 banques), réformer le système fiscal, adopter une loi sur les faillites et faire respecter le droit des actionnaires minoritaires, s'attaquer à la corruption et aux intérêts particuliers.

Mais les circonstances politiques actuelles font planer la plus grande incertitude sur les orientations qui résulteront des prochaines échéances électorales en Russie.

*b) Une aide politiquement nécessaire dans la perspective d'une stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie*

Le Conseil européen de Vienne des 11 et 12 décembre 1998 a exprimé sa solidarité avec la Russie et sa population dans la crise économique actuelle et a souligné que « *l'Union se tient prête à aider la Russie à dépasser cette crise par l'adoption de réformes crédibles et appliquées durablement selon les principes de l'économie de marché, tout en tenant compte des besoins sociaux urgents, ainsi que par un engagement durable en faveur de la démocratie et notamment de la*

*liberté des médias, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme* ».

Au titre des priorités à court terme, l'Union européenne vient de décider l'octroi d'une aide alimentaire de 400 millions d'euros pour faire face à la crise alimentaire dans des conditions très strictes afin de s'assurer de sa bonne utilisation, et d'une aide humanitaire de 7 millions d'euros en faveur des groupes les plus vulnérables dans le cadre du programme *Echo*, qui devraient être complétés par un soutien de *Tacis* aux réformes du régime de sécurité sociale.

Par ailleurs, l'Union européenne est prête à aider la Russie à entreprendre ou poursuivre des réformes structurelles urgentes.

La réforme du système bancaire nécessite une coordination entre les Etats membres, les institutions internationales, notamment la BERD, et *Tacis*, dont certains programmes ont été réorientés pour faire face à la crise et permettre la liquidation de certaines banques insolvables. La Commission encourage également la transparence et l'égalité de traitement des banques étrangères en Russie.

Les programmes de *Tacis* concernant le recouvrement de l'impôt sont réorientés vers la lutte contre la fraude douanière, qui représente 6 milliards d'euros de pertes de recettes annuelles et mettent l'accent sur la réforme fiscale et à la gestion budgétaire.

Le commerce et l'investissement devraient être abordés dans le cadre de l'accord de partenariat et de coopération et de *Tacis*, mais l'ampleur des fuites de capitaux démontre que la faiblesse des taux d'investissement n'est pas seulement due à l'insuffisance de l'épargne, mais plutôt au climat défavorable aux investissements. Un cadre législatif et réglementaire libéral pour l'investissement étranger ainsi que le renforcement des droits des investisseurs et actionnaires devraient faire l'objet de mesures immédiates.

Enfin, l'Union européenne s'apprête à définir une stratégie commune à l'égard de la Russie, que le Conseil européen de Cologne serait invité à approuver en juin 1999. En inaugurant avec la Russie l'usage de ce nouvel instrument créé par le traité d'Amsterdam, l'Union souligne l'importance qu'elle attache à sa relation avec ce pays.

**La définition d'une stratégie commune à l'égard de la Russie** répond à une double nécessité.

- Elle exprime la volonté de l'Union européenne de renforcer une relation privilégiée avec un partenaire qu'elle considère toujours comme essentiel, en dépit de la période difficile qu'il traverse. La désillusion et l'humiliation ressenties par la Russie après la perte de son statut de grande puissance, encore soulignée par la crise économique et la crise au Kosovo, pourraient conduire le peuple russe à un repli sur soi lors des prochaines échéances électorales. L'Union européenne s'est toujours efforcée d'éviter l'isolement de la Russie depuis l'éclatement de l'Union soviétique et veut conjurer le risque que ce partenaire majeur tourne le dos à la réforme, à la modernisation et à l'Europe.

La Russie est un partenaire stratégique extrêmement important pour l'Union européenne, tant en ce qui concerne la stabilité du continent et l'architecture européenne de sécurité, que pour la paix et la sécurité internationale, notamment comme membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU. Elle l'est aussi en termes d'interdépendance économique : même si elle ne représente que 3,5 % du volume total des exportations de l'Union européenne, la Russie est le principal marché d'exportation pour beaucoup de produits agricoles de l'Union européenne, qui est son principal partenaire commercial (40 % des échanges commerciaux de la Russie) ; elle fournit à l'Union européenne 20 % de ses besoins en gaz naturel et 16 % de sa consommation pétrolière. En outre, certaines banques occidentales ont un portefeuille important de prêts en Russie, et les entreprises de l'Union européenne pourraient investir à grande échelle dans ce pays, certes affaibli, mais au très fort potentiel.

Toutefois, compte tenu des menaces sur la stabilité et la prospérité de ce pays, l'Union a l'intention de mieux se servir des nombreux dispositifs d'aide qu'elle a mis en place : l'accord de partenariat et de coopération, cadre principal dans lequel doit s'élaborer la politique globale de l'Union en faveur de la Russie ; le programme *Tacis*, principal instrument de la coopération technique et financière ; l'aide humanitaire gérée par le programme *Echo*, qui a concerné essentiellement le secteur de la santé et s'est élevé à plus de 55 millions d'écus entre 1991 et 1998 ; l'aide alimentaire ; la coopération régionale qui se développe avec les régions voisines en mer de Barents, en mer Noire et en mer Baltique.

- La stratégie commune répond en second lieu à la nécessité de définir une orientation politique au plus haut niveau pour donner plus de cohérence à des interventions disparates.

L'Union européenne a jusqu'à présent accumulé des instruments et établi un inventaire complet des possibilités de coopération. Les

initiatives risquent de s'enliser si une impulsion politique ne vient pas structurer l'ensemble.

Il appartient au Conseil européen de donner plus de cohérence aux décisions politiques de l'union relevant des trois piliers et de mieux articuler les politiques de coopération de l'Union avec celles des Etats membres.

**La stratégie commune devrait aborder quatre grands thèmes :**

- la promotion de l'état de droit et le renforcement des institutions et du cadre économique constituent l'un des soucis principaux de l'Union européenne. Cette orientation pourrait bénéficier d'une contribution des Etats membres, notamment par le biais d'un élargissement du Centre européen pour la politique économique, financé par *Tacis*, qui donne des conseils en matière de politique économique ;

- l'intégration de la Russie dans l'espace économique européen et mondial dépendra des efforts qui seront accomplis au plan intérieur : il conviendra en particulier de remédier à la vulnérabilité des grandes entreprises industrielles et de créer une tradition de gouvernement d'entreprise, d'améliorer l'efficacité de l'agriculture, de développer les ressources humaines par la formation de nouveaux cadres et du personnel bancaire et juridique, enfin d'accélérer la reconversion du secteur de la défense, insuffisante malgré les aides déjà fournies pour la reconversion des armes chimiques et le soutien au centre international pour la science et la technologie. Des évolutions en ce sens conforteraient la possibilité de conclure l'accord de libre-échange entre la Russie et l'Union européenne, envisagé dans l'accord de partenariat et de coopération, et faciliteraient l'accession de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : l'Union européenne soutient sa demande d'adhésion depuis le début des négociations en 1995 et coopère dans le cadre de *Tacis* pour en définir les conditions juridiques et institutionnelles ; toutefois, elle n'est pas favorable à un assouplissement de ces conditions qui serait contraire aux intérêts de la Russie, en réduisant ses chances de succès lors d'un nouveau cycle de négociations commerciales internationales ;

- la coopération en faveur de la stabilité et la sécurité en Europe serait développée pour traiter des divergences politiques et s'étendrait notamment à la promotion du contrôle des armes et du désarmement ;

- les autres questions d'intérêt commun concerneraient les coopérations dans le domaine de l'énergie, de la sûreté nucléaire, de l'environnement et de la lutte contre le crime organisé.

L'ouverture éventuelle des programmes communautaires et l'extension à la Russie des possibilités d'intervention de la Banque européenne d'investissement pourraient également faire l'objet d'un examen.

Mais pour ce qui concerne le futur programme *Tacis* qui est au centre du dispositif de coopération, les décisions du Conseil européen de Cologne devraient permettre de résoudre le dilemme dans lequel est enfermé ce programme depuis la crise russe et de déterminer dans quelle mesure l'Union européenne souhaite lier son aide aux efforts que la Russie est prête à consentir pour améliorer le contexte dans lequel elle est dispensée.

## 2) *Les conséquences de la crise russe pour l'ensemble de la région*

La crise russe n'aura pas seulement un impact sur la situation économique des Nouveaux Etats indépendants, elle risque également d'affecter la nouvelle relation de voisinage en train de s'établir avec l'élargissement de l'Union européenne et pourrait confirmer certains Etats dans leur volonté de dépasser le partenariat en vue d'adhérer à l'Union.

### *a) L'impact de la crise russe sur les autres nouveaux Etats indépendants*

Après avoir constaté, dans son exposé des motifs, que, excepté l'Ukraine, la situation économique s'était sensiblement améliorée dans les N.E.I. au cours des deux années précédant la crise, la Commission estime qu'ils seront tous affectés par un accès moins facile aux marchés internationaux des capitaux et par les effets commerciaux de la récession en Russie. Cependant, la gravité de l'impact sera moindre dans les pays qui ont résolument mis en œuvre des réformes structurelles et une politique macro-économique prudente, et dont le gouvernement s'abstient de toute intervention excessive dans le fonctionnement des marchés.

Jusqu'en 1998, la plupart des N.E.I. ont accompli des progrès rapides pendant la première étape de la transition dans plusieurs domaines : la libéralisation des marchés, la privatisation des entreprises d'Etat et la mise en place des institutions essentielles et des structures réglementaires. Certains, comme l'Arménie et l'Azerbaïdjan, rattrapent leur retard, tandis que d'autres, comme la Biélorussie, l'Ouzbékistan et le Turkménistan, se sont montrés moins ambitieux et ont favorisé des structures moins orientées vers le marché.

Après le déclenchement de la crise russe, les autorités ont fait marche arrière, notamment pour la réglementation des marchés financiers et la libéralisation des prix. Or si les N.E.I. ne consolident pas les résultats de la première phase de la transition par des mesures structurelles pendant la deuxième phase – en particulier pour la perception des impôts dans des pays où l'économie parallèle représente 30 à 40 % du PIB ainsi que pour l'encadrement des institutions et marchés financiers et la restructuration des entreprises – les progrès acquis avec tant de peine seront compromis.

La Commission vient de remettre au Parlement européen et au Conseil une communication sur la crise russe et son impact sur les nouveaux Etats indépendants et la Mongolie<sup>(3)</sup>, pour répondre à l'inquiétude du Conseil européen de Vienne face à la détérioration de la situation économique dans les N.E.I.

D'une manière générale, ces pays ont subi le déclin des importations russes, la chute brutale des envois de fonds de leurs ressortissants travaillant en Russie, ainsi que l'effondrement du système bancaire russe et la chute de l'investissement direct étranger. Certains d'entre eux ont épuisé une partie de leurs réserves dans la défense de leur monnaie. La part du troc dans les échanges a fortement augmenté. La production industrielle a baissé partout de manière spectaculaire. La production agricole a été fortement touchée dans un certain nombre de pays, en particulier en Géorgie, Ukraine et Moldavie. Les pressions budgétaires provoquées par le ralentissement de l'économie entraînent de nouvelles réductions des dépenses sociales et un accroissement de la pauvreté déjà largement répandue. Les coûts politiques et sociaux prévisibles suscitent des pressions pour inverser les réformes économiques et revenir à des principes interventionnistes. Enfin, les liens économiques et sociaux étroits qui existent entre de nombreux N.E.I., en dehors de leurs liens avec la Russie, pourraient provoquer des réactions en chaîne.

La Commission conclut que sept pays sont gravement touchés par la crise russe : l'Arménie, la Biélorussie, la Géorgie, le Kirghiztan, la Moldavie, le Tadjikistan et l'Ukraine.

Les N.E.I., Russie non comprise, et la Mongolie ont reçu de l'Union européenne cinq types d'aides depuis 1997 dont la mise en œuvre sera poursuivie au cours des prochaines années :

- le programme *Tacis* : 257,4 millions d'écus au titre de programmes nationaux et horizontaux ;

---

<sup>(3)</sup> COM(1999) 8 final du 20 janvier 1999.

- le programme de réhabilitation des infrastructures endommagées, institué par le règlement du Conseil du 22 novembre 1996 en faveur des pays en développement (excluant par conséquent la Moldavie, l'Ukraine et la Biélorussie) et étendu en 1997 aux pays du Caucase et de l'Asie centrale : 26,5 millions d'écus (Azerbaïdjan : 17 ; Géorgie : 6,5 ; Tadjikistan : 3) ;

- le programme d'aide humanitaire géré par *Echo* : 65,7 millions d'écus (Tadjikistan : 31,6 ; Géorgie : 12,2 ; Azerbaïdjan : 10,7 ; Kirghiztan : 4,6 ; Arménie : 3,7 ; Ukraine : 1,7 ; Biélorussie : 1,3) ;

- le programme de sécurité alimentaire en faveur des pays en développement en situation de post-urgence, qui ne comprend pas les opérations d'aide alimentaire de nature humanitaire. Subordonné à la conclusion d'un accord préalable entre le gouvernement du pays concerné et le FMI sur les mesures spécifiques à prendre dans ce domaine en matière de prix et de fiscalité notamment, il peut fournir un soutien budgétaire direct à la réforme de l'agriculture : 137 millions d'écus (Azerbaïdjan et Géorgie : 42 chacun ; Arménie : 28 ; Kirghiztan : 17 ; Tadjikistan : 8). Les accords pour 1999 et 2000 ont déjà été conclus pour un montant de 142 millions d'euros et ne permettront pas d'apporter une assistance supplémentaire dans le cadre de ce programme ;

- l'assistance macro-financière, soumise à la mise en œuvre d'un programme macro-économique bénéficiant de l'appui du FMI ainsi qu'à des critères stricts excluant en principe les pays d'Asie centrale et du Caucase. Toutefois, en février 1997, le Conseil a donné son accord de principe à une assistance exceptionnelle à l'Arménie et à la Géorgie s'élevant respectivement à 58 et 165 millions d'euros, sans statuer définitivement sur le cas du Tadjikistan. Compte tenu de l'assistance prévue pour la Moldavie (15 millions d'euros) et l'Ukraine (150 millions d'euros), dès que ce pays aura repris son programme de réformes, 372 millions d'euros devraient être engagés à ce titre.

En outre, la Commission proposera éventuellement à l'autorité budgétaire de transférer un maximum de 20 millions d'euros de *Tacis* à *Echo*, à titre exceptionnel, pour traiter les problèmes humanitaires des pays les plus gravement touchés par la crise russe.

Toutefois, après cette crise, la principale menace réside dans le coup d'arrêt au processus de réformes qu'elle pourrait provoquer dans les N.E.I. les plus gravement atteints, détruisant le fondement même du partenariat les liant à l'Union européenne.

*b) Un nouveau voisinage plus difficile avec une Union européenne élargie*

L'élargissement de l'Union européenne va créer un nouveau voisinage entre un ensemble de 500 millions de producteurs et de consommateurs et des Nouveaux Etats indépendants fournisseurs très importants d'énergie et de matières premières. Cette évolution devrait favoriser un accroissement des flux commerciaux, un développement des réseaux de transport, de nouvelles possibilités d'investissements et conduire à un renforcement de la coopération transfrontalière entre les N.E.I., les P.E.C.O. et l'Union européenne dans les domaines de la protection de l'environnement et de la justice et des affaires intérieures.

L'élargissement peut être une chance pour tous les pays de la région, à condition que les divergences dans le niveau et le mode d'organisation de ces deux mondes ne s'accroissent pas.

La crise russe n'aura pas un impact très significatif sur l'Union européenne dans la mesure où la Russie ne représente que 3,5 % du commerce de l'Union, même si certains pays comme la Finlande et certains secteurs comme l'agriculture, dont la Russie absorbe 40 % des exportations, peuvent être plus touchés. Elle ne devrait pas non plus affecter durablement les P.E.C.O., qui subiront toutefois, selon la BERD, une contraction de 1 % de leurs économies en 1998 et de 2 % en 1999. Ils ont en effet largement réorienté leurs échanges vers l'Union européenne, hormis la Lituanie et la Lettonie encore dépendantes de la Russie pour 30 % de leur commerce.

En revanche, la désorganisation de l'Etat et de l'économie russes pourrait contrarier à terme cette nouvelle relation de voisinage.

La Russie demande à l'Union européenne de prendre des mesures pour neutraliser les conséquences négatives qui résulteraient pour elle de l'élargissement, afin que ne se reproduisent pas les conséquences dommageables et non compensées du précédent élargissement de 1995. Elle s'inquiète en particulier de l'effort des P.E.C.O. candidats à l'adhésion pour harmoniser leurs normes nationales avec les normes communautaires et reproche à l'Union européenne de mettre de nombreux obstacles commerciaux à l'accès des produits russes au marché communautaire, comme l'application de procédures antidumping ou ses exigences en matière de certification des produits. L'Union européenne a aussi demandé aux autorités russes de régler les problèmes d'accès de ses produits au marché russe, y compris en matière de standardisation et de certification.

Mais il est permis de douter qu'un rapprochement des normes soit possible tant que perdure une économie de troc où tout approvisionnement est une aventure et où manquent une réglementation claire et stable et une structure transparente pour la mettre en œuvre. De même, il est difficile d'imaginer un régime commercial normalisé sur l'ensemble du continent européen, alors que, comme le déclare l'ancien ambassadeur de l'Union européenne en Russie, M. Michael Emerson, les contrôles frontaliers alimentent une corruption semi-institutionnalisée.

Une coupure risque d'apparaître au sein du continent européen entre un monde organisé et un monde en crise, s'il n'est pas mis fin à certaines dérives.

c) *L'aspiration de l'Ukraine à une intégration dans l'Union européenne*

La coopération entre l'Union européenne et les Nouveaux Etats indépendants devrait prendre un nouvel élan avec l'entrée en vigueur des Accords de partenariat et de coopération (A.P.C.).

Si l'on excepte le Tadjikistan – où sévit une guerre civile justifiant la réserve de l'Union européenne – et la Biélorussie, pour laquelle les procédures de conclusion et de ratification sont bloquées en raison de la situation intérieure de ce pays, tous les autres Etats de la Communauté des Etats Indépendants (C.E.I.) ont signé ces accords. Trois sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1997 et concernent la Russie, l'Ukraine et la Moldavie, les autres sont en cours de ratification ou de conclusion et vont s'appliquer prochainement.

Ces A.P.C. fournissent le cadre général des relations et les instances de négociation nécessaires au développement d'un partenariat dans de nombreux domaines d'intervention. Ils constituent surtout un moyen de mobiliser les partenaires de l'Union sur des priorités précises et des intérêts communs aux deux parties.

Mais en l'absence du levier de l'intégration à l'Union européenne, les A.P.C. ne pourront stimuler les réformes de manière aussi intense que la perspective d'une adhésion l'a fait pour les pays d'Europe centrale et orientale et leur effet risque de s'affaiblir après le choc de la crise russe.

Certains experts proposent à l'Union européenne d'instaurer une nouvelle forme d'incitation politique pour les pays d'Europe orientale, des Balkans et d'Asie centrale qui ne sont pas éligibles à une adhésion à l'Union européenne en tant que membres à part entière mais souhaitent une coopération plus étroite avec elle : « l'adhésion virtuelle ». Celle-ci

leur permettrait d'accéder aux programmes communautaires et aux partenariats.

Les attitudes des voisins occidentaux de la Russie sont à cet égard très divergentes : la Biélorussie tourne le dos à l'Union européenne tandis que l'Ukraine veut s'en rapprocher.

L'Ukraine souffre des mêmes maux que la Russie et partage les mêmes faiblesses structurelles dans la mesure où, faute d'une impulsion de l'Etat, les réformes sont restées bloquées par un Parlement au sein duquel aucune majorité claire ne s'est dessinée.

Les insuffisances dans les rentrées fiscales et le retard accumulé dans la mise en œuvre de réformes structurelles ont conduit le FMI à suspendre l'application de l'accord prévoyant l'octroi d'une aide de 2,25 milliards de dollars pour une période de trois ans, en vue de soutenir le programme économique du gouvernement pour les années 1998 à 2001. L'assistance pourrait reprendre prochainement, compte tenu des efforts accomplis par l'Ukraine pour répondre aux critiques du FMI.

Ce pays, dont la population est partagée entre une attirance pour les valeurs occidentales et un attachement au monde slave, souhaiterait être un pont entre l'Est et l'Ouest plutôt qu'une zone-tampon au caractère indéterminé, subissant tous les contrecoups des relations entre ces deux grands ensembles.

La crise russe ne peut que renforcer sa volonté de se rapprocher d'une zone plus stable et plus prospère. Pays dénucléarisé depuis le transfert à la Russie de la dernière ogive nucléaire le 1<sup>er</sup> juillet 1996, l'Ukraine souhaite, au-delà de l'A.P.C., s'engager par étapes dans des relations plus étroites avec l'Union européenne et obtenir en particulier l'accès à la Conférence européenne sur l'élargissement, le statut d'économie de marché dans les conflits antidumping, un accord de libre-échange, avec l'objectif final d'une adhésion à l'Union européenne.

L'Union est d'abord attachée à la consolidation des réformes et au règlement des différends commerciaux avant d'envisager tout nouveau rapprochement, mais le Conseil européen de Vienne a décidé que l'Union européenne adopterait également une stratégie commune à l'égard de l'Ukraine.

## II. LA COMMISSION PROPOSE UNE REFORME AMBITIEUSE NECESSITANT QUELQUES CLARIFICATIONS

### A. Une réforme ambitieuse

Dans une approche plus dynamique de l'assistance technique, la Commission propose de centrer l'aide sur des besoins mieux cernés et de plus en plus hétérogènes, dans le cadre d'un partenariat global et d'un budget en progression. Le montant envisagé pour la période 2000-2006 s'élèverait à **4 milliards d'euros**, soit 570 millions par an et une augmentation annuelle moyenne de 3,77 %. Ce montant moyen se compare avantageusement à celui de 462,2 millions d'écus par an entre 1991 et 1999.

La réforme repose sur trois principes pour guider le choix des actions : concentration, différenciation, soutien des objectifs des A.P.C. Elle comporte également une extension des champs et des modes d'intervention, des mesures pour améliorer la gestion ainsi que des dispositions institutionnelles.

#### 1) *Trois principes pour guider le choix des actions*

a) *Une concentration des programmes sur un nombre limité d'initiatives à grande échelle*

**Les programmes portent au maximum sur trois domaines prioritaires de coopération auxquels peut s'ajouter, le cas échéant, l'aide accordée en matière de sûreté nucléaire.** La liste des domaines prioritaires de coopération, annexée à la proposition, est la suivante :

##### 1. Renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit :

- instauration de l'Etat de droit ;
- renforcement de l'efficacité des politiques ;
- réforme de l'administration publique au niveau national, régional et local ;
- appui aux organes exécutifs et législatifs (au niveau national, régional et local) ;

- aide aux actions dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ;

- renforcement du cadre juridique et réglementaire ;
- appui au respect des engagements internationaux ;
- développement de la société civile.

## 2. Appui au secteur privé et aide au développement économique :

- développement des petites et moyennes entreprises ;
- développement des systèmes bancaires et financiers ;
- promotion de l'entreprise privée, notamment par la création de coentreprises ;
- coopération industrielle, y compris la recherche ;
- privatisation ;
- restructuration des entreprises ;
- promotion des échanges et des investissements privés.

## 3. Aide destinée à atténuer les conséquences sociales de la transition :

- réforme des systèmes de santé, de retraite, de protection sociale et d'assurance ;
- aide destinée à réduire l'impact social de la restructuration des entreprises ;
- aide à la reconstruction sociale ;
- développement des services de placement et de reclassement.

## 4. Développement des réseaux d'infrastructures :

- réseaux de transport ;
- réseaux de télécommunication ;
- pipelines et réseaux de transmission ;
- infrastructures aux frontières.

## 5. Renforcement de la protection de l'environnement :

- adoption de politiques et de pratiques durables en matière d'environnement ;
- alignement des normes dans le domaine de l'environnement sur celles de l'Union européenne ;

- encouragement d'une utilisation et d'une gestion durables des ressources naturelles, notamment énergétiques, et amélioration de l'infrastructure environnementale.

6. Développement de l'économie rurale :

- cadre juridique et réglementaire, y compris la privatisation des terres ;

- amélioration de l'accès au financement et encouragement de la formation ;

- amélioration de la distribution et de l'accès aux marchés.

Tous les programmes devront tenir compte de l'égalité des chances pour les femmes dans les pays partenaires, des considérations relatives à l'environnement, des principes, objectifs et obligations définis dans les accords de partenariat et de coopération et dans les accords de coopération commerciale et économique et de l'impact social des réformes.

En outre, le programme s'efforce de promouvoir **la coopération interétatique, interrégionale et transfrontalière** entre les pays partenaires eux-mêmes, entre les pays partenaires et l'Union et entre les pays partenaires et les pays d'Europe centrale et orientale. La coopération interétatique et interrégionale s'applique particulièrement à la promotion des réseaux et à la coopération dans les domaines de l'environnement et de la justice et des affaires intérieures. La coopération transfrontalière aide ces régions à surmonter leur isolement relatif, encourage la connexion des réseaux, accélère le processus de transformation grâce à la coopération avec les régions frontalières de l'Union européenne et des P.E.C.O., s'efforce de réduire la pollution.

**La sûreté nucléaire** comporte trois priorités - la sensibilisation et l'application de mesures de sauvegarde efficaces par l'appui aux autorités réglementaires ; la participation aux initiatives internationales ; la gestion du combustible usé et des déchets nucléaires, notamment dans le Nord-Ouest de la Russie - auxquelles s'ajoute, si nécessaire, une assistance sur site dans les centrales nucléaires pour sensibiliser aux questions de sûreté et transférer le savoir-faire.

**Deuxième mesure de concentration, les projets doivent être de plus grande taille : au minimum deux millions d'euros en Russie et en Ukraine, un million d'euros dans les autres pays.** Seront encouragées les initiatives de grande envergure, telles que le corridor de transport « Traceca » entre l'Asie centrale et l'Europe, l'initiative « inogate »

concernant un oléoduc et un gazoduc ou le programme environnemental pour la mer Noire, qui ont été particulièrement efficaces pour promouvoir la coopération régionale tout en appuyant les priorités de l'Union européenne.

**Une certaine souplesse** est néanmoins prévue. Les seuils ne s'appliquent pas dans des domaines tels que le jumelage, la coopération industrielle, la justice et les affaires intérieures, les études, mais les petits projets seront en nombre limité. Par ailleurs, les domaines de coopération se réfèrent à des thèmes couvrant plusieurs secteurs de manière à moduler les priorités selon les besoins différents des N.E.I.

Enfin, selon l'exposé des motifs, le programme pourrait être concentré sur quelques régions dans chaque pays.

Les instruments actuels n'ont pas permis d'éviter la dispersion des actions, que ce soit les programmes indicatifs identifiant les objectifs stratégiques pour chaque pays, les programmes d'action annuels ou bisannuels mettant en œuvre ces stratégies tout en tenant compte de l'évolution sur le terrain, ou les lignes directrices de programmation limitant le nombre de domaines par pays, parce que, selon la Commission, ces lignes directrices n'ont pas été rigoureusement appliquées, la définition des domaines de coopération était trop large et des pressions politiques se sont exercées.

Le principe de concentration est justifié par la recherche du maximum d'impact et de visibilité des projets, un renforcement du contrôle et du suivi, la limitation des moyens administratifs et budgétaires.

*b) Une différenciation des priorités selon les pays classés en trois zones*

L'accent est mis :

- dans la partie occidentale et le Caucase, sur l'instauration d'un climat propice aux investissements, à l'encouragement à la coopération régionale et au développement d'une plus large zone de coopération en Europe ;

- en Russie, sur le renforcement de l'Etat de droit, l'amélioration du cadre économique et financier et la promotion de la coopération industrielle ;

- en Asie centrale et en Mongolie, sur le renforcement de la démocratie et de la bonne administration, le développement des réseaux et l'encouragement des réformes économiques fondamentales.

*c) un soutien des objectifs des accords de partenariat et de coopération*

L'assistance technique ne se disperserait plus dans une réponse aux demandes des seuls N.E.I., mais se concentrerait sur les objectifs d'intérêt commun définis de manière beaucoup plus claire dans le cadre du dialogue politique institué par les A.P.C. entre l'Union européenne et ses partenaires. Pour promouvoir la prospérité et la stabilité à long terme, l'aide ne tiendrait pas seulement compte de la divergence des besoins des partenaires, mais aussi de leur capacité d'absorption et des progrès enregistrés vers la démocratie et l'économie de marché.

**2) *L'extension des champs et des modes d'intervention***

*a) La promotion de l'investissement*

Dans le système actuel, une proportion de 10 % du budget annuel de *Tacis* peut être consacrée à des microprojets d'infrastructure dans le cadre des installations de franchissement des frontières, ainsi qu'à des actions de coopération industrielle et à des créations d'entreprises communes par des prises de participation dans les petites et moyennes entreprises. Face au reproche selon lequel l'aide est orientée vers des secteurs qui ne drainent pas d'investissements, la Commission propose de renforcer le lien entre l'assistance technique et l'investissement **en affectant une part de 25 % de la dotation budgétaire annuelle à la promotion des investissements**. Cette action inclut l'assistance technique à la mise en place du cadre requis ou en vue de stimuler ou d'accompagner les investissements, notamment ceux des institutions financières internationales, ainsi que le cofinancement avec d'autres investisseurs ou à titre exceptionnel, le financement intégral. Ces deux interventions seraient limitées à certains secteurs-clés comme la coopération transfrontalière, la promotion des petites et moyennes entreprises, les infrastructures environnementales et le développement des réseaux d'importance stratégique pour la Communauté. En outre, la plupart des contrats d'assistance technique peuvent comprendre une part d'équipements jusqu'à 20 % de leur valeur, et 50 % pour la sûreté nucléaire ainsi que, désormais, pour la justice et les affaires intérieures et la coopération transfrontalière.

*b) La diversification des instruments*

L'assistance technique traditionnelle fournie par des entreprises du secteur privé de l'Union européenne pour transférer le savoir-faire sera complétée par trois nouveaux mécanismes afin de favoriser une collaboration de durée plus longue qu'un projet individuel : d'abord **la coopération industrielle** pour transférer des compétences-clés dans le cadre d'une relation structurée entre entreprises de l'Union européenne et des N.E.I. ; ensuite **le déploiement de fonctionnaires des secteurs public et semi-public des Etats membres** pour répondre à la nécessité absolue de créer un cadre juridique et réglementaire et des institutions et organismes de tutelle efficaces, notamment dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ; enfin, **la mise en place de jumelages à tous les niveaux** régionaux et locaux, professionnels, syndicaux, universitaires et entre organisations non gouvernementales, centrés sur des projets d'intérêt mutuel et rendant inutile le recours à des consultants européens et à l'attribution de marchés par appels d'offres.

*c) Une assistance spéciale en cas de grave crise politique ou économique ou de menace de crise*

Elle couvrirait des importations de combustible ou des dépenses locales, comme le rétablissement des réseaux essentiels de distribution d'électricité, d'eau et de denrées alimentaires. Cette aide pourrait également concerner le renforcement de la société civile, comme en Biélorussie où s'est appliqué récemment un programme fondé sur une ligne budgétaire spécifique.

*d) La recherche de la qualité*

**Un programme « d'incitants »** serait créé, en complément des programmes d'action nationaux, pour soutenir les meilleurs projets, et introduire une concurrence dans leur sélection. **L'enveloppe non répartie à l'avance entre les pays pourrait atteindre progressivement 25 % du budget annuel du programme.** Les projets devront avoir un rapport avec les domaines de coopération fixés dans les programmes indicatifs nationaux et respecter plusieurs critères : l'engagement politique et financier du gouvernement, le cadre réglementaire et institutionnel, des structures de mise en œuvre appropriées, y compris au niveau local, la visibilité et l'impact du projet, l'état de préparation des projets. La Commission veillera cependant à garantir une répartition géographique raisonnable des ressources financières.

Par ailleurs, quand ce principe se justifie, le **phasage** dans la mise en œuvre des projets est instauré, subordonnant le financement des phases ultérieures à la bonne mise en œuvre des phases antérieures.

### 3) *L'amélioration de la gestion*

La programmation fondée sur la demande du partenaire sera remplacée par **une programmation guidée par le dialogue entre les deux parties et recentrée sur les domaines d'intérêt commun**, dans laquelle la Commission jouera un rôle plus actif dans l'identification des projets.

Les programmes indicatifs définissent pour trois ou quatre ans les principaux objectifs et les grandes orientations de l'assistance dans trois domaines de coopération. Les programmes d'action déterminent, pour un ou deux ans, une liste de projets dans les domaines choisis. Les deux dispositifs peuvent être modifiés en cours d'application et sont nationaux, ou plurinationaux lorsqu'ils concernent la coopération transfrontalière ou interétatique. Une troisième catégorie de programmes prévoit des mesures spécifiques dans des domaines comme la sûreté nucléaire, l'aide au Centre international pour la science et la technologie en cofinancement avec les Etats-Unis et le Japon ou l'assistance technique aux projets d'investissement de la BERD dans le cadre de la facilité de Bangkok. Enfin, des protocoles financiers conclus entre la Commission et chacun des pays partenaires complètent les programmes d'action nationaux.

**La Commission assure une triple coordination** : d'abord entre ces programmes et les instruments communautaires correspondants, comme les programmes *Phare*, *Meda* et *Interreg* dans les domaines de la coopération transfrontalière, de l'environnement et du transport de l'énergie ; ensuite avec les interventions bilatérales des Etats membres, aux niveaux central mais aussi local, par une réunion trimestrielle d'information dans les pays partenaires où existe une délégation (en Georgie, Kazakhstan, Ukraine et Russie) ; enfin avec les autres donateurs, notamment les institutions financières internationales.

**La proposition exprime aussi quelques intentions** : la décentralisation de la gestion des projets vers les organisations partenaires, jugée encore prématurée dans la situation juridique et administrative actuelle ; la participation d'experts locaux ; le cofinancement par les pays partenaires ; l'association des bénéficiaires finals de l'assistance à la préparation et à l'exécution des projets ; la déconcentration de certaines tâches vers les délégations de la Commission pour répondre aux critiques de la Cour des comptes. Mais ce souhait

risque de rester un vœu pieux : la fiche financière annexée à la proposition ne prévoit aucune augmentation du personnel affecté au programme, actuellement fixé à 175 fonctionnaires ou agents temporaires.

Enfin, le service commun pour la gestion de l'assistance de la Communauté aux pays tiers, créé en 1998, est en train d'élaborer un règlement général pour harmoniser et simplifier les procédures de passation des marchés pour l'ensemble des programmes d'assistance extérieurs de la Communauté.

#### 4) *Les dispositions institutionnelles*

La proposition subordonne la poursuite de la coopération au **respect de la démocratie et des droits de l'homme**, comme dans le régime actuel, auquel elle ajoute le **respect des engagements souscrits dans le cadre des accords de partenariat et de coopération**, en cas d'échec de leur procédure de règlement des différends. La décision est prise par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

On peut s'interroger sur la portée de cette extension pour la Russie puisque, contrairement aux autres A.P.C., celui conclu avec la Russie limite les cas de violation justifiant sa suspension au respect des principes démocratiques et des droits de l'homme, alors que les autres A.P.C étendent les cas de suspension à la violation des principes de l'économie de marché. La poursuite de la coopération avec la Russie ne serait donc soumise qu'au respect de la démocratie et des droits de l'homme, mais non à celui des principes de l'économie de marché.

**La Commission serait assistée d'un comité de gestion** permettant aux représentants des Etats membres d'intervenir dans la programmation, élaborée en cinq étapes : discussion des priorités entre la Commission et les pays partenaires, propositions au comité de gestion, accord sur le programme indicatif, définition des objectifs et des moyens, identification des actions concrètes pour chaque année dans les sous-comités. Le comité de gestion examinerait également les modifications des programmes indicatifs et des programmes d'action, ainsi que l'adoption d'un programme spécial d'aide en cas de crise grave.

La Commission pourrait donc prendre des mesures immédiatement applicables, mais lorsqu'elles ne seraient pas conformes à l'avis du comité, elle pourrait reporter leur application d'un mois, délai pendant lequel le Conseil pourrait prendre une décision différente à la majorité qualifiée. Or, **le comité de réglementation actuel a des pouvoirs plus étendus**. Non seulement il étudie les programmes indicatifs et les

programmes d'action, mais il peut examiner toute autre question concernant la mise en œuvre du règlement, y compris à la demande d'un Etat membre, portant notamment sur la mise en œuvre générale, la gestion des programmes, les cofinancements et la coordination. En cas d'avis non conforme du comité ou en l'absence d'avis, la Commission ne peut mettre en application les mesures envisagées et doit les soumettre au Conseil qui statue à la majorité qualifiée dans un délai de trois mois. S'il n'a pas statué à l'expiration de ce délai, la Commission met en application les mesures proposées.

Enfin, le programme « relatif à la fourniture d'une assistance en faveur de la réforme et du redressement de l'économie des nouveaux Etats indépendants et de la Mongolie » (anciennement *Tacis*) change de dénomination pour mieux marquer la diversification de l'assistance qui n'est plus seulement technique, ainsi que l'objectif de resserrement des liens entre les N.E.I. et l'Union élargie.

## **B. Les clarifications nécessaires**

Les premiers débats qui ont eu lieu en groupe d'experts ont fait apparaître un assentiment des Etats membres sur l'orientation générale de la proposition de règlement et la plupart de ses principes. Cette réforme n'en suscite pas moins des interrogations sur ses aspects techniques mais aussi sur les choix fondamentaux que l'Union et ses partenaires accepteront de faire pour assurer sa pleine efficacité, et elle appelle des clarifications qui peuvent être regroupées sous quatre observations.

### ***1) Bien délimiter le champ et les objectifs du nouveau programme***

**L'articulation entre les accords de partenariat et de coopération (A.P.C.), le futur programme *Tacis* et, le cas échéant, les stratégies communes pour la Russie et l'Ukraine** devra être suffisamment précise pour que les priorités et les domaines de coopération définis par les divers dispositifs ne se contredisent pas. Sinon, l'un des principaux objectifs de la réforme, consistant à accroître la visibilité et la cohérence de l'aide, serait profondément altéré. La Commission explique que la programmation des objectifs des A.P.C. et des programmes indicatifs de *Tacis* se fera en parallèle, sur les zones d'intérêt mutuel à l'Union et aux N.E.I. Le risque de contradiction existe néanmoins, particulièrement pour les pays dont les A.P.C. sont entrés en vigueur et ont commencé à être mis en œuvre. Les A.P.C. couvrent plus de soixante secteurs et le Conseil de coopération Union européenne-Russie a, par exemple, défini un

programme de travail pour 1998 couvrant dix-sept secteurs. Ils concernent le rapprochement des législations, la protection de la propriété intellectuelle, la coopération douanière, l'harmonisation des standards et procédures de certification, la coopération industrielle, la science et la technologie, les activités spatiales, la protection de l'environnement, la sécurité nucléaire, les transports, la coopération transfrontalière, la formation de managers, les télécommunications et la coopération en matière de justice et des affaires intérieures (lutte contre la criminalité, la corruption, le blanchiment d'argent, l'immigration illégale).

La logique des A.P.C. tend à donner à la coopération le champ le plus large possible, même si la mise en œuvre a une intensité variable, contrairement à celle du futur *Tacis* qui s'efforcera de concentrer l'aide sur un petit nombre de priorités et de projets. Les conseils et comités de coopération des A.P.C. et les comités et groupes du programme d'aide devront procéder mutuellement à une écoute attentive.

**Le champ d'intervention du nouveau programme prête à discussion : certains extensions** peuvent créer des confusions sur la vocation de *Tacis* et faire doublon avec d'autres dispositifs ; certaines lacunes risquent de mettre le programme en porte-à-faux avec les besoins des pays partenaires.

**Consacrer 25 % du budget du nouveau programme à la promotion de l'investissement semble excessif**, même si certains Etats membres ont pu dire que le champ de cette intervention était défini de manière si étendue par l'annexe III que la proportion de 25 % en devenait insuffisante. La promotion de l'investissement exige une amélioration préalable du climat général de l'investissement, c'est-à-dire l'élaboration et la mise en œuvre par des institutions compétentes et transparentes d'une législation encadrant le marché dans tous les domaines et assurant une sécurité juridique aux investisseurs. Or une telle orientation pourrait donner à croire aux pays partenaires qu'ils peuvent bénéficier d'investissements tout en faisant l'économie de ces réformes préalables. L'aide au secteur privé fonctionnera mal dans ces pays, où il est souvent difficile d'identifier la différence entre le public et le privé, tant qu'il n'y aura rien pour conforter la privatisation des entreprises : ni cadre juridique, ni système bancaire pour soutenir les PME, ni cadastre dans le secteur agricole. Il paraît donc pour le moins prématuré de lancer le futur *Tacis* sur ce nouveau terrain, qui est le domaine d'intervention naturel de nombreuses institutions financières internationales, et de le distraire du champ de l'assistance technique et de l'intervention institutionnelle, où les besoins sont prioritaires et où il peut apporter une expérience irremplaçable. La vocation principale de ce programme doit être de fournir de l'assistance technique, selon des modalités évolutives, plutôt

que de distribuer une aide financière déjà assurée de manière suffisante par d'autres institutions.

**Le programme spécial de crise** apparaît encore plus étranger à la vocation du présent programme, dans la mesure où il fait doublon avec d'autres dispositifs, non plus externes, mais internes à la Communauté européenne. Cette action paraît en effet relever davantage du programme d'aide humanitaire géré par *Echo* ou de l'assistance financière macro-économique et pourrait justifier un réexamen du champ et des conditions d'application de ces programmes. La Commission a déjà éprouvé suffisamment de difficultés pour gérer efficacement le champ actuel de *Tacis* sans qu'il soit besoin de l'étendre à des domaines déjà assumés, au moins en partie, par d'autres dispositifs. Mais si une telle extension devait être maintenue, il conviendrait à tout le moins de l'encadrer par un examen systématique du Conseil afin d'éviter que l'exploitation de cette possibilité ne détourne *Tacis* de son but qui n'est pas l'aide financière d'urgence, mais l'assistance technique à long terme.

**A l'inverse, certains besoins prioritaires des N. E. I ne semblent pas suffisamment pris en compte.** La France demande que la liste des domaines de coopération ne néglige pas l'importance de la connaissance pour assurer la transition, grâce à la formation initiale et professionnelle et à l'adaptation aux nouveaux métiers, et que ne soit pas oubliée l'amélioration de la production et de la transformation dans le développement de l'économie rurale. Elle souhaite que la coopération essentielle en matière de justice et d'affaires intérieures fasse également partie des coopérations transfrontalières et pas seulement des coopérations interétatiques et régionales et que l'objectif d'une articulation entre les programmes *Phare*, *Tacis* et *Interreg* soit mentionné. Estimant enfin nécessaire de ne pas mélanger plusieurs notions relatives à la culture de sûreté nucléaire, à l'application des garanties et au régime réglementaire de sûreté, elle propose de distinguer clairement cinq priorités : le soutien au renforcement d'une culture de sûreté, incluant des échanges entre exploitants ; le soutien à l'établissement d'un régime réglementaire de sûreté conforme aux principes de la convention sur la sûreté nucléaire ; la contribution aux initiatives internationales, telles que celles développées dans le cadre du G7 ; le soutien à la gestion du cycle du combustible et des déchets nucléaires, notamment dans le Nord-Ouest de la Russie ; l'assistance sur site à court terme. Cette cinquième priorité redonnerait toute son importance à l'assistance sur site dans les centrales nucléaires dont la Commission prévoit l'élimination à court terme du programme *Tacis*, alors qu'elle représente un moyen incomparable de transférer un savoir-faire suffisamment en amont et sur le terrain et qu'elle constitue l'une des originalités de la démarche européenne. La Commission semble au contraire privilégier désormais un renforcement de l'aval du cycle et

de la gestion des déchets, mais la situation en amont n'est pas suffisamment assainie pour se passer de cette intervention.

Plusieurs Etats membres se sont étonnés que l'énergie ne figure pas parmi les priorités alors qu'elle peut ouvrir le champ des alternatives au nucléaire et répond à un besoin primordial dans les N.E.I., d'ailleurs reconnu comme tel dans la liste actuelle du programme *Tacis* où l'énergie est expressément reliée à la sûreté nucléaire.

Le nouveau contexte dans lequel s'inscrit le programme justifie donc, plus que jamais, **de maintenir le contrôle de la programmation par les Etats membres selon la formule actuelle du comité de réglementation**. Il serait paradoxal de réduire leur rôle au moment où l'assistance technique doit s'intégrer dans une coopération globale formalisée par les A.P.C., s'appuyer sur un dialogue politique et des stratégies communes et mettre en œuvre des intérêts communs à l'Union européenne et aux N.E.I. Il conviendrait en revanche de changer les pratiques actuelles pour, d'une part, soumettre à révision annuelle des programmes menacés d'obsolescence dans la situation d'instabilité des N.E.I., d'autre part obliger la Commission à présenter au coup par coup des projets détaillés avec leur financement comme dans la procédure du programme *Meda*, au lieu de paquets de cinquante projets dans des délais interdisant au comité tout examen attentif.

## 2) *Assouplir les principes déterminant le choix des projets*

Le principe de concentration est la clé d'une sélection plus rigoureuse des projets et d'une amélioration du suivi par une administration communautaire aux moyens limités. Le principe de différenciation facilite l'adhésion des pays partenaires indispensable à la réussite des projets, en prenant en compte la réalité de leurs besoins.

Toutefois, ces principes ne seront bénéfiques que s'ils ne sont pas appliqués de manière trop rigide.

Concentrer les programmes indicatifs et les programmes d'action seulement sur trois domaines de coopération ne paraît pas approprié aux délégations des Etats membres, d'autant plus qu'elles souhaitent donner la priorité dans tous les N.E.I. au renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit. Elles ne considèrent pas que la possibilité de changer de secteur en cours de programme introduise une souplesse suffisante et demandent que la concentration se fasse sur quatre domaines de coopération, auxquels s'ajouterait la sûreté nucléaire le cas échéant.

Les seuils déterminant la taille minimale des projets sont trop élevés et risquent d'éliminer toute possibilité d'action dans des secteurs où les projets de petite taille s'avèrent nécessaires, comme l'agriculture. La France propose d'élaborer des projets-cadres définissant des objectifs généraux et susceptibles d'accueillir de petits projets. La Commission convient de la nécessité d'une certaine souplesse dans des domaines comme la justice et les affaires intérieures, mais souhaite en limiter la portée.

Pourtant, l'expérience des programmes de micro-projets s'est dans l'ensemble révélée positive. Le rapport annuel 1997 sur le programme *Tacis* souligne les avantages d'une formule qui permet d'apporter une réponse rapide à des besoins urgents et a représenté un engagement de 114,56 millions d'écus en 1996-1997. Complémentaire de grands projets, elle peut contribuer à leur préparation sous forme de projets-pilotes, ou combler leurs lacunes, ou encore exploiter des composantes intéressantes après leur achèvement. Elle offre une grande flexibilité et la possibilité de répondre directement à un besoin spécifique du pays partenaire. Enfin, elle confère à *Tacis* un visage humain et permet de nouer des relations durables tant au niveau local avec les groupes de citoyens qu'avec les unités de coordination des pays partenaires.

Les petits programmes ont souvent bien fonctionné et ont quelquefois facilité l'adoption de modes de gestion qui se rapprochent des recommandations de la Cour des comptes ou pourraient préfigurer des solutions d'avenir. Le programme transeuropéen de coordination de l'enseignement supérieur (*Tempus*) s'appuie sur des procédures d'appel d'offres et des méthodes d'évaluation précises et le programme *Bistro* a permis une certaine déconcentration des décisions sur les délégations de la Commission.

Par ailleurs, le principe de concentration ne peut s'articuler harmonieusement avec le principe de différenciation que si celui-ci n'est pas conçu également de manière trop rigide. Ce n'est possible qu'avec une différenciation par pays, mais non par zones. Un regroupement des besoins et des priorités en trois zones peut se fonder sur des différences dans la situation géopolitique et le rythme des réformes, mais il risque d'apparaître aux pays partenaires fiers de leur nouvelle indépendance comme un corset artificiel relevant d'une conception quelque peu autoritaire du partenariat.

### 3) *Adapter les moyens aux objectifs et diversifier les modes de gestion de l'aide*

Dans sa proposition de règlement transmise le 8 janvier 1999 au Conseil, la Commission n'avait pas encore réellement pris en compte les critiques adressées par la Cour des comptes, le Parlement européen et les Etats membres sur l'insuffisance des moyens en personnel pour la gestion des programmes d'actions extérieures, conduisant à une centralisation asphyxiante des procédures, à un recours excessif à des consultants privés et à un manque d'évaluation et de contrôle des résultats. Elle ne présente en effet aucune estimation de l'incidence de la réforme de *Tacis* sur le nombre d'emplois administratifs, qui restent inchangés à 175, dont 124 de fonctionnaires et 51 de personnel temporaire, auxiliaire et intérimaire, et renvoie aux résultats de l'examen analytique du personnel en cours dans le cadre de la démarche « la Commission de demain » et aux propositions qu'elle soumettra à l'autorité budgétaire dans l'avant-projet de budget.

Cette lacune corrobore les conclusions du rapport remis le 15 mars 1999 par le Comité des experts indépendants sur les allégations de mauvaise gestion portées à l'encontre de la Commission. Il dénonce en particulier « *la discordance entre les objectifs assignés à la Commission, dans le cadre de politiques nouvelles décidées par le Conseil et le Parlement, sur proposition de la Commission, et les moyens que la Commission a pu ou su employer au nom de ces nouvelles politiques. [...] Il n'a nulle part trouvé trace de tentative de la Commission tendant à apprécier a priori le volume des moyens nécessaires, au moment de la discussion d'une nouvelle politique entre les institutions de la Communauté* ». Soulignant que « *le recours à l'assistance externe (bureaux d'assistance technique et autres) est la preuve que la Commission n'a pas pris l'initiative d'adapter ses ressources humaines par un redéploiement ou le pourvoi de postes vacants* », le Comité remarque que « *le redéploiement des effectifs existants n'a pas été possible pour plusieurs raisons : le cloisonnement des directions générales, l'existence d'autant de féodalités que de commissaires, le sentiment largement répandu qu'un changement d'affectation décidé par l'autorité investie du pouvoir de nomination sans l'accord de l'intéressé équivalait à une punition, ne l'ont pas permis. L'augmentation des crédits d'auxiliaires, au budget de fonctionnement de la Commission, aurait pu partiellement constituer une solution* ». Le Comité note enfin que « *s'agissant des modes d'organisation, la même incapacité à anticiper se constate. [...] La Commission a réagi au coup par coup, sans doctrine et sans vue d'ensemble, d'une part en embauchant du personnel temporaire ou intérimaire, d'autre part en recourant à la sous-traitance aux B.A.T.* ».

Le succès de la réforme du futur programme d'assistance aux N.E.I. dépend en priorité d'un renforcement des moyens en personnel qui lui sont consacrés. Ce devrait être un préalable à tout accroissement de la dotation budgétaire affectée à ce programme.

Dans cette optique, un recrutement de fonctionnaires ou d'auxiliaires ne devrait être envisagé qu'après avoir épuisé toutes les ressources du redéploiement entre directions générales. Elles sont certainement très importantes dans la mesure où la Commission n'a pas, jusqu'à présent, favorisé l'émergence d'une culture du redéploiement au sein de l'administration communautaire, en dépit d'un rapport stable entre le nombre de fonctionnaires et le budget communautaire depuis quinze ans.

Le recours aux bureaux d'assistance technique et au personnel temporaire dans le cadre de mini-budgets a pu apporter une souplesse de gestion parfois bien utile, mais le manque de rigueur dans la passation des contrats de prestation de services ainsi que dans le suivi des interventions a condamné ces formules aux yeux de la Cour des comptes et du Parlement européen. Toutefois, ces défauts pourraient être corrigés par l'imposition d'un cahier des charges précis et l'exclusion des B.A.T. de toute fonction de service public, comme les activités de sélection des projets et des candidatures, ainsi que par la limitation du recours au personnel temporaire ou intérimaire.

Mais la gestion des ressources humaines devrait s'appuyer sur des informations que la Commission ne fournit pas, comme, par exemple, les ratios entre les moyens de fonctionnement et les moyens d'intervention pour les comparer à ceux des autres institutions. La France a notamment regretté, dans la présentation de la Commission, l'absence d'indication sur l'évolution du rapport entre le nombre de personnes affectées à la gestion de *Tacis* et les dépenses annuelles depuis 1991, sur la consommation effective des crédits, sur la part et la nature des actions qui ont été gérées par des consultants externes, et sur le nombre de projets qui n'ont pas été réalisés dans leur intégralité ou qui ont été abandonnés après avoir connu un début d'exécution.

La réorganisation des services de la Commission pourrait conduire à une diversification des modes de gestion de l'action extérieure et aller au-delà de la déconcentration vers les délégations de la Commission qu'il sera indispensable de renforcer sur le terrain, ou du recours limité et mieux encadré à la sous-traitance.

Il a été envisagé de transformer, dans une deuxième étape, le service commun de gestion de l'assistance aux pays tiers, récemment créé, en une agence décentralisée. Lors de son audition par la Délégation, le

1<sup>er</sup> avril 1999, le ministre délégué chargé des affaires européennes, M. Pierre Moscovici, s'est également prononcé en faveur d'une décentralisation de la gestion des programmes externes de la Commission (*Phare, Tacis, Meda...*) sur des agences d'exécution, la Commission ne pouvant tout faire elle-même avec 16 000 fonctionnaires pour gérer un budget de près de 550 milliards de francs. Il a précisé qu'il ne s'agissait nullement d'aller vers une renationalisation de ces programmes, mais seulement de clarifier les relations entre la Commission, donneur d'ordre sous l'autorité du Conseil, et les maîtres d'ouvrage chargés de l'exécution de ces programmes, qui auraient un statut transparent et seraient soumis à des contrôles financiers. Sur ce dernier point, la Commission a présenté au Conseil, le 28 avril 1998, des modifications aux propositions de réforme des règlements qui ont créé ces organismes décentralisés (document E 942), pour prendre en considération les critiques du rapport de la Cour des comptes, publié le 28 décembre 1998 (C-406), sur les défaillances financières de huit agences décentralisées dans la gestion du budget de 1996<sup>(4)</sup>.

Le recours aux capacités des Etats membres pour renforcer le soutien institutionnel aux N.E.I, notamment dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, pourrait être l'occasion de définir une nouvelle répartition des tâches entre la Commission et les Etats membres dans la gestion des programmes communautaires. Il n'est d'ailleurs pas certain que la proposition de la Commission de développer les jumelages entre administrations ne dépasse pas les moyens des Etats membres qui sont déjà mobilisés par les jumelages avec les P.E.C.O., prioritaires dans la perspective de l'adhésion, et ne peuvent envoyer sur place pour de longues durées un trop grand nombre de fonctionnaires. Mais la réforme de la gestion de l'assistance extérieure pourrait amener la Commission et les Etats membres à mieux coopérer et à surmonter leurs préventions réciproques, nées bien souvent de conflits de compétences comme dans le domaine de la sûreté nucléaire.

Les Etats membres qui ont développé l'énergie nucléaire et les industriels du secteur demandent une décentralisation de la gestion des programmes de sûreté nucléaire, fondée sur la définition d'objectifs et un contrôle des résultats, afin que le maître d'ouvrage, la Commission, n'empêche pas les maîtres d'œuvre, les consortiums d'industriels, d'agir efficacement et d'engager leur responsabilité, en voulant contrôler à

---

<sup>(4)</sup> Ces agences sont : l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur, l'Office communautaire des matières végétales, l'Agence européenne pour la sécurité et la santé du travail, l'Agence européenne pour l'environnement, l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments, le Centre de traduction des organes de l'Union européenne, la Fondation européenne pour la formation, auxquelles s'est depuis ajoutée une neuvième agence, l'Observatoire européen du racisme et de la xénophobie.

distance toute décision de gestion. Le nouveau programme d'assistance *O.S.A.* (« *On Site Assistance* ») qui prévoit le travail en double d'une autorité de sûreté occidentale avec une autorité de sûreté des N.E.I. ainsi que d'un industriel de l'Ouest avec un industriel de l'Est, ne trouvera, à leur avis, sa pleine efficacité que par une véritable décentralisation des procédures de gestion.

La nécessité de changer l'orientation des contrôles et du suivi vaut pour l'ensemble du programme d'assistance : il faut substituer à un contrôle sur les moyens faisant remonter toute décision aux services centraux de la Commission un contrôle sur les résultats, exigeant au départ une définition claire d'objectifs mesurables et comportant une évaluation à mi-chemin et au terme du projet, afin de laisser plus de marge de négociation et de décision aux maîtres d'œuvre sur le terrain tout en assurant un contrôle effectif de la réalisation des objectifs.

Le recours aux capacités des Etats membres implique également une répartition équitable de leurs interventions pour le compte de l'Union européenne. L'assistance des grands Etats a un champ géographique suffisamment diversifié à travers le monde pour que leur participation aux différents programmes d'assistance communautaire puisse s'équilibrer, mais les petits Etats pourraient s'opposer à une modalité qui n'aménagerait pas leur participation dans des conditions satisfaisantes.

#### ***4) Inciter les N.E.I. à améliorer la qualité de l'ensemble des projets et à accomplir les réformes indispensables au succès de la transition***

La mise en concurrence progressive des N.E.I. pour l'attribution du quart des ressources du futur programme *Tacis* aux projets de meilleure qualité s'inspire de la facilité de rattrapage du programme *Phare* et répond à un souci d'efficacité tout à fait légitime dans son principe.

Elle appelle cependant des clarifications sur plusieurs points : la définition des critères et la possibilité de les mettre en œuvre dans le contexte économique gravement perturbé des N.E.I. ; l'utilisation des enveloppes non engagées au cas où les projets n'atteindraient pas une qualité suffisante ; le risque d'une répartition trop déséquilibrée de l'enveloppe au détriment des partenaires les plus vulnérables. En outre, la sélection des projets serait laissée entièrement à l'appréciation de la Commission puisque le comité des représentants des Etats membres n'interviendrait que sur la définition des critères de qualité.

Surtout, ce mécanisme pourrait entraîner des effets pervers en incitant les pays partenaires à réserver leurs meilleurs projets pour l'enveloppe concurrentielle et à faire financer les moins bons dans le cadre de leurs enveloppes nationales respectives. La conclusion s'impose d'elle-même : la recherche de la qualité et l'application des critères doivent être progressivement généralisées aux trois autres quarts du programme correspondant aux enveloppes nationales. L'enveloppe par pays ne serait consommée qu'en fonction de la qualité des projets présentés par ce pays, modulée selon leur vulnérabilité respective, et le reliquat des sommes non engagées resterait à leur disposition pendant toute la durée du programme.

Toutefois, généraliser la recherche de qualité à l'ensemble du programme souligne combien le sens de cette démarche est subordonné à une amélioration des structures fondamentales de l'Etat et du marché dans les pays partenaires. Sinon, la dégradation du contexte général effacera rapidement l'apport d'une assistance technique de qualité à une administration ou à une entreprise.

La généralisation progressive de la recherche de la qualité à l'ensemble du programme pourrait amener les N.E.I. à progresser dans l'application de réformes structurelles indispensables, sans lesquelles cet effort d'assistance risque de n'être qu'un immense gaspillage.

Le programme *Tacis* soulève chez les N.E.I. un espoir d'investissement qu'il ne peut pas satisfaire directement. L'Union européenne doit clairement définir les limites de ce programme et faire comprendre à ses partenaires qu'il leur appartient de retrouver la confiance des donateurs et des investisseurs étrangers en créant un marché organisé et transparent et en rétablissant la monétarisation des échanges.

La Commission ne va pas jusqu'à proposer de soumettre l'attribution de l'assistance aux N.E.I. à une condition de bonne gestion des affaires publiques, contrairement aux dispositions envisagées pour l'attribution des aides du Fonds européen de développement aux Pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique. L'Union européenne pourrait néanmoins se montrer plus incitative à la mise en place des réformes structurelles, en prévoyant une répartition de la dotation globale du futur programme moins élevée en début de période et plus élevée à la fin par rapport aux propositions de la Commission et en subordonnant l'attribution du surplus, par rapport à la dotation annuelle moyenne, à l'évaluation des efforts de réforme accomplis par les N.E.I. en cours d'exécution du programme. La Commission propose une dotation de 510 millions d'euros en 2000 s'élevant progressivement à 635 millions d'euros en 2006, soit une dotation moyenne annuelle de 571 millions d'euros sur

sept ans. Le ressaut important entre les dotations de l'ancien et du nouveau *Tacis* (450 millions d'euros en 1999 et 510 millions d'euros en 2000), ainsi que des capacités d'absorption actuellement limitées pourraient apporter une justification supplémentaire à une répartition des crédits plus incitative à la poursuite des réformes et au succès de la transition.

Le futur programme d'assistance aux nouveaux Etats indépendants ne réussira que si les partenaires s'entendent pour mettre fin au décalage manifeste entre une proposition de réforme fondée sur une logique de rationalité et de transparence et une réalité qui en est encore très éloignée.

\*  
\*   \*

Telles sont les considérations qui ont conduit la Délégation à déposer la proposition de résolution dont on trouvera le texte ci-après.

## **PROPOSITION DE RESOLUTION**

**L'Assemblée nationale,**

**Vu l'article 88-4 de la Constitution,**

**Vu 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 Etats indépendants et de la Mongolie (COM[98] 0753 final / n° E 1204),**

**Considérant que la Commission s'efforce de prendre en compte les critiques adressées au système actuel, sans toutefois préciser les moyens en personnel ni les modes de gestion adaptés aux nouveaux objectifs du futur programme d'assistance,**

**Considérant que le succès du programme dépendra en premier lieu des améliorations techniques apportées au dispositif et d'une transformation profonde des modes de gestion de la Commission, mais aussi de la volonté et de la capacité des pays partenaires à coopérer et à mettre en œuvre les réformes nécessaires à la poursuite des efforts accomplis vers la démocratie et l'économie de marché,**

**Considérant qu'après l'ébranlement provoqué par la crise russe, il est du plus haut intérêt politique pour l'Union européenne d'approfondir la relation de partenariat et de coopération qu'elle a engagée avec la Russie et l'ensemble des pays de la région et de soutenir la poursuite des réformes grâce à un programme d'aide mieux adapté au contexte actuel,**

**1. Souhaite que le champ et les objectifs du nouveau programme soient mieux délimités et qu'en particulier :**

**- l'articulation entre les accords de partenariat et de coopération, le programme d'assistance et, le cas échéant, les stratégies communes pour la Russie et l'Ukraine soit suffisamment**

**précise pour que les priorités et les domaines de coopération définis par les divers dispositifs ne se contredisent pas ;**

**- la promotion de l'investissement absorbe une part inférieure à 25 % de l'enveloppe budgétaire, afin que le programme se consacre principalement aux domaines de l'assistance technique et de l'intervention institutionnelle, dans lesquels les besoins sont prioritaires ;**

**- la création d'un programme spécial de crise ne soit pas retenue, dans la mesure où cette action relève d'autres dispositifs communautaires et pourrait justifier leur réexamen, ou qu'à tout le moins l'utilisation de cette possibilité soit encadrée par un examen systématique du Conseil pour en limiter la portée ;**

**- le programme s'étende à la formation initiale et professionnelle et à l'adaptation aux nouveaux métiers ainsi qu'à l'amélioration de la production et de la transformation dans le développement de l'économie rurale, introduise par ailleurs le domaine de la justice et des affaires intérieures dans les coopérations transfrontalières et enfin élève l'assistance sur site dans les centrales nucléaires au rang de priorité ;**

**2. Approuve le principe de concentration des programmes sur un nombre limité d'initiatives à plus grande échelle, à condition qu'il s'applique avec souplesse à quatre domaines de coopération au lieu de trois et que les seuils déterminant la taille minimale des projets soient réduits et n'éliminent pas toute possibilité d'action dans des secteurs où les projets de petite dimension s'avèrent nécessaires, comme l'agriculture ;**

**3. Approuve le principe de différenciation des priorités selon les pays mais rejette leur classement artificiel en trois zones, risquant d'apparaître aux pays partenaires comme relevant d'une conception quelque peu autoritaire du partenariat ;**

**4. Estime qu'il serait paradoxal de réduire le rôle des Etats membres dans le contrôle de la programmation, au moment où l'assistance technique doit s'intégrer dans une coopération globale formalisée par les accords de partenariat et de coopération et s'appuyer sur un dialogue politique et des stratégies communes, et se prononce, en conséquence, en faveur du maintien de la formule**

actuelle du comité de réglementation ;

**5. Considère que, avant de se prononcer sur la proposition de règlement, le Conseil doit exiger que la Commission lui présente une évaluation précise des moyens en personnel nécessaires et des modes de gestion auxquels elle envisage de recourir pour assurer la pleine efficacité du nouveau dispositif ;**

**6. Propose d'inciter les nouveaux Etats indépendants à améliorer la qualité de l'ensemble des projets, en généralisant progressivement l'application des critères de sélection prévus pour l'enveloppe concurrentielle aux enveloppes nationales dont le reliquat des sommes non engagées resterait à la disposition de chaque pays pendant toute la durée du programme ;**

**7. Propose d'inciter les nouveaux Etats indépendants à accomplir les réformes indispensables au succès de la transition, en prévoyant une répartition de la dotation globale du futur programme moins élevée en début de période et plus élevée à la fin par rapport aux propositions de la Commission et en subordonnant l'attribution du surplus, par rapport à la dotation annuelle moyenne, à l'évaluation des efforts de réforme réalisés par les nouveaux Etats indépendants à mi-parcours du programme.**



**ANNEXES**



**Annexe n° 1 :**  
**Evolution des dotations de Tacis de 1991 à 1997**  
**et propositions pour 2000-2006**  
 (source : Commission)

**Fonds TACIS engagés par pays de 1991 à 1997<sup>(5)</sup>**  
**(en millions d'écus)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total
<b>Arménie</b>	2,3	9,55	17	0	6	14	0	<b>48,85</b>
<b>Azerbaïdjan</b>	0,4	12,5	8	8	6	16	0	<b>50,09</b>
<b>Biélorussie</b>	8,92	14,63	9	7	12	0	5	<b>56,55</b>
<b>Géorgie</b>	4,96	9	6	8	6	16	0	<b>49,96</b>
<b>Kazakhstan</b>	7,73	20,6	14	14	15	0	24	<b>95,33</b>
<b>Kirghiztan</b>	0,7	9,23	10	0	8	0	13	<b>40,93</b>
<b>Moldova</b>	1,1	9	0	10	9	0	18	<b>47,1</b>
<b>Mongolie</b>	0	0	0	8	0	9,5	0	<b>17,5</b>
<b>Ouzbékistan</b>	1,72	18,78	0	15	10	28	0	<b>73,5</b>
<b>Pays baltes</b>	15	0	0	0	0	0	0	<b>15</b>
<b>Russie</b>	211,95	111	160,75	150	161,19	133	132,9	<b>1 060,8</b>
<b>Tadjikistan</b>	0	0	0	4	4	0	0	<b>8</b>
<b>Turkménistan</b>	0,88	8,8	0	8	4	0	11,5	<b>33,18</b>
<b>Ukraine</b>	28,65	48,28	43,25	50,5	72,5	76	59	<b>378,18</b>
<b>Programmes régionaux*</b>	105,99	88,63	172	131,5	124,5	152	135	<b>909,62</b>
<b>Coordination des donateurs**</b>	0	34,88	20,98	24,69	40	43	37	<b>200,55</b>
<b>Aide à la mise en œuvre***</b>	6,2	24,03	11,11	20,99	23	37,5	34,46	<b>157,29</b>
<b>Divers****</b>	0	0	0	10	10	11	11,87	<b>42,87</b>
<b>Total</b>	<b>396,5</b>	<b>418,91</b>	<b>472,09</b>	<b>469,68</b>	<b>511,19</b>	<b>536</b>	<b>481,73</b>	<b>3 286,1</b>

\* Y compris le programme interétatique, les programmes de sûreté nucléaire et de coopération transfrontalière (1996 et 1997 uniquement).

\*\* Y compris la facilité de Bangkok (BERD), le programme de partenariat et de coordination, le Centre international pour la science et la technologie.

\*\*\* Y compris les unités de coordination, les actions d'information, de suivi et d'évaluation.

\*\*\*\* Y compris le programme pour la démocratie.

<sup>(5)</sup> Un montant de 510 millions d'écus a été engagé en 1998 et 450 millions d'écus ont été proposés pour 1999 dans le cadre du programme. La répartition des sommes par pays et par secteur n'est pas encore disponible pour ces deux années.

**Fonds TACIS ventilés par secteurs de 1991 à 1997  
(en millions d'écus)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total
<b>Sureté nucléaire et environnement</b>	53	60	100	88	108	141,5	98	<b>648,5</b>
<b>Restructuration des entreprises et développement du secteur privé</b>	37,5	79,64	94,46	78,66	72,4	55,2	60,92	<b>478,78</b>
<b>Réforme de l'administration publique, services sociaux et enseignement</b>	103	42,28	79,91	63,55	99,4	55,7	44,75	<b>488,59</b>
<b>Agriculture</b>	79,95	60,54	32,19	41,58	48,33	18,5	26,5	<b>307,59</b>
<b>Energie</b>	65	38,96	38	43,7	42,35	45,8	43,9	<b>317,71</b>
<b>Transports</b>	49,8	33,19	32,77	22,8	21,1	43	20,7	<b>223,36</b>
<b>Télécommunications</b>	0	6,76	6,65	4,1	7,9	6,4	7,3	<b>39,11</b>
<b>Conseils politiques et PPR</b>	0	37,8	8	41,08	0	61,01	55,32	<b>203,21</b>
<b>Divers*</b>	2,05	0	48,02	40,53	48,71	29,32	52,88	<b>221,51</b>
<b>Coordination des donateurs**</b>	0	34,88	20,98	24,69	40	43	37	<b>200,55</b>
<b>Aide à la mise en œuvre***</b>	6,2	24,03	11,11	20,99	23	37,5	34,46	<b>157,29</b>
<b>Total</b>	<b>396,5</b>	<b>418,08</b>	<b>472,09</b>	<b>469,68</b>	<b>511,19</b>	<b>536,93</b>	<b>481,73</b>	<b>3 286,1</b>

\* Y compris le programme pour la démocratie et diverses autres actions.

\*\* Y compris le Centre international pour la science et la technologie, le programme de partenariat et de coordination et la facilité de Bangkok (BERD).

\*\*\* Y compris les unités de coordination, le fonds pluridisciplinaire, les actions d'information, de suivi et d'évaluation.

**Proposition pour la dotation du programme d'aide (2000-2006)  
(en millions d'écus)**

Ventilation	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
<b>Total</b>	<b>510</b>	<b>530</b>	<b>550</b>	<b>570</b>	<b>590</b>	<b>615</b>	<b>635</b>	<b>4 000</b>

**Annexe n° 2 :**  
**Participation de l'Assemblée nationale et du Sénat**  
**au programme TACIS d'appui à la Douma d'Etat et**  
**au Conseil de la Fédération de Russie<sup>(6)</sup>**

1. L'Assemblée nationale a été, à notre connaissance, la première assemblée parlementaire qui ait conclu un contrat avec la Commission européenne pour un programme d'aide à un Parlement étranger. En effet, le Directeur général des Affaires européennes et internationales avait signé le 18 décembre 1996 un contrat pour la mise en œuvre d'un programme *Tacis* ayant pour objet de « renforcer l'efficacité des cadres permanents de la Douma d'Etat et du Conseil de la Fédération de Russie ». En fait, l'Assemblée nationale était à la tête d'un « consortium » comprenant également la *Bundesakademie* (équivalent allemand de l'Institut international d'administration publique), appuyée par le *Bundestag* et le *Bundesrat*. Le montant du contrat était de 1,8 million d'écus et le projet s'est déroulé du 18 décembre 1996 au 18 septembre 1998 (après une prolongation de trois mois).

2. Compte tenu des résultats très positifs de ce programme – alors même que beaucoup d'opérations réalisées dans le cadre de *Tacis* ont connu bien des difficultés – la Douma d'Etat et le Conseil de la Fédération en ont souhaité l'extension, par la mise en œuvre d'un nouveau programme couvrant l'ensemble de la procédure législative et concernant à la fois les parlementaires et les fonctionnaires (alors que le premier projet portait sur la seule administration parlementaire).

La Commission européenne a attribué le contrat d'« appui à la Douma d'Etat et au Conseil de la Fédération de Russie (II) » au consortium qui avait réalisé le premier projet.

Ainsi le Directeur général des Affaires européennes et internationales a-t-il signé le 17 décembre 1998 un contrat d'un montant de 1.799.832 écus, dont la durée de réalisation est de 15 mois. Le projet doit donc s'achever en principe le 17 mars 2000, les élections à la Douma d'Etat étant prévues en décembre 1999.

3. La direction du projet est assurée par la Directrice du service du Protocole et de la Coopération, assistée du Chef de la Division de la Coopération interparlementaire et du Chef de la Division des Relations internationales. Le Directeur-adjoint du projet est un responsable de la *Bundesakademie*, assisté de deux hauts fonctionnaires du Parlement allemand.

Le programme est réalisé sous l'autorité de la délégation du Bureau chargée des activités internationales et le groupe d'amitié France-Russie de l'Assemblée nationale y est étroitement associé.

4. Dans le cadre du projet en cours, cinq groupes de travail ont été constitués portant sur :

- les relations entre l'Union européenne et la Russie (application de l'accord de partenariat et de coopération),

- le développement des relations entre les autorités centrales, régionales et locales,

---

<sup>(6)</sup> Note de la Division de la coopération interparlementaire de l'Assemblée nationale.

- l'amélioration du processus législatif et les relations entre les différentes branches du pouvoir (exécutif, législatif...),

- l'information et la technologie.

5. Il est à noter par ailleurs que le Sénat réalise depuis février 1998 un contrat *Tacis* visant à renforcer l'efficacité de l'administration du Parlement géorgien ; le montant du contrat est d'un million d'écus et il s'achèvera en juillet 1999.

La division de la coopération interparlementaire de l'Assemblée nationale est associée à la mise en œuvre de ce projet ; de même les services du Sénat participent au projet *Tacis* d'appui au Parlement russe.