

Les dessous de l'aide technique occidentale à la Russie

vendredi 1er juin 2001, par [MASSADA](#)

Comment l'aide technique des pays occidentaux à la Russie profite-t-elle aussi à des réseaux situés dans les pays contributeurs ? Cette étude inédite lève le voile sur des pratiques qui détournent de leurs objectifs proclamés une part conséquente des fonds publics. Un tel système réduit l'autonomie diplomatique des pays de l'Union européenne tout en dégradant leur image en Russie. Ce qui fait le jeu de ceux qui veulent se construire une légitimité aux yeux de l'opinion russe en diabolisant "l'Occident".

L'ASSISTANCE TECHNIQUE peut-elle parfois devenir un biais pour créer des liens de connivence entre la Russie et certaines composantes occidentales, notamment européennes ?

La Russie, en tant que réceptrice de l'assistance technique est une zone assez particulière. Comme l'Europe centrale et orientale, il ne s'agit pas d'un pays sous-développé mais d'un pays considéré comme étant en transition. Ce qui reconnaît implicitement que ces pays réunissent déjà un certain nombre de critères de développement et qu'à l'issue des événements qui se sont produits en 1989 - et jusqu'en 1991 - 1993 pour la Russie - une rupture idéologique s'est produite et il est nécessaire de remplacer ce qui était par autre chose.

L'exemple américain

Ainsi, un certain nombre de pays ont démarché les autorités russes pour proposer des modèles. Ces modèles se sont traduits en Constitution. Forts de leurs moyens financiers, les Américains ont pu imposer la Constitution de 1993, à la fois fédéraliste et très présidentielle, sans véritablement chercher à comprendre la nature de la Russie, sa culture juridique et administrative. Or, celle-ci était à bien des égards plus proche des modèles latins, notamment Français, en matière de droit civil.

Cette démarche n'a fait que se reproduire durant la décennie 1990, via l'assistance technique. Qu'il s'agisse d'assistance technique bilatérale ou multilatérale. Cette dernière offre en général une garantie de plus grande neutralité. Il faut distinguer le multilatéral de l'Organisation des Nations Unies ou des organisations de Bretton Woods, et le multilatéral de l'Union européenne. En fait, chaque pays entend promouvoir ses intérêts, y compris sous couvert d'une assistance technique présentée comme multilatérale.

L'USAID

L'exemple américain est significatif, avec l'agence de coopération des Etats-Unis, l'USAID. Alors que d'autres pays coopèrent en Russie avec d'autres instances, l'USAID ne coopère en Russie qu'avec des instances américaines. Il suffit de regarder le plan d'action de l'USAID pour s'en convaincre. Les fonds distribués vont exclusivement à des Organisations non gouvernementales américaines. Les Nations Unies ou les autres organisations œuvrant en Russie ne reçoivent aucune aide de l'agence de coopération américaine. Cette dernière s'oriente de surcroît sur des secteurs bien particuliers : la démocratie et les médias. Au moment de l'élection présidentielle de 1996, un effort particulier a été consenti sur les médias

russes. En l'an 2000, à la faveur des élections anticipées suite à la démission de Boris Eltsine, les médias ont encore été dotés d'une enveloppe plus importante. Cette aide se fait via le soutien à des Organisations Non Gouvernementales (ONG) qui assurent la promotion des droits de l'homme, d'organes de presse, d'universités, de centres de recherche. Ces entités reçoivent de l'argent et œuvrent à la promotion d'orientations stratégiques. Les Américains font la même chose dans le domaine des Petites et Moyennes Entreprises, via le biais de leur agence technique. Ils attribuent également à des étudiants russes des bourses de recherche et d'études aux Etats-Unis. En 1998, 4 000 boursiers en bénéficiaient. Ces bourses étaient alors allouées de manière privilégiée à des mathématiciens, physiciens, biologistes, informaticiens. Il y avait très peu de bourses pour les arts libéraux, les sciences sociales, les arts ... alors que les Russes ont générés des génies dans ces domaines.

Un multilatéralisme de façade ?

Ces choix sont orientés par les intérêts des pays dispensateurs de l'aide technique. Les Etats Unis ne sont pas les seuls à faire ainsi. La France, la Suisse, la Finlande à chaque fois qu'ils participent à un projet multilatéral cherchent à l'instrumentaliser à leurs fins. A tel point que le multilatéralisme de l'aide technique finit par n'être que d'apparence.

En effet, la plupart des organisations reçoivent des contributions volontaires, au niveau général puis allouées en fonction du niveau de développement et de besoin de chacun des pays destinataires. Néanmoins, en parallèle de ces contributions volontaires au niveau du siège, se développent de plus en plus des contributions volontaires sur des projets clairement identifiés géographiquement, par secteur et par résultat.

Des candidatures parfois peu performantes

La France a dans un projet bien précis soumis l'attribution de ressources à des conditions strictes d'utilisation de celles-ci, notamment l'identification par ses soins d'un certain nombre d'intervenants dont on peut regretter qu'ils n'aient pas été toujours les plus adéquats. Dans le cas français, l'attribution d'une aide en matière d'assistance technique est faite par une commission interministérielle, le COCOP, présidée par le ministère des Affaires étrangères. Les réunions se tiennent trois à quatre fois par an. Il arrive que le gouvernement français se fasse l'écho d'un ou l'autre de ses ministères pour proposer fermement un certain nombre de candidats. Souvent, le profil du candidat ne correspond par le moins du monde à la mission concernée et l'organisation multilatérale partenaire refuse parfois un candidat sur deux pour insuffisance de qualification manifeste. Il faut aux organisations concernées une grande connaissance des compétences dans le pays concerné pour avancer une autre candidature et arriver à la faire reconnaître, tant sa compétence paraît indiscutable.

Quand les personnes concernées dans le pays bénéficiaire n'ont pas le temps ou les connaissances pour identifier les personnes adéquates, l'organisation se retrouve avec des personnes qui ne correspondent parfois en rien aux critères et aux besoins d'expertises. Dans bien des cas, les défraiements sur les frais de mission les intéressent bien davantage que leur mission réelle. Les déplacements sur les lieux directement concernés par l'expertise sont alors réduits au minimum, le rapport reste miteux en étant gentil, mais la personne bénéficiaire a passé un bon moment à se balader dans la capitale. Quand l'organisation se plaint de l'incompétence manifeste de l'envoyé, le ministère concerné fait la sourde oreille. On se demande les raisons de cette recommandation.

A l'exception des pays scandinaves qui ont une approche plus neutre, la plupart des pays ont comme la France et les Etats-Unis l'habitude d'utiliser l'assistance technique pour favoriser leurs intérêts. Les Nations Unies, la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International n'y échappent pas.

L'Union européenne fait-elle toujours mieux ?

Le multilatéral de l'Union européenne pose également question. Il est intéressant d'observer la taille des programmes menés en Russie, notamment le principal, TACIS. La première mouture s'est terminée en 1999-2000, avec la dépense de plusieurs centaines de millions d'euros. Un deuxième TACIS a été approuvé et se met peu à peu en place en dépit des problèmes de la Russie dans le Caucase.

Le premier TACIS I comprenait de grands projets, des petits projets appelés "bistrot" qui constituent souvent des études de faisabilité, et des projets "TACIS démocratie". Quel bilan peut-on faire des quatre années de TACIS I ? Ce programme a beaucoup privilégié l'expertise des pays européens, à tel point qu'il est assez difficile d'obtenir les comptes, officiellement publics. Fin 2000, il était toujours impossible d'obtenir communication des comptes d'un projet visant à mettre en place un système de leasing pour les Petites et Moyennes Entreprises en Russie. Trois équipes se sont succédées sur ce projet, sans que les comptes de ces quatre années soient visibles pour des organisations de référence. Plus extraordinaire encore, le récipiendaire russe de cette assistance technique - le Fonds Fédéral pour le soutien aux petites entreprises - ne sait pas lui-même le montant réellement dépensé par ce programme.

Qui profite ?

Au-delà de ce cas particulier, les experts considèrent que 60 à 70 % des financements de l'Union européenne au bénéfice théorique de la Russie retourneraient, en réalité, en Europe de l'Ouest. Ce mouvement financier se fait au bénéfice de consultants ou de gros cabinets qui ont la capacité de répondre à un mode d'appel d'offre qui ne favorise pas nécessairement la compétence et l'expérience mais le volume. Si l'on étudie les cabinets qui remportent les appels d'offre de la Commission, on s'aperçoit que ce sont presque toujours les mêmes qui l'emportent. Certains sont donc mieux placés que d'autres. Il y a généralement un à deux cabinet(s) de ce type par pays européen. Ils bénéficient d'un avantage comparatif, parce que les projets TACIS doivent souvent se faire sur des fonds d'avance et que ce sont les seuls à disposer des réserves financières suffisantes.

Une judicieuse répartition ?

Par ailleurs ces cabinets sont ou ont été liés à des structures publiques. S'agit-il de concours de circonstance ou d'autre chose ? De la même manière qu'il existe des passerelles entre les administrations nationales et les administrations européennes, il y a aujourd'hui un certain nombre de facilités pour ces gros cabinets quand il s'agit de connaître - au-delà des termes de références techniques de l'appel d'offre - quels seront les critères de sélection. En effet, dans beaucoup d'administrations et organisations, les termes de référence publiés dans les appels d'offre diffèrent des critères réels de sélection, qui sont de l'ordre du tacite ou du non-dit pour le plus grand nombre. Connaître à l'avance ces critères est très important. Savoir l'identité des décideurs l'est encore davantage. Parce que l'on peut ainsi connaître leur sensibilité, ne serait-ce qu'en matière de terminologie, centre d'intérêt ... Ce qui permet d'orienter en fonction la réponse à l'appel d'offre. Quand on regarde comment sont répartis les grands projets TACIS, on observe un certain équilibre entre les pays, en fonction de leur poids politique. L'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne ont souvent une place importante. Encore que sur la Russie, la Finlande et l'Autriche ont su pousser leur expertise. L'Autriche est particulièrement active en matière bancaire. Les grands cabinets qui drainent ces contrats d'un montant de 2 à 3 millions d'euros pour des projets d'études techniques sous-traitent le travail à de plus petits cabinets, se contentant d'assurer leur marge. Par ailleurs, il est surprenant de voir que certains de ces cabinets sont aussi liés à des groupes industriels qui ont alimenté une actualité récente en matière de financement des partis politiques. Les contraintes imposées en matière de financement des partis politiques ont-elles trouvé une source de financement dans l'aide européenne à la Russie ? La question se pose.

Un système coûteux

En tout cas, il faut noter que ces gros cabinets n'assurent pas toujours un véritable contrôle du travail qu'ils ont sous-traité à des cabinets qui eux-mêmes sous-traitent à des individus. Ce qui implique une déperdition conséquente en terme d'utilisation financière. Si l'on pouvait recruter directement ces consultants, tout en se passant de ces deux niveaux d'intermédiaires, cela impliquerait des économies de 50 à 60 % . La contrepartie d'avoir ces gros cabinets comme instance de contrôle et de coordination n'est qu'apparente parce que la réalité démontre que l'un comme l'autre font souvent défaut.

Reste que, pour l'heure, une forte proportion de l'aide multilatérale de l'Union européenne retourne en Europe de l'Ouest, et que les Russes le critiquent. Parce que dans un certain nombre de domaine, ils disposent sur place de l'expertise adéquate. Certes, en matière d'économie de marché, on peut défendre la compétence d'expert ouest-européens, mais quand il s'agit de sujets plus techniques comme l'environnement, il existe en Russie des compétences bien meilleures à ce que l'on peut trouver en Europe de l'Ouest, de surcroît pour un coût cinq fois inférieur. Au lieu de payer en fin de chaîne à travers TACIS un consultant 5 000 dollars par mois, il est possible de trouver un Russe qui coûtera 800 à 1 200 dollars. Alors qu'on sera certain qu'il a déjà une connaissance du pays, de la langue, des mécanismes, des contraintes et des procédures administratives. En fait le recours à ces européens représente souvent une déperdition en terme de temps, de compétence et d'argent. Ce qui est de nature à fragiliser le programme TACIS, la perception qu'on en a et les résultats obtenus.

"Mettons-nous d'accord"

Plus encore que les intérêts de certains pays, ce qui paraît prioritaire dans cette pratique de l'assistance technique ce sont les intérêts de certains réseaux dans les pays concernés.

Ainsi, cette assistance technique à un pays tiers sert en grande partie à subventionner des activités des économies du bloc OCDE. En outre, les recoupements permettent de constater que ce sont presque toujours les mêmes cabinets qui interviennent - peu ou prou, parce qu'il y a la marge des cabinets qui apprennent à se faufiler. Les petits passent des accords avec les gros, sachant qu'ils n'ont aucune chance de remporter l'appel d'offre mais possèdent la compétence et constituent sur cette base un consortium. Dans certains cas les consortiums se font entre un gros cabinet et une institution ou un département universitaire, avec des personnes très informées des structures étatiques parfois en compétition. Des personnes qui sont aujourd'hui plus ou moins bloquées dans une carrière mais ont su développer des réseaux trouvent-elles sous la forme de l'expertise via l'assistance technique un complément de revenu ? Cela pourrait s'envisager. Outre l'université, certaines institutions bénéficient de ces subsides. On observe parfois des pratiques très litigieuses.

Travail ou tourisme parlementaire ?

Dans le cadre d'un partenariat multilatéral avec le Conseil de la Fédération, c'est à dire la Chambre haute en Russie, l'une des Assemblées françaises proposait un projet de formation des parlementaires nationaux et régionaux. Alors qu'un projet très précis avait été proposé sur les questions budgétaires, le fonctionnement des commissions ... il semblerait que le Conseil de la Fédération et le Sénat français s'étaient déjà mis d'accord sur une formule de "tourisme parlementaire", de préférence ... à Paris. On voit mal comment la composante régionale aurait été réalisée. Paris est une ville formidable, mais pas pour une assistance technique très pointue dont on souhaite que les bénéficiaires ne soient pas perturbés par le shopping et des visites. Il semblerait que la Chambre haute et le Sénat s'étaient mis d'accord et la partie française d'abord réticente a finalement accepté le projet. Le ratio des dépenses entre les voyages et les dépenses ne satisfaisait pas le Sénat. Après une rupture, les parties prenantes ont été capables d'imposer leur volonté. Les réseaux l'emporteraient-ils sur la sauvegarde citoyenne des deniers publics ? L'essentiel des fonds a été transféré sur des activités de visite des deux bords, pour envoyer des Russes en

France et légitimer l'utilisation des fonds du Sénat pour aller en Russie. Certains élus ou personnels administratifs se rendent alors en Russie aux frais du contribuable pour développer parfois des amitiés particulières, avec toutes les dérives que cela peut comporter. Ce qui n'est jamais neutre. Les satisfactions et les contacts rapportés de ces voyages bénéficient à d'autres personnes. Cela peut à la fois permettre de bloquer une pratique citoyenne des fonds publics et favoriser un autre mode de fonctionnement au quotidien.

Quelle compétence ?

Sachant que les personnes qui se rendent en Russie sont plus ou moins tout le temps les mêmes, il y a par là légitimation des bénéficiaires et développement de prérogatives discutables, aux dépens d'autres compétences. Les organes ou les experts qui ne font pas partie de ces réseaux se trouvent de fait marginalisés, voire exclus. Ce qui paraît surprenant, c'est que le critère de compétence pour une réelle expertise intervient rarement.

Ce cas de figure peut se trouver dans d'autres pays, même si le jeu démocratique des pays scandinaves semble plus vigilant quant à ces dérives de l'utilisation des fonds publics.

Quel renouveau ?

Les réalités méconnues de l'aide technique une fois évoquées, qu'elles pourraient être les pistes d'un assainissement ?

Pour réagir à une dérive qui touche bien des organisations ou institutions internationales, il importe tout d'abord de maintenir l'indépendance de ces organisations et institutions. Les Etats doivent se réfréner quand ils sont tentés d'intervenir pour privilégier des choix de pays, de domaines ou d'intervenants.

Audits

Ensuite, il importe de multiplier les audits externes - à la fois administratifs et techniques - pour évaluer la conduite des projets. En ayant soin de s'assurer qu'il n'y ait pas d'intérêts communs entre les auditeurs. Si l'on multiplie l'exercice, il devient de plus en plus difficile pour les organisations d'entretenir des connivences douteuses. Elles deviendront plus perméables à ces droits de regards externes et seront plus enclines à mieux se réguler. En la matière, la moindre importance de moyens financiers amène à plus de pragmatisme et de réalisme, incite à l'inventivité, bref à une meilleure utilisation des fonds. Aujourd'hui, les sommes colossales qui sont investies dans les aides techniques ou les fonds structurels européens semblent très excessives. Peut-être qu'une moins grande débauche de moyens ramènerait à une meilleure utilisation des fonds publics.

Echanger

Comment y arriver ? Il existe déjà le principe de transparence des organisations internationales aux demandes d'information des citoyens-contribuables. Compte tenu des opportunités qu'offrent les nouvelles technologies de l'information, ne serait-il pas possible de faciliter encore la mise à disposition de l'information ? Pourquoi ne pas franchir le pas de mettre en ligne des rapports d'évaluation sur internet ? Il survient des échecs et échanger sur ce sujet serait très utile pour tout le monde, particulièrement quand il s'agit d'un pays aussi gigantesque que la Russie. Il importe d'apprendre à coopérer. Dialoguer sur ses réussites et ses échecs n'est pas encore accepté. Ce qui s'avère préjudiciable au fonctionnement des organisations internationales, européennes ou nationales. Si l'on acceptait davantage nos échecs, cela permettrait de progresser dans la gestion des programmes et de s'assurer qu'il n'y ai pas de duplicata

entre les projets.

Les autorités russes, pour l'heure, utilisent de manière extrêmement subtile et intelligente l'absence de coordination entre les instances étrangères la concernant. Il arrive que deux organisations étrangères viennent à financer le même projet, sans le savoir. Ce qui implique une déperdition des fonds et laisse envisager qu'une partie des subsides sert à autre chose qu'à faire de l'assistance technique. Accepter de parler de ses échecs, se serait également regagner en crédibilité auprès de l'opinion publique. Celle-ci a montré à Seattle comme à Prague son intérêt critique à l'égard de certaines organisations comme l'Organisation Mondiale du Commerce, mais d'autres organisations pourraient se retrouver ainsi mise en question. Y compris de grosses organisations non gouvernementales, dont on sait que la croissance des effectifs s'accompagne d'une bureaucratie, donc d'une déperdition de moyens.

Un lien citoyen

Cette nouvelle pratique permettrait de reconstruire un lien citoyen entre les organisations internationales, non seulement avec les opinions publiques des pays contributeurs mais encore avec celles des pays récipiendaires. En effet, le retour dans les pays contributeurs de 60 à 70 % des moyens financiers théoriquement destinés à une assistance technique suscite une critique légitime de la part du pays récipiendaire quant à l'utilisation, voire l'utilité de cette assistance.

Cette évolution implique un fonctionnement sur la base de principes qui dépassent la politique des Etats ou des blocs. Elle impose une réforme des mentalités et des systèmes, ce qui prendrait beaucoup de temps.

Copyright juin 2001-Massada/www.diploweb.com

NB : Extrait de la charte du site "N'ayant rien à cacher, www.diploweb.com prend soin de joindre une notice biographique détaillée à chaque article. [...] Seule exception à cette règle : quand la sécurité de l'auteur l'empêche de signer. L'éditeur du site assume alors la garantie de la compétence de l'auteur auprès des internautes."

P.-S.

Entretien avec Pierre VERLUISE