

## **L'intégration des anciens militaires à la vie civile :**

### **Un exemple de l'assistance européenne apportée à la Russie dans le cadre du Programme Tacis.**

*Tatiana Semenova*

*Doctorante rattachée au CERI*

Lancée en 1992, la réforme militaire en Russie visait la réduction des forces armées à 1,2 million de personnes, objectif désormais atteint. On mesure l'ampleur de la tâche accomplie quand on sait que l'Union soviétique totalisait 4,4 millions de personnes sous les drapeaux, dont 2,8 millions pour la Fédération de Russie. Ainsi, parmi les démobilisés, on estime à 635 000 environ le nombre d'officiers et de sous-officiers, âgés de 35 à 45 ans, qui ont dû abandonner la carrière militaire. Pour s'intégrer pleinement à la vie civile, la plupart de ces anciens militaires ont besoin de différents types d'aides (formation, financement, logement, soutien psychologique). La gestion de leur reconversion est donc un véritable enjeu social pour la Russie.

Le gouvernement russe a pris diverses mesures pour accompagner ce processus<sup>1</sup>, mais le manque de moyens et d'expérience crée des difficultés considérables. Dans ces conditions, un appui étranger ne pouvait qu'être bien accueilli. Une aide à la reconversion des militaires en Russie est inscrite dans les objectifs de l'assistance technique de l'Union européenne. Elle a été concrétisée par trois projets Tacis, mis en œuvre entre 1994 et 2001<sup>2</sup>.

Les deux premiers projets, couvrant les périodes de 1994 à 1996 et de 1997 à 1999, dotés respectivement de 14 et de 2 millions d'écus<sup>3</sup>, ont abouti à la création de 13 centres régionaux de formation<sup>4</sup>, dans lesquels les militaires peuvent apprendre un métier civil. Gratuits, réputés pour le haut niveau de leurs enseignants, la qualité de leurs programmes et leurs équipements modernes, ces centres sont prisés par les anciens militaires ; plus de 50 000 d'entre eux ont suivi l'un des divers modules de formation proposés. Selon l'avis du colonel A. Kvitko, ancien chef du département de reconversion des militaires au ministère de la Défense, «un solide système de formation pour les anciens militaires a été créé, ce qui est un grand succès social en Russie». Cependant, comme l'avoue un ancien responsable du premier projet, A. Bassos, l'idée au départ se limitait à dispenser une formation et non à se préoccuper de l'emploi ultérieur ; cette restriction s'explique par l'ampleur des démobilisations, qui pouvaient concerner à l'époque 90 à 100 000 personnes par an. Dans ces conditions, il était utopique de penser pouvoir assurer un emploi à chacun. Même si les statistiques des centres affirment que 80 % des promus ont trouvé un emploi en sortant, celui-ci correspondait rarement, alors, au profil de formation suivie (parfois, l'employé a quitté son poste après un mois de travail) ; par ailleurs, les formations obéissaient à un phénomène de mode, préparant à des métiers comme *manager*, analyste financier, employé de banque, etc. Le marché a vite été saturé et les nouveaux arrivants n'ont pas tardé à le comprendre. En outre, l'emplacement géographique des centres semble peu judicieux : la moitié se trouve à Moscou et à Saint-Petersbourg, alors que ces régions

n'accueillent qu'entre 15 et 20 % des anciens militaires, la plupart, situés dans la tranche d'âge supérieure, recevant une pension militaire. En revanche, 10 000 personnes sont en demande de formation dans la région de Kaliningrad, alors que l'unique centre de la ville ne peut en aider que 200 annuellement<sup>5</sup>.

A la différence des deux premiers projets, le troisième (EDRUS 9705), qui a débuté en janvier 1999 et a été doté de 4 millions d'euros, tout en soulignant l'importance de la formation et du développement des centres existants<sup>6</sup>, a mis en avant la nécessité de créer des emplois. Le projet a été appliqué dans trois sites militaires<sup>7</sup> dans lesquels la situation de cette catégorie de population est fragilisée à la fois par les conséquences de la crise économique générale, la situation désastreuse dans l'armée et les rapports difficiles entre les secteurs militaire et civil. Ces sites sont restés pendant longtemps fermés<sup>8</sup>, tant au sens propre (il fallait un laissez-passer spécial pour y entrer) que figuré, étant les derniers à être touchés par les changements de la société et de l'économie russes. Hormis l'activité militaire, ils n'étaient pas dotés d'un marché du travail, ni d'administration ou d'infrastructures civiles. Le projet s'est donc fixé pour objectif d'aider les militaires à monter leurs propres entreprises, partant de l'idée que l'utilisation appropriée du potentiel des militaires ayant quitté l'armée (haut niveau de formation et de qualification professionnelle) peut contribuer au développement du tissu de petites et moyennes entreprises, et donc à la création d'un véritable marché du travail dans la ville. Après avoir suivi des cours de management et subi des entretiens individuels (organisés par les centres créés lors de la première étape), les candidats ont soutenu un projet devant une commission d'experts russes et étrangers. Les projets sélectionnés ont été proposés au financement de Bruxelles, qui s'est engagé à fournir les équipements nécessaires, dont le coût doit être remboursé par l'entrepreneur deux ans plus tard, au taux de 5 % par an<sup>9</sup>, à une agence fédérale, «Leader», basée à Moscou<sup>10</sup>. L'une des fonctions de cette agence, qui a été créée dans le cadre du projet comme une entité russe indépendante, est de gérer la collecte des fonds et leur redistribution à d'autres candidats potentiels<sup>11</sup>, le système devant donc avoir un effet multiplicateur. Par ailleurs, le projet prévoyait des consultations et des actions de formation destinées aux mairies nouvellement créées, auxquelles incombe la tâche de garantir un climat d'investissement favorable<sup>12</sup>.

Au total, sur les trois sites, 130 personnes ont suivi des formations, 28 projets ont été examinés par une commission mixte, qui en a approuvé 16, ce qui supposait la création de presque 120 emplois. Les projets retenus concernaient des domaines très divers : créations d'un magasin d'alimentation, d'un atelier de couture, d'une chaîne de radio, d'une entreprise de taxis, traitement du poisson, fabrication de meubles, construction de datchas, etc. Un financement de 450 000 euros était prévu pour réaliser cette partie du projet, la somme devant initialement être divisée en deux vagues successives de 250 000 et 200 000 euros.

Cette approche a rencontré un très bon accueil sur les trois sites. Qualifiée par nos interlocuteurs russes d'«innovante» et «intelligente», elle marie en effet les intérêts personnels des militaires et les besoins de villes qui cherchent à recréer une vie en dehors des structures de l'armée.

Cependant, des défaillances conceptuelles et techniques ont également été signalées dans ce dernier projet : le faible pourcentage de militaires intéressés par la création de leur propre affaire, l'octroi d'aides individuelles (alors que certains auraient jugé préférable de créer des pépinières d'entreprises afin d'éviter de disperser les fonds et de rencontrer des problèmes lors du remboursement), l'insuffisance de la formation dispensée<sup>13</sup>, etc. Mais la plus grande faille du projet résiderait dans l'énorme retard de livraison des équipements promis par l'UE. Le projet, qui devait prendre fin en janvier 2001 après avoir mis en place les premières entreprises, a été prolongé de dix mois, délai pendant lequel le bureau à Moscou et les antennes régionales ont continué à fonctionner en attendant la décision finale de Bruxelles. Le 14 novembre 2001, jour officiel de la fermeture d'EDRUS 9705, sur les 16 projets retenus, seuls 6 avaient été financés. L'attente, supérieure à un an, s'est avérée fatale au projet de certains entrepreneurs : les uns ont perdu leur marché au profit de concurrents, d'autres ont subi des pertes irrécupérables. En raison de ce retard, la seconde vague de soutenances n'a pas eu lieu et le financement de 450 000 euros promis aux entrepreneurs a finalement été réduit à 250 000 euros.

Les propos recueillis au moment de la clôture de ce projet témoignent de la perte de confiance accordée au label de l'Union européenne et au sérieux des promesses des experts étrangers. L'incident a porté préjudice au travail préparatoire ainsi qu'aux résultats des autres volets du projet (aide aux municipalités, soutien des centres de formation) : «Nous avons l'impression que nous ne sommes qu'un marché pour les sociétés de consulting européennes et que c'est le processus qui les intéresse, plus que le résultat final», constate avec amertume l'un des coordinateurs locaux du projet. Cette question est d'ailleurs posée d'une manière sérieuse également parmi les experts étrangers. Des spécialistes français des pays de l'Est par exemple, s'interrogeant<sup>14</sup> sur l'efficacité des programmes menés dans la CEI par divers types d'acteurs européens, sont arrivés à la conclusion que 80 % des sommes attribuées aux projets d'aide aux pays en transition seraient en réalité «consommées» par les sociétés européennes qui effectuent audits, voyages de prospection et analyses souvent inutiles.

Toutes les tentatives d'explications de ce retard se réduisent au constat suivant : les procédures de Tacis sont trop lourdes et, à la différence de la Banque Mondiale ou des fondations privées, le programme n'a pas d'expérience, ni de mécanismes rodés de prise de décision pour ce genre d'aide directe ; jamais auparavant le programme n'avait soutenu directement des entrepreneurs privés. On trouve d'ailleurs là l'un des paradoxes de Tacis qui, tout en fixant comme objectif économique le développement de l'économie de marché, ne soutient que très peu les petites et moyennes entreprises.

Malgré des débuts difficiles, le projet continue toutefois aujourd'hui de fonctionner selon le schéma prévu initialement. Le financement de 250 000 euros enfin reçu a été réparti entre 13 projets (sur les 16 de la première vague). Le directeur de l'agence "Leader", A. Bassos, que nous avons rencontré de nouveau en avril 2002, atteste avoir commencé à recevoir les premiers remboursements des prêts accordés par les entrepreneurs, et se prépare à organiser d'autres soutenances.

Ce projet-pilote fournit donc peut-être l'occasion de réfléchir à une nouvelle stratégie possible de l'action de Tacis en Russie. Il correspond en tout cas plus aux attentes actuelles de la partie russe, qui voudrait que le programme apporte plus de résultats concrets. Par ailleurs, les Russes demandent à ne plus être un simple «objet» des projets Tacis, mais leur «sujet» actif. Le directeur actuel de l'agence «Leader» estime que les audits réalisés par Tacis devraient être sous-traités plus systématiquement à des sociétés privées et des experts russes. On peut s'appuyer aujourd'hui pour cela sur des structures qui n'existaient pas il y a dix ans ou étaient peu efficaces ; des experts de haut niveau, notamment ceux formés grâce aux premiers projets Tacis, peuvent prendre le relais pour mener des études avec rapidité et efficacité. Les méthodes d'assistance technique devraient donc plus s'attacher à suivre l'évolution du pays, pour être autre chose qu'«une campagne d'image, une occasion de mettre le label de l'UE parmi les noms des partenaires», comme nous l'avons souvent entendu dire. Ainsi, les 4 millions d'euros consacrés à un projet comme EDRUS 9705 pourraient apporter plus qu'«une petite touche au tableau pointilliste des réformes en Russie», pour reprendre l'expression du *team leader* européen du projet, B. Neuville.

---

<sup>1</sup> Plusieurs lois ont été adoptées, dans l'objectif de protéger les droits des anciens militaires et des membres de leurs familles. Des centres de formation et de réadaptation socio-psychologique, des bourses de travail, des classes ambulantes, des salons professionnels et des forums d'emplois ont été instaurés.

<sup>2</sup> Nous avons utilisé pour cette recherche la documentation de ces trois projets (termes de références, rapports d'étapes, recommandations et publications des projets, etc). Une partie de ces documents se trouve sur le site [www.konversia.org](http://www.konversia.org). De février à avril 2001, nous avons effectué des missions dans les trois villes sélectionnées dans le cadre du 3<sup>e</sup> projet, EDRUS 9705, comme sites pilotes ; ces séjours nous ont permis de recueillir les avis des partenaires russes et européens à différents niveaux. Nous tenons à remercier l'expert permanent du projet EDRUS 9705, T. Lamborion, qui nous a aidés à organiser ces voyages.

<sup>3</sup> Le deuxième projet, nommé EDRUS 97-0466, se situe directement dans le prolongement du premier.

<sup>4</sup> Dix autres centres ont été créés au même moment, dans le cadre d'un projet bilatéral russo-allemand.

<sup>5</sup> V. Petrov, *Analyse du fonctionnement des centres de formation régionaux*, Moscou, TACIS-EDRUS 9705, 2000, p. 16.

<sup>6</sup> Afin de remédier à ce défaut, tous les centres ont été mis en réseau et un programme de formation à distance élaboré. Les Russes notent toutefois le faible financement de ce volet (30 000 euros pour la formation à distance), ce qui n'a pas permis de créer un réseau puissant et véritablement efficace.

<sup>7</sup> Il s'agit de Sertolovo (30 km de Saint-Pétersbourg, 30 000 habitants), Kubinka (50 km de Moscou, 35 000 habitants), et Novy (site accolé à la ville de Kostroma, 5 000 habitants).

<sup>8</sup> Même si le ministère de la Défense n'a jamais publié la liste des sites militaires en Russie, le chiffre de 1 200 sites est souvent cité : 300 environ ont déjà stoppé leur activité militaire et ont été transférés au secteur civil (ou ce transfert est en cours) ; 500 autres sites devraient suivre. Les bases juridiques de ce transfert ne sont pas déterminées, ce qui amène à une gestion au cas par cas en fonction des accords improvisés entre le commandement militaire du site et les autorités civiles locales.

<sup>9</sup> A titre de comparaison, une banque privée à Saint-Pétersbourg octroie des crédits au taux annuel de 20 % et à condition de verser 30 % d'acompte.

<sup>10</sup> Cette obligation de passer par un centre unique à Moscou est contestée par les trois villes qui préféreraient gérer indépendamment les financements attribués à «leurs» projets.

<sup>11</sup> L'agence doit aussi remplir des fonctions plus larges de coordination de tous les programmes fédéraux et régionaux destinés aux militaires.

<sup>12</sup> Cette aide allait de l'organisation de séminaires pour les gérants des services publics à la réalisation de plaquettes publicitaires de la ville destinées aux investisseurs potentiels. Ce volet du projet a réussi à Sertolovo, où l'on a réellement assisté à un transfert des autorités militaires aux autorités civiles et où une municipalité a pris le relais de l'administration militaire depuis 1996. A Kubinka et Novy, la question est plus complexe : le "transfert" de ces sites au secteur civil a été suspendu, ce qui n'a pas été sans créer des difficultés supplémentaires au projet.

<sup>13</sup> La formation prévoyait 4 séminaires sur le management et 4 à 5 entretiens individuels pour chacun des futurs entrepreneurs.

<sup>14</sup> «Portée et limites de l'action européenne dans les Etats du sud de la CEI», colloque organisé le 1<sup>er</sup> mars 2001 à l'Institut national des langues et civilisations orientales, Paris, <http://www.russie.net/paris-moscou/inalco.htm>, date de consultation : 19 avril 2001.