

CAHIER N° 10

**LA COMMUNAUTE ET LES NOUVELLES
DEMOCRATIES EUROPEENNES**

Rapport de six instituts européens
de relations internationales

Les cahiers de l'ifri



INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES

CAHIER N° 10

**LA COMMUNAUTE ET LES NOUVELLES
DEMOCRATIES EUROPEENNES**

**Rapport de six instituts européens
de relations internationales**

**Ce rapport est le résultat de la collaboration
entre six instituts européens
de relations internationales :**

**Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft
für Auswärtige Politik (DGAP), Bonn
Institut français des relations internationales (IFRI), Paris
Istituto Affari Internazionali (IAI), Rome
Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen
"Clingendael", La Haye
Royal Institute of International Affairs (RIIA), Londres
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ebenhausen**

LES CAHIERS DE L'IFRI

**LA COMMUNAUTE ET LES NOUVELLES
DEMOCRATIES EUROPEENNES**

**Rapport de six instituts européens
de relations internationales**

par

**Gianni Bonvicini, Ole Diehl, Karl Kaiser, Heinz Kramer,
Cesare Merlini, Dominique Moïsi, Friedemann Müller,
J.M.C Rollo, Jan Q. Th. Rood, Hans Stark,
Joris Voorhoeve, Helen Wallace**

Juin 1991



**INSTITUT FRANCAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES
6, rue Ferrus - 75014 PARIS**

Table des matières

<i>Préface</i>	7
<i>Chapitre 1</i> Une Europe réunifiée ?	11
<i>Dominique Moïsi (IFRI)</i>	
<i>Chapitre 2</i> La Communauté économique européenne et l'Europe de l'Est : une perspective à long terme	21
<i>Jan Q. Th. Rood (Clingendael)</i>	
<i>Chapitre 3</i> Les conditions économiques d'une association réussie de l'Europe centrale et orientale à la Communauté européenne	45
<i>Heinz Kramer et Friedemann Müller (SWP)</i>	
<i>Chapitre 4</i> La politique à appliquer par la CEE à l'Union soviétique (ou pays successeur(s))	73
<i>Ole Dielh (DGAP)</i>	
<i>Chapitre 5</i> Un nouveau modèle de partenariat dans une nouvelle Europe	91
<i>Jim Rollo et Helen Wallace (RIIA)</i>	
<i>Chapitre 6</i> Le cadre politique plus large d'une stratégie communautaire à l'égard de l'Europe centrale et orientale	113
<i>Gianni Bonvicini (IAI)</i>	
<i>Chapitre 7</i> Recommandations	131

PREFACE

Le présent rapport est le fruit d'un travail collectif entrepris par six instituts d'études de politique étrangère d'Etats membres de la CEE. Il s'inscrit dans une série de rapports conjoints similaires, consacrés à un certain nombre de problèmes à forte signification politique pour l'Europe occidentale, qui ont été publiés ces dernières années et qui ont recueilli une large audience (1).

Sa rédaction a été réalisée par un groupe de collaborateurs de ces instituts, la responsabilité des différents chapitres incombant plus spécialement aux personnes suivantes : Dominique Moïsi (IFRI) pour le chapitre 1, Jan Rood (Clingendael) pour le chapitre 2, Heinz Kramer et Friedemann Müller (SWP) pour le chapitre 3, Ole Diehl (DGAP) pour le chapitre 4, Jim Rollo et Helen Wallace (RIIA) pour le chapitre 5 et Gianni Bonvicini (IAI) pour le chapitre 6. Le chapitre final et les recommandations qui sont formulées sont le résultat d'une réflexion commune de la totalité des membres du groupe. Nous remercions toutefois Joris Voorhoeve (Clingendael) pour

avoir rédigé un certain nombre de versions initiales qui nous ont fortement aidés à dégager une position commune.

Le groupe exprime sa reconnaissance pour les contributions apportées à son effort, dans les premières phases de l'élaboration du rapport, par les experts de la Commission de la CEE et les collaborateurs suivants d'Europe centrale : Milan Cizkovsky (Prague), Wojtek Lamentowicz (Varsovie), Peter Neuhold (Vienne) et Laszlo Valki (Budapest). Il est évident qu'ils n'assument en aucune façon la paternité des arguments et recommandations avancés dans ce rapport.

Nous avons apprécié aussi l'appui matériel reçu des services de la Commission et, plus spécialement, de la cellule de prospective.

Nous tenons à remercier en outre le service des publications du RIIA pour avoir contribué à assurer la cohérence linguistique d'un texte qui, au départ, était plutôt hétérogène. Lorenzo Frau (SWP) nous a aidés dans la préparation technique du manuscrit à envoyer à l'imprimerie.

Il va sans dire que le contenu du rapport n'est pas l'expression officielle des positions défendues par les instituts ayant participé à son élaboration mais que la responsabilité en incombe entièrement à ses auteurs.

Juin 1991

Cesare MERLINI,
coordinateur du projet.

NOTES

(1) Voir par exemple, *La Communauté européenne : déclin ou renouveau ?*, Karl Kaiser, Cesare Merlini, Thierry de Montbrial, William Wallace et Edmond Wellenstein (IFRI/Economica, collection "Enjeux internationaux/Travaux et recherches de l'IFRI", Paris, 1983, épuisé) et *L'espace, un enjeu pour l'Europe*, "Clingendael", DGAP, IAI, IFRI, RIIA (IFRI/Masson, collection "Enjeux internationaux/Travaux et recherches de l'IFRI", Paris, 1988).

CHAPITRE 1

UNE EUROPE REUNIFIEE ?

Dominique Moïsi (IFRI)

Plus d'un an après la chute du mur de Berlin, l'Europe reste une réalité divisée, surtout dans l'esprit de ses citoyens. L'euphorie de 1989 et l'allégresse à résonance familiale suscitée par l'unité européenne semblent déjà à des années lumières. A l'Ouest, aujourd'hui, l'euro-pessimisme est à nouveau de mise... pour ce qui concerne la partie orientale du continent.

Examinés de près, nos cousins de l'est de l'Europe ¹ provoquent moins

1. L'Europe de l'Est n'existe plus. Nous ferons état, dans la suite du rapport, de l'Europe centrale et orientale par opposition à l'Union soviétique.

l'enthousiasme. Ils gâtent le paysage avec leurs allures de "parents pauvres" et nous perturbent, sereins et prospères que nous sommes dans notre club d'Europe occidentale. Le processus de réunification de l'Allemagne illustre parfaitement ce nouveau malaise : perçu tout d'abord comme le modèle d'une intégration rapide et irrésistible au monde occidental, il apparaît maintenant comme une mise en garde face aux coûts et aux risques qu'engendre la volonté de propulser à marche forcée une société postcommuniste dans un système moderne d'économie de marché.

Les motifs souvent invoqués pour expliquer ce désenchantement sont, il est vrai, parfaitement réels : menace d'effondrement économique, incertitudes créées par le passage vers la démocratie, risques de désintégration sociale liés aux poussées de nationalisme, réapparition de la xénophobie et de l'antisémitisme, même si ces évolutions doivent être relativisées au regard de la faillite d'un ordre ancien.

Pour comprendre la situation matérielle et psychologique des Européens de l'Est et pour mesurer l'immensité et la difficulté des tâches qui les attendent, il convient d'examiner non seulement les quelques décennies du régime communiste mais la totalité de ce demi-siècle et son expérience de la guerre. Depuis Munich, l'Europe centrale et orientale se trouve du mauvais côté de l'histoire. La guerre finie, elle a été libérée par les "mauvais" chars, ceux des Russes et non ceux des Américains, avant même de s'engager dans les affres de l'utopie sociale.

La patience et la compréhension s'imposeront à leur égard et il conviendra, par dessus tout, de repousser la tentation de s'abandonner à l'humeur négative du moment. Nous nous trouvons à un tournant de l'histoire. Une vision à long terme est essentielle.

La désillusion des Européens occidentaux trouve de plus en plus aujourd'hui sa contrepartie dans l'aigreur des Européens de l'Est. Les "cousins pauvres" supportent mal d'être maintenus à distance, quand ils ne se sentent pas tout simplement laissés à leur sort. Vu de l'Est, l'Occident apparaît comme inconstant, égoïste et il est permis de se demander si, en projetant des scénarios pessimistes pour l'Europe centrale et orientale, il ne tente pas de justifier son attitude protectionniste. Or, il n'y aura de fatalité de l'échec que si nous ne faisons rien et si nous nous résignons mentalement à son caractère inéluctable.

L'Europe occidentale ne saurait envisager de reconstruire des barrières pour se protéger de l'autre partie du continent. Depuis la chute du mur de Berlin, l'Europe est réunifiée "pour le meilleur et pour le pire". Qu'elle le veuille ou non, l'Europe occidentale sera amenée à appréhender la crise de l'Europe centrale et orientale comme étant un problème qui la concerne et à soupeser la gravité des effets de la passivité.

Aider l'Est ne signifie pas simplement lui donner plus d'argent, par une sorte d'effet de charité. L'assistance présuppose le dialogue. Elle implique

aussi une écoute attentive de ces pays et, compte tenu du vide institutionnel dans lequel ils se trouvent, exige que des solutions créatives leur soient proposées pour les intégrer tant politiquement qu'économiquement ou, autrement dit, qu'un calendrier de leur intégration éventuelle dans l'Europe occidentale soit fixé. La Hongrie et la Tchécoslovaquie ont déjà rejoint le Conseil de l'Europe, la principale des chambres de décontamination sur la voie menant de la démocratisation à la démocratie à part entière. Le Conseil de l'Europe n'est cependant que la première étape. Au bout du chemin se trouve la Communauté européenne, objectif actuellement irréalisable. Les économies renaissantes de l'Est ne pourraient soutenir la concurrence acharnée du système occidental, même si la CEE apparaît comme une récompense convoitée, symbole parfait de démocratie, de prospérité et de légitimité aux yeux des pays d'Europe centrale et orientale. En s'ouvrant à ceux-ci, l'Europe occidentale doit passer de l'investissement à court terme à l'implication à long terme, de la solidarité à la coresponsabilité, mais cette évolution est rendue difficile par le déséquilibre existant entre les partenaires. L'Europe occidentale doit éviter deux écueils : la fausse humilité, d'une part, et la fausse arrogance, de l'autre. Ni la seule charité, ni la rigueur absolue de l'économie de marché ne sont suffisantes ou nécessaires.

Grâce à la chute du mur de Berlin, le projet européen a trouvé un objectif politique et un "supplément d'âme". Etendre la démocratie à l'ensemble du continent doit devenir la "raison d'être" et l'ambition future de la Communauté. Le choix ne saurait se situer entre la logique de

l'élargissement et celle de l'approfondissement. Trop souvent, ceux qui accordent la préférence à l'une s'en servent pour s'opposer à l'autre.

Une passerelle doit exister entre ces deux éléments. Après l'effondrement de l'empire soviétique, la Communauté est la seule "maison commune" de l'Europe. Il faut à l'Europe une structure neuve et souple pour assurer son ouverture à l'Est. Aucune politique cohérente vis-à-vis de l'Est n'est possible sans un renforcement de la Communauté. Les pays d'Europe centrale et orientale ne se sont pas dégagés avec succès du totalitarisme pour adhérer à une zone de libre-échange, même si cette formule peut paraître tentante à certains. Il est urgent de leur proposer un calendrier, vu les incertitudes qui pèsent sur la situation en Union soviétique. En 1989, les dominos ont commencé à tomber dans le sens de la démocratie. Il serait tragique que des vents froids soufflant de Moscou n'inversent cette direction. Les possibilités qui existent aujourd'hui pourraient ne pas se présenter demain. Il importe de convaincre les citoyens d'Europe centrale et orientale que la lumière est au bout du tunnel et non pas qu'il y a un tunnel au bout de la lumière.

Le retour de l'Europe dans un rôle actif sur la scène internationale doit coïncider avec une vision de la société et l'affirmation de valeurs. L'Europe postcommuniste rêve de liberté, de démocratie et d'économie prospère, vertus qu'elle assimile au modèle occidental. L'environnement de la société européenne est à la fois pluraliste et laïc. L'organisation politique de la nouvelle Europe doit être non confessionnelle.

L'ouverture de l'Europe à l'Est doit être considérée comme un projet bi-directionnel. A l'Ouest, trop souvent, la démocratie est perçue, dans une sorte d'indifférence, comme un phénomène trop évident et trop naturel : elle est davantage contexte que fondement. Par contraste, à l'Est, où la démocratie a été conquise de haute lutte, elle est à réinventer tous les jours. Sans aller jusqu'à affirmer que, bien que ne faisant pas peser une menace réelle sur la démocratie à l'Ouest, la crise de la politique peut trouver sa solution à l'Est, il est permis de penser que l'expérience de ces pays contribuera à réinsuffler un nouvel et important élément de "valeur" au coeur du processus démocratique.

A une époque où l'Europe occidentale apparaît comme un modèle institutionnel pour les pays de l'Est, il conviendrait de remettre en évidence la relation existant entre les institutions et les valeurs ou, en d'autres termes, le problème du déficit démocratique. Une Europe plus présente demain exige nécessairement davantage de démocratie dans cette Europe.

Au delà de la question du déficit démocratique se pose le problème du déficit de sécurité existant actuellement au centre de l'Europe par suite de la désintégration du bloc de l'Est. Après la disparition du pacte de Varsovie, les pays d'Europe centrale et orientale cherchent désespérément à adhérer à une structure de défense qui les rassurerait et les Etats-Unis assument toujours, en Europe, un rôle central du point de vue de sa sécurité.

Le défi principal, en définitive, sera culturel. Il n'est pas possible de passer de façon mécanique d'une Europe économique à une Europe politique sans le ciment d'une Europe culturelle. Cette réalité apparaît avec d'autant plus de force à une époque où "l'autre" Europe nous fait redécouvrir le caractère provincial des grandes nations occidentales qui se sont toujours considérées comme autarciques. L'enseignement, le livre et les communications constituent les trois volets principaux du défi culturel européen.

L'enjeu qui s'impose à notre continent dépasse de loin ses frontières. L'Europe a été défaite par deux guerres. Elle est ressuscitée grâce à la démocratie. Ce message devrait être universel. Partout, en Amérique latine, en Asie du Sud-Est et même en Afrique, le même processus de démocratisation est perceptible. Les progrès de la démocratie restent toutefois fragiles et sont parfois remis en question, comme par exemple au Pakistan, en Argentine ou aux Philippines, sans parler de l'Union soviétique... A l'Est, ils ne sont pas non plus irréversibles. Les chances de succès y sont toutefois plus grandes qu'ailleurs, non seulement parce que la démocratie trouverait un sol plus fertile en Europe mais aussi et surtout parce que, pour les nations sorties du communisme soviétique, le retour à la démocratie est synonyme et condition du retour à l'Europe. La Communauté assume, comme appartenant au système économique occidental, d'autres responsabilités internationales importantes. L'intégration des pays d'Europe centrale et orientale est donc concurrente

d'autres exigences. Le rôle dirigeant de l'Occident vis-à-vis de l'autre Europe lui accorde toutefois la priorité.

Débarrassée de la dictature, l'Europe centrale et orientale dispose précisément - par rapport à ce qu'il n'est plus possible d'appeler "Tiers-Monde", puisque le "deuxième monde" a disparu - d'un atout essentiel qui réside dans le voisinage d'une Europe occidentale libre, démocratique et prospère, avec laquelle elle partage des liens culturels très réels. Cette Europe doit se convaincre de la responsabilité historique qui lui incombe de veiller au succès de l'expérience démocratique engagée à l'Est. Seul un tel engagement peut faire la différence.

Comment concilier l'existence de trois rythmes d'évolution très différents ? Au plan politique, soixante jours peuvent être nécessaires pour convertir un pays à la démocratie et pour voter une constitution. Les experts d'Europe occidentale ont à cet égard une tâche urgente mais relativement facile à accomplir. Au plan économique, la transition sera plus difficile et pourrait prendre six années. Les privatisations se révéleront nécessairement épineuses. Plus que d'économistes, l'Europe centrale et orientale a besoin de compétences en gestion et, paradoxalement, d'experts de la politique sociale et des régimes de sécurité sociale.

L'évolution la plus complexe se situera au niveau de la société. Créer une société civile après quarante années de totalitarisme soviétique est un projet de longue haleine, un projet qui exige patience et espoir, et qui

postule aussi une intensification des contacts entre universitaires de l'Est et de l'Ouest. Or, le risque existe que cette nécessité d'ouvrir les sociétés d'Europe centrale et orientale se heurte aux restrictions mises à l'immigration par l'Occident protectionniste.

CHAPITRE 2

LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE ET L'EUROPE DE L'EST : UNE PERSPECTIVE A LONG TERME

Jan Q. Th. Rood (Clingendael)

Depuis l'adoption de l'Acte unique européen et le lancement du processus de 1992, la CEE exerce une attraction magnétique sur les pays non membres appartenant au continent européen. La Communauté et l'AELE sont en voie d'élargir le marché intérieur grâce à la création d'un espace économique européen. Dans le même temps, plusieurs pays de l'AELE envisagent de demander leur adhésion ou, comme l'Autriche par exemple, ont déjà posé leur candidature. Les pays méditerranéens eux aussi affichent un intérêt croissant pour une adhésion à la Communauté.

Le débat engagé sur l'étoffement du rôle de la Communauté et sur les

dimensions et la forme futures de celle-ci s'est modifié essentiellement par suite des transformations profondes qui ont été subies par l'Europe centrale et orientale. La disparition du communisme et la fin de la guerre froide ont amené nombre d'observateurs à souligner la nécessité de mettre en place une nouvelle architecture européenne. La Communauté est appelée à jouer un rôle central dans cette structure et dans sa création. Ce rôle lui a été reconnu en juillet 1989, lors du sommet de Paris du G-7, où la Commission des Communautés européennes a été invitée à coordonner le programme d'aide du G-24 à la Pologne et à la Hongrie (PHARE).

Aux changements intervenus dans l'ancienne Europe de l'Est, la CEE a réagi en proposant une intensification de ses échanges et de son assistance mais aussi un approfondissement des relations entretenues avec ces pays et la conclusion d'accords d'association de la seconde génération, appelés "accords européens". Leur objectif principal est de soutenir le processus de réforme engagé en Europe centrale et orientale, en arrimant ces sociétés aux pays à démocratie pluraliste et à économie de marché d'Europe occidentale. Selon les termes du "cadre général" défini par la Commission, ces accords d'association des pays d'Europe centrale et orientale *"vont contribuer à créer un climat de confiance et de stabilité propice aux réformes politiques et économiques et à l'établissement de relations reflétant des valeurs politiques et économiques communes"* (1).

Les pays d'Europe centrale et orientale, en revanche, indiquent clairement qu'ils voient dans l'association une phase transitoire, préparatoire à une

adhésion pleine et entière à la Communauté. Certains d'entre eux, et plus spécialement la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie, ont déjà fait part de leur souhait de s'y joindre le plus rapidement possible, et même durant cette décennie.

L'intérêt qu'attache la Communauté au succès des réformes politiques et économiques entreprises en Europe centrale et orientale est manifeste. La mise en place de régimes démocratiques et l'introduction de l'économie de marché apporteront une contribution significative à la stabilité et à la sécurité du continent européen. Il suffit en effet de lire le discours prononcé par le président Havel lors de la visite qu'il a rendue à l'OTAN pour se convaincre du risque accru d'instabilité que le chaos économique, la résurgence du nationalisme, la xénophobie, l'intolérance et l'effondrement de l'Union soviétique engendreraient pour l'Europe de l'Est (2). Or, la désintégration de l'Europe centrale et orientale et une instabilité croissante de cette région pourraient faire échouer le processus d'intégration de la Communauté elle-même et déboucher sur la stagnation.

Autrement dit, il est de l'intérêt même de l'Europe occidentale d'éviter l'apparition d'un vide politique et économique en Europe de l'Est, ainsi que de stimuler et de renforcer le processus de réforme entrepris dans ces pays. L'idée a été avancée que, comme dans le cas de l'Espagne et du Portugal, le meilleur moyen d'atteindre ce résultat était de proposer à ces pays une adhésion. Selon certains, il conviendrait même que, pour des motifs de sécurité et de stabilité, la Communauté s'écarte de la ligne fixée

au travers du programme de 1992 et des conférences intergouvernementales (CIG) sur l'union économique et monétaire (UEM) et sur l'union politique (UP). Le débat relatif à la préférence à accorder à l'élargissement ou à l'approfondissement, celui portant sur la relation ou sur l'opposition qui existe entre la "finalité politique" et la "finalité géographique" de la Communauté, semble ainsi relancé. Faut-il subordonner l'approfondissement du processus d'intégration à l'élargissement de la Communauté ? L'approfondissement est-il une condition nécessaire de l'élargissement ? Ou élargissement comme approfondissement peuvent-ils être menés de front ?

L'ancien débat consacré à l'élargissement ou l'approfondissement se ramenait en fait à un problème de priorité. Le présent chapitre défend la thèse que, dans l'avenir immédiat et essentiellement pour des raisons économiques, l'extension de la Communauté à des pays d'Europe centrale et orientale n'est pas une option réaliste. Les sociétés considérées ne sont pas prêtes à adhérer à la CEE. Leur adhésion pourrait d'ailleurs se traduire par une stagnation du processus d'intégration. C'est pourquoi la tâche qui s'impose à la Communauté au cours de la décennie à venir consistera à développer avec ces pays une nouvelle relation, en l'absence d'adhésion, grâce à une politique d'interdépendance créative. Dans l'intervalle, les Etats-membres s'en tiendraient à la ligne définie dans les propositions relatives à l'UEM et à l'UP. Il s'agit de la condition minimale nécessaire si la Communauté actuelle souhaite survivre en tant qu'unité cohérente et efficace dans l'Europe de l'après-guerre froide et servir de

point d'ancrage d'une Europe élargie.

Le nouveau débat à engager sur l'extension et le renforcement de la Communauté ne devrait pas s'attacher aux priorités. Il est évident qu'à longue échéance la Communauté ne pourra pas esquiver un élargissement aux pays de l'ancienne Europe de l'Est et, donc, aux membres de l'AELE et aux candidats méditerranéens. Il conviendrait, par conséquent, que ce nouveau débat porte sur les conditions internes à remplir pour préserver à la Communauté sa capacité de mécanisme de prise de décision cohérent et efficace, regroupant de 20 à 25 membres. L'issue heureuse des CIG sur l'UEM et l'UP ne suffira pas à cet égard. Une Communauté de 20 à 25 membres, pierre angulaire d'une nouvelle architecture européenne, exige en effet que la révision de la structure institutionnelle, administrative et politique actuellement en place soit bien plus fondamentale que celle envisagée dans les deux conférences en question.

1. La CEE : une réussite ?

Pourquoi la CEE exerce-t-elle un tel attrait sur les pays non membres ? Ils considèrent apparemment qu'il s'agit d'une réussite et souhaitent donc prendre le train en marche. La question peut se poser cependant de savoir quelle est l'ampleur de cette réussite et quels en sont les motifs. Les réponses fournies pourraient nous éclairer sur les conditions à réunir pour permettre à une communauté élargie de survivre.

En évaluant la réussite de la CEE, il convient de rappeler d'emblée que le monde extérieur tend, davantage que ses Etats-membres, à être impressionné par ses résultats. Vu de l'intérieur, le succès de la Communauté est relativisé par un certain nombre de considérations. Au regard des objectifs qui ont été fixés par le traité de Rome et au cours du processus d'intégration, la réussite de la Communauté n'est aujourd'hui que partielle. Elle constitue le modèle d'une intégration régionale déséquilibrée, d'une intégration réalisant la synthèse disparate d'éléments intergouvernementaux, fédéraux ou supranationaux, positifs ou négatifs, très développés dans certains cas et presque pas du tout dans d'autres. Cette intégration apparaît en outre comme le résultat d'une succession "de hauts et de bas", trahissant un caractère cyclique partagé entre l'"europhorie" et l'"eurosclérose".

Certes, par rapport à d'autres initiatives d'intégration régionale ou fonctionnelle, une seule conclusion paraît possible : c'est une réussite. La Communauté crée un ordre juridique autonome, distinct du droit international et supérieur au droit national. Ses mécanismes de décision et son dispositif institutionnel sont exceptionnels par rapport à ceux d'autres organisations internationales, caractéristique qui est devenue plus évidente encore par suite de l'adoption de l'Acte unique européen. Enfin, du point de vue de l'"acquis communautaire" et de son niveau effectif d'intégration ou, autrement dit, de sa portée, de son intensité et de sa viabilité, la position de la Communauté est unique aussi.

Le maintien en existence de la Communauté et son développement constant témoignent de l'intérêt que ses Etats-membres lui attachent. Quelles qu'aient été les raisons initiales - aussi nombreuses que les participants eux-mêmes - qui les ont poussés à la créer ou à y adhérer, il leur est devenu de plus en plus difficile de l'ignorer ou de la négliger dans la définition de leur politique intérieure et extérieure. La valeur ajoutée spécifique de ce mécanisme d'intégration est difficile à évaluer cependant. Pour y parvenir, il faudrait pouvoir imaginer l'Europe occidentale sans la CEE.

Une Europe occidentale sans Communauté aurait probablement été marquée par des intérêts nationaux ou étatiques plus fortement articulés et affirmés, par le recours, en politique internationale, à des moyens plus traditionnels de stratégie de puissance, par une tendance plus nette au bilatéralisme, à la création de coalitions exclusives et par le déploiement d'une diplomatie basée sur l'équilibre des forces.

Parti de la réconciliation franco-allemande, qui est le fondement historique de la Communauté, le système que constituent actuellement les pays d'Europe occidentale s'est mué à l'inverse *"en une structure complexe de réseaux s'interpénétrant, dans lesquels une formule supranationale de prise de décision, caractérisée par la réalisation de compromis valorisant l'intérêt commun, s'est imposée"* (3). Cette "fusion de souveraineté" s'est traduite par une atténuation de la notion de puissance et d'écart de puissance, par la définition d'une politique "objective" grâce à l'acquis et à

la Cour, et par la création d'un modèle de prise de décision ayant le consensus pour principe directeur. En d'autres termes, grâce au processus d'intégration, l'Etat-nation a été relégué au second plan. Dans le même temps, la Communauté offre à ses Etats-membres une "structure commune" qui leur permet d'appréhender avec plus d'efficacité un certain nombre de problèmes qui dépassent leur horizon et leurs capacités nationales.

2. L'Europe centrale et orientale et la CEE

La réussite de la Communauté explique aussi l'attrait qu'elle exerce sur les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale.

La Communauté et ses Etats-membres, qui constituent la zone la plus prospère en Europe et en sont la principale puissance économique, apparaissent aussi comme la source la plus probable d'assistance. En outre, le marché communautaire offre des débouchés potentiels rentables à leurs produits. Compte tenu de l'histoire de la région considérée, de l'orientation prise par les changements qui s'y sont opérés et, aussi, de motifs géographiques, l'ouverture à l'Ouest et plus spécialement à la CEE semble être l'option qui s'impose logiquement aux pays de l'Est.

Elle s'impose avec d'autant plus de force que la Communauté constitue une entité "civique", stable et plus ou moins homogène, proposant des mécanismes de prise de décision dans lesquels les éléments de politique de

puissance qui imprègnent les relations internationales ont été atténués, qualité qui la rend particulièrement sympathique aux yeux des petits Etats européens. La Communauté s'est en outre montrée jusqu'ici hostile aux tendances impérialistes et hégémoniques.

L'objectif principal du processus de réforme engagé dans les sociétés d'Europe centrale et orientale est de renforcer la démocratie et d'introduire l'économie de marché. Dans cette optique, l'Europe occidentale offre le reflet de l'avenir qu'ils souhaitent. Arrimer leur région à l'Europe occidentale, et à la Communauté en particulier, peut leur sembler le moyen de réduire les risques d'un retour en arrière. De ce point de vue, une association économique et institutionnelle grâce à une adhésion pourrait constituer, comme dans le cas de l'Espagne et du Portugal, un point d'ancrage pour le processus de réforme de la région.

Cette dernière considération constitue le noeud de l'argument plutôt "libéral" selon lequel la Communauté apportera une contribution significative à la stabilisation de sociétés d'Europe centrale et orientale toujours fragiles, en leur permettant de conclure des traités d'association et en les admettant à terme comme nouveaux Etats membres. L'adhésion contribuerait, dans ces conditions, à réduire les forces centrifuges qui se manifestent dans cette région et mettrait un cadre institutionnel existant au service de l'économie de marché et du processus de démocratisation.

Vu l'intérêt de la Communauté dans le succès de la réforme et la stabilité

de l'Europe centrale et orientale, et compte tenu de la nécessité d'une perspective à long terme pour cette région, l'adhésion (sous une forme ou une autre) semble à première vue la solution logique.

3. L'intégration européenne : un exercice à deux niveaux

Il est permis de se demander, toutefois, si cette démarche est toujours aussi logique au regard des causes et des conditions plus profondes qui sous-tendent le processus d'intégration communautaire. Les nombreuses explications possibles de l'intégration de l'Europe occidentale peuvent être réparties en causes internes et externes. William Wallace indique par exemple que *"l'Europe occidentale a été définie et défendue, ces quarante dernières années, par son protecteur et patron américain, dans le contexte de la frontière stricte qui a été tracée entre l'Est et l'Ouest par l'hostilité soviétique"* et aussi qu'*"un dispositif politique et institutionnel stable, gouverné par les Américains, a donné lieu à une transformation progressive des interactions économiques et sociales en Europe occidentale"*. Il précise cependant que *"l'impulsion donnée à une intégration formelle - institutionnelle - plus poussée dans les années 80 découle davantage de ces mutations économiques, techniques et sociales que des objectifs politiques et sécuritaires qui ont suscité l'élan initial"* (4).

Autrement dit, en raison de l'existence d'un cadre de sécurité stable - fondement de la "longue paix" qu'a traversée le continent européen et de l'interdépendance économique et institutionnelle croissante qui s'est créée

dans l'hémisphère occidental -, la dynamique interne a joué, au cours du processus d'intégration proprement dit de la Communauté, un rôle de plus en plus important dans la détermination du rythme et de l'orientation de cette intégration. Il est possible d'affirmer aussi, toutefois, que la Communauté a connu une réussite relative précisément parce qu'un certain nombre de problèmes, notamment ceux de la sécurité et de la défense, ne se posaient pas.

L'origine de ce que l'on a appelé la "fin de la guerre froide" réside dans le fait que cette configuration géopolitique a disparu. La question principale qui se pose alors, dans ces conditions nouvelles mais peut-être plus fébriles, est celle de savoir si cette dynamique interne du processus d'intégration et sa structure actuelle suffiront pour garder à la Communauté son efficacité et sa stabilité ou si, comme le cas s'est présenté précédemment, le rythme et l'orientation de l'intégration seront déterminés de plus en plus par des conditions et des événements extérieurs et, plus spécialement, par les problèmes causés par l'absence d'un environnement de sécurité stable à l'échelon du continent européen globalement.

Il convient d'indiquer en tout cas qu'en raison spécialement des changements intervenus sur le continent européen, le maintien de la dynamique du processus d'intégration relève de la plus haute importance. Des différences nettes existent, à cet égard, entre l'élargissement dans le cas des pays européens du Sud et l'entrée des pays d'Europe centrale et

orientale dans la Communauté. Dans le premier cas, la sécurité de l'Europe (occidentale) reposait sur la structure des blocs héritée de la guerre. Aujourd'hui, cette structure a perdu beaucoup de sa signification. A l'époque, un élargissement aggravait certes le clivage Nord-Sud mais il n'affectait pas les caractéristiques essentielles de la Communauté exposées au paragraphe 1 et plus particulièrement l'équilibre entre la France et l'Allemagne. Actuellement, cet équilibre s'est modifié par suite de l'unification allemande et des événements survenus dans les pays d'Europe centrale et orientale. L'entrée de ces derniers pays dans la CEE placerait l'Allemagne dans une position encore plus centrale dans la Communauté. Par suite de leur adhésion, la CEE serait voisine de l'Union soviétique ou de ce qu'il en restera. Enfin, l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale constituerait nécessairement un saut quantitatif du nombre d'Etats-membres, développement qui rendrait le processus d'intégration nettement plus complexe (voir paragraphe 4) mais qui, plus précisément, accroîtrait fortement la difficulté de renforcer la Communauté, dans le domaine de la sécurité et de la défense par exemple. Sur ce point, il ne faudrait pas perdre de vue que l'Espagne et le Portugal n'ont été admis dans la Communauté qu'après accord sur l'Acte unique et sur le programme de 1992.

Compte tenu des motifs de l'intégration de la CEE, un élargissement pourrait compromettre le processus ainsi engagé, à un stade très crucial de son déroulement. Dans cette optique, faire passer l'élargissement avant l'approfondissement pourrait avoir des effets paradoxaux tant pour la CEE

que pour les nouveaux Etats-membres d'Europe centrale et orientale. Bien que leur intégration institutionnelle et économique dans la structure communautaire ait pour objet de maîtriser le risque de fragmentation et d'instabilité, une démarche entreprise de façon trop précipitée pourrait se traduire par la désintégration de la Communauté et sa dilution en un "espace économique transeuropéen", une sorte de "superzone de libre-échange". Or si, dans une certaine mesure, une telle évolution pourrait satisfaire les besoins économiques à court terme des pays d'Europe centrale et orientale, elle pourrait, à long terme, contrecarrer l'aspiration qu'ils formulent à rejoindre une Communauté stable, civique et démocratique, susceptible d'être l'élément central d'une nouvelle architecture européenne.

La conséquence principale serait, en effet, que l'équilibre interne de la Communauté, qui constitue son fondement, s'en trouverait rompu, ce qui donnerait lieu à la création de groupes cloisonnés, à une intégration à vitesse variable, à une renationalisation de la politique communautaire et, en d'autres termes, à un risque de stagnation. Quelles sont, alors, les conditions internes minimales d'une préservation de la Communauté dans une Europe élargie mais éventuellement plus agitée ?

4. Conditions minimales

4.1. Sans élargissement

Indépendamment des événements survenus en Europe de l'Est, un besoin

s'était déjà fait sentir de renforcer et d'approfondir le processus d'intégration de la Communauté pour des motifs de stabilité interne, de cohésion et de légitimité.

La stabilité économique et monétaire interne de la Communauté pourrait être mise en péril si l'achèvement du marché intérieur ne s'accompagnait pas du franchissement, dans ce domaine, des nouvelles étapes exposées dans les propositions relatives à la création d'une union économique et monétaire. A longue échéance, la stabilité d'une telle union semble exiger aussi, du reste, une dimension plus communautaire de la politique sociale.

Il est douteux qu'à l'avenir la cohésion de la Communauté puisse être maintenue sur la base des politiques budgétaires et redistributives en vigueur. Dans le cas, plus spécialement, de la création de l'UEM, la nécessité pourrait apparaître de doter la Communauté d'un budget nettement plus substantiel, pour lui permettre de s'acquitter, en plus de ses tâches d'affectation et de stabilisation, d'une fonction de redistribution de plus en plus importante.

Dans la dimension formelle et concrète de l'intégration, la Communauté restreint de façon croissante, par ses réglementations et programmes, l'autonomie de ses Etats-membres et l'impact de leurs politiques. Les décisions et politiques de la Communauté empiètent fortement sur la vie des citoyens. En conséquence, le "déficit démocratique" prend des proportions de plus en plus alarmantes. Corriger ce déficit en renforçant le

contrôle parlementaire devient une condition préalable, nécessaire pour conférer aux politiques et réglementations communautaires la légitimité exigée pour susciter un soutien populaire et démocratique à long terme.

La réussite relative de la Communauté évoquée au paragraphe 1 pousse le monde extérieur à attendre d'elle qu'elle assume son rôle au niveau régional et mondial, tant économiquement que politiquement, en vertu de la règle selon laquelle *"tous les domaines dans lesquels la Communauté établit ses propres règles sont des domaines potentiels d'activité extérieure ou de politique étrangère"* (5). Les événements récents du Golfe ont montré une fois de plus que, pour l'instant, les Douze ne sont pas en mesure de s'acquitter de cette tâche. Or, compte tenu de l'évolution du système international - rôle décroissant des Etats-Unis en Europe, effondrement de l'Union soviétique et, précisément, événements d'Europe de l'Est -, rien ne permet de penser que la nécessité et l'attente de politiques étrangère et de sécurité plus cohérentes et plus fortes diminueront.

Renforcer l'"acquis" dans les domaines économique, monétaire et politique sera pour la Communauté une condition indispensable pour maintenir son intégrité et prolonger une réussite qui, l'histoire de l'intégration européenne l'a montré, reste fragile et vulnérable.

4.2. Dans le cas d'un élargissement

Les arguments avancés en faveur d'un renforcement de l'intégration

gagneraient encore en poids si la Communauté s'élargissait et, plus spécialement, dans le cas d'un élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale.

Dès avant l'adhésion de ces pays à la Communauté - mais peut-être davantage encore au cours de la phase de transition -, le processus d'intégration sera mis à l'épreuve. L'équilibre interne de la Communauté, déjà perturbé par suite de l'unification allemande, pourrait être bouleversé bien plus encore en l'absence d'une *Ostpolitik* commune et cohérente. L'assistance financière accordée à l'Europe centrale et orientale pourrait rendre l'application de sa politique redistributive nettement plus difficile et plus spécialement après 1993, lorsque l'accord sur les fonds structurels arrivera à expiration.

La mutation observée en Europe centrale et orientale met en lumière en particulier le caractère artificiel de la distinction qui est établie entre la politique économique extérieure de la Communauté - échanges et assistance - et la politique étrangère commune des Etats-membres. Dans le cas de l'Europe de l'Est, la stratégie de promotion des échanges et d'assistance est utilisée comme outil de stabilisation des sociétés en question. Elle concerne la sécurité "au sens large". Au vu des conditions dont l'assistance accordée est assortie, cette stratégie est cependant fortement empreinte aussi de politique. La nécessité est ainsi démontrée, une fois encore, de pratiquer une *Ostpolitik* commune allant au delà des échanges et de confier à la Commission un rôle plus net dans la

formulation de la politique étrangère.

L'élargissement de la Communauté postule toutefois que sa configuration interne actuelle soit modifiée fondamentalement et cette modification devra porter, plus spécifiquement, sur l'efficacité de ses mécanismes de prise de décision, sur le renforcement de ses politiques redistributives et sur l'accroissement de ses compétences budgétaires.

La prise de décision dans une Communauté de 20 à 25 membres sera lente et inefficace si elle reste dominée, comme c'est le cas aujourd'hui, par des considérations et éléments intergouvernementaux. En d'autres termes, la Communauté ne sera en mesure d'"absorber" de nouveaux membres que si son pouvoir décisionnel est largement centralisé et dénationalisé, ce qui implique l'adoption du scrutin majoritaire comme règle principale dans l'acquis mais aussi et plus spécialement une délégation substantielle en faveur de la Commission, au nom du principe de la "subsidiarité", des compétences exercées au niveau tant du droit d'initiative que de la formulation et de l'application des décisions. Une telle modification de l'équilibre interne des compétences devrait trouver sa contrepartie, évidemment, dans un renforcement du contrôle parlementaire dans la Communauté.

La "supranationalité", c'est-à-dire l'attribution d'un rôle plus central et plus fort à la Commission et au Parlement, n'est pas une fin en soi. Elle est cependant la seule parade au risque de voir le processus d'intégration se

diluer en une sorte d'exercice d'équilibre des forces entre les principaux Etats-membres, risque qui, comme il ressort du paragraphe 3, pourrait s'aggraver par suite des événements observés en Europe de l'Est et de l'unification allemande.

Il a déjà été souligné que, même sans élargissement, une nécessité croissante était perçue de renforcer la fonction redistributive de la Communauté. Le processus de 1992 vise à améliorer l'affectation des facteurs économiques dans la Communauté. La création de l'UEM la dotera d'un rôle important de stabilisation macro-économique de l'Europe. Or, par rapport à ces deux initiatives, les fonctions de redistribution régionale et, plus particulièrement, sociale de la Communauté sont toujours embryonnaires (6).

Renforcer ces fonctions est certes vital pour assurer le maintien de la Communauté en tant qu'entité cohérente et pour garantir sa légitimité sociale et politique future mais la nécessité n'en sera que plus impérieuse en cas d'élargissement aux sociétés moins développées de l'ancienne Europe de l'Est.

A cet égard, un élargissement effectif aux pays d'Europe centrale et orientale exige que la Communauté renforce plus particulièrement ses compétences et ses ressources budgétaires, et qu'elle dispose, dans le domaine fiscal, de la capacité politique et de l'autonomie. Une telle percée est essentielle pour éviter l'apparition, dans la Communauté, d'un clivage

Est-Ouest qui, ajouté au clivage Nord-Sud, conduirait à une impasse décisionnelle découlant d'un désaccord permanent sur les contributions des Etats-membres et sur les coûts et avantages de l'intégration.

En d'autres termes, compte tenu du niveau actuel de l'intégration, l'élargissement présuppose, dans une perspective idéale, la création, dans la Communauté, d'une structure politique fortement calquée, à maints égards, sur la configuration de l'Etat-nation moderne, c'est-à-dire d'une structure politique qui, si le principe de la subsidiarité est observé sérieusement, aurait un caractère fédéral.

Au regard de ces exigences, il convient de rappeler cependant que les CIG consacrées à l'union économique, monétaire et politique n'ont pas reçu mandat de préparer la Communauté à l'élargissement. Leur objet est de renforcer l'actuelle Communauté des Douze. Si elles étaient conçues pour jeter les bases d'une Communauté élargie, néanmoins appelée à rester efficace, leurs objectifs, et surtout ceux de la conférence sur l'union politique européenne, devraient être bien plus ambitieux.

5. Conclusion : une politique "d'interdépendance créative"

En conclusion, il apparaît clairement qu'un élargissement sans renforcement risque non seulement de compromettre l'avenir de la CEE mais pourrait créer aussi la désillusion dans les pays d'Europe centrale et orientale, qui se retrouveraient dans une Communauté élargie mais

faible, incapable de prendre des décisions claires servant les intérêts de ses nouveaux membres.

C'est pourquoi il conviendrait que la Communauté évolue dans deux directions parallèles. Elle devrait accomplir, d'une part, tous les progrès nécessaires dans la voie d'une union monétaire européenne, d'une coopération accrue dans le domaine de la politique étrangère et de la politique de sécurité, ainsi que d'un renforcement des compétences du Parlement et du pouvoir exécutif de la Commission. Elle devrait arrimer ensuite les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale à la Communauté économique européenne grâce à la conclusion d'accords d'association taillés en fonction des besoins et du stade de développement particuliers de chacun d'entre eux, et promouvoir un processus d'interdépendance croissante grâce à une coopération et à une intégration (fonctionnelles). Cette politique d'interdépendance créative doit viser à son tour à renforcer la capacité des pays considérés d'assurer, au bout d'un certain nombre d'années, c'est-à-dire après une période de transition qui leur permettra d'opérer les ajustements internes nécessaires à une adhésion à part entière, les responsabilités liées à cette adhésion.

Une politique d'interdépendance créative comporte les principaux éléments suivants :

- le processus d'association engagé en décembre 1990 : l'objectif de ce processus devrait être de créer des liens institutionnels et économiques

entre la Communauté et les pays d'Europe centrale et orientale. A l'image de la politique pratiquée par les Etats-Unis à l'égard de l'Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale, l'ouverture unilatérale, par cette dernière, de ses marchés aux produits de l'Est devrait être un ferment important d'association. Cette ouverture du marché communautaire devrait s'étendre aux secteurs dits "sensibles" ;

- des accords d'association conçus spécifiquement pour préparer les pays d'Europe centrale et orientale à l'adhésion : ces accords devraient constituer, pour les collectivités civiles et publiques en cause, une incitation à prendre les mesures internes nécessaires pour les amener à poser leur candidature. Ils devraient comporter en conséquence une clause d'adhésion explicite. Une telle disposition pourrait apporter un soutien et stimuler les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale, et plus spécialement leurs pouvoirs publics, dans leur processus de réforme et dans leur démarche vers cette adhésion. La perspective de l'élargissement pourrait exercer en outre, sur les Etats-membres actuels, une pression à modifier la configuration interne de la Communauté selon les orientations définies au paragraphe 4 ;

- un programme PHARE intensifié : intensification ne signifie pas nécessairement octroi d'une assistance financière accrue. Le programme PHARE devrait viser essentiellement à créer les conditions internes, c'est-à-dire institutionnelles et d'infrastructure, dans lesquelles l'assistance accordée pourrait être (plus) efficace. Les problèmes

d'absorption de l'aide financière actuellement rencontrés en Europe centrale et orientale confirment que la difficulté principale de la région ne réside pas tant dans le manque de capitaux que dans l'absence du dispositif structurel permettant de garantir l'efficacité de l'assistance octroyée. Dans cette optique, PHARE devrait devenir un "non-plan Marshall" pour l'Europe centrale et orientale ;

- bien qu'elles puissent être difficiles à réaliser, la coopération et l'intégration (fonctionnelles) entre les pays d'Europe centrale et orientale eux-mêmes pourraient promouvoir leur redressement et apporter une contribution substantielle à la stabilité de cette région. Il est même permis de se demander si une telle coopération ne devrait pas être une condition de l'assistance accordée par l'Ouest. Dans le plan Marshall, par exemple, l'intégration et la coopération entre pays d'Europe occidentale avaient été posées en conditions préalables essentielles ;

- la reconnaissance du fait que certains problèmes seraient examinés plus efficacement (au niveau fonctionnel) en dehors du cadre de la Communauté : des problèmes tels que ceux de la pollution de l'air et de l'eau, pour lesquels la Commission économique pour l'Europe et la Commission du Danube sont des institutions importantes, ou ceux portant sur la démocratisation, qui devraient être abordés en principe dans le cadre du Conseil de l'Europe, ou encore ceux concernant la sécurité, les minorités et les droits de l'homme, pour lesquels, conjointement à d'autres institutions, la CSCE semble être l'enceinte principale de consultation, de

supervision et de règlement des litiges, témoignent de la nécessité et de l'utilité d'une certaine répartition des tâches.

Enfin, une politique d'interdépendance créative vise à créer, dans les pays d'Europe centrale et orientale, les conditions devant leur permettre de se joindre à la Communauté économique européenne. Cette Communauté ne devrait pas être une zone de libre-échange. Elle devrait constituer l'axe central d'une Europe stable et prospère. Tel devrait être l'objet du débat consacré à l'Europe centrale et orientale.

NOTES

(1) Commission économique européenne, accords d'association avec les pays d'Europe centrale et orientale : cadre général, Bruxelles, 1er août 1990 (information à la presse IP(90)695).

(2) Déclaration de Vaclav Havel, président de la République fédérale tchèque et slovaque, Bruxelles, 21 mars 1991. Une analyse relativement pessimiste est proposée à cet égard par J. J. Mearsheimer, "Back to the Future : Instability in Europe after the Cold War", dans *International Security*, 15(1990)1, pp. 5-56.

(3) Robert O. Keohane et Stanley Hoffmann, "Conclusions : Community Politics and Institutional Change", dans William Wallace, ed., *The Dynamics of European Integration*, Pinter Publishers/RIIA, Londres/New York, 1990, p. 277.

(4) William Wallace, *The Transformation of Western Europe*, Pinter Publishers/RIIA, Londres, 1990, pp. 5-6.

(5) E. Wellenstein, "25 années de relations extérieures de la Communauté européenne" dans *Documentation européenne*, 4/79.

(6) T. Padoa-Schioppa et al, *Europe in the 1990s : Efficiency, Stability and Equity ; a Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*, Oxford University Press, Oxford, 1987.

CHAPITRE 3

LES CONDITIONS ECONOMIQUES D'UNE ASSOCIATION REUSSIE DE L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE A LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

Heinz Kramer et

Friedemann Müller (SWP)

1. Possibilités et nécessités

Les changements politiques survenus en Europe centrale et orientale depuis 1989 ont montré la réalité des anciens systèmes socialistes qui se sont révélés non seulement en déclin mais dans un état bien pire que celui attendu par bon nombre d'observateurs extérieurs. Selon les statistiques de la CIA et de la Banque mondiale pour 1980, le niveau des pays socialistes, mesuré sur la base du revenu par tête, semblait proche de celui

de certains pays d'Europe occidentale. Les taux de change retenus pour établir ces comparaisons sont cependant facilement contestables. En outre, ainsi qu'il est apparu, l'absence de mesures d'entretien et de modernisation qui est caractéristique de ces systèmes a dévalorisé presque totalement de nombreux investissements, tandis que les carences de la protection de l'environnement ont dévasté des régions entières. Le sol, l'air et l'eau ont été pollués bien au delà de limites acceptables.

L'introduction, dans tous ces pays, d'un système de marché comme choix économique depuis 1990 a ouvert un large éventail de possibilités de coopération et d'interdépendance en Europe. Dans le même temps, les ravages provoqués par des décennies de centralisme économique et politique socialiste posent de nouveaux défis à une politique paneuropéenne potentielle.

Tout d'abord, au rideau de fer érigé par la politique et l'idéologie pourrait succéder un nouveau clivage Est-Ouest, qui diviserait l'Europe en deux moitiés, séparant riches et pauvres par une frontière de paupérisme et de désespoir. Or, à cause des écarts croissants de bien-être qu'elle entraînerait, une telle frontière susciterait un courant incontrôlable de migration de l'Est vers l'Ouest.

Ensuite, des tensions ethniques longtemps assoupies (ou brutalement réprimées) éclatent aujourd'hui en Union soviétique, dans le Sud-Est de l'Europe et en Yougoslavie, par suite de la décentralisation et d'un

pluralisme croissant. Ces dissensions ne peuvent cependant plus être considérées comme des problèmes purement internes de ces pays. Les conflits ethniques et la pauvreté pourraient bien se mélanger en effet en un cocktail détonnant qui, à son tour, pourrait constituer un obstacle virtuel à la création d'un système de sécurité européen.

Enfin, les dommages effectivement ou potentiellement causés à l'environnement en Europe centrale et orientale ne peuvent être confinés à cette région. Leurs effets essaimeront dans toute l'Europe. C'est le cas en particulier des centrales nucléaires ne présentant pas les garanties de sécurité souhaitées, de la pollution à grande échelle des ressources en eau et des émissions non contrôlées de dioxyde de carbone. Les pays d'Europe centrale et orientale seront incapables de résoudre seuls les problèmes qu'ils causent à un environnement paneuropéen et les remèdes éventuels rendront indispensable un effort commun et onéreux.

Ces coûts doivent être ajoutés aux investissements consacrés à l'entretien et à la modernisation des infrastructures et de l'industrie ainsi qu'aux dépenses affectées à la transformation de l'appareil de ces nouvelles démocraties. En outre, la plupart de ces pays souffrent d'un endettement très lourd qui, à lui seul, pourrait contrecarrer tout progrès vers la modernisation. Ce problème pratiquement insoluble est aggravé du reste par l'adoption, depuis 1991, dans les échanges entre pays du CAEM, des paiements en devises fortes qui relèvent durablement et dans une proportion considérable le coût de leurs importations d'énergie. Dans ces

conditions, un succès serait déjà atteint par les pays d'Europe centrale et orientale s'ils parvenaient, à moyenne échéance, à inverser un déclin économique qui, en 1990, présentait des dimensions inconnues jusqu'ici dans l'Europe de l'après-guerre.

La question qui se pose par conséquent aux Européens occidentaux n'est pas simplement de savoir s'ils souhaitent vivre dans une Europe unie ou dans quelle mesure ils se sentent contraints d'aider leurs voisins pauvres. Le problème à résoudre porte plutôt sur le moyen de faire face aux défis qui émanent de l'Est et qui affectent la qualité de la vie de l'Europe entière : créer les conditions permettant d'éviter que la pauvreté et le désespoir n'engendrent des flux migratoires importants d'Est en Ouest, réduire les risques de désordre social, exclure les guerres civiles et préserver l'environnement des dommages incalculables qui peuvent lui être causés. La solution à tous ces problèmes sera, en tout état de cause, onéreuse et ce sont les sociétés de l'Ouest qui devront en supporter la majeure partie du coût financier.

Quels seraient, en conséquence, les moyens à déployer par l'Europe occidentale dans sa contribution au relèvement de ce défi commun ? L'association des pays d'Europe centrale et orientale à la Communauté économique européenne paraît être une solution prometteuse aux problèmes posés, parce qu'elle faciliterait la participation de ces pays à des obligations et à des intérêts communs tout en stabilisant la situation dans les zones critiques. Cet effort d'association ne serait pas une intervention

unilatérale des Européens de l'Ouest en faveur de leurs voisins pauvres mais marquerait l'intention des deux régions en cause d'établir des liens spéciaux, bien qu'asymétriques. Une association dans ce sens n'est pas qu'une étape franchie dans la réalisation d'un rêve paneuropéen mais constitue une nécessité pour assurer la stabilisation à long terme de l'ensemble du continent dans des conditions garantissant une qualité de vie satisfaisante pour la totalité de ses citoyens.

La Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie ont fait part de leur projet ferme non seulement d'être associées à la CEE mais aussi d'adhérer à celle-ci avant la fin du siècle. Si, pour des raisons particulières, la Yougoslavie a choisi jusqu'ici de poser sa candidature à l'AELE, son intérêt véritable se situe en direction d'une association à la CEE et, ultérieurement, d'une intégration complète dans celle-ci. Ce souci semble être plus manifeste encore de la part de certaines républiques yougoslaves qui pourraient accéder prochainement au rang d'Etats indépendants des Balkans. La Roumanie et la Bulgarie ont fait état, elles aussi, de leur vif souhait de ne pas être à la traîne du processus d'intégration européenne. Elles ont conscience, toutes deux, de manquer cependant des outils nécessaires pour conjurer un passé paralysant et pour faire progresser le double processus de la démocratisation et de la restructuration économique. Enfin, il ne faudrait pas oublier l'Albanie. Entièrement absent de la mouvance de la CSCE, ce pays, qui ne sort qu'aujourd'hui d'un isolement presque total, exigera une attention et une médication particulières dès que l'orientation de sa nouvelle démarche se dessinera

avec clarté.

Existe-t-il d'autres solutions à l'association et, ultérieurement, à l'adhésion à la CEE, maintenant qu'un processus d'intégration à l'échelle de l'Europe semble être le souhait fondamental de chacun ?

Il y a moins de deux ans, la possibilité de revitaliser le CAEM avait été envisagée sérieusement comme formule potentielle d'intégration régionale. Les réalités de 1990 et les premiers résultats des échanges réalisés en devises fortes en 1991 ont toutefois fait apparaître des tendances inquiétantes de désintégration du système d'échanges des pays d'Europe centrale et orientale. A l'inverse du commerce entre l'Est et l'Ouest de l'Europe, les échanges entre pays du CAEM ont, tout comme leur coopération industrielle, rapidement décliné.

Néanmoins, contrairement aux intentions manifestées initialement, le CAEM n'a pas pu être dissout à la fin de février 1991. Ses membres n'ont pu s'entendre, en effet, sur aucune formule minimale d'organisation de leur coopération future. C'est pourquoi, le CAEM est maintenu pour l'instant, sans disposer toutefois d'aucune possibilité de jouer un rôle essentiel dans l'agencement d'un système économique européen à créer à l'avenir. Une organisation qui lui succéderait ne pourrait assurer, au mieux, qu'une centralisation de l'information et se muer, à plus longue échéance, en zone de libre-échange.

D'autres formules d'une coopération régionale organisée par exemple au niveau de la "Pentagonale" ou à celui de la mer Baltique ne sauraient servir, ni par essence ni par leur finalité, de substitut à une intégration dans le système occidental. Elles pourraient constituer toutefois une sorte de structure auxiliaire de coopération fonctionnelle, mise en place à l'échelon sous-régional dans des domaines spécialisés. Elles pourraient jouer, de cette façon, un rôle de précurseur de ce qui serait un dispositif nécessaire dans une Communauté bien plus large, telle qu'elle apparaîtrait à la fin du siècle.

La tendance manifeste d'autres pays membres de l'AELE, tels que la Suède et la Finlande, à suivre l'Autriche comme candidats à la CEE ne confère pas non plus à cette association une position forte de pôle d'intégration présentant un long espoir de survie. C'est pourquoi les relations commerciales préférentielles établies entre certaines nouvelles démocraties de l'Est et la zone européenne de libre-échange semblent vouées à rester transitoires.

Même si une des autres sous-régions existant ou apparaissant en Europe souhaitait établir une structure régionale, elle ne serait en mesure de concevoir ni les normes ni un système juridique qui lui seraient spécifiques. La création d'un marché intérieur commun de la CEE permet en effet de tirer comme enseignement qu'il n'y a, en Europe, de possibilité pour d'autres opérateurs économiques que de s'adapter aux règles et à la

dynamique d'un marché communautaire élargi.

Il semblerait en conséquence qu'il soit parfaitement rationnel pour les pays d'Europe centrale et orientale de souhaiter tout d'abord l'association et, à une échéance pas trop lointaine, l'adhésion à la Communauté économique européenne.

2. Les éléments fondamentaux de l'association

La démarche fondamentale du processus d'association est celle d'une évolution progressive vers quatre domaines de libéralisation (libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et de la main-d'oeuvre) et vers l'adaptation des structures nationales au dispositif créé par les réglementations et normes communautaires. Comme la plupart des modèles d'intégration, le projet de cadre général défini par la Commission de la CEE pour les accords d'association à conclure avec les pays de l'Est de l'Europe assigne la priorité à la liberté des échanges. Il souligne toutefois le caractère asymétrique de l'abaissement des barrières commerciales, la Communauté étant disposée à proposer initialement aux pays associés des conditions plus favorables que celles qui lui sont faites.

En principe, cependant, le fonctionnement efficace d'une zone de libre-échange exige une assise systémique commune consistant en une économie de marché concurrentielle. En conséquence, la volonté sincère de mettre en place des structures de marché et l'existence de perspectives

concrètes de leur mise en oeuvre sont la condition nécessaire d'une association réussie. Elle postule que l'offre et la demande s'ajustent par le jeu de prix fixés librement dans un système compétitif.

Trois conditions préalables doivent être réunies pour assurer une application réussie de ce principe. Il convient tout d'abord que la valeur de la monnaie soit stable par rapport à celle des biens commercialisés ou, autrement dit, que l'accroissement de la masse monétaire soit conforme à la progression de l'offre. Il faut, ensuite, que les prix fluctuent librement et que le nombre de prix subventionnés diminue. La composante sociale de ces prix subventionnés pourrait être affectée à un système d'allocations directes aux personnes nécessiteuses. Enfin, un marché ne peut fonctionner efficacement que si la concurrence empêche les avantages monopolistiques et encourage l'innovation.

Il reste à déterminer - et la question exige un examen attentif - combien de temps les pays d'Europe centrale et orientale mettront pour satisfaire aux exigences de la mise en oeuvre d'une politique monétaire stable, d'une politique sociale et d'un système interne concurrentiel. Les politiques monétaires des pays d'Europe occidentale ont été affinées sur plusieurs décennies, dans un processus d'ajustement tenant compte d'une flexibilité accrue du marché des capitaux et des nécessités de l'interdépendance internationale. Il paraît tout simplement exclu que les économies d'Europe centrale et orientale soient capables de maîtriser en quelques années ce processus d'ajustement. Une discipline monétaire s'impose toutefois

d'emblée. Elle exige, en tout premier lieu, une réduction des déficits excessifs des budgets publics grâce à l'application de mesures tant au niveau des recettes (politique fiscale) qu'à celui des dépenses (délégation de certaines tâches au secteur privé) et une politique de crédit restrictive.

La politique sociale est étroitement liée au système des prix. Dans une économie socialiste, la logique du système social postulait la fixation de bas prix (ou même la gratuité) pour tous les biens essentiels : logement, produits alimentaires de base, énergie, soins de santé, transports publics et enseignement. Dès l'instant où les prix de (certains de) ces biens et produits accèdent librement au niveau que leur assigne le marché et ne sont plus fixés à des niveaux subventionnés, artificiellement bas, les individus non compétitifs sur le marché de l'emploi (personnes âgées, malades, chômeurs de longue durée et jeunes) rejoignent la catégorie des perdants, à moins que le régime de subventions allant aux objets (bas prix) soit transformé en un régime de subventions aux sujets (prestations sociales).

Le fait même que la libéralisation des prix réduise, par essence, le nombre des prix subventionnés ne signifie pas que les ressources ainsi économisées pourraient et devraient être affectées à une réduction des déficits des budgets publics, dont l'effet serait d'opérer une redistribution des revenus au détriment des pauvres et des faibles. La confiance dans l'efficacité et l'équité d'une économie de marché ne peut être obtenue que si les individus non compétitifs ne glissent pas dans la pauvreté. L'adaptabilité et

l'acceptation du risque ne seront tolérables que si ce risque n'acquiert pas des proportions illimitées. Lorsque les pouvoirs publics des pays d'Europe centrale et orientale prétendent ne pas pouvoir autoriser la fermeture d'entreprises non rentables ou la liberté des prix de crainte de provoquer de graves désordres sociaux, il conviendrait de les encourager à mettre en place des garde-fous sans pratiquer une redistribution à grande échelle des revenus au secteur non compétitif plutôt que de les complimenter sur des politiques d'austérité aléatoires et mal définies.

La privatisation est généralement considérée comme le principal outil capable de susciter la concurrence. Toutefois, parce que les pays d'Europe centrale et orientale ne disposent pas de l'environnement juridique et commercial nécessaire et que, de la même façon, les entrepreneurs, les détenteurs de capital et la confiance des investisseurs étrangers y font défaut, les privatisations prendront plus de temps que ne l'autorise la nécessité d'introduire la concurrence. C'est pourquoi, indépendamment du besoin de créer un système juridique favorable à la concurrence et comportant une réglementation convaincante de lutte contre les ententes, c'est le marché mondial qui doit être l'initiateur principal de cette concurrence. La transparence entre marché interne et marchés étrangers est absolument essentielle. Une transparence réelle ne peut cependant être assurée que dans la convertibilité des monnaies, celle-ci exigeant à son tour une monétarisation de l'économie, indispensable à toute concurrence.

Les avantages à court terme de la privatisation ne doivent évidemment pas être sous-estimés, même si sa mise en oeuvre peut apparaître comme un processus épineux. Outre qu'elle réduit le volume des tâches incombant aux pouvoirs publics, elle présente l'avantage d'absorber les excédents de masse monétaire qui seraient en circulation si ces pouvoirs publics succombaient à la tentation d'affecter au budget les recettes ainsi dégagées. La privatisation est surtout la solution unique pour susciter un comportement "professionnel", soucieux du marché, lui aussi seul moyen capable de doter les populations des pays d'Europe centrale et orientale des qualifications indispensables pour assurer le fonctionnement efficace d'une économie de marché.

3. Le soutien à l'application de politiques favorables au marché dans les pays d'Europe centrale et orientale : une tâche essentielle dans l'optique de l'association

Les expériences et l'apprentissage de l'application de politiques monétaires adaptées dans les pays d'Europe centrale et orientale ont obéi à des scénarios variant de l'un à l'autre. La Hongrie et la Yougoslavie ont commencé prudemment, dès le milieu et vers la fin des années 60, à s'écarter de systèmes stricts de planification centralisée qui ne confiaient aucune fonction distributive aux politiques monétaires. Aujourd'hui, tous les pays de l'Est de l'Europe (Union soviétique incluse) reconnaissent la nécessité de mettre en oeuvre une politique monétaire restrictive servant d'instrument d'optimisation de la distribution des biens et des capitaux.

Certains de ces pays font face cependant à des déficits budgétaires très élevés et à des augmentations salariales dépassant de loin les gains de productivité. En 1989, ces déficits budgétaires se situaient entre 1 % du PNB pour la Tchécoslovaquie et 5 % pour la Pologne. Le déficit soviétique de 1988 atteignait 11 %. En Hongrie et en Pologne à tout le moins, des progrès encourageants ont toutefois été accomplis dans la réduction de ces déficits en 1990 et en 1991 (à l'instigation du FMI). Le déficit de l'Union soviétique a été ramené à 6-7 % en 1990.

Le système bancaire nécessaire à l'application d'une politique monétaire efficace se crée progressivement mais uniquement dans certains des pays en question. La Hongrie et la Yougoslavie ont commencé, au milieu des années 80, à mettre en place un double système bancaire, inspiré du modèle occidental. La Pologne et la Tchécoslovaquie s'engagent aujourd'hui dans une voie similaire. L'Union soviétique a entrepris un effort remarquable de création d'une réglementation visant à légaliser un système double comportant une Banque centrale relativement indépendante. Des doutes subsistent toutefois sur la possibilité de trouver le nombre souhaité de banquiers suffisamment éclectiques pour mener cet effort à son terme. La Bulgarie et la Roumanie n'ont encore acquis aucune expérience réaliste du fonctionnement d'un système bancaire indépendant de directives de planification.

C'est pourquoi la CEE devrait utiliser les volets des accords d'association consacrés à la "coopération" pour continuer de soutenir à grande échelle

l'effort, entrepris dans le programme PHARE, de formation à la gestion et de transfert de savoir-faire dans le domaine bancaire et dans celui de l'administration des affaires en général. Ce soutien devrait porter non seulement sur les échanges de personnel mais devrait s'étendre aussi à la production et à la traduction d'outils didactiques à tous les niveaux utiles du système d'éducation.

La politique fiscale aussi constitue un nouveau terrain d'expérience pour ces économies jadis gérées selon les principes de la planification centrale. Elles découvrent petit à petit la nécessité d'appliquer des politiques fiscales plus affinées et à vocation plus sociale, et d'observer une discipline budgétaire plus rigoureuse en matière de dépenses. Un certain effort a déjà été entrepris en Pologne, où des mesures de réforme radicales ont été arrêtées au début de 1990 pour équilibrer le budget. En 1991, le déficit prévu devrait s'élever à environ 9 milliards de zlotys (pour des recettes escomptées de 292 milliards de zlotys). Il s'agirait d'un préalable extraordinaire à l'application de restrictions monétaires. La Tchécoslovaquie tente même, pour 1991, de réaliser un excédent budgétaire grâce à l'introduction d'une taxe de luxe et au relèvement de l'impôt sur le chiffre d'affaires. En revanche, le système de liberté des prix mis en place au 1er janvier 1991 favorisera une poussée inflationniste jusqu'à ce que les excédents monétaires rendus disponibles soient absorbés. La Yougoslavie a perdu en grande partie le contrôle du volume de son budget et de sa masse monétaire depuis que ses différentes républiques disputent au gouvernement fédéral le droit d'émettre la

monnaie.

Ici encore, la Communauté devrait déployer un effort de coopération à grande échelle visant à promouvoir la création, dans les pays d'Europe centrale et orientale, de systèmes fiscaux modernes, compatibles avec les exigences d'une économie de marché performante. Ces mesures aussi devraient porter essentiellement sur l'octroi d'une assistance au niveau de la conception de systèmes juridiques adaptés, de la mise en place de structures administratives efficaces et, surtout, de la formation du personnel et de la réalisation des équipements éducatifs nécessaires.

La Yougoslavie a été la plus proche d'une convertibilité intégrale de sa monnaie. Cependant, une réduction sévère de ses réserves de devises en 1990 et un accroissement vertigineux de son déficit commercial, assorti d'une situation devenue négative de sa balance des opérations courantes (2,4 milliards de dollars) l'ont amenée à opérer une dévaluation vigoureuse et à décider de restrictions à l'accès aux devises fortes dans le pays. La Hongrie a de bonnes chances d'être en mesure d'introduire la convertibilité du forint en 1992 ou en 1993, si son taux d'inflation (30 %) peut être réduit substantiellement. Jusqu'à une date récente, la Hongrie était soumise aux limites fixées par le FMI. La Pologne et la Tchécoslovaquie se sont engagées dans la voie de la "convertibilité interne", qui permet aux entreprises de changer la monnaie nationale en devises aux taux du marché. Pour les pays dont le marché est moins développé, la convertibilité reste un objectif lointain. Après tout, il a fallu sept années à un pays

comme la Turquie pour réaliser la convertibilité de sa monnaie, alors qu'il partait d'une situation de faible ouverture à la concurrence internationale et que son économie avait déjà l'expérience des mécanismes du marché.

La CEE ne dispose guère d'instruments directs, dans les accords d'association, pour promouvoir la convertibilité monétaire dans les pays d'Europe centrale et orientale. Il conviendrait donc qu'elle laisse le soin de définir les mécanismes nécessaires d'assistance monétaire aux institutions financières internationales établies.

La politique sociale des pays d'Europe centrale et orientale reste sous-développée. Le système antérieur, fondé sur l'offre gratuite ou à des prix extrêmement bas des biens et des services essentiels n'a pas encore trouvé de formule équivalente, compatible avec les caractéristiques du marché. En Pologne, par exemple, où les prix subventionnés ont été réduits substantiellement depuis 1990, ils dépassent toujours d'un tiers les dépenses de sécurité sociale dans le budget public de 1991.

La CEE devrait promouvoir en conséquence la mise en place, dans les pays d'Europe centrale et orientale, d'une politique sociale garantissant une sécurité individuelle suffisante pour assurer l'acceptation des lois du marché ainsi que la mobilité et l'esprit de risque du capital et de la main-d'oeuvre, en tenant compte évidemment des situations nationales spécifiques. Il va sans dire que des politiques sociales adaptées ne sont pas financées essentiellement sur les budgets publics. Plusieurs modèles

occidentaux pourraient être analysés avec profit à cet égard.

La Communauté devrait utiliser aussi les volets "coopération" des accords d'association prévus pour fournir une assistance à la création des structures administratives d'un système social performant. Ce souci recouvre le financement d'études spécialisées, la formation de personnel et la diffusion systématique d'informations sur les systèmes occidentaux existants. La Communauté devrait contribuer en outre à la fixation de normes qualitatives, plus spécialement dans les domaines de la sécurité sociale et des soins de santé, de même que dans celui de l'environnement. La "charte sociale" de la Communauté pourrait servir de référence à cet égard.

La plupart des pays socialistes s'efforcent d'introduire la concurrence dans leur système économique en ayant recours à un processus de privatisation. Même la Roumanie et la Bulgarie encouragent la création de petites sociétés privées et, plus spécialement, dans le secteur des services. La Hongrie déploie des campagnes de privatisation à plus grande échelle et selon des techniques plus professionnelles. Néanmoins, même si l'expérience de l'entreprise privée pouvait s'affirmer au fil des années, les difficultés liées à l'évaluation des stocks d'équipements et aux incertitudes pesant sur les droits de propriété pourraient, dans de nombreux cas, être source de problèmes et dissuader les candidats investisseurs étrangers. Des racheteurs nationaux sont parfois difficiles à trouver aussi, en raison de l'insuffisance des capitaux ou de la solvabilité. Les tentatives faites

d'élaborer et de mettre en oeuvre des réglementations de lutte contre les ententes en sont encore à leurs balbutiements. Le pays le plus avancé à cet égard est, une fois de plus, la Hongrie, qui applique déjà une législation anti-trust répondant aux normes occidentales.

La Communauté devrait encourager et assister les pouvoirs publics des pays d'Europe centrale et orientale à mettre en place un cadre juridique qui garantisse une concurrence efficace et facilite l'investissement privé. Elle devrait cependant promouvoir aussi, dans le cadre des accords d'association et par le biais de protocoles financiers pluriannuels, l'investissement étranger direct dans le domaine, plus spécialement, de la petite et moyenne industrie, de façon à susciter un large transfert de technologie et à améliorer la dotation en capital.

Dans le même temps, il conviendrait que la Communauté octroie des prêts à long terme à conditions avantageuses, afin d'assurer un développement rapide des infrastructures, plus particulièrement dans les secteurs de la banque, des transports et des télécommunications. Comme le montre l'exemple d'autres pays, l'existence d'une infrastructure efficace dans les domaines précités est un élément préalable important, conditionnant les résultats de l'activité des entreprises privées et l'accès à grande échelle aux possibilités offertes par les marchés internationaux.

Au total, il est permis d'affirmer que la Hongrie et la Yougoslavie disposent d'une avance évidente dans le maniement pratique de

l'instrument essentiel que constitue la politique monétaire. Il en va de même des progrès réalisés dans le domaine des privatisations et de l'introduction d'une concurrence intérieure. La Pologne tente de rattraper le terrain perdu en mettant en oeuvre des programmes audacieux de réforme accélérée (liberté des prix, discipline monétaire et privatisation). Les charges héritées du passé (en particulier l'endettement, qui paraît aujourd'hui pouvoir être contrôlé mais qui reste accablant) en rendent toutefois l'itinéraire laborieux. La Tchécoslovaquie s'est lancée une année après la Pologne et a emprunté globalement la même filière mais avec moins de hâte et en partant d'un endettement bien moins lourd, ce qui lui donne davantage de marge de manoeuvre pour assurer un financement vigoureux de son effort de réforme. La Roumanie et la Bulgarie ont pris un net retard dans la formulation et l'application d'une stratégie de réforme, de même qu'au niveau du processus d'apprentissage des éléments de base de l'économie de marché à inculquer tant aux décideurs qu'à l'homme de la rue. La charge de la dette constitue un obstacle supplémentaire en Bulgarie. Tous les pays considérés tardent à élaborer une politique sociale cohérente et il serait irresponsable de contribuer à ce que le fossé ne s'y creuse encore entre une économie monétarisée, d'une part, et une politique sociale maintenue à l'état de sous-développement, d'autre part.

Puisqu'il est impossible d'établir, aujourd'hui, lesquels de ces pays progresseront le plus rapidement, il ne serait pas moins irresponsable de gratifier les plus avancés d'entre eux d'une association à la Communauté, alors que la Bulgarie et la Roumanie, pays connaissant le plus de

difficultés et les plus exposés à une crise, seraient laissées à l'abandon. Or, ces derniers pays ont d'autant plus besoin du soutien et de l'assistance à moyen terme que le volet "coopération" des accords d'association prévoit d'accorder.

La mise en oeuvre de ces accords devrait toutefois être modulée en fonction de l'avancement effectif des réformes opérées dans ces pays. Le volume de la dette, le niveau de compétences des décideurs, la qualité de l'enseignement et le développement de l'information sont autant d'éléments à prendre en considération pour faire avancer le processus de réforme. A ce dernier égard, il conviendrait que la Communauté favorise la diffusion la plus large possible d'une information adéquate sur le fonctionnement d'une société pluraliste, démocratique, à économie de marché, acceptant en outre de participer à la solution des problèmes internationaux. Elle permettrait aussi de mieux comprendre et, par conséquent, de mieux accepter les conditions économiques et politiques jusqu'ici relativement strictes auxquelles la Communauté subordonne la conclusion d'accords d'association avec les différents pays d'Europe centrale et orientale.

Un autre enseignement peut être tiré de cette brève analyse de la situation des pays d'Europe centrale et orientale en ce qui concerne la mise en oeuvre et le fonctionnement d'un système de marché, à savoir que les accords d'association prévus devraient, initialement, mettre davantage l'accent sur les problèmes se rapportant à la "coopération" que sur

l'établissement des "quatre libertés". Il s'agit là de la simple conséquence du fait que, dans tous ces pays, certains éléments importants exigés pour assurer une mise en oeuvre efficace de ces libertés ne sont pas réunis de façon satisfaisante et demandent encore à être étoffés. Une contribution idéale serait apportée à cet effort grâce au déploiement, par la Communauté, d'un dispositif global de coopération économique et "technique" qui devra être doté de moyens financiers suffisants à l'expiration du programme PHARE.

4. Relations économiques internationales et possibilités ouvertes au libre-échange

Les activités économiques extérieures des différents pays d'Europe centrale et orientale subissent une modification fondamentale depuis 1989. L'effondrement des échanges intra-CAEM n'a été compensé que partiellement par une extension du commerce avec l'Ouest. La part des six pays de l'Est de l'Europe (Union soviétique exclue) dans le volume total des exportations de la CEE ne s'est élevée qu'à 1,8 % en 1989 (1,7 % en 1988) et leur part des importations communautaires à 2,6 % (2,5 % l'année précédente). Il convient d'y ajouter, pour l'Union soviétique, 1,2 % pour les exportations communautaires et 1,4 % pour les importations. Cette tendance à une légère progression s'est maintenue en 1990. Le passage aux devises fortes qui a été opéré dans le commerce CAEM au début de 1991 a encore réduit les possibilités d'échange, entre ces pays, de produits de faible qualité contre des matières énergétiques et des matières

premières. L'Union soviétique n'étant plus en mesure de maintenir ses livraisons aux pays d'Europe centrale et orientale, c'est la pièce maîtresse du CAEM qui a disparu, ce qui contraint ces pays à prendre une nouvelle orientation, quels que soient les défis imposés par la chute du rideau de fer.

Si ces pays parviennent à moderniser leur système économique, la part des échanges extérieurs dans leur PNB devrait s'accroître fondamentalement. Si, à plus longue échéance, leurs taux de croissance étaient nettement supérieurs aux moyennes occidentales et si les échanges entre pays de l'Est et de l'Ouest de l'Europe s'orientaient vers le commerce de substitution (produits industriels essentiellement), la part de ces premiers pays dans le commerce extérieur de la CEE pourrait être portée à 7-8 %, chiffre néanmoins encore modeste.

La structure des exportations des pays d'Europe centrale et orientale vers ceux de la CEE explique en partie le degré très faible d'interdépendance existant entre eux. La majeure partie de celles-ci porte sur des matières premières et des produits de base, même pour la Tchécoslovaquie, pays pourtant assez fortement développé. Le fer et l'acier, les combustibles minéraux, le bois et les produits de la chimie organique arrivent en tête dans son cas. Les exportations soviétiques, polonaises et roumaines dans la CEE présentent une structure similaire. Dans le cas de la Hongrie uniquement, les produits textiles l'emportent, suivis des machines, des équipements électriques et des produits chimiques organiques. Les

machines ne représentent que 7 % de l'ensemble des exportations des pays de l'Est dans la Communauté, alors que 40 % des produits exportés de la CEE dans ces pays appartiennent à ce secteur. Bon nombre de pays en voie de développement sont plus compétitifs que ceux d'Europe centrale et orientale pour ce qui concerne les produits manufacturés.

Des obstacles importants s'opposent cependant aussi, dans la CEE même, à une structure plus interdépendante des échanges. Les droits de douane sont un frein d'importance relativement mineure aux importations de l'Est. Le taux moyen appliqué aux importations dans la Communauté se situe entre 2,4 % dans le cas de l'Union soviétique et de 7,3 % dans celui de la Hongrie (1989). Ces taux moyens sont d'ailleurs d'autant plus élevés que l'est la proportion de produits textiles dans la structure des exportations. La Hongrie et la Pologne depuis le début de 1990, de même que la Bulgarie et la Tchécoslovaquie depuis 1991, bénéficient d'un régime préférentiel visant à réduire les droits de douane qui leur sont applicables. Cette réduction n'aura cependant pas un effet d'accroissement fondamental du volume des importations opérées des pays de l'Est de l'Europe.

Un instrument de restriction des échanges plus important réside dans les obstacles non tarifaires. Les produits textiles, les produits agricoles et l'acier sont les secteurs dans lesquels ces restrictions ont l'incidence la plus forte. Tous les pays d'Europe centrale et orientale sont assujettis, au titre d'accords spéciaux conclus avec la CEE, à des restrictions quantitatives à l'exportation de leurs produits textiles. Or, ces produits occupent

précisément la première place dans les exportations d'articles manufacturés de ces pays (Union soviétique exclue). En raison de la rigidité des règles du marché agricole, les pays de l'Est de l'Europe n'exportent que peu de produits de ce secteur, bien que des débouchés existent incontestablement dans ce domaine.

Il conviendrait, en conséquence, que la CEE ouvre progressivement son marché aux pays d'Europe centrale et orientale, même dans les secteurs sensibles des produits textiles et agricoles. Tout protectionnisme ralentirait le processus urgent de réforme à mettre en oeuvre dans ces pays pour les libérer à terme de la tutelle alimentaire de l'Occident. Dans le même temps, la réalisation par étapes d'une libéralisation complète des échanges entre la Communauté et les pays d'Europe centrale et orientale faciliterait nettement une adhésion ultérieure qui semble de toute façon inéluctable.

Il est difficile d'évaluer les avantages comparatifs potentiels des pays d'Europe centrale et orientale tant que les marchés internationaux ne seront pas totalement transparents ni exempts d'obstacles. Il apparaît clairement, toutefois, que le bas niveau de leurs salaires conjugué à un degré relativement élevé de qualifications pourraient être mis à profit pour produire des biens plus compétitifs à longue échéance. Un apport de capital, de savoir-faire et de technique des pays occidentaux est cependant souhaité d'urgence.

Du début de 1988 à octobre 1990, plus de 5 000 entreprises créées en commun avec des sociétés occidentales ont été implantées dans cinq pays d'Europe centrale et orientale (à l'exclusion de la Yougoslavie). Le montant en dollars des investissements réalisés par l'Occident est toutefois moins impressionnant : guère plus de 1 milliard, dont les deux tiers sont allés à la Hongrie. Il est évident que les ajustements structurels à opérer pour attirer le capital étranger à grande échelle prendront du temps, parce qu'ils exigent que des expériences positives soient enregistrées, que des conditions sociales et politiques stables et prévisibles soient garanties et qu'un réseau de communications établi existe. L'insertion, dans les accords d'association prévus, d'une "clause d'adhésion" à contenu politique affirmé serait utile pour promouvoir certains de ces facteurs plus psychologiques qui conditionnent un investissement étranger de grande envergure.

Un des obstacles essentiels à une extension des échanges avec les pays d'Europe centrale et orientale et entre ceux-ci réside dans le poids de l'endettement accumulé par quatre d'entre eux. Seules la Roumanie et la Tchécoslovaquie ne connaissent pas ce problème.

L'endettement de la Pologne, après la remise généreuse accordée par le Club de Paris en mars 1991, s'élève à un peu moins de 30 milliards de dollars mais reste le plus élevé de tous en chiffres absolus. La balance commerciale de la Pologne vis-à-vis des pays à monnaie forte fait apparaître un excédent important au fil des années. Pour la seule année 1990, ses exportations ont progressé d'environ 34 %. A l'issue de la

réduction qui lui a été consentie, la Pologne devrait être en mesure, pour la première fois depuis les années 70, de couvrir le service de sa dette grâce à ses excédents d'exportation.

L'endettement de la Hongrie, à savoir 20 milliards de dollars, est le plus élevé par habitant et sa balance commerciale, traditionnellement négative, ne lui ouvre aucune perspective de financement du service de cette dette. Le problème le plus insoluble se pose à la Bulgarie. Ses 10,8 milliards de dollars d'endettement représentent neuf fois ses recettes d'exportation de 1989 (1,2 milliard de dollars), si bien que le service de cette dette est du même ordre de grandeur que le total de ses recettes d'exportation. Le volume d'endettement du pays devrait atteindre des proportions astronomiques lorsque la Bulgarie sera amenée à payer sa facture énergétique en devises fortes.

L'endettement de la Yougoslavie, soit 17,4 milliards de dollars, paraît gérable tant que les problèmes internes se posant entre les républiques ne perturbent pas l'ordre économique. Toutefois, en raison des perspectives sombres qui se profilent à cet égard et de l'absence d'informations relatives à la répartition de l'endettement extérieur actuel entre les futurs Etats souverains d'une confédération yougoslave, des contraintes sérieuses peuvent peser sur la capacité, pour certaines de ces nouvelles républiques, à engager un processus fructueux d'intégration économique et politique avec les Douze.

Si la CEE entend conduire tous ces pays aux portes de la société économique et industrielle moderne, une solution généreuse du problème de l'endettement devra être imaginée en coordination avec le FMI et les différents autres créanciers. C'est pourquoi, il conviendrait que le programme PHARE soit étendu à un nouveau "dossier" qui veillerait à proposer une solution s'inspirant du "modèle" polonais au problème de la gestion de la dette extérieure des pays d'Europe centrale et orientale, car si ce problème n'est pas résolu très rapidement, l'efficacité de la mise en oeuvre des accords d'association en cours de négociation pourrait se trouver considérablement entravée dès le début.

Un autre facteur préalable important du fonctionnement efficace de ces accords réside dans la capacité de la Communauté économique européenne à s'acquitter de son rôle sans difficultés. Cette exigence postule essentiellement qu'elle puisse préserver sa propre stabilité et prospérité économique, et sera le mieux satisfaite si le programme d'achèvement de son marché intérieur est mis en oeuvre intégralement et si la Communauté reste ouverte à la concurrence internationale.

Des problèmes pourraient survenir, néanmoins, par suite des pressions accrues qu'exercent un certain nombre de ses Etats-membres dans le sens d'un effort de redistribution plus soutenu en faveur des régions périphériques de la Communauté. Le cas se présentera en particulier en rapport avec la création de l'union économique et monétaire. Pour être en mesure de répondre à toutes les demandes intérieures et extérieures

d'assistance qui leur sont présentées, les Douze devraient examiner les moyens qui conviendraient pour leur permettre d'élargir leur assise financière. L'adhésion des pays industrialisés de l'AELE pourrait être une des solutions à envisager.

CHAPITRE 4

LA POLITIQUE A APPLIQUER PAR LA CEE A L'UNION SOVIETIQUE (OU PAYS SUCESSEUR(S))

Ole Dielh (DGAP)

Les recommandations relatives à la politique à appliquer à l'Union soviétique à l'avenir doivent tenir compte d'un certain nombre de prémisses :

- La situation actuelle de l'Union soviétique est caractérisée par l'instabilité, l'expectative et une bonne part d'imprévisibilité. Ce constat risque très vraisemblablement de se vérifier jusqu'à la fin des années 90. Les considérations développées au sujet de l'évolution future des relations CEE-Union soviétique devraient donc s'inspirer de différents scénarios possibles et auront forcément un caractère très spéculatif. Les

recommandations avancées doivent se situer dans une perspective à court ou à moyen terme, les spéculations quant à l'évolution probable du pays au cours de la prochaine décennie ayant une valeur tout aléatoire dans une analyse à prétentions politiques.

1. Quatre scénarios

Les scénarios d'évolution de l'URSS au cours de la prochaine décennie comportent fondamentalement quatre variantes contrastées :

- Dans un scénario de restauration, les tendances autoritaires, conformistes et essentiellement centralistes actuelles persistent. La direction politique de l'Union soviétique a accordé jusqu'ici la priorité absolue, non pas à la conversion à l'économie de marché et au pluralisme démocratique, mais à la préservation de l'empire multinational. Elle semble vouloir maintenir ce cap, même au prix de l'utilisation de la force à l'égard des républiques en lutte pour leur indépendance et met ainsi en péril la poursuite du processus de transformation économique et politique. Une politique centraliste poursuivant cet objectif dominant exigera que le rétablissement d'un régime autoritaire s'appuyant sur des instruments traditionnels tels que l'armée, la police et l'appareil du parti soit accepté. Des violations des droits individuels et collectifs, d'une part, et des poussées violentes de guerre civile, de l'autre, paraissent devoir être les conséquences probables, non pacifiques, de ce scénario.

- Dans un scénario de désintégration, les républiques et d'autres entités régionales sortent victorieuses de leur lutte pour l'indépendance et la souveraineté. Dans un processus de morcellement pacifique, très probablement progressif, ces différentes entités accèdent à l'indépendance totale. Elles pourraient consentir à une certaine coopération entre elles et constituer éventuellement un "commonwealth des (anciennes) nations soviétiques", structure confédérale ou même fédération à caractère supranational, dans laquelle la coordination et la coopération pourraient être optimisées et certaines fonctions déléguées à titre volontaire à des institutions centrales. Ces républiques indépendantes pourraient parfaitement appliquer néanmoins des systèmes économiques ou politiques divergents et appréhender différemment les problèmes des droits de l'homme et, plus spécialement, ceux des minorités.

- Dans un scénario de chaos, l'économie soviétique s'effondre, la dissolution ordonnée de l'union échoue et les hommes politiques, tant au niveau central qu'à celui des républiques, ne sont pas en mesure de garder le contrôle de la situation. La guerre civile, les soulèvements violents, les outrances nationalistes, la famine et les flux de réfugiés semblent être les éléments possibles d'une situation qui, par son instabilité et son caractère brutal, menacera non seulement le territoire soviétique mais probablement aussi les territoires voisins.

- Dans un scénario composite, la situation resterait hautement instable, les républiques poursuivant sans grand succès leur lutte pour l'indépendance

et le pouvoir central balançant de périodes de répression en phases pacifiques de dialogue et de coopération. Cette évolution instable, à l'issue incertaine, pourrait persister pendant une période assez longue. Dans une variante de ce scénario, certaines républiques individuelles pourraient effectivement parvenir à l'indépendance, alors que d'autres seraient maintenues sous l'influence du gouvernement central.

Durant la décennie à venir, ce scénario composite paraît le plus probable. Il comporte des éléments des scénarios de restauration, de désintégration et de chaos. Une politique communautaire fondée sur ce scénario donnerait des formules réalistes, prudentes et souples permettant de faire face à toutes les évolutions possibles de l'URSS.

2. Les intérêts de la CEE

La CEE comme ses Etats-membres défendent un certain nombre d'intérêts qui déterminent la politique qu'ils pratiquent à l'égard de l'URSS. Or, une Europe pacifique, démocratique, prospère et stable, où ni les droits de l'homme ni le droit international ne sont violés est certainement le but ultime de tous les pays qui la composent. Des objectifs plus pragmatiques orientent toutefois la politique à court et à moyen terme. Dans les prochaines années, marquées par le changement et l'instabilité, la mise en place, dans le cadre de la CSCE, d'une nouvelle structure de sécurité européenne n'ayant pas seulement pour objet les menaces militaires classiques mais dont l'action porterait aussi sur l'écologie, sur les

migrations de masse, sur les conflits régionaux et sur les problèmes des minorités revêt une importance particulière pour le bien-être des Etats européens. La Communauté, dont la responsabilité n'est pas limitée à ses Etats membres mais s'étend aussi, dans une certaine mesure, aux nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale, aura un rôle décisif à jouer dans la recherche de cette nouvelle structure et pourrait très vraisemblablement en devenir le noyau.

Les intérêts et soucis particuliers de certains Etats-membres pourraient entraver la définition d'une position uniforme de la CEE vis-à-vis de l'URSS. Le retrait intégral des troupes soviétiques constitue certes un pôle puissant d'intérêt dans une relation constructive avec l'Union soviétique mais seules une consultation et une coopération étroites entre pays d'Europe occidentale permettront d'éviter un hiatus possible entre politiques nationales et politique communautaire. Les Etats d'Europe occidentale doivent se convaincre que le maintien de politiques nationales divergentes à l'égard de l'URSS pourrait gêner tout progrès, non seulement dans les relations CEE-URSS mais aussi dans une future union politique.

La politique appliquée par la Communauté à l'URSS doit être placée dans un contexte international plus vaste tenant compte aussi des relations Etats-Unis-Union soviétique. S'il importe que, dans ses relations avec l'Union soviétique, la Communauté soit soucieuse de ses propres intérêts, qui ne coïncident pas nécessairement dans tous les cas avec ceux des

Etats-Unis, des divergences fondamentales entre les efforts de l'Europe et ceux de l'Amérique seraient non seulement improductives mais risquent en outre de nuire sérieusement à la sécurité.

3. Les domaines politiques requérant une attention particulière

Abstraction faite de tout scénario, un certain nombre de domaines politiques auxquels s'attachent des intérêts évidents de la CEE requièrent une attention particulière :

- L'état désastreux de l'environnement en Union soviétique et l'interdépendance écologique de l'Europe contraignent la CEE et ses Etats-membres à assimiler les problèmes d'écologie se posant dans ce pays à des menaces pour leur propre sécurité. Une assistance financière et technique à la modernisation des installations nucléaires d'Union soviétique ou à une exploitation plus prudente de ses ressources énergétiques peut être considérée en tout état de cause comme un investissement rentable pour l'avenir de l'Europe.

Toute conflagration ou toute rupture sérieuse de l'ordre en Union soviétique peut entraîner des effets écologiques dévastateurs, surtout si des centrales nucléaires ou des installations industrielles sont endommagées.

- Si l'évolution constatée récemment en Union soviétique se poursuit, il y a

lieu de prévoir des flux d'immigration d'Allemands, de juifs, de réfugiés ou, simplement, de travailleurs venant de l'Est. Ces personnes pourraient menacer la paix sociale dans les Etats membres de la CEE. Les flux migratoires posent un problème très sensible qui touche à la fois à des valeurs fortement ancrées du domaine des droits de l'homme en Occident et à des préoccupations sociales importantes mais contrastées. Il requiert une analyse et une discussion urgentes tant au niveau du citoyen qu'à celui des collectivités publiques. Une coopération et une coordination étroites entre les Etats membres de la Communauté, les Etats-Unis et aussi les pouvoirs publics soviétiques mais surtout une aide concrète permettant d'améliorer la condition des minorités en cause semblent être des conditions préalables à une prévention et, si besoin est, à l'élimination de ce problème essentiel.

- L'aide alimentaire est un devoir humanitaire qui s'impose dans la longue et difficile période de transition que traverseront certaines catégories de la société soviétique mais elle doit être utilisée à titre exceptionnel et de façon sélective, et rester sous le contrôle strict de ses distributeurs occidentaux.

- Les intérêts de sécurité des pays européens, compris dans leur acception militaire traditionnelle, ont tiré un profit important des réformes politiques amorcées en Union soviétique, des révolutions démocratiques engagées dans les pays d'Europe centrale et orientale, des progrès enregistrés récemment dans le contrôle des armements et de la

désintégration constatée du pacte militaire de l'Est. Il n'empêche que, même dans ces conditions, l'Union soviétique ou l'Etat qui lui succédera conservera un arsenal militaire et, plus spécialement, une capacité nucléaire qui, en fonction de l'évolution que connaîtra le pays à l'avenir, pourraient lui permettre d'exercer à nouveau une menace sur ses voisins tant d'Occident que d'Asie ou du Moyen-orient. La dissuasion nucléaire, le maintien d'une structure forte mais réformée de l'OTAN et le stationnement de troupes américaines en Europe semblent offrir la garantie d'une réponse adaptée à cette menace militaire résiduelle. D'éventuelles évolutions non pacifiques, se traduisant par une désintégration et des conflits à la périphérie de l'URSS engendrent un risque de débordement dans les pays voisins et pourraient même peser sur la politique internationale. La drogue et le terrorisme pourraient créer des difficultés supplémentaires.

4. L'influence de la CEE

L'incidence que la politique pratiquée par la Communauté à l'égard de l'URSS à l'avenir pourrait avoir sur le processus de réforme et sur une évolution pacifique en Union soviétique est, pour un certain nombre de raisons, très limitée.

Les possibilités existant d'influer de l'extérieur sur le développement interne d'un pays étranger sans empiéter sur son domaine national sont très restreintes. Or, c'est particulièrement le cas de l'URSS. La politique

déployée en Union soviétique dans le passé s'est attachée essentiellement à réaliser une autarcie économique la plus poussée possible. L'ouverture de la société soviétique, comme l'insertion du pays dans les structures internationales et dans l'économie mondiale, en sont à leurs débuts. Le pouvoir soviétique vient tout juste de se rendre compte de l'interdépendance croissante du monde dans toutes les branches de la politique. L'URSS s'est certes engagée dans la voie de l'ouverture de sa société mais le processus de son intégration dans les réseaux économiques et politiques mondiaux pourrait être une question de décennies sinon d'années. A moyenne échéance, l'Occident et l'Union soviétique elle-même ne doivent donc s'attendre à rien d'autre qu'à des succès mineurs dans une perspective de progrès graduel. La réussite ou l'échec des réformes et d'une évolution pacifique dépendront surtout de la volonté et de la capacité du pouvoir de l'URSS, de son peuple et de ses républiques à opérer un choix clair en faveur de la démocratisation, de la libéralisation, de la décentralisation et du passage à l'économie de marché. Néanmoins, pour des motifs relevant de liens historiques, d'intensité des échanges économiques et de proximité, la Communauté constitue pour l'URSS la principale filière d'accès au monde extérieur.

5. Les partenaires politiques

L'action de la Communauté devra s'adresser à différents acteurs de la scène politique en URSS. Dans l'intérêt tant du droit international que de la stabilité de la Communauté, le gouvernement central de l'URSS devra

rester le partenaire de la CEE dans ses contacts officiels et diplomatiques, tant que la sécession formelle de certaines républiques ou la dissolution de l'union ne se seront pas produites. L'Occident ne saurait tirer parti du chaos et de l'anarchie en URSS et doit donc soutenir une dévolution ordonnée.

La Communauté devrait appuyer les tentatives autonomistes dans la mesure où les républiques en question le souhaitent clairement. Les contacts pris à cet effet au niveau central ou décentralisé, avec d'éventuelles forces politiques futures et avec les collectivités régionales ou locales pourraient être mis au service d'une stabilité des régions s'inspirant des principes de l'autodétermination et de la compréhension mutuelle. Des activités directes pourraient être menées par la Communauté dans le domaine par exemple de la création de "bureaux d'information" dans certaines républiques.

Si la désintégration de l'Union soviétique se poursuit, de nouveaux Etats indépendants, situés à la périphérie occidentale du pays, chercheront très vraisemblablement à établir une coopération étroite avec la CEE et souhaiteront, dans ce cas, que la Communauté leur accorde un régime similaire à celui octroyé à d'autres pays de l'Est de l'Europe. La situation en ce qui concerne les trois républiques baltes, qui ont été des Etats indépendants, est différente de celle des autres nouveaux pays éventuels. Des Etats baltes indépendants et, le cas échéant, d'autres Etats issus de l'Union soviétique ou faisant sécession de celle-ci, devraient pouvoir

participer à tous les programmes communautaires possibles d'assistance, de coopération ou d'association appliqués aux pays d'Europe centrale et orientale.

La politique communautaire devra toutefois établir une distinction nette entre les républiques situées à la périphérie occidentale de l'URSS et d'éventuelles républiques caucasiennes ou asiatiques faisant sécession. Les structures géographiques, culturelles et économiques des régions du Sud de l'URSS diffèrent trop, en effet, des normes occidentales pour permettre l'intégration de ces dernières. La Russie elle-même est tout simplement trop étendue, ses structures sont trop différentes et l'appréhension de ses problèmes trop écrasante pour l'insérer dans un dispositif de coopération communautaire selon des modalités identiques à celles qui seraient retenues pour les Etats baltes. Dans les conditions actuelles, l'assistance de la Communauté aux projets réalisés en URSS doit être réservée aux régions de l'Union soviétique et, plus spécialement, de ses républiques occidentales dans lesquelles une affectation efficace, assurée en collaboration avec les autorités nationales ou régionales, peut être garantie.

La coopération et le soutien accordé au pouvoir central de l'Union soviétique devraient être assortis de conditions ne laissant aucun doute sur la volonté de la CEE de ne tolérer aucune violation des droits de l'homme dans ce pays. Les sanctions qu'il est possible de lui appliquer comprennent, au delà de protestations politiques ou diplomatiques affirmées, un certain nombre d'actions plus concrètes : la Communauté

pourrait adresser des plaintes formelles en violation des droits de l'homme à l'égard de l'URSS dans le cadre de la CSCE, freiner ou même annuler l'exécution d'accords d'assistance technique, suspendre ou dénoncer des programmes commerciaux ou des dossiers de crédit et refuser de soutenir d'autres tentatives de l'Union soviétique de s'associer à des organisations internationales.

La CEE doit laisser entendre à tous les interlocuteurs possibles en URSS que les frontières existantes des pays européens et de républiques individuelles ne doivent pas être remises en question. Un redécoupage des frontières ferait peser une lourde menace sur la paix et sur la stabilité dans l'Europe entière.

6. Les instruments économiques de l'influence politique

Les instruments économiques par lesquels la CEE peut influencer sur l'évolution en Union soviétique sont très limités.

- Les caractéristiques de l'économie soviétique et, plus particulièrement, la structure de ses exportations restreindront, dans l'avenir immédiat, le degré dans lequel l'URSS pourrait tirer avantage de l'acquisition d'une part plus importante des marchés européens et mondiaux. Ce n'est que dans la perspective à long terme de l'apparition d'un système économique en mutation, qui permettrait l'application de mesures d'incitation du marché destinées à accroître la productivité, qu'une nouvelle appréciation

de cet élément pourrait se révéler utile.

- En raison des problèmes et des incertitudes juridiques et pratiques qui pèsent sur le pays, les investissements étrangers en URSS sont pour l'instant très hasardeux et n'ont guère de chance même, à court et moyen terme, d'acquérir une rentabilité économique significative. Ces investissements pourraient cependant revêtir une importance essentielle à un stade ultérieur de la transformation de l'économie soviétique. L'ouverture du marché du pays offrira des perspectives intéressantes aux capitaux étrangers mais, avant la réalisation de réformes fondamentales et leur confirmation dans la loi, l'amplitude des investissements restera faible. En outre, la CEE ne pourrait avoir, auprès du secteur privé de ses Etats-membres, qu'un rôle mineur et indirect d'incitation à renforcer ses activités en URSS.

- La fourniture, au cours des prochaines années, de crédits financiers non liés pourrait même être préjudiciable au processus de réforme. Les problèmes de balance des paiements de l'Union soviétique ne sauraient être résolus grâce à une assistance occidentale tant qu'une révision complète de son système économique - réforme des prix et passage à la convertibilité monétaire - n'aura pas été mise en oeuvre. Des crédits liés pourraient présenter un intérêt particulier sous la forme d'un financement de projets. L'assistance financière de la Communauté pourrait être accordée à la construction de différents types d'infrastructures et pourrait contribuer à accroître la compétitivité dans une économie de marché future

de l'Union soviétique. Les secteurs les plus importants à cet égard sont les télécommunications, les transports et la circulation.

- Des programmes de formation dans les disciplines générales de l'économie et de la gestion, de même que des programmes spécialement adaptés aux problèmes bancaires, comptables ou techniques peuvent être des instruments de soutien très utiles. La création d'une nouvelle élite d'économistes en Union soviétique est une des conditions fondamentales de la transformation du système économique du pays. L'assistance aux programmes d'infrastructure ou de formation ne saurait toutefois être qu'auxiliaire d'une réforme économique fondamentale et ne pourra en aucun cas se substituer à cette dernière.

L'URSS présente, d'une certaine façon, pour la Communauté, un intérêt économique intrinsèque, plus particulièrement dans des domaines tels que l'importation d'énergie et de matières premières et les exportations d'équipements. Etant donné que, du point de vue de la coopération économique extérieure, elle n'est pas un partenaire commercial essentiel de la Communauté, son importance réelle se situe dans l'avenir, sans faire abstraction toutefois de son importance évidente et immédiate sur le plan de la politique et de la sécurité. L'URSS comme certaines de ses républiques, et notamment la Russie, pourraient ouvrir des perspectives prometteuses d'étroite coopération économique si le processus de réforme était mené à bien.

Tant que des changements profonds n'auront pas été opérés en URSS, la Communauté devrait avoir pour souci principal, non pas de conclure un "accord général" avec les Soviétiques mais d'établir une coopération fonctionnelle dans tous les cas où les intérêts et les possibilités des deux parties le permettent.

7. L'internationalisation

Le soutien aux démarches politiques entreprises en direction de l'URSS et à la coopération économique directe s'étend à un appui aux efforts déployés par les Soviétiques pour obtenir un accès plus aisé aux organisations internationales, et plus particulièrement celles régissant l'ordre économique mondial. Une contribution de la CEE à un renforcement de la coopération institutionnelle avec l'URSS pourrait aider le pays à être accepté comme partenaire de l'économie mondiale.

Le Cocom et les transferts de technologie resteront un problème très important et très controversé. D'une part, l'accès de l'URSS aux technologies occidentales sensibles, plus particulièrement dans le domaine des communications, est un préalable indispensable aux réformes économiques. De l'autre, toutefois, certains alliés occidentaux mettent de sérieuses entraves à toute forme de complaisance dans ce domaine. Une attitude commune de l'Occident ainsi qu'une coopération et une coordination étroites entre l'Europe et les Etats-Unis sont indispensables. Un contrôle plus efficace, exercé sur un nombre considérablement réduit

d'articles sensibles, semble être une formule raisonnable pour la politique à appliquer par le Cocom à l'avenir.

Un soutien diplomatique affirmé aux réformes ou à une évolution pacifique, des contacts politiques étroits et amicaux et le lancement de nouveaux programmes d'échanges culturels et sociaux sont autant d'outils qui pourraient renforcer les relations politiques et sociales entre la CEE et l'URSS. Grâce à une promotion de la coopération dans ces domaines, la CEE pourrait contribuer à créer un contexte politique ou international dans lequel un processus de réforme interne en Union soviétique pourrait se déployer pacifiquement.

8. Conclusion

Certaines réalités observées dans la Communauté pourraient même servir de référence à une Union soviétique dont les républiques et le pouvoir central, d'une part, et les républiques entre elles, d'autre part, tentent de créer un nouveau type de relation. Une différence fondamentale apparaît en effet à l'évidence : la CEE est à la recherche d'une plus grande unité, alors que les entités régionales de l'URSS s'efforcent d'obtenir une plus grande indépendance. Néanmoins, la division des tâches, le principe de la subsidiarité et un certain nombre de procédures précises de coopération qui ont été développées dans la Communauté méritent très fermement d'être retenus pour leur valeur d'exemplarité.

Une attitude coopérative de la CEE à l'égard de l'Union soviétique et une politique de partenariat actif fondée sur des relations contractuelles pourraient atténuer les appréhensions des pays d'Europe centrale et orientale à l'égard de la menace soviétique. A l'inverse, un cloisonnement pourrait tenter les partisans d'une ligne dure à Moscou de rétablir l'hégémonie soviétique sur ces pays.

CHAPITRE 5

UN NOUVEAU MODELE DE PARTENARIAT

DANS UNE NOUVELLE EUROPE

Jim Rollo et Helen Wallace (RIIA)

1. Le nouveau contexte

La Communauté économique européenne ne peut se dissocier de la nouvelle Europe et il ne serait pas concevable non plus qu'elle se dérobe à ses responsabilités vis-à-vis du reste du monde. Elle fait face cependant à de nombreuses demandes concurrentes l'invitant à établir des relations privilégiées avec d'autres pays européens et est assaillie d'appels de nombreux pays non européens l'engageant à leur accorder un régime au moins équivalent. La CEE elle-même, ainsi qu'il ressort du chapitre 1, ne se trouve pas dans une situation stabilisée et les conférences

intergouvernementales (CIG) ont été convoquées précisément pour relever son niveau d'intégration économique et politique.

Une des solutions au défi qui se pose à elle consisterait à procéder à un élargissement à grande échelle, de façon à inscrire les volets politiques et économiques du marchandage que suscite la nouvelle Europe dans le cadre institutionnel de la Communauté. Pour l'instant, toutefois, la démarche politique de la CEE consiste à réaliser un équilibre entre les besoins et les sollicitations internes et externes et à proposer un éventail diversifié de formules de partenariat. Cette démarche comporte un certain nombre d'éléments stratégiques mais elle est aussi, à certains égards, conciliante et souple. Il n'y a pas de modèle de référence pour la nouvelle mosaïque européenne.

Les questions qui se posent portent par conséquent sur le point de savoir, tout d'abord, s'il faut accorder aux nouvelles relations engagées avec les pays d'Europe centrale et orientale une priorité évidente sur celles qui sont maintenues avec d'autres pays européens ; ensuite, si la nécessité de répondre aux demandes des pays d'Europe centrale et orientale requiert des formules s'écartant totalement de celles qui ont été appliquées à d'autres partenaires européens ou même non européens ; et, enfin, si les intérêts spécifiques de la Communauté sont défendus dans cette période de transformation systémique.

En ce qui concerne le premier point, celui des priorités, la Communauté

est impliquée profondément dans des négociations qui pourraient modifier substantiellement ses relations avec les pays de l'AELE et a déjà été saisie de propositions d'adhésion de la part de certains d'entre eux. D'autres suivront très probablement. Trois pays méditerranéens ont eux aussi présenté une demande d'adhésion. Les dossiers des pays d'Europe centrale et orientale doivent-ils, dans ces conditions, faire l'objet d'une procédure plus rapide ou convient-il de les examiner simultanément ? Cette décision doit-elle être prise en fonction de critères politiques, économiques ou des uns et des autres ? Une attitude égalitaire de la CEE, sur les questions d'accession au marché ou de mouvement des personnes, par exemple, est-elle importante et sur quelles normes la fonder : le principe de la parité qui a cours dans le débat avec les pays de l'AELE ou celui de la dépendance qui préside aux relations avec le Sud de l'Europe ? La Communauté peut-elle réellement soutenir les contraintes d'une ouverture et d'un financement indifférencié des ajustements nécessaires ? Autant de questions qui indiquent que la CEE est partagée entre le sentiment que, d'une certaine façon, le dossier de l'Est de l'Europe a un caractère particulier et la conclusion prudente qu'il ne serait pas vraiment judicieux de lui sacrifier les relations entretenues avec les autres pays européens ni de repousser le souci accordé à ses responsabilités extraeuropéennes.

Il convient, sur le second point, d'induire des contacts avec les autres pays européens, les éléments possibles et viables d'une relation avec les pays d'Europe centrale et orientale, en tenant compte du fait que le problème de l'"adhésion à terme" est fermement ancré dans les projets de ces derniers

pays et dans les esprits de certains politiciens et décideurs de la CEE. La grande majorité des dispositifs d'association proposés par la Communauté se ramènent, bien qu'ils définissent des objectifs politiques, à l'application d'une formule de promotion des échanges et d'assistance, l'accent étant mis davantage sur les échanges dans le cas des partenaires plus développés et plus égaux, et davantage sur l'assistance dans le cas des moins développés et des plus dépendants d'entre eux. Autour du littoral méditerranéen, les relations sont rendues plus complexes par le poids conjugué d'un engagement historique et d'une contiguïté géographique. Une association flanquée d'une clause d'"adhésion à terme", assortie toutefois de calendriers relativement longs, n'a été proposée que dans le cas de la Grèce et de la Turquie. Dans celui de l'Espagne et du Portugal, aucune association intercalaire n'a précédé l'insertion dans la Communauté, celle-ci ayant négocié une adhésion totale dans l'espoir que cette qualité de membre à part entière cimenterait, quelles qu'en soient les contraintes économiques possibles, leurs démocraties naissantes.

Pour les pays d'Europe occidentale, le volet AELE des négociations toujours en cours au sujet de l'espace économique européen (EEE) présente un caractère inhabituel en ce qu'il envisage une intégration de ces pays dans le marché unique et leur assujettissement à sa législation, sans prévoir toutefois la création d'une union douanière mais en y incluant en revanche une participation très poussée à plusieurs "politiques d'accompagnement". Cette formule a été conçue comme variante de celle de l'adhésion, variante qui serait cependant dénuée de composante politique

et institutionnellement limitée. Elle repose, dans son essence, sur l'idée d'un équilibre des obligations et des avantages et de l'égalité de traitement à accorder à des pays économiquement, socialement et politiquement semblables aux Etats membres de la Communauté.

Il n'y a pas d'antécédent réel à la structure prévue pour coiffer une association européenne, bien que plusieurs pays disposent de certains droits de consultation pour les problèmes relevant de la coopération politique européenne (CPE). Les déclarations transatlantiques produites récemment entre la CEE et, respectivement, les Etats-Unis et le Canada sont inhabituelles parce qu'elles proposent une esquisse relativement floue, non assise sur un recueil de règles communes ou de procédures confirmées permettant de gérer les liens établis. Dans la relation CEE-Etats-Unis, apparaît en filigrane la volonté mutuelle de réaliser une parité tant politique qu'économique dans le cas de la CEE et tant économique que politique dans le cas des Etats-Unis.

La CEE opère en conséquence dans des sphères se situant au delà de sa propre expérience du partenariat, abstraction faite, il est vrai, des exemples importants que constituent la Grèce, le Portugal et l'Espagne, qui sont devenus membres à part entière, et de la Turquie, qui estime qu'elle devrait déjà être engagée dans un processus d'adhésion intégrale. L'intégration réussie de l'Espagne, plus spécialement, dans la Communauté est souvent évoquée pour alimenter l'espoir optimiste que des résultats similaires pourraient être atteints par les pays d'Europe

centrale et orientale. Tout le monde n'est toutefois pas disposé à admettre que l'Espagne puisse être retenue comme point de référence utile.

Au sujet du troisième point, il est permis de se demander où se situent les intérêts de la CEE et s'ils sont partagés, en fait, par tous les Etats-membres. La question est particulièrement ardue parce qu'elle postule que des souhaits à long terme soient opposés à des pressions immédiates, et des éléments hypothétiques et historiques à des réalités concrètes et actuelles. D'une certaine façon, la réponse s'impose avec une évidence criante, à savoir qu'une possibilité unique existe pour la CEE de se prouver et de montrer aux yeux du monde qu'elle a la capacité nécessaire pour sauver les pays considérés des affres de la guerre froide et des ruines de l'empire soviétique. La récompense en serait la possibilité de tirer avantage en définitive des profits économiques qui ne manqueraient pas d'être stimulés en temps utile. En outre, si la CEE faillissait à cette tâche, il n'est pas certain que d'autres seraient disposés à en assumer la charge, et le coût potentiel d'une Europe centrale et orientale maintenue dans l'instabilité et le désarroi serait élevé. L'intérêt collectif de la CEE commande donc l'action et l'urgence. Mais quel doit en être le prix, au propre comme au figuré ? La RFA pour sa part a décidé qu'elle n'avait pas d'autre issue que d'accepter un programme d'unification accélérée avec l'ancienne RDA, bien que son exemple puisse ne pas être parfaitement applicable aux relations entre la CEE et l'Est de l'Europe, qui laissent une marge pour un échelonnement des engagements et posent des impératifs politiques plus diffus.

La difficulté consiste à extrapoler de ces objectifs généraux une politique et un calendrier concrets de gestion des relations établies. Cet exercice exige en effet que soient opérés des choix d'orientation et d'objectifs économiques et politiques précis. Or, les intérêts des Etats-membres ne sont pas tous identiques ni compatibles lorsqu'il s'agit de les formuler sur un plan pratique. Il importe donc que la clarté soit faite sur les ajustements que la CEE pourrait être amenée à pratiquer pour concilier le discours et les réalités.

Le rythme de l'intégration de la Communauté pourrait être ralenti ; les coûts budgétaires pourraient être considérables et difficiles à juguler ; un accès effectif aux marchés communautaires pourrait peser lourdement sur des intérêts fortement implantés de la Communauté comme de certains autres de ses partenaires extérieurs ; des frontières ouvertes aux citoyens d'Europe centrale et orientale pourraient être source de tensions réelles, tant intérieures qu'extérieures. Les coûts et les avantages ne seraient du reste pas nécessairement répartis de façon uniforme dans la CEE, ce qui ressort du message clair lancé par l'Espagne, poussée par la crainte de se voir pénalisée par les longues dispositions transitoires qu'impose l'application intégrale de l'acquis communautaire.

2. Les enseignements découlant des négociations engagées avec l'AELE

L'EEE vise à réaliser une intégration économique ou de marché sans

intégration politique, en s'appuyant sur une compatibilité systémique mais une asymétrie dans l'influence exercée sur les politiques à définir. Quels enseignements peut-on tirer de ce projet et des difficultés fondamentales que pose sa conversion en un accord formel ?

- Il est difficile, dans la pratique, de dissocier intégration politique et intégration économique.
- L'asymétrie est un obstacle à une accommodation réciproque.
- Un fonctionnement ne peut être assuré que parce qu'il y a coïncidence manifeste des systèmes et degré déjà très poussé d'interpénétration économique.
- Les négociations ont été rudes et intransigeantes, les pays de l'AELE étant à la fois demandeurs et négociateurs pugnaces.
- Des divergences persistantes d'objectif et de moyens se sont manifestées au sein de la CEE.
- L'absence de l'élément "union douanière" est un handicap structurel.
- L'absence de volet politique rend difficile une appréciation globale de la relation envisagée.
- Un régime juridique commun est concevable sans adhésion intégrale mais une participation partielle aux mécanismes de décision n'est pas optimale pour l'AELE et potentiellement embarrassante pour la CEE.
- Les solutions logiques à apporter aux difficultés pratiques seront fonction de la sophistication et de l'expérience des systèmes politico-administratifs des pays de l'AELE.
- Il n'a pas été possible de résoudre la quadrature du cercle d'une réduction

de souveraineté et de l'exercice d'une influence réelle et d'une démocratie interne active par l'AELE, ce qui explique la popularité croissante suscitée par les demandes directes d'adhésion à part entière.

La seule conclusion possible consiste donc à penser que le projet d'EEE n'est pas viable à long terme et ne saurait être transposé directement à la situation des pays d'Europe centrale et orientale, où les conditions et la dynamique sous-jacentes sont très différentes et les besoins politiques extrêmement contraignants. Deux autres éléments doivent cependant être soulignés, à savoir, tout d'abord, que les pays de l'AELE disposent réellement d'atouts politiques et économiques considérables qui pourraient être exploités pour consolider la nouvelle mosaïque européenne et qu'il pourrait être imprudent de la part de la Communauté de les repousser ou de les marginaliser dans la hâte de développer de nouveaux liens avec l'Est ; ensuite, qu'aucune tentative réelle n'a été faite, au delà de la coordination limitée qui est assurée dans le cadre du G-24, pour conjuguer les politiques de la CEE et de l'AELE de façon à maximiser des intérêts conjoints ou des ressources collectives et participer ainsi à la reconstruction de l'Europe centrale et orientale, au plan politique comme au plan économique.

3. Les pressions exercées par l'Europe méditerranéenne et d'autres pays

Tous les voisins méditerranéens de la Communauté ont pour souci de renforcer leurs liens avec la Communauté. La Turquie, Malte et Chypre

souhaitent que les accords d'association existants soient suivis d'une adhésion à part entière. Les pays du Maghreb eux aussi désirent améliorer les relations actuelles et la Yougoslavie, qu'il s'agisse de l'Etat unitaire ou de ses républiques, sollicite une attention. Or, bien que tous ces pays risquent d'être mis au second plan face aux préoccupations suscitées par les pays d'Europe centrale et orientale, d'autres encore du bassin méditerranéen exigent au moins l'égalité de traitement.

La CEE ne pourra répondre à toutes les sollicitations adressées ainsi à son attention et à ses ressources mais peut-elle se permettre, politiquement, une attitude de désintérêt ? Trois facteurs doivent être mis en balance à cet égard. Tout d'abord, dans certains domaines controversés et pour certaines gammes de produits, les intérêts des voisins méditerranéens de la Communauté sont concurrents de ceux des pays d'Europe centrale et orientale et touchent en outre à des intérêts communautaires importants. Les pressions démographiques poussant à l'émigration sont fortes en Turquie et au Maghreb. Ces derniers pays, tout comme Chypre, ont une présence pressante sur les marchés agricoles et produisent certaines "marchandises sensibles". Ensuite, la Communauté a toujours manifesté, vis-à-vis de la stabilité politique de la région considérée, un vif souci auquel vient se greffer, depuis ces dernières années, la crainte d'un fondamentalisme islamique. Enfin, des problèmes politiques délicats se posent. La Turquie place la Communauté devant un dilemme très particulier qui situe probablement l'adhésion de ce pays dans un contexte très différent de celle de n'importe quel autre, tout en rendant la demande

chypriote bien plus complexe et en suscitant des questions épineuses tant pour la Grèce, pays membre de la Communauté, que vis-à-vis d'elle. A la suite de la guerre du Golfe, ni les prétentions à récompense manifestées par les Turcs ni l'attente de reconnaissance des nouveaux pays de la ligne de front ne pourront être facilement esquivées. Les relations avec Israël, les Palestiniens, la Jordanie et l'Irak ne peuvent davantage être négligées. Discours et manifestations de bonnes intentions ne suffiront vraisemblablement pas à écarter les démarches entreprises pour obtenir l'application de mesures concrètes.

4. Les relations avec les pays d'Europe centrale et orientale

La confrontation des exigences formulées par la Communauté à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale - stabilité à la frontière orientale, création d'un dispositif de sécurité et souhait corollaire de voir s'y établir un système politique et économique d'inspiration occidentale - et des attentes formulées par ces pays vis-à-vis de la Communauté - nécessité d'un voisinage constituant un point d'ancrage des réformes politiques économiques et un contrepoids à l'Union soviétique (stable ou non) - a donné lieu à la proposition d'un instrument de coopération extrêmement complexe, le plus complexe peut-être de ceux que, sans adhésion, la Communauté ait jamais élaborés. Des négociations n'ont été engagées jusqu'ici qu'avec la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie mais, en toute hypothèse, des offres similaires pourraient être faites à d'autres pays d'Europe centrale et orientale.

Ces accords européens définissent, à leur stade d'élaboration actuel, un projet de coopération politique d'une intensité jamais vue jusqu'ici dans un accord d'association, une coopération économique portant sur les échanges de marchandises et, ultérieurement, sur le commerce des services, ainsi que sur la libre circulation des capitaux et de la main-d'oeuvre, un projet de rapprochement des règles de concurrence et d'autres qui permettrait aux pays associés de bénéficier à terme de tous les avantages économiques du marché unique et une structure d'aide probablement davantage inspirée de celles qui sont déployées en faveur des pays en voie de développement qu'à l'égard de pays considérés jusqu'ici comme développés. Tous ces éléments sont subordonnés explicitement à la réalisation d'un faisceau de conditions, à la fois économiques et politiques, traduites dans des objectifs de progrès et pouvant donner lieu à la suspension des accords en question si l'évolution vers l'économie de marché ou vers la démocratie était sérieusement interrompue. Enfin, la question de l'adhésion à la Communauté sous-tend l'ensemble de cette construction. Il s'agit d'un objectif avoué de l'Europe centrale et orientale. La Communauté a opposé une résistance ferme à l'inclusion d'une clause d'adhésion mais a accepté finalement d'y faire référence (en termes pas trop précis) dans le préambule. Les négociations en étant à mi-chemin, le contenu global de l'offre communautaire n'est pas encore entièrement connu. Le mandat a cependant déjà fait l'objet de plusieurs projets de la Communauté et a été modifié aussi à l'instigation des pays d'Europe centrale et orientale.

Les accords européens semblent en principe répondre de façon assez satisfaisante aux objectifs apparents. Ils appréhendent le problème des progrès économiques intermédiaires en conjuguant mesures de promotion des échanges et mesures d'assistance. Ils satisfont à la nécessité de créer une structure de sécurité en proposant un accès à la coordination des relations extérieures et à la stabilité politique par le biais d'un conseil mixte et du Parlement européen. Le souhait d'une intégration économique est rencontré par une proposition de rapprochement des législations portant sur les principaux domaines de régulation. Enfin, simultanément à ces différentes "carottes", une série de conditions sont définies en guise de "bâtons" destinés à renforcer la liaison aux progrès internes à réaliser en Europe centrale et orientale. Cette construction appelle cependant d'importantes réserves et comporte de sérieuses lacunes qui pourraient avoir une forte incidence à long terme sur la nature de la relation établie.

Au sujet de la simple proposition concernant la réalisation du libre-échange pour les produits industriels, l'application prévue de mesures antidumping et de clauses de sauvegarde tempénera nécessairement la valeur des concessions accordées. Il est probable, en effet, qu'au cours des premières années du moins, des taux de change sous-évalués - une nécessité pour ces pays, s'ils souhaitent convertir leurs ressources en biens commercialisés - ne déclenchent les procédures antidumping de la Communauté, qu'il s'agisse de marchandises traditionnellement "sensibles" ou appartenant à d'autres branches industrielles. Les clauses de sauvegarde pourraient être plus restrictives

encore puisque toute augmentation des importations des pays d'Europe centrale et orientale pourra pratiquement être considérée comme préjudiciable à l'industrie communautaire. Cette capacité restrictive se trouverait même aggravée si les procédures engagées pouvaient être déclenchées par un préjudice constaté au niveau des différents Etats-membres. Or, le dommage subi ne dépend pas tant de l'existence ou non de mesures antidumping ou de clauses de sauvegarde. Les investisseurs envisageant d'utiliser les pays d'Europe centrale et orientale comme tremplin pour exporter vers la Communauté s'interrogeront sur le point de savoir si les produits qu'ils comptent exporter risquent d'être assujettis à ces clauses. S'ils craignent que la réponse soit positive, ils s'abstiendront d'investir. En dépit des problèmes de politique intérieure qui pourraient se poser pour la Communauté, des modalités doivent être définies pour éviter le recours à de telles mesures et pour créer la confiance nécessaire à l'investissement. Il conviendrait, en tout état de cause, que les règles de déclenchement des mesures antidumping ou des clauses de sauvegarde soient transparentes et prévisibles.

La lacune principale concerne l'agriculture. C'est dans ce secteur que la Pologne et la Hongrie et, à terme, la Roumanie et la Bulgarie pourraient réaliser la conversion la plus rapide de ressources en biens commercialisés. C'est cependant celui aussi dans lequel la Communauté est la plus restrictive. Il ne suffira d'ailleurs pas de négocier l'application de contingents non assujettis aux droits de douane ou aux prélèvements. Ils ne font qu'encourager les distorsions de ressources dans les pays

exportateurs et déclenchent en fait des signaux erronés sur l'intérêt des marchés. Ce problème général pourrait être résolu en partie par les résultats des négociations consacrées à l'agriculture au GATT mais il serait fallacieux de tabler sur ceux-ci. La Communauté peut estimer qu'il lui est impossible de céder sur l'agriculture mais elle doit être consciente de l'image désastreuse que cet immobilisme lui confèrera au regard des changements spectaculaires en cours en Europe centrale et orientale, ainsi que du ressentiment qui en découlera inévitablement.

Un autre domaine qui devrait nécessairement susciter des questions est celui du rapprochement des législations. Dans les principes, elles sont parfaitement compréhensibles. La CEE est le grand marché le plus proche des pays d'Europe centrale et orientale. Une intégration dans le domaine de la politique de concurrence permettrait d'éliminer les mesures antidumping et les clauses de sauvegarde. Une uniformisation dans les domaines de la fixation des normes, de la régulation des services financiers, du droit d'établissement, etc., permettrait de réaliser une intégration complète des marchés des biens, des services, des capitaux et de la main-d'oeuvre. Au plan pratique, les pays d'Europe centrale et orientale ont besoin de cadres réglementaires de ce type et celui de la CEE s'impose à l'évidence. Le problème essentiel se situe au niveau du contrôle de ce rapprochement. En ce qui concerne la politique de concurrence, la Communauté a proposé que des dérogations soient autorisées, initialement, pour certaines aides d'Etat. Il pourrait ne s'agir que d'une reconnaissance de l'inévitable mais cette proposition postule en fait un

droit de regard de la Communauté sur les règles de concurrence des pays en question, droit qui n'est apparemment contrebalancé par aucun droit similaire dévolu aux pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine de l'application ou de la définition de la politique de concurrence communautaire. La même optique, transposée au rapprochement d'autres réglementations économiques, donnerait une situation comparable à celle des pays de l'AELE dans l'espace économique européen. Il ne semble guère que les pays d'Europe centrale et orientale soient plus disposés que ceux de l'AELE à s'engager dans une relation à sens unique de ce genre. Cette relation à sens unique paraît cependant inscrite aussi dans les propositions concernant les aides. Le programme PHARE en est perçu comme la pièce centrale, bien qu'il ait pour l'instant une durée de vie limitée à 1992. De plus, il est appliqué aux six pays d'Europe centrale et orientale et non pas seulement aux trois candidats à l'association, ce qui dilue encore les liens créés. Les précédents accords d'association qui définissaient un régime d'assistance comportaient des protocoles formels fixant un volume d'aides à verser au cours d'une période déterminée (cinq ans généralement) et en fonction d'une liste de priorités convenue. Élément plus important encore, ces protocoles prévoyaient la possibilité d'une reconduction ou, autrement dit, l'éventualité d'un engagement à plus long terme. L'absence d'un tel engagement dans les accords européens - même si les aides ne sont pas perçues comme le principal outil d'intervention à long terme de la Communauté en Europe centrale et orientale - en amoindrit évidemment encore la portée.

Les conditions explicites dont sont assortis les accords en question accentuent encore leur caractère à sens unique. Il n'est pas niabile que ces conditions soient indispensables pour susciter un soutien politique à l'Ouest et assurer un financement suffisant. Il est tout aussi indéniable qu'elles jouent, vis-à-vis des pays d'Europe centrale et orientale, un rôle d'incitation au progrès et de prévention de la régression mais leur nécessité même implique un degré de dépendance qui pourrait, à longue échéance, être contreproductif. Des interrogations sont suscitées, en outre, par l'applicabilité pratique de ces conditions. La démocratie et l'économie de marché sont comme les éléphants, faciles à discerner mais difficiles à définir. Il en résulte qu'il pourrait être malaisé de s'accorder sur des critères clairs qui permettraient de mesurer le progrès ou, dans l'hypothèse défavorable, de déclencher la suspension, en totalité ou en partie, des accords conclus. Cet élément met en péril l'ensemble de la construction.

Il apparaît globalement, en conséquence, que la Communauté vise à mettre en place des instruments complexes de coopération qui semblent parfaitement ajustés aux situations existantes mais qui comportent des vices potentiels. Ces vices découlent en partie du caractère défensif de la réaction opposée par la Communauté aux sollicitations d'adhésion à terme et en partie aussi de sa réticence à mettre en cause des intérêts bien établis de producteurs communautaires. La nature de ces vices économiques est telle cependant qu'elle risque de ruiner les efforts déployés par les pays associés pour mettre en place un système de marché

autoportant et de soulever le spectre de la dépendance de ces pays. Il pourrait en découler une perte d'efficacité des accords dans leur fonction de garants de la stabilité économique et politique de l'Europe centrale et orientale et, ainsi, de la réalisation de l'objectif primordial de la Communauté. Le souci manifesté de longue date par la CEE de voir progresser les pays d'Europe centrale et orientale et de les traiter en égaux se retrouve dans une certaine mesure dans le mandat qui a été donné de mentionner une "adhésion à terme" comme objectif dans le préambule des accords. Il ne s'agit toutefois que d'un artifice de rhétorique et non pas d'une garantie négociable ni d'un aval donné à la nécessité de créer les institutions politiques organiques qui gèreraient dès à présent les relations établies.

Une autre démarche, peut-être plus productive, pourrait consister à moduler encore le caractère de ces formules d'association aux contours déjà apparents, de façon à permettre une évolution tant politique qu'économique de celles-ci vers l'adhésion. Il conviendrait de proposer à cet égard de nouvelles idées, comparables à celle de "membre affilié" qui a été avancée récemment par Franz Andriessen et qui donnerait la possibilité aux pays d'Europe centrale et orientale de participer directement à certaines activités de la Communauté ou certains mécanismes de décision du Parlement et du Conseil. La Communauté serait amenée évidemment à définir une stratégie destinée à combler le hiatus entre l'association et l'adhésion à part entière et à donner un contenu politique concret à cette nouvelle forme de relation. Elle doit éviter toutefois la tentation de

proposer ce qu'elle pourrait ne pas être en mesure de fournir. L'objectif primordial des pays d'Europe centrale et orientale est celui d'une intégration des marchés, élément qui est précisément source de controverses avec les pays de l'AELE et qui est exclu de la proposition de Franz Andriessen. Il est un peu paradoxal d'envisager une participation des pays d'Europe centrale et orientale au débat communautaire consacré à la politique monétaire (dans Ecofin ?) alors que la Norvège ou la Suisse, dont l'intérêt dans une coopération plus étroite est tout aussi évident, en seraient exclues. Un soin attentif doit donc être apporté à une conception approfondie de l'éventail des dispositifs intermédiaires d'adhésion partielle qui pourraient être imaginés avec les pays de l'Est de l'Europe. Ces dispositifs devraient être en concordance avec les modèles d'association proposés aux pays méditerranéens et de l'AELE, même s'ils ne leur sont pas identiques en tous points.

5. Conclusions et recommandations

La trame des relations entre la Communauté et ses voisins européens est marquée par le négativisme. Dans leur essence, toutes ses politiques visent à éluder le problème de l'adhésion. Un certain nombre de propositions en découlent, qui tentent d'octroyer, aux pays bénéficiaires, certains des éléments d'une adhésion sans leur accorder aucun rôle politique ni institutionnel dans le processus de définition de l'acquis appelé à affecter leur vie économique quotidienne. Concrètement, la Communauté concède aux pays de l'AELE et de l'Europe centrale et orientale des brouilles qui

sont destinées à calmer leurs attentes mais qui se répercutent dans ses relations avec ses voisins non européens, eux aussi soucieux d'obtenir plus.

Il n'y aura de clarté sur la politique communautaire qu'au moment et dans l'hypothèse où il sera admis que la logique de l'élargissement à long terme requiert aujourd'hui une réflexion stratégique sur la façon de préserver la dynamique interne de la CEE tout en nouant des relations placées dans une perspective raisonnable avec les pays candidats les plus pressants. Cette nécessité existe dès à présent dans le cas des pays de l'AELE et s'imposera ultérieurement dans celui des pays d'Europe centrale et orientale, sans parler des candidats méditerranéens. Avec ou sans adhésion, la Communauté sera amenée, à moyenne échéance, à faire en sorte que ses relations avec ses voisins de l'Est et du Sud passent des concessions commerciales et d'une dépendance fondée sur l'assistance à une interdépendance économique plus saine. La volonté d'ouvrir les marchés communautaires et de créer les conditions économiques d'un partenariat offrirait des possibilités plus réelles d'assurer une égalité de traitement entre partenaires distincts. Des révisions de politique seront nécessaires à cet effet dans la Communauté et le souci devra s'y manifester de s'attaquer à des intérêts fortement ancrés dans le secteur agricole et dans celui de produits sensibles tels que l'acier, les textiles et le charbon. Une collaboration pourrait être instituée à cet égard avec les pays de l'AELE afin de définir, en concertation, des actions conjointes susceptibles de faciliter la stabilisation des pays de l'Est et du Sud de l'Europe.

Ces démarches exigent que les objectifs de politique étrangère de la CEE soient gérés de façon plus efficace, en conjugaison avec les instruments de l'association et des politiques de commerce extérieur. Une amorce pratique serait réalisée si des modifications étaient apportées aux mécanismes de politique extérieure de la Communauté. La Commission a besoin d'effectifs plus importants mais doit rationaliser aussi son action. Le débat en cours dans les CIG et au sein des institutions commence à appréhender ces questions. Une approche plus ciblée serait l'indice concret d'un engagement plus réel.

Que la CEE consente ou non à un élargissement à plus ou moins longue échéance, ses dirigeants devront se rendre à l'idée que les sollicitations de ses voisins empiètent à la fois sur sa politique extérieure et sur des intérêts fortement incrustés. Son accès à la maturité politique et à la réussite économique passe inéluctablement par l'acceptation de responsabilités actives et la nécessité d'opérer des choix difficiles. Il postule la mise en oeuvre, vis-à-vis des pays voisins, d'une stratégie positive qui reconnaisse leurs besoins et la nécessité de les traiter en partenaires égaux. L'asymétrie qui préside aux relations entre la Communauté et ses différents voisins ne rendra pas la tâche facile. Des priorités devront être fixées et un équilibre établi entre ce qui est souhaitable et faisable dans le partenariat à développer avec les voisins proches et d'autres pays européens. Les tentatives hâtives et souvent ponctuelles d'égalitarisme qui ont été opérées dans le passé ne suffiront pas.

CHAPITRE 6

LE CADRE POLITIQUE PLUS LARGE D'UNE STRATEGIE COMMUNAUTAIRE A L'EGARD DE L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

Gianni Bonvicini (IAI)

Appelés à formuler une nouvelle politique à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale, la Communauté et ses Etats-membres devraient partir du postulat fondamental que cette politique doit s'inscrire dans un réseau plutôt complexe et fortement sophistiqué de relations internationales, d'accords économiques et commerciaux, ainsi que de contraintes de sécurité et de défense déjà bien implantés.

Depuis leur création, la Communauté économique européenne et, quelques années plus tard, le mécanisme de coopération politique européenne ont

été à l'origine d'une activité étendue et importante, tant dans le domaine des relations économiques extérieures que dans celui de la diplomatie et de la politique étrangère. L'"acquis communautaire" et l'"acquis politique" de la dimension extérieure de l'Europe constituent aujourd'hui un patrimoine significatif, dont l'existence détermine obligatoirement les limites et les perspectives de toute nouvelle initiative. A cette réalité, il convient d'ajouter le processus de coopération économique internationale institué dans le cadre du GATT, du FMI et du G-7, pour ne citer que ces quelques exemples.

Au delà des compétences extérieures de la CEE et du mécanisme de CPE, l'Europe occidentale appartient toujours à un dispositif stable et confortable de sécurité collective dont le pôle institutionnel principal est incarné par l'OTAN et qui trouve sa réalité concrète dans des relations transatlantiques établies de longue date. Autour de ce point d'ancrage, la CSCE et d'autres conférences sur le désarmement sont les facteurs complémentaires de l'équation à prendre en considération dans toute analyse consacrée aux nouvelles structures de sécurité imaginables pour l'Europe.

En bref, l'intérêt manifesté jusqu'ici par la CEE face aux requêtes et aux sollicitations empressées dont elle fait l'objet (surtout dans le domaine des garanties de sécurité) de la part de pays d'Europe centrale et orientale soucieux de s'engager dans une ère d'accords de coopération (ou même, dans certains cas, d'adhésion effective) sur le plan de la politique

économique, de la politique étrangère et de la politique de défense, est limité par les éléments suivants :

- une série de relations économiques extérieures établies tant avec des pays industrialisés qu'avec des zones en voie de développement (acquis communautaire) ;
- l'existence d'un acquis politique accumulé par vingt années d'activité dans le cadre de la CPE ;
- un système multilatéral de sécurité collective qui confine sa liberté d'action.

Chacun de ces éléments suscite un certain nombre de questions : quelle priorité faut-il accorder, par exemple, aux demandes formulées par les pays d'Europe centrale et orientale en vue d'une participation aux intérêts défendus par les Douze dans les domaines des relations économiques extérieures, de la politique étrangère et de la sécurité ? Comment faire droit à ces demandes sans empiéter sur le réseau existant de relations internationales de la Communauté ? Comment la Communauté peut-elle mettre en oeuvre le processus de renforcement du rôle qu'elle assure du point de vue de la politique étrangère et de la sécurité tout en répondant aux besoins et aux attentes de stabilité exprimés par les pays d'Europe centrale et orientale ?

Avant d'y répondre, il convient de souligner les éléments neufs et originaux qui, dans une relation CEE-pays d'Europe centrale et orientale, pourraient définir les orientations à suivre dans le processus de négociation.

Premièrement, il est manifeste que les relations entre la Communauté et les pays d'Europe centrale et orientale ont une dimension globale. Par rapport aux politiques mises en oeuvre à l'égard d'autres pays tiers (ACP, ASEAN ou même Amérique latine), les intérêts défendus par la Communauté à l'égard de l'Est présentent incontestablement un caractère différent. Au lien relativement évident qui existe, dans ce dernier cas, entre les préoccupations économiques, politiques et défensives, s'ajoutent la proximité géopolitique et un héritage culturel en partie commun (des notions comme celle de "Mitteleuropa" n'ont pas leur équivalent). La restauration des institutions démocratiques et l'évolution vers le libre marché sont des facteurs additionnels, d'une importance essentielle pour la Communauté. Le souci manifesté vis-à-vis de la stabilité politique et défensive des pays d'Europe centrale et orientale est en effet un élément moteur de l'action des pouvoirs publics des pays occidentaux.

Deuxièmement, le processus d'association des pays d'Europe centrale et orientale à la Communauté est appelé à se dérouler à une époque où le contexte international dans son ensemble subit la pression de mutations systémiques mais imprévisibles : tendance à une régionalisation progressive (Amérique du Nord, Asie-Pacifique, CEE et espace économique

voisin) dans le domaine des relations économiques ; fin d'une bipolarité marquée, absence de règles permettant de gérer les crises hors zone et incertitude persistante quant à l'avenir de l'Alliance atlantique et au nouveau rôle que l'Europe y jouera, dans le domaine de la sécurité. La nécessité de rééquilibrer les liens transatlantiques pose un autre problème non encore résolu et relevant lui aussi de la coordination des politiques étrangères des Etats-Unis et de la CEE. Il y a, enfin, l'obligation de repenser les relations Nord-Sud à la lumière de la fin de la confrontation Est-Ouest, problème qui débouche sur la question de la "concurrence Est-Sud".

Troisièmement, la Communauté, qui est apparue comme un des rares pôles de stabilité dans le nouveau scénario international, se trouve contrainte de s'engager rapidement dans la voie d'un approfondissement de sa coopération économique et d'une extension de ses compétences originelles aux domaines de la politique étrangère et de la sécurité, ce qui affectera nécessairement ses relations extérieures. Les deux conférences intergouvernementales en cours sont amenées ainsi à fournir une réponse dans une situation qui est loin d'être stable et qui a été largement influencée et suscitée par les changements survenus en Europe centrale et orientale.

Ces trois éléments devraient peser assez fondamentalement sur le processus de négociation engagé entre la Communauté et l'Europe centrale et orientale, étant donné qu'ils orienteront les éléments suivants :

- la priorité à accorder aux demandes de coopération émanant de l'Est par rapport à d'autres intérêts internationaux de la CEE. La Communauté est appelée à aborder ce problème sensible et à préciser où se trouvent ses intérêts ;

- la répartition des tâches à organiser entre la Communauté et d'autres organismes internationaux pour répondre aux besoins manifestés par l'Est dans les domaines de l'économie, de la sécurité et de la politique étrangère, ce qui implique aussi que la Communauté définisse l'optique et le dispositif qui s'imposent pour exercer une action conjointe avec ses partenaires et d'autres institutions ;

- la structure institutionnelle future de la Communauté ou, autrement dit, la nécessité de renforcer le projet d'union politique afin de faire face plus efficacement aux nouvelles sollicitations extérieures.

1. Le contexte de la coopération économique internationale

Au cours des quelques années qui viennent de s'écouler, la Communauté a établi avec les pays du monde occidental et industrialisé, un certain nombre de relations (le sommet des Sept, l'OCDE, le FMI et le GATT) qui, conjuguées aux accords d'association conclus avec les pays méditerranéens et ACP, constituent la panoplie essentielle des engagements contractés sur le plan économique. Le maintien de ces liens revêt pour la Communauté

un caractère prioritaire.

Ils posent la question de savoir si des relations économiques avec les pays d'Europe centrale et orientale peuvent être proposées comme substitut éventuel à l'ensemble des autres obligations économiques internationales bien ancrées de la Communauté. Le vrai débat ne se situe toutefois pas là et il convient de le placer dans le contexte de ce que nous avons appelé la régionalisation croissante des relations économiques internationales. Dans cette perspective, une nouvelle dimension pourrait être conférée à la zone européenne et les relations avec l'Europe centrale et orientale pourraient acquérir une importance primordiale. En d'autres termes, la question à poser est celle de savoir si une relation économique privilégiée avec l'Est pourrait être interprétée, dans les organisations mondiales (GATT, etc.), comme contraire ou conforme aux règles internationales. Cette éventualité suscite un certain nombre de problèmes additionnels, comme par exemple celui de l'importance à accorder aux zones de la Méditerranée, d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient ou celui de la nécessité (non seulement économique mais aussi politique) de maintenir des relations de collaboration avec des sous-continentaux tels que l'Amérique latine et l'Extrême-Orient.

La CEE peut-elle favoriser l'Europe centrale et orientale au détriment d'autres régions? La réponse est que, si l'Europe centrale et orientale mérite une attention particulière et une préférence, la Communauté devrait éviter soigneusement de promouvoir une transformation du

processus de régionalisation déjà amorcé en une série de blocs économiques cloisonnés et concurrents les uns des autres. Substituer la régionalisation au multilatéralisme des relations économiques internationales est un exercice plutôt dangereux. Si, en théorie, l'apparition d'un certain nombre de régions économiquement intégrées peut faciliter la gestion de l'ordre économique international, il convient, dans la pratique, de prévenir toute mesure débouchant sur la création de zones économiques privilégiées. Dans cette dernière hypothèse, la régionalisation pourrait être synonyme d'effondrement du processus de globalisation. En conclusion, l'ouverture à l'Est doit être comprise comme un effort déployé pour insérer les pays en question dans l'économie internationale et non pas seulement pour les inclure dans les frontières de l'Europe.

La Communauté devrait s'efforcer, en fait, de poursuivre dans la voie tracée par le sommet des Sept, à savoir de coordonner les ressources financières et l'assistance allouées aux pays de l'Est de l'Europe avec l'assentiment de ses partenaires. Dans le cas de l'Union soviétique, plus particulièrement, une coordination étroite avec les Etats-unis et le Japon s'impose, non seulement pour des motifs économiques évidents mais essentiellement pour des motifs politiques. La CEE doit éviter de considérer l'Est comme sa zone d'exclusivité. Ce souci exige aussi une meilleure association, non seulement de la nouvelle Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) mais aussi d'autres organismes économiques internationaux, à l'effort de répartition des

tâches organisé sous les auspices de la Commission des Communautés européennes.

Les mêmes critères devraient s'appliquer à la répartition des ressources disponibles entre l'Est et le Sud. Le risque d'une concentration excessive sur l'Est, au détriment du Sud, est réel. Certains proposent même qu'une distinction soit opérée, dans la Communauté, entre des Etats-membres qui seraient invités à affecter leurs ressources aux pays d'Europe centrale et orientale, et d'autres qui accorderaient la priorité aux pays de la ceinture méridionale. Il conviendrait cependant que la Communauté maintienne une cohésion ferme afin d'écartier à l'inverse tout danger d'apparition d'une concurrence politique et économique entre des zones ayant des besoins et des motifs différents de s'associer plus étroitement à la CEE, mais d'éviter aussi certains problèmes corollaires (migration, stabilité à la périphérie, etc.). La politique méditerranéenne doit rester une priorité forte de l'ensemble de la Communauté. Une attention particulière doit être portée au cas de la Turquie, compte tenu entre autres des liens stricts qu'il présente avec la question des Balkans et donc avec l'évolution future de l'Europe centrale et orientale.

Dans le cas des pays du Sud encore, nous pensons qu'une meilleure coordination des ressources et des programmes internationaux s'adressant aux pays en voie de développement est une tâche essentielle pour la Communauté.

2. Les activités politiques internationales de la Communauté

Au fil de sa longue existence, la CPE a été à l'origine d'un nombre important de politiques et d'instruments qui ont permis à la Communauté de jouer un rôle international significatif. Cette coopération a porté sur la presque totalité des grandes questions.

De ce point de vue, la politique pratiquée à l'égard de l'Europe centrale et orientale a rarement constitué une priorité pour la Communauté dans le passé (sauf dans le cas de la Yougoslavie). Concrètement, cette politique a été largement dominée par les problèmes de sécurité, si bien que, pour des motifs de compétence, les consultations se sont déroulées dans le cadre de l'OTAN plus que dans celui de la CEE.

La CPE a donc choisi de fixer ses priorités dans d'autres zones telles que la Méditerranée, le Moyen-Orient, l'Afrique australe ou même l'Amérique centrale. Elle a tenté ainsi d'affirmer des positions autonomes se distinguant de celles des Etats-Unis et s'est efforcée de développer des politiques cohérentes faisant appel au dosage traditionnel des déclarations communes et des moyens économiques, qui constitue une de ses caractéristiques les plus positives. En outre, dans certains cas spécifiques, comme le montre celui de la Norvège par exemple, l'Europe s'est attachée aussi à étendre la coopération à des pays associés, en les faisant participer *a posteriori* aux options de la CPE grâce à la diffusion périodique d'informations et de notes de synthèse ou à l'organisation régulière de

contacts bilatéraux.

La Communauté doit préserver cet outil important des relations internationales et le renforcer si la possibilité s'en présente. Elle ne doit toutefois pas négliger les zones dans lesquelles des intérêts européens évidents sont en jeu, comme par exemple la Méditerranée et le Moyen-Orient, mais aussi, dans une perspective à plus long terme, l'Afrique du Sud, l'Amérique latine et l'Extrême-Orient.

Il est néanmoins manifeste aujourd'hui que la hiérarchie des problèmes relevant de la politique étrangère de la CEE s'est modifiée et qu'en ce qui concerne l'Europe centrale et orientale, une action de l'Europe occidentale est tout particulièrement indiquée. En mettant ses instruments économiques au service d'objectifs de politique étrangère, la CEE peut y avoir une action relativement efficace et y faire partager à grande échelle sa tradition de "puissance civile" en faveur de la stabilité et de la sécurité. Rien ne s'oppose donc désormais à ce que des programmes et des moyens de consultation (déjà utilisés à l'égard de pays tiers) de la Communauté des Douze soient étendus aux pays d'Europe centrale et orientale. Le dialogue politique, dont la nécessité a été reconnue dans les projets d'accords d'association, devrait donner lieu à des consultations plus intensives. Une des propositions avancées à ce sujet consisterait à inviter les pays associés à des sessions spéciales (ou à des parties de session) de conseils européens consacrées à l'examen des problèmes de CPE en cause.

L'inclusion de cette formule de consultation "extérieure" des pays d'Europe centrale et orientale dans les activités de CPE devrait permettre aussi à ces derniers de se familiariser à une participation active à la vie internationale.

Il importe donc qu'une politique de consultation des pays d'Europe centrale et orientale dans le cadre des activités de CPE s'accompagne de l'organisation, grâce à la création d'un mécanisme de concertation bilatérale plus efficace que par le passé, d'une coordination accrue avec les partenaires traditionnels de la Communauté et, en particulier, avec les Etats-Unis. A cet égard, la déclaration transatlantique produite en 1990 n'a pas encore résolu le problème de la mise en place d'un dialogue effectif et crédible entre l'Europe et l'Amérique.

Une activité de politique étrangère de la Communauté à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale doit être assortie aussi d'une politique cohérente envers l'Union soviétique. Une telle politique n'existe guère aujourd'hui. Son objectif principal devrait être d'éviter tout nouvel accès de fragmentation et de scission violentes, tant entre les pays d'Europe centrale et orientale (comme entre la Hongrie et la Roumanie, par exemple) qu'à la périphérie de l'URSS. Il conviendrait, ici aussi, d'encourager une évolution pacifique en Union soviétique. En d'autres termes, une initiative de politique étrangère de la Communauté à l'égard de l'Est doit contribuer à préserver l'objectif d'interdépendance globale et imposer des modèles d'intégration dans cette région aussi.

Enfin, une action de politique étrangère efficace de la Communauté en direction de la partie orientale de l'Europe doit être coordonnée aussi avec le Japon, dont la participation au plan économique et financier deviendra essentielle pour raccourcir les délais de reprise économique à l'Est. Le projet consistant à obtenir la sécurité grâce à l'utilisation des instruments économiques serait plus facile à réaliser s'il avait l'assentiment du Japon. Il apparaît, dans la réalité que, pour assurer le succès de cette action conjointe, la CEE devrait commencer par apporter un soutien non équivoque au Japon dans le combat qu'il mène pour résoudre le conflit politique qui l'oppose à l'URSS sur les îles Kouriles.

En conclusion, les interrelations évidentes que la politique étrangère de la CEE à l'égard de l'Est fait apparaître entre les facteurs économiques, défensifs et politiques fournissent un argument de poids supplémentaire en faveur d'une délégation de compétences formelles dans ce domaine à la Communauté. La nécessité de réaliser une union politique plus efficace et mieux structurée se révèle d'une extrême urgence. Il s'agit d'une condition préalable au renforcement du dialogue politique non pas seulement avec les pays d'Europe centrale et orientale mais aussi avec les Etats-Unis, le Japon et l'Union soviétique. Elle est indispensable aussi à l'établissement de la stabilité et de la sécurité en Europe.

3. La sécurité de l'Europe

Le dossier est relativement complexe pour la simple raison que les

domaines dans lesquels les Européens peuvent influencer sur les intérêts de leur sécurité sont multiples et qu'en outre, la Communauté n'a pas compétence pour aborder dans leur intégralité les problèmes qui se posent.

Les enceintes dans lesquelles les problèmes de sécurité sont examinés (du moins sous l'angle européen) sont globalement au nombre de trois : les filières paneuropéennes constituées par la CSCE et les FCE, celle découlant de l'existence de l'OTAN et, enfin, celle qui est associée à l'embryon de défense autonome de l'Europe (l'UEO, par exemple).

En ce qui concerne plus spécialement la première formule, celle se rapportant à la CSCE et aux négociations qui y sont engagées, il n'est pas impossible que la CEE soit en mesure de concevoir, à l'égard de l'Europe de l'Est, une politique de collaboration qui ne suscite pas trop de problèmes. Les motivations favorables à la consolidation d'une situation sûre en Europe sont partagées par tous et il est probable que la quête de règles plus claires et plus strictes et des moyens permettant d'évaluer ces dernières se poursuivra dans le contexte d'une confiance mutuelle qui s'élargira incontestablement. Il convient de promouvoir un processus d'institutionnalisation de la CSCE. L'élément primordial à cet égard réside dans la création d'une structure de gestion des crises dont la tâche principale sera d'instaurer la stabilité en Europe. Le processus de la CSCE devrait évoluer ensuite vers un régime de sécurité collective.

La Communauté pourrait jouer, comme elle l'a fait dans le passé, un rôle

important dans cette structure et fournir les garanties de stabilité et de cohésion nécessaires à la réalisation de l'objectif commun de sécurité. Ces garanties devraient être étroitement tributaires aussi, toutefois, de l'évolution de la politique de sécurité de la Communauté, dans l'hypothèse où cette sécurité irait au delà des limites qu'elle connaît dans la phase actuelle de coopération assurée dans le cadre de l'UEO et de l'OTAN. Dans le même temps, la question de la défense de l'Europe dépend de l'avenir de l'OTAN. Sans entrer dans le détail des différentes options qui ont été avancées ces derniers mois au sujet des perspectives de l'organisation atlantique et de la défense européenne, le problème central reste celui de s'entendre sur les modalités à retenir pour créer, en Europe, un système de sécurité qui fasse la jonction entre les institutions anciennes et les organisations futures.

Dans ce contexte, il pourrait se révéler particulièrement difficile de trouver un point d'ancrage à la politique à pratiquer par les pays de la Communauté et les puissances occidentales à l'égard de l'Europe centrale et orientale. Après la dissolution du pacte de Varsovie, ces pays se trouvent dans une situation inconfortable, coincés entre l'URSS, qui est toujours une grande puissance militaire, et l'Europe occidentale, dont le rôle dans le domaine de la sécurité s'accroît.

Il importe en conséquence qu'une future Communauté européenne de défense ou une OTAN restée unie appréhendent la question de leur sécurité par référence à l'Europe centrale et orientale et, plus

particulièrement, à une époque où le risque d'instabilité à l'Est est toujours très élevé. Le problème se pose donc en termes d'intégration partielle des pays considérés dans le système de sécurité occidental et de relations de coopération et de confiance mutuelle avec l'Union soviétique.

Ici encore, il s'agit de poser le problème des relations entre les Etats-Unis et la Communauté. La participation progressive des pays d'Europe centrale et orientale à un système de sécurité collective ne saurait être crédible sans une réaffirmation de la présence militaire américaine en Europe. Cette présence, en clair, est souhaitée par ces pays eux-mêmes. La démarche primordiale consistera donc à organiser les relations à l'intérieur de l'OTAN, de l'UEO et de la CEE, et à procéder, entre ces organisations, à une répartition des tâches vis-à-vis des pays d'Europe centrale et orientale, en tenant compte de l'existence future d'une coopération souple avec certains d'entre eux et en affirmant le souci particulier que nous avons de leur sécurité.

Cette coopération souple pourrait être assurée à la fois dans le cadre de l'OTAN et dans celui de l'UEO. Dans ce dernier cas, la coopération pourrait se traduire par l'octroi d'un statut d'observateur, sans application de l'article 5 du traité. La condition préalable serait toutefois de modifier l'objet et la nature de l'UEO. Avant d'ouvrir les portes à des observateurs extérieurs, il conviendrait aussi que les CIG précisent un certain nombre de points fondamentaux :

- l'avenir de la relation entre l'UEO et la CEE jusqu'à leur fusion ultime ;
- la coïncidence stricte à garantir entre l'appartenance à la CEE et à l'UEO (les pays souhaitant adhérer à l'UEO doivent être membres aussi de la CEE) ;
- le droit à accorder à d'autres pays, tels que la Turquie et la Norvège, de devenir observateurs extérieurs, dès l'instant où les deux premiers points sont résolus.

Une solution doit donc passer nécessairement par la clarification de la structure de défense future de l'Europe occidentale et de ses liens avec l'OTAN et les alliés américains.

A l'avenir, il conviendra d'arrêter les nouvelles modalités d'une répartition transatlantique des charges qui ne sera plus limitée à la sphère militaire mais qui s'étendra aussi aux volets économiques et politiques. La redéfinition des relations entre la CEE et les Etats-Unis devra nécessairement tenir compte de ce nouvel équilibre, en rassurant les Etats-Unis sur le fait que l'Europe n'entend pas créer, avec les pays de sa partie orientale, un espace privilégié dans les domaines politiques et économiques et que la sécurité européenne continuera d'être fondée sur l'alliance militaire conclue avec les Etats-Unis. Une politique de l'Europe qui ne tiendrait pas compte de cette nécessité risquerait de perdre le soutien accordé par l'Amérique à sa sécurité et d'affaiblir la plausibilité d'une intégration plus étroite entre l'Ouest et l'Est, dont l'URSS.

Cette ligne de pensée reste applicable dans le cas où, soit l'OTAN, soit une future Communauté européenne de défense décideraient d'élargir le champ de leurs interventions au secteur des opérations hors zone. Des actions ne pourront être engagées qu'avec difficulté dans de tels cas - ainsi que la crise récente du Golfe l'a montré dans une certaine mesure - sans un certain assentiment de l'Union soviétique. Que cet assentiment soit donné dans le cadre de l'ONU ou, à l'avenir, sous le couvert d'une CSCE institutionnalisée, le fait reste que les opérations hors zone ne sauraient appartenir aux objectifs des seuls pays occidentaux ou communautaires.

CHAPITRE 7

RECOMMANDATIONS

Les révolutions démocratiques qui se sont déroulées dans les pays d'Europe centrale et orientale depuis le milieu de l'année 1989 ont transformé fondamentalement le contexte international de la Communauté. Tant le citoyen que les décideurs d'Europe occidentale doivent se convaincre de la nécessité, pour la Communauté et ses Etats-membres, de modifier le mode d'action qu'ils ont adopté jusqu'ici. Il est illusoire de penser que l'Europe occidentale puisse rester un îlot de prospérité et de paix alors que les démocraties de l'Est de l'Europe seraient exposées aux risques de l'effondrement politique, du retard économique, des tensions ethniques ou de la violence. Les démocraties confirmées d'Europe occidentale ne sauraient ériger un mur pour se protéger des événements qui pourraient survenir à l'Est si ces pays de démocratie

récente se désintégraient.

Les Etats membres de la Communauté économique européenne se doivent d'assumer le nouveau rôle et les nouvelles responsabilités qui leur échoient, à savoir d'être les pionniers de la construction d'une Europe élargie et démocratique. Aucun pays européen, quelle que soit sa taille, ni aucune institution internationale ne peut s'acquitter isolément de cette tâche et elle ne doit pas davantage être laissée aux Etats-Unis.

La guerre froide étant désormais terminée, la Communauté devrait reprendre son grand dessein initial, qui n'a d'ailleurs jamais été limité au groupe restreint des pays d'Europe occidentale. Elle devrait être la pierre d'angle d'une nouvelle Europe.

A l'heure actuelle, les dirigeants en place en Europe occidentale, dans les Etats-membres et dans les institutions communautaires, adressent au pouvoir naissant d'Europe centrale et orientale des signaux contradictoires et un message déconcertant. En effet, alors que les espoirs d'adhésion à bref délai sont encouragés pour des motifs politiques, le problème des ressources financières à dégager et des adaptations internes à opérer pour rendre cette adhésion plausible et viable est fréquemment négligé ou laissé au "niveau technique". Les conférences intergouvernementales consacrées à l'union monétaire et à l'union politique ont un caractère strictement introverti et ne semblent pas en mesure de proposer un projet précis permettant à une Communauté renforcée de répondre au défi posé par la

construction d'une nouvelle Europe. Une clarification des priorités et de la stratégie de la Communauté est une nécessité urgente.

Les objectifs des accords d'association

La Communauté a engagé avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, des négociations visant à mettre en place une formule innovatrice d'association. Des initiatives de la Bulgarie, de la Roumanie, de la Yougoslavie et, en temps utile, de l'Albanie seraient les bienvenues et permettraient à ces pays d'emboîter le pas aux trois précédents. Les accords d'association auraient pour objectif :

- d'aider les nouvelles démocraties à accéder à un régime stable et pluraliste, et à rejoindre ainsi la famille des démocraties européennes ;
- de les aider à vaincre les difficultés liées à la transformation d'économies dirigées en économies de marché ;
- de les intégrer dans une nouvelle Europe qui remplacerait les structures anciennes et honnies, et contribuerait à créer ainsi la sécurité dans ces pays ;
- d'aider les pays associés à s'insérer dans un réseau croissant de coopération internationale, de coordination multilatérale et d'intégration transnationale ;
- de faciliter l'adoption rapide de politiques conjointes de sauvegarde de l'environnement, afin de lutter contre la pollution et de préserver la nature en Europe ;

- de préparer les pays en question à l'éventualité d'une adhésion intégrale à la Communauté économique européenne.

Les accords d'association à proposer aux pays d'Europe centrale et orientale diffèrent qualitativement de ceux conclus avec d'autres pays tiers. Le souci de renforcer les liens avec les anciens pays communistes de l'Europe de l'Est y est inscrit indépendamment de la question de l'adhésion des pays de l'AELE ou de l'Europe méditerranéenne.

La marche à suivre

1. Une association progressive

Nous recommandons l'adoption, par la Communauté économique européenne, d'un calendrier précis et ambitieux d'association progressive, qui préparerait la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie à un dépôt éventuel de leur candidature dans un délai d'environ dix ans. Une *demande d'adhésion présentée en l'an 2002* n'aura évidemment de sens que si certaines conditions nécessaires sont réunies. La Communauté devrait donc définir les objectifs à réaliser à mesure que l'association évolue, à savoir que les nouveaux arrivants accèdent à la démocratie à part entière, répondent aux critères de la convention européenne des droits de l'homme, mettent en place un système de marché efficace et se dotent des moyens réglementaires et administratifs permettant d'assurer et de vérifier la mise en oeuvre des règles et des législations communautaires.

Certes, il ne s'agit pas d'une tâche aisée et un délai de dix ans n'est pas très long pour opérer une telle transformation. La CEE a cependant fait une utilisation heureuse des calendriers et des délais dans le passé, tant lors de sa création qu'en 1985, lorsqu'elle s'est fixé l'objectif ambitieux de réaliser un marché intérieur entièrement libéré pour la fin de 1992. Cet impératif a poussé les Etats-membres à agir avec beaucoup plus de célérité qu'ils ne l'auraient fait autrement. Le même phénomène pourrait se vérifier pour l'intégration des nouvelles démocraties, bien qu'il s'agisse d'une question nettement plus complexe.

2. Les échanges

Nous prôtons en conséquence l'adoption d'une optique hardie pour la négociation de ces accords d'association. Nous craignons en effet que les discussions en cours ne s'enlisent dans les banalités et les détails parcellaires. Le risque existe que les accords en question ne soient guère plus qu'exercice de rhétorique et manifestation de bonnes intentions. Les projets présentés à ce jour comportent essentiellement des clauses commerciales complexes qui n'autoriseraient que des progrès très lents dans la libéralisation de l'accès des pays d'Europe centrale et orientale aux marchés communautaires des produits sensibles réellement intéressants. Ce résultat est totalement insuffisant. Pour être en mesure de développer une économie de marché et de doter leur population de revenus plus élevés, les pays considérés doivent avoir une réelle possibilité d'accroître

leurs exportations vers la CEE. Nous proposons donc *l'ouverture rapide des marchés communautaires* aux produits pour lesquels une expansion accélérée des pays d'Europe centrale et orientale est possible, notamment ceux de l'agriculture, de l'industrie textile et de la sidérurgie, en y ajoutant le charbon pour la Pologne, mais aussi un accès à ces marchés pour d'autres exportations potentielles. Nous admettons qu'il s'agit de produits sensibles pour certains groupes d'intérêt économiques et politiques d'Europe occidentale mais, si la libéralisation des échanges n'est pas réalisée rapidement aujourd'hui, elle se révélera plus difficile à opérer à l'avenir. Elle sera l'indice véritable de la bonne volonté de l'Europe occidentale et montrera si cette dernière est disposée à faire suivre d'actes le discours qu'elle tient aux pays d'Europe centrale et orientale, à savoir celui du libre-échange. Il est parfaitement logique que cette libéralisation s'effectue plus rapidement pour les importations que pour les exportations de la CEE, étant donné que différents secteurs économiques des pays associés exigeront une certaine période d'adaptation à la concurrence internationale.

3. Transfert de ressources

Les échanges ne sont pas la seule exigence. Un transfert de ressources sera lui aussi nécessaire. Les pays d'Europe occidentale doivent être disposés à assurer *un transfert substantiel de ressources vers les nouvelles démocraties*, afin de permettre la réalisation de certains investissements exigés pour promouvoir une réforme économique véritable. Ce transfert

devra s'étendre sur au moins dix années.

Nous proposons :

- que les ressources budgétaires prévues soient doublées, de façon à maintenir l'accès de tous les pays d'Europe centrale et orientale au programme PHARE et à instituer aussi de nouveaux instruments de financement de la coopération avec les pays associés ;
- que l'assistance PHARE vise essentiellement à créer les conditions infrastructurelles et institutionnelles permettant d'assurer une meilleure efficacité du soutien financier ;
- qu'en fonction de la capacité d'absorption des bénéficiaires et de la possibilité de proposer des projets économiquement viables, l'assistance financière accordée aux pays associés s'étende sur la durée de validité des accords d'association, de façon qu'elle atteigne le niveau qui aurait été réalisé par l'application de la formule des fonds structurels. Ces pays seraient préparés ainsi à une future adhésion et à un accès aux fonds structurels proprement dits ;
- que le programme d'aide représente de l'ordre de 0,2 % du PNB communautaire et soit financé grâce à un "impôt de solidarité" qui alimenterait la "quatrième ressource" du budget de la CEE en proportion des PNB nationaux.

Ces ressources devraient être affectées à un éventail d'instruments financiers (subventions et prêts à intérêt réduit) de stabilisation

macroéconomique des pays d'Europe centrale et orientale, qui permettraient d'y réaliser plus particulièrement des projets d'infrastructure, d'amélioration de l'environnement, de formation, de transfert de technologies et d'acquisition du savoir-faire nécessaire au fonctionnement d'institutions démocratiques, de l'économie de marché et de systèmes administratifs. Les orientations générales de cette affectation des ressources au processus d'association seraient décidées à l'occasion de réunions conjointes de ministres de la CEE et des pays associés.

La CEE devrait inciter les pays de l'OCDE non membres à porter, de la même façon, leur assistance aux démocraties d'Europe centrale et orientale à 0,2 % de leur PNB.

4. Promotion de l'intégration

La CEE devrait *promouvoir une coopération entre les démocraties naissantes de l'Est* dans la mesure où elle n'empiète pas sur leur insertion dans le système économique européen et mondial. Après la Seconde Guerre mondiale, les nations d'Europe occidentale ont bénéficié du plan Marshall. Il est vrai que la situation économique et politique de l'Europe centrale et orientale est aujourd'hui différente mais un certain nombre d'enseignements peuvent néanmoins être tirés de l'application de ce plan et, plus spécialement, l'impulsion qui a été donnée à la création de mécanismes transfrontaliers de prise de décision et de coopération au plan économique.

Une partie des ressources mentionnées au paragraphe 3 devrait être allouée ainsi à des projets multilatéraux dans lesquels les pays d'Europe centrale et orientale participeraient à la solution de problèmes interconnectés ou débordant les frontières nationales.

Les accords d'association en cours de négociation sont assimilables à des traités bilatéraux conclus entre la CEE et chacun des pays en question. Il conviendrait d'oeuvrer à la mise en place d'une *structure multilatérale* doublée d'arrangements bilatéraux portant sur des problèmes spécifiques de chacun de ces pays. Il y aurait lieu d'organiser, à cet effet, des réunions périodiques de conseils conjoints chargés d'examiner l'avancement des dossiers et les questions de politique commune. Le "dialogue politique" envisagé par les accords d'association devrait, tout particulièrement, se dérouler à un échelon multilatéral.

Nous proposons, en outre, qu'une fois par an le Conseil européen consacre une partie de ses débats à une rencontre avec les chefs d'Etat ou de gouvernement des pays associés, en signe de solidarité et d'intégration politique croissante de l'Europe occidentale et de l'Europe de l'Est.

5. Emigration

Des contacts et des échanges *au niveau du citoyen* devraient être encouragés entre les Etats membres de la Communauté et les nouvelles

démocraties. Une émigration massive des pays associés serait cependant déstabilisatrice pour ceux-ci. Les nouvelles démocraties courent le risque en effet de perdre ainsi un grand nombre de personnes qualifiées, qui leur feront particulièrement défaut au cours des années initiales et difficiles de leur passage à l'économie de marché. Le libre établissement dans la Communauté européenne ne devrait être autorisé en tout état de cause qu'aux ressortissants des Etats-membres à part entière.

6. Le défi culturel

Le défi culturel qui se pose à l'Europe est intense. Un fossé creusé par près de deux générations de séparation doit être comblé. La Communauté doit s'attendre à agir dans trois domaines principaux : *l'éducation, le livre et les produits audiovisuels*. Elle doit recréer le réseau d'échanges universitaires qui a existé du Moyen-Age au Siècle des lumières et inciter professeurs et étudiants à devenir des nomades de la culture. Le programme TEMPUS propose un cadre qui doit être complété par des initiatives émanant des universités et par la réalisation de projets tels que la nouvelle université d'Europe centrale. Un programme intensif doit être élaboré pour favoriser la circulation des livres, une assistance à la traduction, l'achat subventionné d'ouvrages occidentaux et la création d'entreprises communes par les maisons d'édition.

Les moyens audiovisuels sont essentiels à une diffusion partagée de la culture européenne. Il importe en particulier de stimuler l'apparition de

productions européennes de haute qualité pour la télévision et le cinéma, et d'accroître la collaboration transeuropéenne par la création, notamment, d'entreprises communes qui permettraient de préserver l'excellente tradition cinématographique de l'Europe centrale et orientale.

7. L'URSS

Nous avons évoqué jusqu'ici l'émergence de la démocratie dans les pays autrefois qualifiés de "satellites de Moscou". Ils ont retrouvé aujourd'hui leur place sur la scène européenne, grâce à leur soif de liberté et de prospérité mais grâce aussi à la politique éclairée de Mikhaïl Gorbatchev et Edouard Chevarnadze. La Communauté doit établir une *relation de coopération avec l'URSS*, de façon à l'aider à poursuivre ses réformes démocratiques et économiques. L'Union soviétique, jadis menace pour l'Europe occidentale et adversaire de l'intégration européenne, est devenue partenaire de l'Alliance atlantique en jetant les bases de la sécurité globale du continent dans le cadre de la CSCE. La Communauté a tout intérêt à éviter le chaos et la violence en URSS et à y promouvoir une évolution pacifique. La CEE devrait établir avec ce pays des liens contractuels dans différents domaines tels que les ressources énergétiques et l'environnement. Une assistance économique structurelle devrait lui être proposée dès qu'il aura entamé la mise en oeuvre d'un programme précis de réformes économiques.

La Communauté économique européenne devrait éviter de conclure avec

l'URSS un accord d'association conçu pour permettre une adhésion ultérieure de celle-ci. Par son caractère de grande puissance et par sa taille, comparée à celle de la Communauté, l'URSS ne présente pas le profil convenant à un candidat à l'adhésion, même si le pays devait adopter une politique manifeste de réforme démocratique et économique.

Un élan important serait conféré au développement économique de l'URSS par la mise en oeuvre des propositions présentées récemment au sujet d'une charte énergétique. L'URSS bénéficierait ainsi, au plan technologique et dans d'autres domaines, de l'assistance qui lui est nécessaire pour valoriser ses ressources énergétiques, en réduire les pertes et atténuer la pollution de l'environnement. Elle accroîtrait en contrepartie ses fournitures d'énergie aux autres pays. Une telle coopération devrait s'étendre aussi à la sécurité des réacteurs nucléaires et à l'élimination des déchets fissiles.

La CEE devrait soutenir les tentatives faites par l'Union soviétique pour obtenir un accès plus large aux organisations internationales et son insertion dans l'ordre économique mondial. L'appui de la CEE au renforcement d'une coopération institutionnalisée avec l'URSS contribuerait à en faire un partenaire accepté dans l'économie mondiale.

La CEE devrait favoriser aussi une évolution pacifique en URSS et être disposée à traiter avec les républiques qui accéderaient à l'autonomie ou le souhaiteraient. Les contacts pris à cet effet avec des responsables au

niveau central ou subalterne, avec d'éventuelles forces politiques futures ainsi qu'avec des collectivités régionales ou locales devraient être favorables à la démocratie, à l'autodétermination et à la réforme économique. La CEE pourrait établir des "bureaux d'information" dans différentes républiques et prendre des initiatives visant à promouvoir une progression de leur commerce international.

A un stade donné, des Etats devenus indépendants, situés à la périphérie occidentale de l'URSS pourraient souhaiter instituer une coopération plus étroite avec la CEE et s'attendent nécessairement à recevoir un accueil similaire à celui réservé à d'autres pays d'Europe centrale et orientale.

Conditions et critères à exiger des pays associés

La formule spéciale d'association que la Communauté propose aux nouvelles démocraties européennes leur permettra d'acquérir l'expérience d'une intégration concrète, dont la viabilité exige l'abandon volontaire, de la part de ces Etats-nations, d'une partie de leur souveraineté à des mécanismes de décision conjoints (supranationaux). Une participation à l'intégration européenne accroît aussi la sécurité commune. Cette dernière se trouvera renforcée en outre à mesure que la CEE affirmera sa propre identité dans le domaine de la défense.

Cette offre d'association n'est présentée qu'à des pays déjà engagés sur la voie tant d'une démocratie stable que de l'économie de marché. Les

conditions de l'association devraient être conçues de façon à fournir une préférence commerciale, une assistance financière et une coopération politique subordonnées à l'accomplissement de progrès soutenus des pays associés vers la réalisation de ces objectifs.

8. Une démocratisation durable

Nous proposons que les accords d'association soient négociés avec des pays marquant leur volonté claire de poursuivre une démocratisation durable qui leur permette de se présenter comme candidats au Conseil de l'Europe et de mettre en oeuvre la convention européenne des droits de l'homme. L'approfondissement de cette association devrait être tributaire de la réalisation de progrès convaincants en direction d'une démocratie efficace et tolérante, assurant la protection des droits fondamentaux et des libertés civiles, et plus spécialement de la liberté d'expression.

La CEE devrait faire valoir clairement aussi qu'en optant pour l'intégration dans l'Europe, les pays associés s'engagent à régler pacifiquement et par des moyens démocratiques les conflits qui naîtraient entre nationalités ou avec des minorités.

9. Une économie de marché

Les pays ayant vocation à l'association devraient être invités à poursuivre fermement leur effort de mise en place d'une économie de marché et

d'insertion à part entière dans des institutions multilatérales compétentes telles que le FMI, le GATT et l'OCDE. Ils devraient mettre en oeuvre les engagements contractés dans la déclaration CSCE de Bonn et dans la charte de Paris, à savoir la liberté des échanges de biens et de services, la définition de règles de promotion de la concurrence, la liberté des prix et l'accès à la propriété privée.

10. Une compatibilité avec le dispositif du marché unique

Les pays associés devraient engager, au cours de la période de dix ans prévue pour cette association, une démarche hardie en direction d'un alignement sur les règles de l'union douanière de la Communauté, du respect des quatre libertés définies dans le traité de Rome, du rapprochement de leurs réglementations nationales vers les réglementations communautaires et, en conclusion, d'une compatibilité avec le dispositif du marché unique.

Ajustements à opérer par la Communauté

11. La réforme des politiques de la CEE

Pour satisfaire aux objectifs de l'association, la Communauté est appelée à réformer ses propres politiques. L'octroi, aux pays associés, d'une totale liberté d'accès à ses marchés exige de la Communauté qu'elle soit disposée à revoir sa politique agricole et à procéder aux autres ajustements

structurels à opérer dans les économies de ses Etats-membres. Elle devrait résister aux pressions exercées par les défenseurs d'intérêts profondément ancrés des Etats nationaux. La nécessité de négocier avec les nouvelles démocraties de l'Est accroît encore l'urgence de cette réforme des politiques communautaires.

12. L'adaptation financière

La Communauté devrait envisager d'adapter ses mécanismes financiers à la nécessité de transférer des volumes significatifs de ressources vers les pays d'Europe centrale et orientale (voir paragraphe 3). La réforme de la politique agricole commune devrait, à terme, libérer des ressources du budget communautaire mais les transferts à opérer à l'Est ne devraient toutefois pas être tributaires de cette réforme ni de celle du budget de la Communauté.

13. Le renforcement des structures de prise de décision de la CEE

Une condition importante à réaliser par la CEE réside dans un renforcement de ses structures de prise de décision. Ce renforcement s'imposait d'ailleurs avant même que les perspectives d'association ou d'élargissement ne se dessinent. Un affermissement interne est nécessaire pour préserver la Communauté à l'avenir et pour lui conférer un rôle accru dans le monde. Cette tâche incombe aux conférences intergouvernementales en cours sur l'union économique et monétaire et

sur l'union politique de l'Europe. La réussite de ces conférences est indispensable à une politique d'association vigoureuse.

Une Communauté plus forte est devenue d'autant plus urgente que différents pays de l'AELE souhaitent désormais y adhérer. Ces pays aussi devront se plier à un certain nombre de conditions, surtout politiques. Plusieurs d'entre eux ont eu une attitude de neutralité au cours de la période de confrontation Est-Ouest. Il est probable qu'ils soient en passe d'adhérer intégralement à la Communauté avant les nouvelles démocraties auxquelles le présent rapport est consacré.

Un renforcement de la Communauté exige tout d'abord l'*extension généralisée du scrutin majoritaire* à des domaines politiques dans lesquels les décisions restent subordonnées à un consensus.

Il exige ensuite des prérogatives élargies de la Commission en sa qualité d'organe exécutif de la Communauté et, en fait, de futur gouvernement de l'Europe. Comme dans tout système libéral, ses compétences devraient toutefois être contenues par d'autres institutions : Parlement européen, Conseil et Cour de justice.

Il postule, en troisième lieu, que les pouvoirs législatifs du Parlement européen soient étoffés.

Il suppose, en quatrième lieu, que, pour être en mesure d'absorber de

nouveaux Etats-membres et, plus spécialement, ceux d'Europe centrale et orientale, le budget de la Communauté soit augmenté substantiellement et que ses fonctions redistributives soient réaffirmées.

La Communauté originelle a vu le nombre de ses membres doubler en l'espace d'une génération. Il est très probable qu'elle enregistre un nouveau doublement au cours de la génération à venir.

Les institutions de la Communauté devraient subir des réformes plus approfondies que celles qui ressortent des propositions actuellement examinées par les conférences intergouvernementales. Il conviendra, à longue échéance, que la Communauté procède à de nouvelles adaptations qui lui permettront de gérer une participation élargie sans nuire à son efficacité. D'autres défis internationaux, à caractère à la fois multilatéral et régional, exigent que la Communauté apparaisse comme un interlocuteur puissant et cohérent sur la scène mondiale.



INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES

6, RUE FERRUS - 75014 PARIS

TÉL. (1) 45 80 91 08 - TÉLEX 201 680 F - TÉLÉCOPIEUR (1) 45 65 15 14