

LA POLITIQUE ETRANGERE DE L'UNION EUROPEENNE

UN CAS PARTICULIER : SES RELATIONS AVEC LES PAYS DE LA C.E.I.

Solange Contour

Exposé présenté en mars 1998 devant le groupe « Europe » de l'Association Henri Rochefort.

On trouvera ci-après :

- le plan de cet exposé
- un texte ayant servi de base à l'exposé.

PLAN

LA POLITIQUE ETRANGERE DE L'UNION EUROPEENNE

- Premières tentatives de politique étrangère commune
- La Coopération Politique Européenne (C.P.E.)
- Le Traité de Maastricht
- Fonctionnement de l'ensemble
- Positions et actions communes
- Le financement

LES RELATIONS DE L'UNION AVEC SES VOISINS DE L'EST

- Effondrement du bloc soviétique
- La situation actuelle en Russie

ACCORDS DE PARTENARIAT ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LA C.E.I

- Début des relations
- Signature d'un accord entre l'UE et la Fédération de Russie
- Contenu des accords

LES FOND D'AIDE AUX PAYS DE L'EX-URSS

LA BERD (Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement)

TEXTE AYANT SERVI DE BASE A L'EXPOSE

Il me paraît nécessaire de préciser les raisons qui m'ont amenée à choisir ce thème. Une fois par an environ, Mme Pansart me demande de présenter un exposé devant notre groupe de réflexion « Europe ».

J'avais prévu de lui proposer « les relations entre l'Union Européenne et les pays candidats à l'adhésion ». Ce sujet m'attirait parce que, dans ma jeunesse, j'ai travaillé deux ans à l'ambassade de France en Pologne (1956-1957).

Mais ce sujet était déjà pris. En effet, M. Cirou l'a traité devant vous il y a environ trois mois. Je n'ai malheureusement pas pu assister à cette présentation car j'étais en voyage mais je me suis laissé dire que cette présentation avait été très brillante.

Je me suis donc reconvertie en proposant de traiter des relations entre l'Union Européenne et les pays de l'Est ex-communistes, en m'intéressant cette fois à ceux qui n'étaient pas candidats à l'adhésion.

A l'époque, je ne connaissais à peu près rien au sujet. En m'informant, en recueillant de la documentation, il m'a semblé nécessaire d'élargir la présentation en le situant dans un contexte plus large :

- tout d'abord en précisant la façon dont s'élabore, d'une façon générale, la politique extérieure de l'Union Européenne ;
- d'autre part, puisque l'argent est le nerf de la guerre, en m'intéressant à la BERD, la banque créée en vue de financer la transition des pays ex-communistes vers l'économie de marché, banque dont les pays de l'Union sont actionnaires à 51 %.

LA POLITIQUE ETRANGERE DE L'UNION EUROPEENNE

L'objectif de la Communauté a toujours été d'apporter la paix et la prospérité à ses citoyens, dans le cadre d'une « union sans cesse plus étroite ». Toutefois la pratique s'est avérée plus difficile que la théorie : si l'intégration économique a avancé à grands pas, l'union politique est loin d'être pleinement réalisée. Le conflit yougoslave a été, à ce sujet, un cruel révélateur, certains pays européens protégeant les croates tandis que d'autres protégeaient les serbes, etc.

Pourtant, cette union politique a toujours été au cœur de l'intégration européenne, mais ce processus a été fortuit et progressif, parce que les Etats européens avaient développé des priorités différentes au fil des siècles et n'étaient pas tous prêts à céder des éléments de souveraineté (exemple : la France et la Grande-Bretagne souhaitaient maintenir des relations privilégiées avec les pays de leur ancien empire colonial).

Premières tentatives de politique étrangère commune

Dans les années 1950, alors que l'intégration économique se concrétisait, on tenta d'introduire également des éléments plus politiques, tels que le projet de Communauté européenne de défense lancé par le gouvernement français en 1950. Ce projet de traité, finalisé en 1953, dut cependant être abandonné lorsque l'Assemblée nationale française refusa de l'approuver en 1954.

La seconde tentative majeure remonte au début des années 1960, lorsque les six pays fondateurs chargèrent un comité d'ambassadeurs, connu sous le nom de « comité Fouchet » de formuler des propositions devant aboutir à une charte politique pour « l'union des peuples ». Le projet connut rapidement l'échec à cause d'opinions inconciliables.

Au début des années 1970, l'objectif d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe » fut à nouveau débattu de façon sérieuse par les dirigeants européens. L'orientation proposée au départ des discussions, extrêmement ambitieuse, était la suivante :

- établissement de l'union économique et monétaire dès la fin des années 1970 ;
- mise en œuvre d'une politique étrangère commune ;
- élaboration de politiques régionales et sociales communes ;

- ces divers volets nécessitant par ailleurs une réforme institutionnelle.

Ce projet suscita trop de controverses et les négociations se conclurent par un échec.

Pourtant, depuis maintenant plus d'une quinzaine d'années, l'Union Européenne poursuit un processus d'intégration en matière de relations extérieures.

En effet, les discussions dont je viens de parler n'ont pas été tout à fait inutiles puisque les possibilités de coordination des politiques nationales se sont élargies : en 1970, a été créé un instrument intergouvernemental volontaire. A la suite du rapport Davignon (du nom du diplomate belge devenu ensuite membre de la Commission Européenne), élaboré à la demande du sommet de La Haye (1969), ont été instaurées des consultations régulières des ministres des Affaires Etrangères de la Communauté. Ce système a été dénommé « Coopération Politique Européenne ».

La Coopération Politique Européenne (C.P.E)

Le C.P.E. a offert aux Etats membres un forum en vue de la discussion des problèmes susceptibles de revêtir pour eux, en tant que partenaires commerciaux, un intérêt commun également sur le plan politique.

Ce processus ne relevait pas du traité de Rome ni, partant de la compétence de la Communauté, bien que la Commission européenne ait été associée à la C.P.E.

Les dispositions de la C.P.E. ont été peaufinées et étendues au fil des années pour être finalement codifiées sous la forme d'un texte législatif intégré à l'Acte Unique Européen de 1987. Ce texte a également prévu la création d'un secrétariat à Bruxelles, chargé d'assister le pays exerçant la présidence de la Communauté, à préparer et à mettre en œuvre les activités de la C.P.E.

Jusqu'au Traité de Maastricht, la C.P.E. était donc une activité distincte des structures supranationales de la Communauté. Les ministres réunis dans ce cadre n'adoptaient pas de textes législatifs directement applicables. Toutes les décisions se prenaient par consensus, c'est-à-dire qu'elles exigeaient l'unanimité.

Le rôle de la Commission était différent, dans le cadre de la C.P.E., de celui qu'elle joue dans le cadre de la Communauté, où elle est l'initiatrice et l'exécutante des décisions politiques ainsi que gardienne des traités.

Si son rôle était plus diffus et plus discret, la Commission n'en restait pas moins pleinement associée à tous les niveaux au travail interne de la C.P.E. et au dialogue politique avec les pays tiers, ceci par le biais de la troïka.

Rappelons que la troïka est le mécanisme par lequel les Etats de l'Union Européenne sont représentés par les ministres (ou les fonctionnaires) de l'Etat membre exerçant la présidence, à la fois du conseil et de la C.P.E., lesquels sont assistés de leurs prédécesseurs et de leurs successeurs.

On a beaucoup parlé de la troïka à propos de la mission envoyée par l'Union Européenne en Algérie. Elle était composée des secrétaires aux affaires étrangères de la Grande-Bretagne (pays président l'Union pour six mois), du Luxembourg (pays ayant présidé l'Union pendant les six mois précédents) et de l'Autriche (pays qui présidera à partir du 1^{er} juillet prochain).

Autre exemple : un entrefilet fielleux du Canard Enchaîné nous apprend que, lors du sommet international de Kyoto, Mme Voynet est arrivée avec une délégation pléthorique (35 personnes). Or, dans la salle des délibérations, la délégation française ne disposait que de 5 sièges et, par ailleurs, les représentants français n'avaient que voix consultative ; les négociations proprement dites étaient menées par le représentant de l'Union Européenne, c'est-à-dire le Commissaire en charge de l'environnement, assisté de la troïka, à l'époque l'Allemagne, le Luxembourg et la Grande-Bretagne.

Le Traité de Maastricht

Le Traité sur l'Union Européenne ou Traité de Maastricht marque la création d'une véritable politique étrangère et de sécurité commune. Rappelons que ce traité a été signé en décembre 1991 et est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

Il était en effet devenu impératif, en raison de sa cohésion interne de plus en plus poussée sur les plans commercial, économique et monétaire, de conférer à l'Union Européenne un poids international – une politique étrangère mondiale constituant le complément indispensable d'intérêts commerciaux et économiques mondiaux.

Les décisions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune restent le domaine réservé des gouvernements membres de l'Union Européenne et ne relèvent pas des dispositions du traité de Rome. En réalité, la politique étrangère et de sécurité commune fait l'objet d'un titre distinct du traité de Maastricht ; elle est une activité intergouvernementale, tout comme la C.P.E. l'a été en son temps.

Les grandes décisions, en matière de politique étrangère et de sécurité commune, sont toujours prises par les pays membres à l'unanimité. Mais il peut y avoir des actions particulières pour lesquelles un vote à la majorité suffit.

Par ailleurs, la Commission de Bruxelles est dorénavant pleinement associée aux travaux avec, pour la première fois, un droit d'initiative. Enfin le Parlement européen est consulté sur certaines questions et est tenu informé des activités relatives à la politique étrangère et de sécurité commune.

Pour bien comprendre comment tout ceci fonctionne, il faut préciser que le traité de Maastricht est structuré juridiquement en trois « piliers ». Il stipule que la plupart des questions de politique générale relèvent de la compétence de la Communauté Européenne encore existante (c'est-à-dire tout ce qui touche le marché unique et la politique agricole commune).

Mais deux domaines importants

- d'une part la politique étrangères et de sécurité commune
- d'autre part la justice et les affaires intérieures

représentent respectivement le deuxième et le troisième pilier. Des cadres juridiques différents, sous le parapluie de l'Union Européenne s'appliquent à ces deux piliers.

Dans le document qui vous a été distribué, figure un schéma des trois piliers dont je viens de parler. De même, j'ai fait figurer un résumé de l'article du Traité de Maastricht instituant la politique étrangère et de sécurité commune.

Fonctionnement de l'ensemble

- 1) Le Conseil Européen, qui réunit périodiquement les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres ainsi que le président de la Commission, arrête les grandes orientations de la politique étrangère et de sécurité de l'Union Européenne.
- 2) Le Conseil des ministres des affaires étrangères, qui se réunit au moins une fois par mois, adopte les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre la politique ainsi définie. Le Conseil est secondé dans cette tâche par le comité politique qui réunit les hauts fonctionnaires des différents ministères des affaires étrangères des Etats membres ainsi que les fonctionnaires de la Commission. A cela s'ajoute un certain nombre de groupes de travail.
- 3) La Commission Européenne est pleinement associée à ces travaux. En particulier, comme chacun des Etats membres, elle a droit de soumettre des propositions au Conseil. Au sein de la Commission, la responsabilité de politique étrangère et de sécurité est du domaine du président, actuellement Jacques Santer, assisté d'une direction spécialisée, divisée elle-même en secteurs géographiques.
- 4) Le Parlement européen est régulièrement informé de l'état d'évolution de la politique étrangère et de sécurité par le président de la Commission. Le Parlement peut adresser au Conseil à la fois des questions et des recommandations. Enfin, il procède une fois par an à un large débat sur la mise en œuvre de la politique étrangères.

Positions et actions communes

En matière de politique étrangère, l'Union Européenne peut exercer plusieurs sortes d'actions :

- 1) Elle peut définir des positions communes, qui servent alors de fil conducteur à la politique menée par les Etats membres et leur permettent de coordonner leur action. Les Etats membres défendent ces positions communes au sein des organismes internationaux et lors des conférences internationales. Cette voie commune européenne est devenue un élément déterminant à l'ONU ou à l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe). Les Etats membres de l'Union votent de plus en plus souvent dans le même sens et les Etats tiers s'alignent fréquemment sur les positions de l'Union.
- 2) L'Union Européenne peut par ailleurs décider d'actions communes, c'est-à-dire que l'on ne se borne plus à orienter la politique étrangère des Etats membres mais on tend à faire converger les actions conduites par les Etats membres sur la scène internationale. C'est ainsi que des actions communes ont été menées dans des domaines tels que l'aide à

l'ex-Yougoslavie, le processus de paix au Proche-Orient, la transition démocratique en Afrique du Sud, le contrôle des armements et de la non prolifération des armes nucléaires.

- 3) Enfin, l'Union Européenne se prononce régulièrement sur les événements internationaux dans des déclarations communes qui lui permettent, compte tenu de son poids politique, de peser sur le cours des événements. Ces déclarations constituent souvent une première réaction à des événements politiques qui surviennent dans certains Etats, violation des droits de l'homme ou conflits ouverts.

Afin de bien préciser comment matériellement les choses se passent, on peut indiquer qu'il existe, pour la diplomatie communautaire, ce que l'on appelle d'un terme anglais, une « hotline », c'est-à-dire qu'une liaison électronique permanente a été établie entre les ministères des affaires étrangères des divers pays de l'Union, en vue d'une accélération des communications et des décisions sur les questions de politique extérieure.

Ce réseau garantit la rapidité et la sécurité des communications à tout moment. Il permet, lorsque les circonstances l'exigent, de prendre des décisions immédiates sans réunion officielle des ministres et de leurs fonctionnaires.

Pour reprendre l'exemple précédent, lorsque l'Algérie a refusé de recevoir les fonctionnaires que l'Union Européenne envisageait d'envoyer pour enquêter, c'est en quelques heures qu'a été prise la décision d'envoyer une délégation au niveau des ministres, sans que les différents ministres des affaires étrangères se réunissent pour délibérer.

Le financement

Les dépenses administratives entraînées par la politique étrangère sont prises en charge par le budget des Communautés européennes. Les dépenses de fonctionnement sont couvertes, selon ce que décide le Conseil, soit par le budget de la Communauté, soit par des contributions des Etats membres.

LES RELATIONS DE L'UNION AVEC SES VOISINS DE L'EST

Effondrement du bloc soviétique

La Communauté Européenne, devenue Union Européenne, a toujours entretenu des relations privilégiées avec ses proches voisins mais, au fur et à mesure des adhésions, ces proches voisins ont changé.

Partie d'un noyau de six pays (Allemagne Fédérale, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas), elle a absorbé, dans un premier temps, la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark, puis la Grèce, puis l'Espagne et le Portugal. Ultérieurement, la RDA a été réunie avec la RFA. Enfin, l'Autriche, la Finlande et la Suède ont adhéré récemment. Les frontières de l'Union ont donc peu à peu avancé vers l'Est, les voisins de l'Union Européenne changeant de nature : il ne s'agit plus de démocraties de type occidental mais de pays qui ont eu des économies dirigées.

La chute du mur de Berlin a placé l'Union Européenne devant de nouveaux défis et de nouvelles responsabilités.

- Beaucoup de pays d'Europe centrale et orientale demandent leur adhésion pure et simple à l'Union ;
- Par ailleurs, l'effondrement du régime soviétique a conduit la Communauté à une profonde révision de ses relations avec la Russie et les autres républiques de l'ex-Union soviétique. Elle a été en particulier amenée à passer des accords de partenariat avec les membres de la CEI.

Je rappelle brièvement les différentes étapes des transformations intervenues à l'Est :

- A partir de la fin des années 1970, les revendications des soviétiques en matière de condition de vie ont cru plus rapidement que les capacités de l'économie nationale ; les réformes ébauchées pour améliorer la situation ont été un échec car il n'y a eu ni réforme du système de planification centrale ni modification des conditions politiques
- En 1985, Gorbatchev devient secrétaire général du Parti communiste d'URSS. Lors du 2^{ème} Congrès de ce parti (février 1986), il critique sévèrement le système en vigueur et, en juin de la même année, il lance la Perestroïka, c'est-à-dire une réorientation fondamentale de la politique économique.
- Toute la bureaucratie communiste, la nomenklatura, freine autant qu'elle le peut les réformes si bien que, lors du 29^{ème} Congrès du Parti en 1989, Gorbatchev lance la Glasnost, c'est-à-dire la mise en place d'une plus grande transparence, les problèmes devant dorénavant être examinés en débat public. Une réforme de la Constitution permet (mars 1989) la mise en place d'une chambre constituante « le Congrès des députés du Peuple ». Certes, il ne s'agit pas encore d'un Parlement comme on l'entend chez nous car les membres du parti communiste continuent à dominer l'assemblée mais il s'agit néanmoins d'un changement radical par rapport à l'ancien système électoral.
- A partir du 2^{ème} semestre 1989, le système socialiste en vigueur à l'Est commence à s'effondrer. Ce sont tout d'abord les pays satellites qui renversent leurs gouvernements communistes. Puis, en mars 1990, la Lituanie proclame son indépendance.
- Des élections parlementaires ont lieu dans les diverses républiques soviétiques et Boris Eltsine est élu président du Parlement de la république de Russie. Cette république proclame alors son indépendance. A la fin de 1990, les autres républiques soviétiques ont toutes également proclamé leur indépendance.
- Gorbatchev tente de gérer la transition en créant une « Union d'Etats Souverains » qui doit faire l'objet d'un référendum au mois d'août 1991, référendum qui n'aura pas lieu en raison du putsch dont il sera victime.
- Boris Eltsine exerce alors la réalité du pouvoir et, à la suite de différentes péripéties qu'il serait trop long d'évoquer, le 21 décembre 1991, est signé à Alma Ata un document intitulé « La fin de l'Union Soviétique » tandis que, parallèlement, est créée la Communauté des Etats Indépendants » (C.E.I.), réunissant les anciennes républiques soviétiques, exception faite des Etats baltes et de la Géorgie. Dans cet acte, il est stipulé que la collaboration des membres se base sur le principe de l'égalité des droits, la CEI n'étant ni un Etat ni une construction supranationale.

- A partir de là, la situation politique devient différente dans chacun des pays constituant la CEI mais, d'une façon générale, on constate une déliquescence de l'ensemble du système, des mesures désordonnées, une privatisation sauvage entraînant une désorganisation généralisée.

Situation actuelle

J'évoquerai essentiellement la situation en Russie, compte tenu de l'importance de ce pays par rapport aux autres Etats de la CEI (voir carte). En effet, la Fédération de Russie s'étire d'est en ouest sur 9.000 km et, du nord au sud, sur 4.000 km ; elle représente environ 1/8^{ème} des terres habitables et près de 3/4 du territoire de l'ex-URSS.

Le pays se subdivise en plusieurs régions économiques et son découpage administratif comprend 16 républiques autonomes, résultant des structures de l'ex-URSS ; c'est pourquoi, d'ailleurs, il faut dire non pas la Russie mais la Fédération de Russie.

Il faut rappeler par ailleurs que ce pays a un énorme potentiel économique ; en matière de ressources naturelles, notamment, il est le pays le plus riche du monde : la Russie possède 36% des réserves connues de gaz et 13% de celles de pétrole ; il occupe le troisième rang pour l'or et les diamants et dispose en quantité importante de tous les minéraux recherchés par l'industrie, sans compter le capital que constitue l'immensité de ses forêts (1/5^{ème} des arbres de la planète).

Evidemment, 70 ans de communisme et une privatisation sauvage ont pour l'instant entravé l'exploitation rationnelle de ces richesses, sans parler du désastre écologique que constitue l'industrie ex-soviétique et notamment son industrie nucléaire, aussi bien civile que militaire.

On estime qu'entre 1990 et 1996, le PIB a chuté de près de 50%.

A cela s'ajoute actuellement une situation politique désastreuse, avec un président malade physiquement et, depuis quelque temps, diminué aussi intellectuellement.

L'année 1997 devait voir le renouveau de la Russie, une équipe nouvelle étant venue sur le devant de la scène en mars : les salaires devaient être payés régulièrement, les monopoles devaient être démantelés et la corruption combattue. Mais rien n'est arrivé : à la fin de 1997, on constate que les jeunes réformateurs ont été éliminés tandis que Chernomyrdin, qui a été aux commandes pendant cinq années de stagnation, est de nouveau en charge du pays, compte tenu de la maladie d'Eltsine. En matière de corruption, les spécialistes du commerce international placent la Russie au même rang que le Nigeria, ce qui n'est pas peu dire.

Tout laisse penser que cette situation va perdurer pendant l'année 1998, les mafias qui se sont emparées de l'économie étant aux aguets pour avaler les entreprises dont la privatisation est prévue, notamment dans le domaine de l'énergie.

Il est douteux par ailleurs que l'Etat parvienne à collecter régulièrement les impôts et par conséquent à financer normalement le système de santé ainsi que les établissements d'enseignement (des médecins ou des instituteurs font des grèves de la faim parce qu'ils n'ont pas été payés depuis six mois). Quant aux ouvriers de l'industrie, ils sont souvent rémunérés en nature, c'est-à-dire qu'il reçoivent des marchandises produites par l'usine, à charge pour eux de les commercialiser.

En son état actuel, la Russie comporte, notamment à Moscou, des poches de richesse extravagante ; dans le même temps, la pauvreté s'installe sur l'ensemble du pays, la Russie s'éloignant de plus en plus des standards européens.

Tout cet arrière-plan est destiné à vous faire mesurer les raisons pour lesquelles la normalisation des relations avec la Russie est extrêmement longue à mettre en place (la guerre en Tchécquie notamment a beaucoup retardé le déroulement des négociations).

Ajoutons que, comparés à la Russie, certains autres pays membres de la CEI sont encore beaucoup plus mal lotis puisqu'il y règne la guerre civile.

ACCORDS DE PARTENARIAT ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LA C.E.I

Début des relations

Dès avant la chute du mur de Berlin, la CEE avait réussi à normaliser ses relations commerciales avec le COMECON (Conseil d'Assistance Economique Mutuelle) qui unissait l'URSS et ses satellites de l'Europe de l'Est tels Pologne, Hongrie, etc (une sorte de Marché Commun de l'Est).

Des accords commerciaux existaient depuis longtemps entre la CEE et le COMECON mais, à la fin de l'année 1974, ils n'avaient pas été renouvelés pour diverses sortes de raisons et en particulier parce que la CEE avait introduit des restrictions quantitatives aux importations de la zone COMECON.

Des négociations ayant repris, une déclaration commune a été signée le 25 juin 1988, instituant une politique communautaire de « l'approche parallèle ». Cette formule compliquée signifiait que, parallèlement aux relations officielles entre la CEE et le COMECON, chacun des membres du COMECON pouvait entretenir des relations bilatérales et mener des négociations commerciales avec la CEE sans en référer au COMECON.

En ce qui concerne l'URSS, un accord sur le commerce et la coopération a été signé le 18 décembre 1989 et est entré en vigueur le 1^{er} avril 1990. Cet accord comprenait la promesse de la part de la CEE de réduire à terme les restrictions quantitatives qu'elle avait instituées pour les exportations de l'URSS.

Mais, à peine cet accord était-il signé qu'on assistait à un délitement rapide (environ 3 ans) à la fois de l'empire soviétique et du COMECON qui en était la traduction ; la dernière assemblée plénière de cette organisation s'est tenue en juin 1991.

En effet, à la suite de la réunification allemande, le bloc économique de l'Europe orientale a perdu l'un de ses piliers les plus importants. Par ailleurs, lorsqu'il fut décidé, en janvier 1991, que les échanges commerciaux intra-COMECON auraient lieu non plus en roubles convertibles (monnaie de compte commune analogue à l'Ecu pour la CEE) mais en dollars, cela sonna le glas de cette institution : le commerce intra-COMECON s'affaiblit immédiatement.

Anecdote : problème du bétail élevé à destination de l'URSS par des pays comme l'Allemagne de l'Est, la Pologne et la Hongrie qui, ne trouvant plus preneur en URSS, se sont déversés sur la CEE.

Le COMECON ayant virtuellement disparu, une nouvelle phase de contacts politiques et économiques s'ouvre entre d'une part la Communauté Européenne et d'autre part les pays qui en faisaient partie.

Avec les Etats de l'Europe centrale et orientale (c'est-à-dire ceux qui sont actuellement candidats à l'adhésion), une série d'accords de commerce et de coopération sont conclus jusqu'en mars 1991 (je n'en parlerai pas car cela sort de mon sujet).

Avec les Etats de la CEI, compte tenu de l'évolution fondamentale de leur situation politique et économique, les négociations sont menées dans un esprit nouveau : il s'agit de passer non plus de simples accords commerciaux mais de conclure des « accords de partenariat et de coopération ». ceux-ci doivent régir un vaste ensemble de relations politiques, économiques et commerciales et établir également une coopération en matière sociale, financière, scientifique, technologique et culturelle.

Au cours du premier semestre 1994, les négociations avec la Fédération russe et l'Ukraine sont conclues et celles avec la Biélorussie aboutissent en décembre 1994.

Signature d'un accord entre l'Union Européenne et la Fédération de Russie

A partir de maintenant, je vais parler seulement de l'accord passé entre l'Union Européenne et la Fédération de Russie car il est le plus abouti puisqu'il vient d'entrer pleinement en vigueur ; par ailleurs, les accords signés avec les autres Etats de la CEI sont plus ou moins calqués sur celui-ci ; ils sont toutefois moins complets.

Donc, le 25 juin 1994, en présence de Boris Eltsine et de Jacques Delors, a été signé à Corfou, en Grèce, l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union Européenne et la Fédération de Russie.

Ce traité n'est pas pour autant entré en vigueur immédiatement. En effet, pour devenir définitif, il devait être ratifié à la fois par les parlements des différents Etats d'Europe et de Russie et approuvé par le Parlement Européen.

La procédure devait prendre environ 18 mois mais elle a duré en réalité 3 ans ½ ; en effet, l'accord est entré définitivement en vigueur il y a deux mois seulement, le 1^{er} décembre 1997.

Ce retard peut être rattaché à diverses causes :

- en particulier la guerre en Tchétchénie et la façon brutale dont elle a été menée ont fortement indisposé les partenaires européens ;
- par ailleurs, la Russie, compte tenu de sa situation économique désastreuse, a été amenée soit à prendre unilatéralement des mesures protectionnistes (par exemple dans le secteur bancaire), soit à brader des produits industriels, entraînant une chute des cours sur le marché mondial (cela a été le cas pour l'aluminium) ;
- enfin l'entrée dans l'Union de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède a nécessité la signature d'un avenant à l'accord conclu par l'Union à 12.

A noter toutefois qu'un accord intérimaire est intervenu, permettant d'anticiper l'application de la partie de l'accord concernant les échanges commerciaux. Celui-ci a été signé en novembre 1994 et est entré en application en février 1996.

Donc l'accord entre l'Union Européenne et la Fédération de Russie existe. C'est un monument puisqu'il comprend 112 articles, 10 annexes, 2 protocoles et un nombre important de déclarations communes.

Contenu de l'accord

Il est bien difficile d'évoquer en détail son contenu car, vu de l'extérieur, il ressemble un peu à un inventaire à la Prévert ; on y parle à la fois de la propriété littéraire et de la lutte contre la criminalité, du commerce des produits nucléaires et de l'industrie textile.

Je vais cependant essayer d'en dégager les grandes lignes.

1) Principes de base

Dans le préambule et les premiers articles sont mentionnés un certain nombre de principes fondamentaux. En particulier, il est indiqué que l'un des objectifs du partenariat est de soutenir les efforts accomplis par la Russie pour consolider sa démocratie, développer son économie et mener à terme son processus de transition vers une économie de marché. La Russie n'est plus considérée comme un pays « à commerce d'Etat » mais comme une « économie de transition ».

L'accent est également mis sur la nécessité de maintenir et de développer la coopération régionale entre les Etats indépendants de l'ex-URSS.

Le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et des règles de l'économie de marché conditionnent la pleine mise en œuvre de l'accord.

2) Dialogue politique

L'accord contient un important chapitre sur le dialogue politique ; il s'agit de renforcer les liens de la Russie avec l'Union Européenne, d'accroître la convergence des positions sur les problèmes internationaux, de renforcer la sécurité et la stabilité.

Pour cela, il est prévu des consultations, deux fois par an, au niveau politique le plus élevé (chefs d'Etat et de gouvernements). Entre-temps, le dialogue politique est mené dans une instance dénommée « Conseil de Coopération » qui réunit les ministres des pays européens et ceux de Russie ; dans d'autres occasions, le dialogue s'instaure entre représentants russes et représentants de la troïka européenne soit au niveau des ministres soit au niveau des fonctionnaires.

Par ailleurs est créée une autre instance : la Commission Parlementaire de Coopération qui réunit des membres du Parlement Européen et du Parlement Russe.

3) Echanges commerciaux

L'Union Européenne et la Russie s'octroient mutuellement le statut de la nation la plus favorisée. Toutefois, pendant une période transitoire, la Russie peut accorder un traitement plus avantageux aux autres Etats Indépendants de l'ex-URSS.

(je rappelle que la clause de la nation la plus favorisée découle des règlements du GATT devenu Organisation Mondiale du Commerce, sujet sur lequel j'ai présenté un exposé l'année dernière).

(à noter également que la Russie est candidate à l'entrée au GATT mais n'a pas encore été acceptée).

Les restrictions quantitatives aux importations sont supprimées par l'Union Européenne sauf dans des secteurs où il existe des accords particuliers tels les textiles et la sidérurgie.

De son côté, la Russie ne prévoit pas de restrictions quantitatives mais elle a le droit d'introduire des telles restrictions, pendant une période transitoire et pour des quantités limitées, afin de protéger des industries naissantes ou en voie de restructuration ou en grande difficulté. Il existe par ailleurs un accord spécifique pour le commerce des produits nucléaires.

4) Modalités concernant les entreprises

L'accord cherche à éviter toute discrimination de la part d'une des parties à l'égard des ressortissants de l'autre partie légalement employés sur son territoire.

De même est accordé le traitement de la nation la plus favorisée

- d'une part en ce qui concerne l'établissement des sociétés et leur fonctionnement
- d'autre part pour une large gamme de service.

5) Transports

Ceci ne s'applique pas dans le domaine des transports, qui reste un domaine protégé. Par contre, le traitement national est accordé à l'autre partie en ce qui concerne les ports ouverts au commerce international et les différents services maritimes.

6) Paiements courants et capitaux

Pour le commerce des marchandises, chaque partie s'engage à ce que les importations soient payées en monnaie librement convertible. En cas d'investissement direct, les sociétés sont libres de rapatrier leurs bénéfices en monnaie librement convertible.

Après une période de cinq ans, aucune restriction de change ne doit être introduite, sauf cas de force majeure.

7) Services financiers – Banques

C'est un domaine où les discussions ont été les plus ardues. En effet, en 1993, Eltsine a pris un décret interdisant aux banques étrangères des activités concernant les clients russes.

Le gouvernement russe a donné des garanties assurant que ce décret ne s'applique pas aux 5 banques européennes ayant été agréées avant 1993.

Il est prévu également que la Russie doit progressivement ouvrir son marché aux banques étrangères en ce sens que le traitement national sera accordé, en Russie, aux filiales russes de banques communautaires.

8) Propriété intellectuelle

La Russie garantit, 5 ans après l'entrée en vigueur de l'accord, un niveau de protection des droits de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale similaire à celui qui existe dans l'Union Européenne.

9) Coopération économique

La coopération économique vise à promouvoir en Russie la restructuration administrative et les réformes économiques et sociales. Elle concerne pratiquement tous les secteurs, allant de la protection des consommateurs aux activités de l'espace, des services postaux au tourisme, du blanchiment des capitaux à la tenue des statistiques.

10) Activités illégales

La coopération entre l'Union Européenne et la Russie doit viser à prévenir l'immigration illégale, la corruption, les transactions portant sur des déchets industriels, la contrefaçon et le trafic de stupéfiants.

11) Coopération générale

Il est convenu d'encourager et de faciliter la coopération culturelle, technologique, de formation, etc..

En résumé, l'accord ainsi conclu vise à intégrer la Russie dans un espace économique élargi. Il est envisagé, à terme, de constituer avec elle une zone de libre échange. Mais il faudrait pour cela que la Russie ait achevé ses mutations.

On peut résumer cet accord en disant qu'il doit promouvoir les quatre libertés fondamentales : liberté de circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes.

Il s'agit d'un grand accord pour un grand partenaire.

Il s'agit d'un accord plein de promesses mais je ne saurais me prononcer sur l'aptitude de la Russie à saisir cette opportunité.

LES FONDS D'AIDE AUX PAYS DE L'EX-URSS

En décembre 1990, le Conseil Européen de Rome a décidé de mettre en place un programme d'assistance technique pour soutenir l'assainissement, le redressement économique et le renforcement de la démocratie dans les pays de l'ex-Union Soviétique, ceci au moyen d'aides non remboursables.

Ce programme est dénommé TACIS

Il été reconduit en juillet 1993 puis, le 25 juin 1996, il a été prorogé pour une durée indéterminée.

Tacis est un programme d'assistance technique, c'est-à-dire qu'il met à disposition des moyens essentiellement intellectuels : experts, ingénierie, conseils, études, transferts de savoir-faire. Exemples :

- assistance technique et conseil à la privatisation des entreprises
- aide à la restructuration d'un service public
- aide à l'organisation d'un syndicat agricole.

Le secteur géographique concerné comprend :

- Des Etats de l'ex-URSS : Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Moldavie, Ouzbékistan, Fédération de Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine.
- La Mongolie.

A noter que les Etats baltes, qui faisaient partie de l'URSS, relèvent d'un autre programme, le programme PHARE (aide à l'Europe centrale et orientale).

Le fonctionnement est le suivant :

- Les lignes de développement sont définies par les nouveaux Etats indépendants ;
- A partir des priorités ainsi définies, la Commission européenne élabore des programmes indicatifs annuels et pluriannuels ; ceux-ci doivent être approuvés par un comité composé de représentants des Etats membres de l'Union Européenne ;
- Dans chacun des pays recevant l'aide, existent des unités de coordination composés d'experts désignés par l'Union Européenne et de représentants des gouvernements locaux ;
- La mise en œuvre de l'aide est confiée à des sociétés d'ingénierie et de conseil que l'Union Européenne sélectionne par appel d'offres.

C'est peut-être un des aspects les plus discutables de tout cet ensemble. Certains se plaignent en effet qu'au niveau de Bruxelles, des sociétés se soient spécialisées dans la réponse aux appels d'offres lancés par la Commission ; mais ce ne sont peut-être pas les meilleurs experts et, par ailleurs, ils ont souvent une grande méconnaissance des réalités locales dans l'ex-URSS.

Au titre du programme TACIS, 2,8 milliards d'écus ont été engagés entre 1991 et 1996, ce qui a représenté 35 % de l'assistance technique reçue par les Etats de la CEI

La Russie en a été le premier bénéficiaire (47 % des montants engagés soit 900 millions d'écus).

Pour la période 1996-1999, une enveloppe financière de 2,2 milliards d'écus a été dégagée.

Depuis la création du programme, certains secteurs ont absorbé la majeure partie des fonds ; il s'agit de :

- la sécurité nucléaire (17 %)
- le développement de l'entreprise privée (14 %)
- les ressources humaines (12 %)
- l'agro-alimentaire (10 %)
- les transports (7 %)

L'aide octroyée au titre de TACIS tend cependant à se diversifier, par exemple dans le domaine de l'environnement ou de la lutte contre la drogue.

LA BERD (BANQUE EUROPEENNE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT)

Il s'agit d'une institution multinationale créée en 1991 pour aider les anciens pays du bloc soviétique à entrer dans l'économie de marché, à savoir réformer et stabiliser leurs économies et se réinsérer sur le marché international.

La BERD n'est pas une institution communautaire mais elle est liée étroitement à l'Union Européenne puisque les pays européens représentent 51 % de son capital.

La BERD compte 59 membres (57 Etats et deux institutions : l'Union Européenne d'une part et la Banque Européenne d'Investissement). Les pays membres sont :

- les différents pays de l'Union Européenne
- l'Australie, le Canada, l'Egypte, les Etats-Unis, Israël, le Japon, le Maroc, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et la Suisse
- Enfin des pays tels que l'Albanie, Chypre, la Croatie.

26 pays seulement sont éligibles aux aides de la BERD, ce sont uniquement des pays de l'ancien bloc soviétique.

Ces aides visent à développer le secteur privé et notamment les petites entreprises et à collaborer à des organismes financiers locaux. Il existe plusieurs modes d'intervention : la BERD peut soit accorder des prêts soit donner sa caution à des prêts accordés par d'autres ; elle peut aussi prendre des participations dans les entreprises ou dans les organismes financiers.

Peu après ses débuts, la BERD a eu les honneurs de la presse, son président, Jacques Attali, étant accusé d'avoir la folie des grandeurs et en particulier de trop aimer le marbre.

Il a été remplacé par quelqu'un qui s'est efforcé au contraire d'agir dans la discrétion, Jacques de Larosière. Celui-ci, arrivé fin septembre 1993, vient de partir à l'issue d'un mandat de quatre ans et Le Monde du 26 décembre a publié, à cette occasion, un article faisant le point sur les activités de la BERD.

Nous y apprenons que M. de Larosière est fier d'avoir rendu la BERD plus efficace et de lui avoir donné « une culture, un esprit d'entreprise ». A noter que la moyenne d'âge de son personnel est de 35 ans, ce qui a permis de mettre en place un système de travail en différentes équipes qui ne s'encombrent pas de hiérarchie.

Le président de Larosière a tout d'abord réunifié un département bancaire artificiellement divisé entre affaires privées et affaires publiques. Il a recentré la stratégie de la banque selon quatre axes :

- Mise en avant du secteur privé ; son chiffre d'affaires dans le secteur privé avoisine les 75 % alors que les statuts prévoient seulement un minimum de 60 %.
- Présence effective de la banque dans tous les Etats d'opération (au nombre de 26) ; la banque a des projets dans ces 26 pays et des bureaux dans 25 d'entre eux.
- Forte présence du personnel local ; la banque a recruté sur place une nouvelle génération de cadres bancaires russes, ukrainiens, bulgares, etc... formés un an à Londres ; il s'agit, ce faisant, de pouvoir toucher les PME alors que, de Londres, on ne peut coopérer qu'avec des entreprises connues.
- Souci de l'environnement : la banque s'intéresse aux économies d'énergie ou à des projets municipaux d'infrastructure (traitement des eaux et des déchets) ; ces projets ne pourront que se développer avec les demandes d'adhésion d'une dizaine de pays d'Europe Centrale et Orientale à l'Union Européenne ; ces pays doivent en effet atteindre, en matière d'environnement, les normes minimales fixées par Bruxelles.

En même temps, on a resserré les boulons. Les frais de fonctionnement de la banque ont baissé, en chiffres absolus (133 millions d'écus en 1996 contre 137 en 1993) alors que, dans le même temps, le chiffre d'affaires est passé de 2 à 10 milliards d'écus. La crédibilité voire la survie de la Banque en dépendaient puisque, à la fin de l'ère Attali, certains pays comme les Etats-Unis ne voulaient plus la soutenir.

La situation de la banque paraît saine, avec des provisions pour un montant de 500 millions d'écus et des profits pour 1997 qui devraient dépasser 170 millions d'écus.

L'action de la BERD s'effectue à la fois par attribution de prêts et par des prises de participation. C'est ainsi que 25 à 30 % du chiffre d'affaires de la banque ont été consacrés à la création d'une trentaine de fonds d'investissement. Il paraît en effet nécessaire qu'il existe de bonnes banques locales qui attirent l'épargne locale vers l'investissement.

Il s'agit d'accorder des lignes de crédit à de petites banques, russes par exemple, et de fournir des consultants pour aider les emprunteurs à présenter leurs dossiers.

La BERD n'est pas seulement prêteuse ; elle prend aussi des participations dans des entreprises qui veulent renforcer leur capital mais n'ont pas accès au marché financier international (cela représente 20 % environ de ses opérations).

La pratique de ces prises de participation est d'ailleurs subtile. Voici un exemple donné par Jacques de Larosière : on peut commencer par financer un ministère des télécommunications, comme le fait la Banque Mondiale ; si jamais le téléphone était privatisé, le crédit pourrait se transformer en participation au capital de la société ainsi créée.

En ce qui concerne la répartition par pays, on constate que, en 1996-97, 30 % des fonds sont allés aux pays d'Europe Centrale. Cette proportion était à l'origine de 50 % ; pourtant, en valeur absolue, le montant de ces opérations a augmenté. L'Union Européenne souhaite en

effet que les crédits de la Banque assistent les pays candidats à l'admission afin qu'ils se préparent au plus vite à l'épreuve du feu.

Mais ces pays doivent normalement avoir de plus en plus facilement accès aux circuits financiers classiques. On envisage donc à terme un redéploiement vers les pays de l'ex-URSS qui mobilisent déjà la plus grande part des crédits de la BERD.