

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 juin 1990.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des républiques socialistes soviétiques relatif à la coopération pour la formation des hommes dans le domaine économique,

Par M. Claude ESTIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, vice-présidents; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, secrétaires; MM. Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amédée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Lucien Neuwirth, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1232, 1361 et T.A. 295.

Sénat : 313 (1989-1990).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION : La formation des hommes dans le domaine économique : un aspect nouveau de la coopération économique franco-soviétique	5
A. LA CRISE ECONOMIQUE DE L'URSS CINQ ANS APRES L'ARRIVEE AU POUVOIR DE M. GORBATCHEV	8
1. - Les manifestations de la désorganisation du système économique soviétique	8
a. une récession généralisée	8
b. l'ampleur du déficit budgétaire	9
c. Le premier déficit de la balance commerciale de l'histoire soviétique	9
d. L'aggravation des pénuries	10
e. Les aspects financiers de la crise	10
e1. La reconnaissance officielle de l'inflation	10
e2. La crise de confiance du rouble	11
e3. Le poids de la dette extérieure	11
2. Le résultat décevant des réformes mises en oeuvre	12
a. Mesures destinées à stimuler les activités individuelles et coopératives	12
b. La priorité au secteur des biens de consommation	13
c. L'"autonomie" des entreprises d'Etat	13
d. La réforme du commerce extérieur	14
e. La libre jouissance de la terre reconnue aux paysans	14
3. - L'avenir de la perestroïka et le projet d'accélération des réformes	15
a. La "transition contrôlée vers l'économie de marché"	15

<i>b.</i> ... semble compromise par une pression sociale accrue	16
<i>b1.</i> Manifestation du mécontentement des Soviétiques	17
<i>b2.</i> Une marge de manoeuvre réduite pour les autorités	18
B. LES RELATIONS ÉCONOMIQUES FRANCO-SOVIÉTIQUES	18
1. - La réorganisation récente des structures de la coopération économique franco-soviétique	19
<i>a.</i> Les objectifs de la réforme	19
<i>b.</i> La simplification des structures de la coopération bilatérale	19
2. - Le commerce franco-soviétique: des perspectives modérément favorables à la France	22
<i>a.</i> La diminution du volume des échanges	22
<i>b.</i> L'évolution contrastée de la structure des échanges	22
<i>b1.</i> La structure des exportations françaises	22
<i>b2.</i> La structure déséquilibrée des achats français à l'URSS	23
<i>c.</i> La persistance du déficit de la balance commerciale française	23
<i>d.</i> La régression de la part du marché soviétique détenue par la France	24
<i>e.</i> L'apparition de difficultés préjudiciables au développement des échanges	24
<i>e1.</i> Les difficultés dues à la dégradation de la situation financière de l'URSS	24
<i>e2.</i> La désorganisation de l'appareil productif soviétique	25
<i>e3.</i> Les problèmes posés aux sociétés mixtes franco-soviétiques	25
C - L'ACCORD FRANCO-SOVIÉTIQUE RELATIF À LA COOPÉRATION POUR LA FORMATION DES HOMMES DANS LE DOMAINE ÉCONOMIQUE	26
1.- Analyse du contenu de l'accord du 5 juillet 1989	26
<i>a.</i> Modalités de la coopération franco-soviétique	26
<i>b.</i> Engagements souscrits par les Parties	27

c. Suivi de la mise en oeuvre du présent accord	27
d. Aspects financiers	28
e. dispositions finales	28
2. - Les principales actions de formation mises en oeuvre ou projetées sur le fondement de l'accord du 5 juillet 1989	29
a. Le programme de coopération franco-soviétique pour 1989-1990	29
b. Le programme de coopération franco-soviétique pour 1990-1992	32
3. - Portée de l'accord franco-soviétique du 5 juillet 1989	33
a. La formation des cadres soviétiques aux méthodes modernes de gestion, préalable indispensable à l'amélioration de la situation économique de l'URSS	34
b. Avantages pouvant résulter, pour la France, de l'accord du 5 juillet 1989	35
b1. Les retombées commerciales envisageables	35
b2. Le rayonnement du système français de formation professionnelle	35
b3. Le développement du français des affaires	36
Conclusions de votre rapporteur	36
Examen en commission	36
Projet de loi	38
Annexes	
I - Structure de la commission intergouvernementale franco- soviétique - schéma	39
II - Déclaration sur les principes de développement et du perfectionnement de la coopération économique, industrielle, scientifique et technique entre la France et l'URSS - 5 juillet 1989	40
III - Accord de coopération économique, industrielle, scientifique et technique entre la France et l'URSS - 15 janvier 1990	43

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 21 mai 1990, vise à autoriser l'approbation d'un accord franco-soviétique relatif à la coopération pour la formation des hommes dans le domaine économique, signé le 5 juillet 1989 à l'occasion du sommet franco-soviétique.

Lors du premier colloque Est-Ouest sur la formation, qui s'est tenu à Budapest en janvier 1990, une demande très vive a été exprimée par les participants est-européens, en matière de formation professionnelle, qu'il s'agisse de l'initiation au fonctionnement de l'économie de marché, de la gestion des ressources humaines ou de la formation à l'utilisation des nouvelles technologies.

Motivé par la nécessité de donner aux cadres est-européens les moyens de gérer la transition de leur pays vers l'économie de marché, cet appel a d'ores et déjà suscité de très nombreuses initiatives de la part des occidentaux.

On constate aujourd'hui, en effet, un véritable foisonnement de projets, parmi lesquels votre rapporteur citera l'accueil, organisé par la Confederation of british industry -CBI, patronat britannique-, de quelque mille cinq cents cadres polonais dans une centaine d'entreprises de Grande-Bretagne. De même, l'Allemagne Fédérale assure la transition de la RDA vers des méthodes de gestion modernes en envoyant des cadres dans les usines

est-allemandes susceptibles d'être reprises par les entreprises de RFA.

La France n'est pas en reste dans ce mouvement. La mission interministérielle, destinée à coordonner les actions entreprises par la France dans l'ensemble des pays de l'Est en matière de formation, a achevé son installation. Les projets mis en oeuvre dans ce cadre s'adressent en majorité à des stagiaires polonais, bulgares, hongrois et soviétiques.

La coopération franco-polonaise en matière de formation, prise en charge, avec l'aide du ministère des Affaires étrangères, par la Fondation France-Pologne, créée en novembre 1989, s'oriente d'ores et déjà vers des domaines aussi diversifiés que l'administration, la gestion des entreprises et des banques, ou que le secteur spécifique de l'agro-alimentaire.

Ainsi, neuf stagiaires polonais ont participé, en mars 1990, à un séminaire organisé par l'Institut français de gestion (IFG), suivi d'un stage en entreprise, et qui s'inscrit dans un programme tendant à accueillir cinq cents cadres polonais au cours de l'année 1990, à Paris comme à Varsovie.

Les Fédérations nationales françaises des travaux publics et du bâtiment organiseront, dès la rentrée universitaire de 1990, un programme de formation destiné à une centaine d'étudiants tchèques, polonais et hongrois, qui suivront le cursus normal des cours et des stages proposés à leurs élèves français par les organismes préparant aux métiers des travaux publics et de la construction.

*

* *

Parmi les partenaires de cette nouvelle forme de coopération, l'URSS occupe une place originale, car les réformes

entreprises depuis la mise en oeuvre de la perestroïka, contrairement aux évolutions observées dans d'autres pays de l'Est, n'attestent pas un choix décisif en faveur de l'économie libérale. Néanmoins, la nécessité de moderniser l'appareil productif de l'URSS et de dynamiser le commerce extérieur soviétique, a mis en évidence les insuffisances du système de formation soviétique, résultant de méthodes de gestion inadaptées aux orientations décidées dans le cadre de la perestroïka.

A cet effet, la France met actuellement en place les instruments de sa coopération avec l'URSS en matière de formation des hommes dans le domaine économique. Cette priorité n'a pas échappé non plus aux partenaires américains, ouest-allemands et italiens de l'Union Soviétique. Ainsi, la "Déclaration sur les principes du développement et du perfectionnement de la coopération économique, industrielle, scientifique et technique" franco-soviétique, signée le 5 juillet 1989 et à laquelle se réfère le présent accord, vise notamment à "renforcer en priorité la coopération dans les domaines de la formation des hommes, notamment par des liens directs et des échanges entre écoles professionnelles, entreprises, universités et autres institutions intéressées, ainsi que par l'organisation de stages portant sur les méthodes de gestion".

La coopération franco-soviétique en matière de formation dans le domaine économique est, de toute évidence, mutuellement avantageuse. La partie soviétique pourra se familiariser avec les méthodes de gestion et avec les comportements économiques indispensables à une puissance économique moderne, et dont la connaissance permettrait à l'URSS de sortir enfin de la crise économique à laquelle elle est confrontée depuis quelque dix années. Quant à la France, elle pourrait bénéficier, du fait de ces actions de coopération, non seulement de retombées commerciales favorables, mais aussi d'une amélioration du rayonnement du français en tant que langue des affaires.

Compte tenu des enjeux que représente, pour l'URSS comme pour la France, la coopération pour la formation des hommes dans le domaine économique, votre rapporteur précédera son commentaire de l'accord franco-soviétique du 5 juillet 1989 d'un bilan de la situation économique de l'URSS et des échanges économiques franco-soviétiques.

A - LA CRISE ÉCONOMIQUE DE L'URSS CINQ ANS APRÈS L'ARRIVÉE AU POUVOIR DE M. GORBATCHEV

Votre rapporteur bornera son propos aux manifestations et aux causes les plus apparentes de la crise économique soviétique, sans entrer dans le détail d'une situation abondamment commentée par les observateurs, et que ceux-ci estiment en pleine décomposition.

1) Les manifestations de la désorganisation du système économique soviétique

a) Une récession généralisée

Tous les secteurs de l'économie connaissent aujourd'hui des contre-performances, qu'attestent les statistiques disponibles.

Alors que le revenu national avait augmenté de 4,4% en 1988, sa croissance s'est limitée à 2,4% en 1989.

Quant à la production, elle n'a augmenté que de 1,7% en 1989 (3,9% en 1988) et sa croissance est nulle depuis le dernier trimestre 1989. Dans tous les secteurs, la prise en compte de la hausse des prix à la production, évaluée à 4-5%, fait apparaître des taux de croissance négatifs.

Les résultats enregistrés au début de 1990 permettent de prévoir la poursuite de cet essoufflement pour toute l'année 1990. Selon une estimation publiée par le Herald Tribune, le revenu national réel, qui a diminué de 5% en 1989, connaîtrait en 1990 une chute de 10%.⁽¹⁾

(1) Anders Asland - Herald Tribune - 30 janvier 1990.

b) L'ampleur du déficit budgétaire

Révéle à la tribune du Soviet Suprême pendant la session de l'été 1989, le déficit budgétaire atteint une proportion de 10% du PNB, ce qui équivaut à 100 milliards de roubles environ.

. Cette situation a pour origine structurelle le poids des dépenses incombant à l'URSS du fait de ses responsabilités de superpuissance : politique de défense - celle-ci absorberait quelque 17% du budget - politique spatiale et aide aux pays frères et amis. Ce versant de la diplomatie soviétique est néanmoins remis en cause au nom des priorités économiques internes.

Le système dit du "commandement administratif" est également responsable du caractère surdimensionné du budget de l'Etat, qui doit assurer la charge des subventions longtemps accordées à certains prix, et notamment aux prix des produits de première nécessité (denrées alimentaires) ainsi qu'aux entreprises déficitaires. De plus, la planification induit, en dépit des atténuations récemment apportées au caractère impératif du plan, un gaspillage des matières premières ainsi qu'une affectation irrationnelle des investissements, préjudiciables l'un et l'autre à la compétitivité et à l'efficacité du système productif soviétique.

. Le déficit budgétaire apparaît également, s'agissant de ses causes conjoncturelles, comme une conséquence directe de certaines mesures mises en oeuvre par M. Gorbatchev en 1985-1986 et, plus particulièrement, de la campagne contre l'alcoolisme. Celle-ci a, en effet, abouti à priver le budget soviétique des ressources que lui procurait la vente des boissons alcoolisées, et à susciter un important manque à gagner pour le Trésor soviétique.

c) Le premier déficit de la balance commerciale de l'histoire soviétique

En 1989, la croissance considérable des importations de l'URSS (parmi celles-ci, les achats aux pays occidentaux ont

augmenté de 23,6%), que n'a pas compensée l'augmentation peu significative des exportations soviétiques (celles-ci n'ont crû, à l'égard des pays occidentaux, que de 7,6%), a généré, pour la première fois dans l'histoire soviétique, un déficit commercial de 3,2 milliards de dollars, selon les évaluations effectuées par l'OCDE.

d) L'aggravation des pénuries

Les pénuries touchent désormais tant les denrées alimentaires (le sucre est rationné dans tout le pays, et la viande dans certaines villes) que les produits pouvant être stockés (savon, lessive) voire donner lieu à thésaurisation (bijoux, objets précieux).

e) Les aspects financiers de la crise

et. Bien que la plupart des prix demeurent administrés et fixés par le gouvernement à un niveau particulièrement bas, l'inflation est apparue dans l'économie soviétique par l'intermédiaire des secteurs autorisés à pratiquer des prix libres (marchés kolkhoziens, coopératives).

Des pressions inflationnistes existent également au sein du secteur étatique, les producteurs tentant, en présentant des produits prétendument novateurs, mais en réalité marginalement différents des précédents, d'obtenir de nouveaux prix, qu'il est alors possible de définir à un niveau plus élevé.

Le taux d'inflation officiellement reconnu pour 1989 est de 7,5%. Il s'élève probablement en réalité, de l'avis des observateurs, à 10%.

Ce phénomène est amplifié par le déséquilibre entre, d'une part, l'épargne détenue principalement par les ménages et, d'autre part, les produits disponibles. Selon les chiffres présentés par le gouvernement soviétique, plus de 160 milliards de roubles seraient ainsi épargnés sans trouver à être affectés à la consommation. Cette

évolution se trouve renforcée par le fait que les revenus distribués en 1989 ont augmenté plus vite que la production.

e2. La crise de confiance du rouble se traduit aujourd'hui par l'importance du marché noir de devises, alors que l'introduction, au 1er novembre 1989, d'un taux de change dit "touristique" (1 rouble égale 1 franc, au lieu de 10 francs au taux de change officiel), était censée faire cesser la pratique du change au noir.

Votre rapporteur rappellera que coexistent aujourd'hui en URSS trois taux de change différents : le taux officiel (1 rouble égale 10 francs), un taux de change touristique (1 rouble égale 1 franc), et un taux officieux (1 rouble égale 0,5 franc).

e3. Révélé lors de la première session du Congrès des députés du peuple de 1989, le montant de la dette extérieure de l'URSS s'élève, selon le gouvernement soviétique, à 56 milliards de dollars environ, ce qui représente une estimation plus élevée que les évaluations occidentales. Il apparaît désormais que le service de la dette représente entre 25 et 30% des exportations soviétiques.

La dégradation de la situation financière extérieure de l'URSS se manifeste par des difficultés, voire des retards de paiement.

Certains responsables soviétiques imputent cette situation aux dettes contractées par l'URSS au début des années 1980, lors de la signature des grands contrats. En effet, le remboursement des crédits à l'Union soviétique, dont les fournisseurs occidentaux assortissaient les grands contrats, devait être financé, notamment, par les recettes en devises provenant de la vente des produits de ces grands contrats.

Or, à l'insuffisance des recettes en devises par rapport aux montants escomptés se sont joints les effets de la baisse cumulée du prix du pétrole et du cours du dollar -alors qu'une part importante des

recettes en devises de l'URSS provient de la vente de pétrole, libellée en dollars-, ce qui explique les problèmes de paiement actuels.

2) Le résultat décevant des réformes mises en oeuvre

Sans entrer dans le détail des mesures mises en oeuvre par les autorités soviétiques depuis le lancement de la "perestroïka" dont tout lecteur de la presse occidentale est aujourd'hui abondamment informé, votre rapporteur rappellera brièvement, pour chaque secteur ayant fait l'objet de réformes, le bilan qu'il est possible de dresser aujourd'hui. Dans tous les domaines, ce bilan fait apparaître que les réformes entreprises n'ont pas abouti aux résultats escomptés.

a) Afin de stimuler les initiatives des agents économiques, dont plusieurs décennies de planification centralisée ont quelque peu émoussé le dynamisme, les activités individuelles et coopératives ont été légalisées par le décret du 19 novembre 1986, sous cette réserve que les personnes employées dans le secteur étatique ne pouvaient se consacrer à ces activités qu'après leurs heures de travail. Depuis, le régime des activités individuelles et coopératives des employés du secteur étatique a été assoupli, et la loi du 26 mai 1988 sur la coopération a étendu l'activité des coopératives à la plupart des secteurs de la production et des services.

Ces mesures étaient destinées à insérer dans le système économique soviétique des méthodes de gestion libérales, et à faire en sorte que coopérateurs et travailleurs individuels compensent les défaillances du secteur étatique en matière de services et de production de biens de consommation.

Dès le début de 1989, soit deux ans environ après la légalisation des activités coopératives, le secteur coopératif comptait quelque 2 millions de travailleurs, c'est-à-dire environ 1,5% de la population active de l'URSS. Bien que ce début ait été prometteur, on est encore très loin aujourd'hui de l'objectif de 20 à 30% des actifs que se proposaient d'atteindre les auteurs de la réforme. La loi de mai 1988 n'a donc pas provoqué l'engouement attendu.

Une part importante de responsabilité revient, dans l'essoufflement du mouvement coopératif, aux obstacles que les autorités locales mettent à l'ouverture d'une coopérative, s'agissant de la délivrance des autorisations nécessaires.

Le régime fiscal des revenus des coopérateurs est, d'autre part, loin d'exercer un effet incitatif sur la création de coopératives, puisque les revenus dépassant 600 roubles par mois (soit approximativement deux fois seulement le salaire moyen soviétique) sont frappés d'un taux marginal de 90%.

Enfin, les coopératives, qui n'apparaissent souvent que comme la pratique légalisée d'activités qui existaient déjà au marché noir, rencontrent généralement l'hostilité de la population, alors qu'elles ont été créées pour améliorer l'approvisionnement de celle-ci. En effet, les revenus élevés obtenus par certains coopérateurs suscitent non pas des sentiments d'émulation, mais envie et volonté de nivellement vers le bas.

b) En contradiction avec la priorité traditionnellement impartie aux industries lourdes dans le système soviétique, la perestroïka tend à réorienter les investissements vers le secteur, trop longtemps négligé, des biens de consommation.

Or, cette réorientation, souvent brutale, a eu pour effet de désorganiser le secteur productif soviétique, ce qui se manifeste notamment par le nombre, aujourd'hui important, de chantiers non terminés - phénomène qualifié par les observateurs de "plaie traditionnelle de l'économie soviétique" - alors même que de nombreux chantiers sont ouverts et risquent de ne pas être menés à bien.

c) La loi du 30 juin 1987 sur les entreprises de l'Etat avait pour objet de responsabiliser les entreprises du secteur étatique, en posant le principe de l'élaboration autonome, par chaque entreprise, de son plan, de ses objectifs comptables, et de certains prix. Des mécanismes d'intéressement matériel étaient, par ailleurs, destinés à stimuler les travailleurs.

Etendue en 1989 seulement à l'ensemble de l'économie, après avoir été expérimentée dans un tiers de l'industrie en 1988, la loi du 30 juin 1987 sur les entreprises d'Etat n'a pas réussi à garantir l'autonomie des entreprises à l'égard des ministères de tutelle, en raison du maintien de la pratique des "commandes d'Etat" adressées de manière impérative par les ministères, et qui représentent parfois jusqu'à 100% des capacités de production des entreprises. La définition centralisée des prix, des objectifs de production et des approvisionnements contribue également à compromettre les capacités des entreprises à s'autogérer.

d) La loi de décembre 1988 sur les activités de commerce extérieur était destinée à revenir sur le monopole étatique du commerce extérieur, et à privilégier l'accès des entreprises aux marchés étrangers, tandis que les mesures successivement adoptées depuis 1987 sur les entreprises mixtes (où "joint-ventures") avaient pour objet, outre d'assurer la formation des cadres soviétiques aux méthodes de gestion occidentale, de favoriser la modernisation de l'appareil productif soviétique par l'intermédiaire des secteurs de pointe.

Il semble pourtant que, malgré la pertinence des objectifs recherchés en matière de commerce extérieur, l'application de la loi de décembre 1988 n'ait pas mis fin au monopole de l'Etat, et que l'accès des agents de l'économie aux marchés internationaux se réduise de manière continue.

Quant aux sociétés mixtes, elles suscitent la déception des Soviétiques, non seulement en raison de la faiblesse des montants engagés par les investisseurs occidentaux, mais aussi parce que les partenaires occidentaux ont très nettement privilégié le secteur des services (hôtellerie, tourisme, distribution), aux dépens des activités à haute valeur ajoutée, pour lesquelles les Soviétiques comptaient sur l'expérience occidentale.

e) S'agissant de l'agriculture, le plenum du Comité Central de mars 1989 a approuvé un projet tendant à autoriser les paysans à pratiquer le fermage à bail, et à louer des terres sur la base de baux de cinquante ans et plus. La loi sur la terre du 28 février 1990 confirme

le droit de libre jouissance de la terre reconnu aux paysans, et autorise ceux-ci à léguer à leurs héritiers la terre qu'ils ont prise à bail. Ces réformes visent, en garantissant au paysan sa situation de "maître de la terre", à améliorer tant le niveau de vie à la campagne que l'approvisionnement de la population soviétique en denrées alimentaires.

En dépit du progrès très réel que représente la reconnaissance du principe de la libre jouissance de la terre, il est patent que les paysans, qui ont gardé un souvenir très vif de l'époque de la collectivisation, hésitent à s'engager de manière décisive dans les exploitations individuelles, craignant un éventuel retour en force des conservateurs, et, de ce fait, une remise en cause de leurs acquis.

De plus, la loi sur la terre du 28 février 1990, qui dispose que "la terre appartient au peuple", laisse subsister une ambiguïté propre au droit soviétique : en effet, bien qu'elle soit transmissible par héritage, la terre n'est pas aliénable. Le problème de la propriété de la terre n'est donc toujours pas résolu.

3) L'avenir de la perestroïka et le projet d'accélération des réformes

La "transition contrôlée vers l'économie de marché", qui doit promouvoir en URSS une véritable révolution économique, et que M. Gorbatchev a annoncée au lendemain de la réforme constitutionnelle de mars 1990 qui lui a conféré les pouvoirs présidentiels, semble compromise par le poids des facteurs sociaux ; ceux-ci devraient faire peser sur la réussite de cette nouvelle phase de la perestroïka une hypothèque considérable.

a) La "transition contrôlée vers l'économie de marché"...

Ce projet de radicalisation des réformes se substitue à l'échéancier précédemment établi par les autorités soviétiques : assainissement de l'économie (1989-1990), élaboration des réformes

(1990-1993), passage à l'"économie planifiée de marché" à partir de 1993.

Dans sa formulation actuelle, le programme de M.S. Gorbatchev revient à mettre en place un système de régulation de l'économie par des mécanismes libéraux, s'agissant notamment des échanges extérieurs et de la détermination des prix.

Le volet législatif devant accompagner la vague de réformes à venir est particulièrement ambitieux, puisqu'il doit comporter une loi bancaire, une loi sur le système d'imposition en URSS, une loi "antimonopole", une loi relative aux douanes, une loi relative à l'établissement d'un marché de valeurs (c'est-à-dire d'une Bourse), une réforme du statut de l'entreprise et des coopératives, ainsi qu'une nouvelle loi sur les investissements étrangers en URSS.

Les perspectives de réussite du train de réformes actuellement élaboré ne semblent pas, il s'en faut de beaucoup, très convaincantes. En effet, l'assimilation en Union Soviétique des fondements du système libéral ne sont pas à l'ordre du jour. Ainsi, le salariat demeure interdit par la loi sur la propriété du 6 mars 1990. Celle-ci exclut, en effet, "l'exploitation de l'homme", ce qui limite la marge de manoeuvre des coopérateurs et des exploitants agricoles. De même, la loi sur la propriété persiste à ignorer la notion de propriété privée, et élude le problème que pose la propriété individuelle des moyens de production.

b) ...semble compromise par une pression sociale accrue

La réussite des réformes économiques rendues nécessaires par l'état de délabrement de l'économie soviétique est obérée par l'obstacle majeur que représente la pression sociale à laquelle sont confrontées les autorités en termes de plus en plus aigus : l'exaspération des Soviétiques est telle aujourd'hui qu'elle réduit considérablement la marge de manoeuvre des autorités.

b1. Manifestations de mécontentement des Soviétiques

Qu'il provienne d'une population déjà menacée de paupérisation, ou qu'il soit le fait de catégories, de plus en plus nombreuses, dont les réformes sont loin d'avoir amélioré le niveau de vie, le mécontentement des Soviétiques est aujourd'hui patent.

- L'un des temps forts des premiers débats auxquels ont participé, au Congrès puis au Soviet Suprême, les députés soviétiques, a été la révélation de la situation des 41 millions de Soviétiques qui vivent en-dessous du seuil de pauvreté, c'est-à-dire dont le revenu mensuel est inférieur à 78 roubles. L'existence de cette catégorie très défavorisée, et pour laquelle la perestroïka ne s'est jusqu'à présent traduite que par une hausse des prix et par une péjoration des conditions d'approvisionnement, constitue une cause évidente de tensions.

- Un autre risque de troubles sociaux provient de l'hostilité de très nombreux Soviétiques à l'égard des effets des réformes.

Outre l'aggravation des pénuries, celles-ci ont pour conséquences la disparition de pans entiers de l'industrie -notamment de l'industrie chimique-, la fermeture des entreprises insuffisamment rentables, et l'apparition d'un chômage particulièrement mal perçu par une population habituée, depuis les origines du pouvoir soviétique, au plein-emploi.

- Les grèves de l'été et de l'automne 1989 ont été une manifestation non seulement de l'exaspération des Soviétiques, mais aussi des difficultés insolubles dans lesquelles se trouvent enfermés les auteurs des réformes : la réussite de celles-ci est, en effet, subordonnée au dynamisme des travailleurs, alors que ces derniers conditionnent précisément leur motivation à une amélioration préalable de leurs conditions de vie.

Cette vague de grèves a également illustré la disparition des disciplines traditionnelles : les arrêts de travail, conjugués à un absentéisme croissant, perturbent considérablement tant les transports que la production, et aggravent ainsi les dysfonctionnements de l'économie soviétique.

b2. Une marge de manoeuvre réduite pour les autorités

Cette situation sociale potentiellement explosive compromet l'efficacité des réformes à venir, en réduisant la marge de manoeuvre dont disposent les autorités.

- Celles-ci sont menacées en premier lieu par la **surenchère démagogique** à laquelle se livrent les conservateurs, auxquels il est facile de présenter les pénuries, les hausses de prix et le chômage comme autant de signes de l'inadaptation de la perestroïka à la réalité soviétique.

- Les hésitations qui ont jusqu'à présent caractérisé la **réforme des prix** traduisent les effets dommageables de la pression sociale sur la politique économique soviétique. Alors que cette réforme se trouve au coeur de la transition vers un système incorporant des mécanismes de marché, elle a été, depuis son annonce officielle en 1988, constamment reportée à une date ultérieure, en raison de l'hostilité de la population à l'égard de toute remise en cause des prix subventionnés.

- Dans ce contexte, il est probable que les **mesures d'accompagnement destinées à atténuer les conséquences sociales des réformes à venir** compromettront le succès de celles-ci. Ainsi, le projet de loi relatif à l'indexation des revenus privés sur les prix risque de provoquer une hyper-inflation, susceptible d'annuler les effets de la "purge libérale" aujourd'hui envisagée.

B - LES RELATIONS ÉCONOMIQUES FRANCO-SOVIÉTIQUES

Le récent réaménagement des structures de la coopération économique franco-soviétique pourrait accompagner, à défaut de la susciter, une relance encore improbable du commerce bilatéral.

1) La réorganisation récente des structures de la coopération économique franco-soviétique

A l'occasion du sommet franco-soviétique de juillet 1989, la France et l'URSS ont signé une "Déclaration sur les principes du développement et du perfectionnement de la coopération économique, industrielle, scientifique et technique" bilatérale dont le texte est reproduit en annexe au présent rapport. Les deux parties prévoient de "simplifier et (de) rendre plus efficaces les structures de la coopération bilatérale".

a) Les objectifs de la réforme

La réorganisation résultant de la Déclaration précitée et de l'accord de coopération du 15 janvier 1990 vise à :

- favoriser les relations entre décideurs de tous niveaux, y compris à l'échelon régional et entre petites et moyennes entreprises,
- améliorer le financement de la coopération bilatérale,
- réduire les obstacles au développement des relations économiques, industrielles, scientifiques et techniques,
- et à rechercher les applications économiques et industrielles de la coopération scientifique et technique.

L'accord du 15 janvier 1990 témoigne également du souci d'adapter l'environnement institutionnel de la coopération économique franco-soviétique aux secteurs où s'exprime une demande très vive de la part de l'URSS : recherche, protection de l'environnement, et formation des cadres et des techniciens.

b) La simplification des structures de la coopération bilatérale

- Organe désormais unique de la coopération bilatérale, dont elle assure le suivi et le développement, la commission intergouvernementale franco-soviétique de coopération économique,

industrielle, scientifique et technique, qui se substitue aux "grandes" et "petites" commissions, contrôle non seulement la Chambre de commerce franco-soviétique, mais aussi les organes permanents et les groupes spécialisés qui lui sont rattachés (2).

- Les six organes permanents placés sous l'autorité directe de la commission intergouvernementale sont les suivants :

. Le Comité pour la coopération économique et commerciale (CCEC) assure le suivi des échanges économiques, industriels et commerciaux.

. Le Comité pour la coopération scientifique et technique (CCST) oriente et coordonne la coopération scientifique et technique franco-soviétique.

. Le Groupe de travail "agriculture et industrie alimentaire" veille au développement des échanges dans son secteur de compétence, et suit la mise en oeuvre des accords conclus dans ce domaine.

. Le Groupe de travail "énergie nucléaire" est chargé de la coopération dans le domaine de l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques.

. Le Groupe de travail "Espace" assure la promotion de la coopération franco-soviétique pour l'étude et l'exploration de l'espace à des fins pacifiques (biologie et médecine spatiales, vols habités, télécommunications spatiales...).

. Les compétences de la commission pour la télévision en couleurs s'étendent à la télévision haute définition.

- Les groupes spécialisés assurent, dans leur secteur, la promotion de la coopération et des échanges franco-soviétiques.

Ils relèvent, pour les aspects commerciaux et économiques de leurs activités, du Comité pour la coopération économique et commerciale et, s'agissant des aspects scientifiques et techniques de leurs interventions, du Comité pour la coopération scientifique et technique.

(2) cf. le schéma des structures de la commission intergouvernementale franco-soviétique joint en annexe au présent rapport.

Certains groupes spécialisés ont été créés à titre permanent :

- construction, aménagement et tourisme,
- pétrole et gaz,
- industries du bois et du papier,
- protection de l'environnement,
- textiles et cuir,
- santé,
- propriété industrielle,
- sociétés mixtes et nouvelles formes de coopération (construction d'entreprises, zones économiques à statut particulier, ..),
- formation des cadres.

Les groupes créés à titre provisoire sont les suivants :

- transports ferroviaires,
- normalisation et métrologie,
- machine-outil et industrie automobile,
- électronique et informatique,
- industrie des télécommunications,
- industrie aéronautique et aviation civile.

En dépit d'une apparente complexité, le système actuel relève d'un souci très net de simplification des structures de la coopération, car ils ne maintient que 21 groupes (six organes permanents et 15 groupes de travail), au lieu des quarante groupes qui existaient dans le dispositif précédent.

Toutefois, ce réaménagement pourra tout au plus accompagner une relance du commerce franco-soviétique, qui demeure peu favorable à la France.

2) Le commerce franco-soviétique : des perspectives modérément favorables à la France

L'évolution récente du commerce franco-soviétique confirme la persistance d'un fort déficit aux dépens de la France, ainsi que la régression de la part de marché soviétique détenue par les entreprises françaises, tandis que les dysfonctionnements de l'économie soviétique font apparaître des difficultés préjudiciables au développement des échanges.

a) La diminution du volume des échanges

En 1989, le total des échanges bilatéraux a représenté un volume de 27 milliards de francs, en diminution de 2,3% par rapport au montant observé en 1988.

Cette décroissance est imputable pour l'essentiel à la diminution des exportations françaises vers l'Union Soviétique (- 5,3%), alors que les exportations soviétiques vers la France se sont stabilisées.

b) L'évolution contrastée de la structure des échanges

b1. La structure des exportations françaises révèle quatre postes principaux :

- produits intermédiaires (36%),
- agro-alimentaire (25%),
- biens d'équipement (22%),
- biens de consommation (15%).

- La baisse des exportations françaises constatées en 1989 concerne en premier lieu le secteur des biens d'équipement (- 3,1%), la vente des produits sidérurgiques (- 4,2%), domaine dans lequel l'URSS réduit très nettement ses achats à l'étranger, et, dans une moindre mesure, les exportations de produits agro-alimentaires (- 2,2%).

- En revanche, les entreprises françaises ont, en 1989, obtenu de bons résultats dans le secteur de la chimie et de la parachimie (+ 31%), ainsi que dans le domaine des biens de consommation (+ 54%). Ce dernier représente aujourd'hui le principal secteur d'importation en expansion en URSS. En effet, les autorités soviétiques privilégient ces achats dans le but de réduire les tensions sociales. Les besoins des coopératives contribuent également à expliquer cette augmentation.

b2. La structure déséquilibrée des achats français à l'URSS

- Les achats de produits énergétiques représentent quelque 70% des importations.

Alors que les importations de gaz restent stables en volume et augmentent légèrement en valeur (+ 7%), et que les livraisons de produits raffinés croissent très nettement en valeur (+ 47%), en revanche les achats de pétrole diminuent à la fois en volume (- 15%) et en valeur (- 34%), ce qui s'explique par le fait que l'offre soviétique n'a pas été en mesure de répondre à la demande française.

- Quant aux importations françaises de biens d'équipement, elles connaissent une augmentation sensible, mais portent toutefois sur des montants peu significatifs (127 millions de francs).

c) La persistance du déficit de la balance commerciale française

Depuis 1980, les échanges commerciaux franco-soviétiques sont caractérisés par un déficit structurel, de l'ordre de 5 milliards de francs par an, et qui s'est aggravé en 1989, puisqu'il est passé de 5,1 à 5,7 milliards.

Cette situation est due à la baisse de nos exportations, et non au poids de la facture énergétique, puisque les achats français de produits énergétiques ont diminué en valeur de 4% entre 1988 et 1989.

d) La régression de la part du marché soviétique détenue par la France

La part du marché soviétique détenue par la France est passée de 8% en 1988 à 6% en 1989, ce qui situe la France au cinquième rang des fournisseurs occidentaux de l'URSS, derrière l'Allemagne Fédérale (20% du marché), les Etats-Unis (18%), le Japon (10%), et l'Italie (8%).

Ce recul, qui tient notamment à la forte progression des ventes américaines de produits agroalimentaires constatée au premier semestre 1989, est d'autant plus regrettable que les achats soviétiques aux pays occidentaux ont augmenté de 23,6% entre 1988 et 1989.

e) L'apparition de difficultés préjudiciables au développement des échanges

et. La dégradation de la situation financière de l'URSS, précédemment évoquée par votre rapporteur, est à l'origine d'une exigence soviétique accrue en matière de crédits. Alors que les achats de produits sidérurgiques s'effectuaient traditionnellement au comptant, les centrales soviétiques du commerce extérieur demandent désormais la mise en place de financements. De même, dans le domaine des biens de consommation, la part des importations financées au comptant pourrait régresser prochainement.

D'autre part, qu'il s'agisse du commerce courant ou de l'exécution des grands contrats, les retards de paiement qui se sont accumulés nuisent à la situation des fournisseurs français concernés.

e2. . La désorganisation de l'appareil productif soviétique contribue également à limiter les perspectives du commerce franco-soviétique.

En raison des hésitations du pouvoir, certains postes du commerce bilatéral pourraient subir le contrecoup des changements de priorité en matière d'investissement : c'est le cas de la sidérurgie, domaine dans lequel les livraisons réalisées par la France en 1990 pourront être inférieures de 260.000 tonnes par rapport aux 600.000 tonnes prévues par la voie contractuelle.

e3. . Les problèmes auxquels se heurtent les sociétés mixtes franco-soviétiques illustrent les difficultés suscitées par l'état actuel du système économique soviétique.

Votre rapporteur se bornera à rappeler que, sur 1000 sociétés mixtes constituées en URSS avec des partenaires étrangers, il existe 41 "joint-ventures", essentiellement dans le domaine des services (3). Bien que le nombre de sociétés mixtes franco-soviétiques soit modeste, en revanche les partenaires français sont financièrement très engagés puisque le montant global de leurs investissements s'élève à 900 millions de francs (3).

Enclaves libérales dans un environnement planifié et centralisé, les sociétés mixtes franco-soviétiques éprouvent des difficultés aiguës en matière d'approvisionnement. Le problème de la garantie de leurs paiements et de leurs transferts de revenus, que la partie soviétique refuse d'assurer, fait l'objet de négociations au cas par cas entre partenaires français et soviétiques.

(3). Ces chiffres peuvent néanmoins varier selon les sources en fonction de la prise en compte des projets en instance d'autorisation.

C - L'ACCORD FRANCO-SOVIÉTIQUE RELATIF À LA COOPÉRATION POUR LA FORMATION DES HOMMES DANS LE DOMAINE ÉCONOMIQUE

Après avoir analysé le contenu de l'accord franco-soviétique du 5 juillet 1989, votre rapporteur présentera les principales actions mises en oeuvre ou projetées sur le fondement de cet accord, puis évaluera la portée prévisible de celui-ci pour chacune des deux Parties.

1) Analyse du contenu de l'accord du 5 juillet 1989

Le présent accord vise à créer un cadre général de la coopération France-URSS en matière de formation des hommes dans le domaine économique, dont les applications dépendent pour l'essentiel d'engagements ponctuels.

a) Modalités de la coopération franco-soviétique

. Les partenaires français et soviétiques chargés de la mise en oeuvre des actions de coopération sont très divers.

L'article 1er du présent accord renvoie aux écoles, instituts, universités, banques, chambres de commerce et d'industrie, aux entreprises, ainsi qu'aux "autres organismes" intéressés par les actions de formation. Cette liste concerne donc des intervenants tant publics que privés.

. Les bénéficiaires des actions de formation visés par l'accord du 5 juillet 1989 sont les "cadres des différents secteurs de l'économie", ainsi que les "enseignants et les étudiants dans les écoles de gestion, les instituts, les universités et les autres établissements d'enseignement" français et soviétiques (art. 2).

. Le champ couvert par ces actions de formation concerne, de manière générale, les "méthodes modernes de gestion". L'accord du 5 juillet 1989 établit la liste des domaines sur lesquels devront plus particulièrement porter les enseignements : relations économiques internationales, droit international, droit des affaires, techniques du commerce extérieur, gestion financière et bancaire, analyse des coûts, marketing et distribution, méthodes d'aide à la décision, gestion des ressources humaines et gestion des branches agricole et agro-alimentaires (art. 3).

. L'article 5 privilégie l'utilisation de la langue du partenaire, dans la mise en oeuvre des actions de formation.

b) Engagements souscrits par les Parties

. La France et l'URSS s'efforcent, conformément à l'article 2 du présent accord, de sanctionner les actions de formation par la délivrance de diplômes.

. Chacune des deux Parties s'engage à encourager l'établissement de liens directs entre les partenaires de la coopération (entreprises, banques, chambres de commerce et d'industrie, établissements d'enseignement), et à favoriser "l'organisation en commun de formations", sous la forme notamment d'entreprises conjointes ou sociétés mixtes (article 4).

c) Suivi de la mise en oeuvre du présent accord

Afin d'assurer la mise en oeuvre de l'accord du 5 juillet 1989, et de veiller à la cohérence des actions de formation entreprises par les partenaires français et soviétiques, l'article 7 du présent accord se réfère à la création d'un groupe de travail, placé sous l'autorité de la commission intergouvernementale franco-soviétique précédemment évoquée par votre rapporteur.

Ce groupe de travail est présidé en France par le Directeur général de la Chambre de commerce de Paris et, en URSS, par le Vice-

ministère des relations économiques extérieures. La délégation française comprend des représentants de l'administration (Délégation à la formation professionnelle, Direction des relations économiques extérieures, Direction Europe du ministère des Affaires étrangères, ministères de l'Education nationale et de l'Industrie) ainsi que des milieux d'affaires (et, parmi ceux-ci, du CNPF et du Crédit Lyonnais).

d) Aspects financiers

L'article 6 du présent accord stipule que le "financement des diverses actions de formation est assuré par les partenaires" ci-dessus désignés. En dépit du caractère peu décisif des engagements financiers résultant de l'article 6, il semble que cette stipulation ait justifié l'intervention du Parlement dans la procédure française de ratification du présent accord, en application de l'article 53 de la Constitution.

En revanche, l'accord franco-polonais du 14 juin 1989, relatif à la coopération en matière des cadres d'entreprises, ne nécessite pas l'intervention du législateur sur le fondement de l'article 53, bien qu'il soit comparable en de très nombreux points à l'accord franco-soviétique du 5 juillet 1989, car il ne comporte pas de clause engageant les finances de l'Etat.

L'administration française étant partie prenante à la mise en oeuvre de cet accord, par l'intermédiaire notamment du ministère des Affaires étrangères et du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, sa participation pour l'année 1990 au financement des actions de formation s'élève à 11,5 millions de francs, qui complètent les financements privés.

e) Dispositions finales

Conclu pour une durée de cinq ans (art. 9), le présent accord entrera en vigueur, conformément à son article 8, dès que la France aura notifié l'accomplissement de sa procédure interne de ratification. L'URSS ayant, le 23 octobre 1989, notifié sa ratification,

l'achèvement de la procédure française conditionne l'entrée en vigueur de l'accord du 5 juillet 1989.

2) Les principales actions de formation mises en oeuvre ou projetées sur le fondement de l'accord du 5 juillet 1989

Les actions de formation entreprises en application de l'accord du 5 juillet 1989 devraient pouvoir concerner 6 000 stagiaires soviétiques environ en trois ans, dont 1 600 approximativement en 1990 (l'objectif initial de 3 000 personnes a été réévalué lors de la réunion de la commission intergouvernementale, tenue à Moscou les 26 et 27 mars 1990).

Les programmes déjà mis en oeuvre au titre de 1990 porteraient sur 940 bénéficiaires.

Etant donné le caractère essentiellement général des stipulations contenues dans l'accord du 5 juillet 1989, les modalités de la mise en oeuvre de celui-ci ont été précisées, pour la période 1989-1990, par le Programme de coopération entre la France et l'URSS dans le domaine de la formation des hommes à l'activité économique, signé, pour la Partie française, par le Directeur de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, le 5 juillet 1989, et complété, le 30 mai 1990, par un Programme analogue, qui porte sur les années 1990-1992.

a) Le programme de coopération franco-soviétique pour 1989-1990

Un séminaire a été organisé dès juillet 1989, en application du point 1 du Programme ci-dessus évoqué, à l'Ecole supérieure des sciences économiques et commerciales de Cergy-Pontoise. Vingt cadres d'entreprises soviétiques, issus pour 80 % d'entre eux des structures administratives compétentes en matière de commerce extérieur, ont été initiés aux techniques du marketing pendant trois semaines.

Ce séminaire, qui s'est tenu sous l'égide du Ministère français des Affaires étrangères, a été financé de la manière suivante : la Partie française a pris en charge les dépenses liées au logement, à l'alimentation, à l'assurance-maladie et aux déplacements des stagiaires en France, tandis que les partenaires soviétiques ont financé l'argent de poche des stagiaires ainsi que les frais de voyage (aller-retour) entre Moscou et Paris.

Conformément au point 2 du Programme de coopération, un séminaire, qui s'est tenu du 4 au 15 décembre 1989, et dont l'organisation a été confiée à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, en liaison avec le Ministère soviétique des Relations économiques extérieures, a permis de présenter, par des visites d'entreprises et d'établissements d'enseignement de Paris, Lyon et Grenoble, l'offre française en matière de formation.

Ce séminaire a abouti à la signature d'une vingtaine d'accords spécifiques entre établissements d'enseignement et entre établissements industriels français et soviétiques. Il a été financé selon une répartition des charges identiques à celle qui était prévue pour le stage de juillet 1989.

Le point 3 du Programme renvoie à l'intervention de l'Agence pour la coopération industrielle, technique et économique (ACTIM), qui devrait contribuer, en 1990, à l'accueil de cinquante stagiaires soviétiques, qui bénéficieront d'un enseignement théorique commun avant d'effectuer des séjours en entreprises de trois à cinq semaines.

Un premier groupe de vingt-quatre stagiaires a été accueilli le 14 mai à Paris, à l'issue d'un séminaire de "sensibilisation" qui a eu lieu en avril 1990 pendant quinze jours.

La sélection d'un deuxième groupe de stagiaires soviétiques serait actuellement en cours, selon des critères associant les souhaits des entreprises françaises et le niveau de responsabilité

des intéressés (10 années d'expérience professionnelle à la tête d'un département industriel soviétique sont requises).

Les modalités du financement des stages organisés par l'ACTIM sont quelque peu différentes des répartitions retenues pour les autres intervenants français, puisque l'ACTIM ne laisse à la charge des partenaires soviétiques que les frais de voyage de retour, entre Paris et Moscou.

Prévue par le point 4 du Programme de coopération, la Société mixte de formation des hommes à l'activité économique créée entre la CEGOS (Société française de conseil en développement) et l'Académie du Commerce extérieur de l'URSS, devrait pouvoir très prochainement entrer en fonctions. L'apport en capital est, pour la Partie française, assuré par un consortium de 10 sociétés, qui est déjà mis en place.

Les actions de formation débuteront en octobre 1990. Des stages de trois à quatre semaines seront proposés aux hommes d'affaires soviétiques. En 1990 seront formées 500 personnes, l'objectif étant d'accueillir ensuite 1 000 stagiaires par an.

En application du point 5 du Programme de coopération, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris met actuellement en place, à Moscou, une entreprise conjointe à laquelle sera associée l'Académie du Commerce extérieur de l'URSS, et qui visera à dispenser un enseignement en matière de management international conforme au niveau du MBA.

Le point 6 du Programme de coopération tire les conséquences de la priorité reconnue par les Parties à l'enseignement de la langue des affaires. A cet effet, des "échanges équilibrés d'enseignants spécialisés dans la langue des affaires" sont prévus, tant à Paris qu'à Moscou.

Le Ministère des Affaires étrangères accorde une quinzaine de bourses de recyclage à des professeurs français de gestion, et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris envisage

de négocier l'organisation, au bénéfice de jeunes cadres français, de stages de recyclage en russe des affaires. Ce projet implique donc, contrairement aux autres, l'accueil de stagiaires français.

Un échange annuel d'étudiants et d'enseignants est prévu, selon le point 7 du Programme de coopération, entre, d'une part, l'Ecole des Hautes études commerciales (HEC) et l'Ecole supérieure de commerce de Paris (ESCP), et, d'autre part, l'Institut moscovite de l'économie nationale et l'Institut moscovite pour les relations internationales près le Ministère des Affaires étrangères de l'URSS.

Ces échanges concernent aussi, en application du point 7, certains autres organismes soviétiques de formation économique (parmi lesquels l'Institut moscovite de gestion, l'Institut moscovite des finances, l'Université d'Etat de Krasnoïarsk, et l'Institut des finances et de l'économie de Léninegrad), et les établissements français correspondants.

Diverses initiatives sont en outre prévues par le Programme de coopération : organisation de stages pour dix cadres soviétiques travaillant dans le commerce de gros, établissement d'une coopération entre la Vnechekonombank (Banque des affaires économiques extérieures de l'URSS) et certains établissements bancaires français, et établissement de contacts entre l'Ecole supérieure de commerce près l'Académie du commerce extérieur de l'URM et l'INSEAD de Fontainebleau. Il est également question de faire bénéficier des hommes d'affaires français et plus généralement, originaires d'Europe occidentale, de stages de sensibilisation aux "particularités du travail sur le marché soviétique", qui sont destinés à cibler les actions de formation de manière adaptée aux réalités soviétiques.

b) Le programme de coopération franco-soviétique pour 1990-1992

Le programme conclu le 30 mai 1990 complète celui qui avait été signé à l'occasion du sommet franco-soviétique de juillet

1989, et tire parti de l'expérience acquise dans le domaine couvert par l'accord de coopération du 5 juillet 1989.

S'agissant de types de programmes proposés aux cadres soviétiques, l'accord du 30 mai 1990 vise tant les cycles généraux de formation que les cycles spécialisés (expertise-comptable, industrie chimique, commerce de gros et de détail ...).

Les parties s'orientent vers des formules associant un enseignement théorique en URSS, d'une durée minimale de huit semaines, et des stages ultérieurs en France, dont la durée est déterminée au cas par cas.

Les modalités de financement prévues par l'accord du 30 mai 1990 établissent, sous réserve d'une convention différente entre les partenaires, le partage des charges suivant :

- La Partie soviétique finance le voyage aller-retour en France des cadres soviétiques, ainsi que les dépenses relatives à leur formation pendant le stage devant se tenir en URSS. L'URSS s'engage, d'autre part, à "assurer des conditions financières aussi favorables que possible pour le séjour en URSS de professeurs et experts français associés au programme de coopération".

- La Partie française assure le financement des dépenses relatives au séjour en France de stagiaires soviétiques (hébergement, alimentation, formation, assurance médicale, déplacements), et prend en charge les dépenses de voyage aller-retour en URSS des enseignants français, ainsi que les frais de séjour de ceux-ci en Union soviétique.

3) Portée de l'accord franco-soviétique du 5 juillet 1989

Bien qu'il soit encore difficile d'en évaluer précisément la portée, l'accord relatif à la coopération pour la formation des hommes dans le domaine économique semble, tant pour l'URSS que pour la France, devoir être suivi de retombées favorables à l'une et l'autre Parties.

a) La formation des cadres soviétiques aux méthodes modernes de gestion, préalable indispensable à l'amélioration de la situation économique de l'URSS

Alors que l'URSS doit relever le défi de l'ouverture sur l'extérieur de son économie, et qu'elle est susceptible de s'orienter prochainement vers une réforme économique empruntant des éléments au système libéral, il est urgent que les cadres soviétiques et les responsables administratifs soient formés aux méthodes modernes de gestion.

En effet, les raisonnements économiques des cadres de l'administration et des entreprises ont été faussés depuis soixante-quinze ans par un environnement économique planifié et centralisé, et par des références idéologiques qui rendent le système des prix et de la valeur propre aux économies socialistes **inadapté aux échanges internationaux**. Il convient dès lors de **privilégier la sensibilisation des stagiaires soviétiques aux méthodes comptables** en vigueur en Occident, afin que les partenaires du commerce franco-soviétique puissent parler le même langage, et que les notions de bilan comptable, de prix de revient, de compte d'exploitation et de prix de vente recouvrent enfin une signification identique pour les deux parties.

Les actions de coopération prévues par le présent accord ne visent pas seulement à préparer l'économie soviétique à l'ouverture sur l'extérieur, mais aussi à **moderniser l'appareil productif soviétique**. Selon le directeur de Cegos-coopération, les entreprises soviétiques ressembleraient plus à des ateliers de production qu'à des entités gestionnaires. De plus, les insuffisances soviétiques dans le domaine des technologies de pointe contrarient les perspectives de modernisation de l'économie soviétique.

Enfin, l'une des leçons que l'on peut tirer du commerce Est-Ouest dans sa conception traditionnelle est son **inadaptation aux besoins réels de l'URSS**. Plutôt que d'importer des machines destinées à demeurer dans des entrepôts sans être intégrées aux structures de production, il est préférable pour l'Union soviétique de privilégier le capital humain et d'importer des méthodes de formation. D'où l'intérêt des actions entreprises en application de l'accord du 5 juillet 1989 : les cadres qui auront été accueillis lors des

stages proposés par la France sauront tirer parti de l'enseignement reçu de manière cohérente avec les particularités soviétiques.

b) Avantages pouvant résulter, pour la France, de l'accord du 5 juillet 1989

Les avantages que la France peut attendre de la mise en vigueur du présent accord se mesurent tant aux éventuelles retombées de la coopération franco-soviétique sur les ventes françaises à l'URSS, qu'au rayonnement du système français de formation professionnelle.

b1. Les retombées commerciales envisageables

Les initiatives mises en oeuvre dans le domaine couvert par l'Accord du 5 juillet 1989 se situent, certes, en amont du commerce franco-soviétique. Elles sont toutefois de nature à susciter des commandes ultérieures : les stagiaires formés à l'utilisation de matériels et de méthodes de gestion françaises occupant des postes de responsabilité dans le système productif soviétique, ils auront probablement le réflexe de tirer parti des contacts établis pendant leur séjour, en France, et de faire appel, de ce fait, à des fournisseurs français.

b2. Le rayonnement du système français de formation professionnelle

De même que le programme Fullbright, initié en 1947 par le sénateur de l'Arkansas, a ouvert les universités américaines à des millions d'étudiants venus du monde entier, de même les efforts de la France en vue de la participation à la formation des cadres soviétiques pourraient, à un niveau et à une échelle plus modestes il est vrai, favoriser l'essor du système de formation français, par le biais du transfert de connaissances ainsi opéré.

b3. Le développement du français des affaires

L'accord du 5 juillet 1989 prévoyant "l'utilisation de la langue du partenaire, en particulier la langue des affaires" lors de la mise en oeuvre des actions de formation, la promotion du français en tant que langue des affaires peut être attendue de l'Accord franco-soviétique. Certes, celui-ci ne saurait être en mesure de compromettre la prééminence absolue de l'anglais dans le domaine du commerce international. Néanmoins, dans la perspective des actuelles évolutions européennes, toute tentative de favoriser le rayonnement du français est digne d'intérêt.

*

* *

CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

L'Accord du 5 juillet 1989 étant susceptible d'exercer des effets positifs sur la place de la France parmi les partenaires occidentaux de l'URSS, votre rapporteur vous invite, en adoptant le présent projet de loi, à autoriser l'approbation de l'Accord franco-soviétique.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 6 juin 1990.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. André Bettencourt a rappelé que l'apparition du chômage en Union soviétique s'explique par la situation de plein emploi artificiel que connaissait l'URSS avant la mise en oeuvre des réformes, et à laquelle la perestroïka met fin.

M. Xavier de Villepin a ensuite fait remarquer que les difficultés financières auxquelles est désormais confrontée l'Union soviétique sont à l'origine des retards de paiement aujourd'hui constatés et sont préjudiciables à la situation des exportateurs français. Il a fait valoir en conséquence qu'il peut ne pas être opportun de consentir aux Soviétiques de nouveaux crédits commerciaux. M. Claude Estier a objecté que la France doit, de toute évidence, être présente sur un marché où se joue actuellement une très vive concurrence entre fournisseurs occidentaux. M. André Bettencourt, convenant de la nécessité, pour la France, de ne pas laisser à ses concurrents le monopole de l'implantation sur le marché soviétique, a toutefois souligné les limites qu'il convient, selon lui, d'apporter à l'intervention de l'Etat en matière de garanties des exportations. A cet égard, M. André Bettencourt, se référant à certains précédents, a jugé souhaitable une plus grande sélectivité des garanties accordées par l'Etat aux exportations vers l'URSS. Convenant que l'Etat ne peut assumer à la place des industriels français les risques inhérents à tout investissement en URSS, M. Claude Estier a fait observer que les actions entreprises par la France dans le domaine de la formation des cadres soviétiques constituent un moyen peu coûteux d'apporter une aide efficace à l'URSS.

A cet égard, M. Michel Crucis ayant estimé aléatoires les retombées commerciales dont pourrait bénéficier la France en contrepartie des efforts entrepris en matière de formation des cadres soviétiques, M. Claude Estier a fait valoir que l'accueil des stagiaires soviétiques dans des entreprises françaises est de nature à créer des courants économiques privilégiés entre les partenaires soviétiques et français.

MM. Claude Estier et Michel Crucis se sont ensuite interrogés sur les actions entreprises par les autres partenaires occidentaux de l'URSS dans le domaine couvert par l'accord franco-soviétique du 5 juillet 1989. Puis MM. Robert Vigouroux et Claude Estier sont revenus sur les modalités pratiques de la mise en oeuvre

du programme de coopération franco-soviétique, dont ils ont, par ailleurs, souligné l'opportunité.

*
* *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

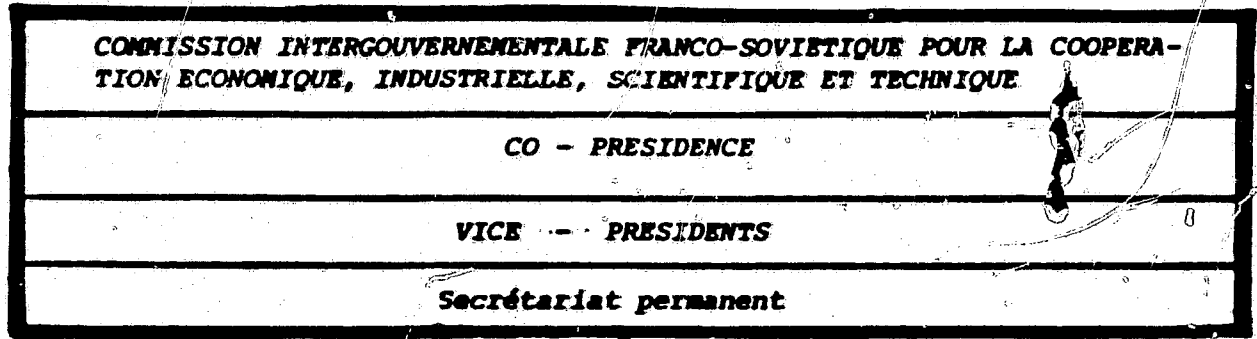
Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des républiques socialistes soviétiques relatif à la coopération pour la formation des hommes dans le domaine économique, signé à Paris le 5 juillet 1989, et dont le texte est annexé à la présente loi (1)

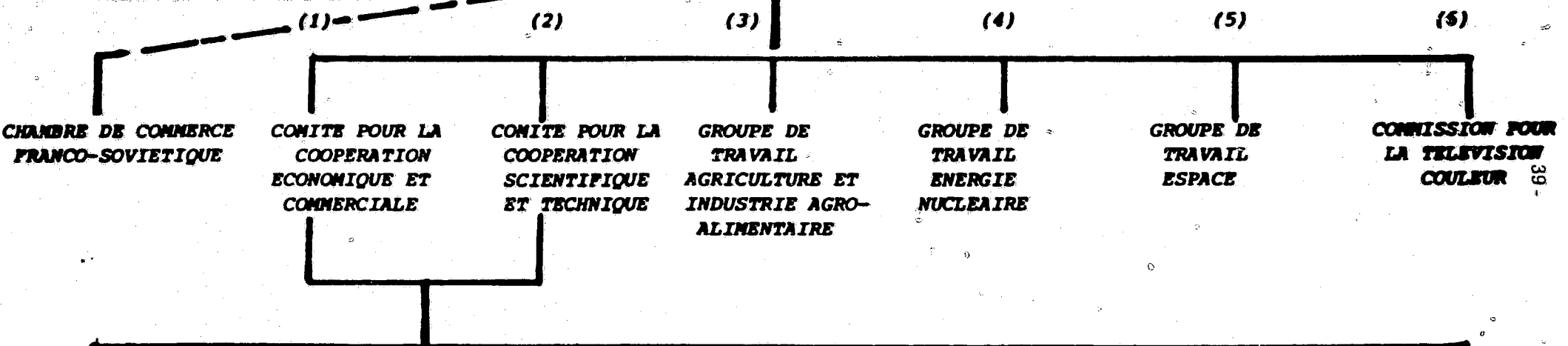
(1) voir le document annexé au projet de loi n° 1232 (A.N.)

STRUCTURE DE LA COMMISSION INTERGOUVERNEMENTALE FRANCO-SOVIETIQUE

ANNEXE I



I - ORGANES PERMANENTS



II - GROUPES SPECIALISES

Permanents

- 7. Construction, aménagement et tourisme
- 8. Pétrole et gaz
- 9. Industries du bois et du papier
- 10. Textile et cuir
- 11. Protection de l'environnement
- 12. Santé
- 13. Propriété industrielle
- 14. Sociétés mixtes
- 15. Formation des cadres

Provisoires

- 16. Electronique et informatique
- 17. Industrie des télécommunications
- 18. Aéronautique et aviation civile
- 19. Machine-outil et industrie automobile
- 20. Transports ferroviaires
- 21. Normalisation et métrologie

ANNEXE II

DECLARATION SUR LES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT ET DU PERFECTIONNEMENT DE LA COOPERATION ECONOMIQUE, INDUSTRIELLE, SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE ENTRE LA REPUBLIQUE FRANCAISE ET L'UNION DES REPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIETIQUES

La France et l'Union Soviétique,

Convaincues que les liens de coopération économique, industrielle, scientifique et technique constituent l'une des bases essentielles des relations franco-soviétiques, et un élément important de leur stabilité ;

Soucieuses de créer un climat politique favorable à la coopération en vue d'assurer son développement ;

Animées du désir de donner un nouvel élan à la coopération entre les deux pays et de contribuer ainsi à l'évolution positive de l'environnement international et à la consolidation en Europe et dans le monde d'un climat d'ouverture, de dialogue et de réduction des tensions ;

Soulignant le rôle fondamental pour le développement de leurs relations bilatérales des principes énoncés dans l'Acte Final de la Conférence d'Helsinki sur la Sécurité et la Coopération en Europe ainsi que dans les documents finaux de Madrid et de Vienne ;

Sont résolues à :

- adapter la coopération bilatérale au nouvel environnement économique, politique et social compte tenu notamment des réformes économiques en URSS et des effets en France de la création du marché unique européen.
- développer les échanges bilatéraux en améliorant leur structure et leur équilibre.
- favoriser la multiplication des liens entre les entreprises des deux pays afin d'assurer la base la plus large à la coopération économique et industrielle.
- approfondir la coopération scientifique et technique sur une base de réciprocité en particulier en la faisant progresser de manière privilégiée dans les domaines prioritaires communs aux deux pays.
- assurer à la coopération scientifique et technique des prolongements économiques et industriels.

A cette fin, les deux parties décident d'œuvrer en commun pour :

- favoriser le développement des initiatives de toute nature destinées à renforcer la coopération entre les deux pays, notamment : relations entre décideurs de tous niveaux, en particulier à l'échelon régional et entre les petites et moyennes entreprises ; nouvelles formes de coopération, telles que les sociétés mixtes ou les productions conjointes, ainsi que les activités conjointes dans des pays tiers.
- faciliter les conditions de travail et de circulation ainsi que l'accès à l'information des hommes d'affaires et des scientifiques des deux pays.
- renforcer en priorité la coopération dans les domaines de la formation des hommes notamment par des liens directs et des échanges entre écoles professionnelles, entreprises, universités et autres institutions intéressées ainsi que par l'organisation de stages portant sur les méthodes de gestion.
- réduire progressivement les obstacles au développement des relations économiques, scientifiques et techniques, et favoriser mutuellement la participation des deux pays à la coopération économique internationale.
- perfectionner les instruments juridiques et financiers de la coopération compte tenu des nouvelles formes de celle-ci en s'appuyant notamment sur des possibilités de crédits et de financements complémentaires.
- simplifier et rendre plus efficaces les structures de coopération bilatérale en particulier par la création d'un organe intergouvernemental unique chargé du développement et du suivi de la coopération économique, industrielle, scientifique et technique dont les attributions seront fixées par un accord.
- réorganiser les groupes mixtes en donnant un rôle déterminant dans la coopération sectorielle aux entreprises et aux centres de recherches.
- renforcer l'action de la chambre de commerce franco-soviétique en vue notamment de développer les liens économiques à l'échelon régional et d'améliorer l'information des hommes d'affaires des deux pays.
- définir les projets d'intérêt commun dans les domaines scientifique et technique en tenant compte des programmes de recherche prioritaires communs au deux pays.
- intensifier la coopération au cours des années 1990 dans les domaines prioritaires suivants : l'audiovisuel, notamment la télévision, l'espace, l'énergie, notamment d'origine nucléaire et les hydrocarbures, la chimie, l'agriculture et ses industries connexes, les transports, en particulier ferroviaires, la construction, l'environnement, les industries légères, l'informatique.

- prendre en considération les principes de la présente Déclaration pour modifier les accords existant entre la France et l'URSS et éventuellement en conclure de nouveaux ainsi que pour préparer, en vue de leur conclusion en 1990, d'une part les accords à long terme sur le développement de la coopération économique, industrielle, scientifique et technique dans les années 1990 déterminant les objectifs prioritaires, les domaines et les formes de coopération et, d'autre part les programmes à long terme correspondants.

Fait à Paris le 5 Juillet 1989

ANNEXE III

ACCORD DE COOPERATION ECONOMIQUE, INDUSTRIELLE,

SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

ENTRE

LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

ET

LE GOUVERNEMENT DE L'UNION DES REPUBLIQUES

SOCIALISTES SOVIETIQUES

Le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques,

Convaincus que les liens de coopération économique, industrielle, scientifique et technique constituent l'une des bases essentielles des relations franco-soviétiques, et un élément important de leur stabilité ;

Soucieux de créer un climat politique favorable à la coopération en vue d'assurer son développement ;

Animés du désir de donner un nouvel élan à la coopération entre les deux pays, et de contribuer ainsi à l'évolution positive de l'environnement international et à la consolidation en Europe et dans le monde d'un climat d'ouverture, de dialogue et de réduction des tensions ;

Soulignant le rôle fondamental pour le développement de leurs relations bilatérales des principes énoncés dans l'Acte Final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe ainsi que dans les documents finaux de Madrid et de Vienne ;

Souhaitant adapter la coopération bilatérale au nouvel environnement économique, politique et social, compte tenu notamment des effets en France de la création du marché unique européen et des réformes économiques en URSS.

Résolus à mettre en oeuvre les dispositions contenues dans la Déclaration sur les principes du développement et du perfectionnement de la coopération économique, industrielle, scientifique et technique entre la République Française et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques du 5 juillet 1989 ;

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1

Les parties contractantes s'engagent à favoriser le développement de la coopération économique, industrielle, scientifique et technique entre les deux pays.

Elles s'efforcent d'assurer une coordination étroite entre la coopération économique et industrielle d'une part, scientifique et technique, d'autre part.

Les parties contractantes définissent d'un commun accord les différents secteurs dans lesquels cette coopération doit être particulièrement encouragée, en tenant compte notamment de la contribution qu'elle apporte au développement équilibré des échanges bilatéraux, des priorités respectives des deux pays dans les domaines de l'économie et de la recherche, de l'expérience acquise par leurs savants et techniciens, et des prolongements économiques et industriels qui peuvent être envisagés.

Article 2

Les parties contractantes s'efforcent de créer les conditions favorables au développement de la coopération et des échanges entre les deux pays. Elles privilégient dans cette perspective les objectifs suivants :

- 1) Favoriser le développement des initiatives de toute nature destinées à renforcer la coopération entre les deux pays, notamment les relations entre décideurs de tous niveaux, en particulier à l'échelon régional et entre les petites et moyennes entreprises ;

- 2) Développer les nouvelles formes de coopération mutuellement profitables, notamment les recherches et productions conjuguées dans les domaines scientifique, technique, économique et commercial ;
- 3) Assurer l'information la plus complète possible des partenaires dans les deux pays sur les possibilités concrètes de coopération et de développement des échanges et faciliter les conditions de travail, de circulation et d'accréditation ;
- 4) Donner à la coopération scientifique et technique des applications économiques et industrielles ;
- 5) Faciliter les modalités de financement de la coopération ;
- 6) Assurer la formation de hommes dans les domaines de la gestion des entreprises, de banque et de finances, de sciences, des techniques et du commerce international ;
- 7) Promouvoir les projets communs aux deux pays ;
- 8) Favoriser activement la participation des deux pays à la coopération économique internationale.

Article 3

Sur la base du présent accord, les Parties contractantes s'engagent à coopérer entre elles de manière constructive, notamment en vue de la conclusion, sous la responsabilité de ses auteurs, de programmes à long terme à caractère général ou spécial, d'investissement ou de transfert, appropriés.

Article 4

Les parties contractantes s'efforcent d'établir en commun pour réaliser progressivement les obstacles au développement de relations économiques, industrielles, scientifiques et techniques.

Article 5

Afin d'assurer la mise en œuvre du présent accord les parties contractantes instituent un organe permanent d'application de l'accord, à savoir une commission intergouvernementale franco-soviétique pour la coopération économique, commerciale, scientifique et technique, et près de laquelle un secrétariat.

Cette-ci remplace à cet effet la "Commission mixte permanente franco-soviétique" créée en application de la Déclaration franco-soviétique du 30 juin 1966, et la "Commission mixte franco-soviétique" instituée par l'accord de coopération scientifique, technique et économique entre le gouvernement de la République Française et le gouvernement de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques du 30 juin 1966.

La Commission se réunit alternativement en France et en Union Soviétique au moins une fois par an.

La Commission est chargée de suivre l'exécution du présent accord et d'organiser, encourager et promouvoir la coopération entre la France et l'Union Soviétique dans l'ensemble des secteurs économiques, industriels, scientifiques et techniques.

Article 6

Dès son entrée en vigueur, le présent accord abroge et se substitue à l'accord de coopération scientifique, technique et économique entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, du 30 juin 1966.

Article 7

Chacune des parties contractantes notifiera à l'autre l'accomplissement des procédures constitutionnelles nécessaires pour ce qui la concerne, à l'entrée en vigueur de ce présent accord, qui interviendra à la date de réception de la dernière de ces notifications.

Le présent accord est conclu sans limitation de durée et pourra être renoué par avenant des parties contractantes. Cette détermination sera notifiée par écrit, moyennant un préavis d'un an pendant lequel il restera en vigueur.

Fait à Paris, le 5 Janvier 1970, en deux exemplaires, chacun en langue française et russe, les deux textes faisant également foi.

Pour le Gouvernement de la République Française

P. Benoit

Pour le Gouvernement de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques

Prokhorov