

N° 567

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 1994.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (1),*

**sur les perspectives d'élargissement de l'Union européenne aux  
pays signataires d'accords européens d'association,**

**Par M. Jacques GOLLIET,**

Sénateur.

---

*(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Michel Caldauguès, Claude Estier, Jacques Colliet, Michel Poniatowski, vice-présidents ; Guy Cabanel, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, Roland du Luart, Jacques Oudin, André Rouvière, secrétaires ; Mme Monique Ben Guiga MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Jean Delanau, Charles Descours, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Yves Guéna, André Jarrot, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Charles Lederman, Paul Masson, Charles Metzinger, Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Georges Othily, Louis Perrein, Jacques Rocca Serra, René Trégouët, Marcel Vidal, Xavier de Villepin.*

---

**Union européenne - Elargissement - Europe centrale et orientale - U.E.O. - Rapports d'information.**

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>Introduction</b> .....	3
<b>CHAPITRE PREMIER : QUELQUES POINTS DE REPERE</b> .....	7
<b>I - LA FIN DE L'URSS ET L'EMANCIPATION DE L'EUROPE CENTRALE : CHRONOLOGIE 1985-1991</b> .....	7
<b>II - LES NOUVELLES DEMOCRATIES D'EUROPE CENTRALE : CHRONOLOGIE DEPUIS 1992</b> .....	14
<b>III - LE NOUVEAU CONTEXTE DU PROBLEME DE L'ELARGISSEMENT</b> .....	23
<b>A - La situation avant le tournant de 1989-1991</b> .....	23
<b>B - La situation depuis 1991</b> .....	25
<b>C - Les perspectives d'élargissement de l'Union</b> .....	27
<b>CHAPITRE DEUX : APERCU DES PROBLEMES</b> .....	31
<b>I - LES INCERTITUDES ECONOMIQUES</b> .....	31
<b>A - La situation actuelle des pays candidats</b> .....	31
<b>B - L'appui à la restructuration</b> .....	40
<b>C - De nombreuses inconnues</b> .....	46
<b>II - LES QUESTIONS DE SECURITE</b> .....	56
<b>A - Les relations avec l'OTAN</b> .....	56
<b>B - Les relations avec l'UEO</b> .....	59
<b>C - Les relations avec l'Union européenne</b> .....	62
<b>CONCLUSION</b> .....	67
<b>EXAMEN PAR LA DELEGATION</b> .....	71

**Mesdames, Messieurs,**

**Au printemps dernier, les ministres des Affaires étrangères de l'Allemagne et du Royaume-Uni ont publié simultanément dans deux grands quotidiens, l'un allemand, l'autre anglais, un article rédigé en commun et intitulé : "Bienvenue à nos cousins de l'Est". Cette démarche inhabituelle symbolisait à la fois l'importance du problème de l'élargissement à l'Est - qui sera assurément un des principaux problèmes qu'aura à traiter l'Union dans les prochaines années -, la détermination de nos deux plus importants partenaires dans l'Union à réaliser cet élargissement, mais aussi la position apparemment en retrait de la France qui n'a pas jusqu'à présent, dans cette affaire, paru jouer le rôle d'éclairer qu'elle a volontiers tendance à revendiquer d'ordinaire.**

**Bien au contraire, l'attitude française a longtemps semblé, à tort ou à raison, parfois plus inspirée par certaines craintes que par des objectifs adaptés à la nouvelle situation de l'Europe.**

**Certes, ces craintes ne sont pas sans fondement. L'Allemagne paraît devoir être au coeur d'une Europe élargie à l'Est, comme la France a été au coeur de l'unification de l'Europe occidentale : d'où le risque d'un déséquilibre insurmontable au sein du "couple" franco-allemand, la France n'ayant plus véritablement d'atout politique pour compenser son infériorité industrielle et démographique. Un élargissement vers l'Est paraît également porteur de difficultés redoutables pour la politique agricole commune, pour la reconversion de certains secteurs industriels, pour le financement des fonds structurels (alors que ces derniers représentent déjà une charge budgétaire non négligeable pour la France)... Bien des interrogations apparaissent également sur le fonctionnement des institutions d'une Union de plus de vingt membres, sur les chances pour la France de garder une influence dans ce vaste ensemble, sur les risques qu'une telle construction ne puisse jamais acquérir une véritable consistance politique.**

Cependant, en paraissant se fonder principalement sur ces inquiétudes, la politique française n'a pas toujours semblé à la mesure des événements.

Entre 1989 et 1992, la France a parfois paru s'efforcer d'entraver ou du moins de retarder les évolutions en cours, notamment à l'égard de l'unification allemande et de la dislocation de l'URSS ; parallèlement, elle a cherché un resserrement des liens entre les Etats membres de la Communauté, ce qui - compte tenu des difficultés de négociation puis de ratification du traité sur l'Union européenne - a eu l'effet de concentrer la politique française sur les affaires proprement communautaires, faisant ainsi passer au second plan la nécessité de repenser les relations de la France et de l'Union avec l'Europe centrale et orientale.

De ce fait, la France n'a pas donné le sentiment d'être guidée par une conception prenant en compte la dynamique de l'élargissement, et les propositions françaises, d'une part, de développer une coopération régionale entre les pays d'Europe centrale et orientale avant de songer à une intégration dans l'Union, d'autre part de mettre en place une "confédération européenne", ont rencontré peu d'écho, ayant été perçues par les pays intéressés principalement comme un moyen d'éloigner la perspective de leur adhésion à l'Union et de leur rapprochement avec l'OTAN.

A partir de 1993, la France a adopté une attitude plus souple, qui s'est traduite dans les conclusions du Conseil européen de Copenhague acceptant, sous condition, le principe de l'élargissement à l'Est, dans les termes suivants :

*"Le Conseil européen est convenu aujourd'hui que les pays associés de l'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne. L'adhésion aura lieu dès que le pays membre associé sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises.*

*L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.*

*La capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats.*

*Le Conseil européen continuera à suivre de près les progrès réalisés par chaque pays associé pour remplir les conditions d'adhésion à l'Union et il tirera les conclusions qui s'imposent.*

*Le Conseil européen est convenu que la coopération future avec les pays associés sera orientée vers l'objectif d'adhésion qui a été fixé à présent."*

Plusieurs orientations importantes se dégagent de ce texte : une distinction nette entre les Etats membres de la CEI et les ex-"démocraties populaires" (seules à conclure des accords européens d'association avec l'Union), la vocation de ces dernières à adhérer à l'Union lorsqu'elles rempliront les conditions requises, la nécessité d'une réforme institutionnelle en préalable à tout nouvel élargissement, afin de préserver la capacité de décision de l'Union.

Dans ce cadre, le principe même d'un élargissement à l'Est est désormais acquis : il est donc nécessaire d'en intégrer la perspective, ce qui n'implique pas d'en sous-estimer les dangers. Au contraire, lorsqu'elle a cessé de paraître vouloir repousser aux calendes grecques toute perspective d'élargissement à l'Est, la France a pu avec davantage de crédibilité mettre en avant les risques qu'entraîneraient des adhésions précipitées, en ordre dispersé, et souligner l'exigence que la dynamique de l'élargissement ne conduise pas à une remise en cause de "l'acquis communautaire", voire à une

sorte de liquéfaction de la Communauté. Par ailleurs, le projet de "pacte de stabilité", auquel le Premier ministre a attaché son nom, destiné à prévenir les tensions et conflits en Europe tout en offrant un champ d'action à la politique extérieure et de sécurité commune prévue par le traité sur l'Union européenne, a permis à la France de donner un visage plus positif à son attitude vis-à-vis de l'Europe centrale et orientale.

Cette démarche à la fois prudente et constructive appelle à un effort pour prendre la mesure des difficultés et des enjeux d'un élargissement à l'Est. Le présent rapport ne se fixe pas une telle ambition, qui est une affaire de longue haleine, mais seulement de mettre à la disposition du Sénat les premiers éléments d'information et de réflexion recueillis par sa délégation pour l'Union européenne

## CHAPITRE PREMIER : QUELQUES POINTS DE REPERE

### I- LA FIN DE L'URSS ET L'ÉMANCIPATION DE L'EUROPE CENTRALE : CHRONOLOGIE 1985 - 1991

- 1985 : mars : M. Gorbatchev devient secrétaire général du P.C.U.S.
- 1986 : avril : catastrophe de Tchernobyl  
octobre : rencontre de Reykjavik entre MM. Reagan et Gorbatchev
- 1987 : décembre : signature par MM. Reagan et Gorbatchev d'un accord de désarmement portant sur les forces nucléaires intermédiaires
- 1988 : avril : accord de Genève sur le retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan  
décembre : accord de New York sur le retrait des soldats cubains d'Angola
- 1989 : janvier : Pologne : le POUP adopte le principe d'une relégislation du syndicat «Solidarité»  
février : Hongrie : Le PSOH adopte le principe d'une transition graduelle vers le multipartisme  
avril : Pologne : accord gouvernement-opposition sur le pluralisme politique  
juin : Pologne : élections partiellement libres ; échec des communistes  
juillet : le G7 lance le programme PHARE  
août : Pologne : formation d'un gouvernement de coalition (T. Mazowiecki)  
Hongrie : démantèlement du «rideau de fer» à la frontière austro-hongroise ; début des

migrations de la R.D.A. vers la R.F.A. via la Hongrie et l'Autriche

Etats baltes : manifestations massives à l'occasion du cinquantième anniversaire du pacte germano-soviétique

septembre : Hongrie : décision d'organiser des élections libres

octobre : R.D.A. : manifestations de grande ampleur

novembre : R.D.A. : démantèlement du mur de Berlin

Tchécoslovaquie : manifestations. Création du Forum civique

Bulgarie : démission de T. Jivkov

décembre : R.D.A. : décision d'organiser des élections libres

Bulgarie : fondation d'un mouvement d'opposition, l'Union des forces démocratiques (U.F.D.)

Tchécoslovaquie : démission de G. Husak ; V. Havel devient président de la république, A. Dubcek, président du parlement

Roumanie : arrestation et exécution de N. Ceaucescu ; le Front du salut national (F.S.N.) présidé par I. Iliescu exerce le pouvoir

1990 : janvier : Tchécoslovaquie : modification de la composition du parlement décidée par une «table ronde». V. Pithart devient chef du gouvernement tchèque

février : accord entre l'OTAN et le pacte de Varsovie pour un règlement de la question allemande dans le cadre de conférences «4 + 2»

Bulgarie : officialisation du multipartisme

mars : Etats Baltes : proclamation d'indépendance de la Lituanie ; le parlement estonien adopte une déclaration prévoyant l'indépendance à l'issue d'une période de transition



- Hongrie : élections législatives ; succès du Forum démocratique**
- avril :** Le Conseil européen de Dublin se prononce en faveur de la conclusion d'accords d'association avec les pays d'Europe centrale et orientale
- mai :** **Etats Baltes : la Lituanie est contrainte de suspendre la proclamation de son indépendance ; le parlement letton adopte une déclaration prévoyant l'indépendance après une période de transition**
- Russie : B. Eltsine est élu président du parlement**
- Roumanie : élections générales ; large succès du F.S.N. et élection de I. Iliescu à la présidence de la république ; P. Roman devient premier ministre.**
- Hongrie : J. Antall devient premier ministre**
- juin :** accord américano-soviétique sur l'élimination des armes chimiques et la recherche d'une réduction des armements stratégiques
- Russie : le parlement proclame la supériorité des lois russes sur celles de l'URSS**
- Géorgie, Ouzbekistan, Moldavie : proclamation de la supériorité des lois nationales sur celles de l'URSS**
- Bulgarie : élections législatives ; majorité en faveur du P.S.B. (regroupant des ex-communistes)**
- Tchécoslovaquie : élections législatives ; succès du Forum civique. V. Meciar devient chef du gouvernement slovaque**
- juillet :** l'URSS accepte le principe de l'appartenance d'une Allemagne unifiée à l'OTAN
- Ukraine, Biélorussie : proclamation de la supériorité des lois nationales sur les lois de l'URSS**

**Tchécoslovaquie : V. Havel réélu président de la république**

**août : Arménie, Turkménistan, Tadjikistan : proclamation de la supériorité des lois nationales sur les lois de l'URSS**

**Bulgarie : le Président de l'U.F.D., J. Jeleu, est élu président de la république.**

**septembre : Pologne : démission de M. Jaruzelwski**

**octobre : unification de l'Allemagne**

**novembre : accord entre l'OTAN et le pacte de Varsovie sur la réduction des armements conventionnels**

**Tchécoslovaquie : échec de la «rencontre au sommet» au sujet de la répartition des pouvoirs dans la fédération**

**Pologne : élection de L. Walesa à la présidence de la république**

**Bulgarie : grèves contre le gouvernement soutenu par les ex-communistes**

**décembre : U.R.S.S. : démission du ministre des affaires étrangères E. Chevardnaze, protestant contre le regain d'influence des conservateurs**

**Bulgarie : formation d'un gouvernement issu de l'opposition (D. Popov)**

**Tchécoslovaquie : adoption par le parlement fédéral d'une loi sur la répartition des compétences**

**1991 : janvier : U.R.S.S. : intervention de l'armée soviétique dans les Etats baltes**

**Pologne : J.K. Bielecki devient premier ministre**

**février : Lituanie : organisation d'une «consultation» sur l'indépendance ; très large majorité pour le «oui»**

**Pacte de Varsovie : décision de dissoudre les structures militaires du pacte**

**mars :** U.R.S.S. : organisation dans neuf des quinze républiques de l'Union du referendum proposé par M. Gorbatchev sur le «maintien d'une Union renouée» (les Etats baltes, la Moldavie, la Géorgie et l'Arménie ayant refusé d'organiser le scrutin) ; large majorité pour le «oui»

Albanie : élections législatives

Lettonie, Estonie : consultations sur l'indépendance ; majorité de «oui»

**avril :** U.R.S.S. : les neuf républiques ayant approuvé le maintien de l'Union entreprennent de négocier un nouveau traité d'Union

Tchécoslovaquie : J. Carnogusky remplace V. Meciar à la tête du gouvernement slovaque

**juin :** Russie : B. Eltsine est élu président de la république au suffrage universel

Yougoslavie : la Slovénie et la Croatie proclament leur indépendance ; début de la guerre

Albanie : formation d'un gouvernement de coalition

**juillet :** Russie : reconnaissance de l'indépendance de la Lituanie malgré l'opposition de l'Union soviétique

Bulgarie : adoption d'une nouvelle constitution

**août :** U.R.S.S. : tentative de putsch des conservateurs ; B. Eltsine prend la tête de la résistance ; le putsch échoue rapidement

Russie : suspension des activités du parti communiste ; reconnaissance de l'indépendance de la Lettonie et de l'Estonie

Ukraine, Biélorussie, Azerbaïdjan, Kirghizie, Ouzbékistan : proclamation de l'indépendance

**septembre :** Tadjikistan, Arménie : proclamation de l'indépendance

Yougoslavie : referendum sur la souveraineté en Macédoine ; majorité de «oui»

Roumanie : démission de P. Roman ; T. Stolojan devient premier ministre

Pologne : élections législatives ; émiettement de la représentation

octobre : Turkmenistan : proclamation de l'indépendance

Bulgarie : nouvelles élections ; majorité relative pour l'U.F.D.

Yougoslavie : le parlement bosniaque proclame la souveraineté de la république

Tchécoslovaquie : pétition en faveur d'un referendum sur la fédération

novembre : Pologne, Hongrie, Tchécoslovaquie : conclusion d'accords d'association avec les Communautés européennes.

Russie : interdiction du parti communiste

U.R.S.S. : la république de Russie prend le relais du «centre» en matière financière

Tchécoslovaquie : échec des négociations sur l'avenir de la fédération ; rejet du projet de referendum par le parlement fédéral

Roumanie : adoption d'une nouvelle constitution

Bulgarie : formation d'un gouvernement soutenu par l'U.F.D. et le Mouvement des droits et libertés (MDL) représentant la minorité turque ; F. Dimitrov premier ministre

décembre : Pologne : J. Olszewski devient premier ministre

Ukraine : approbation par referendum de la déclaration d'indépendance

Kazakhstan : proclamation de l'indépendance ; N. Nazarbaev élu président de la république

U.R.S.S. : les présidents des trois républiques slaves (B. Eltsine pour la Russie, L. Kravtchouk

pour l'Ukraine et S. Chouchkevitch pour la Biélorussie) déclarent conjointement que l'U.R.S.S. «cesse d'exister» et crée la Communauté des états indépendants (C.E.I.). Les autres républiques de l'U.R.S.S., à l'exception des États baltes et de la Géorgie, adhèrent peu après à la C.E.I. La Russie obtient le contrôle exclusif des armes nucléaires et le siège de membre permanent du conseil de sécurité de l'O.N.U. détenu par l'U.R.S.S. Le 25 décembre, M. Gorbatchev démissionne ; le 26 décembre, le soviet suprême de l'U.R.S.S. entérine la disparition de l'U.R.S.S. et décrète sa propre dissolution

## **II - LES NOUVELLES DÉMOCRATIES D'EUROPE CENTRALE : CHRONOLOGIE DEPUIS 1992**

### **a) Pologne**

- 1992 :** janvier : signature d'un traité d'amitié avec la Lituanie. Ratification des traités avec l'Allemagne confirmant la frontière Oder-Neisse
- mars : rejet par la Diète du programme économique du gouvernement Olszewski. Entrée en vigueur de la partie commerciale de l'accord d'association avec les Communautés européennes.
- mai : signature d'un traité d'amitié et de coopération avec la Russie
- juin : signature d'un traité d'amitié avec la Biélorussie, garantissant les frontières existantes et les droits des minorités
- juillet : Hanna Suchoka devient premier ministre. Vague de grèves autour de revendications salariales. Signature d'un traité d'amitié avec l'Estonie
- août : reprise du travail malgré l'échec des revendications
- octobre : le chômage atteint 13,8% de la population active, soit près de 2,5 millions de personnes
- novembre : adoption d'une série d'amendements constitutionnels tendant à renforcer les pouvoirs du gouvernement
- décembre : accord de libre échange entre les quatre pays du groupe de Visegrad (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie)
- 1993 :** janvier : adoption d'un programme d'adaptation des normes polonaises aux normes européennes en vue d'une adhésion à l'Union européenne

- février :** signature d'un traité d'amitié et de coopération avec la Bulgarie
- mars :** adoption du plan de «privatisation de masse»
- avril :** adoption d'une loi électorale instaurant un seuil de 5% des voix à l'échelon national pour la représentation au Parlement d'un parti (8% pour les coalitions)
- mai :** accord germano-polonais sur l'expulsion d'Allemagne des demandeurs d'asile entrant par la Pologne. Adoption par la Diète d'une motion de censure dirigée contre la politique économique du gouvernement
- juillet :** introduction de la T.V.A., avec un taux normal de 22% et un taux réduit de 7%. Signature d'un concordat avec le Vatican
- août :** le taux de chômage atteint 15,2% de la population active (plus de 2,8 millions de chômeurs)
- septembre :** élections législatives ; succès des ex-communistes
- novembre :** W. Pawlak, chef du parti paysan, devient premier ministre
- 1994 :**
- janvier :** entrée en vigueur de l'accord association avec l'Union européenne
- février :** démission du ministre des finances, M. Borowski, qui s'opposait à un changement de politique économique
- mars :** L. Walesa refuse la nomination au ministère des finances de l'ex-communiste D. Rosati
- demande d'adhésion à l'Union européenne
- avril :** nomination de G. Kolodko, ancien consultant auprès du FMI, au ministère des finances. Un projet de loi sur le contrôle des salaires suscite un mouvement de grève

**b) Tchécoslovaquie**

- 1992 :**
- février :** conclusion d'un accord entre les représentants des parlements tchèque et slovaque. Signature d'un traité d'amitié et de coopération avec la Russie, puis avec l'Allemagne
  - mars :** entrée en vigueur de la partie commerciale de l'accord d'association avec les Communautés européennes
  - juin :** élections législatives. Succès en Bohême-Moravie du parti démocratique civique (ODS) dirigé par V. Klaus, et en Slovaquie du mouvement pour la Slovaquie démocratique (HZDS) dirigé par V. Meciar. Ce dernier devient chef du gouvernement slovaque
  - juillet :** V. Klaus premier ministre tchèque ; J. Strasky (ODS) chef du gouvernement fédéral. Le parlement slovaque adopte une proclamation de souveraineté. Le président Havel démissionne
  - août :** accord entre l'ODS et le HZDS pour une partition prenant effet au 1<sup>er</sup> janvier 1993
  - octobre :** adoption par le gouvernement fédéral du projet de loi sur la disparition de la fédération ; une union douanière est maintenue
  - novembre :** mort d'Alexandre Dubcek. Le parlement fédéral adopte le projet de loi sur la disparition de la fédération
  - 31 décembre :** fin officielle de la fédération

**1993 : République tchèque**

- janvier :** élection de V. Havel à la présidence de la République. Introduction de la T.V.A.
- février :** création de la couronne tchèque
- avril :** entrée en vigueur de la loi sur les faillites
- août :** accord avec la Pologne sur la réadmission des immigrants illégaux



- septembre :** le ministre de l'industrie déclare que la république tchèque sera prête en 1996 à adhérer à l'Union européenne
- octobre :** modification de l'accord d'association avec les Communautés européennes, afin de prendre en compte la partition de la Tchécoslovaquie
- novembre :** approbation du «partenariat» avec l'OTAN ; réserves sur le pacte de sécurité présenté par la France
- décembre :** le secteur privé assure 60% du PNB ; le taux de chômage reste inférieur à 4%
- 1994 :** mars : mouvement de grève contre la réforme du code du travail

### **1993 : Slovaquie**

- janvier :** introduction de la T.V.A.
- février :** M. Kovac (HZDS) élu à la présidence de la république. Création de la couronne slovaque
- mars :** scission au sein du HZDS ; il n'existe plus de majorité absolue au sein du parlement
- avril :** entrée en vigueur de la loi sur les faillites
- juillet :** dévaluation de 10% de la couronne slovaque vis-à-vis de la couronne tchèque
- septembre :** le taux de chômage atteint 13,5%
- octobre :** accord entre le HZDS et le parti national slovaque pour former une coalition majoritaire. Modification de l'accord d'association avec les Communautés européennes, afin de prendre en compte la partition de la Tchécoslovaquie
- novembre :** approbation du «partenariat» avec l'OTAN
- décembre :** la demande de la minorité hongroise de création d'une province où elle serait majoritaire suscite des tensions
- 1994 :** février : conflit entre V. Meciar et le président de la République, M. Kovac

- mars :** le gouvernement de V. Meciar est renversé
- avril :** formation d'un nouveau gouvernement, dirigé par J. Moravcik et composé d'anciens communistes, de centristes et de chrétiens démocrates

**c) Hongrie**

- 1992 :**
  - février :** dénonciation du traité signé en 1977 avec la Tchécoslovaquie au sujet du barrage Bös-Nagymaros
  - mars :** dévaluation de 1,9% du forint. Entrée en vigueur de la partie commerciale de l'accord d'association avec les Communautés européennes
  - avril :** reconnaissance de la Bosnie-Herzégovine
  - juin :** loi sur la participation des salariés à la privatisation des entreprises ; création d'un holding d'Etat chargé de gérer les participations publiques ; dévaluation de 1,6% du forint
  - août :** l'organisation d'un congrès mondial des Hongrois détériore les relations avec la Roumanie ; la publication d'un texte aux connotations antisémites d'Istvan Csurka, chef de l'aile nationaliste du Forum démocratique, suscite de profonds remous dans la majorité
  - septembre :** importante manifestation contre l'extrême-droite
  - novembre :** dévaluation de 1,9% du forint ; livraison de matériel militaire par la Russie en règlement de sa dette
- 1993 :**
  - janvier :** J. Antall est réélu à la présidence du Forum démocratique
  - février :** la Hongrie autorise l'utilisation de son espace aérien pour les secours à la Bosnie
  - mars :** signature d'un traité d'Etat avec la Turquie

- mai :** le taux de chômage atteint 13% de la population active
- juin :** I. Caurka exclu du Forum démocratique. Dévaluation du forint de 1,9%. La Hongrie s'abstient lors du vote sur l'admission de la Slovaquie au Conseil de l'Europe
- juillet :** dévaluation du forint de 3%
- septembre :** rapatriement des cendres de l'amiral Horty
- octobre :** l'OCDE porte un jugement assez favorable sur les perspectives de l'économie hongroise
- décembre :** décès de J. Antall
- 1994 :**
- janvier :** P. Boross devient premier-ministre. Entrée en vigueur de l'accord d'association avec l'Union européenne
- avril :** demande d'adhésion à l'Union européenne
- mai :** élections législatives ; large succès du parti socialiste (ex-communistes réformateurs) dirigé par G. Horn ; échec du Forum démocratique
- juin :** formation d'un gouvernement de coalition dirigé par G. Horn et soutenu par le parti socialiste et l'alliance des démocrates libres (ex-dissidents)

#### *d) Roumanie*

- 1992 :**
- janvier :** le traité soviéto-roumain de 1991 est déclaré caduc en raison de la disparition de l'U.R.S.S.
- février :** élections locales : recul du FSN et succès de la «convention démocratique» (C.D.) dans les grandes villes. Durcissement du contrôle des changes
- mars :** scission au sein du FSN entre les partisans de Petre Roman, majoritaires, et ceux d'Ion Iliescu, qui créent le Front démocratique du salut national (F.D.S.N.)

- avril :** accord de coopération avec la Turquie
- mai :** la Roumanie modère sa position au sujet d'une éventuelle réunification avec la Moldavie
- août :** début de la distribution des coupons de privatisation
- septembre :** élections générales. Le FDSN perd la majorité au parlement ; cependant, I. Iliescu devance nettement, au premier tour des élections présidentielles, le candidat de la C.D.
- octobre :** deuxième tour des élections présidentielles : élection de I. Iliescu. Le chômage touche 900.000 personnes (8% de la population active)
- novembre :** formation d'un gouvernement minoritaire autour du FDSN ; V. Vacaroiu premier ministre
- 1993 :** février : Conclusion d'un accord d'association avec les Communautés européennes. Accord de coopération avec la Grèce ; confirmation d'une ligne prudente vis-à-vis de la Moldavie et du conflit dans l'ex-Yougoslavie (application de l'embargo, mais opposition à toute action militaire contre la Serbie). Manifestations autour de revendications salariales
- mars :** manifestations de la minorité hongroise
- mai :** Entrée en vigueur de la partie commerciale de l'accord d'association avec les Communautés européennes. Accord entre le gouvernement et une partie des syndicats sur un «pacte social» incluant un relèvement du salaire minimal
- juillet :** introduction de la T.V.A. Accord avec les représentants de la minorité hongroise sur le bilinguisme dans les zones à forte population magyare
- décembre :** la détérioration de la situation économique suscite d'importantes manifestations
- 1994 :** février : large mouvement de grève contre la baisse du pouvoir d'achat

**mars :** échec des négociations en vue d'un élargissement de la majorité parlementaire. Les élections en Moldavie donnent une large majorité aux adversaires du rattachement à la Roumanie.

**avril :** confirmation d'une politique de "relations équilibrées" avec les Etats issus de l'éclatement de la Yougoslavie, faisant place à l'"amitié traditionnelle" avec la Serbie. Décision de la Moldavie d'adhérer à la CEI.

### ***e) Bulgarie***

**1992 :** janvier : élections présidentielles : victoire de J. Jelev, candidat de l'UFD. Reconnaissance de la Macédoine, de la Bosnie, de la Slovénie et de la Croatie

**mars :** révocation du patriarche de l'église orthodoxe, dans le cadre d'une vaste «épuration» anticommuniste

**avril :** lois sur les privatisations et la réforme agricole

**mai :** accords avec la Turquie et la Grèce ; adhésion au Conseil de l'Europe

**juin :** loi d'amélioration des retraites (les retraités sont 2,4 millions sur une population de 8,9)

**juillet :** loi de restitution permettant aux membres de la minorité turque contraints de quitter le pays de récupérer leurs biens

**septembre :** rupture entre l'UFD et le MDL

**octobre :** chute du cabinet Dimitrov

**novembre :** hausse de 30% du prix de l'énergie

**décembre :** formation d'un nouveau gouvernement dirigé par un technicien, L. Berov

**1993 :** janvier : la majorité de l'UFD passe dans l'opposition. Le gouvernement Berov est soutenu par le PSB, le MDL et la minorité de l'UFD, qui est exclue de

**ce dernier et forme alors la nouvelle union pour la démocratie (NUD)**

- mars** : **conclusion d'un accord d'association avec les Communautés européennes**
- mai** : **forte augmentation des prix**
- juin** : **manifestation de l'UFD contre le président Jelev. Entrée en vigueur de la partie commerciale de l'accord d'association avec les Communautés européennes**
- août** : **plan de développement des privatisations**
- novembre** : **autorisation de l'ONU pour des transports de transit à travers la Serbie et le Montenegro**
- décembre** : **accord sur le rééchelonnement de la dette**
- 1994** : **février** : **rejet d'une motion de censure contre le gouvernement de L. Berov. Accord avec la Turquie, la Macédonie, l'Albanie et l'Italie autour du projet autoroutier et ferroviaire Mer Noire-Adriatique**
- mars** : **le Président Jelev se déclare favorable à des élections anticipées**
- avril** : **à l'initiative de l'UFD, manifestations en faveur d'élections anticipées**

### III - LE NOUVEAU CONTEXTE DU PROBLEME DE L'ELARGISSEMENT

La fin de la "guerre froide" n'a pas seulement transformé les données du problème de la sécurité des Etats membres de l'Union européenne ; elle a également radicalement modifié la problématique de l'élargissement de l'Union.

#### A - La situation avant le tournant de 1989-1991

*a) Jusqu'à la fin de la "guerre froide", la Communauté a eu une vocation clairement occidentale et atlantique*

• Dans son passage de six à neuf puis douze membres, elle était parvenue à regrouper la grande majorité des membres européens de l'Alliance atlantique : seuls trois Etats de l'Alliance (la Turquie, la Norvège et l'Islande) restaient en dehors de la Communauté. Un seul Etat membre de celle-ci, l'Irlande, était neutre, et cette neutralité n'était pas liée à l'antagonisme Est-Ouest.

• La dynamique de l'élargissement était liée à cette vocation occidentale. Les motifs de l'élargissement, tant du côté de la Communauté que des candidats, avaient certes un aspect économique (pour les pays candidats, l'adhésion donnait un accès plus facile à un grand marché, et permettait de participer à la définition des normes régissant celui-ci ; pour la Communauté, les adhésions agrandissaient le marché intérieur) et politique (pour certains Etats : Grèce, Espagne, Portugal, l'élargissement de la Communauté tendait à consolider de nouveaux régimes démocratiques), mais ces aspects n'étaient pas séparables du contexte international : la menace

communiste soudait les pays d'Europe occidentale et la Communauté -dont les frontières ultimes étaient fixées à l'avance par l'équilibre des blocs- apparaissait comme le cadre naturel de l'organisation de cette solidarité dans de nombreux domaines. Certains pays européens à économie de marché qui sont restés en dehors de la Communauté ont atteint un degré de prospérité égal ou supérieur à celui des Etats membres, et ont conservé des régimes démocratiques : ce qui montre bien que de tels motifs ne peuvent, à eux seuls, expliquer la dynamique de l'élargissement, largement liée en réalité à un contexte international.

• La sécurité des Etats membres reposait essentiellement sur l'OTAN ; l'affirmation d'une «identité européenne» sur la scène internationale, bien que constamment encouragée par la France, s'est effectuée de manière très progressive et limitée.

*b) Se développant dans un espace relativement homogène, la Communauté a pu s'élargir sans déséquilibre majeur*

Certes, la Communauté regroupe des Etats dont le degré de développement diffère sensiblement : ces écarts de développement -que l'action structurelle de la Communauté s'efforce de réduire- ne sont cependant pas tels qu'ils portent atteinte à la cohésion de la Communauté en suscitant des déplacements massifs de populations ou en appelant des transferts financiers insupportables ; de plus, les Etats membres les moins prospères sont, à l'exception de l'Espagne, de taille réduite ; ils regroupent au total 18 % de la population communautaire.

Plus généralement, les grands équilibres de la Communauté n'ont pas été altérés par les élargissements : l'équilibre Nord/Sud a été préservé dans la mesure où le premier élargissement (Grande-Bretagne, Danemark et Irlande) a été contrebalancé par les deux autres (Grèce, puis Espagne et Portugal) ; l'équilibre entre "grands" et "petits" Etats a été quelque peu déplacé au profit de ces derniers, désormais numériquement majoritaires, mais n'a pas été réellement transformé.



Dans ces conditions, contrairement à certaines appréhensions, l'élargissement de la Communauté n'a pas, jusqu'à présent, nuit à son approfondissement : c'est une Communauté élargie qui a adopté successivement l'Acte unique puis le traité sur l'Union européenne, se dotant ainsi de larges pouvoirs d'intervention.

## **B - La situation depuis 1991**

### *a) Une identité désormais incertaine*

• La fin de l'affrontement Est/Ouest fait que la construction européenne ne peut plus correspondre à un espace clairement délimité. Il n'existe pas de principe indiscutable permettant de s'opposer à la demande d'adhésion d'un Etat européen qui accepte les principes de la démocratie et de l'économie de marché, et qui reconnaît "l'acquis communautaire". Or un grand nombre des Etats européens non membres de la Communauté ont désormais exprimé une volonté d'adhérer à celle-ci à plus ou moins long terme.

• Si le lien transatlantique demeure, et même attire les nouvelles démocraties qui craignent la reconstitution, sous une forme ou sous une autre, d'un pôle de domination à l'Est de l'Europe, sa finalité est devenue moins claire en l'absence d'une menace identifiable. Maintenir à l'identique les structures de sécurité actuelles, n'est-ce pas nier la réalité de la situation nouvelle du continent, et refuser de répondre aux inquiétudes des nouvelles démocraties ? Elargir ces structures à une partie de l'Europe, n'est-ce pas favoriser la reconstitution de deux blocs ? Les élargir à la dimension du continent, n'est-ce pas les diluer dans une réplique de la CSCE et les réduire à l'impuissance ?

### *b) Des risques de déséquilibres*

• Les équilibres de l'Union sont d'ores et déjà remis en cause par l'unification allemande qui a rompu l'égalité approximative des "grands" Etats de la Communauté, et par la perspective de l'adhésion de plusieurs "petits" Etats à économie de marché dont la

plupart sont neutres. Les adhésions en cours de ratification (Autriche, Norvège, Suède, Finlande) ou qui pourraient faire l'objet de négociations à échéance rapprochée (Chypre, Malte, voire Suisse) vont dans le sens d'une identité moins "occidentale" et d'une prédominance des "petits" Etats sur les "grands".

- La perspective de l'adhésion, à plus long terme, de plusieurs des nouvelles démocraties d'Europe centrale conduit à envisager une Communauté où le degré de prospérité différerait considérablement selon les Etats, et où les tendances à la prédominance des "petits" Etats et à l'affaiblissement de l'identité "occidentale" s'accroîtraient.

- Dans de telles conditions, l'effort pour passer d'une Communauté essentiellement économique à une Union susceptible de s'affirmer sur la scène internationale risque de passer au second plan, les candidats à l'adhésion semblant chercher principalement à rejoindre une zone de sécurité et à bénéficier du dynamisme d'un grand marché : la conception britannique, "minimaliste", de la construction européenne pourrait de ce fait se trouver favorisée.

### *c) Un contexte d'instabilité*

- A l'antagonisme des blocs se sont substituées de nouvelles tensions et, localement, des affrontements armés. Trois fédérations ont éclaté : si la séparation s'est effectuée pacifiquement dans le cas de la Tchécoslovaquie, l'éclatement de l'URSS et de la Fédération yougoslave ont donné lieu à des conflits ouverts et fait apparaître des situations de conflit potentiel, faisant de l'Est et du Sud-Est de l'Europe des zones d'instabilité. En Europe centrale même, la situation des minorités hongroises en Slovaquie et surtout en Roumanie reste une pomme de discorde.

- Les incertitudes sur la direction que prendra l'évolution de l'Europe de l'Est ne sont pas dissipées. En particulier, la tendance à la reconstitution d'une forme d'empire russe autour de la notion "d'étranger proche" va-t-elle se poursuivre ou les difficultés internes de la Russie vont-elles l'entraver ?

## **C - Les perspectives d'élargissement de l'Union**

### *a) Plusieurs catégories de pays*

Du point de vue d'une éventuelle adhésion à l'Union européenne, on peut distinguer dans l'Europe actuelle plusieurs catégories de pays.

**1. Les pays à économie de marché, qui comprennent les quatre pays dont l'adhésion est en cours de ratification (Autriche, Norvège, Suède, Finlande), deux autres pays explicitement candidats (Chypre et Malte), un pays officieusement candidat (la Suisse), un pays dont la candidature est ancienne, la Turquie, et enfin un pays non candidat jusqu'à présent, l'Islande. Si l'on met à part le cas, bien particulier, de la Turquie, et celui de Chypre, pays partagé, d'éventuelles adhésions de pays appartenant à ce groupe posent avant tout des problèmes d'ordre institutionnel.**

**2. Les pays nés de l'éclatement de l'ancienne Yougoslavie (Slovénie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, Serbie-Montenegro, "Macédoine") et l'Albanie : à l'exception de la Slovénie, ces pays ne se trouvent pas à l'heure actuelle dans une situation permettant que se pose le problème d'une adhésion éventuelle à l'Union.**

**3. Les pays membres de la CEI, à savoir la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie. Parmi ces Etats, seule l'Ukraine a manifesté, à plusieurs reprises, son intention de présenter un jour une demande d'adhésion à l'Union : cette intention a été réaffirmée lors de la conclusion, le 14 juin dernier, d'un accord de partenariat avec l'Union européenne ; il est cependant clair que, par là, l'Ukraine entend avant tout exprimer sa volonté de conserver sa récente indépendance. Quoi qu'il en soit, et quelles que soient les**

incertitudes pesant sur l'avenir de la CEI, aucun des Etats européens membres de celle-ci n'apparaît destiné à rejoindre l'Union dans les prochaines décennies.

**4. Les Etats baltes** : bien qu'intégrés à l'empire russe depuis le 18ème siècle, ces trois pays, qui avaient accédé à l'indépendance dans l'entre-deux guerres, manifestent une ferme volonté d'ancrage à l'Ouest et sont aujourd'hui les seuls Etats de l'ex-URSS à n'avoir pas adhéré à la CEI. Cependant leur situation ne peut être assimilée à celle des ex-"démocraties populaires", en raison de la présence - sauf dans le cas de la Lituanie - d'importantes minorités russophones, et des intérêts stratégiques particuliers de la Russie dans leur zone, en raison notamment du problème des liaisons avec la région de Kaliningrad : ainsi, même si ces pays appartiennent économiquement et culturellement à la "Mitteleuropa", leur éventuelle adhésion à l'Union européenne soulèverait à l'évidence des difficultés spécifiques.

L'Union a engagé avec les Etats baltes des négociations en vue d'un accord de libre-échange, en mentionnant l'objectif de parvenir ultérieurement à un accord d'association ; s'agissant d'une adhésion éventuelle de ces Etats, le Conseil a adopté en février dernier une formule des plus ambiguës :

*"Le Conseil mettra tout en oeuvre en vue de négocier et de conclure des accords européens dans les meilleurs délais, étant entendu que l'objectif final de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie est de devenir membres de l'Union européenne au moyen d'accords européens".*

Il est manifeste que la logique de l'élargissement en cours vers les pays nordiques, lesquels ont conclu des accords de libre-échange avec les Etats baltes, pousse à envisager la perspective d'une adhésion des Etats baltes, mais que celle-ci se heurte à des obstacles politiques qui ne pourront être levés que dans le cadre d'une clarification positive des relations entre la Russie et l'Union européenne.

**5. Les ex-"démocraties populaires" (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Bulgarie, Roumanie) : ces pays sont, dans l'ensemble, caractérisés par des réformes économiques et politiques rompant - plus ou moins nettement selon les cas - avec le système antérieur, par une inquiétude vis-à-vis de la Russie et une volonté d'ancrage à l'Ouest, enfin par des accords d'association conclus avec la Communauté. Ce groupe - auquel la Slovénie est en train de se joindre - n'est cependant lui-même pas homogène, ses membres étant inégalement avancés dans la voie de la voie de l'économie de marché et s'appuyant sur des "héritages" souvent très différents. C'est au sein de ce groupe que se trouvent les deux actuels candidats officiels à l'adhésion - la Pologne et la Hongrie - tous ses membres se plaçant au demeurant dans la perspective d'une adhésion à plus ou moins long terme.**

*b) Un processus nécessairement lent*

**Au total, le problème de l'élargissement à l'Est paraît ainsi devoir concerner, dans un avenir raisonnablement proche, sept pays : le groupe de Visegrad, la Roumanie, la Bulgarie et la Slovénie. Si l'on tient compte de l'élargissement en cours et des candidatures de Chypre et de Malte, la perspective est pratiquement celle d'un doublement du nombre des membres de l'Union : les équilibres de celle-ci seraient alors, à l'évidence, très différents d'aujourd'hui. La dynamique de l'élargissement doit donc conduire à repenser les conditions de fonctionnement de l'Union.**

**Il est clair, en même temps, que ce processus sera nécessairement lent et progressif, quelle que soit l'impatience des pays candidats à consolider leur réorientation vers l'Ouest, en raison de l'hétérogénéité des candidatures et de la nécessité d'une longue transition pour que les économies est-européennes soient en mesure de se soumettre à la discipline commune. L'Union devra donc se concevoir comme durablement en devenir, et privilégier le renforcement de sa capacité d'adaptation plutôt que de s'enfermer dans des schémas figés.**

## CHAPITRE DEUX : APERCU DES PROBLEMES

### I- LES INCERTITUDES ECONOMIQUES

#### A - La situation actuelle des pays candidats

##### a) *La Pologne*

Le début de reprise observé en 1992 - après une sévère récession - s'est nettement confirmé en 1993, où la Pologne a connu une expansion du PIB de 4 % qui pourrait persister à un rythme voisin en 1994. L'inflation reste à un niveau très élevé, supérieur à 30 %, mais le ralentissement de son rythme se poursuit régulièrement depuis 1991 et cette tendance devrait perdurer en 1994. La productivité du travail dans l'industrie a nettement augmenté en 1993 après une hausse similaire en 1992 ; la baisse des salaires réels dans le secteur productif a été stoppée, les chiffres disponibles laissant apparaître une stabilité approximative du pouvoir d'achat en 1993. Par ailleurs, la croissance a entraîné une réduction du déficit du budget de l'Etat, ramené à un niveau sans doute peu supérieur à 3 % du PIB.

Ces résultats suggèrent que la "thérapie de choc" s'est montrée économiquement plus efficace que ne le prévoient nombre d'experts ; il est vrai que la détérioration, durant la même période, de la situation sociale a provoqué le retour au pouvoir, au sein d'une coalition, des forces politiques héritières du communisme, mais celles-ci n'ont pas, jusqu'à présent, entrepris une réorientation radicale de la politique des précédents gouvernements et l'alternance s'est effectuée dans des conditions démocratiques régulières.

Ces différents facteurs positifs laissent subsister des inquiétudes pour le succès du processus de restructuration. Le taux de chômage est élevé et semble avoir encore augmenté en 1993 malgré l'accentuation de la reprise, pour s'établir à plus de 15 % ; cette même

année, les exportations ont reculé tandis que les importations augmentaient rapidement, ce qui a conduit à l'apparition d'un déficit de la balance commerciale d'environ 10 milliards de francs qui pourrait s'aggraver en 1994 si, comme il paraît probable, la poursuite de la reprise se traduit par des importations accrues de biens d'équipement ; par ailleurs, le système bancaire reste fragile, la part des créances douteuses dans les actifs bancaires étant, selon l'OCDE, supérieure à 25 %.

Enfin, d'importantes étapes restent à franchir dans les réformes structurelles et le nouveau gouvernement semble réticent à les franchir : certes, presque tous les prix ont été libérés, la TVA a été introduite, et le mouvement de privatisation est largement entamé, puisque le secteur privé emploie les trois cinquièmes de la population active (le secteur privé assure aujourd'hui le tiers de la production industrielle et les neuf dixièmes du commerce) ; cependant, la privatisation des grandes entreprises d'Etat n'a concerné jusqu'à présent qu'une minorité (moins de 30 %) d'entre elles. La loi sur la "privatisation de masse" adoptée au printemps 1993 attribue à toute la population majeure des coupons représentant des parts de "fonds nationaux d'investissement" chargés de gérer les entreprises privatisées pendant une période transitoire de 10 ans ; il est prévu pour une deuxième phase de poursuivre les privatisations par l'émission de coupons payants, mais à bas prix ; par ailleurs, les privatisations directes doivent se poursuivre, en marge de ce processus, pour un nombre réduit de grandes entreprises. Cependant, le nouveau gouvernement a adopté une attitude restrictive à l'égard de la grande privatisation en envisageant notamment de réduire le nombre des entreprises concernées ; comme par ailleurs la privatisation et la libéralisation du secteur bancaire s'avèrent lentes et très partielles, il est clair que le processus de réduction d'emprise de l'Etat sur l'économie risque de s'enliser, ou du moins de se poursuivre à un rythme insuffisant au regard des exigences d'une intégration à l'Union européenne que la Pologne persiste à souhaiter rapide.

#### *b) La Hongrie*

La Hongrie a connu en 1993 une nouvelle année de récession, moins accentuée cependant que les années précédentes ; un retour à la croissance, à un rythme cependant modéré (1 à 2 %) devrait intervenir en 1994. Le taux d'inflation est resté stable en 1993 à 23 % ; une légère décreue paraît envisageable pour 1994. Le pouvoir d'achat du salaire moyen a continué à diminuer en 1993, après trois

années consécutives de baisse, tandis que le chômage a touché, cette même année, 13 % de la population active (contre 12,3 % en 1992) ; aucune amélioration dans ce domaine n'est prévue en 1994. Le déficit public est resté approximativement stable à 6 % du PIB en 1993 et cette tendance devrait persister en 1994, passant de 1,4 à 2,5 milliards de dollars, montant qui devrait être à nouveau atteint voire dépassé en 1994.

Ce tableau plutôt inquiétant doit cependant être nuancé. Certaines tendances observées en 1993 sont encourageantes : il en est ainsi de la progression très sensible de la productivité du travail dans l'industrie, et du développement rapide des investissements directs étrangers. Surtout, très engagée dans la voie des réformes structurelles, la Hongrie en subit les inconvénients initiaux : ainsi, la loi draconienne sur les faillites adoptée au début de 1992, en provoquant la mise en liquidation de quelque 2.000 entreprises, a contribué à une détérioration de l'emploi, de la situation financière interne et de la production dans certains secteurs exportateurs, participant ainsi à la dégradation du commerce extérieur ; mais cette loi - sans doute trop rigoureuse, et qui a d'ailleurs été adoucie en 1993 - a eu le mérite d'entraîner un assainissement (notamment par la très forte diminution des dettes interentreprises) qui permettra à la Hongrie de participer à la reprise européenne sur une base plus solide que certaines économies peu restructurées. De même, les aléas de la privatisation de l'agriculture, notamment les incertitudes entourant le processus de restitution, ont contribué à la diminution de la production agricole et à la détérioration du solde extérieur : cependant la privatisation devrait, à terme, permettre l'émergence d'une agriculture capable de s'intégrer au marché européen.

D'une manière générale, la Hongrie paraît le candidat à l'adhésion le plus avancé dans la transition vers l'économie de marché : la liberté des prix est pratiquement totale, le système bancaire est largement libéralisé (17 des 34 banques commerciales ont d'ailleurs un actionnariat majoritairement ou totalement étranger), et le système fiscal a été rapproché des standards européens. Cependant, même si le secteur privé représente d'ores et déjà 40 % de l'activité, le mouvement de privatisation est loin d'être achevé, la voie privilégiée par la Hongrie - la vente d'actifs - s'avérant plus lente que les méthodes adoptées en Pologne ou en République tchèque, et les plus grandes entreprises ayant été tenues jusqu'à présent en dehors du processus ; le gouvernement a donc décidé de recourir, à partir du début de 1994, parallèlement aux ventes d'actifs,



aux techniques de la "privatisation de masse", mais pour un nombre réduit d'entreprises dans un premier temps. Après le changement de majorité résultant des récentes élections législatives, il paraît probable que le mouvement de privatisation se ralentisse.

### *c) La République tchèque*

La situation de l'économie tchèque est à certains égards à l'opposé de celle de l'économie hongroise : ses résultats sont nettement plus satisfaisants, mais la restructuration est moins avancée, si bien que ses perspectives sont peut être moins favorables que ne l'assurent les responsables tchèques.

La division de la Tchécoslovaquie ne semble pas avoir lourdement pesé sur l'économie tchèque, malgré une réduction notable des ventes vers la Slovaquie. La récession enregistrée en 1991 et 1992 a été stoppée en 1993 et devrait faire place, en 1994 à une croissance modérée (+ 2 %) ; la balance commerciale est proche de l'équilibre et le taux de chômage, bien qu'en augmentation, reste faible (de l'ordre de 4 % de la population active). Le budget de l'Etat, en léger déficit en 1991 et 1992, a été équilibré en 1993 et devrait le rester en 1994. L'inflation paraît relativement contenue : certes une poussée a été enregistrée en 1993, avec une hausse des prix de près de 20 % alors qu'elle était de l'ordre de 11 % en 1992, mais ce phénomène semble avoir été dû en grande partie à l'introduction de la TVA et le taux d'inflation devrait retrouver en 1994 le rythme de l'année 1992.

Certains chiffres sont cependant moins encourageants. La production agricole semble avoir continué à décroître légèrement en 1993, après plusieurs années de baisse sensible, et les prévisions 1994 laissent espérer tout au plus une stabilisation. Le recul de la production industrielle s'est également poursuivi en 1993, la perspective pour 1994 étant celle d'une croissance très réduite ; les effectifs employés dans l'industrie ayant peu évolué, la productivité du travail n'a cessé de diminuer depuis plusieurs années alors que les salaires réels, après avoir connu une forte baisse en 1991, ont eu tendance à augmenter en 1992 et 1993. Enfin, les investissements directs étrangers, bien qu'en nette progression, restent inférieurs de près de moitié aux montants enregistrés en Hongrie.

Surtout, la profonde restructuration de l'économie tchèque nécessaire pour son adaptation au nouvel environnement européen paraît loin d'être achevée. La libération des prix est pratiquement totale, la fiscalité a été modernisée avec l'introduction de la TVA, et le mouvement de privatisation est largement entamé. Cependant, les modalités de ce dernier font que sa portée économique n'est que partiellement entrée, jusqu'à présent, dans la réalité.

La petite privatisation est pratiquement achevée ; pour la grande privatisation, le programme défini en 1991 -privatiser plus de 4.000 entreprises d'Etat sur 5 ans- était, à la fin de 1993, réalisé à plus de moitié et le secteur privé assurait alors environ 45 % du PIB. Une partie de la grande privatisation a été menée à bien par vente d'actifs ; la majeure partie s'est toutefois effectuée selon le système de la "privatisation de masse" par vente à très bas prix de coupons, que les acheteurs, dans leur très grande majorité, ont confié à des fonds d'investissement. Or, si ce système présente l'avantage certain d'avoir créé un véritable capitalisme populaire, il n'a pas jusqu'à présent conduit à une rénovation de la gestion des entreprises ainsi privatisées.

D'une manière générale, la faiblesse de l'investissement industriel, le maintien de sureffectifs, le déclin des exportations dans les secteurs à forte valeur ajoutée suggèrent que l'appareil productif tchèque est encore loin d'avoir accompli toutes les transformations nécessaires à la compétitivité sur le marché européen. Ces faiblesses retentissent sur le système bancaire, fragilisé par la mauvaise qualité d'une partie de ses actifs. La loi sur les faillites, entrée en application en avril 1993, n'est au demeurant appliquée qu'avec la plus grande prudence, le gouvernement craignant des réactions en chaîne en raison du niveau élevé des dettes interentreprises.

Les réussites de l'économie tchèque restent donc précaires : elles ne pourront être consolidées que si le gouvernement parvient à utiliser la reprise européenne pour mener à bien une restructuration encore inachevée.

#### *d) La Slovaquie*

L'économie slovaque a été affectée par la partition de la Tchécoslovaquie, qui a entraîné une perte de débouchés, des difficultés d'approvisionnement en biens intermédiaires, et une diminution des recettes budgétaires en raison de la disparition des transferts de la Bohême-Moravie vers la Slovaquie. La diminution de la production industrielle et agricole, le développement du chômage, l'aggravation sensible du déficit public, la dévaluation de la couronne slovaque sont autant de manifestations de ces difficultés.

On peut toutefois observer que le recul du PIB -de l'ordre de 5 %- et l'augmentation du chômage -qui a touché en 1993 près de 15 % de la population active- pour être sévères, n'ont pas atteint les proportions catastrophiques que certains craignaient. De même, le taux d'inflation -de l'ordre de 25 % pour 1993- ne peut être comparativement qualifié d'inquiétant, si l'on tient compte de l'impact de l'introduction de la TVA. Par ailleurs, le déficit du commerce extérieur -de l'ordre de 2,8 milliards de francs- a été inférieur en 1993 de 30 % au niveau atteint l'année précédente.

Les perspectives pour 1994 restent médiocres : la récession devrait se poursuivre sous une forme atténuée ; le déficit budgétaire devrait se réduire, de même que le rythme de l'inflation, mais le chômage devrait augmenter sensiblement. Dans ce contexte, il sera difficile pour le gouvernement de poursuivre un effort de restructuration qui est resté jusqu'à présent partiel, l'économie slovaque présentant, sous une forme aggravée, les faiblesses signalées à propos de l'économie tchèque : fragilité du système bancaire en raison de l'importance des actifs douteux, application limitée de la loi sur les faillites, ampleur de la dette interentreprises ; à quoi s'ajoute le problème posé par une importante industrie d'armement qui a perdu une large partie de ses débouchés naturels avec la dissolution du pacte de Varsovie. Le processus de privatisation, commencé par la méthode des coupons, a été réorienté en 1993 vers les ventes directes d'actif, mais peu de privatisations ont été effectuées suivant cette dernière méthode (en revanche, la petite privatisation est aujourd'hui achevée) : comme dans le cas tchèque, on peut penser que ce processus n'a pas entraîné, jusqu'à présent, tous ses effets en termes de modernisation et de réorientation de l'appareil productif.

### **e) La Bulgarie**

La situation économique de la Bulgarie reste extrêmement difficile : elle a connu en 1993 sa quatrième année de récession, et c'est au mieux une stabilisation qui sera obtenue en 1994. Aucun des indicateurs ne paraît encourageant : l'investissement et la consommation sont en forte baisse, la production agricole et la production industrielle reculent sensiblement, le rythme de l'inflation reste de l'ordre de 80 %, le déficit budgétaire atteint près de 10 % du PIB et le chômage touche un sixième de la population active ; enfin, les exportations marquent le pas.

Ce sombre tableau appelle toutefois quelques nuances. Il semble, tout d'abord, que les statistiques appréhendent assez mal le développement du secteur privé, qui s'effectue de manière quelque peu "informelle", mais qui semble témoigner d'un réel dynamisme. Par ailleurs, le taux d'inflation, tout en restant très élevé, tend à diminuer lentement, alors que les prix ont été pour la plupart libérés. Enfin, le gouvernement a obtenu un accord de restructuration de sa dette à la fin de 1993, ce qui a rendu possible un accord avec le FMI permettant de faire face à la dégradation de la balance des paiements.

Il est clair néanmoins que la restructuration de l'économie bulgare est, jusqu'à présent, restée encore très partielle. Le secteur privé représente seulement le cinquième de l'activité ; sa part atteint approximativement la moitié du secteur agricole et du secteur commercial, mais reste minime dans le secteur de l'industrie. La petite privatisation est loin d'être achevée, et la grande privatisation n'en est toujours qu'à ses débuts, le Gouvernement hésitant manifestement devant le risque d'une dégradation du niveau de l'emploi ; un pas significatif devrait être accompli en 1994, en principe sous la forme de vente d'actifs, mais il concernera en tout état de cause moins du dixième des entreprises d'État. Au demeurant, celles-ci sont pour la plupart dans une situation financière délicate qui leur interdit de renouveler leurs équipements. Le secteur bancaire, actuellement en phase de restructuration, reste entièrement public : il est vrai qu'une privatisation se heurterait à l'ampleur des créances douteuses, qui représentent plus de 5 % du PIB. Par ailleurs, le problème de la législation sur les faillites n'a toujours pas été réglé ; de même, la réforme de la législation fiscale -malgré l'introduction récente de la TVA- reste en grande partie encore en chantier.

Il apparaît ainsi, au total, que la Bulgarie est nettement moins engagée dans la transition vers l'économie de marché que les pays du "groupe de Visegrad" et ne leur apparaît donc pas assimilable en l'état actuel, même si le dynamisme du secteur privé naissant montre qu'il n'y a là aucune fatalité.

### *f) La Roumanie*

Après deux années de récession très sévère, l'économie roumaine a connu en 1993 une stabilisation due notamment à la reprise de la production agricole. Mais ce résultat a été obtenu dans un contexte de très forte inflation, les prix à la consommation ayant augmenté de 250 % après une hausse de 210 % en 1992. L'accord avec le FMI obtenu en décembre 1993 prévoit, en contrepartie d'une aide à la balance des paiements, la mise en place de mesures pour limiter l'inflation : dans ces conditions, il paraît peu probable que 1994 soit une année de reprise, compte tenu du risque d'accroissement du chômage, actuellement contenu à environ 11 % de la population active.

La tendance à la stabilisation s'exprime dans une légère reprise de l'investissement, une diminution du déficit budgétaire (passant de 5,5 % à 5 % du PIB), et une réduction tendancielle du déficit commercial due à un progrès des exportations (le solde négatif de la balance commerciale en 1993 étant de l'ordre de cinq milliards de francs). Par ailleurs, le rythme de l'inflation paraît se ralentir, puisqu'il a été de 6,1 % par mois depuis le début de 1994.

La Roumanie paraît plus engagée qu'on ne le dit quelquefois dans la voie des réformes structurelles, même si, à l'évidence, sa situation diffère profondément de celle des pays du "groupe de Visegrad". En effet, le secteur privé assure environ 30 % du PIB -cette part atteignant 80 % dans le cas de la production agricole- et emploie plus du tiers des actifs ; la liberté des prix, quoique partielle et conditionnelle, est en principe le droit commun ; la législation fiscale a été transformée, avec l'introduction de la TVA et de l'impôt sur le revenu.

Il est cependant manifeste que la plus grande partie de la transition vers l'économie de marché reste à accomplir.

Ainsi, la privatisation des quelque 6.000 entreprises d'Etat visées par la loi de privatisation de 1991 est restée nominale. Dans le cadre de la "privatisation de masse", des coupons représentant au total 30 % du capital de ces sociétés ont été distribués gratuitement à tous les citoyens majeurs ; ces coupons ont le statut de parts des cinq "fonds de propriété privée" constitués pour gérer le capital ainsi privatisé. Le reste du capital des entreprises d'Etat est géré par le "fonds de la propriété d'Etat" qui est chargé de le céder en principe à raison de 10 % par an. En pratique, les coupons n'étant pas pour l'instant négociables et le "fonds de la propriété d'Etat" n'ayant cédé qu'une part minime du capital qu'il détient, la grande privatisation n'en est toujours qu'à ses débuts ; les seules entreprises d'Etat véritablement privatisées jusqu'à présent appartenaient au secteur tertiaire et ont été cédées dans le cadre d'un rachat de l'entreprise par les salariés.

Par ailleurs, le secteur bancaire reste pour l'essentiel entre les mains de l'Etat ; son rôle régulateur est au demeurant entravé par l'importance des dettes interentreprises, qui constitue un élément de fragilité de l'économie dans son ensemble.

On peut souligner, enfin, que le niveau comparativement modéré du chômage tient plus à l'absence de restructuration du secteur industriel qu'à l'arrêt de la récession, comme en témoigne l'évolution fortement négative de la productivité du travail dans ce secteur depuis 1991.

Ainsi, comme dans le cas de la Bulgarie, on est amené à conclure que la Roumanie -pays dont le PIB par habitant est le plus faible parmi les signataires d'un "accord européen" avec l'Union- reste encore nettement en retard, dans sa réorientation économique, par rapport aux pays du "groupe de Visegrad".

## **B - L'appui à la restructuration**

### *a) Les accords européens d'association*

Les "accords européens" ont été signés en décembre 1991 pour la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie. Les accords avec la Pologne et la Hongrie ont été ratifiés et sont entrés en vigueur en février 1994 ; la partition de la Tchécoslovaquie a conduit à la conclusion de deux nouveaux accords, respectivement avec la République tchèque et la Hongrie, en octobre 1993. Quelques mois auparavant, des accords européens avaient été conclus avec la Roumanie (février 1993) et la Bulgarie (mars 1993).

Le volet commercial des accords européens, constituant une compétence purement communautaire, a été mis en vigueur indépendamment des ratifications, en mars 1992, pour la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, en mai 1993 pour la Roumanie et en février 1994 pour la Bulgarie ; à la suite d'un accord entre la République tchèque et la Slovaquie sur la répartition des contingents, le volet commercial de l'accord avec la Tchécoslovaquie est resté en vigueur malgré la partition de celle-ci.

Il est à noter que des "entretiens exploratoires" ont commencé en décembre 1993 en vue d'un accord avec la Slovénie, l'objectif annoncé par celle-ci étant d'obtenir le statut d'associé d'ici à la fin de l'année.

Les accords européens, bien que comportant des dispositions spécifiques pour chaque pays associé, sont fondés sur des principes identiques :

- un dialogue politique, destiné à favoriser une convergence entre les signataires et à renforcer la sécurité et la stabilité dans l'ensemble de l'Europe ;

- la mise en place progressive d'un libre-échange sur une période de dix ans, avec un désarmement asymétrique pour les produits industriels, la Communauté désarmant bien plus rapidement que les pays co-signataires, cette rapidité étant toutefois modulée selon les produits ;

- des dérogations au libre-échange sous la forme de dispositions spécifiques concernant les secteurs "sensibles" : agriculture, sidérurgie, textile.

Les craintes exprimées par certains Etats membres de la Communauté, dont la France, lors de la négociation des accords, n'ont pas été confirmées, puisque le développement du commerce entre les pays associés et la Communauté a suscité un excédent commercial au profit de cette dernière. Cette tendance a d'ailleurs conduit le Conseil européen de Copenhague, en juin 1993, à décider d'assouplir les dispositions des accords en anticipant la suppression des droits de douane sur la plupart des produits industriels, en augmentant les contingents d'importation pour les autres produits industriels et les produits agricoles, et en diminuant les droits sur les produits contingentés.

Le développement des exportations communautaires à destination des pays signataires des accords européens a été rapide : la croissance a été de 46 % en 1991, de 42 % en 1992, et de 32 % pour les six premiers mois de 1993 ; l'augmentation des importations communautaires en provenance de ces mêmes pays a été nettement plus lente (+ 24 % en 1991, + 17 % en 1992 et + 4 % pour les six premiers mois de 1993).

De ce fait, le commerce de la Communauté avec les pays en cause, qui était déficitaire d'un milliard d'écus en 1990, est devenu excédentaire d'1,4 milliard d'écus en 1991, de 2,5 milliards en 1992 et de 3,1 milliards pour les six premiers mois de 1993.

Cette évolution s'est accompagnée d'une réorientation des échanges faisant de la Communauté le principal partenaire



commercial des pays associés (dont elle a absorbé en 1992 49 % des exportations tout en leur fournissant 46 % de leurs importations). L'attraction de la Communauté sur les pays candidats est donc d'ores et déjà très forte et s'accroîtra nécessairement au fur et à mesure que l'application des accords européens deviendra plus complète.

**ECHANGES COMMERCIAUX ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LES SIX PAYS ASSOCIÉS**  
(Source : Eurostat)

	En milliards d'écus					Taux de croissance annuel en pourcentage				Part de chaque pays
	1989	1990	1991	1992	1993 (1)	1990	1991	1992	1993 (1)	
<b>6 Etats associés</b>										
exp. UE	11,5	12,0	17,5	21,4	23,1	4	46	22	23	100
imp. UE	12,1	13,0	16,1	18,9	18,2	7	24	17	7	100
solde	-0,6	-1	1,4	2,5	4,9					
<b>Pologne</b>										
exp. UE	3,9	4,4	7,9	8,1	8,9	11	79	3	22	38
imp. UE	3,9	5,2	6,2	7,1	6,8	33	20	14	7	37
solde	-0,1	-8,0	1,7	1,1	2,1					
<b>Hongrie</b>										
exp. UE	3,0	2,9	3,5	4,1	4,5	-5	21	16	23	19
imp. UE	2,6	2,9	3,6	4,0	3,6	13	14	10	-2	20
solde	0,4	-0,1	-0,1	+0,1	0,9					
<b>Rép. Tch. + Slov.</b>										
exp. UE	2,4	2,6	3,8	6,3	6,5	9	46	64	19	28
imp. UE	2,6	2,7	4,1	5,5	5,4	5	51	36	9	30
solde	-0,2	-0,1	-2,0	0,7	1,1					
<b>4 Visegrad</b>										
exp. UE	9,3	9,9	15,2	18,5	19,8	6	54	22	21	86
imp. UE	9,0	10,8	13,9	16,6	15,8	20	29	19	5	87
solde	-0,3	-0,9	1,3	1,9	-4,0					
<b>Roumanie</b>										
exp. UE	1,0	1,2	1,3	1,9	2,1	78	8	39	38	9
imp. UE	2,5	1,6	1,5	1,4	1,5	-37	-9	-5	21	8
solde	-1,5	-0,4	-0,1	0,5	0,6					
<b>Bulgarie</b>										
exp. UE	1,5	0,9	1,0	1,1	1,2	-39	15	8	21	5
imp. UE	0,5	0,6	0,8	0,9	0,8	10	29	19	5	5
solde	0,9	0,3	0,3	0,2	0,4					

(1) janvier-novembre

### *b) Le programme PHARE*

Le programme PHARE, placé sous l'égide du G 24, lancé en 1989 et initialement destiné à la Pologne et la Hongrie, concerne aujourd'hui les six pays associés, les Etats baltes, la Slovénie et l'Albanie. Entièrement financé par le budget de la Communauté, et doté de moyens relativement importants (500 millions d'écus en 1990, 785 millions en 1991, 1.030 millions en 1992 et 1.100 millions en 1993), ce programme destiné à favoriser la restructuration économique est géré par la Commission. Cette gestion a été décevante : n'ayant voulu ni redéployer son propre personnel pour disposer des effectifs nécessaires, ni s'appuyer sur les administrations des Etats membres de la Communauté, la Commission a consacré une large partie des moyens à financer, à grands frais, des études effectuées par des cabinets de consultants qui ne répondaient pas toujours bien, semble-t-il, aux besoins réels des Etats bénéficiaires. Le Conseil européen de Copenhague a demandé une réorientation de l'aide vers le soutien à l'investissement et à des projets concrets ; il semble cependant qu'à l'heure actuelle des progrès importants restent encore à faire dans la transparence et l'efficacité de l'utilisation des crédits d'un programme qui, jusqu'à présent, n'a généralement pas servi l'image de l'administration de la Communauté auprès des pays bénéficiaires.

### *c) La BERD*

La BERD est une institution dépassant le cadre européen puisqu'elle compte plus de cinquante pays, dont les Etats-Unis et le Japon, parmi ses membres ; cependant, la Communauté et ses Etats membres détiennent ensemble 51 % des voix, et les statuts prévoient que cette proportion ne peut être diminuée. Son capital s'élève à 10 milliards d'écus, dont le tiers a été appelé jusqu'à présent ; le total de ses engagements ne peut excéder ce montant.

La BERD est tenue de respecter, pour ses opérations, une répartition entre secteur privé et secteur public : les engagements en faveur de ce dernier ne doivent pas dépasser les deux cinquièmes du total, ce qui constitue une contrainte forte pour une banque s'adressant à des pays où le secteur privé est parfois embryonnaire ;

de ce fait, malgré une volonté d'accorder une importance privilégiée aux Etats de la CEI et notamment à la Russie, la banque a en pratique conclu le plus grand nombre de ses opérations avec les pays associés à la Communauté, en particulier la Pologne, qui a bénéficié à elle seule, jusqu'à présent, de plus de 18 % du total des engagements.

Répondant à un concept original -marier les activités d'une banque de développement et d'une banque d'affaires, avec la finalité politique d'encourager l'évolution vers la démocratie et l'économie de marché- la BERD a traversé un passage difficile lors du départ de son premier président, M. Jacques Attali, à la gestion jugée trop ambitieuse et dispendieuse. Le nouveau président, M. Jacques de Larosière, a procédé à d'importantes réformes : la division entre activités de banque d'affaires et de banque de développement a été remplacée par une division en secteurs géographiques censée favoriser l'association des deux activités ; les instances politiques ont été supprimées ; les dépenses de fonctionnement ont été stabilisées et les procédures de contrôle renforcées.

Si l'image de la BERD a été sensiblement améliorée par ces mesures, son rôle reste relativement modeste, même s'il tend à se développer. Ainsi, 91 projets ont été approuvés en 1993 (contre 51 en 1992) pour un montant de 2,27 milliards d'écus ; la même année, 435 millions d'écus ont été effectivement versés (contre 122 millions en 1992) ; ces chiffres montrent les limites du rôle que peut jouer la nouvelle institution, si l'on tient compte du fait qu'elle s'adresse à l'ensemble des pays "post-communistes". Il est à noter qu'avec une proportion de 57 % du montant total des projets approuvés concernant le secteur privé, la banque s'est rapprochée d'une pleine application de ses statuts.

#### *d) L'assistance financière*

Le total de l'aide financière apportée par le G 24 aux pays associés ainsi qu'à l'Albanie, à la Slovénie et aux Etats baltes s'est élevé, sur les trois années 1990, 1991 et 1992 à près de 38 milliards d'écus, dont 37 % sous forme de dons (soit un peu plus de 14 milliards d'écus). Si l'on tient compte des prêts accordés par les institutions financières internationales, le total des engagements atteint près de 53 milliards d'écus. Les pays associés ont reçu les

quatre cinquièmes de cette aide (36 % pour la Pologne, 18 % pour la Hongrie, 12 % au total pour la République tchèque et la Slovaquie, 9 % pour la Roumanie et 5 % pour la Bulgarie) ce qui représente 42 milliards d'écus sur trois ans.

La Communauté et ses Etats membres ont fourni 61 % de l'ensemble de l'aide accordée par les pays du G 24, dont près de 50 % du total des dons : l'aide de la Communauté a atteint 5 milliards d'écus, dont 2,4 milliards de dons, celle des Etats membres 18 milliards d'écus, dont 4,6 milliards de dons. L'aide européenne (Communauté et Etats membres) a été plus de quatre fois supérieure à l'aide américaine et plus de neuf fois supérieure à l'aide japonaise.

Bien que comparativement importante, l'aide européenne s'inscrit dans le contexte d'une aide occidentale d'un montant global relativement limité, fondée pour une large part sur les besoins des pays en cause pour faire face à leurs échéances extérieures. Une majorité de l'aide est au demeurant constituée de prêts accordés aux taux du marché, ce qui constitue certes une forme d'assistance (puisque les bénéficiaires ne peuvent généralement accéder directement au marché international des capitaux qu'à un coût plus élevé) mais n'a pas nécessairement pour résultat un apport financier net très important aux pays intéressés, ceux-ci ayant à rembourser leur dette extérieure ; par ailleurs, il existe un écart notable - pratiquement du simple au double si l'on en croit certaines estimations - entre les versements effectifs et les engagements annoncés.

En chiffres absolus, l'assistance apportée par la Communauté et ses Etats membres aux pays associés, à l'Albanie, à la Slovénie et aux Etats baltes équivaut à moins du tiers de l'aide qu'ils accordent aux pays en voie de développement.

La conditionnalité de l'aide occidentale, mettant notamment en avant l'exigence de stabilisation financière, a suscité certaines critiques, soulignant son coût social, voire son "coût politique" (les politiques de rigueur auraient contribué aux succès politiques des partis néo-communistes) ; on peut cependant se demander si des politiques plus laxistes, différant les assainissements nécessaires mais ralentissant de ce fait la réorientation des économies en transition, auraient réellement servi - y compris sur le plan social

**et sur le plan politique- les intérêts des pays en cause, qu'elles auraient dans le même temps privé de la perspective d'obtenir dans des délais raisonnables les bénéfices de leur restructuration.**

### **C - De nombreuses inconnues**

#### *a) L'ampleur de la réorientation*

**Les pays signataires des accords européens ont connu depuis 1990 un bouleversement économique d'une rare ampleur, mais dont il est difficile de mesurer la portée exacte.**

**D'une part, la fiabilité des statistiques recueillies dans cette période de mutation n'est pas assurée, et leurs modalités d'élaboration ne sont pas toujours identiques à celles pratiquées dans l'Union européenne (l'accord conclu avec Eurostat en janvier dernier devrait permettre de disposer, progressivement, de données plus sûres et plus valablement comparables). D'autre part et surtout, la chute brutale de la production enregistrée durant les premières années de la transition n'avait pas en totalité la signification d'une perte économique : elle s'explique aussi en partie par le fait que "les entreprises ont cessé de produire des biens dont personne ne voulait ou hors d'état de fonctionner" (1) ; une partie -la moitié selon certaines estimations- de la diminution de la production n'a donc pas constitué une diminution réelle de la richesse nationale.**

**Quoi qu'il en soit, les économies en cause ont dû affronter simultanément un grand nombre de facteurs puissants de déséquilibre : une dépression alimentée par les difficultés initiales de la restructuration, la perte des débouchés traditionnels, la hausse du prix des matières premières importées, la récession en Europe occidentale ; un changement de système politique entraînant une profonde évolution du droit ; une réorientation des structures économiques alliant les transformations internes et la redistribution des échanges extérieurs. On peut juger extrêmement encourageant que, dans un tel contexte, les pays associés aient réussi à éviter une**

---

(1) *The Economist*, 13 mars 1993.

spirale de déclin, et que leurs sociétés aient supporté jusqu'à présent sans crise majeure les tensions considérables auxquelles elles étaient soumises (l'alternance politique, dans plusieurs cas, au profit de formations néo-communistes n'ayant pas une signification révolutionnaire).

Cependant, non seulement la transition vers l'économie de marché, comme on l'a souligné plus haut, reste partielle et inégale, mais encore la réorientation de l'appareil productif qu'appelle la perspective d'une adhésion à l'Union paraît seulement esquissée : héritiers d'une spécialisation dans le cadre du CAEM contradictoire avec leurs avantages comparatifs sur le marché mondial (1), les pays associés étaient souvent engagés dans la production de biens pour lesquels la demande mondiale est stagnante (sidérurgie, métallurgie, construction navale, textile, vêtements, chaussure ...) et la concurrence des nouveaux pays industriels très active. La réorientation des échanges et l'obtention d'une meilleure spécialisation appelleront un effort de longue durée en matière d'investissement industriel, de productivité du travail, de qualité des produits, qui seront une source de contraintes fortes dont les contreparties ne seront pas toujours rapidement tangibles.

Le principe même d'une adhésion, à terme, à l'Union européenne est donc d'une importance cruciale sur le plan politique, en apportant un point de référence et une perspective claire à des populations que les difficultés de la transition tendent à désorienter ; en même temps, la marche vers l'adhésion appelle une réorientation d'une ampleur telle que bien des interrogations peuvent subsister sur la durée qui sera nécessaire à ce processus.

#### *b) L'évolution des investissements étrangers*

Compte tenu des problèmes de spécialisation et de compétitivité qui viennent d'être signalés, il paraît peu probable que le développement des économies des pays associés puisse être spontanément "tiré" par les exportations vers l'Union, même si la faiblesse des coûts salariaux peut, dans certains secteurs, constituer

---

(1) Voir Régis Chauvigny, "La spécialisation des pays d'Europe centrale et orientale", *Le Courrier des pays de l'Est*, octobre 1992

à court terme un important avantage comparé (avec le risque, à plus long terme, d'encourager le maintien de spécialisations peu favorables) ; certes, la faiblesse des exportations de ces pays vers l'Union en 1993 tient en partie à des facteurs conjoncturels - récession dans l'Union, baisse de la production agricole dans certains pays associés - et un développement de ces exportations paraît vraisemblable si la reprise se confirme, mais l'effet de levier ainsi obtenu restera sans doute limité.

Par ailleurs, l'évolution de la demande interne sera marquée par la nécessité de maintenir des politiques de rigueur pour limiter l'inflation ainsi que les déséquilibres des finances publiques et des comptes extérieurs ; les lenteurs du mouvement de privatisation et le caractère jusqu'à présent quelque peu artificiel de la privatisation de masse risquent, dans le même sens, de limiter le dynamisme qui pourrait naître de la réorientation et de la modernisation de l'appareil productif.

Dans ces conditions, et compte tenu des capacités nationales d'épargne réduites qui sont celles des pays associés, les investissements étrangers paraissent une des clefs de la reprise et de la restructuration. Or, ces investissements ont été jusqu'à présent très limités. Entre 1989 et 1993, les pays associés ont capté un peu plus de 0,6 % des investissements internationaux, soit approximativement 12 milliards et demi de dollars (dont 7 milliards pour la seule Hongrie, 2 milliards pour la Pologne et 2 milliards également pour la République Tchèque), à comparer aux quelque 800 milliards de dollars d'investissements internationaux réalisés durant la même période dans les Etats membres de l'Union européenne (1).

On peut observer que la prépondérance germanique, sur ce flux d'ampleur très modeste, est nette puisque 31 % des

---

(1) On peut noter que les investissements français n'échappent pas à cette tendance : les pays associés ont accueilli 1 % de ceux-ci pour la période 1989-1992 (les investissements français étaient orientés à 50 % vers la Hongrie, 42 % vers l'ex-Tchécoslovaquie et seulement 6 % vers la Pologne). Voir le rapport élaboré à la demande du Gouvernement par M. Willy Dimeglio, parlementaire en mission : "Les conditions d'un partenariat industriel entre la France et les pays du Maghreb, la France et les pays d'Europe centrale et orientale", mars 1994.

investissements réalisés dans les pays associés pour la période 1989-1992 l'ont été par l'Allemagne et 17 % par l'Autriche (contre seulement 8 % par la France) ; cependant les investissements allemands et autrichiens ne paraissent significatifs - tout en restant dans l'absolu de faible montant - que dans deux pays, la Hongrie et la République tchèque (1).

Quoi qu'il en soit, l'insuffisance de l'investissement direct étranger hypothèque à l'évidence le retour à la croissance des pays associés. Les réticences de ceux-ci - peu compatibles avec leur volonté d'adhérer à l'Union - et le cours suivi jusqu'à présent par le mouvement de privatisation sont en partie responsables de cette situation, mais également les incertitudes économiques, juridiques et politiques propres à des pays en transition. Cela suggère une réorientation de l'action communautaire, afin de s'appuyer davantage sur la BERD qui paraît bien adaptée à un rôle de levier dans le développement des investissements étrangers.

### *c) Le problème agricole*

Les agricultures des pays associés sont aujourd'hui dans une situation difficile, pour des raisons essentiellement internes :

- un héritage désastreux (équipements vétustes, structures inefficaces, environnement dégradé...);

- la désorganisation entraînée dans un premier temps par le mouvement de privatisation, ainsi que par "la démonopolisation et la restructuration de l'amont (intrants, machines) comme de l'aval (collecte et commercialisation des produits" (2) ;

---

(1) Voir Christine Hammid, "Les investissements directs étrangers dans les pays d'Europe centrale et orientale", document d'études de la Caisse des dépôts, janvier 1994.

(2) Edith Lhomel, "Privatisation et politiques agricoles en Europe centrale et orientale", Le courrier des pays de l'Est, mars 1992.



- des moyens financiers sans rapport avec les investissements de modernisation nécessaire ;

- enfin "la perte d'un savoir-faire et du rapport à la terre, conséquence de quatre décennies de collectivisation forcée" (1). Des conditions climatiques particulièrement difficiles en 1992 ont fortement aggravé ces difficultés.

Les perspectives à court terme sont peu favorables. La mauvaise situation financière des exploitations paralyse les investissements et favorise "la réduction du cheptel reproducteur et de l'emploi d'engrais, de traitements et de semences sélectionnées" (2), tandis que les aléas du processus de privatisation entraînent "une diminution sensible des terres cultivées" (2). En outre, la faiblesse de la demande aboutit au maintien d'une distorsion entre l'évolution des prix de vente et celle des coûts de production, ce qui contribue à la régression du potentiel productif.

De ce fait - et même si les importations agricoles en provenance des pays associés peuvent avoir ponctuellement, dans certains secteurs en équilibre fragile, un effet déstabilisant - il ne serait pas conforme à la réalité de voir dans ces pays des concurrents dangereux, à échéance rapprochée, pour les agricultures des Etats membres de l'Union.

Le rapport présenté très récemment à la Commission par MM. Henri Nallet et Art van Stolk aboutit à cet égard aux conclusions suivantes :

*"Les conditions de réalisation des potentialités agricoles des pays associés ne sont pas aujourd'hui remplies et tout indique qu'elles ne le seront pas de sitôt. L'examen des chiffres disponibles, dont la fiabilité est à la mesure de la qualité des appareils d'enregistrement statistique, montre que la production agricole a*

---

(1) Edith Lhomel, "Privatisation et politiques agricoles en Europe centrale et orientale", Le courrier des pays de l'Est, mars 1992.

(2) *Agricultures est-européennes : la transition vers le marché*, Economie et finances agricoles, mai-juin 1993.

*diminué, dans tous les pays qui nous concernent, de 1988 à 1992, d'au moins 30 %. Cette baisse doit évidemment être mise en relation avec la baisse d'ampleur comparable de la consommation. Cet effondrement de la production nous paraît confirmé par l'observation des réalités concrètes de la production et nous pensons que les capacités de production agricole et de produits alimentaires qui sont considérables, en particulier en Pologne, en Hongrie et en Bulgarie, sont durablement entravées et que, pour un temps assez long, ce sont les produits agricoles et agro-alimentaires en provenance des pays de l'Union européenne qui risquent de déstabiliser profondément les agricultures des pays associés plutôt que l'inverse".*

Ainsi, même si en théorie les conditions naturelles de l'activité agricole dans les pays associés pourraient être la base d'agricultures fortement exportatrices, notamment dans les secteurs des céréales, des produits laitiers et de la viande porcine, où elles viendraient concurrencer directement les agricultures de la Communauté dans ses limites actuelles, on ne peut fonder une approche des problèmes d'un élargissement à l'Est du marché commun agricole sur l'hypothèse d'une pleine utilisation de ce potentiel à moyen terme. Une amélioration progressive des conditions de la production dans les pays associés doit pouvoir se conjuguer avec l'évolution en cours de la politique agricole commune pour éviter que les adhésions ne redoublent les difficultés de celles-ci.

Le rapport précité avance à cet égard les recommandations suivantes :

*"1) Des mesures sont à prendre pour garantir aux producteurs agricoles, en même temps qu'une rémunération marginale de leur travail, l'octroi d'une indemnisation sur les intrants, tels que les carburants, l'utilisation des machines, les engrais, les semences, les produits phytosanitaires, qu'ils doivent acheter pour assurer une production normale.*

*"Il est proposé d'offrir cette garantie par l'intermédiaire d'un système de soutien des prix à faible niveau. A partir de là, un système simplifié de prélèvements et de restitutions communautaires, fondé sur ces niveaux de soutien, pourrait être institué (...).*

**"2) Des mesures sont à prendre pour assouplir l'économie agricole et créer un marché des terres agricoles pour faire progresser la restructuration graduelle de la production agricole lorsque celle-ci aura acquis une rentabilité potentielle. Il est proposé que la terre puisse servir de garantie aux prêts dans le contexte d'une "banque foncière". Cette "banque foncière" pourrait également détenir des terres pour les revendre et veiller ainsi à une régulation des prix des terrains et favoriser la création d'unités de production viables (...).**

**"3) Des mesures sont à prendre pour accompagner un processus de convergence graduelle entre l'agriculture dans l'Union européenne et les pays associés. Ces mesures auraient pour but de mettre efficacement à profit les possibilités d'échanges et d'éliminer les tensions inutiles dans des domaines tels que les dispositions vétérinaires ou phytosanitaires, grâce à l'organisation de contacts réguliers entre les fonctionnaires et les professionnels des deux parties. Ces mesures prévoiraient également des échanges de vues réguliers sur l'évolution du marché, le fonctionnement de la PAC et des politiques agricoles des pays associés. Dans ce contexte, il y aurait également lieu d'explorer la manière appropriée de faire en sorte que les éléments agricoles du programme Phare contribuent au processus de convergence graduelle".**

**En outre, le rapport préconise une gestion affinée des restitutions s'appliquant aux exportations en direction des pays associés, dans le cadre d'un "système de surveillance des courants d'échange", de manière à éviter que les exportations communautaires ne soient une source d'aggravation des difficultés ; parallèlement, il suggère un assouplissement de la préférence communautaire, dans certaines conditions, afin que des possibilités accrues d'exportation vers l'Union contribuent au soutien des prix dans les pays associés.**

**Cette optique d'une convergence graduelle des politiques agricoles respectives de l'Union et des pays associés suppose toutefois à l'évidence une longue période de transition pour que les ajustements s'effectuent avec la progressivité requise par les difficultés actuelles et prévisibles de la politique agricole commune.**

#### ***d) Le coût des adhésions***

Selon les estimations de l'OCDE, le revenu par habitant dans les pays associés est de l'ordre de 40 à 45 % de la moyenne communautaire pour les pays du groupe de Visegrad, de l'ordre de 30 % de la moyenne communautaire pour la Bulgarie et la Roumanie (1) : ces chiffres placent les pays associés loin de la Grèce (52 % de la moyenne communautaire) et du Portugal (57 %).

● A supposer que les pays associés bénéficient des mêmes aides structurelles que les pays membres de la Communauté actuellement les plus pauvres, la dépense supplémentaire au titre des fonds structurels serait actuellement de l'ordre de 13 milliards d'écus si elle s'appliquait aux seuls pays de Visegrad, et de 19 milliards d'écus si elle s'appliquait à l'ensemble des pays associés. Cependant, compte tenu de la forte croissance des dépenses structurelles décidée, jusqu'à la fin du siècle, par le Conseil européen d'Edimbourg, ces chiffres devraient être pratiquement doublés (en monnaie constante) pour accorder aux pays associés lors de leur adhésion, c'est-à-dire après l'an 2000, les mêmes aides qu'aux pays bénéficiaires du fonds de cohésion les plus pauvres.

Très approximativement, on peut considérer que de telles aides, appliquées aujourd'hui, feraient plus que tripler l'aide actuelle aux pays associés, et, appliquées lors de l'adhésion, reviendraient à un effort six à sept fois plus grand qu'aujourd'hui.

)

L'impact qu'auraient de telles mesures sur le budget communautaire est très difficile à apprécier, car il conviendrait de tenir compte, d'une part, des recettes supplémentaires qu'apporteraient les adhésions, d'autre part, du fait que certains des actuels "pays de la cohésion" sont en train de se rapprocher de la moyenne communautaire et percevront donc normalement des aides moins élevées lorsque l'élargissement aux pays associés se produira

---

(1) Voir *économie européenne*, n° 53, 1993, p. 124.

(ainsi, le revenu par habitant en Espagne représente d'ores et déjà 80 % de la moyenne communautaire).

Il est clair néanmoins que l'élargissement du champ d'action des fonds structurels, dans des conditions inchangées, à l'ensemble des pays associés représenterait une charge extrêmement lourde pour les finances de l'Union, qui ne pourrait être supportée que dans un climat de croissance forte et durable ; pour qu'une telle charge ne soit pas un obstacle à l'adhésion, une profonde réforme des fonds structurels - notamment leur regroupement, au demeurant suggéré par le traité sur l'Union européenne - paraît un préalable à un élargissement à l'Est, une plus grande maîtrise des dépenses et une meilleure utilisation des fonds paraissant une condition de l'effort considérable qui serait en tout état de cause demandé aux contribuables des pays les plus prospères de l'Union.

• L'application de la PAC aux pays associés serait également une source importante d'augmentation des dépenses communautaires, mais il paraît extrêmement difficile d'évaluer avec quelque précision ce que représenterait cette charge.

Une étude réalisée l'année dernière (1) a estimé à 17 milliards d'écus pour les seuls pays de Visegrad et à 23 milliards pour l'ensemble des pays associés la dépense supplémentaire qu'entraînerait annuellement l'extension de la PAC, sans préciser la charge nette qui en résulterait pour le budget communautaire. Cependant cette évaluation suppose une hausse importante de la productivité agricole dans les pays associés et une projection dans l'avenir des équilibres actuels de la PAC ; or, la première hypothèse, comme on l'a vu, est peu vraisemblable pour les prochaines années, et la seconde néglige les évolutions que devraient susciter la réforme de la PAC et l'application des accords du GATT.

Les politiques agricoles suivies par l'Union et par les pays associés, le degré de convergence de ces politiques, la durée de la transition et l'étendue des régimes dérogatoires influenceront à l'évidence de manière déterminante sur le coût réel de l'adhésion ; l'évolution de la CEI, débouché traditionnel des pays associés pour

---

(1) *Ibid*, p. 125

certaines productions, sera également une variable importante pour les perspectives agricoles d'une Union élargie. Le coût d'une application aux pays associés des aides directes au revenu est lui-même difficile à mesurer, car il dépendra de l'intensité de l'exode rural pendant la période de transition, la part du secteur agricole dans l'économie et la société des pays candidats étant aujourd'hui très supérieure à ce qu'elle est dans le cas de l'Union, comme le montre le tableau ci-dessous :

Hongrie (1992)	Contribution à l'emploi Contribution au PIB	13,5 % 13,6 %
Pologne (1992)	Contribution à l'emploi Contribution au PIB	25 % 8 %
Ex-Tchécoslovaquie (avant la partition)	Contribution à l'emploi Contribution au PIB	12 % 7 %
Bulgarie (1992)	Contribution à l'emploi Contribution au PIB	22 % 35 %
Roumanie (1991)	Contribution à l'emploi	27,5 %
Moyenne CEE (1991)	Contribution à l'emploi Contribution au PIB	6,3 % 3 %

Source : "Agence Europe", 18 juin 1994.

Il apparaît ainsi que seules des estimations de coût associées à différents scénarios pourraient permettre de tirer des conclusions quant à la manière de concevoir l'élargissement de la PAC. Les diverses hypothèses qui ont été faites, allant d'adhésions excluant l'agriculture jusqu'à une «révision déchirante» de la PAC, en se fondant dans tous les cas sur la certitude d'un coût intolérable de l'élargissement dans le domaine agricole, ne pourront être utilement discutées qu'en fonction d'un effort de prospective qui, semble-t-il, n'a pas été suffisamment développé jusqu'à présent.

## II - LES QUESTIONS DE SECURITE

### A - Les relations avec l'OTAN

● La politique extérieure de la Russie vis-à-vis de "l'étranger proche" - c'est-à-dire des nouveaux Etats indépendants (NEI) issus de l'éclatement de l'URSS - semble avoir pour but la reconstitution autour d'elle d'un pôle de puissance.

La Russie s'appuie pour cela sur la présence de 25 millions de Russes dans les NEI (15 % des Russes vivent en dehors de la Russie), sur la pression économique (en raison notamment de son rôle comme fournisseur d'hydrocarbures), et sur l'influence que lui donnent ses moyens militaires (l'évolution de la Géorgie, du Tadjikistan, de la Moldavie sont autant d'exemples de ce type d'influence).

Ce comportement "néo-impérial" semble largement soutenu par l'opinion russe, sensible à la fois au statut des Russes hors des frontières et à la perte de prestige entraînée par la disparition de l'URSS. Il procède de la vision "d'une Russie placée au cœur de son ancien Empire et de ses anciennes zones d'influence, ayant pour intérêt premier de sauvegarder les liens que l'Histoire a tissés et qui furent à l'origine de son rayonnement international" (1).

La politique adoptée par la Russie - après une période de flottement où la recherche d'un rapprochement avec l'Occident semblait prioritaire - a suscité une profonde inquiétude chez les ex-"démocraties populaires" ; le score important réalisé par l'extrême-droite aux élections législatives en Russie a renforcé ce sentiment, en accréditant l'image d'un pays à la fois dominateur et imprévisible.

---

(1) *Hélène Carrère d'Encausse, "Russie : à la recherche de l'identité perdue", Politique internationale, été 1993.*

● Les pays associés à l'Union avaient exprimé, dès que l'éclatement de l'URSS fut acquis, le souhait d'adhérer à l'OTAN : le redressement de la puissance russe leur a fait donner toujours plus d'insistance à cette demande, seul moyen à leurs yeux d'obtenir une garantie de sécurité efficace.

● L'opposition de la Russie à un élargissement de l'OTAN est devenue de plus en plus ferme, après des propos un moment ambigus voire conciliants. Ainsi, avant le sommet de l'OTAN de janvier dernier à Bruxelles, M. Boris Eltsine a déclaré qu'un tel élargissement pourrait provoquer "une déstabilisation politique et militaire".

● Bien qu'ayant affirmé à plusieurs reprises que "l'Alliance reste ouverte à d'autres pays européens" - dans le cadre d'un "processus évolutif, compte tenu des développements politiques et de sécurité dans l'ensemble de l'Europe" - , l'OTAN semble avoir considéré jusqu'à présent que son propre élargissement, s'il s'effectuait clairement contre la volonté de la Russie, risquerait d'avoir des conséquences négatives, y compris pour les pays demandant leur adhésion, dans la mesure où il pourrait favoriser un raidissement de l'attitude russe (voire provoquer des évolutions internes indésirables) et finalement affaiblir la cohésion et la crédibilité de l'Alliance.

C'est pourquoi les initiatives de l'OTAN ont eu plutôt pour but de renforcer globalement la sécurité européenne en s'efforçant de réaliser un rapprochement avec l'ensemble des pays faisant autrefois partie du Pacte de Varsovie, cette démarche n'étant pas exclusive d'un élargissement ultérieur.

● Ainsi, le Conseil de coopération nord-atlantique (C.C.N.A. ou COCONA) issu de la déclaration de Rome de novembre 1991, associe-t-il l'ensemble des Etats d'Europe centrale et orientale, Russie comprise, à un mécanisme de consultation et de coopération sur des questions politiques et de sécurité (son programme pour 1994 prévoit en particulier des actions communes dans les domaines de la formation, de la planification et des exercices).



● De même, le partenariat pour la paix initié par la déclaration de Bruxelles de janvier dernier, s'adresse à tous les Etats membres du CCNA (et plus largement à tous les Etats membres de la CSCE), tout en permettant des rapprochements avec l'OTAN sous des formes adaptées à la situation de chaque Etat. Son objet est d'associer chaque partenaire à des programmes militaires précis et à la préparation d'opérations de maintien de la paix. Les programmes de coopération négociés avec l'OTAN peuvent comprendre des exercices militaires communs et des activités de planification et de formation, ce qui revient à concrétiser dans des activités bilatérales les formes de coopération prévues sur un plan multilatéral dans le cadre du CCNA ; ils peuvent également porter sur la mise en oeuvre des principes du respect des traités, du contrôle civil sur le domaine militaire, de la transparence des budgets de défense. Par ailleurs, les Etats ayant adhéré au partenariat pour la paix ont la faculté d'engager une procédure de consultation avec l'OTAN lorsqu'ils perçoivent une menace directe sur leur intégrité territoriale, leur indépendance politique ou leur sécurité.

Les six pays associés à l'Union européenne ont rapidement adhéré au partenariat pour la paix en réitérant leur souhait qu'il s'agisse là d'une étape dans un processus débouchant sur une adhésion à l'OTAN ; la Pologne et la Roumanie se sont montrées les plus actives dans les démarches permettant la mise en oeuvre des formes de coopération prévues. En revanche, la Russie n'a adhéré au partenariat que le 22 juin dernier. Préférant les structures multilatérales où son influence peut beaucoup plus facilement s'exercer, la Russie souhaitait que son adhésion au partenariat pour la paix s'accompagnât de la mise en place d'une relation spécifique de consultation avec l'OTAN, afin de reconnaître ses responsabilités particulières. Finalement, l'adhésion de la Russie s'est effectuée dans les mêmes formes que celle des autres pays déjà signataires, mais elle a été accompagnée de la publication d'un "relevé de conclusions" reconnaissant de facto un rôle "spécial" à la Russie.

● La démarche de l'OTAN, tant en ce qui concerne le C.C.N.A. que le partenariat pour la paix, ne peut être réduite à une attitude dilatoire : partant de la reconnaissance des risques que comporterait un élargissement rapide de l'OTAN, elle tend à développer un processus de coopération qui, s'il réussit, devrait permettre de "dé-dramatiser" la question de l'élargissement.

## **B - Les relations avec l'U.E.O.**

● Bien que n'étant pas prioritaires aux yeux des pays associés à l'Union européenne, les relations avec l'U.E.O. cristallisent les difficultés de l'établissement d'une relation de sécurité avec ces pays :

- tout d'abord, leur volonté d'adhérer à l'Union européenne pose nécessairement le problème de leurs rapports avec l'U.E.O. En effet, le traité sur l'Union européenne (article J 4) précise que l'U.E.O. fait partie intégrante du développement de l'Union et qu'elle peut être sollicitée par celle-ci pour préparer et mettre en oeuvre des décisions ayant des implications dans le domaine de la défense ; les déclarations de Maastricht (décembre 1991) et de Petersberg (juin 1992) soulignent par ailleurs la nécessité de développer le rôle de l'U.E.O. comme composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique ;

- en même temps, l'U.E.O. a un caractère extrêmement contraignant. L'article 5 du traité de Bruxelles modifié stipule en effet :

*«Au cas où l'une des Hautes parties contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres.»*

Ainsi, l'U.E.O. engage de façon inconditionnelle l'ensemble des forces des pays membres en cas d'agression contre l'un d'eux, ce qui va beaucoup plus loin que les obligations naissant du traité de l'Atlantique Nord ;

- par ailleurs, l'U.E.O. regroupe la grande majorité des Etats membres de l'Union européenne appartenant à l'OTAN (seuls le Danemark et la Grèce faisant exception) ; inversement, les membres européens de l'Alliance atlantique appartiennent pour la plupart (les seules exceptions étant la Turquie, la Norvège et l'Islande) à l'Union européenne. Ainsi, non seulement une large majorité (neuf sur quatorze) des Etats européens membres de l'OTAN appartiennent à

**l'U.E.O., mais encore les autres membres européens de l'OTAN sont liés aux membres de l'UEO par l'appartenance ou la candidature à l'Union européenne (à l'exception de l'Islande) en même temps que par l'appartenance commune à l'OTAN ; comme par ailleurs tous les membres de l'U.E.O. appartiennent à l'Alliance atlantique, il existe une imbrication de fait entre l'Alliance atlantique, l'Union européenne et l'U.E.O.**

**Dans ce contexte, un élargissement de l'U.E.O. aux ex-démocraties populaires sans adhésion de celles-ci à l'OTAN créerait une situation où, compte tenu du caractère très contraignant de l'U.E.O., des Etats membres de l'OTAN pourraient se trouver entraînés dans un conflit dont la source se trouverait dans une agression contre des Etats non membres de l'OTAN. On serait alors en présence - selon l'interprétation donnée aux obligations découlant de l'Alliance atlantique - soit d'un élargissement subreptice de l'OTAN, soit d'un affaiblissement de la crédibilité de celle-ci. La difficulté serait à l'évidence la même en cas d'absorption de l'U.E.O. par l'Union européenne, si l'Union européenne s'élargissait sans que l'OTAN le fasse.**

**Cependant, si l'U.E.O. restait clairement distincte de l'Union européenne et si celle-ci s'élargissait sans que celle-là le fasse, l'ambition, inscrite dans le traité sur l'Union européenne, de définir une politique extérieure et de sécurité commune se trouverait manifestement compromise : dans une telle hypothèse, sans doute plus de la moitié des membres de l'Union européenne ne seraient pas membres de l'U.E.O. ; dans cette configuration, la cohésion de l'Union européenne, tout comme ses moyens d'action, seraient pour le moins problématiques.**

**● Face à ces difficultés, l'U.E.O. s'est efforcée de mettre en oeuvre un rapprochement avec les ex-démocraties populaires selon des modalités permettant une coopération accrue, sans pour autant prendre des engagements de nature à nuire à sa crédibilité actuelle ou potentielle.**

**Le Forum de consultation, créé en juin 1992, a été une première illustration de cette approche, en créant un cadre pour un dialogue avec les pays de Visegrad, la Bulgarie, la Roumanie et les Etats baltes. Ce cadre n'a toutefois guère été utilisé, le seul exemple**

de coopération concrète ayant été la mise en place d'un dispositif renforcé d'embargo sur le Danube avec la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie.

● La déclaration du Kirchberg du 9 mai dernier, en définissant à l'intention des pays participant au Forum de consultation un statut d'«associés-partenaires», a constitué une étape plus significative (1).

Les Etats bénéficiant de ce statut peuvent participer aux réunions du Conseil de l'U.E.O., sans pouvoir toutefois bloquer une décision recueillant un consensus des Etats membres, et sont informés des activités de ses groupes de travail, auxquels ils peuvent être invités à participer au cas par cas ; une procédure de liaison avec la cellule de planification est également prévue. Les «associés-partenaires» peuvent également participer à l'exécution de missions humanitaires et de missions de maintien ou de rétablissement de la paix (toutefois le Conseil peut s'opposer à cette participation par une décision prise par la majorité de ses membres ou la moitié de ses membres dont la présidence).

Il est à noter que le statut «d'associé-partenaire» exprime une relation un peu moins étroite que celui d'«associé allié» accordé aux Etats non membres de l'Union européenne, mais appartenant à l'OTAN (la Turquie, la Norvège et l'Islande), lesquels peuvent en principe participer à tous les groupes de travail du Conseil, ont la faculté de désigner des officiers participant à la cellule de planification et reçoivent une information plus systématique.

● Il va de soi que les Etats associés à l'U.E.O., quelle que soit la modalité de l'association, ne bénéficient pas de la garantie définie par l'article 5 du traité de Bruxelles modifié.

---

(1) Le récent rapport (n° 537, 1993-1994) de notre collègue Serge Vinçon sur le projet de loi de ratification de l'adhésion de la Grèce à l'U.E.O. fait le point sur l'évolution de l'U.E.O. depuis sa réactivation.

● La portée de l'association à l'U.E.O. des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne peut paraître relativement restreinte - le rôle effectif de l'U.E.O., malgré les progrès enregistrés depuis dix ans, ne devant au demeurant pas être surestimé.

Néanmoins, cette formule participe d'une démarche évolutive, complémentaire de celle engagée par l'OTAN avec le partenariat pour la paix, et qui pourrait contribuer à concilier progressivement le processus d'élargissement de l'Union européenne avec la volonté de ne pas aboutir à une nouvelle forme de coupure entre l'Est et l'Ouest de l'Europe.

### **C - Les relations avec l'Union européenne**

● En décembre 1993, une initiative conjointe de la Grande-Bretagne et de l'Italie invitait l'Union à donner un contenu plus important au dialogue politique prévu par les accords européens et proposait *« de développer de nouveaux liens entre les pays associés et les travaux des deux piliers intergouvernementaux de Maastricht, la P.E.S.C. et les affaires intérieures et la justice, afin d'aligner plus étroitement leurs politiques et leurs pratiques sur celles de l'Union européenne, en les aidant à se préparer à une future adhésion. »*

● Cette initiative a abouti, en mars 1994, à une décision du Conseil de l'Union européenne sur le «renforcement du dialogue politique» (uniquement au sujet du deuxième pilier de l'Union) dans les termes suivants :

*« Conformément aux conclusions du Conseil européen de Copenhague de juin 1993, qui demandait l'instauration d'une relation structurée entre les pays associés d'Europe centrale et orientale et les institutions de l'Union européenne, le Conseil convient que les modalités ci-après sont adoptées pour instaurer un dialogue renforcé sur des questions de politique étrangère et de sécurité avec les six pays d'Europe centrale qui à ce jour ont signé un accord européen.*

***«- Le président du Conseil européen et le président de la Commission devraient rencontrer en principe une fois par an les chefs d'Etat ou de gouvernement des pays associés.***

***«- Le président de l'Union européenne tiendra, après chaque Conseil européen, une réunion d'information à l'intention des ambassadeurs des pays associés.***

***«- Les réunions avec les ministres des affaires étrangères des pays associés, prévues par le Conseil européen, se tiendront sous la forme de sessions d'un Conseil spécial avec les pays associés une fois par présidence afin de débattre de questions relatives à la P.E.S.C. L'ordre du jour sera soigneusement préparé afin de porter sur des questions d'intérêt commun, dans le but de parvenir autant que possible à des conclusions pratiques communes et de tenir compte de préoccupations propres aux pays associés. D'autres réunions en formation de Troïka peuvent également se tenir, à la discrétion de la présidence.***

***«- De même, les réunions au niveau des directeurs politiques prévues par le Conseil européen de Copenhague se tiendront sous la forme d'une réunion spéciale du Comité politique au cours de chaque présidence, de préférence avant chaque Conseil européen ordinaire. D'autres réunions en formation de Troïka peuvent également se tenir, à la discrétion de la présidence, sur des questions particulières présentant un caractère d'urgence.***

***«- Les réunions au niveau d'experts prévues une fois par présidence avec les pays associés seront étendues à d'autres groupes, notamment à des groupes de travail en matière de sécurité, de terrorisme, de planification et de droits de l'homme. Ces réunions peuvent avoir lieu en formation de Troïka ou avec tous les partenaires présents immédiatement après une réunion ordinaire. Dans tous les cas, l'ordre du jour devrait être établi pour que l'accent soit mis sur des questions d'intérêt commun.***

***«- Dans des cas appropriés, les pays associés seront invités, par un mécanisme arrêté de commun accord, à se rallier***

**publiquement et conjointement à des déclarations de l'Union européenne concernant tel ou tel sujet.**

**«-Lorsque certaines démarches sont effectuées par la Troïka, les pays associés pourraient être invités à les appuyer.**

**«- Les pays associés pourraient, le cas échéant, être invités à s'associer conjointement à la mise en oeuvre d'actions communes.**

**«- La coopération avec les pays associés dans les organisations internationales, ainsi qu'avant et pendant les conférences internationales devrait être intensifiée. Chaque fois qu'il y aura lieu, ils seront invités à coordonner leur position avec l'Union européenne.**

**«- Afin de faciliter la coordination avec l'Union européenne, les pays associés sont invités à désigner des correspondants européens officieux. En outre, ils devraient être invités à désigner, dans leurs missions auprès de l'Union européenne, des points de contact pour les questions de P.E.S.C., qui devraient prendre régulièrement contact avec leurs homologues des missions des Etats membres et de la Commission, ainsi qu'avec le Secrétariat du Conseil.**

**«- Des contacts réguliers entre les missions de l'Union européenne dans des pays tiers et au siège d'organisations et de conférences internationales et les missions des pays associés sont encouragés.**

**«- L'Union européenne examine la possibilité d'une coopération plus poussée entre les administrations des services diplomatiques des Etats membres, de la Commission et des pays associés.**

**«L'Union européenne note que, dans certains cas, les modalités de la coopération entre les pays associés et l'Union**

*européenne pourraient exiger que les pays associés désignent un seul représentant. En particulier, les pays associés sont invités à mettre en place, à des fins de coordination, un système comportant un seul représentant, provenant de chaque pays à tour de rôle.*

*«L'Union européenne considère que les réunions prévues devraient surtout porter sur des questions précises nécessitant un débat approfondi.»*

● Dans le même sens, MM. Kohl et Balladur ont proposé conjointement, en mai dernier, *"d'inviter une fois par an les chefs d'Etat et de Gouvernement des pays candidats à l'adhésion à un Conseil européen, afin de discuter avec les Douze, et bientôt les Seize, de questions d'intérêt commun et d'approfondir ainsi notre coopération"*.

● Enfin, le projet de Pacte de stabilité en Europe - proposé par le Premier ministre dès son investiture, en avril 1993, et repris par l'Union européenne qui a décidé, lors du Conseil européen de Bruxelles de décembre 1993, d'en faire la première manifestation importante de la politique étrangère et de sécurité commune, dont il constitue une action commune - est tourné, pour sa première phase, vers les pays signataires d'un accord européen et vers les Etats baltes. Il a pour but d'inciter ces pays qui ont une perspective d'adhésion à l'Union à rechercher des solutions pour apaiser les tensions liées aux problèmes de minorités et consolider les frontières en améliorant leurs relations de bon voisinage, étant donné que leurs adhésions supposent que soient préalablement surmontées les difficultés de nature politique qui pourraient peser sur leurs relations réciproques ou avec leurs voisins.

La Conférence inaugurale de Paris, les 26 et 27 mai, à laquelle ont participé tous les Etats appartenant à la CSCE, a lancé la Conférence sur la stabilité en Europe qui consistera en un processus de consultations multiples, sous forme de négociations bilatérales ou à caractère régional, se déroulant sur plusieurs mois, et qui doit conduire à réunir dans un Pacte l'ensemble des contributions des pays intéressés pour l'amélioration de leurs relations, ces contributions pouvant être des accords formels d'amitié et de coopération, des arrangements généraux ou particuliers, des dispositions législatives unilatérales ou encore des projets communs. Le Pacte sera transmis à la CSCE qui en sera la gardienne.



## CONCLUSION

1) En présentant officiellement leurs demandes d'adhésion à l'Union européenne en avril dernier, les représentants de la Pologne et de la Hongrie - s'appuyant sur des déclarations faites peu auparavant par M. Jacques Delors - ont esquissé un calendrier : début des négociations envisagé pour 1997, adhésion prévue vers l'an 2000, assortie d'une période de transition de 5 à 10 ans. Même s'il peut paraître quelque peu optimiste, ce calendrier ne peut être aujourd'hui considéré comme totalement irréaliste : si l'on se souvient des déclarations du Président de la République en 1991, assurant qu'il faudrait "des dizaines et des dizaines d'années" avant que se pose véritablement le problème de l'élargissement à l'Est de l'Union, on peut mesurer le chemin parcouru. Le principe de cet élargissement s'est peu à peu imposé, notamment parce qu'il est apparu de plus en plus nettement qu'en l'absence d'une perspective claire d'adhésion à l'Union européenne, la consolidation des nouvelles démocraties et la réussite de leur transition vers l'économie de marché pourraient se trouver compromises, alors que le succès de ces évolutions est à l'évidence un intérêt essentiel de l'Union. Avoir l'adhésion en "point de mire" donne aux pays intéressés des points de repère et des garanties tant sur le plan économique et financier que sur le plan juridique et politique, et paraît une des conditions essentielles d'un plus large apport d'investissements directs étrangers.

2) A partir du moment où le principe même d'un nouvel élargissement au début du prochain siècle est admis, il importe que l'Union ne répète pas l'erreur commise dans la gestion de l'élargissement actuellement en cours de ratification, où d'après négociations sectorielles ont éclipsé la réflexion nécessaire sur le fonctionnement d'une Union élargie. Les laborieuses tractations qui ont abouti à l'expédient de Ioannina, après la conclusion des accords avec l'Autriche et les États nordiques, sont l'exemple même de ce que l'Union doit éviter désormais. Il est donc indispensable que la conférence intergouvernementale de 1996 s'attache, avant l'ouverture des négociations avec les pays associés, à définir un cadre viable pour le fonctionnement de l'Union après leur adhésion.

Votre rapporteur n'a pas souhaité aborder ces questions institutionnelles, dans la mesure où, d'une part, elles ont déjà fait l'objet d'un rapport de la Délégation (1) à propos de l'élargissement en cours (or les problèmes ne sont pas fondamentalement différents, du strict point de vue institutionnel) et, d'autre part, un groupe de travail s'est constitué au sein de la Délégation sur les perspectives de la conférence de 1996. Il n'en consièrè pas moins que le maintien des capacités décisionnelles de l'Union est une condition impérative du succès du processus d'élargissement, qui doit s'effectuer en préservant la vocation à l'approfondissement de la construction européenne.

3) Des premiers éléments d'information recueillis par votre Délégation au sujet des aspects économiques des perspectives d'élargissement, on peut d'ores et déjà tirer certains enseignements.

● Tout d'abord, quelles que soient leurs difficultés - et elles sont immenses - les pays associés sont en train de prendre le tournant (même si certains ont seulement commencé à le faire) qui leur permettra, à terme, de s'intégrer à l'économie de l'Union. L'observation du dynamisme du secteur privé en Bulgarie et en Roumanie suggère par ailleurs que ces pays, nettement en retard dans leur réorientation par rapport aux pays de Visegrad, n'en sont pas séparés par une coupure telle qu'il conviendrait de réserver à ces derniers la perspective d'une adhésion à un terme relativement proche : il y a décalage de quelques années et non divergence fondamentale d'évolution ; même si la situation de départ de la Roumanie et de la Bulgarie ne leur permet certes pas d'espérer rejoindre de sitôt le PIB par habitant de la Grèce, on ne peut en déduire une incapacité durable de leur part à mener à bien la transition vers l'économie de marché, condition d'une entrée progressive dans le marché commun.

● Ensuite, le coût pour l'Union d'une adhésion des pays associés est, dans l'état actuel, extrêmement difficile à évaluer même s'il est acquis qu'il représentera un effort considérable, sans commune mesure avec celui de l'adhésion des pays méditerranéens, du moins si l'on raisonne à structure de dépenses constante. Cela suggère la nécessité non seulement de procéder rapidement à des études

---

(1) Voir le rapport n° 98 (1993-1994) de M. Yves Guéna sur "l'évolution institutionnelle de l'Union européenne".

prospectives, afin de pouvoir mieux prendre la mesure du problème, mais encore de réexaminer dès maintenant les politiques communes avec la volonté de les faire progressivement évoluer pendant la période précédant l'adhésion, dans le but de les rendre compatibles avec les contraintes qui seront celles d'une Union élargie.

● Par ailleurs, l'aide apportée aux pays associés par l'Union et ses Etats membres ne semble pas toujours bien adaptée aux besoins réels des bénéficiaires. L'appui à la modernisation des infrastructures et l'encouragement aux investissements directs étrangers paraissent très réduits par rapport aux dépenses d'assistance technique et au soutien de la balance des paiements ; par ailleurs, l'aide de l'Union ne paraît pas suffisamment intégrée à une démarche globale de convergence avec les pays associés.

4) Les questions de sécurité, qui après l'éclatement de l'URSS pouvaient paraître moins préoccupantes que les difficultés de la réorientation économique, sont aujourd'hui au premier plan des inquiétudes des pays associés et ne paraissent pouvoir être, sinon résolues, du moins reformulées dans des termes moins abrupts, que dans une perspective dynamique.

● Dans le contexte actuel, aucune solution envisageable ne paraît véritablement satisfaisante, puisqu'un élargissement de l'Union qui ne s'accompagnerait pas, sous une forme ou sous une autre, d'une certaine garantie de sécurité pour les nouveaux adhérents reviendrait à ôter à l'Union une large partie de sa portée politique, tandis que dans le cas contraire le risque serait celui d'une nouvelle coupure du continent, certes moins radicale, mais plus difficilement "gérable" que l'ancien antagonisme Est/Ouest, compte tenu de la multiplicité des facteurs d'instabilité et d'insécurité.

● Les démarches adoptées tant par l'OTAN, avec le partenariat pour la paix, que par l'UEO, avec les accords d'association, et par l'Union européenne, avec la conférence sur la stabilité, s'efforcent avec des modalités finalement assez complémentaires de contribuer à réduire les motifs de tension et de susciter un nouveau climat de sécurité par le développement d'une coopération politique et militaire, ce qui pourrait, à terme, permettre que l'élargissement de l'UEO et de l'OTAN apparaisse moins

qu'aujourd'hui comme une source de division aux yeux d'une partie de l'Europe.

● Votre rapporteur estime cependant qu'aucune solution véritablement efficace ne pourra être trouvée sans faire droit à la demande de la Russie de chercher prioritairement dans un renforcement du processus de la CSCE le moyen, d'une part, de rendre cohérentes les différentes institutions qui concourent à la sécurité européenne, et d'autre part, d'organiser une coopération politique et militaire tenant compte des responsabilités et des efforts de chaque Etat. Seule institution regroupant tous les pays intéressés à la stabilité de l'Europe, la CSCE est nécessairement le seul cadre pleinement adapté à la définition d'arrangements acceptables par tous.

Cependant, il est clair que le mode de fonctionnement actuel de la CSCE en fait en réalité un Forum peu susceptible de contribuer directement à la sécurité européenne. Pour que la CSCE puisse jouer le rôle qui devrait être le sien en tant qu'organisation régionale des Nations Unies, il serait nécessaire, pour votre rapporteur, de la doter d'un Conseil de sécurité affranchi de la règle du consensus et chargé de toutes les matières relevant du maintien ou du rétablissement de la paix ; un tel organe, en devenant la base d'une légitimité européenne en matière de sécurité, serait à même de fournir à tous les Européens les perspectives et les références communes dont l'absence actuelle est un puissant facteur de désorientation.

## EXAMEN PAR LA DELEGATION

La Délégation du Sénat pour l'Union européenne s'est réunie le 29 juin 1994 sous la présidence de M. Jacques Genton, président, pour l'examen du présent rapport.

Votre rapporteur a souligné que le principe d'un élargissement à l'Est avait mis du temps à s'imposer, en raison notamment d'une certaine frilosité de la France face d'abord à l'unification de l'Allemagne, puis au processus de rapprochement avec les pays d'Europe centrale et orientale. Cependant, il est apparu que ces pays avaient besoin d'une perspective d'adhésion à l'Union comme point de mire, et ne pouvaient être laissés au banc de l'Europe ; aussi le Conseil européen de Copenhague, en juin 1993, a-t-il posé le principe de l'élargissement aux six pays associés, principe qu'a confirmé le récent Conseil européen de Corfou.

Votre rapporteur a ensuite mis l'accent sur les lourds problèmes posés par cette perspective. Celle-ci devra conduire à une adaptation des institutions de l'Union, afin de préserver sa capacité de décision malgré l'augmentation du nombre de ses membres. Son coût budgétaire, difficile à évaluer, sera considérable en raison des dépenses structurelles et surtout des dépenses agricoles qui en résulteront. Surtout, les questions de sécurité, aujourd'hui prioritaires aux yeux des pays candidats en raison de la tendance de la Russie à reconstituer autour d'elle un pôle de puissance, paraissent extrêmement difficiles, car ces pays ne peuvent recevoir, dans le contexte actuel, les garanties auxquelles ils aspirent. En réalité, une solution crédible suppose un véritable partenariat avec la Russie ; la CSCE semblerait le meilleur cadre pour concrétiser une telle approche, mais elle reste aujourd'hui avant tout un forum : aussi serait-il souhaitable de la doter, sous une forme à définir, d'un Conseil de sécurité qui lui donnerait la capacité de décision qu'elle n'a pas aujourd'hui.

En conclusion, votre rapporteur a souligné que les pays associés avaient d'ores et déjà accompli des progrès importants dans leur réorientation économique, même si la Roumanie et la Bulgarie restent en retard dans ce processus ; ces progrès ont été accomplis

alors que l'aide européenne paraît souvent inadaptée, car trop peu tournée vers la modernisation des infrastructures, et que les investissements étrangers restent très faibles.

Enfin, votre rapporteur a souhaité que se constitue, au sein de la délégation, un groupe de travail chargé de suivre les problèmes de l'élargissement. Ce groupe pourrait examiner notamment les problèmes des limites de l'élargissement, de son coût budgétaire, de ses conséquences sur les politiques communautaires et notamment la PAC, et du fonctionnement d'une Union de plus de vingt membres.

M. Michel Caldaguès, approuvant cette suggestion, a estimé que le Parlement devrait, d'une manière générale, renforcer son contrôle sur les affaires européennes en dépassant l'interprétation traditionnelle de la Constitution de 1958, car le privilège de l'exécutif ne peut plus valoir pour les affaires européennes qui sont désormais une catégorie intermédiaire entre les affaires étrangères et les affaires intérieures. Il s'est félicité que l'Union ait peu à peu adopté une attitude favorable à l'élargissement, puis a souligné la nécessité, pour la stabilité de l'Europe, d'apporter des garanties véritables aux minorités, la guerre actuelle dans l'ex-Yougoslavie montrant les effets possibles de l'absence de telles garanties.

Votre rapporteur a indiqué qu'à ses yeux la sécurité des pays associés était la plus grande inconnue du processus d'élargissement : les difficultés économiques sont certes considérables, mais le processus de restructuration est enclenché ; les problèmes institutionnels paraissent redoutables, mais l'Union fonctionne déjà en partie suivant un schéma de "géométrie variable" ; en revanche, il existe actuellement un vide de sécurité. Si une crise éclatait aujourd'hui autour des questions de statut des minorités, l'Union serait impuissante ; tous les processus en cours - association à l'UEO, partenariat pour la paix, conférence sur la stabilité, protection des minorités par la CSCE - sont très progressifs et n'ont encore qu'une faible portée.

M. Guy Cabanel a exprimé sa perplexité face à la perspective d'un élargissement à l'Est, peut-être nécessaire pour des raisons politiques, mais en réalité très dangereux pour l'Union européenne dont il risque d'affaiblir l'économie et de paralyser les

institutions. Il a regretté qu'après la fin de la guerre froide, l'ONU n'ait pas pris une initiative pour consolider les frontières existantes tout en apportant de fortes garanties aux minorités.

Votre rapporteur a répondu qu'après les sommets européens de Copenhague et Corfou, le principe même de l'élargissement paraissait acquis et qu'il s'agissait plutôt de réfléchir sur ses modalités, la durée de la transition, l'adaptation des politiques communes. Il a jugé que le succès des néo-communistes, aujourd'hui devenus sociaux-démocrates, n'était pas une menace pour la démocratie dans les pays associés. Enfin, il a mis l'accent sur la nécessité de ne pas constituer de nouveaux blocs en Europe, mais de rechercher plutôt une nouvelle forme de concert des nations, sans exclusive.

M. Michel Caldaguès, approuvant cette optique, a souligné qu'une extension de l'OTAN pourrait à bon droit être jugée incompréhensible pour la Russie, dès lors qu'elle a rompu avec le communisme.

M. Jacques Genton a rappelé que l'Assemblée parlementaire de la CSCE s'était prononcée l'année dernière pour la mise en place d'un Conseil de sécurité européen.

Puis la délégation a donné son accord à la constitution d'un groupe de travail sur l'élargissement à l'Est et a approuvé le présent rapport.