

Intervention de Edwige Avice à l'Assemblée nationale française sur la BERD (22 juin 1990)

Légende: Le 22 juin 1990, lors des débats à l'Assemblée nationale française, Edwige Avice, ministre déléguée aux Affaires européennes auprès de Roland Dumas, ministre français des Affaires étrangères, explique le rôle et le fonctionnement de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

Source: La politique étrangère de la France. Textes et documents. Mai-Juin 1990. Paris: Ministère des Affaires étrangères-Service d'Information et de Presse.

Copyright: (c) Ministère des Affaires étrangères de la République Française

URL:

http://www.cvce.eu/obj/intervention_de_edwige_avice_a_l_assemblee_nationale_francaise_sur_la_berd_22_juin_1990-fr-45639263-097d-46f9-b93d-d6ac47a3efba.html

Date de dernière mise à jour: 20/12/2012

Banque européenne pour la reconstruction et le développement — Intervention de Mme Edwige Avice, ministre délégué à l'Assemblée nationale (22 juin 1990)

Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je regrette, moi aussi, que des contraintes de calendrier nous obligent à discuter de ce texte très important dans de telles conditions de rapidité, même s'il est vrai que M. le ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères a, dès le mois d'avril, fourni aux parlementaires de nombreuses informations sur les discussions en cours, avec les Européens notamment.

Cela étant, il est vrai que le texte complexe que vous êtes invités à approuver, texte qui mérite une lecture très minutieuse, appelle des précisions.

Ne voyez dans la rapidité qui vous est imposée aucune mauvaise intention de la part du Gouvernement. Simplement, nous sommes tenus par le texte lui-même, qui fixe des délais pour son approbation par le Parlement.

Aussi m'efforcerais-je, d'abord dans mon discours de présentation, ensuite lorsque les orateurs se seront exprimés, de répondre aux questions que vous vous posez, et notamment sur ce que M. le rapporteur a appelé les « conditionnalités ». Je situerais également le rôle de la BERD, qui agit dans un cadre plus large que les autres organisations internationales et fonctionne selon des règles qui méritent d'être connues.

A ce sujet, monsieur le rapporteur, je vous signale - mais il est vrai que le texte est copieux et que ce point a pu vous échapper - que l'article 11 répond à l'une des questions que vous avez posées sur la nature des entreprises qui pourront faire appel aux concours de la Banque sous des formes diverses. Mais nous y reviendrons.

C'est avec un plaisir particulier que j'ai l'honneur de soumettre à votre assemblée le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

Le 29 mai 1990, à Paris, au Palais de l'Elysée, les représentants de quarante Etats ainsi que de la Communauté économique européenne et de la banque européenne d'investissement, ont signé l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

Ce faisant, ils consacraient avant toute chose les retrouvailles d'un continent avec lui-même, après quarante-cinq ans où la coupure du monde en blocs antagonistes s'était établie au cœur même de l'Europe. Ils établissaient la première institution paneuropéenne qui transcende les divisions et marque la nouvelle solidarité des Etats européens.

La BERD, en effet, ce n'est pas un groupe de pays qui en aide un autre ou prétend lui inculquer les leçons de tel ou tel modèle économique. C'est une œuvre collective où des Etats égaux entre eux apportent leurs richesses, la diversité de leurs expériences et de leurs besoins, pour bâtir un système économique plus unifié et plus prospère.

Il a fallu pour cela que se lève au centre et à l'est de l'Europe le souffle de la liberté. Notre continent se reprend enfin à imaginer une histoire commune. Saluons ici la lucidité de ces dirigeants qui ont su comprendre que les fractures héritées d'une autre époque devaient disparaître. Saluons le courage de ces peuples qui ont su reprendre en main leur destin.

De ce sursaut collectif, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement est le produit.

L'initiative de cette banque revient à la France. Elle a été reprise par les Douze. Lorsque, en sa qualité de président du Conseil européen, le Président de la République a lancé cette idée devant le Parlement européen, à Strasbourg, le 25 octobre dernier, il espérait une action rapide en direction des pays d'Europe centrale et orientale qui s'ouvraient à la démocratie. Et, de fait, le Conseil européen de Strasbourg a consacré cette urgence, de sorte que la France a pu, dès le 15 janvier, inviter les fondateurs potentiels à une première

réunion de la conférence constitutive à Paris, sous la présidence de M. Jacques ATTALI.

Il n'aura fallu ensuite que quatre mois de négociations, o combien intensives, pour parvenir à une version agréée des statuts. Ce délai exceptionnellement bref et sans précédent dans l'histoire des institutions financières internationales et, s'il nous pose, aux uns et aux autres, quelques problèmes, il illustre bien l'immense volonté politique mobilisée au profit de la BERD.

Ainsi que le rappelle le préambule de la convention, les pays et institutions signataires ont en commun d'être « attachés aux principes fondamentaux de la démocratie pluraliste, de l'état de droit, du respect des droits de l'homme et de l'économie de marché », et animés par le souci de promouvoir l'essor économique des pays d'Europe centrale et orientale.

La nouvelle banque revêt un caractère profondément original, tant par sa composition que par sa vocation et ses fonctions, vous l'avez dit, monsieur le rapporteur. Elle est européenne dans son essence. Elle est néanmoins très largement internationale par sa composition. Elle est incontestablement le reflet d'une Europe nouvelle dans laquelle la Communauté économique européenne joue un rôle moteur.

J'ai rappelé la part active que les Douze ont prise dans la promotion de l'idée d'une nouvelle banque. Ils continueront à assumer un rôle essentiel dans le fonctionnement de la banque en qualité d'Etats membres, en même temps que par le truchement de la Communauté économique européenne et de la Banque européenne d'investissements. De façon tout à fait exceptionnelle en effet, ces deux dernières institutions ont été admises à bénéficier de la qualité de membre à part entière de la nouvelle banque.

Ensemble, donc, avec la CEE et la BEI, les Douze détiennent 51 % du capital de la BERD et la majorité des sièges au conseil d'administration.

Je précise, monsieur le rapporteur, en réponse à l'une de vos questions, que les décisions les plus importantes sont prises par les gouverneurs, qui sont des représentants d'Etats souverains. On ne peut pas les considérer comme des fonctionnaires. La BERD est donc une instance politique.

Autre symbole d'importance, le capital de la nouvelle institution sera libellé en ECU, même s'il est payable également en dollars ou en yens.

Enfin, le siège de la nouvelle institution sera Londres et son président désigné, M. Jacques ATTALI.

Néanmoins, la BERD a choisi de ne pas se limiter à l'Europe. Sur quarante Etats membres, dix viennent d'autres continents, puisque tous les pays de l'OCDE et quatre pays en développement, la Corée, l'Egypte, le Maroc et le Mexique, en sont également membres.

Loin d'être symbolique, cette participation est fondamentale : les Etats-Unis, avec une part de 10 % sont le premier actionnaire de la Banque et le Japon, avec 8,6 % du capital est à part égale avec les quatre grands actionnaires de la Communauté : la France, le Royaume-Uni, la République fédérale d'Allemagne et l'Italie.

En outre, si le capital de la banque est libellé en ECU, il a été admis qu'il serait libéré dans les trois monnaies reflétant les grands équilibres du moment : l'ECU, le dollar et le yen.

Enfin, les droits des actionnaires minoritaires ont été scrupuleusement respectés. Les statuts prévoient, dans de très nombreuses hypothèses, le recours à des majorités qualifiées, parfois extrêmement élevées, de façon que le dialogue et le consensus demeurent la règle.

En deuxième lieu, la BERD, et c'est là un autre élément de son originalité, se veut l'instrument d'une coopération nouvelle, au service des mutations politiques - j'insiste sur le mot « politique » - et économiques en Europe centrale et orientale. Ainsi que le rappelle le premier article, la BERD contribuera « au progrès et à la reconstruction économiques des pays d'Europe centrale et orientale qui s'engagent à respecter et mettent en pratique les principes de la démocratie pluraliste, du multipartisme et de l'économie de marché ». Cette

phrase est reprise, dans son esprit, à l'article 8, à l'article 10 et même à l'article 38.

La banque délivrera donc ses concours à tous les pays d'Europe centrale et orientale, pour autant qu'ils s'engagent dans les voies ainsi décrites.

Aucune organisation financière internationale n'a posé de pareilles conditions d'éligibilité, ni le Fonds monétaire international, ni la Banque mondiale.

Sur le plan économique, il n'y a aucune raison pour que des concurrences malsaines s'instaurent entre ces institutions, étant entendu que pour les projets d'infrastructures, opérations qu'elle peut, parmi d'autres, financer, la BERD apportera une contribution qui permettra d'amorcer les financements nécessaires. De tels projets, en effet, nécessitent en règle générale des financements multilatéraux considérables.

Vous l'avez dit vous-même, monsieur le rapporteur, il n'y a pas de raison qu'une compétition apparaisse entre les banques privées ou publiques qui opèrent déjà dans les pays de l'Est et cette nouvelle institution, d'autant qu'à l'intérieur du dispositif complexe de l'accord une clause concerne la coopération avec les autres institutions de financement.

L'éligibilité aux concours de la BERD s'appréciera de façon régulière et selon des mécanismes originaux. En tout état de cause, les décisions en la matière seront prises à des majorités qualifiées très fortes.

Des garanties ont été ménagées, tant pour éviter qu'un pays bénéficiaire fasse l'objet de discrimination que pour veiller à ce que la nouvelle institution, créée pour consolider les démocraties naissantes, ne soit pas détournée de ses objectifs fondamentaux.

Les membres fondateurs ne pouvaient méconnaître la spécificité de la situation de l'Union soviétique. Par la taille de son économie, le niveau de développement industriel qu'elle a atteint, l'URSS pourrait à elle seule absorber la plupart des concours de la banque. Cette particularité, en même temps que d'autres préoccupations, devait être prise en compte.

Une solution originale et non discriminatoire a pu être mise en place : tout pays peut bénéficier d'un régime transitoire de trois ans au cours duquel les concours de la banque sont limités au niveau de son capital appelé et sont uniquement destinés au développement de son secteur privé. L'Union soviétique a d'ailleurs écrit une lettre annexée à l'accord, par laquelle elle demande le bénéfice de ce régime particulier, lettre qui lève par conséquent tout ambiguïté.

La coopération nouvelle dont la banque se veut l'instrument est également marquée par le souci de tisser des liens étroits avec les autres grandes institutions économiques et financières et l'ensemble des Etats qui souhaitent renforcer leur coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale. Il s'agit, là, d'éviter le double emploi, de coordonner et de rationaliser des mouvements multiples. Il s'agit aussi de faire de la Banque la référence immédiate dans l'œuvre de transformation si profondément engagée.

La nouvelle banque a, enfin, pour mission de favoriser la transition des pays d'Europe centrale et orientale vers l'économie de marché et d'y promouvoir l'initiative privée et l'esprit d'entreprise. Elle contribuera activement, notamment, à la mise en œuvre des processus de démantèlement des monopoles, de décentralisation et de privatisation que ces pays ont choisi d'engager. La part de ses concours destinés au secteur d'Etat a d'ailleurs été limitée à 40 %. L'article 11 précise ce qu'on appelle le secteur public et détermine ce qui sera considéré comme le secteur privé et pourra être financé à concurrence de 60 % de la totalité des concours de la banque.

Telle est la mission, inédite, qui distingue la BERD d'une banque traditionnelle de développement. Ainsi que l'expose l'article 2 de la convention, la banque sera un puissant catalyseur : elle favorisera, dans les pays concernés, la mobilisation de toutes les ressources existantes nécessaires au développement d'un secteur productif et concurrentiel, apportant son concours à la formation des hommes, à la création de marchés de capitaux et de circuits financiers adaptés. Elle pourra contribuer à la réalisation d'infrastructures - j'en ai

parlé - nécessaires au développement du secteur privé.

Elle sera également un trait d'union essentiel entre les capitaux et le savoir-faire de l'Ouest et les unités productives de l'Est.

Cette capacité à rapprocher des capitaux et des hommes dans des projets nouveaux sera l'une des clés de sa réussite.

Je remarque que l'institution veillera à ne financer que des projets irréprochables au regard de l'environnement. C'est la première fois qu'une disposition explicite de cette nature figure dans l'acte constitutif d'une banque multilatérale. La gravité de la situation, l'état de dégradation de l'environnement exigeaient une telle orientation.

Au service de sa mission, dont j'ai montré combien elle était à la fois inédite et ambitieuse, la nouvelle banque ne sera pas dépourvue de moyens. Avec un capital de 10 milliards d'ECU, elle devrait pouvoir, en rythme de croisière, octroyer des concours de l'ordre de 1 à 2 milliards d'ECU par an. Elle est dotée, de surcroît, des moyens d'intervention les plus diversifiés : prêts, au besoin en cofinancement avec des institutions multilatérales ou des banques commerciales, octroi de garanties, assistance technique, mais aussi - ce qui est plus nouveau - prise de participation.

L'organisation de la BERD devra s'adapter aux particularités de ses missions.

Certes, la structure retenue s'inspire de celle des banques de développement régional, dans lesquelles un conseil des gouverneurs exerce le pouvoir, un conseil d'administration exécute les décisions et un président gère les équipes et les programmes.

Le souhait des fondateurs a toutefois été d'éviter la bureaucratie, les pesanteurs institutionnelles, travers dont les pays bénéficiaires ont d'ores et déjà trop souffert. La Banque devra réunir des hommes de premier plan, une équipe dynamique et légère d'hommes rompus aux métiers particuliers qu'elle exercera. Elle devra faire faire bien plus que faire, donner l'impulsion, catalyser, rassembler et dynamiser. C'est au président qu'il revient de réaliser cette tâche, à laquelle déjà il a commencé à se consacrer.

En résumé, le BERD est une création européenne qui prévoit, pour ses concours, un système d'éligibilité tout à fait original au plan international. Elle a pour vocation des interventions très diversifiées, qui ne la mettent pas en concurrence avec d'autres institutions financières et qui lui permettent d'apporter des concours tant au secteur public qu'au secteur privé.

Une lourde responsabilité nous incombe maintenant. Nous ne devons pas décevoir les espoirs que nous avons nous-mêmes suscités. Des millions d'hommes et de femmes attendent de la BERD qu'elle contribue au règlement de leurs difficultés quotidiennes. Il importe donc que la nouvelle banque puisse commencer ses opérations dès que possible, que l'accord entre en vigueur dans les meilleurs délais. Notre pays, qui est à l'origine de la création de la Banque et qui a animé et dirigé tous les travaux relatifs à ses statuts se doit, là encore, de montrer la voie par une approbation très rapide de l'accord.

[...]

Mesdames et messieurs les députés, les diverses interventions ont reflété des points de vue plutôt contradictoires sur le texte que je vous soumets ce matin. Cela me conduit donc à vous rappeler tout d'abord les conditions dans lesquelles il a été élaboré. Cet accord est le produit d'une négociation entre des pays qui pouvaient en aider d'autres et des pays qui, tout en participant à la Banque, avaient un certain nombre de besoins.

Contrairement à ce qui a pu être dit ici - d'ailleurs, le texte est particulièrement clair à ce sujet -, il ne s'agit pas d'un accord qui privilégie le seul libéralisme économique. Ce document concerne des opérations réalisées aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Il touche à ce que vous appeliez tout à

l'heure, monsieur MONTDARGENT, l'économie mixte. Ainsi, l'article 11 prévoit que « 40 % au plus du montant total des engagements de la Banque en matière de prêts, de garanties et de prises de participation seront consacrés au secteur d'Etat », lequel comprend « les gouvernements nationaux, les administrations locales, les organismes ou entreprises qu'ils possèdent ou contrôlent ».

Par ailleurs, nombre des clauses figurant à l'intérieur de ce document ont été directement inspirées par des demandes formulées par les pays qui vont être les premiers destinataires des concours.

Enfin, une partie du texte lui-même est directement issue de la déclaration des trente-cinq de Bonn.

C'est dire que le document que je vous présente aujourd'hui tient largement compte de négociations et de discussions européennes, voire plus larges, qui concernent tant les pratiques économiques que la question des droits de l'homme.

Je tenais à apporter ces précisions car il ne faudrait tout de même pas penser que ces négociations ont été déconnectées d'une approche européenne, avec, d'un côté, des pays qui auraient imposé leurs vues, et, de l'autre, des pays qui les auraient acceptées.

Or ce n'est pas du tout le cas.

J'ajoute, pour lever toute ambiguïté, que les gouverneurs seront la plupart du temps des ministres ou des délégués des Gouvernements. Et, comme ils représenteront leur pays au niveau politique, il n'y a pas à craindre de hiatus entre les souhaits des Etats souverains et une sorte d'autonomie de décisions des gouverneurs.

Monsieur CARO, j'ai été extrêmement sensible à votre point de vue. Toutefois, je pense voir les choses d'une manière un peu différente de la vôtre. Pour moi, le texte que je présente étant un outil juridique international, il est, de ce simple fait, contraignant. D'ailleurs, je vais vous citer un certain nombre d'articles pour vous montrer que votre préoccupation est déjà prise en compte dans le texte. Il est vrai que, dans mon intervention initiale, je me suis bornée à présenter le texte même, alors qu'il eut sans doute fallu que je le replace dans le cadre de négociations européennes et internationales qui ont lieu actuellement et dont une partie concerne, bien évidemment, les droits de l'homme. Je vais le faire maintenant et vous allez voir, monsieur CARO, qu'il est d'ores et déjà répondu à votre préoccupation et qu'il n'est donc pas nécessaire de lier ce texte à un autre outil juridique, pour lequel il faudrait d'ailleurs créer une nouvelle convention internationale.

[...]

Et si je m'en tiens aux premières discussions qui ont lieu sur ce document, notamment au sein des commissions parlementaires américaines, il n'y aurait certainement pas unanimité sur la référence à une convention européenne dans laquelle les Etats-Unis ou d'autres pays ne se reconnaîtraient pas. D'ailleurs, pourquoi choisir cet outil plutôt qu'un autre ? On pourrait également faire référence à la convention universelle des droits de l'homme.

Il n'y a pas que des Européens dans la BERD.

J'ai fait référence à la CSCE et à la déclaration de Bonn, mais je dois également citer les discussions qui se tiennent actuellement à Copenhague, qui portent sur ces questions des droits de l'homme et qui nous engagent.

Je voudrais, Monsieur CARO, revenir sur l'article 1^{er}. Il est extrêmement clair. Il évoque, sur le plan économique, une transition résolue vers l'économie de marché, l'initiative privée et l'esprit d'entreprise. Mais il fait aussi référence à la démocratie. D'ailleurs, l'article 8, qui renvoie à cet article 1^{er}, stipule que « au cas où un membre mettrait en œuvre une politique incompatible avec l'article 1^{er} du présent accord... », les demandes de celui-ci pourraient ne pas être prises en compte.

Une révision annuelle permettant de tenir compte de l'évolution des situations des pays en cause est également prévue. En outre, aux termes de l'article 38, intitulé « Suspension d'un membre », il est précisé que si un membre manque à l'une des obligations envers la Banque ou envers l'esprit même de la convention, il peut être suspendu.

Je pense donc qu'un nombre suffisant de précautions ont été prises. Elles ont été acceptées et parfois même demandées par les Etats membres. Cela devrait être de nature à apaiser votre inquiétude quant à l'orientation et à la cohérence de ce texte. Vous avez en effet insisté sur la nécessaire cohérence à établir selon vous entre les obligations que nous avons acceptées en adhérant à un certain nombre de conventions internationales et les engagements économiques que nous prenons envers des pays qui n'ont peut-être pas totalement manifesté leur volonté de respecter les droits de l'homme et les valeurs de la démocratie.

De plus, monsieur CARO, c'est la première fois au plan international - et j'invoque à cet égard l'argument de l'opportunité qu'est élaboré un document comportant un système d'éligibilité contraignant aux concours de la Banque. C'est la première fois que des pays se sont attachés à respecter un certain nombre d'engagements qui portent sur des aspects non seulement économiques mais également politiques. Ainsi, le préambule de cet accord va jusqu'à faire référence à l'acte final de la conférence d'Helsinki. Et Helsinki, ce n'est pas rien !

Cet accord comporte donc un ensemble de protections juridiques qui sont de nature à répondre à notre préoccupation, monsieur CARO.

Nous ne souhaitons donc pas que soit élaboré un nouvel outil juridique qui obligerait à « indexer » cet accord sur une convention comme la convention européenne des droits de l'homme. D'ailleurs, cette convention ne conviendrait pas puisque, comme je l'ai fait remarquer, les Européens ne sont pas les seuls à participer à une nouvelle organisation ainsi créée.

En revanche, il va de soi que, compte tenu de nos engagements européens au sein des Douze et dans le cadre de la CSCE, compte tenu des négociations actuellement en cours qui devraient déboucher en fin d'année sur des conclusions extrêmement concrètes, notamment sur les droits de l'homme - la « corbeille » des droits de l'homme joue en effet un rôle important - et compte tenu du fait que les Européens détiennent 51 % du capital de la Banque, je crois vraiment qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter.

Je ne dirai pas qu'il y a une espèce d'automatisme, car ce serait faux et juridiquement impossible, mais il y a une cohérence entre ces obligations auxquelles nous sommes en train de souscrire ou que nous avons déjà souscrites, la façon dont nous devons travailler au niveau européen et le fait que les Européens ont la majorité au sein de cette institution.

Je puis également vous assurer, ayant souvent à présenter la politique de la France dans le domaine des droits de l'homme, que notre pays a toujours respecté ses obligations.

Je crois, monsieur le Président, avoir répondu à l'ensemble des interrogations qui ont été formulées. Mais s'il y a d'autres questions, j'y répondrai bien volontiers. [...].

Monsieur le Député, nous sommes d'accord sur le fond pour que soit élaborée une philosophie commune partagée par l'ensemble des Européens et permettant de prendre des décisions selon des critères de choix incontestables et non arbitraires dans des domaines où le politique et l'économique sont liés. Je suis tout à fait d'accord avec vous sur ce point.

Je ne sous-estime pas le travail du Conseil de l'Europe, auquel d'ailleurs je me rends parfois, et je sais très bien quelle est l'importance de la convention européenne des droits de l'homme.

En parlant tout à l'heure des Etats-Unis, je voulais simplement dire que, s'ils avaient à choisir une référence, ils choisiraient probablement une convention plus large, de portée mondiale, et donc pas forcément une convention européenne, encore que ces conventions soient très proches dans leur esprit.

[...]

Aujourd'hui, nous avons le souci de concilier des pays qui sont différents les uns des autres : d'un côté, il y a des pays qui sont plutôt des apporteurs de fonds, de l'autre des pays qui vivent des transformations, voire des bouleversements profonds et dont les demandes économiques, auxquelles on souhaite répondre, sont importantes. Or ces pays ne font pas partie des mêmes instances. La difficulté est là !

Pour une bonne partie des pays de l'Est, le Conseil de l'Europe n'évoque pas grand-chose car ces pays n'y siègent pas.

Vos propositions sont cohérentes avec les décisions que nous avons prises, notamment au niveau européen, au travers de la signature d'un certain nombre de conventions internationales, et en particulier de la convention dont nous discutons aujourd'hui. Cependant, il me semble qu'une mise à l'étude de ces propositions dans le cadre de la CSCE, à l'occasion de discussions sur les aspects économiques de la sécurité et des droits de l'homme, associant tous les pays européens, serait beaucoup plus profitable.

Quoi qu'il en soit, je ne peux m'engager aujourd'hui. En effet, il ne m'appartient pas, et vous l'avez reconnu vous-même, de m'avancer sur un terrain que nous n'avons pas encore suffisamment exploré.

En tout état de cause, l'élaboration d'une philosophie commune doit, à mon avis, être étudiée dans un cadre qui associe tous les pays.