

"Les changements en Europe centrale et de l'Est" dans Revue de l'OTAN (Avril 1990)

Légende: En avril 1990, Frans Andriessen, vice-président de la Commission européenne où il est responsable des Relations extérieures et de la Politique commerciale, décrit dans la Revue de l'OTAN le rôle qu'entend jouer la Commission pour coordonner le programme d'aide des pays industrialisés pour la Pologne et la Hongrie avant de l'étendre à d'autres pays de la région qui auront adopté des réformes politiques et économiques.

Source: Revue de l'OTAN. Avril 1990, n° 1, Vol. 38. Bruxelles: OTAN.

Copyright: NATO / OTAN

URL: [http://www.cvce.eu/obj/"les_changements_en_europe_centrale_et_de_l_est"_dans_revue_de_l_otan_avril_1990-fr-0ec46955-f636-4d2f-a00d-8b673a009e69.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 05/12/2012

Les changements en Europe centrale et de l'Est. Le rôle de la Communauté européenne

par Frans H.J.J. Andriessen

Les changements en Europe centrale et de l'Est se déroulent sur un rythme tel qu'il s'avère difficile de les suivre et d'appréhender leur portée. Une ère nouvelle s'ouvre, avec la perspective d'une vraie démocratie qui offrira un horizon nouveau à des peuples qui ont tellement souffert du manque de liberté, de l'irrespect des droits de l'homme et de l'insuffisance des ressources matérielles.

La Communauté européenne, qui les jouxte, en est immédiatement affectée. La paix et la liberté reflètent des valeurs universelles, qui ne peuvent être contenues par des frontières nationales. Les populations de Leipzig et Budapest, Prague, Sofia, Gdansk et Timisoara ont démontré qu'il n'existe aucune alternative durable à l'État de droit et à la règle de la démocratie. Notre solidarité, celle qui émane des pays œuvrant à l'intégration européenne, est dès lors indispensable.

Le sommet de Paris

Les sociétés occidentales devraient être prêtes à se partager les responsabilités afin de veiller à ce que les réformes en cours soient consolidées et renforcées. La réunion au sommet des sept pays les plus industrialisés, qui s'est déroulée à Paris en juillet 1989, a confirmé ce fait en proposant des mesures concrètes de soutien à la Pologne et à la Hongrie dans leurs tentatives d'ouverture de leurs sociétés : « Nous espérons que la liberté sera élargie et la démocratie renforcée, et qu'elles formeront la base, après des décennies de confrontation militaire, d'antagonisme idéologique et de méfiance, d'un accroissement du dialogue et de la coopération », déclarait le communiqué publié après la réunion. « Nous nous réjouissons des réformes en cours et des perspectives d'atténuation de la division de l'Europe ... Chacun de nous est prêt à soutenir ce processus et à envisager, au moment opportun et de manière coordonnée, l'assistance économique visant à transformer et à ouvrir leurs économies de manière durable ».

Le sommet a en conséquence demandé à la Commission de la Communauté européenne de coordonner l'aide des pays industrialisés concernés à la Hongrie et à la Pologne. Depuis, d'autres États industrialisés se sont joints à ces efforts et 24 pays (le Groupe des 24), à savoir les douze États membres de la Communauté européenne, les six pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE), plus la Turquie, les États-Unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon, travaillent désormais de concert dans le même but : contribuer aux réformes politiques et économiques en Pologne et en Hongrie.

La Déclaration commune

Les relations de la Communauté avec les pays de l'Europe centrale et de l'Est ont acquis une dimension nouvelle avec la signature le 25 juin 1988, par la Communauté et le COMECON, d'une Déclaration commune établissant des relations officielles entre les deux organisations. Il a été convenu que la coopération serait développée dans les domaines où les intérêts mutuels sont en jeu. Plus important encore, la Déclaration a ouvert la voie à l'établissement de relations diplomatiques avec chacun de ces pays, mesure qui est entrée dans les faits au cours de 1988, sauf avec la Roumanie.

Cette évolution a entraîné un changement majeur, car ces pays ont spécifiquement reconnu pour la première fois la Communauté européenne et rempli ainsi une des conditions préalables indispensables à l'établissement de relations normales avec elle.

Ce processus de normalisation a ultérieurement été élargi par l'établissement d'accords entre la Communauté européenne et chacun des pays de l'Europe centrale et de l'Est. La Communauté est d'ailleurs sur le point de conclure un ensemble d'accords bilatéraux portant sur le commerce et la coopération économique, accords qui pourraient servir de base à l'établissement de relations normales avec chacun des pays concernés.

Lorsqu'on examine l'état actuel des relations de la Communauté avec les pays de l'Europe centrale et de l'Est, l'on peut distinguer deux grandes approches : une action dans un contexte multilatéral et des initiatives

communautaires.

1. Action multilatérale. Initiative du G-24

Comme nous l'avons vu, la Commission européenne coordonne l'aide occidentale à la Pologne et à la Hongrie. Cette tâche ne souligne pas seulement la responsabilité particulière de la Communauté européenne à l'encontre de ses voisins de l'Europe de l'Est, mais elle confère également une dimension nouvelle à la compétence de la Commission.

Dès qu'elle a été investie de ce mandat, la Commission est passée à l'action. Une semaine seulement après le Sommet de Paris, l'octroi d'une aide alimentaire à la Pologne était approuvée pour un montant de 130 millions d'écus. Conformément au plan d'urgence convenu, la Pologne recevait, dès le mois d'août 1989, des quantités substantielles de céréales, de viande de boeuf et d'autres produits agricoles. La Communauté a en outre récemment accepté de livrer à la Pologne des quantités supplémentaires de céréales, aussi tôt que possible.

Une mesure spécifique, qui mérite d'être soulignée, porte sur l'établissement d'un Fonds de contrepartie lié au programme d'aide alimentaire. Les recettes dégagées par les autorités polonaises de la vente - aux prix du marché - des produits alimentaires reçus, iront à un Fonds de contrepartie. Ce Fonds servira à financer des programmes spécifiques visant à améliorer la base structurelle de l'économie agricole polonaise.

D'autres partenaires du Groupe des 24 (plus simplement appelé G-24), tels que les États-Unis, l'Autriche et l'Islande, ont également annoncé des programmes spécifiques d'aide alimentaire pour répondre aux besoins immédiats en Pologne. Les modalités de ces programmes ont été coordonnées par la Commission européenne. Depuis l'automne dernier, la Commission a d'ailleurs présidé une série de réunions de coordination, dont une session ministérielle du G-24 à Bruxelles, le 13 décembre de l'année dernière, au cours desquelles les grandes lignes de l'action commune ont été approuvées.

Outre les programmes spécifiques destinés à la restructuration de l'agriculture polonaise, les objectifs suivants ont été identifiés :

- faciliter l'accès des marchandises polonaises et hongroises aux marchés occidentaux (par l'abolition accélérée des quotas, de nouvelles concessions agricoles et tarifaires, et l'extension du système des préférences généralisées);
- promouvoir les investissements en Pologne et en Hongrie (les deux pays devraient, en particulier, avoir accès à des prêts de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et de la Banque européenne d'investissement pour augmenter les crédits à l'exportation et les garanties bancaires);
- assurer une formation professionnelle à différents niveaux (cadres, responsables, instructeurs, étudiants), particulièrement en matière de services bancaires et financiers;
- améliorer la qualité de l'environnement, notamment dans les régions industrialisées et sur les sites présentant une valeur historique ou esthétique.

En conséquence, un Plan d'action de la Commission, qui comprend un effort spécifique de 300 millions d'écus pour 1990, a été approuvé par les ministres des Affaires étrangères de la Communauté européenne et le Parlement européen. Plusieurs centaines de millions d'écus ont en outre été dégagés par les membres du G-24. Il en résulte que le soutien budgétaire total pour les domaines prioritaires envisagés peut être estimé à près d'un milliard d'écus pour la Pologne et à près de 500 millions d'écus pour la Hongrie. Ces chiffres ne comprennent pas les facilités de crédit octroyées à ces deux pays.

Bien qu'il convienne de noter que le mandat de coordination de la Commission ne s'étend pas au problème de la dette - laissé aux forums internationaux compétents, tels que le FMI, la Banque mondiale et le Club de Paris -, le Conseil de la Communauté européenne a également accepté que la Banque européenne

d'investissement soit impliquée dans l'opération. En conséquence, des prêts totalisant un milliard d'écus pourront être octroyés en 1990, 1991 et 1992 pour le financement de projets pratiques. Ces prêts seront garantis par le budget de la Communauté.

Des prêts portant sur 200 millions d'écus ont également été octroyés par la CECA pour des projets d'investissements dans les domaines du charbon et de l'acier en Pologne et en Hongrie.

Un plan quinquennal de prêt pour un montant maximum d'un milliard d'écus avec une garantie de la Communauté est enfin envisagé pour la Hongrie. Ce prêt devrait permettre à ce pays de surmonter les problèmes liés aux ajustements structurels, particulièrement en ce qui concerne sa balance des paiements.

Quant aux autres pays de l'Europe de l'Est, la session ministérielle du Groupe des 24 qui s'est déroulée à Bruxelles en décembre dernier a confirmé la volonté de leur répondre positivement une fois qu'ils auront mis en place des réformes politiques et économiques. Les autorités de République démocratique allemande, de Tchécoslovaquie, de Bulgarie, de Roumanie et de Yougoslavie ont d'ailleurs préparé des rapports décrivant leurs plans de réforme et demandant que les avantages de l'assistance coordonnée dans le cadre du G-24 soient étendus à leurs pays respectifs. Ces rapports ont été transmis à la Commission européenne, pour la réunion de coordination du G-24, qui s'est tenue le 16 février 1990.

La Communauté européenne considère toutefois qu'avant toute réponse positive du G-24, il faut exiger des pays concernés des engagements fermes en ce qui concerne :

- l'État de droit;
- le respect des droits de l'homme;
- l'établissement de systèmes multipartites;
- la tenue d'élections libres et honnêtes;
- la libéralisation économique en vue de l'introduction d'économies de marché.

Si d'autres pays viennent s'ajouter à la liste du G-24, les besoins financiers croîtront de manière substantielle. Bien qu'il soit manifeste qu'un financement par la Communauté ne puisse satisfaire à lui seul l'essentiel de ces besoins, il a été démontré avec la Pologne et la Hongrie que la fourniture de fonds par la Communauté peut agir comme un catalyseur à la condition que, lorsqu'un certain seuil est atteint, un soutien soit ensuite fourni par d'autres sources pour stimuler la production, les exportations et la croissance.

La Commission européenne exercera sa fonction de coordination au sein du G-24 en identifiant les besoins avec les bénéficiaires potentiels et les institutions internationales compétentes, en fournissant une assistance financière et technique pour satisfaire une partie de ces besoins, et en invitant ses partenaires à contribuer à satisfaire les besoins restants. Étant donné la nature dynamique de ce mandat de coordination, la Commission européenne recherche actuellement un système de soutien pluriannuel pour le budget de la Communauté. La nécessité d'une telle disposition s'avérera plus importante encore lorsque de nouvelles initiatives seront lancées par la Communauté européenne dans la ligne du G-24, mais indépendamment du fonctionnement de celui-ci.

Autre Forum multilatéral : la CSCE

Le processus de la CSCE revêt un intérêt particulier pour la forme future de l'Europe. La tenue d'un sommet de la CSCE en 1990 semble de plus en plus probable et celui-ci pourrait établir le cadre de sécurité futur pour l'ensemble de l'Europe.

Lors de la réunion de Vienne sur les suites de la CSCE de janvier 1989, il a été décidé de convoquer une Conférence économique à Bonn en mars de cette année. La deuxième corbeille de l'Acte final d'Helsinki de 1975, traitant de la recherche d'impulsions nouvelles pour les relations économiques entre les États participants, sera au centre de cette conférence.

Étant donné les changements récents intervenus en Europe centrale et de l'Est, le dialogue Est-Ouest a

adopté une nouvelle dimension, y compris dans le domaine économique. L'accent ne sera plus mis sur la coopération entre des systèmes économiques différents, mais plutôt sur le passage à des économies axées sur les lois du marché. Comme la Communauté se trouve au centre de l'assistance coordonnée à ce processus de réforme, elle sera sans aucun doute appelée à jouer pleinement son rôle au cours de cette conférence.

2. Initiatives de la Communauté

Comme nous l'avons déjà indiqué, le point de départ des futures relations de la Communauté avec les pays de l'Europe centrale et de l'Est réside dans un réseau d'accords commerciaux et de coopération, devant permettre le développement normal des relations économiques et commerciales. La mise en place de ce réseau d'accords de la première génération sera achevée au cours de la première moitié de cette année.

Cependant, les pays concernés voient désormais au-delà de la normalisation, et envisagent un type de relations reflétant la proximité géographique, le partage des valeurs politiques, économiques et culturelles, et une interdépendance accrue. Tournant la page sur les suites immédiates de la révolution au profit de la tenue d'élections libres et honnêtes, d'une libéralisation orientée vers le marché et de l'établissement de structures constitutionnelles et économiques saines, ils espèrent voir s'intensifier leurs relations avec la Communauté.

Ils ont pris note des développements prometteurs des relations entre la Communauté et l'Association européenne de libre-échange, et recherchent la création d'une base devant leur permettre d'être associés à ce processus. Cette aspiration a été exprimée par plusieurs de ces pays en termes de futures négociations d'accords d'association avec la Communauté sur la base de l'article 238 du traité de la Communauté.

De la coopération à l'association

La réunion du Conseil de la Communauté européenne qui s'est tenue à Strasbourg les 8 et 9 décembre 1989 a notamment conclu que la Communauté «poursuivra son examen des formes d'association appropriées avec les pays qui suivent le chemin de la réforme économique et politique ».

Nous considérons d'ailleurs que la Communauté devrait répondre positivement à l'intérêt que les pays de l'Europe centrale et de l'Est ressentent pour cette forme d'association, pour marquer à la fois sa solidarité avec les forces démocratiques de ces États voisins et répondre à ses propres intérêts.

L'objectif de l'association contribuera à la stabilité politique, encouragera l'élaboration de nouveaux instruments de coopération et renforcera la confiance des opérateurs économiques.

Pour ce qui a trait à l'URSS, la Communauté cherchera à obtenir le plus haut niveau possible d'avantages réciproques dans le nouvel accord commercial et de coopération qui entrera bientôt en vigueur. Elle devrait en outre traiter de manière constructive toute demande d'assistance. Dans le contexte de l'association, la taille de l'économie soviétique risque cependant de soulever des questions spécifiques réclamant un examen plus approfondi.

Il serait, à notre avis, prématuré de fixer des critères rigoureux pour le passage de la coopération à l'association, mais il apparaît déjà que ces critères auront aussi bien trait aux performances qu'aux engagements et que, avant d'envisager ce passage, la Communauté s'attendra à ce que des étapes décisives aient été franchies sur la voie de systèmes basés sur la liberté politique et économique.

La Commission européenne présentera en temps opportun ses desiderata relatifs au concept d'association. Dès à présent cependant, elle peut indiquer que les futurs accords d'association revêtiront une valeur particulière en tant que telle et qu'il convient de les distinguer de tout engagement relatif à la question de l'accession. Ces accords devraient inclure les éléments principaux suivants :

- commerce : l'objectif est le libre-échange, lorsque les conditions s'y prêtent, qui doit être approché par le biais d'une libéralisation progressive;

- coopération : elle doit se développer à partir des liens établis dans le cadre des accords de première génération, mais en adoptant de nouvelles formes et en incorporant de nouveaux instruments;
- assistance technique et soutien financier : en fonction du profil économique, des besoins et de la capacité d'absorption de chaque pays;
- projets conjoints, notamment au niveau de l'infrastructure;
- dialogue politique : il doit permettre à la Communauté l'échange des points de vue sur une base régulière avec chaque partenaire;
- échange d'informations et coopération culturelle.

Ces éléments engendreront un cadre commun pour l'association, mais seront ajustés aux besoins et aux capacités de chaque pays, ainsi qu'à ses progrès en direction de systèmes politique et économique ouverts. L'association permettra de concentrer l'aide dans le cadre de protocoles financiers, ce qui évitera la dispersion et facilitera la coordination de l'assistance.

A mesure que des progrès seront réalisés dans la voie de la libéralisation, et que l'association avec le secteur privé jouera un rôle croissant, une évolution parallèle se manifesterait quant aux formes d'assistance déployées par la Communauté et le G-24. L'aide d'urgence, lorsque nécessaire, a sa place dans les premiers stades de la transition vers de nouveaux systèmes et doit faire face aux pénuries soudaines des approvisionnements nationaux. Elle devrait toutefois être rapidement remplacée par d'autres formes de coopération et d'assistance, en fonction des progrès réalisés en direction d'économies de marché.

Conclusion

Les nouveaux défis résultant des changements en cours sur la scène européenne doivent être relevés par les peuples directement concernés, mais des opportunités historiques plus larges sont également offertes. La Communauté européenne a un rôle particulier à jouer pour stimuler l'évolution vers la démocratie et la réforme économique. La cohérence devrait être combinée avec une certaine souplesse, en vue de fournir la réponse adéquate à des événements qui, récemment encore, semblaient réservés à un lointain avenir.

Les actions à adopter devraient dépendre des circonstances spécifiques à chaque pays. Des initiatives rapides sont nécessaires, mais aucun résultat durable ne pourra être obtenu sans des mesures affectant les structures politique et économique des sociétés immédiatement concernées.

Le monde occidental a démontré sa volonté de solidarité. Ce qui est en jeu est trop important pour que l'on accepte tout risque d'échec.