

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 novembre 1990

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1) instituée par l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée, sur l'aide communautaire aux pays d'Europe centrale et orientale,

Par M. Claude ESTIER,

Sénateur

(1) Cette délégation est composée de : MM Jacques Genton, président ; Michel Caldaques, Claude Estier, Michel Poniatowski, Xavier de Villepin, vice-présidents ; Ernest Cartigny, Marcel Daunay, Jean Gatric, Jacques Habert, Michel Marraud, Jacques Oudin, André Rouvière, René Trégouët, secrétaires ; MM Hubert d'Andigné, Germain Authier, Jean-Pierre Bayse, Maurice Blin, André Bohl, Guy Cabanel, Jean De arreau, Charles Descours, Jean Dumont, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François Furet, Jacques Goulet, Yves Guéno, Emmanuel Hamel, René Heerment, André Jarrot, Jean Pierre Masselet, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Minotti, Georges Otahly, Robert Pontillon.

SOMMAIRE

	Pages
I - UNE DÉMARCHE DYNAMIQUE	3
A - Les aides existantes	3
B - Les projets d'association	11
II - DES PERSPECTIVES INCERTAINES	13
A - Des potentialités difficiles à mobiliser	13
B - Les limites de l'engagement communautaire ...	18
III - TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	21
CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA DELEGATION ...	23

I- UNE DÉMARCHE DYNAMIQUE

De l'aide alimentaire d'urgence aux projets d'accords d'association, la Communauté a réagi aux transformations de l'Europe centrale et orientale avec un indéniable dynamisme.

A) Les aides existantes

A l'origine des programmes d'assistance aux pays d'Europe centrale et orientale, le "Sommet de l'Arche", qui a rassemblé les 14 et 15 juillet 1989, à Paris, les chefs d'Etat et de Gouvernement des sept pays occidentaux les plus industrialisés, a décidé d'apporter un soutien au processus de restructuration économique en Pologne et en Hongrie, premiers pays à s'engager sur la voie d'un système politique démocratique et sur celle de l'économie de marché. Le 1er août, une réunion de concertation rassemblait les représentants de vingt-quatre pays désireux de s'associer au programme d'aide et dégageait un certain nombre de priorités : agriculture et aide alimentaire, accès au marché, encouragement aux investissements et à la constitution de sociétés mixtes, assistance à la formation professionnelle, coopération dans le domaine de l'environnement. Ces priorités ont été développées dans le plan Phare (Pologne/Hongrie : aide à la reconstruction économique) présenté par la Commission européenne le 26 septembre 1989, qui constitue à la fois le cadre des actions de la Communauté et une incitation pour les autres membres du groupe des Vingt-Quatre à prendre des initiatives similaires (la Commission a été chargée par le Sommet d'un rôle d'impulsion et de coordination des aides des Vingt-Quatre).

L'évolution politique qui s'est produite à partir de la fin de 1989 en RDA, Bulgarie, Tchécoslovaquie et Roumanie, la décision de la Yougoslavie de s'orienter vers l'économie de marché ont entraîné l'extension à ces pays de l'aide communautaire aux réformes, selon des modalités d'ailleurs différentes en raison de la "conditionnalité" qui subordonne l'octroi de l'aide communautaire à la réalité de l'engagement du pays demandeur dans la voie de la démocratie pluraliste et de l'économie de marché.

En ce qui concerne la Tchécoslovaquie, la Bulgarie, la Yougoslavie et la RDA, la décision de leur octroyer le bénéfice du programme Phare a été prise le 4 juillet dernier par les ministres des affaires étrangères des Vingt-Quatre, décision formalisée par le Conseil des ministres de la Communauté le 17 septembre pour ce qui concerne les aides communautaires. Le cas de la Roumanie a été réservé en raison du caractère jusqu'à présent douteux de son évolution démocratique ; l'URSS, faute d'avoir effectué un choix clair

en faveur de l'économie de marché, n'a pas non plus été inscrite dans la liste des destinataires de l'aide. De celle-ci doit, par ailleurs, être retirée la RDA, disparue le 3 octobre dernier en tant qu'Etat.

Dans le cadre du programme Phare, l'intervention de la Communauté en faveur des économies des pays d'Europe centrale et orientale revêt plusieurs formes. A côté de l'aide proprement dite, qui comprend divers instruments de transferts financiers et des actions sectorielles, des concessions commerciales ont été accordées.

1) *L'aide d'urgence*

Cette aide couvre le domaine de la santé et le domaine agro-alimentaire, ainsi qu'un certain nombre d'interventions spécifiques telles que l'aide aux réfugiés de RDA.

L'intervention la plus importante a été effectuée en faveur de la Pologne. En effet, l'agriculture polonaise se trouve dans une situation difficile. A l'été 1989, le Gouvernement polonais a décidé la libération des prix agricoles, provoquant la hausse brutale des prix et mettant en danger le ravitaillement de la population. C'est pourquoi le Conseil de la Communauté a décidé d'accorder à titre gratuit une aide alimentaire prélevée sur les stocks communautaires. L'aide consiste essentiellement en livraisons de céréales (pour une quantité totale de près de 800.000 tonnes, dont la Communauté assume la majeure part) ; s'y ajoute la fourniture d'autres denrées (viande bovine, agrumes, huile d'olive). Cette aide représente déjà un montant de 380 millions d'Ecus. Les autorités polonaises ont indiqué que l'aide restera nécessaire l'année prochaine.

A l'aide alimentaire s'ajoute la fourniture de produits phytosanitaires destinés aux cultures, afin de protéger les récoltes prochaines, ainsi que l'assistance technique nécessaire pour assurer un usage correct des engrais. Ces livraisons devraient permettre aux agriculteurs privés de disposer de composants de bonne qualité à bas prix et, par conséquent, d'améliorer assez rapidement leur situation financière.

Un fonds de contrepartie, alimenté par la vente des produits livrés, a été constitué et des équipements agricoles sont d'ores et déjà financés par ce fonds. Le fonds a déjà rassemblé 800 milliards de zlotys - 80 millions d'Ecus -, il contribuera également de façon générale à la restructuration de l'agriculture polonaise, à l'amélioration de la chaîne alimentaire, à la distribution, au transfert de technologies, aux actions de formation professionnelle dans le domaine agricole.

2) *L'aide à l'ajustement structurel*

La Communauté a dégagé des moyens financiers pour contribuer à la stabilisation des économies d'Europe centrale et orientale et à la relance de l'offre grâce à la modernisation de l'appareil de production.

● C'est ainsi qu'a été inscrite au budget de 1990 une aide financière non remboursable de 500 millions d'Ecus, qui devrait atteindre 820 millions en 1991 et 970 millions en 1992, soit 2,3 milliards d'Ecus sur trois ans.

Sur les crédits de 1990, 300 millions d'Ecus sont réservés à la Pologne et la Hongrie, dont 264 millions ont déjà été engagés pour des programmes concrets tels que :

- Pologne : programme sectoriel d'importation et d'assistance technique en faveur des petites et moyennes entreprises (25 millions d'Ecus) ;

- Pologne : ouverture de lignes de crédit pour l'importation d'équipements pour l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire (30 millions d'Ecus) ;

- Hongrie : programme de développement de l'agriculture privée (20 millions d'Ecus) ;

- Hongrie : programme d'assistance technique de base pour l'Agence des privatisations (5 millions d'Ecus) ;

- Pologne/Hongrie : mise en oeuvre du programme de mobilité transeuropéenne pour l'enseignement supérieur - Tempus (18 millions d'Ecus).

Par ailleurs, afin d'aider la Hongrie à surmonter ses difficultés de balance des paiements, la Communauté a décidé la mise à sa disposition d'un crédit à moyen terme d'un milliard d'Ecus. La première tranche de ce crédit (350 millions d'Ecus) a été versée dès cette année afin que la Hongrie puisse faire face à ses engagements financiers et conserve ainsi son accès au marché international des capitaux. La Commission a souhaité que les autres membres du groupe des Vingt-Quatre s'associent aux prochaines tranches du prêt.

En ce qui concerne la Pologne, le groupe des Vingt-Quatre a très rapidement constitué un *Fonds de stabilisation du zloty* d'un montant d'un milliard de dollars. Ce fonds regroupe dons et prêts afin de constituer une réserve de devises servant à aider le Gouvernement polonais à combattre l'inflation et afin de faciliter l'évolution vers la convertibilité du zloty. La Pologne a, en effet, décidé d'amener très

rapidement sa monnaie à la convertibilité (le zloty a déjà connu plusieurs dévaluations ayant fait chuter sa valeur de plus de 30 % par rapport au dollar), alors que la Hongrie a souhaité parvenir à la convertibilité sur une période de trois années. Cet instrument a permis de ramener l'inflation polonaise à des taux à un chiffre tout en renforçant le zloty et en améliorant la balance des paiements.

Il est intéressant de relever quelques aspects sectoriels de l'aide à l'ajustement structurel. La Communauté, dans le cadre du programme Phare, a décidé de mettre l'accent sur la formation professionnelle : les Gouvernements des pays d'Europe de l'Est ont fait connaître leurs besoins, très importants, dans ce domaine (cela concerne aussi bien les étudiants que les cadres ou les formateurs). Les secteurs prioritaires ont été définis : secteurs bancaires et financiers, formation de cadres, de futurs dirigeants de PME, gestion des entreprises, comptabilité. Par ailleurs, il est apparu que ces formations devaient être complétées par un enseignement linguistique et la mise à disposition d'équipements. La formation dans le domaine agricole et agro-alimentaire paraît également essentielle.

La Communauté a mis en place deux formes d'action. Il s'agit, d'une part, de la Fondation européenne pour la formation qui aura pour rôle de définir les besoins des pays demandeurs, de recueillir et transmettre les offres d'assistance, de financer certains projets ou de mettre au point des cofinancements. Il s'agit, d'autre part, du programme "Tempus" (Trans european mobility program for university studies), inspiré des programmes Erasmus et Lingua, dont de prochaines conclusions de la Délégation décriront les moyens et les objectifs.

La protection de l'environnement constitue une autre priorité sectorielle.

La Commission européenne a présenté le 16 mai dernier des programmes d'action en ce domaine avec une dotation de 22 millions d'Écus pour la Pologne et 25 millions d'Écus pour la Hongrie. Il s'agit d'aider ces pays à développer leur système de surveillance de l'environnement et de financer directement des projets visant à améliorer l'élimination des déchets, limiter l'émission de substances polluantes, améliorer la qualité de l'eau. A plus long terme, la Commission veut aider les autorités responsables à élaborer des politiques de protection de l'environnement, dotées d'un cadre juridique et de financements appropriés.

En Pologne, la Communauté contribuera à la création d'un fonds pour financer des équipements, ainsi que l'assistance technique nécessaire pour traiter les déchets, protéger les sites

naturels, résoudre les graves problèmes de pollution de l'air et de l'eau.

De même, en Hongrie, un fonds sera créé pour financer les projets nécessaires, ainsi qu'une cellule de gestion du programme au sein du ministère compétent, avec la présence d'experts étrangers.

La Communauté participera également à la création et au fonctionnement du *Centre régional pour l'environnement de Budapest*, contribution proposée par le Président des Etats-Unis à la restauration de l'environnement (2 millions d'Ecus sont prévus à cet effet).

Par ailleurs, les ministres chargés de l'environnement au sein des gouvernements d'Europe de l'Est ont rencontré leurs homologues de la Communauté le 16 juin dernier à Dublin : différents engagements ont été pris, certains concernant notamment la sécurité des centrales nucléaires installées à l'Est.

● D'autres contributions communautaires non budgétaires au financement des économies de l'Est sont à signaler. La BEI a étendu son champ d'intervention à cette zone, et un programme d'un milliard d'Ecus a été approuvé pour la Pologne et la Hongrie. C'est ainsi qu'a été annoncé l'octroi d'un prêt de 25 millions d'Ecus à l'Inter-Europa Bank de Budapest, le 15 octobre. Ce prêt est essentiellement destiné à soutenir le financement de projets d'investissement de petite et moyenne dimension, en donnant la priorité aux entreprises du secteur privé dans les domaines de l'industrie, de l'environnement, de l'énergie et du tourisme.

Par ailleurs, la CECA a accordé un prêt de 200 millions d'Ecus à la Pologne et la Hongrie.

En ce qui concerne l'URSS, les derniers développements politiques survenus dans ce pays (morcellement croissant de l'Union) et le programme de réforme économique voté à la mi-octobre (mais qui n'entrera en vigueur qu'au début de l'année prochaine) ont incité la Commission à reporter ses propositions jusqu'à la mise en oeuvre définitive des réformes. Il faudra donc probablement attendre 1991 pour qu'une décision soit prise concernant l'octroi d'une aide financière.

Les Etats membres avaient d'abord été divisés sur l'octroi éventuel d'une aide à l'URSS. Certains pays, comme le Royaume-Uni, l'estimaient inutile pour le moment, tandis que d'autres prédisaient l'effondrement imminent de l'économie soviétique si aucune aide ne lui parvenait immédiatement. Le 24 octobre, le premier ministre luxembourgeois, M. Jacques SANTER, a ainsi demandé à la CEE d'honorer ses "obligations morales" et de mettre en oeuvre un

programme d'aide à l'Union soviétique avant la fin de l'année. La France, de son côté, a proposé la conclusion d'un traité ou d'un nouvel accord de coopération entre la Communauté et l'URSS.

Il serait souhaitable que la poursuite du processus de consultation entre les donateurs d'aide ne fasse pas obstacle à l'octroi à l'URSS des aides d'urgence qui lui sont nécessaires pour faire face à ses difficultés d'approvisionnement. On a en effet tout à craindre de la tension qu'engendre au sein de l'Union le manque croissant des biens de consommation les plus nécessaires ; d'autre part, l'aide alimentaire constitue l'expression la plus sommaire de la solidarité retrouvée entre les peuples de l'Europe et doit en être la manifestation la plus immédiate.

Il est intéressant enfin de relever la référence que pourrait constituer le traité franco-soviétique d'entente et de coopération, signé la semaine dernière à Paris, pour l'élaboration de la politique communautaire à l'égard de l'URSS. Ce texte revêt une portée intéressante aussi bien sur le plan politique que sur le plan économique. Il comporte en effet l'engagement de renforcer les solidarités en Europe dans la perspective d'une confédération européenne, ainsi qu'un dispositif de consultations politiques régulières. Dans le domaine de la coopération économique, industrielle, scientifique, technique et culturelle, la France s'engage à favoriser le développement de relations approfondies et la conclusion d'accords entre l'URSS et les Communautés européennes. Les deux parties se donnent aussi pour objectif de favoriser le passage de l'URSS à l'économie de marché. Un échange de lettres entre MM. DUMAS et CHEVARNAZDE précise les domaines prioritaires de la coopération : filière nucléaire civile de l'énergie, transports, télévision à haute définition, environnement.

Un certain nombre de protocoles accompagnent le traité. Un protocole financier accorde à l'URSS un crédit de 5 milliards de Francs qui devra être utilisé en partie pour refinancer les arriérés accumulés par l'URSS auprès d'entreprises françaises. Ces arriérés sont estimés entre 1,2 et 1,5 milliard de Francs. Le restant (3 milliards de Francs) sera consacré à l'achat à des entreprises françaises de produits agroalimentaires, sidérurgiques et chimiques.

Est aussi annexé au traité un accord relatif à la coopération dans les domaines des relations du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il doit aider à former des cadres soviétiques spécialistes de l'emploi et des responsables syndicaux dans la perspective de la mise en place d'un marché du travail concurrentiel.

Par ailleurs, un protocole d'accord de coopération entre les entreprises des secteurs publics français et soviétique doit établir des

liens de coopération multiples entre les secteurs publics des deux pays.

Un accord a aussi été conclu entre le Centre national de la recherche scientifique et l'Académie des sciences de l'URSS. Le but est de développer les programmes communs de recherche, les échanges d'information, les programmes de coopération scientifique.

Enfin, le programme en vigueur de coopération économique, industrielle, scientifique et technique a été renouvelé pour la période 1991-1995.

- Enfin, le rôle de la BERD doit être souligné. Créée avec un capital de 10 milliards d'Ecus par 40 pays fondateurs, la majorité absolue de capital étant détenue par la Communauté, elle interviendra pour 40 % de ses concours en faveur des projets d'infrastructures, pour 60 % en faveur du financement du secteur privé ou des entreprises publiques en voie de privatisation. La question de la présence de l'URSS dans l'institution et de son accès aux concours de la BERD a fait l'objet d'une longue discussion.

Aux termes des compromis adoptés, l'URSS limitera durant une période transitoire de trois ans ses recours à la Banque. Elle ne pourra en effet bénéficier des concours qu'à hauteur du capital qu'elle aura versé et uniquement pour des opérations limitées au secteur privé.

L'Europe se trouve ainsi dotée d'un instrument qui devrait permettre de distribuer, en rythme de croisière, des concours de l'ordre de 2 à 3 milliards d'Ecus sous forme de prêts, de garanties, de prises de participation, de dons, d'assistance technique. Cet organisme aura donc un mode d'intervention très souple.

La BERD présente des similitudes et de grandes différences avec les banques multilatérales de développement du type de la Banque mondiale ou de la Banque asiatique de développement. D'une part, en effet, ses ressources sont fournies au départ par des contributions étatiques, et 40 % de ses interventions bénéficieront au secteur public des pays aidés ; d'autre part, son rôle s'étendra au-delà des missions habituelles des banques de développement, aucune d'elles n'étant jusqu'à présent spécialisée dans le conseil et le soutien financier aux privatisations, fusions, acquisitions et dans l'appui aux joint-ventures, activités propres aux banques d'affaires.

Ajoutons que la création de la BERD peut dans une large mesure être considérée comme un symbole des perspectives qui s'offrent à l'Europe sur le plan géopolitique après l'effondrement des régimes de l'Est. Significatif à cet égard est le fait que les Etats-Unis, dont l'influence est prépondérante à la Banque mondiale et au FMI,

aient été amenés à ne représenter que 10 % du capital de cette nouvelle institution financière internationale. En outre, la monnaie de référence des opérations de la BERD sera l'Ecu, bien que les contributions (30 % du capital) puissent être versées en dollars ou en yens.

Il s'agit donc d'une entité originale, selon un mot de son président, M. Jacques ATTALI : "Un tiers de Banque mondiale et un tiers de Banque Lazare", la première institution internationale de l'après-guerre froide, dont le rôle dans la définition d'une nouvelle architecture de l'Europe pourrait être essentiel, pour autant que soient résolues les contradictions entre les conceptions des pays participants, qui accompagnent le démarrage de ses opérations.

3) *Les concessions commerciales*

Les premières mesures prises depuis les bouleversements politiques récents intéressent la Pologne et la Hongrie.

Dans le cadre du plan Phare, des mesures ont été adoptées afin de permettre l'amélioration de l'accès des produits hongrois et polonais au marché communautaire. L'ensemble de ces mesures est pleinement effectif depuis le 1er janvier 1990 :

- *abolition des restrictions quantitatives spécifiques* de façon anticipée par rapport au calendrier figurant dans les accords de commerce et de coopération en vigueur, sauf pour quelques produits sensibles ;

- *suspension, pour une durée d'un an, de toutes les autres restrictions quantitatives* appliquées par les Etats membres. Seuls l'Espagne et le Portugal sont autorisés à maintenir certaines restrictions. La prorogation de cette mesure pourra être décidée. Ces facilités concernent une large gamme de produits. Une clause de sauvegarde a cependant été instituée ;

- *extension à la Pologne et à la Hongrie du bénéfice du système des préférences généralisées* pour une durée de cinq ans en principe. Ce système réservé aux pays en développement permet de suspendre les droits de douane sur certaines catégories de produits, dans la limite de plafonds quantitatifs ;

- *augmentation des contingents quantitatifs textiles ;*

- *dans le domaine agricole, réduction tarifaire* pour un certain nombre de produits pour lesquels la Pologne et la Hongrie sont les principaux fournisseurs de la Communauté ;

- *élimination des restrictions quantitatives*

CECA : la Communauté a décidé de supprimer les restrictions quantitatives nationales à l'importation, encore en vigueur pour l'acier. Cette ouverture ne doit pas, selon la Commission, menacer la sidérurgie communautaire : les produits de l'Est n'apparaissent pas concurrentiels face à la demande européenne ; de plus, les installations de production sont obsolètes et promises à une restructuration prochaine. La Communauté disposera, par ailleurs, lors de la conclusion des prochains accords d'association, de moyens de négociation pour que l'ouverture des marchés s'accompagne des restructurations nécessaires.

Le Conseil des ministres de la Communauté du 11 septembre 1990 a décidé la suppression des restrictions quantitatives à l'importation de produits industriels de Tchécoslovaquie et de Bulgarie. La Roumanie bénéficiera du même régime après l'entrée en vigueur de l'accord de commerce et de coopération commerciale signé le 22 octobre 1990. Cet accord remplace ceux signés en 1980 sur le commerce des produits industriels et relatifs à la création d'une commission mixte. Il est le dernier des accords de commerce conclus afin de servir de base au développement des relations de ces pays avec la Communauté. Il s'agit d'un accord non préférentiel, conclu pour une période initiale de cinq ans, qui porte sur les produits industriels et agricoles, à l'exclusion des produits relevant du Traité CECA ou couverts par des accords sectoriels sur les textiles et l'agriculture.

B) Les projets d'association

La Communauté pourrait négocier dès l'année prochaine avec les pays d'Europe de l'Est un nouveau type d'accords baptisés "accords européens", qui instaurent un dialogue politique et pourront évoluer vers le libre-échange.

La Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne, qui ont manifesté la volonté la plus marquée de se rapprocher de la CEE, ont été les premiers pays approchés.

L'URSS n'est pas concernée pour l'instant car son accord de coopération avec la CEE, entré en vigueur en avril dernier, constitue "un instrument adéquat" pour le moment.

La Commission européenne a adopté un cadre général pour ces accords européens sous la forme d'une communication présentée au Conseil au début de septembre dernier.

Elle présentera aux responsables de la CEE, vers la fin de l'année, des propositions concrètes pour négocier ces accords, dont la date d'entrée en vigueur reste vague, contrairement à l'accord en

cours de discussion avec l'AELE, qui doit entrer en vigueur avant 1993 (la CEE négocie avec les pays de l'Association européenne de libre-échange la création d'un espace économique commun).

A l'instar de l'accord avec l'AELE, mais avec des délais moins précis, les "accords européens" prévoient la libre circulation des personnes, des capitaux, des services et des biens. Ils pourront évoluer vers le libre-échange ou même vers une union douanière. La Commission adoptera une approche au cas par cas dans les négociations.

Ces "accords européens" seront suspendus à certaines conditions, notamment politiques, déjà définies en avril dernier par la Commission, qui parlait alors d'accords "de deuxième génération". En particulier, les pays candidats devront respecter les droits de l'homme, avoir des élections libres, le multipartisme, garantir l'Etat de droit et montrer une ouverture vers une économie de marché.

La communication de la Commission énumère de façon détaillée les domaines susceptibles d'être couverts par ces accords, en particulier la libre circulation des personnes, des produits, des capitaux et des services, la formation professionnelle, la politique de concurrence et d'investissement.

•

• •

II - DES PERSPECTIVES INCERTAINES

A) Des potentialités difficiles à mobiliser

1) *Un constat d'échec*

Les difficultés que traversent actuellement les pays de l'Est ont des origines à la fois structurelles et conjoncturelles. Les faiblesses structurelles des économies planifiées sont aujourd'hui bien connues : incapacité à mobiliser les ressources humaines et financières, inaptitude à innover et à assurer la compétitivité des économies. Les données statistiques sont inexistantes ou fausses, les chiffres ne rendent pas compte d'insuffisances majeures, particulièrement en matière de formation et d'organisation industrielle, ou des dommages causés à l'environnement.

On peut citer des exemples éclairants de ces disfonctionnements. L'aciérie la plus performante d'Europe centrale, à Witkowice en Tchécoslovaquie, produit à peu près la même quantité d'acier qu'en 1938, mais avec une main-d'oeuvre beaucoup plus abondante. A l'Ouest, même une aciérie non rentable produit deux fois et demie plus d'acier par travailleur qu'il y a cinquante ans, c'est-à-dire environ trois fois plus que celle de Witkowice.

Même les usines d'Europe centrale qui sont restées à la pointe de la technique souffrent de sureffectifs. L'usine de Tungsram, située en dehors de Budapest, et dont General Electric a récemment pris le contrôle, fabrique des ampoules électriques de première qualité. Cependant, l'effectif de cette usine est proportionnellement supérieur d'environ 50 % à celui des usines correspondantes de General Electric, Siemens, ou encore Philips, implantées à l'Ouest.

Les bouleversements politiques et économiques récents sont également le produit des politiques conjoncturelles menées au cours de cette décennie. Comme les pays du Sud, les pays de l'Est ont eu à subir les modifications de la conjoncture internationale au début des années 80. Pour limiter le déséquilibre de leurs paiements courants, ils ont préféré diminuer leurs achats à l'Occident de biens d'équipement, de produits de consommation et agro-alimentaires plutôt que de recourir de manière massive à l'endettement. Le cas de la Roumanie offre l'illustration extrême de ce type de politique. Les résultats désastreux en sont aujourd'hui connus : retard considérable dans l'investissement et pénuries dans la vie quotidienne.

Dans ce paysage morose, il convient de mettre l'accent sur deux données qui pèseront vraisemblablement d'une manière particulière sur les perspectives de croissance.

Le poids de l'endettement extérieur

Les pays de l'Est présentent globalement des risques financiers importants : en majorité très fortement endettés, leur faible capacité à récupérer des devises fait planer sur certains d'entre eux un risque de faillite financière.

Les échanges extérieurs de la zone dégagent un faible excédent, et ont donc une capacité réduite à gagner des devises. De plus, l'excédent se réalise vers les pays en voie de développement et non vers les pays de l'OCDE, ce qui limite encore la possibilité de récupérer des devises fortes.

Comme les échanges extérieurs ne procurent pas de devises - ou en procurent insuffisamment - la dette s'alourdit. En 1989, elle représente environ trois fois le montant des exportations de la Hongrie et cinq fois celui de la Pologne. Ce dernier pays est d'ailleurs dans l'incapacité de faire face à ses obligations. Les politiques de redressement, mises en oeuvre sous l'égide du FMI, passent en outre par un freinage des importations. En dehors du programme d'aide, cet état de fait tend donc à limiter la mise en place de nouveaux crédits qui pourraient aggraver encore la spirale de l'endettement.

L'absence de culture d'entrepreneur

Très graves semblent être les difficultés d'ordre culturel liées au comportement économique. Il y a certes des déficiences que l'on connaît bien en matière d'infrastructures, mais la manière dont une économie fonctionne est autrement plus importante et plus difficile à réformer que de moderniser un réseau téléphonique ou routier. Or, la population active dans sa totalité n'a connu, en règle générale, que les systèmes dirigistes, et cela dans tous les pays d'Europe centrale et orientale. En fait, ces nations doivent compter avec l'héritage de quarante ans de méfiance vis-à-vis du secteur tertiaire et tout particulièrement à l'égard de l'entrepreneur indépendant. Ainsi, il y aurait, semble-t-il, suffisamment de travail pour 500 peintres en bâtiment à Prague, mais les monopoles d'Etat refuseraient de vendre échelles, peinture et pinceaux aux éventuels candidats à l'installation, considérés comme des parasites antisociaux. C'est pourquoi, en dernière analyse, la mutation économique en Europe centrale pourrait bien être davantage une question de courage et de volonté politiques qu'une affaire d'investissements et de stratégie économique.

2) Des ressources considérables

Cette zone dispose d'atouts insuffisamment valorisés dans de nombreux secteurs :

- *le secteur énergétique et minier* : l'URSS est le seul pays au monde virtuellement autosuffisant pour toutes les ressources énergétiques et minières (sauf quelques minerais rares) ; elle possède entre 30 et 60 % des ressources mondiales de pétrole, de gaz, de charbon. Se placent ensuite en termes de dotations énergétiques la Pologne, la Yougoslavie et la Hongrie. Le taux d'indépendance de ces pays, hors URSS, atteint 77,6 % en 1988 (55 % CEE, 45,5 % France) ;

- *le secteur agro-alimentaire* : ses faiblesses permettent de retrouver toutes les tares du système soviétique (investissements insuffisants, subventionnement des productions favorisant gaspillage et pénurie, entrants insuffisants).

Dans la plupart des pays, les capacités productives sont insuffisantes, les goulots d'étranglement généralisés. L'exemple de la Pologne est particulièrement significatif. La production y est importante, du niveau des Pays-Bas, mais faute d'équipement (ramassage et transport en voiture à cheval), un quart seulement est conforme aux normes en vigueur et la Pologne est importateur de produits laitiers (beurre et fromage). Les besoins en équipement de toute sorte (machinisme agricole, emballage et conditionnement) sont donc considérables.

Le commerce extérieur des produits agro-alimentaires est excédentaire dans trois pays de la zone (Hongrie, Bulgarie, Roumanie). Il est partiellement équilibré en Pologne, RDA et Tchécoslovaquie qui importent des céréales ou des fruits et légumes, et déficitaire dans les autres.

D'autres richesses naturelles, en particulier le tourisme, sont également des gisements potentiels de devises, sous réserve d'une efficace valorisation (exemple : chasse en Pologne).

La zone offre aussi d'importants débouchés potentiels.

La population totale de ces pays s'élevait à 430 millions d'habitants en 1988 (CEE : 326 millions). Les besoins sont considérables dans les domaines suivants :

- *biens de consommation industriels et agro-alimentaires pour les ménages* : les taux d'équipements en produits courants sont très inférieurs aux nôtres (télévisions, automobiles,

équipements ménagers). Satisfaire leur appétit de consommation suppose à la fois exporter ces produits et construire des usines les fabriquant ;

- *biens d'équipement* pour moderniser les entreprises et les infrastructures. Toutes les analyses convergent pour définir une liste de priorités sectorielles ;

- *transports routiers et ferroviaires* : leurs carences sont à l'origine de gaspillages et de pénurie ;

- *télécommunications* : les besoins d'équipement sont immenses et le marché est évalué à 30 milliards de dollars d'ici la fin de la décennie, d'après des instituts d'études américains.

Pourraient être également cités d'autres domaines prioritaires tels l'environnement, la dépollution et l'informatique, qui suppose un assouplissement des règles du COCOM.

3) *Un démarrage malaisé*

Les pays d'Europe centrale et orientale ont choisi des stratégies de réformes assez dissemblables, même si l'objectif, le passage à l'économie de marché, est identique.

La Hongrie a l'expérience la plus longue en matière de réformes dont les orientations sont clairement affichées. La Pologne a choisi un traitement de choc de ses difficultés économiques en s'appuyant sur un fort consensus politique et le soutien de la Communauté financière internationale. La Tchécoslovaquie se retrouve en situation de départ plus favorable que ses voisins et aborde la réforme économique avec pragmatisme et sans précipitation. La Yougoslavie a effectué depuis 1988 des avancées importantes sur la voie d'une économie de marché en même temps qu'elle parvenait à stabiliser sa situation financière externe. La Bulgarie, la Roumanie et l'URSS apparaissent encore, en revanche, comme des économies en panne de régulation.

Que la marche vers l'économie de marché soit hardie ou précautionneuse, elle a dans tous les cas, en détruisant le carcan qui entravait le développement des pays de l'Est, c'était aussi, d'une certaine manière, un cocon, déclenché une grave crise d'adaptation à l'origine de laquelle sont les mesures suivantes :

- suppression des subventions de prix ;
- suppression des subventions aux entreprises, ce qui aura pour effet d'accroître le nombre de faillites et le chômage ;

- et, surtout, réévaluation des prix du pétrole importé d'Union soviétique ainsi que de l'outillage et des autres marchandises exportées vers l'Union soviétique. Cette nouvelle facturation absorberait, l'an prochain, 20 % des recettes en devises fortes de l'ensemble des Etats d'Europe de l'Est.

Ces pays pourraient, en définitive, enregistrer des chutes de 10 % environ de leur produit national brut, susceptibles d'entraîner une certaine instabilité des systèmes politiques fragiles.

Par ailleurs, au moment même où les besoins de l'Europe de l'Est se font le plus sentir, une pénurie de capitaux occidentaux et un ralentissement de la croissance mondiale semblent fort probables.

Le coût de la reconstruction de l'Allemagne de l'Est, estimé à près de 160 milliards de dollars, pourrait absorber la totalité de l'épargne courante de l'Allemagne de l'Ouest, provoquant ainsi un net ralentissement des exportations de capitaux ouest-allemands.

Ajoutons que l'aspect financier de la problématique de l'ajustement n'est peut-être pas le plus fondamental. En effet, l'aide financière est indispensable mais la possibilité qu'elle soit facilement absorbée est limitée par l'absence à l'Est de nombreux facteurs, en premier lieu ceux constitutifs d'une économie de concurrence (cadre juridique et institutionnel, système bancaire...). L'aide technique a pour objectif de permettre la réalisation en profondeur de réformes structurelles. Elle devra ainsi augmenter la capacité de ces économies de recevoir et bien utiliser des concours privés, principalement de nature financière et technologique sous forme d'investissements étrangers. A terme, l'objectif doit être que le secteur privé assure le relais des initiatives d'origine publique dans les économies des pays d'Europe centrale et orientale. Or, les entreprises occidentales ne semblent pas actuellement se disposer à lancer de vastes campagnes d'investissement direct à l'Est. Il semble qu'en raison des incertitudes politiques et juridiques de la situation, des lenteurs, dans certains pays, de l'élaboration des programmes de privatisation, les investisseurs restent prudents.

La formule de la société mixte, ou "joint venture", est considérée comme la méthode d'investissement la mieux adaptée aux circonstances actuelles. Elle permet en effet de prendre contact avec les autorités du pays, de tisser un réseau de relations, de s'imprégner des particularités locales et de s'engager modérément au niveau financier. Toutefois, les inconvénients du système économique ne sont pas effacés pour autant : problèmes d'approvisionnement en matières premières, mauvaise qualité des produits, inconvertibilité des monnaies, etc...

Le nombre de sociétés mixtes (en majorité allemandes) a cru de manière spectaculaire mais une minorité serait réellement en activité. Une bonne partie d'entre elles intervient dans le secteur des services (tourisme, études, conseil). Ceci s'explique par les problèmes de convertibilité et par le fait que ces sociétés limitent ainsi les risques matériels. De plus, la tendance actuelle serait à la diminution des capitaux investis dans chaque opération.

Les estimations de l'incidence des sociétés mixtes sur la production totale montrent qu'elle serait négligeable pour un pays comme l'URSS. Ceci laisse penser qu'il faudra attendre longtemps avant que les effets bénéfiques ne se répercutent sur l'ensemble de l'économie.

B) Les limites de l'engagement communautaire

La variété des actions engagées par la Communauté en faveur des pays de l'Europe centrale et orientale ne doit pas faire oublier la relative modestie, au moins au regard des besoins, des moyens engagés et des concessions accordées.

Le président de la Commission des Communautés indiquait, en janvier dernier, à titre de point de repère, que, si l'on étendait à l'Europe de l'Est les mécanismes communautaires de rattrapage des régions en retard de développement, il en résulterait des transferts annuels, en faveur de ces pays, s'élevant à 14 milliards d'Ecus en dons et à 5 milliards d'Ecus en prêts de la Banque européenne d'investissements. On sait que les dons du budget communautaire s'élèveront, en fait, à 2,3 milliards d'Ecus entre 1990 et 1992. La solidarité communautaire avec l'Est n'est donc en rien comparable avec celle qui a été décidée en faveur des régions de la Communauté en retard de développement, et ne saurait, d'ailleurs, l'être, non seulement pour des raisons financières évidentes, mais aussi, nous l'avons vu, parce que l'aspect financier de la problématique du développement des économies de l'Est n'est peut-être pas le plus essentiel.

Il serait, en fait, nécessaire que les actions engagées par la Communauté soient exemplaires et susceptibles de déclencher ainsi un processus cumulatif, une spirale du développement dont on attend avec perplexité que se manifestent les premiers indices en Europe centrale et orientale. Il conviendrait donc que les programmes mis en oeuvre par la Communauté fassent l'objet, aux différentes étapes de leur progression, d'une évaluation systématique susceptible d'améliorer leur efficacité.

Pour citer un exemple éclairant, quoique de portée marginale, la Communauté a expédié en Pologne, au titre de l'aide

alimentaire, des quantités d'huile d'olive et de viande bovine qui n'ont pu être utilisées en raison des habitudes de consommation des Polonais. A côté de l'évaluation, la coordination devrait être le second maître-mot de l'aide communautaire. Elle a été prévue, au sein du groupe des Vingt-Quatre, et confiée à la Commission ; elle semble cependant embryonnaire mais elle est indispensable pour éviter les doubles emplois et les incohérences.

Les concessions commerciales sont un élément essentiel de l'appui communautaire au démarrage économique des pays d'Europe centrale et orientale. La logique de la solidarité voudrait que les marchés communautaires leur soient largement ouverts dans les secteurs où ils disposent de produits compétitifs en prix et en qualité. La modestie des clauses commerciales des accords de coopération, l'expérience de l'été dernier qui a vu le marché de la viande bovine plonger dans le marasme à la simple annonce, non suivie d'effets, de l'arrivée de vaches est-allemandes et polonaises, montrent que la Communauté aurait, dans ce domaine, à surmonter quelques contradictions pour concrétiser ses bonnes intentions.

°

° °

III - TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 8 novembre 1990 sous la présidence de M. Jacques GENTON, président.

Après que M. Claude ESTIER eut exposé le présent rapport, un débat s'est engagé.

M. Marcel DAUNAY s'est déclaré en accord avec l'analyse du rapporteur. Ayant récemment effectué des voyages en Europe de l'Est - et notamment en Pologne - il a pu voir à quel point quarante-cinq années de dictature avaient fait disparaître dans ces pays tout esprit d'initiative et a constaté que la privatisation devrait amener, dans certaines fermes qu'il a visitées, à ne plus employer que 30 personnes au lieu de 90. Il a toutefois attiré l'attention de la délégation sur la nécessité de maîtriser les conséquences commerciales pour les marchés européens des difficultés présentes de ces pays et a fait part de ses réserves sur des importations agricoles qui ne pourraient qu'aggraver la crise de l'agriculture française.

M. André JARROT, en accord avec le rapporteur, a estimé nécessaire d'aider les pays satellites qui ont pendant si longtemps nourri l'Union Soviétique. En revanche, il s'est montré plus réservé à l'égard de cette dernière, dont les richesses minières et énergétiques sont potentiellement considérables et dont l'effort militaire n'a pas décliné. Il a en conséquence souhaité que les conclusions soumises à la délégation fassent mention de cette potentialité de l'Union Soviétique.

M. Rémi HERMENT s'est déclaré en accord avec le rapporteur sous les mêmes réserves. La solidarité qui doit s'exprimer à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale ne doit pas remettre en cause les acquis de la Communauté par l'apparition sur les marchés européens de produits dont les prix ne reflètent aucunement les coûts de production. Il a en outre fait part à la délégation du regret des autorités polonaises que la France ne s'engage pas davantage et laisse le "leadership" à un seul pays, l'Allemagne.

M. Marcel DAUNAY a demandé au rapporteur si le crédit de cinq milliards de francs octroyé par la France à l'Union Soviétique avait été accordé dans un cadre européen.

M. André JARROT s'est étonné que l'Union Soviétique soit capable d'envoyer des satellites dans l'espace, mais incapable de transporter du blé d'Ukraine à Moscou. Il s'est de plus demandé si l'on

pouvait véritablement relever l'économie de pays où le marché noir est roi.

Répondant aux intervenants, M. Claude ESTIER, rapporteur, a déclaré :

- qu'il était nécessaire de prendre en compte les difficultés des producteurs français en matière agricole et dans le secteur textile,
- qu'une des difficultés majeures des pays de l'Est tenait aux sureffectifs dont la disparition entraînera un chômage important,
- que l'on devait regretter la "frilosité" des investisseurs français qui hésitent à s'engager en Europe centrale et orientale,
- que le crédit de cinq milliards évoqué par M. Marcel DAUNAY ressortissait au cadre bilatéral des relations franco-soviétiques, mais que le traité d'entente et de coopération qui avait été signé pourrait servir de référence pour un accord entre la Communauté et l'Union Soviétique.

Pour répondre aux réserves formulées, il a en outre proposé que les conclusions de la délégation soient modifiées afin de faire référence au potentiel économique de l'Union Soviétique.

Les conclusions ainsi modifiées ont été adoptées par la délégation à l'unanimité.

L'AIDE COMMUNAUTAIRE AUX PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

Conclusions adoptées par la Délégation,

le 8 novembre 1990,

sur le rapport de M. Claude ESTIER

- S'étant informée des modalités générales de l'aide que la Communauté accorde aux pays d'Europe centrale et orientale pour leur reconstruction économique,

- consciente de la difficulté de mettre au point une stratégie susceptible de desserrer les multiples goulots d'étranglement administratifs, financiers, économiques, techniques et culturels qui sont à l'origine de la crise économique et sociale à laquelle ces pays ont à faire face,

- considérant que l'engagement communautaire en faveur des pays d'Europe centrale et orientale doit être considéré dans la perspective de la définition d'une nouvelle architecture de l'Europe dont l'objet sera l'établissement de relations étroites et harmonieuses entre les nations européennes,

LA DÉLÉGATION

- se félicite de la diversité des programmes d'aide à l'Europe centrale et orientale, et de la rapidité de leur élaboration ;

- approuve l'extension des mesures d'aide à tous les pays demandeurs en exprimant le souhait que la marche de la Roumanie vers la démocratie et l'économie de marché s'affirme de manière plus nette ;

- considère que la Communauté devrait adopter le principe d'une aide à l'URSS, dont les modalités ne pourraient être définies, compte tenu du potentiel économique de ce pays et de l'ampleur prévisible des besoins, qu'en liaison avec les pays du groupe des vingt-quatre donateurs d'aide membres de l'OCDE ;

- estime nécessaire de fournir sans délai à l'URSS les aides d'urgence justifiées par les graves difficultés d'approvisionnement qu'elle connaît actuellement ;

- approuve la priorité accordée à la formation, à l'environnement, à l'agriculture dans le cadre du programme Phare mis en oeuvre par la Communauté en concertation avec le groupe des Vingt-Quatre ;

- juge indispensable l'amélioration de la coordination des aides au sein des Vingt-Quatre et avec les institutions multilatérales, et souhaite que le Conseil accorde son appui politique aux efforts de la Commission en ce sens ;

- estime nécessaire qu'un large débat ait lieu sur le degré souhaitable et possible d'ouverture du marché communautaire aux importations en provenance d'Europe centrale et orientale, compte tenu des conséquences internes à prévoir dans des secteurs sensibles tels que l'agriculture et les textiles ;

- approuve la négociation d'accords d'association considérés comme l'amorce d'une zone de libre échange et de dialogue politique qui contribuerait à la stabilité du continent européen et pourrait préfigurer une confédération pan-européenne ;

- rappelle l'engagement de la Communauté en faveur du développement des pays ACP et méditerranéens, et souhaite que les efforts entrepris en Europe de l'Est ne portent pas préjudice à l'ampleur et à la continuité de cet engagement.