

N° 451

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992 - 1993

Rattaché pour ordre au procès verbal de la séance du 13 juillet 1993

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 septembre 1993

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur :

1) le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification d'un accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Hongrie, d'autre part (ensemble sept protocoles, treize annexes, deux échanges de lettres, un acte final et déclaration), signé à Bruxelles le 16 décembre 1991.

2) le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification d'un accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Pologne d'autre part (ensemble sept protocoles, treize annexes, un acte final, quinze déclarations communes, un accord sous forme d'échange de lettres relatif à certains arrangements dans le secteur des porcs et de la volaille, un échange de lettres concernant l'article 67, deux déclarations de la Communauté européenne et deux déclarations de la Pologne), signé à Bruxelles le 16 décembre 1991.

Par M. Michel PONIATOWSKI,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Ailhères, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Allouche, Roland Bernard, Jacques Guillet, secrétaires ; Jean Luc Buxart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Briaspierre, MM. Michel Caldagues, Paul Caron, Jean Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles Henri de Coasa Briasac, Michel Crucis, Hubert Durand Chastel, Claude Estier, Roger Fume, Gérard Gaud, Jean Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Gentun, Yves Guena, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Laurin, Edouard Le Jeune, Max Leyeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice Bukanowski, Pierre Mauray, Jean Luc Melançon, Paul d'Ornano, Alain Puhet, Michel Poniatowski, André Ruyviere, Jean Simonin, Georges Treille, Robert Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Vuitquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 408, 409, 456, 457 et T A 50 et 51

Sénat : 418 et 419 (1992-1993).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Introduction	5
I - APERÇU DE LA SITUATION POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE DES DEUX ETATS ASSOCIÉS	8
A - La Hongrie a bénéficié d'une stabilité politique qui lui a permis de procéder à un assainissement en profondeur de son économie	8
1. <i>La Hongrie : un îlot de stabilité politique</i>	8
2. <i>La situation de l'économie hongroise</i>	9
<i>a) La transition économique de la Hongrie : un assainissement en profondeur</i>	9
<i>b) La persistance de tensions internes</i>	10
B - La Pologne : une longue situation d'instabilité politique n'a pas empêché les réformes économiques de porter leurs fruits	11
1. <i>Une longue situation d'instabilité politique</i>	11
2. <i>Des données économiques favorables malgré des éléments de fragilité</i>	12
II - LE CONTENU DES ACCORDS : L'INSTAURATION D'UN DIALOGUE POLITIQUE	14
A - La portée d'une association plus étroite de la Hongrie et de la Pologne à la coopération politique	14
B - Les institutions du dialogue politique	15
III - L'OBJECTIF COMMERCIAL : L'INSTAURATION, A 10 ANNÉES, D'UNE ZONE DE LIBRE ÉCHANGE ENTRE LA POLOGNE ET LA CCE D'UNE PART ET LA HONGRIE ET LA CEE D'AUTRE PART	17
A - La libre circulation des marchandises	18
1. <i>Les produits industriels</i>	18
<i>a) Le désarmement communautaire</i>	18
<i>b) Les ouvertures consenties par la Pologne</i>	20
<i>c) Les ouvertures consenties par la Hongrie</i>	21

	<u>Pages</u>
2. Les produits agricoles	26
3. Les produits agricoles transformés	27
4. Les produits textiles	28
5. Les produits «CECA»	29
B - Les modalités de protection des marchés	30
1. La clause des «industries naissantes» ou «des secteurs en restructuration»	30
2. La clause anti-dumping	31
3. Les mesures de sauvegarde	31
IV - L'AMORCE D'UN RÉGIME DE LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS ET DES CAPITAUX	32
A - La libre circulation des travailleurs	32
B - Paiements courants et circulation de capitaux	33
V - DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT D'ÉTABLISSEMENT DES SOCIÉTÉS, AUX RÈGLES DE CONCURRENCE ET A LA LIBÉRALISATION DES PRESTATIONS DE SERVICE	34
A - Droit d'établissement des sociétés	34
B - Règles relatives à la concurrence	35
C - Libéralisation des prestations de services	36
VI - LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ET LE RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS	37
A - Rapprochement des législations	37
B - La coopération économique	37
C - La coopération financière	39
1. Les dispositions des accords	39
2. Une coopération déjà bien engagée	40
D - La coopération culturelle	42
VII - LE VOLET INSTITUTIONNEL	43
A - Le Conseil d'association	43
B - Le Comité d'association	44
C - La Commission parlementaire d'association	44
D - Clauses finales	44

	<u>Pages</u>
VIII - LES ENSEIGNEMENTS DE LA PREMIÈRE ANNÉE DE FONCTIONNEMENT DES ACCORDS INTERIMAIRES	45
A - Un bilan globalement favorable à la Communauté	45
B - Mais qui ne doit pas exclure la vigilance de la Communauté et des États membres	47
C - L'application d'une discipline industrielle et commerciale accrue pour les pays associés	48
D - L'intérêt d'un pôle commercial interrégional entre les pays de Visegrad	48
Conclusion	49
Examen en commission	52
Projet de loi	56

Mesdames, Messieurs,

C'est au cours du Conseil européen extraordinaire, tenu à Dublin en avril 1990, que les chefs d'Etat et de Gouvernement se sont engagés à conclure, avec chacun des pays d'Europe centrale et orientale, des accords d'association prévoyant notamment un cadre institutionnel pour le dialogue politique.

Trois mandats de négociation furent donc adoptés par le Conseil dans cette perspective. C'est la Commission qui, au cours de l'année 1991, conduisit les négociations, assistée par les instances du Conseil. Après que la Commission eût paraphé le 27 novembre 1991 les textes de ces trois «accords européens» passés avec la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie, ceux-ci furent signés officiellement par le Conseil du 16 décembre 1991.

Peu de choses distinguent ces trois accords. Tous trois -et c'est l'un des éléments essentiels, font état, dans leur préambule, de l'objectif final d'adhésion de ces trois pays à la Communauté. C'est en raison des évolutions politiques intervenues en République fédérative tchèque et slovaque ayant abouti à la partition du pays que seuls deux des trois accords concernant ces pays dit «de Visegrad», nous sont aujourd'hui soumis.

Ils prévoient l'instauration d'un mécanisme précis de coopération politique et de concertation. Un volet commercial, couvrant produits industriels et agricoles, constitue la partie la plus substantielle de chacun de ces accords : il prévoit l'instauration

progressive d'une zone de libre échange pour les produits industriels et propose des ouvertures significatives concernant certaines productions agricoles. Pour l'ensemble de ces produits, l'ouverture des frontières est réciproque mais asymétrique, au bénéfice, dans un premier temps, des pays associés. Les trois accords contiennent également des dispositions concernant la circulation des travailleurs, le droit d'établissement réciproque des sociétés et entreprises des parties, le rapprochement progressif des législations, les modalités de circulation des capitaux, et identifie plusieurs domaines pouvant faire l'objet de coopération.

Ces accords, souvent appelés «de seconde génération», constituent le prolongement de ceux qui furent conclus par la Communauté, successivement avec la Hongrie et la Tchécoslovaquie en 1988, et la Pologne en 1989.

Ces accords présentent une certaine originalité juridique : conclus sur la base de l'article 238 du Traité de Rome, ils requièrent l'avis conforme du Parlement européen, les ratifications des parlements des pays associés concernés et celles des Assemblées des douze Etats membres.

Toutefois, pour que leur mise en oeuvre ne souffre pas de retard dans l'attente de ces ratifications, la Communauté, en application des dispositions de l'article 113 du Traité de Rome, a passé avec les pays associés des accords intérimaires reprenant les dispositions à caractère commercial des accords d'association aujourd'hui soumis à notre examen. Ces accords et les dispositions commerciales qu'ils contiennent sont donc en vigueur depuis le 1er mars 1992 et ont fait l'objet, lors du dernier Sommet de Copenhague, de modifications particulières que votre rapporteur exposera plus loin.

Ainsi, si notre assemblée est aujourd'hui appelée à se prononcer sur l'ensemble des dispositions de chacun des accords, son approbation ne concernera véritablement que les dispositions "politiques" ou coopératives qu'ils contiennent et qui ne sont au demeurant pas sans importance.

Votre rapporteur a choisi de rassembler en un rapport unique les commentaires qu'appelaient ces deux projets de loi. Les très grandes similitudes entre les deux textes l'ont incité à choisir cette solution qui permet de surcroît de comparer plus clairement les quelques spécificités de chacun des deux accords.

Cette présentation unique ne saurait bien évidemment dispenser votre rapporteur de souligner les caractères spécifiques de l'évolution de chacun des deux pays, sur le plan économique et politique, sachant que ce sont des liens très forts qui unissent chacun d'eux à la France, même si l'histoire n'a certes pas, dans chaque cas, emprunté les mêmes chemins.

Après avoir rappelé la situation économique et politique de la Hongrie et de la Pologne, votre rapporteur examinera successivement les trois principaux objectifs de ces accords : l'instauration d'un dialogue politique entre la Communauté et ces pays, la mise en place progressive d'une zone de libre-échange, enfin les domaines très variés qui s'ouvrent à la coopération entre la Communauté, d'une part, la Pologne et la Hongrie, d'autre part.

*

* *

I - APERÇU DE LA SITUATION POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE DES DEUX ETATS ASSOCIÉS

A - La Hongrie a bénéficié d'une stabilité politique qui lui a permis de procéder à un assainissement en profondeur de son économie

1. La Hongrie : un îlot de stabilité politique

La Hongrie présente cette singularité d'être gouvernée, depuis 1990, par la même coalition de partis conservateurs réunissant le Mouvement du forum démocratique, MDF, d'où est issu le Premier ministre Josef Antall, le Parti des petits propriétaires et le Parti chrétien démocrate.

Mais cette homogénéité politique remarquable s'est quelque peu érodée depuis quelque temps : le sort des minorités hongroises à l'extérieur, le conflit yougoslave, la proximité des élections législatives ont entraîné, au sein de la coalition, des surenchères nationalistes -voire xénophobes-, qui ont conduit le MDF à se séparer de certains de ses membres de son aile populiste. Cette radicalisation pourrait conduire la frange modérée du MDF à s'associer, dans la perspective des prochaines élections, avec les partis libéraux de l'actuelle opposition, afin de contrebalancer l'influence retrouvée de l'ex-parti communiste, devenu le Parti socialiste hongrois.

Cette singulière stabilité politique, que symbolise la longévité de J. Antall à la tête du gouvernement, se trouve renforcée par l'absence de troubles sociaux alors même que la Hongrie connaît de forts taux de chômage et d'inflation.

2. La situation de l'économie hongroise

a). La transition économique de la Hongrie : un assainissement en profondeur

La Hongrie, contrairement à d'autres pays en transition, a poursuivi une restructuration économique en s'attaquant, en priorité, à l'assainissement de ses structures. Ainsi la Hongrie a-t-elle été le premier pays, et à ce jour le seul, à adopter une loi sur les faillites, qui lui permet de se défaire des entreprises qui s'avèrent incapables d'affronter les nouvelles données du marché. D'autre part, la Hongrie s'est donné comme priorité l'apurement de sa dette extérieure : en données brutes, celle-ci a cessé d'augmenter et la dette extérieure nette a diminué légèrement d'une année sur l'autre, s'établissant aujourd'hui à 13,4 milliards de dollars. En 1992, le forint est devenu l'une des monnaies les plus fortes et les plus convertibles de la région.

Enfin, la balance commerciale hongroise a dégagé en 1992 un solde extérieur bénéficiaire d'environ 500 millions de dollars. A la récession des importations s'ajoutent les performances, parfois inattendues pour les Hongrois eux-mêmes, de leurs exportations. Celles-ci sont désormais dirigées à hauteur de 50 % vers la Communauté européenne, en augmentation de 21 % sur huit mois. L'accord d'association tient une place importante dans ce résultat : les produits agricoles en particulier profitent désormais pleinement de l'ouverture communautaire. Il en est de même du secteur textile où les exportations de vêtements, grâce au travail à façon, ont considérablement augmenté en direction de la Communauté.

Avant les accords d'association, ces produits acquittaient un droit de 14 %, aujourd'hui supprimé. Enfin, les privatisations hongroises, en dépit d'une relative lenteur, se déroulent avec plus de succès que pour les pays voisins, et plus des deux-tiers des reprises ont été le fait d'investisseurs étrangers.

Ainsi la Hongrie met-elle en place, progressivement, le cadre d'un environnement favorable à une reprise graduelle de

l'activité. Toutefois, ces éléments positifs ne peuvent masquer la persistance de certaines tensions internes.

b). La persistance de tensions internes

La Hongrie est aujourd'hui confrontée, en premier lieu, à une forte récession qui s'est traduite en 1992 par un recul de 5 % du PIB. A l'origine de ce recul, se trouve tout d'abord la baisse des revenus réels des ménages, de 4 % en moyenne mais atteignant parfois 10 % pour les revenus salariés. Il s'y est ajouté un second élément, favorable à terme mais pénalisant dans l'immédiat : le taux d'épargne élevé de ces mêmes ménages (15 %) attirés par le niveau élevé des taux d'intérêts. La demande des entreprises, par ailleurs, témoigne d'une même faiblesse : confrontées à une grande incertitude, les entreprises n'investissent guère et le niveau d'investissement a baissé de 10 % en 1992.

Cette récession, jointe à l'incidence de la loi sur les faillites, génère un taux de chômage des plus élevés : il devrait atteindre 17 % en 1993.

Conséquence ultime de cette récession, le déficit budgétaire atteint désormais 10 % du PIB, largement au-delà des normes imposées par le FMI, qui a suspendu ses concours à la Hongrie. Certes, l'abondance des liquidités bancaires liées, comme nous l'avons vu, au taux d'épargne important et au faible recours à l'investissement, a permis d'éviter son financement monétaire : il n'a donc pas conduit jusqu'à présent à un accroissement de l'inflation, celle-ci restant contenue à environ 20 %.

Beaucoup dépendra donc, pour les mois à venir, de l'éventualité d'une reprise des investissements et de la production. Dans ce contexte, la poursuite de l'ouverture des marchés des pays tiers -et singulièrement ceux de la Communauté- constitue un élément essentiel pour la Hongrie, mais aussi pour la Pologne et l'ensemble des pays de la région.

*

* *

«Ce siècle a infligé de cruelles blessures à notre nation» a rappelé récemment le ministre hongrois de la défense. Ainsi les conséquences du Traité de Trianon signé en 1920, qui restent présentes dans tous les esprits, et où la Hongrie dut renoncer à 60 % de son territoire et au tiers de sa population. La France, souvent associée à ces souvenirs, se doit donc plus que d'autres d'affirmer et de concrétiser, à l'égard de la Hongrie, sa volonté de coopération et d'ouverture dans le cadre de relations politiques privilégiées.

B - La Pologne : une longue situation d'instabilité politique n'a pas empêché les réformes économiques de porter leurs fruits

1. Une longue situation d'instabilité politique

Depuis les avant-dernières élections législatives, tenues en 1991, l'Assemblée polonaise accueillait 29 partis différents. Cette atomisation de la représentation nationale n'a pas contribué à assurer son indispensable continuité à l'action du Gouvernement, confronté par ailleurs à de lourdes difficultés sociales et financières.

La Diète a adopté, le 28 mai dernier, une motion de censure à l'encontre du Gouvernement de Mme Suchocka. La crise gouvernementale ainsi ouverte fut suivie du refus du Président Walesa d'accepter la démission du Premier ministre, et par sa décision de dissoudre le Parlement afin d'organiser des élections législatives anticipées. Dans le même temps, le Président a décidé de mettre en oeuvre une nouvelle législation électorale qui instaure des seuils d'éligibilité de 5 % pour les partis et de 8 % pour les coalitions, afin de réduire l'émiettement de la représentation partisane.

Le retour majoritaire des partis ex-communistes au Parlement polonais depuis les élections du 19 septembre dernier sera-

t-il l'occasion d'un revirement de la politique économique polonaise ? Non, si l'on en croit les responsables des partis SLD et paysans qui proclament explicitement leur soutien aux mécanismes libéraux de l'économie de marché. Toutefois si l'objectif des réformes ne devrait pas être abandonné, leur rythme risque d'être différent en ce qui concerne certaines privatisations dont le processus n'a jusqu'alors progressé que très lentement. Il est également vraisemblable que les dépenses sociales -chômage, retraite- seront accrues risquant par là même d'aggraver le déficit des finances publiques, depuis longtemps point de focalisation des débats politiques polonais et des difficiles négociations financières avec le FMI.

Il est indéniable que la «thérapie de choc» imposée à l'économie polonaise depuis quatre ans commence aujourd'hui à porter ses fruits, même si celle-ci a été opérée à un coût social élevé.

2. Des données économiques favorables malgré des éléments de fragilité

Après avoir atteint son niveau le plus bas entre mai 1991 et février 1992, le niveau de production semble indiquer une amélioration régulière.

En tout état de cause, l'activité a cessé de décroître et la récession n'est plus à l'ordre du jour. Même si sur l'année 1992, le niveau moyen de l'industrie demeurerait à quelques 30 % au-dessous du niveau de 1989, le PIB a progressé en 1992 de 1,5 %.

Cette appréciation globale positive marque mal des performances très disparates selon les secteurs : à titre d'exemple, en 1992, l'industrie métallurgique a accusé un repli de 10 %, celle des machines à coudre de 53 %, des tracteurs de 75,5 % ou les appareils téléphoniques de 78 %. Ainsi, si certaines productions semblent vouées à la disparition, d'autres secteurs témoignent d'une étonnante vitalité : + 11 % pour le papier-carton, + 7 % pour les industries légères, + 14 % pour les automobiles, + 26 % pour les pesticides ...

L'ouverture de la Pologne au commerce extérieur n'est pas pour rien dans cette restructuration sectorielle.

Autre singularité : celle qui différencie le secteur public du secteur privé industriel. Celui-ci a progressé de 20 %, il représente désormais 27 % de la production industrielle polonaise et contribue pour moitié au PIB.

Enfin, en dépit de la forte contraction de la demande interne due notamment à l'érosion des salaires (moins 4 % en 1992), l'industrie polonaise bénéficie, plus qu'avant, de la demande domestique : les circuits de distribution ont été réorganisés, la qualité des produits s'est améliorée ; on a cessé d'importer les biens de consommation courants pour leur substituer une production nationale améliorée. La Pologne a donc su retirer les fruits de l'ouverture de ses marchés sur l'extérieur, décidée en 1990.

Le commerce extérieur est d'ailleurs également favorable à la Pologne, qui a vu l'an passé ses exportations augmenter de 12,1 % quand les importations, affectées par une demande interne anémiée, ont stagné. Ainsi la balance commerciale polonaise révélait-elle un excédent de 1 milliard de dollars sur les huit premiers mois de 1992.

Ces tendances favorables doivent toutefois prendre en compte des contraintes durables qui pèsent sur l'économie polonaise.

Au premier rang d'entre-elles, la crise budgétaire : sa solution est essentielle puisqu'elle conditionne l'assistance du FMI à la restructuration de l'économie générale et la poursuite de l'annulation de la dette extérieure.

En 1992, ce déficit budgétaire s'est établi à 8,5 % du PIB. En effet, l'essentiel des recettes fiscales provenait du bénéfice des entreprises d'état. Or celles-ci ne se sont pas relevées de la récession passée. D'autre part, le chômage, qui affecte 12 % de la population active, entraîne des dépenses d'indemnisation importantes.

Or, ces causes ne sauraient trouver de solution rapide : la privatisation des grosses entreprises d'état se fait à un rythme très lent et le financement du déficit budgétaire est opéré par la voie monétaire, risquant de relancer une inflation qui, pourtant, se réduisait peu à peu pour se situer en 1992 à 40 % (70 % en 1991).

Enfin, le chômage qui a atteint en 1992 un niveau critique de 12,2 % de la population active -soit deux millions de personnes- affecte lourdement non seulement la situation des finances publiques mais pèse lourdement sur la sérénité souhaitée du climat social.

*

* *

Dans le climat d'atonie générale et de récession qui caractérise la situation économique européenne et malgré la persistance de certaines difficultés, les performances réalisées par l'économie polonaise méritent d'être signalées ; elles démontrent que les sacrifices considérables consentis par la population ne l'auront pas été en vain ; il ne faudrait pas en conséquence sous-estimer l'éventuel effet d'entraînement positif que la poursuite durable de tels résultats serait à même d'opérer, à terme, sur nos propres économies.

II - LE CONTENU DES ACCORDS : L'INSTAURATION D'UN DIALOGUE POLITIQUE

A - La portée d'une association plus étroite de la Hongrie et de la Pologne à la coopération politique

Le dialogue politique que les deux accords se proposent d'instaurer permettra d'accompagner et de consolider le rapprochement de la Communauté et des Etats associés, de soutenir

le nouvel ordre politique établi dans ces pays, d'asseoir enfin de nouvelles formes de solidarité et de coopération.

Plus précisément, les parties se proposent :

- de faciliter la pleine intégration des États associés dans la Communauté des nations démocratiques, sachant que la convergence politique et le rapprochement économique sont étroitement liés ;
- de mener à une convergence croissante des positions sur les questions internationales ;
- de permettre à chacune des parties de prendre en compte, dans leurs procédures décisionnelles respectives, la position de l'autre ;
- de rapprocher les positions des parties sur les questions de sécurité et contribuer à augmenter la stabilité de l'ensemble de l'Europe.

B - Les institutions du dialogue politique

Les accords rappellent évidemment l'utilité de consultations au niveau le plus élevé et prévoient que ce sont les Conseils d'associations qu'ils instituent qui constitueront le niveau de dialogue le plus élevé au niveau ministériel. Toutefois, les accords prévoient des procédures nouvelles et originales.

- L'organisation régulière, au niveau des directeurs politiques de réunions entre des fonctionnaires respectivement hongrois ou polonais d'une part, et la Présidence du Conseil et de la Commission des Communautés d'autre part.

- Le recours à toutes les voies diplomatiques existantes pour favoriser les contacts entre les parties, notamment l'ONU et la CSCE.

- La transmission régulière, à la Hongrie et à la Pologne, d'informations concernant la coopération politique européenne à charge de réciprocité «le cas échéant».

- Enfin, toute autre modalité qui pourrait contribuer à consolider et développer le dialogue politique.

*

* *

Les différents protagonistes du dialogue politique n'ont pas attendu la ratification des présents accords pour le mettre en pratique.

Deux réunions au niveau ministériel ont eu lieu le 5 mai 1992 à Prague et le 5 octobre à Luxembourg. En plus des nombreuses rencontres bilatérales entre la Communauté et ces pays, le Premier ministre britannique, alors président en exercice de la Communauté, a accueilli, le 30 octobre 1992 à Londres, en compagnie du président de la Commission, les Premiers ministres, ministres des Finances et ministres des Affaires étrangères de Pologne, de Hongrie et de ce qui était encore la République fédérative tchèque et slovaque.

Le Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993 a décidé de doubler cette structure de coopération bilatérale (CEE-chacun des pays partenaires) par un cadre multilatéral associant d'une part, le Conseil de l'Union européenne et, d'autre part, tous les pays d'Europe centrale et orientale associés. Ces réunions -qui ne revêtiront qu'un caractère consultatif et ne pourront aboutir à des décisions- porteront «sur des sujets d'intérêt commun établis à l'avance et relevant des domaines de compétence de l'Union» : énergie, environnement, transports, science et technologie ... ; la politique étrangère et de sécurité commune ; justice et affaires intérieures.

Par ailleurs, pour les sujets relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, des structures supplémentaires seront mises en place : «organisation d'une réunion de la Troïka au niveau des ministres des Affaires étrangères et d'une réunion au niveau des directeurs politiques au cours de chaque présidence» ; briefing au niveau du secrétariat après chaque conseil «Affaires générales» et chaque réunion des directeurs politiques ; organisation d'une réunion de la Troïka par la présidence pour les groupes de travail concernés ; enfin, consultations régulières de la Troïka avec les pays associés avant les réunions importantes de l'Assemblée générale des Nations Unies et de la CSCE.

Ainsi, pourrait se réaliser l'intégration progressive des pays associés à la coopération politique européenne que l'article 30 de l'Acte unique avait déjà formalisée pour les Douze en 1986. Dans ce contexte, le projet de Pacte de stabilité européen, élaboré par la France et «endossé» par la Communauté au sommet de Copenhague prend-il une signification importante. En permettant, par le biais de traités bilatéraux de sécurité, aux pays associés de régler leurs problèmes de voisinage -frontières et minorités-, il contribuerait à apurer les contentieux latents qui les opposent parfois et leur permettrait, à terme, d'intégrer la Communauté dans des conditions réciproques plus apaisées, allégeant d'autant les possibilités de coopération politique d'une future Union élargie.

III - L'OBJECTIF COMMERCIAL : L'INSTAURATION, À 10 ANNÉES, D'UNE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LA POLOGNE ET LA COMMUNAUTÉ D'UNE PART, LA COMMUNAUTÉ ET LA HONGRIE D'AUTRE PART

Les accords prévoient qu'est instaurée à leur entrée en vigueur une période de transition d'une durée maximale de 10 années. Cette transition comportera deux étapes successives de cinq années chacune. Toutefois cette séparation de la période transitoire en deux étapes ne concernera pas la libre circulation des marchandises contenue dans le présent accord et dont votre rapporteur se propose d'aborder l'examen.

A - La libre circulation des marchandises

C'est essentiellement dans ce domaine que se retrouvent les principales différences entre les deux États associés : d'une façon générale en effet, la Pologne a procédé à une ouverture plus large de son marché que ne l'a fait la Hongrie.

Il résulte de cette attitude spécifique adoptée par chacun des deux pays associés une certaine différence de traitement. Toutefois, la Communauté n'a pas -à de très légères exceptions près- témoigné d'une attitude plus restrictive à l'égard de la Hongrie qu'à l'égard de la Pologne, et celle-ci s'estime donc mal récompensée de ses ouvertures commerciales.

Des réductions successives de droits seront appliquées progressivement à différents produits, sur une période de dix années qui conduira à l'établissement d'une zone de libre échange. D'emblée, comme nous le verrons, ces concessions, pour être réciproques, n'en sont pas moins, dans un premier temps, asymétriques, au détriment initial de la Communauté.

1. Les produits industriels

La totalité des produits industriels fait l'objet d'une libéralisation selon les échéanciers et les modalités spécifiques de l'accord. Toutefois le calendrier de désarmement douanier prévu par les accords ne s'appliquera pas à deux types de produits : les produits dits «CECA» (charbon et acier), énumérés au protocole n° 2, et les produits textiles, évoqués au protocole n° 1.

a). Le désarmement communautaire

Depuis le 1er mars 1992, date d'entrée en vigueur des accords intérimaires, plus de la moitié des importations de produits industriels en provenance de Pologne et de Hongrie

entrent dans la Communauté sans aucun droit. A l'exception des produits textiles et «CECA», toutes les restrictions quantitatives ont été abolies. Les produits ont été classés en trois catégories, en regard du degré de «sensibilité» des industries communautaires concernées.

1. Les produits non sensibles : les droits de douane à l'importation dans la Communauté concernant ces produits originaires de Pologne ou de Hongrie sont supprimés dès l'entrée en vigueur de l'accord intérimaire (1er mars 1992).

2. Les produits semi-sensibles : deux cas de figure sont prévus pour ces produits. Pour certains d'entre-eux, les droits sont réduits en un an de 50 % en 1992 et de 50 % en 1993. Pour d'autres, les droits sont réduits de 20 % par an à partir de 1992 et totalement supprimés en 4 ans.

Ces produits semi-sensibles sont peu nombreux : produits minéraux ou chimiques, certaines teintures ou peaux, certains ferro-alliages, l'aluminium.

3. Les produits «sensibles» : leur importation dans la Communauté bénéficiera de la suspension des droits mais dans la limite de contingents tarifaires ou de plafonds annuels progressivement relevés à raison de 20 % par an pour la Pologne, de 15 % pour la Hongrie..

Parallèlement, les droits sur les quantités de certains autres produits importés dépassant les contingents ou les plafonds seront réduits annuellement de 15 % à compter de 1992 jusqu'à leur suppression totale en 1996, soit en 5 ans.

Ces produits, pour lesquels la Communauté a souhaité élaborer une protection particulière, sont fort variés : ils concernent certains aciers ou métaux, des engrais et produits chimiques, le caoutchouc, les cuirs, les chaussures, les pierreries, ainsi que des appareils de vidéo et d'enregistrements ou les automobiles.

b). Les ouvertures consenties par la Pologne

Trois types de mesures sont prévues en fonction des produits concernés :

- **suppression immédiate** des droits à l'importation en Pologne pour certains produits (produits semi-finis, matières premières et certaines machines).

- **suppression progressive** des droits de douane, étalée de 1994 à 2002 -par exemple pour les véhicules automobiles-. Certains de ces produits peuvent également bénéficier de contingents tarifaires à droits nuls ou à droits réduits (cas de certaines automobiles).

La mise en oeuvre de l'accord intérimaire avec la Pologne a rencontré une difficulté particulière : le **contingent de 30.000 automobiles à droit nul** que la Pologne avait accordé à la Communauté. Ce contingent devait être géré de manière non discriminatoire conformément aux principes de base de l'accord. La Pologne a voulu s'en servir pour favoriser l'investissement dans ce secteur et a lié le bénéfice du contingent à la réalisation d'un certain niveau d'investissement à venir en Pologne, ce qui défavorisait des firmes françaises qui avaient déjà investi (Peugeot) ou ne souhaitaient pas encore s'engager à ce stade (Renault). En conséquence, la Communauté a bloqué le volet automobile de l'accord, jusqu'à ce qu'une solution satisfaisante soit trouvée. Les négociations ont duré plus de six mois. La décision a été finalement prise le 3 novembre 1992 et prévoit :

- un accès non discriminatoire au marché polonais pour 30.000 automobiles à droit nul sur la base «premier arrivé, premier servi»,

- que le contingent sera géré conformément à l'article 42 de l'accord intérimaire (qui prohibe les discriminations), que la Commission s'efforcera de veiller à la bonne gestion du contingent et en tiendra le Conseil informé,

- un échange de notes verbales entre la Communauté et la Pologne, mettant fin à la suspension temporaire de ce volet.

- enfin, suppression progressive des droits, étalée entre 1995 et 1999.

- Enfin l'accord précise que la Pologne supprime, dès l'entrée en vigueur de l'accord, toute restriction quantitative à l'importation de marchandises communautaires sauf pour certains véhicules, moteurs ou produits pétroliers pour lesquels la Pologne pourra maintenir de telles protections jusqu'an 2002.

D'une façon générale, la suppression des droits de douane concerne également les droits de nature fiscale ou toute autre mesure d'effet équivalant aux droits de douane. Ces droits de douane ou autres taxes à l'exportation seront supprimés progressivement, entre la Communauté et la Pologne, avant 1997.

Dès l'entrée en vigueur de l'accord, les deux parties suppriment toutes les restrictions quantitatives à l'exportation ou toutes mesures d'effet équivalent, à l'exception, pour la Pologne, de certains combustibles minéraux pour lesquels de telles restrictions peuvent subsister jusqu'en 1997.

Enfin, chaque partie se déclare prête à réduire ses droits de douane à l'égard de l'autre partie selon un rythme plus rapide que celui prévu si «la situation économique générale et la situation du secteur intéressé le lui permettent».

c). Les ouvertures consenties par la Hongrie

Le cas de la Hongrie diffère de l'accord polonais sur plusieurs points. La Hongrie, contrairement à la Pologne, n'a pas prévu de démantèlement immédiat de certains droits de douane : ces droits, sur certains produits non sensibles, seront réduits par tiers en deux ans et en trois étapes.

Pour d'autres produits semi-sensibles, ces droits seront réduits en 5 ans (à partir de l'entrée en vigueur de l'accord soit le 1er mars 1992) et en trois étapes, du 1er janvier 1995 au 1er janvier 1997.

Enfin, les produits les plus protégés par la partie hongroise verront les droits les concernant réduits en 9 ans, du 1er janvier 1995 au 1er janvier 2001, à raison d'une réduction de 10 % la première année et de 15 % chacune des six années suivantes.

Contrairement à la Pologne, aucun produit communautaire ne bénéficiera, à son entrée en Hongrie, de la suppression immédiate de certaines restrictions quantitatives à l'importation. Celles-ci seront supprimées pour certains produits en 9 ans : 40 % du 1er janvier 1995 au 1er janvier 1997, le reste entre le 1er janvier 1998 et le 1er janvier 2001. Pour le reste -véhicules de tourisme, mobilier, détergents, chaussures ou produits pharmaceutiques-, des plafonds seront ouverts.

Enfin, alors que la Pologne, à l'instar de la Communauté, a supprimé, dès 1992, les charges d'effets équivalents à des droits de douane, la Hongrie a maintenu une transition de 5 années pour la suppression de ces charges.

Les tableaux ci-après récapitulent les calendriers de désarmements douaniers ou de mesures équivalentes pour les produits industriels, les produits «CECA», enfin les produits textiles.

**Accords européens - Calendrier d'élimination des barrières aux échanges
Produits industriels hors CECA et TEXTILES**

	Communauté	Pologne	Hongrie
Droits de douane	- entrée en vigueur - en 1 an (2 × 50%), - en 4 ans (5 × 20%) - en 5 ans avec montants à droit nul (1)	- entrée en vigueur - voitures en 10 ans (1) (du 1.1.94 au 1.1.02) mais montants à droit nul dès entrée en vigueur - en 7 ans (5 × 20%, du 1.1.95 au 1.1.99)	- en 2 ans (3 étapes) (du 1.1.95 au 1.1.97) - en 9 ans (du 1.1.95 au 1.1.2001) 1 × 10%, 6 × 15%
Restrictions quantitatives et effet équivalent	- entrée en vigueur	- entrée en vigueur - en 5 ans pour huiles et gaz de pétrole et certains hydrocarbures - en 10 ans pour véhicules anciens	- en 9 ans : 40% du 1.1.95 au 1.1.97 Le reste du 1.1.98 au 1.1.2001 - ouverture de quotas
Charge d'effet équivalent à des droits	- entrée en vigueur	- entrée en vigueur	- en 5 ans : au 1.1.95 du 1.1.96 au 1.1.97 du 1.1.95 au 1.1.97

(1) La mention "en 10 ans ou 5 ans etc..." sans autre appréciation de date signifie que l'élimination progressive des obstacles aux échanges commence dès l'entrée en vigueur de l'accord. Lorsque cette mention est suivie de précisions de dates (par ex. du 1.1.95 au 1.1.97), cela signifie que le démantèlement tarifaire ou quantitatifs s'achèvera 5 ans après l'entrée en vigueur de l'accord, mais ne commencera pas dès l'entrée en vigueur.

**Accords européens - Calendrier d'élimination des barrières aux échanges
PROTOCOLE TEXTILES**

	Communauté	Pologne *	Hongrie *
Droits de douane	- en 6 ans (6 étapes, les deux premières étant regroupées) - TPPI entrée en vigueur ⁽¹⁾	- entrée en vigueur - en 7 ans (du 1.1.95 au 1.1.99) (5 × 20%) ⁽¹⁾	- en 2 ans (3 étapes) - en 5 ans (3 étapes du 1.1.95 au 1.1.97) - en 9 ans (du 1.1.95 au 1.1.2001) 1 × 10%, 6 × 15%
Restrictions quantitatives et effet équivalent	A négocier en 1992 Au moins en 6 ans, au maximum en 10 ans, et moitié de l'Uruguay Round	Comme la Communauté	
Charge d'effet équivalent à des droits	- entrée en vigueur	- entrée en vigueur	- en 5 ans : (du 1.1.95 au 1.1.97)

* Même régime que les produits industriels hors textiles et CECA.

(1) La mention "en 5 ans" sans autre appréciation de date signifie que l'élimination progressive des obstacles aux échanges commence dès l'entrée en vigueur de l'accord. Lorsque cette mention est suivie de précisions de dates (par ex. du 1.1.95 au 1.1.97), cela signifie que le démantèlement tarifaire ou quantitatifs s'achèvera 5 ans après l'entrée en vigueur de l'accord, mais ne commencera pas dès l'entrée en vigueur.

**Accords européens - Calendrier d'élimination des barrières aux échanges
Protocole CECA**

	COMMUNAUTÉ	POLOGNE	HONGRIE
Droits de douane, ACIER	en 5 ans (4 × 20%, 2 × 10%)	- entrée en vigueur - en 7 ans (du 1.1.95 au 1.1.99)	- en 2 ans - en 9 ans (du 1.1.95 au 1.1.2001)
Restrictions quantitatives et effet équivalent, ACIER	entrée en vigueur	entrée en vigueur	entrée en vigueur
Droits de douane, CHARBON	Pologne, Tchécoslovaquie, Hongrie - en 1 an ou en 4 ans (annexe produits/régions)	en 4 ans (du 1.1.94 au 1.1.96)	- entrée en vigueur - en 7 ans (du 1.1.99 au 1.1.2001)
Restrictions quantitatives et effet équivalent, CHARBON	- en 1 an ou en 4 ans (annexe produits/régions)	entrée en vigueur	en 9 ans (du 1.1.95 au 1.1.2001)
Effet équivalent droits de douanes	entrée en vigueur	entrée en vigueur	en 5 ans (du 1.1.95 au 1.1.97)

S'agissant enfin de trois autres catégories de produits, les produits agricoles, les produits textiles et les produits dits «CECA», des procédures de démantèlement toujours asymétriques mais assorties de précautions importantes sont prévues.

2. Les produits agricoles de base

les Parties suppriment les restrictions quantitatives à l'importation, immédiatement à l'entrée en vigueur de l'accord pour la Communauté, sur un délai de cinq ans pour la Pologne et la Hongrie, et encore pour certains produits seulement.

- Ainsi pour la Communauté, certains produits provenant de Pologne et de Hongrie feront l'objet d'une réduction de prélèvement de 50 % sur des contingents relevés progressivement de 10 % sur cinq ans : il s'agit notamment de certains gibiers, foies gras, volailles, chevaux pour l'abattage, certains légumes et champignons, fruits rouges ou fleurs coupées.

- Côté polonais, certains produits en provenance de la Communauté pourront être importés grâce à la suppression progressive sur cinq ans des restrictions quantitatives à l'importation : il s'agit notamment des liqueurs et apéritifs.

Enfin, la Communauté et les pays associés s'accordent mutuellement des concessions -prévues en annexe aux accords-, sur une base «harmonieuse et réciproque». Les produits concernés sont :

- les bovins sur pieds : un taux de prélèvement réduit (25 % du taux actuel) s'applique à une quantité de têtes déterminée qui augmentera progressivement pour atteindre 297 000 en 1996. Au-dessus de ce contingent, le prélèvement est perçu à taux plein.

En tout état de cause, si les importations devaient dépasser 425 000 têtes, la Communauté pourrait prendre des mesures de sauvegarde.

- Pour une autre série de produits dont il est difficile de dresser un inventaire synthétique, est prévue une **réduction progressive des prélèvements et une progression, sur cinq ans, du contingent soumis au prélèvement réduit** : ces produits sont notamment la viande de boeuf, de porc, la viande ovine et les volailles, le lait, le beurre, les fromages et les oeufs.

- Pour les fruits et légumes : augmentation sur cinq ans de la quantité admise et baisse corrélative des taux sur la même période.

- Pour d'autres produits enfin, la Pologne a consenti une réduction immédiate de 10 % des droits, la Hongrie optant pour une réduction plus importante des droits, mais associée à des limites quantitatives progressant régulièrement.

En fonction d'un ensemble de facteurs : importance des échanges, sensibilité des produits, rôle de l'agriculture, incidences des négociations du GATT, les deux parties examinent régulièrement, au sein du Conseil d'Association, la possibilité de s'accorder de nouvelles concessions, produit par produit sur une base harmonieuse et réciproque.

Les exportations de viande en provenance de certains pays d'Europe centrale et orientale ont été bloquées récemment par une décision du Comité vétérinaire, pour des questions de risque de contamination du cheptel par la fièvre aphteuse. Des solutions ont pu être trouvées avec la plupart des pays. La Pologne rencontrant des difficultés particulières pour respecter les règles de quarantaine, les mesures communautaires n'ont pu être levées.

3. Les produits agricoles transformés

Pour les produits ne relevant pas de l'annexe II du Traité de Rome, donc de la politique agricole commune, la Commission a négocié un cadre de concessions applicable de manière spécifique.

La Communauté supprime sur deux ans l'élément fixe qui correspond à la part industrielle du produit. Elle réduit l'élément mobile, correspondant à la part agricole, dans le cadre de contingents tarifaires relevés de 10 % par an pendant cinq ans.

Pour leur part, les pays associés disposent de deux ans pour mettre en place le cas échéant un régime d'importation calqué sur le mode communautaire, qui se substituera au simple droit de douane ad valorem actuellement appliqué.

A partir de 1995, ils devront établir un régime préférentiel pour la CEE dont les orientations figurent dans l'accord mais dont les modalités feront l'objet d'une négociation au sein du Conseil d'association. L'accord prévoit une élimination progressive de l'élément fixe et une réduction de la partie agricole de l'imposition.

4. Les produits textiles

Les droits de douane de la Communauté concernant ces produits en provenance de Pologne et de Hongrie seront réduits d'un septième chaque année jusqu'à leur élimination finale après 6 ans.

Pour leur part, la Pologne et la Hongrie procéderont à l'élimination progressive de leurs droits de douane, sur la même base que pour les produits industriels.

Les mesures de nature quantitative continuent d'être régies par l'accord CEE-Pologne ou CEE-Hongrie signés en 1985 et appliqués depuis 1987, mais la Communauté et les pays associés s'engagent à négocier un nouveau Protocole sur ces mesures dès qu'un accord sur les produits textiles se dégagera des négociations de l'Uruguay Round.

Dans ce cas, les modalités d'élimination des obstacles non tarifaires et la durée de la période sur laquelle cette élimination s'étalera sera égale à la moitié de celle arrêtée dans le cadre de l'Uruguay Round mais ne pourrait, en tout état de cause, être inférieure à cinq ans à compter du 1er janvier 1993.

5. Les produits «CECA»

Le protocole spécifique concernant ces produits prévoit une élimination progressive sur six ans, par la Communauté, des droits de douane à l'importation de produits polonais ou hongrois relevant du charbon ou de l'acier. De son côté, la Pologne et la Hongrie procéderont à une réduction comparable à celle prévue pour les produits industriels. Surtout, le protocole prévoit des dispositions strictes en matière de concurrence et d'abus de position dominante ainsi que de transparence des aides publiques. Celles-ci devront conduire à une «rationalisation de la production et à une réduction globale des capacités».

•

• •

La Communauté a récemment décidé d'accélérer les modalités d'accès à ses marchés de produits originaires des pays associés.

Ainsi le Conseil européen de Copenhague a-t-il, les 21 et 22 juin dernier, entériné les propositions de la Commission tendant à accélérer la baisse programmée des divers droits et obstacles communautaires subsistant pour certains produits industriels et agricoles en provenance de Hongrie et de Pologne, ainsi que des Républiques Tchèque et Slovaque.

- Pour les produits industriels : anticipation de deux années de la suppression des droits de douane sur les importations

communautaires de produits industriels de base «sensibles», originaires des pays associés;

- Anticipation, également de deux années, de la suppression des droits de douane sur d'autres produits concernés par la consolidation du système de préférences généralisées (annexe III). Parallèlement les montants des contingents et des plafonds pour ces derniers produits seront augmentés de 30 % par an pour la Pologne (au lieu de 20 % initialement) et de 25 % pour la Hongrie (au lieu de 15 %).

- Pour les produits agricoles, une anticipation de six mois a été décidée pour la réduction de 60 % des prélèvements acquittés dans le cadre des quotas. Ces derniers seront augmentés de 10 % également six mois plus tôt.

- L'exemption de droits de douane, à compter du début de 1994, pour les produits concernés par des opérations de perfectionnement passif.

- Les droits de douane sur les importations dans la Communauté de produits textiles seront réduits de manière à parvenir à leur suppression à la fin d'une période de 5 ans, à compter de l'entrée en vigueur de l'accord (au lieu de 6 ans).

- Les droits de douane sur les importations dans la Communauté de produits sidérurgiques CECA originaires des pays associés seront supprimés au plus tard à la fin de la quatrième année suivant l'entrée en vigueur de l'accord (et non à la fin de la cinquième année), étant entendu que les décisions spécifiques concernant les échanges de produits sidérurgiques doivent être respectées.

B - Les modalités de protection des marchés

1. La clause des «industries naissantes» ou des «secteurs en restructuration»

Aucun nouveau droit de douane à l'importation ou à l'exportation ni taxe d'effet équivalent ne sont susceptibles, précise l'accord, d'être introduits dans les relations commerciales entre la Communauté et les pays associés. Toutefois, des mesures exceptionnelles, de portée limitée prenant la forme de droits de douane majorés et dérogeant à ce principe, sont susceptibles d'être prises par la Pologne ou la Hongrie et s'appliqueraient «à des industries naissantes ou à certains secteurs en restructuration

ou (d'autres secteurs) confrontés à de sérieuses difficultés, surtout lorsque ces difficultés entraînent de graves problèmes sociaux».

Dans cette hypothèse, les droits de douane ainsi réinstaurés seraient plafonnés à 25 % ad valorem, avec obligation d'accorder une préférence à la CEE par rapport aux pays tiers. Enfin, la valeur totale des importations des produits concernés ne sauraient excéder 15 % des importations totales provenant de la CEE en produits industriels. Sauf accord du Comité mixte (1), l'application de ces mesures ne devrait pas dépasser 5 ans.

2. La clause anti-dumping

Si l'une des parties constate des pratiques de dumping dans ses relations avec l'autre partie, elle en informe le Comité mixte. Si dans les 30 jours, aucune solution satisfaisante n'a été trouvée, la partie importatrice peut adopter des mesures appropriées conformément aux dispositions prévues par le GATT en la matière.

3. Les mesures de sauvegarde

Celles-ci peuvent être mises en oeuvre lorsque l'augmentation des importations d'un produit donné cause ou est susceptible de provoquer :

- un préjudice grave aux producteurs nationaux,
- des perturbations sérieuses dans un secteur ou affecter l'activité d'une région.

De la même façon que pour la clause anti-dumping, si, dans les 30 jours suivant l'information du Comité mixte des problèmes rencontrés par la partie importatrice aucune solution n'est trouvée, celle-ci peut adopter les mesures appropriées «qui ne doivent

(1.) Le Comité mixte constitue l'organe de gestion des accords intérimaires, auquel, lors de l'entrée en vigueur des accords d'associations proprement dits se substituera le Conseil d'association

pas excéder la portée indispensable pour remédier aux difficultés qui se sont manifestées».

IV - L'AMORCE D'UN RÉGIME DE LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS ET DES CAPITAUX

A - La libre circulation des travailleurs

Les accords posent le principe de la non-discrimination à l'égard des travailleurs des pays associés légalement employés sur le territoire d'un Etat-membre pour ce qui relève des conditions de travail, de rémunération ou de licenciement, par rapport aux ressortissants dudit Etat-membre. Par ailleurs, le conjoint et les enfants du travailleur polonais ou hongrois ont accès au marché de l'emploi d'un Etat-membre pendant la durée de leur séjour professionnel - autorisé -.

Les deux pays associés devront assurer la réciprocité sur ces points « sous réserve des conditions et modalités applicables ».

En outre, une ébauche d'harmonisation des régimes de sécurité sociale est assurée : prise en compte par les pays d'origine des droits sociaux et annuités en vue du calcul de la retraite et des droits à pensions acquis par un travailleur polonais ou hongrois lors de son séjour dans l'un quelconque des Etats membres. L'accord assure enfin, dans une perspective de réciprocité, le libre transfert de ces pensions de retraite ou d'invalidité, sauf pour les prestations non-contributives, et permet que les allocations familiales soient versées au taux du pays d'emploi, aux seules familles résidant sur le territoire.

Tels sont les principes généraux que le Conseil d'association aura pour tâche de mettre concrètement en oeuvre, sous réserve d'ailleurs que les dispositions qu'il adoptera à cette occasion n'affectent en rien les droits en obligations résultant d'accords bilatéraux liant la Pologne ou la Hongrie d'une part et les Etats membres d'autre part, lorsqu'y sont prévus des traitements plus

favorables. La France n'a passé à ce titre aucun accord avec la Hongrie ou avec la Pologne.

Les Etats membres sont d'ailleurs également invités à améliorer, par la voie d'accords bilatéraux, l'accès au marché du travail des travailleurs polonais ou hongrois et le Conseil d'association examinera l'extension possible aux travailleurs polonais ou hongrois des actions de formation professionnelle.

Les accords se sont limités à n'évoquer que la libre circulation des travailleurs, de préférence à celle des personnes qui, dans un contexte migratoire tendu, n'aurait pu, à l'évidence, recevoir l'agrément de tous. Au demeurant, la Communauté, dans des déclarations unilatérales annexées aux accords, a précisément rappelé que rien, dans les dispositions du chapitre Ier (circulation des travailleurs), ne sera interprété comme portant atteinte à la compétence des Etats membres en ce qui concerne l'entrée et le séjour, sur leur territoire, des travailleurs et des membres de leur famille.

B - Paiements courants et circulation de capitaux (Dispositions partiellement reprises dans l'accord intérimaire)

Les accords prévoient de garantir la liberté des paiements en monnaies convertibles pour toutes transactions portant sur les marchandises ou les services liés à des mouvements de personnes. A terme, sera donc notamment autorisée la liquidation ou le rapatriement du produit des investissements ou des bénéfices qu'ils ont générés.

Une réserve toutefois : pour tous les investissements liés à l'établissement de ressortissants de la Communauté exerçant une activité indépendante, cette liberté de rapatriement ne pourra être effective que 5 ans après l'entrée en vigueur de l'accord.

Enfin, la Pologne et la Hongrie s'engagent, dans les cinq années suivant l'entrée en vigueur des accords d'association, à mettre

progressivement en oeuvre les règles communautaires en matière de libre circulation des capitaux.

V - DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT D'ÉTABLISSEMENT DES SOCIÉTÉS, AUX RÈGLES DE CONCURRENCE ET À LA LIBÉRALISATION DES PRESTATIONS DE SERVICE

A - Droit d'établissement des sociétés

L'accord prévoit que, au cours de la période de transition de dix années, les pays associés favoriseront sur leur territoire l'installation de sociétés et de ressortissants de la Communauté. Un calendrier est prévu en fonction de la nature de ces sociétés et de leur objet. Un traitement «non moins favorable» que celui accordé aux sociétés et ressortissants polonais ou hongrois sera réservé :

- immédiatement dès l'entrée en vigueur de l'accord pour de nombreux secteurs industriels,
- graduellement jusqu'à la fin de la première étape de 5 années pour certaines activités minières -les productions d'armes et de munitions-, l'industrie pharmaceutique et les producteurs d'alcools,
- graduellement et au plus tard à la fin de la période de 10 années pour les services financiers, la banque et les assurances.

L'accord prévoit la réciprocité communautaire mais sans calendrier spécifique et dès l'entrée en vigueur de l'accord.

Les principes mentionnés ci-dessus ne s'appliqueront en aucun cas aux sociétés de la Communauté dont l'activité concernerait l'achat et la vente de ressources naturelles ou de terrains agricoles et de forêts.

Enfin, les pays associés pourront déroger au principe du «traitement non moins favorable» pour ses industries qui seraient en

voie de restructurations, des industries nouvelles ou des secteurs qui seraient confrontés à des difficultés sérieuses.

On notera que pour faire application de ces principes concernant le droit d'établissement, une dérogation est prévue au principe de libre accès des travailleurs, respectivement polonais ou hongrois, aux entreprises de la CEE et réciproquement. Sous certaines conditions par exemple, des entreprises européennes établies en Pologne ou en Hongrie pourront réserver des postes à certains de leur nationaux : cadres ou personnels qualifiés.

B - Règles relatives à la concurrence (partiellement reprises dans l'accord intérimaire)

Les accords se fondent en la matière sur les principes communautaires tels qu'ils résultent notamment des dispositions du Traité de Rome : ainsi sont proscrits tous accords entre entreprises ou pratiques concertées tentant d'affecter le jeu de la concurrence ou l'exploitation abusive d'une position dominante. Enfin toute aide publique risquant de fausser la concurrence devra être écartée.

Entre le 1er mars 1992 et le 1er mars 1995, le Conseil d'association devra adopter les réglementations nécessaires à la mise en oeuvre de ces dispositions.

Cela étant, les Etats associés disposeront de 5 ans durant lesquels ces aides publiques seront considérées favorablement, ces pays étant, pour l'occasion, assimilés aux régions défavorisées au sens du Traité de Rome.

En tout état de cause, cette proscription des aides publiques ne s'appliquera pas à l'agriculture ou à la pêche et l'ensemble de ces dispositions relatives à la concurrence ne s'appliquera pas aux produits CECA.

Enfin, la Pologne et la Hongrie disposent de cinq ans, soit jusqu'en 1997, pour adopter les dispositions communautaires en matière de droits de propriété intellectuelle, industrielle ou commerciale.

L'accord prévoit également le libre accès des entreprises polonaises et hongroises aux procédures d'attribution de marchés publics ouvertes dans un État membre de la CEE. La réciprocité au profit des entreprises de la Communauté désireuses de s'établir en Pologne et en Hongrie s'étalera sur 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de l'accord d'association et non de l'accord intérimaire. Les entreprises déjà établies dans ces pays, conformément à l'accord, pourront accéder à ces procédures dès l'entrée en vigueur du Traité.

C - Libéralisation des prestations de services

La libéralisation des sociétés de prestations de service sera réalisée progressivement. Un dispositif spécifique est néanmoins prévu pour le secteur des transports, singulièrement pour le transport maritime international : le principe est acquis d'un accès sans limitation au marché et au trafic, mais sur une base commerciale.

Dans les accords bilatéraux que les Parties concluront dans ce domaine, le partage des cargaisons devra être proscrit -sauf circonstances très exceptionnelles.

S'agissant des transports aériens et terrestres, des accords spéciaux à venir prévoiront des conditions d'accès réciproques au marché. Il reviendra à la Pologne et à la Hongrie, durant la période transitoire de 10 ans, d'adapter progressivement leur législation afin d'abolir tous les obstacles ayant des incidences restrictives ou discriminatoires.

VI - LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ET LE RAPPROCHEMENT DES LÉGISLATIONS

A - Rapprochement des législations

Il s'agit là de l'un des thèmes essentiels qui guideront l'évolution des rapports économiques et commerciaux entre les Etats associés et la Communauté. On ne peut en effet concevoir un équilibre commercial, fondé sur une certaine parité de structures économiques, si celui-ci s'appuie sur des outils juridiques aussi disparates qu'aujourd'hui. L'harmonisation progressive des législations est donc le préalable indispensable à l'instauration d'une concurrence véritable. Plusieurs secteurs seront couverts : la législation douanière, le droit des sociétés, le droit bancaire, la comptabilité et la fiscalité des entreprises, la propriété intellectuelle, la protection des travailleurs sur le lieu de travail, les services financiers, la concurrence et la consommation, les impôts indirects, la normalisation, les transports et l'environnement.

La Communauté est donc invitée à apporter à la Pologne et à la Hongrie une assistance technique en ces matières, en particulier par des actions de formation ou l'échange d'experts.

B - La coopération économique

Elle se donne pour objectif d'aider au développement des pays associés : une attention particulière est accordée à l'industrie, aux investissements, à l'agriculture, à l'énergie atomique et aux transports. L'accent est mis sur le développement régional et la perspective d'un développement durable où les considérations sociales ou celles relatives à l'environnement tiendraient un rôle essentiel.

Ainsi la coopération industrielle se fixera-t-elle pour objectif de restructurer les outils industriels polonais et hongrois en privilégiant le secteur privé. Dans ce cadre, il s'agira d'améliorer les techniques de gestion et promouvoir la transparence des marchés.

Les investissements devront bénéficier d'un environnement favorable grâce à un cadre juridique approprié, des modalités de transferts adaptées, et la mise en oeuvre d'une réorganisation de l'infrastructure économique.

Dans le domaine de la science et de la technologie, il est prévu des échanges d'information des activités conjointes de recherche et de développement. Une place importante sera réservée à cette coopération dans le cadre du programme-cadre de la Communauté, que des accords spécifiques mettront en oeuvre.

Pour l'éducation et la formation, la Communauté coopérera avec la Pologne et la Hongrie notamment pour réformer leur système éducatif, assurer la formation à la gestion, la formation continue et en cours de carrière. Il conviendra également de promouvoir la reconnaissance mutuelle des périodes d'études et de diplômes. Enfin, des cadres spécifiques existants seront confortés -comme le programme Tempus-, d'autres créés -comme la Fondation européenne pour la Formation-.

Dans le domaine de l'agriculture et du secteur agro-industriel en général, la coopération partira du développement des circuits de distribution privés et les techniques de stockage pour aboutir plus généralement à diverses actions d'aménagement du territoire ou de modernisation des infrastructures rurales.

Dans le secteur de l'énergie, l'objectif est d'aboutir sur les bases de l'économie libérale, à l'intégration progressive des marchés des pays associés de la Pologne et de la Communauté. Des dispositions spécifiques concernent le domaine nucléaire, en particulier pour les actions de sûreté des installations ou la protection contre les rayonnements.

Par delà ces domaines majeurs, beaucoup d'autres entreront dans le champ d'application de la coopération entre la Pologne, la Hongrie d'une part, et la Communauté d'autre part : ainsi des transports, des télécommunications, de l'environnement, du développement régional et du tourisme, du secteur douanier, du développement des petites et moyennes entreprises, de l'adaptation des secteurs bancaires ou de l'assurance. Coopération qui s'étendra enfin jusqu'au moyen de lutter contre le blanchiment de l'argent ou contre la drogue.

C - La coopération financière

1. Les dispositions des accords

Celles-ci reprennent pour une large part des instruments que la Communauté européenne a déjà mis en oeuvre à l'égard des pays associés depuis deux ans. L'accord en reprend les principaux éléments : l'assistance financière se fera sous forme de dons ou de prêts.

- Une assistance sur projets : le programme PHARE (voir infra) sera poursuivi sous forme de dons accordés dans un cadre pluriannuel, d'autres modalités nouvelles pourraient également être mises en oeuvre, sous la forme d'un dispositif financier pluriannuel.

- Les prêts accordés par la Banque européenne d'investissements. Une attention particulière est portée aux besoins de la Pologne dans deux domaines fondamentaux : l'assistance à la monnaie polonaise dans la perspective de sa convertibilité progressive et l'appui aux efforts d'ajustement structurel engagés en concertation avec le FMI et le G 24.

En tout état de cause, une coordination entre les différents intervenants dans cette assistance financière est prévue : qu'il s'agisse des Etats membres du G 24, du FMI, de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement

(BIRD) ou la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

2. Une coopération déjà bien engagée

Les dispositions figurant dans les accords d'association ne constituent pas, dans les faits, une véritable innovation : l'assistance, en la matière, de la Communauté internationale aux pays en transition, est une réalité depuis 1990, et revêt les diverses formes évoquées dans les accords.

a). *Le programme PHARE* (Pologne, Hongrie, aide à la restructuration des économies) -ou l'aide financière directe-.

En application du mandat qu'elle avait reçu lors de la réunion du G7 à l'Arche de la Défense (Paris 1989), la commission des Communautés s'est attachée à coordonner l'action du groupe des 24 (G 24) en direction de la Pologne et de la Hongrie (programme PHARE), étendu depuis à l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale.

La Pologne et la Hongrie, destinataires initiaux de ce programme d'assistance multilatérale, ont reçu dans ce cadre une aide financière directe importante, comme en témoigne le tableau ci-dessous (en millions d'écus)

	Pologne	Hongrie
1990	200	100
1991	200	114,5
1992	300	99,5
1993	270 410	100

En 1990, les programmes adoptés ont concerné des domaines très variés, tous axés cependant autour de l'environnement, l'agriculture et la réforme des structures économiques. A ce moment, la Commission privilégiait l'assistance technique par le biais de la mise à disposition d'experts ou de consultants occidentaux.

En 1991, les programmes ont été davantage axés sur le soutien au processus de transformation d'une économie d'Etat en une économie de marché. 1992 a témoigné d'un changement de perspectives : tant à l'égard de la Pologne que de la Hongrie, il s'est agi d'accompagner la mise en oeuvre des accords d'association, en particulier au travers d'une assistance à la normalisation et d'un rapprochement des législations (voir supra).

Les procédures du programme, son coût et son efficacité ont été récemment mis en cause, en particulier par la Cour des Comptes européenne qui a dénoncé le gaspillage et l'inefficacité générés par PHARE. L'objectif est donc désormais bien davantage d'aider l'investissement en délaissant l'«assistance technique» prônée initialement. C'est en tout cas le sens des propositions que la Commission, pour l'établissement des orientations 1993-1997, a formulées.

b). Les prêts et dons de la Communauté internationale

D'ores et déjà, comme le démontre le tableau ci-dessous, l'assistance financière multilatérale sous forme de prêts et de dons est bien engagée. La plupart des instances mentionnées dans les accords d'association ont assuré un soutien substantiel aux deux pays partenaires.

AIDE FINANCIÈRE MULTILATÉRALE A LA POLOGNE ET A LA HONGRIE
(en millions de dollars)

	Hongrie				Pologne			
	1990	1991	1992	Total	1990	1991	1992	Total
BIRD	516	400	300	1 216	1 081	1 140	390	2 611
BERD		122	188	310		92	634	726
BEI	150	144	62	356	119	181		300
G. 24	438	500		938	*1 000			
Total	1 104	1 166	550	2 820	2 200	1 413	1 024	3 637
FMI	173	963	164	1 300	485	327		812
Total général	1 277	2 129	714	4 120	2 685	1 740	1 024	4 449

* fond de stabilisation du zloty,
qui n'a pas été utilisé

Source : bulletin de la commission économique ONU/CEE)

La nécessaire coordination de cette assistance financière, mentionnée dans les deux accords est loin de ne constituer qu'une clause de style. Elle est réclamée par la plupart des observateurs, attentifs à en apprécier les effets concrets sur le terrain.

Assurément, cette assistance pourrait être mieux maîtrisée si la coordination des moyens considérables qui sont dégagés pouvait être assurée par une instance internationale unique. Comme le souligne la Commission économique des Nations Unies dans son rapport de 1993 : « Les animateurs d'institutions concernés par l'assistance dans chaque pays donateur sont plus nombreux que ceux qui s'occupent normalement de l'aide au développement (...). Il y a également une certaine rivalité entre les donateurs qui se disputent l'appui aux projets les plus prestigieux et à ceux qui auront des retombées pour leurs propres exportateurs » (...).

D - La coopération culturelle

La promotion de la coopération culturelle sera encouragée notamment par l'extension à la Hongrie ou à la Pologne, des

programmes de coopération culturelle déjà en cours dans la Communauté ou dans l'un ou plusieurs de ses États membres.

Cette coopération pourra s'appuyer sur tous les moyens déjà utilisés dans ce domaine : échanges d'œuvres d'art, traductions, conservation et restauration du patrimoine, formation des personnels, etc... L'accord avec la Hongrie consacre également un développement particulier au développement de l'industrie audiovisuelle. Des spécialistes hongrois pourront ainsi être associés aux programmes communautaires Media 1991-1995 ou Euréka.

VII - LE VOILET INSTITUTIONNEL.

Trois institutions principales sont créées par chacun des accords : le Conseil d'association, le Comité d'association et la Commission parlementaire d'association.

A - Le Conseil d'association

Chargé de superviser la mise en oeuvre de l'accord, il est composé d'une part des membres du Conseil des Communautés européennes et de membres de la Commission et, d'autre part, de membres du Gouvernement des pays associés. Sa présidence sera exercée à tour de rôle par un membre du Conseil des Communautés européennes et un membre du Gouvernement des pays associés.

Le Conseil, qui a pour tâche de mettre en oeuvre ces accords, prendra des décisions obligatoires pour les parties ou formulera des recommandations.

En cas de différend entre les parties sur l'application ou l'interprétation de l'accord, c'est au Conseil qu'il revient de trancher. S'il n'y parvient pas, les parties auront recours à l'arbitrage.

B - Le Comité d'association

Ce comité assiste le Conseil d'association dans sa mission. Il est composé de représentants des membres du Conseil des communautés et de membres de la Commission d'une part et, d'autre part, de représentants du Gouvernement des pays associés. Sa fonction principale est de préparer les réunions du Conseil d'association.

C - La Commission parlementaire d'association

Elle constitue l'enceinte de rencontre et de dialogue entre les membres du Parlement des pays associés et ceux du Parlement européen. Elle peut solliciter du Conseil d'association toute information utile relative à la mise en oeuvre de l'accord et peut formuler des recommandations. Votre rapporteur s'étonne qu'en dépit de la volonté manifestée de toute part de donner un caractère politique significatif à ces accords, il n'ait pas été prévu d'associer dans cette commission des membres des Parlements nationaux.

D - Clauses finales

Celles-ci énoncent un certain nombre de principes :

- un principe général de non-discrimination par chacune des parties, à l'égard des personnes, physiques ou morales, ressortissant d'une autre partie, dans leur accès aux instances administratives ou aux juridictions de la Communauté ou des États associés ;

- une disposition ouvrant toute latitude aux parties de prendre des mesures de protection concernant la sécurité ou le commerce des armes ;

- une clause générale prévoyant que les importations en provenance d'un pays associé ne sauraient bénéficier d'un traitement plus favorable que celui que les Etats-membres s'appliquent entre eux ;

- un engagement des parties à prendre toutes les mesures, générales ou particulières, prévues pour l'accomplissement de l'accord.

VIII - LES ENSEIGNEMENTS DE LA PREMIÈRE ANNÉE DE FONCTIONNEMENT DES ACCORDS INTÉRIMAIRES

A - Un bilan globalement favorable pour la Communauté ...

Si l'on considère l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale, on peut conclure que la Communauté en général et la France en particulier ont tiré depuis 1990 un avantage commercial substantiel de leur commerce avec les pays d'Europe centrale et orientale.

Entre 1989 et 1992, le commerce entre la Communauté et ces pays (Pologne, Hongrie, République Tchèque, Slovaquie, Roumanie, Bulgarie) a augmenté de 75 %.

Le taux de couverture pour la France est passé de 80 à 135 %. En fait, au sein de la Communauté, notre pays est celui dont le taux de croissance du solde positif des échanges est le plus élevé (460 millions d'écus), soit + 21 % par rapport à 1991 contre moins 26 % pour la République fédérale d'Allemagne.

Cette analyse globale se retrouve au niveau de certains secteurs. Le taux de couverture est de 350 % (+ 127 millions d'écus) pour l'automobile, de 320 millions d'écus pour les équipements industriels et électriques. Dans le domaine du textile, ce solde est positif sur les fils (+ 68 millions d'écus), mais négatif sur l'habillement (- 172 millions d'écus) essentiellement du fait du trafic

de perfectionnement passif. Dans le secteur de l'acier, même si nos exportations ont augmenté de 35% depuis 1990, le déficit s'établit à 81 millions d'écus.

Pays par pays, en ce qui concerne la Hongrie, notre commerce est encore légèrement déséquilibré (- 13,5 millions d'écus en 1992), mais nos exportations sont en forte croissance (105,2 sur une base 100 en 1991) et nos importations en légère réduction (à 98,2).

Pour ce qui est de la Pologne, la France est globalement bénéficiaire avec un excédent en 1992 de 171,3 millions d'écus (1,2 million de francs).

Par secteurs, notre position est bénéficiaire à l'égard des produits chimiques, du matériel électrique ou du matériel de transport. Mais nous sommes déficitaires dans les secteurs de la viande (- 39 millions d'écus) et du textile (- 26 millions d'écus).

C'est d'ailleurs sur la base de ce bilan, globalement positif pour la Communauté et, par voie de conséquence, négatif pour elles-mêmes, que la Hongrie et la Pologne se fondent pour contester les premiers résultats des accords intérimaires. C'est pourquoi le Sommet européen de Copenhague a été conduit à prendre en compte des propositions de la Commission tendant à rééquilibrer les flux d'échanges par une ouverture accrue des marchés communautaires aux produits est-européens.

Il reste qu'aux yeux de nos partenaires polonais et hongrois une réalité s'impose qui les conduit parfois à considérer ces accords avec une certaine réserve : leurs meilleurs capacités d'exportation portent sur les secteurs que la communauté a entendu protéger le plus, les produits agricoles, sidérurgiques et textiles ne représentent-ils pas 42 % des exportations polonaises et 50 % des exportations hongroises à destination de la Communauté ?

B - ... Mais qui n'exclut pas, de la part des instances européennes, une indispensable vigilance

A se limiter à son aspect global, l'appréciation positive que l'on peut porter risquerait d'être trompeuse. Il est important de ne pas passer sous silence les difficultés supportées par certains secteurs.

Trois secteurs sont particulièrement affectés : les engrais, l'acier et les textiles. Il s'agit d'ailleurs moins là des conséquences du libre échange bien compris et géré de manière équilibrée, que d'une logique beaucoup plus contestable consistant, pour les pays associés, trop souvent à vendre ces produits à des prix substantiellement inférieurs aux prix de revient, aboutissant à une saturation des marchés concernés.

En 1992, dix procédures de sauvegarde anti-dumping ont dû être mises en oeuvre (5 pour la Pologne, 5 pour la Hongrie) par la Commission, portant précisément sur ces secteurs. Elles ont débouché sur deux décisions, en application des dispositions de l'accord intérimaire : les droits ont été provisoirement rétablis et les Etats associés concernés ont pris des engagements de « retenue » concernant le commerce des produits en cause.

Une analyse similaire peut être portée sur certains produits agro-alimentaires : le tableau ci-dessous démontre le caractère très déficitaire de nos échanges concernant ces produits.

**Bilan général des postes de produits agro-alimentaires
en 1992**

Total des produits agro-alimentaires (en milliers de francs)	Importations	Exportations	Solde
Pologne	675.440	383.030	- 292.410
Hongrie	642.340	149.380	- 492.960
Tchécoslovaquie	75.260	183.960	+ 108.700

(Sources : ministère de l'agriculture)

Au sein de cet ensemble, il faut constater que les filières les plus touchées sont celles-là mêmes qui traversent actuellement une crise difficile : en particulier les viandes ou les fruits et légumes.

La vigilance des États membres et de la France en particulier doit s'exercer d'une manière la plus pressante possible à l'égard de la Commission des Communautés. C'est en effet à elle que revient le rôle d'appliquer, à la demande d'un État membre, les mesures de sauvegardes prévues par les accords. Or le délai mis par la Commission pour donner suite à une telle demande atteint parfois plusieurs mois, risquant par là même d'aggraver, voire de rendre irréversible, la situation des secteurs atteints.

C - L'application d'une discipline industrielle et commerciale accrue pour les pays associés

Il sera possible, pour les pays d'Europe centrale et orientale, de tirer d'autant plus les fruits de l'ouverture réciproque des marchés et du développement de leur commerce international qu'ils sauront, en amont, s'imposer la discipline nécessaire pour pratiquer, en aval, une politique de prix et de commercialisation plus équilibrée qu'elle ne l'est aujourd'hui, en particulier mais pas seulement, dans le cas de la sidérurgie. Ces économies en transition fonctionnent encore largement sur des outils industriels périmés, avec des méthodes de production et de commercialisation vouées à disparaître. Or il est certain qu'une ouverture incontrôlée et de plus en plus large aux produits issus de telles unités risque d'encourager le maintien de structures obsolètes et retarder d'autant leur opportune disparition. Ce doit être là l'une des priorités de l'assistance de toute nature accordée par la Communauté aux pays associés.

D - L'intérêt d'un pôle commercial inter-régional entre les pays de Visegrad

Deuxième nécessité pour les pays d'Europe centrale et orientale : développer entre eux des réseaux d'échange structurés. En effet, à développer prioritairement leurs flux bilatéraux (Hongrie-CEE ou Pologne-CEE, ou encore République

Tchèque-CEE), ces pays risquent de poser les éléments d'une concurrence à venir entre eux. Or tout devrait les inciter à développer dans le cadre du triangle -devenu quadrilatère- de Visegrad une zone privilégiée d'échanges, fondés sur la complémentarité économique et commerciale. La signature, le 22 décembre 1992 d'un accord entre les quatre pays de Visegrad pour créer le C.E.F.T.A. (Central European Free Trade Association), constitue dans ce contexte une évolution positive.

Conclusion

Ces accords constituent une étape indispensable à la reconstruction de notre continent. Ils sont une synthèse difficile entre deux données : d'une part la maturité politique de ces pays, la réalité de leurs jeunes démocraties qui nous conduisent à les intégrer progressivement dans nos structures de coopération politique ; d'autre part le délabrement de certains pans de leur économie, leur impréparation relative à l'irruption parfois brutale des règles du marché qui, en ces temps de dépression et de crise, poussent légitimement les États membres à exercer une vigilance qui passe souvent aux yeux de nos partenaires pour de l'égoïsme, voire de l'aveuglement.

En eux-mêmes les textes des accords disposent des éléments nécessaires à cette difficile synthèse : à la condition toutefois que les mécanismes qu'ils prévoient et les engagements qu'ils proposent soient, des deux côtés, loyalement et scrupuleusement respectés.

Ces accords d'association sont évidemment étroitement liés à l'élargissement de la Communauté. Ils prennent note de la volonté d'adhésion des pays partenaires et d'ailleurs le Conseil de Copenhague a franchi un pas politique supplémentaire en reconnaissant explicitement la vocation des pays associés à devenir membres de la Communauté.

Considérée comme préalable à la mise à niveau des économies indispensables à une adhésion future, toute démarche européenne fondée sur le seul libre-échange risque de se trouver confrontée à de nombreuses limites :

- limite conjoncturelle tout d'abord : dans la situation de dépression économique que traversent aujourd'hui les Douze, les ouvertures commerciales ne seront que partielles ; elles décevront nos partenaires tout en affectant un peu plus certains de nos secteurs fragilisés ;

- limite structurelle ensuite : un libéralisme commercial bien compris, équilibré, suppose non seulement l'harmonisation des économies -structures de marchés, gestions décentralisées, etc...- mais une harmonisation des législations et des méthodes de production. Ces éléments sont précisément évoqués dans le texte des accords mais leur réalisation demandera à l'évidence beaucoup de temps. Il reste beaucoup à faire, ne serait-ce qu'en matière de protection sociale, de règles de concurrence, etc...

- Chaque pays associé est confronté à la faiblesse des investissements étrangers : l'assistance financière va devoir s'orienter de plus en plus vers cette priorité, mais les ressources des pays de la Communauté seront-elles suffisantes pour y répondre de façon adaptée ?

Enfin, s'il est clair que les pays associés ont vocation à adhérer à la Communauté, de quelle Communauté s'agira-t-il ? Quel en sera le nouvel équilibre institutionnel ? Quelles en seront sa stratégie et ses objectifs : l'orthodoxie monétaire et budgétaire de l'union monétaire déjà fortement mise à mal ou, au contraire, une attention spécifique portée à la croissance et à l'amélioration des conditions de l'emploi ?

Il semble à votre rapporteur que la politique commerciale de la Communauté devrait établir des choix clairs : établir d'emblée une stratégie préférentielle à l'endroit des pays de l'Est, mais en contrepartie d'une protection accrue à l'égard d'autres partenaires vis-à-vis desquels nous n'avons pas forcément les mêmes devoirs historiques ni les mêmes intérêts économiques.

Certes, l'ouverture commerciale qui se réalise progressivement entraîne ici et là des difficultés sectorielles dans la Communauté comme d'ailleurs dans les pays associés. Ces problèmes

doivent donc recueillir l'attention vigilante de tous et, au premier chef, celle de la Commission. L'enjeu toutefois, à plus long terme, est considérable : l'intensification des échanges entre la Communauté et les pays associés est inscrite dans une logique économique et historique, et ses effets sur les deux parties ne peuvent qu'être profitables à tous.

Reste une partie essentielle : le contenu politique des accords :

Trois raisons au moins appellent au resserrement de la coopération politique :

- les démocraties polonaise et hongroise sont des réalités mais elles doivent faire face à des risques spécifiques sur le plan interne : poussée des nationalismes, impatience légitime des populations devant le retard de l'élévation des niveaux de vie en dépit des sacrifices considérables qu'elles consentent ; enfin, ici et là, la tentation d'un retour vers le passé qui rassurerait devant un avenir inconnu.

- besoin d'un soutien politique également pour prévenir ou apaiser les différends qui les opposent parfois entre eux : la République tchèque et la République slovaque achèvent une séparation pacifique mais d'où les germes de rivalités ne sont pas absents. La Hongrie porte de plus en plus une attention inquiète à l'égard de ses minorités vivant en Roumanie ou en Voïvodine. Il n'est jusqu'au nouveau quadrilatère de Visegrad qui ait parfois à souffrir des soupçons réciproques que ses membres se portent entre eux.

- besoin d'un soutien politique enfin pour assurer leur sécurité : la situation chaotique de certaines régions de l'ex-URSS n'a rien de rassurant et la tragédie des Balkans achève de convaincre les pays d'Europe centrale et orientale de l'urgence d'un lien avec les organisations de sécurité ou les forums de défense existants : l'OTAN et l'UEO.

Le domaine de la coopération politique n'est donc pas le moins important : il révèle le degré de confiance que la Communauté porte au niveau de démocratie et de maturité politique atteint par ses partenaires et témoigne de notre volonté à accueillir ces pays, le moment venu, comme membres à part entière de la Communauté. Voici pourquoi l'approbation que vous voudrez bien donner aux deux

projets de loi qui nous sont soumis constitue une décision essentielle pour la configuration future de notre Communauté.

Cette approbation témoignera de notre volonté de réinsérer ces pays dans notre univers culturel et politique, que quarante années d'absolutisme les avaient contraints de désertier.

Examen en commission

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné les présents projets de loi au cours de sa réunion du mercredi 22 septembre 1993.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, a relativisé l'éventuelle responsabilité de la Communauté dans la déception ressentie par les populations de pays d'Europe centrale ou orientale à son égard et qui expliquerait en partie les résultats des dernières élections polonaises. Il a souligné les autres parties du monde auxquelles l'Europe devait apporter son soutien, notamment l'Afrique et le Proche-Orient pacifié. Il a estimé que les remèdes prescrits par certains économistes américains pour les économies de ces pays avaient été souvent trop brutaux et inadaptés.

De la même façon, M. André Rouvière a relevé que l'Europe ne pouvait guère offrir davantage à ces pays compte tenu des freins psychologiques qui y existent et qui ne les préparent pas à recevoir toutes les aides.

M. Michel Poniatoski, rapporteur, a reconnu l'incidence de ces blocages psychologiques. Il a cependant relevé qu'aux yeux des Hongrois et des Polonais, le déséquilibre commercial en faveur de la Communauté démontrait la responsabilité de celle-ci dans leurs difficultés économiques.

Pour le rapporteur, le fait que la Communauté ne constituait pas finalement une véritable solution a beaucoup pesé dans le retour des partis ex-communistes en Pologne. D'autres raisons s'y ajoutaient : le recul de l'influence de l'Eglise, les difficultés sociales en particulier. M. Michel Poniatoski, rapporteur, a précisé que les nouveaux responsables polonais ne prônaient pas le retour au passé et disposaient d'un capital de compétences.

M. Louis Jung a estimé que la Communauté avait fait un excellent travail avec tout le réalisme nécessaire : une ouverture trop large aux produits de l'Est aurait eu des effets très négatifs. Il a insisté sur la nécessité d'une aide substantielle faute de quoi les populations de ces pays fuiraient l'appauvrissement qu'elles ressentent chez elles en tentant de gagner massivement les pays de la Communauté. La coopération est une nécessité qui pourrait s'étendre également aux questions de défense.

M. Michel Poniatoski, rapporteur, a fait valoir que l'aide à ces pays était d'autant plus essentielle qu'ils étaient nos voisins et que ce fait devait justifier à lui seul le caractère exceptionnel de notre effort. Jusqu'alors la BERD, le FMI, voire la Communauté n'avaient pas apporté de réponses adaptées. L'hypothèse d'un « plan Marshall » aurait constitué, à son sens, une démarche beaucoup plus constructive.

Répondant à M. Jacques Golliet, M. Michel Poniatoski, rapporteur, a relevé l'importance que revêtaient, pour la Pologne et la Hongrie, les structures de coopération politique mises en place par les accords qu'illustre par ailleurs le souci de ces pays d'instaurer, dans un autre cadre, des rapports privilégiés avec l'OTAN.

M. Michel Crucis a fait observer qu'en dépit des résultats des récentes élections polonaises, on constatait un consensus général sur la structure démocratique et le libéralisme économique. Il a estimé qu'en ces temps de récession, il était difficile pour l'Europe de faire davantage et a insisté sur les nécessaires modifications que ces pays devaient opérer dans leurs structures issues du passé.

M. Michel Poniatowski, rapporteur, a reconnu que le progrès de la démocratie était réel dans les pays qui avaient connu, auparavant, un tel système politique. Le problème se posait ailleurs, notamment en Russie où le désordre économique devait inciter à la prudence.

M. Jean Garcia s'est félicité des résultats obtenus par l'union de la gauche aux élections polonaises, démontrant la réalité de la démocratie ; il a considéré que l'indispensable coopération avec ces pays devait se faire dans le respect de leur indépendance.

A cet égard, M. Michel Poniatowski, rapporteur, a fait part de l'inquiétude qu'il ressentait devant l'ambition économique de l'Allemagne en Europe de l'Est et a reconnu l'importance qu'il y avait à privilégier l'indépendance de ces pays.

M. Michel Caldaguès a émis des doutes sur la généralisation de l'esprit démocratique à la totalité des pays d'Europe centrale et orientale, ce qui devait inciter à accroître d'autant plus notre aide. Il convenait donc d'opérer un choix clair à leur avantage dans la mesure où l'Europe ne pouvait aider tous les pays du monde.

Evoquant l'hypothèse d'un « plan Marshall » à l'intention des pays d'Europe centrale et orientale, M. Louis Jung a fait remarquer que les économies ouest-européennes de l'après-guerre avaient une réceptivité évidente à une telle forme d'assistance ce qui n'était pas le cas aujourd'hui pour les pays de l'Est européen.

M. Philippe de Gaulle, après avoir relevé qu'en effet le plan Marshall avait surtout constitué un complément budgétaire accordé par les Etats-Unis à des pays qui leur étaient économiquement très proches, s'est interrogé sur les relations de voisinage entretenues par la Pologne à l'égard de la Russie et de l'Allemagne.

M. Michel Poniatowski, rapporteur, a rappelé les conséquences que pourrait avoir l'existence d'un certain

«paneuropéanisme germanique» en Allemagne qui, associé aux incertitudes pesant sur la situation politique et économique en Russie, risquerait de replacer la Pologne dans une situation délicate entre ces deux pays comme elle l'avait été souvent au cours de son histoire.

M. Jacques Genton a enfin fait observer que la prochaine ratification du traité sur l'«Espace économique européen», d'une part, et les élargissements à venir à certains des pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE), d'autre part, ne devaient pas aboutir à accroître encore en Pologne et en Hongrie un sentiment d'exclusion.

La commission, suivant l'avis de son rapporteur, a alors adopté les deux projets de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée la ratification de l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Hongrie, d'autre part (ensemble sept protocoles, treize annexes, deux échanges de lettre, un acte final et déclaration), signé le 16 décembre 1991 à Bruxelles et dont le texte est annexé à la présente loi (2).

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée la ratification de l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Pologne, d'autre part, signé le 16 décembre 1991 à Bruxelles et dont le texte est annexé à la présente loi (3).

(2.) Voir le document annexé au projet de loi n° 418 (1992-1993)

(3.) Voir le document annexé au projet de loi n° 419 (1992-1993)