

La politique de l'Union européenne en Russie (1990 – 2000)

De l'assistance au partenariat ?

Collection Logiques Politiques
dirigée par Pierre Muller

Dernières parutions

Valérie AMIRAUX, *Acteurs de l'Islam entre Allemagne et Turquie*, 2001.

Joseph LAROCHE, *La loyauté dans les relations internationales*, 2001.

Mario PEDRETTI, *La figure du désobéissant en politique*, 2001.

Michel-Alexis MONTANÉ, *Leadership politique et territoire*, 2001.

Sous la direction de Anne Muxel et Marlaine Cacouault, *Les Jeunes d'Europe du Sud et la politique. Une enquête comparative France, Espagne, Italie*, 2001.

François BARAIZE, *L'invention politique de l'agglomération*, 2001.

Pierre BOUTAN, *Enseigner la Région*, 2001.

Lorena PARINI (dir.), *Etats et mondialisation : stratégies et rôles*, 2001.

Claudie BAUDINO, *Politique de la langue et différence sexuelle*, 2001.

Françoise DAUCE, *L'Etat, l'armée et le citoyen en Russie post-soviétique*, 2001.

Guy GROUX, *L'action publique négociée*, 2001.

Nathalie MARTIN-PAPINEAU, *Les familles monoparentales*, 2001.

Textes réunis et présentés par Jean-François BARÉ, *L'Evaluation des politiques de développement – approches pluridisciplinaires*, 2001.

D. ANDOLFATTO, F. GREFFET, L. OLIVIER, *Les partis politiques : quelles perspectives ?*, 2001.

YACINE Jean-Luc, *La gestion sociale chez Saint-Simon*, 2001.

Patrick NERHOT, *Questions phénoménologiques, suivies de Lectures freudiennes*, 2001.

Philippe HAMMAN, Jean-Matthieu MEON et Benoît VERRIER (dirs.), *Discours savants, discours militants : mélange des genres*, 2001.

Emmanuel NEGRIER (dir.), *Patrimoine culturel et décentralisation : une étude en Languedoc-Roussillon*, 2002.

Laure DELCOUR

La politique de l'Union européenne en Russie (1990 – 2000)

De l'assistance au partenariat ?

L'Harmattan
5-7, rue de l'École-Polytechnique
75005 Paris
France

L'Harmattan Hongrie
Hargita u. 3
1026 Budapest
HONGRIE

L'Harmattan Italia
Via Bava, 37
10214 Torino
ITALIE

© L'Harmattan, 2001
ISBN : 2-7475-2117-6

Translittération du russe

Pour faciliter la compréhension, la transcription française la plus répandue a été utilisée dans le corps du texte et l'index. Dans les notes de bas de page ainsi que dans la bibliographie, la translittération ISO 9-1986 (F) a été employée.

Introduction

« La tâche qui nous attend est aussi importante, historiquement, que celle qui incombait à Jean Monnet, Robert Schuman et Winston Churchill »¹

« Le monde se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins et la direction qu'il prendra dépend largement de la position politique de l'Europe »²

Depuis sa création, la Communauté européenne a développé des liens avec de nombreux pays tiers ou ensembles régionaux³. À la fin des années quatre-vingts, elle a ainsi mis en place un réseau d'accords, de programmes et de mesures de coopération avec presque toutes les régions du monde, à l'exception des pays du C.A.E.M.⁴, avec lesquels les contacts demeurent limités. L'effondrement du communisme en Europe de l'Est, puis en U.R.S.S., est une opportunité, pour la Communauté, de se rapprocher de cette région. Mais il constitue aussi un défi sans précédent, dont sir Leon Brittan, commissaire européen, prend toute la mesure : « Des modifications mineures ne suffiront pas (...), et la structure même de la maison Europe doit être modifiée »⁵. À un moment clé de son histoire, alors qu'elle parachève le Marché unique et s'apprête à engager des débats sur l'Union économique et monétaire, la Communauté doit créer de toutes pièces des réponses adéquates aux événements et aux attentes d'une région dont la place en Europe reste à définir. À partir de 1990, la Communauté est confrontée avec acuité au problème des relations futures à construire avec une U.R.S.S. qui ne fait plus

¹ BRITTAN, sir L., *L'Europe qu'il nous faut*. Paris : Plon, 1994, p.209.

² GORBATCHEV, M., *Perestroïka. Vues neuves sur notre pays et le monde*, Paris : Flammarion, 1987, p.302.

³ G. Edwards et E. Regelsberger ont particulièrement bien analysé ces réseaux mis en place par la Communauté. EDWARDS, G., REGELSBERGER, E., *Europe's Global Links*, Londres : Pinter, 1990, 228 p.

⁴ C.A.E.M. : Conseil d'Assistance Économique Mutuelle.

⁵ BRITTAN, sir L., *L'Europe qu'il nous faut*, op.cit., p.209.

figure d'ennemi, mais qui reste imprévisible et beaucoup moins proche que les pays centre-européens.

Comment la Communauté a-t-elle répondu à l'effondrement de l'Union soviétique, puis au développement heurté d'un nouveau système politique et économique en Russie ?

L'étude de la politique élaborée à l'encontre de la Fédération de Russie permet de jauger la capacité - ou l'incapacité - de la Communauté à s'affirmer comme un véritable acteur international. En effet, alors que la Communauté accélère son intégration, l'Union soviétique puis la Russie représentent un enjeu particulier pour ses nouvelles ambitions internationales. Au début des années quatre-vingt-dix, la situation en Union soviétique pose à la Communauté un double défi, parfaitement résumé par deux formules de Jacques Delors. L'accélération de l'histoire en U.R.S.S impose à la Communauté de « voir loin et large »⁶ et de « réconcilier l'idéal et la nécessité »⁷. Cet ouvrage tentera d'appréhender ces défis grâce à deux séries d'interrogations.

La première est centrée sur le rapport au temps : l'évolution de l'U.R.S.S, puis de la Russie, remet en cause la temporalité propre à la Communauté, c'est-à-dire son rapport à son passé et à son intégration future, mais aussi ses modalités temporelles d'action. Les bouleversements politiques et économiques qui affectent l'Union soviétique, puis la Russie, cassent le rythme que la Communauté venait de donner à son intégration future. À une Europe « sans rétroviseur »⁸, qui « avance sans se retourner »⁹, la Russie impose à la fois de faire un bilan et de se projeter dans l'avenir. Elle constitue « l'indispensable moteur de la nécessité »¹⁰, provoquant au sein de la Communauté une double démarche, réflexive et prospective. Développer des relations - quelles qu'elles soient - avec la Russie implique en

⁶ DELORS, J., « Réconcilier l'idéal et la nécessité », *Le nouveau concert européen*, op.cit., p.318.

⁷ *Ibidem*, p.315.

⁸ ABÈLES, M., *En attente d'Europe* (entretien avec J.-L. Bourlanges), Paris : Hachette, 1996, p.54.

⁹ *Ibidem*, p.50.

¹⁰ DELORS, J., « Réconcilier l'idéal et la nécessité », op.cit., p.319.

effet, pour la Communauté, une rupture avec un passé où l'U.R.S.S. jouait essentiellement un rôle de pôle négatif. Confrontée à la gravité de la situation politique et économique en Russie, la Communauté doit aussi, dans un laps de temps réduit, intégrer la disparition du cadre international dans lequel elle a été créée. C'est d'abord ce caractère inédit des relations russo-européennes qui a inspiré cette étude. Ces relations ne datent, en tant que telles, que de fin 1991. De la création de la Communauté, en 1957, à la fin des années 1980, les relations avec l'U.R.S.S. sont quasi-inexistantes, bien que teintées alternativement de périodes de rapprochement et de confrontation¹¹. La Communauté européenne établit des relations diplomatiques officielles avec l'U.R.S.S. en août 1988 ; mais ce n'est qu'à la suite de la dissolution de l'Union soviétique qu'elle développe, pour la première fois de son histoire, des relations avec la Fédération de Russie. La réponse de la Communauté à l'évolution de l'Union soviétique, puis de la Fédération de Russie, offre ainsi au chercheur un terrain unique pour analyser la naissance d'une politique.

Dans ce sens, la mise en place d'une politique communautaire en Russie est également le fruit d'une démarche prospective. Succédant à une longue période d'ignorance, elle implique la définition d'objectifs et la construction d'une stratégie à l'égard de la Russie. Cette nouvelle politique semblait d'autant plus digne d'être étudiée qu'elle était élaborée par une autorité publique en pleine mutation, et destinée à un pays dit « en transition ». C'est là le second défi temporel auquel est confrontée la Communauté. Elle doit créer, pratiquement ex nihilo, une politique à l'égard d'un pays méconnu. Mais cette politique n'en finit pas de naître. Il serait erroné de dissocier son élaboration de sa mise en œuvre. L'invention d'une réponse à l'égard de la Russie est, bien au contraire, un processus inachevé, qui se nourrit des à-coups de

¹¹ Pour définir les relations entre la Communauté et l'Europe de l'Est jusqu'au milieu des années quatre-vingts, J. Pinder utilise l'expression « stubborn diplomacy », et B. Lippert parle de « dialogue de sourds ». Leurs études ont le mérite de ne pas réduire ces trois décennies à une relation figée, mais d'en saisir toutes les nuances, les progrès timides comme les régressions. LIPPERT, B., « EC-CMEA Relations : Normalization and Beyond », dans : EDWARDS, G., REGELSBERGER, E., *Europe's Global Links*, op.cit., pp.119-140 ; PINDER, J., *The European Community and Eastern Europe*, Londres : Royal Institute of International Affairs/ Pinter, 1991, 118 p.

l'intégration communautaire, des bouleversements politiques et économiques en Russie et des lents progrès des relations russo-européennes. La quasi-simultanéité de l'effondrement de l'U.R.S.S. et de l'accélération de l'intégration européenne a ainsi radicalement changé l'architecture du continent européen et pesé sur l'élaboration de la politique communautaire à l'encontre de la Russie. L'étude des relations russo-européennes est donc celle de la naissance d'une politique, mais aussi l'observation de « l'Europe en train de s'inventer »¹². Ce caractère à la fois inédit et mouvant des relations russo-européennes constitue un défi à l'analyse. Il impose d'étudier la Communauté « dans une période de flux »¹³, mais aussi de prendre de la distance vis-à-vis des changements affectant le pays partenaire de la C.E.E, la Russie. Il exige de saisir des temporalités bien différentes et de déterminer si la politique communautaire vis-à-vis de la Russie réussit à concilier ces différences de rythme. Ce travail essaie de « comprendre la simultanéité des événements », d'analyser leur enchaînement, sans pour autant chercher à « dégager une causalité »¹⁴ nécessairement réductrice.

La seconde série d'interrogations déterminante dans cette étude a trait au rapport à l'espace. Dans le fonctionnement de la Communauté, ce rapport est complexe, comme le montre parfaitement Marc Abélès. L'intégration européenne n'est pas - ou pas seulement - un « changement d'échelle »¹⁵. Plus qu'un transfert de souveraineté vers un nouveau centre, la construction européenne correspondrait ainsi à un mode inédit d'agencement de l'espace¹⁶, où s'entrecroisent plusieurs territoires et acteurs. Elle aboutit à l'imbrication de plusieurs espaces politiques et à une « déterritorialisation »¹⁷ de l'action politique. Dès lors, les

¹² ABÉLÈS, M., *En attente d'Europe*, op.cit., p.11.

¹³ KEOHANE, R.O., HOFFMANN, S. (dir.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder : Westview Press, 1991, p.8.

¹⁴ LAÏDI, Z., « Le temps mondial », dans : SMOUTS, M.-C., *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris : Presses de Sciences Po, 1998, p.195.

¹⁵ ABÉLÈS, M., *En attente d'Europe*, op.cit., p.57.

¹⁶ La construction européenne, instaurant un nouveau rapport à l'espace, à la fois plus fluide et plus complexe, conforte ainsi les critiques du paradigme territorial. POSTEL-VINAY, K., « La transformation spatiale des relations internationales », dans : SMOUTS, M.-C., *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, op.cit., pp.163-181.

¹⁷ ABÉLÈS, M., *En attente d'Europe*, op.cit., p.103.

relations avec les pays tiers offrent un cadre d'analyse plus complexe encore. Elles impliquent l'existence minimale de perceptions et d'intérêts communs à tous les États membres de la Communauté, c'est-à-dire un rapport identique au territoire de la Communauté et au pays tiers concerné. La Russie constitue à cet égard, pour des raisons historiques et géographiques, un cas spécifique. Sa place en Europe (ou hors de l'Europe) fait l'objet de débats séculaires, ravivés par la dissolution de l'U.R.S.S. et les bouleversements géopolitiques qui s'ensuivent. La politique développée par la Communauté européenne à l'encontre de la Russie pourrait ainsi servir de révélateur : elle est susceptible de mettre à jour les perceptions communautaires des limites du continent (ou, inversement, l'inexistence de telles perceptions). Parce que la Russie est, pour l'Europe, un voisin particulier, à la fois encombrant et nécessaire, les relations russo-européennes offrent un angle d'approche précieux pour appréhender le rôle international de la Communauté. C'est en raison de cette spécificité que l'étude se limitera à la seule Fédération de Russie, excluant les autres anciennes républiques soviétiques.

La réponse de la Communauté à l'évolution de l'U.R.S.S., puis de la Russie, constitue ainsi un objet d'études extrêmement riche. Elle apporte un éclairage particulier sur le fonctionnement de la Communauté et la façon dont celle-ci se perçoit. Une des principales difficultés de l'étude était de circonscrire plus précisément cet objet.

Une première analyse de la politique développée par la Communauté a permis de distinguer trois types d'instruments. Le premier est constitué des accords russo-européens et des textes définissant la stratégie politique de l'Union européenne en Russie. Deux accords forment le cadre général des relations, l'accord de commerce et de coopération signé avec l'Union soviétique en décembre 1989¹⁸ puis l'accord de partenariat et de coopération conclu avec la Russie en juin 1994¹⁹. C'est après la

¹⁸ « Accord de commerce et de coopération entre la Communauté Économique Européenne et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques », 18 décembre 1989. *Journal Officiel des Communautés Européennes (J.O.C.E.)*, n°L68, 15 mars 1990.

¹⁹ « Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part », signé le 25 juin 1994. Cf. la proposition de décision du Conseil et de la Commission, COM (94) 257 final, 15 juin 1994 ; décision du Conseil et de la Commission du 30/10/1997

signature de ce dernier accord que l'Union européenne construit et affine sa stratégie politique en Russie. Cette construction est jalonnée par trois grands textes : la communication de la Commission (1995) sur l'avenir des relations avec la Russie, le plan d'action du Conseil qui s'ensuit en novembre 1995 et la stratégie commune définie au Conseil européen de Cologne en juin 1999²⁰. Le second instrument mis en place par la Communauté est un programme d'assistance technique lancé en faveur de l'U.R.S.S. fin 1990, puis réorienté sur une base bilatérale pour tenir compte de la dissolution de l'Union soviétique et de l'apparition de nouveaux États. Enfin, la Communauté a créé à l'intention de l'U.R.S.S. puis de la Russie une série d'instruments répondant à des situations ponctuelles, à savoir des actions d'aide humanitaire, des garanties de crédits, des mesures spécifiques.

Ces trois types d'instruments se distinguent par leur portée, leur durée et leur statut juridique au sein des politiques communautaires. Cet ouvrage privilégie l'étude du programme d'assistance technique, appelé TACIS²¹ (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) à partir de 1992.

relative à la conclusion de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part. *J.O.C.E.*, n°L327, 28/11/1997.

²⁰ Cf. bibliographie.

²¹ Le programme d'assistance technique est baptisé TACIS à la suite de l'effondrement de l'URSS en décembre 1991. Comme le remarque très justement K. Markevitch, cette dénomination est impropre pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le programme inclut, à partir de 1993, la Mongolie, État qui n'a jamais fait partie ni de l'U.R.S.S. ni de la Communauté des États indépendants. Ensuite, tous les bénéficiaires de Tacis, notamment la Géorgie, n'ont pas toujours été membres de la Communauté des États indépendants. Enfin et surtout, le dialogue est mené par la Communauté européenne sur une base bilatérale et non multilatérale : ce n'est pas la C.E.I. dans son ensemble qui bénéficie du programme Tacis, mais chacun des États indépendants, plus la Mongolie et la Géorgie. Toutefois, en raison de l'évolution intrinsèque du programme et de celle des relations russo-européennes, l'appellation Tacis est de plus en plus délaissée dans les textes depuis 1999, même si elle reste couramment utilisée. Le dernier règlement du Conseil se contente de mentionner « le programme d'assistance ». Ce règlement ne fait plus référence aux nouveaux États indépendants, mais aux « États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale ». MARKEVITCH, K. *Politique étrangère et initiative transnationale. Le rôle des acteurs transétatiques dans le programme européen Tacis en Russie*. Mémoire de fin d'études du Mastère franco-russe de relations internationales. Moscou, MGIMO, 1997, p.6 ; entretien avec un agent de l'unité CI (Questions horizontales, Tacis) de la DG IA, Commission européenne, Bruxelles, janvier 2000 ; règlement (CE, EURATOM) du Conseil n°99/2000, du 29 décembre 1999, relatif à la fourniture d'une assistance aux États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale, *J.O.C.E.*, n° L12, 18/01/2000.

Ce choix peut paraître discutable, dans la mesure où l'assistance technique n'est plus au premier plan des relations russo-européennes. Mais la primauté accordée à Tacis dans cet ouvrage permet de saisir la dynamique de ces relations tout au long des années 1990. Elle est dictée par la pérennisation (impensable en 1991) du programme, par son rôle moteur dans la politique de la Communauté jusqu'au milieu des années 1990 aussi bien que par le caractère novateur de ce type d'instruments en Russie. Ainsi, elle n'exclut pas - bien au contraire - une étude de la stratégie globale développée par la Communauté européenne en Russie.

Le programme d'assistance technique est l'une des premières réponses de la Communauté à l'évolution de la situation en Union soviétique. Or, en dépit des bouleversements qui ont affecté l'U.R.S.S., puis les États bénéficiaires, ce programme perdure. En adoptant, en décembre 1999, un nouveau règlement, le Conseil des ministres de l'Union européenne l'a reconduit pour six ans. Seul instrument durable mis en place par la Communauté au début des années 1990, le programme Tacis servira de référence pour évaluer les adaptations de la politique communautaire en Russie et pour saisir les mutations induites par les transformations des acteurs.

Le choix de privilégier le programme Tacis s'explique également par le caractère inédit de ce type d'assistance en Russie. C'est là, sans doute, un des aspects les moins étudiés des transformations qui affectent les anciennes Républiques soviétiques. L'U.R.S.S. s'est affirmée, essentiellement au cours des années 1960 et 1970, comme l'un des principaux donateurs aux pays du Tiers-Monde. L'effondrement du système communiste et les bouleversements économiques placent les États qui lui succèdent dans la situation inverse, celle de récipiendaires. Cette évolution est particulièrement difficile à assumer pour la Russie, État formellement successeur de l'Union soviétique. Au début des années 1990, l'assistance étrangère devient le symbole de la perte du statut de grande puissance. Elle est aussi perçue comme une insulte dans un pays dont le potentiel économique et culturel est incomparable à celui des États traditionnellement récipiendaires de l'assistance. Il semblait dès lors indispensable d'étudier la façon dont la Communauté avait pris en compte cette spécificité russe. Le

programme d'assistance technique mis en place en Russie se distingue-t-il de la politique d'assistance traditionnelle de la Communauté, ou s'en inspire-t-il ? Est-ce une réponse adéquate à la situation prévalant en Russie ?

C'est donc à travers le prisme de l'assistance technique que l'évolution des relations russo-européennes sera analysée. Ce choix doit être explicité à la lumière de l'expérience internationale de la C.E.E., devenue Union européenne. Celle-ci est un « acteur international composite »²². Ses actions extérieures se fondent sur des bases différentes et relèvent de deux modes de décision distincts. Elles se composent à la fois des politiques relevant du traité de Rome, couramment appelées « Relations extérieures »²³, et des actions entreprises dans le cadre de la Coopération Politique Européenne (C.P.E.), puis, à partir de 1993, de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (P.E.S.C.). L'assistance technique relève des relations économiques extérieures de la Communauté, c'est-à-dire du premier pilier de l'Union européenne (affaires communautaires). Centrer ce travail sur le programme Tacis implique donc aussi un choix méthodologique. L'approche retenue s'inscrit a priori dans le cadre des politiques publiques communautaires plus que dans l'étude des relations internationales. Mais cette politique publique est, en raison de son objet, spécifique. Elle ne peut être analysée comme une politique communautaire classique.

Ce travail se situe à la croisée de l'étude des politiques publiques et de la politique extérieure de l'Union européenne. Le programme Tacis fournit en effet une illustration des nouvelles pratiques développées par la C.E.E. dans ses relations extérieures. Les frontières tracées, au cours de l'histoire de la Communauté, entre instruments politiques et économiques, entre instruments intergouvernementaux et communautaires

²² DE WILDE D'ESTMAËL, T., *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles : Bruylant, 1998, p.25.

²³ Dans ces relations extérieures, J. Monak distingue trois composantes : la politique commerciale commune, la politique d'association et la politique de développement. MONAK, J., « Relations extérieures », dans : WEIDENFELD, W., WESSELS, W., *L'Europe de A à Z. Guide de l'intégration européenne*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997, p.201.

s'estompent progressivement²⁴. La réponse donnée aux bouleversements en Union soviétique, puis en Russie, en est un exemple édifiant.

Cette étude se fonde ainsi sur le constat d'une interdépendance étroite des instruments économiques et politiques dans les actions communautaires en Russie. Au cœur de ce travail se trouve la question suivante : en quoi le programme d'assistance technique, politique publique mise en place dans l'urgence, a-t-il servi à la Communauté européenne pour élaborer une stratégie à l'égard de la Russie ?

L'intérêt de la démarche réside donc dans la tentative d'analyser un programme se situant à la frontière entre les politiques publiques européennes et les relations extérieures de la Communauté. Le terrain de cette analyse - les relations russo-européennes et la politique de coopération de la Communauté - était peu exploré il y a encore quelques années, notamment en comparaison avec les nombreuses recherches menées sur la politique de la C.E.E. en Europe centrale²⁵.

Les relations entre l'U.R.S.S. puis la Russie et l'Union européenne depuis le début de la décennie ne constituent pas un objet de recherches particulièrement étudié. Elles ont souvent été appréhendées par le biais d'un questionnement sur l'identité russe : la Russie fait-elle partie du continent européen ? Relayés par diverses déclarations ou supputations sur l'adhésion de la Russie à la Communauté européenne, ces débats se sont focalisés sur la place de la Russie en Europe et l'étude des perceptions mutuelles des acteurs, négligeant d'analyser le contenu concret des relations russo-européennes. Cette approche privilégiait également une conception large de

²⁴ Ainsi que le note T. De Wilde D'Estmaël, l'interaction entre les relations économiques extérieures de la Communauté et ses actions de politique étrangère a été peu étudiée. Les travaux qui y sont consacrés aboutissent pourtant à la conclusion d'une interdépendance croissante entre ces deux dimensions. M. Holland fait ainsi le constat d'une communautarisation de la politique étrangère européenne ; T. De Wilde d'Estmaël fonde son étude sur l'hypothèse d'une interaction de plus en plus forte entre les relations économiques de la Communauté et sa politique étrangère. HOLLAND, M., *European Community Integration*, Londres : Pinter, 1993, p.140 ; DE WILDE D' ESTMAËL, T., *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, op.cit., p.22 et suivantes.

²⁵ Les principales études sur ce thème sont citées en bibliographie.

l'Europe (la ligne de fracture passant désormais le long des frontières occidentales de l'ex-U.R.S.S.) : la Communauté européenne n'étant qu'une des composantes du continent, ses relations avec la Russie n'étaient pas analysées en détail.

De plus, les ouvrages consacrés aux relations russo-européennes ont longtemps privilégié les aspects sécuritaires, en négligeant les facteurs politiques et surtout économiques²⁶. Ainsi, jusqu'à la fin des années 1990, l'étude des relations entre la Fédération de Russie et la Communauté est intégrée dans des ouvrages traitant de la nouvelle architecture du continent. Jusqu'à la parution du recueil très complet dirigé par J. Raux et V. Korovkine²⁷, seuls quelques articles s'étaient efforcés de problématiser et d'étudier le contenu des relations russo-communautaires ; ces articles émanaient de chercheurs occidentaux (notamment allemands²⁸), mais surtout russes²⁹

²⁶ Tout en reconnaissant à la Communauté un double rôle de noyau d'intégration et d'aimant sur le continent (elle est, pour la Russie de 1992, un « objet de désir »), *In From the Cold. Germany, Russia and the Future of Europe*, dirigé par V. Baranovskij et H.-J. Spanger, paru en 1992, s'attachait surtout à analyser les conséquences sur les relations russo-européennes de l'unification allemande et de l'ébauche d'une nouvelle architecture européenne. BARANOVSKY, V., SPANGER, H.-J. (dir.), *In From the Cold. Germany, Russia and the Future of Europe*, Boulder/Oxford : Westview Press, 1992, 321 p. *The Former Soviet Union and European Security, Between Integration and Re-Nationalization*, paru un an plus tard et co-dirigé par H.-G. Ehrhart, A. Kreikemeyer et A. Zagorski, étudiait les aspects politico-sécuritaires des relations entre l'Europe - au sens large - et les nouveaux États indépendants (N.E.I.) ; il concluait au caractère paradoxal de la politique communautaire dans cette région : méfiante vis-à-vis de l'ex-U.R.S.S., qu'elle a toujours différenciée de l'Europe centrale, la Communauté est pourtant l'acteur occidental le plus engagé en Russie, proposant à ce pays un partenariat politique et économique. Paru en 1997, *Russia and Europe, the Emerging Security Agenda*, dirigé par V. Baranovsky, s'attache à saisir les relations russo-européennes dans leur globalité. Si, comme la plupart de ses prédécesseurs, *Russia and Europe* privilégie les aspects sécuritaires, il s'efforce également de mettre en lumière les facteurs économiques et politiques intervenant dans les nouveaux liens tissés entre la Russie et l'Europe.

²⁷ L'ouvrage co-dirigé par J. Raux et V. Korovkine s'efforce à la fois de préciser l'analyse (ce n'est plus le continent Europe qui est appréhendé, mais exclusivement une de ses parties, l'Union européenne) et de réhabiliter l'économique et le politique. RAUX, J., KOROVKINE, V. (dir.), *Le partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie*, Rennes : éditions Apogée, 1998, 270 p.

²⁸ Voir en particulier les travaux de H. Timmermann (qui restent toutefois très descriptifs). TIMMERMAN, H., « Relations between the EU and Russia : the Agreement on Partnership and Cooperation », *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, juin 1996, pp.196-223. Voir également NIEDOBITEK, H., « Die Europäische Union und Russland - zum Stand der Beziehungen » [L'Union européenne et la Russie - De l'état des relations], *Europarecht*, n°2, 1997, pp.107-131.

²⁹ KUDROV, V.N., PICUGIN, B.N., *Evropa i Rossiia. Opyt èkonomiceskikh preobrazovanii* [L'Europe et la Russie. Expérience de réformes économiques], Moscou :

Ces travaux adoptent une position critique à l'encontre de la politique européenne en Russie. L'Occident, en particulier la Communauté, n'a pas résolu les deux dilemmes auxquels le confrontaient la Russie : faut-il une aide massive et immédiate, ou une assistance subordonnée au succès des réformes ? Pour la Communauté européenne, ce premier dilemme en cache un second, bien plus important : vaut-il mieux, pour l'Europe, tenir la Russie à distance ou s'en rapprocher ? L'Europe veut-elle une Russie « en soi » ou « hors de soi »³⁰ ? L'absence de vision politique de la Communauté l'a ainsi conduite à mettre en place en Russie une série d'actions dont l'utilité n'est pas remise en cause, mais qui ne constituent pas une politique cohérente. Ce « patchwork »³¹ communautaire, assorti d'une certaine opacité dans la mise en œuvre des actions européennes, a pesé tout autant que l'instabilité russe dans le flottement des relations entre les deux parties.

La seconde série d'ouvrages utilisée s'efforce d'analyser les enjeux et la stratégie de l'assistance occidentale en U.R.S.S. Dans ce domaine également, il n'existe pas de travail portant spécifiquement sur l'assistance communautaire en Russie. Trois types d'ouvrages ont été utilisés : des articles et livres généraux, des analyses de programmes d'aide communautaire destinés à d'autres régions et enfin des études de cas analysant l'assistance prodiguée à la Russie par un donateur spécifique (en particulier les États-Unis).

Les contributions russes ont le mérite de proposer une analyse à la fois complète et problématisée de l'assistance occidentale à la Russie³². Une discussion entre des chercheurs

Nauka, 1996, 475 p. ; KOROVKIN, V., « Rossiâ i Evropejskoe soobsestvo v 90-e gody » [La Russie et la Communauté européenne dans les années 1990], *Vnešnaâ trgovlâ*, n°12, 1993, pp. 17-18 ; BORKO, Ū. A., ORLOV, B.C., « I možno li vinit' Evropu ? » [Et peut-on incriminer l'Europe ?], *Mirovaâ Ėkonomika i Meždunarodnye otnošenâ (MEiMO)*, n°6, 1996, pp.68-76

³⁰ C'est la question posée par Ū. DAVYDOV dans : « Vojdët li Rossiâ v bol'suû Evropu ? » [La Russie entrera-t-elle dans la grande Europe ?], *Kentavr*, n°4, 1994, p.25.

³¹ MARESCEAU, M., « Les relations entre l'Union européenne et la Russie à un tournant de leur histoire ? », dans : *Le partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie*, op.cit., p.262.

³² SPANDAR'ÂN, V.B., « Kak èffektivnee ispol'zovat' zarubeznuû pomos' ? » [Comment utiliser plus efficacement l'aide étrangère ?], *Mirovaâ Ėkonomika i meždunarodnye otnošenâ*, n°5, 1992, pp.72-78 ; « Meždunarodnoe èkonomičeskoe sotrudničestvo i

de l'Académie des Sciences de Russie³³. met ainsi en lumière les insuffisances de la stratégie des donateurs occidentaux et leur méconnaissance de la Russie.

Les analyses de programmes d'aide communautaires ont été particulièrement précieuses pour comprendre le fonctionnement et la mise en œuvre de l'assistance européenne en Russie. L'étude comparative des programmes bilatéraux et communautaire rédigée par A. Cox, J. Healey et A. Koning³⁴ apporte un excellent éclairage sur la gestion des projets, la politique des ressources humaines et l'évaluation mises en place par la Commission pour ses programmes d'assistance. L'analyse que fait J. Putzel du programme d'assistance communautaire en Asie et en Amérique latine, est, comme cet ouvrage, fondé sur une enquête de terrain³⁵. Elle met en lumière les relations entre les acteurs impliqués dans la gestion du programme et apporte un regard critique, notamment sur la politique d'information et la gestion du personnel de la Commission européenne.

Les études de cas portant sur l'assistance bilatérale à la Russie, notamment américaine, aboutissent à des conclusions mitigées sur l'efficacité des programmes d'aide. Ces études, fruits d'une expérience d'assistance technique sur le terrain, ont été particulièrement précieuses : elles sont les seules à appréhender les programmes d'assistance à la Russie comme des politiques publiques. À cet égard, les travaux de R.J. Struyk participent d'une démarche à la fois empirique et évaluative, qui s'efforce de disséminer les résultats obtenus³⁶. L'étude de G. Creed et J. Wedel met l'accent sur un des défauts majeurs de l'assistance occidentale à la Russie : l'insuffisante prise en

Rossia » [La coopération économique internationale et la Russie], *SSA*, n°7, 1995, pp.3-15.

³³ « Zapadnaâ pomos' Rossii : v čem eë ošibki » [L'aide occidentale à la Russie : en quoi est-elle erronée], exposé sous la direction de S. A. KARAGANOV, *Znamâ*, avril 1994, pp.157-183.

³⁴ COX, A., HEALEY, J., KONING, A., *How European Aid Works. A Comparison of Management Systems and Effectiveness*, Londres : Overseas Development Institute, 1997, 246 p. ; index.

³⁵ PUTZEL, J., « The Business of Aid : Transparency and Accountability in EU Development Assistance », *The Journal of Development Studies*, vol. 34, n°3, février 1998, pp.71-96.

³⁶ STRUYK, R.J. « Delivering Technical Assistance in Eastern Europe and Russia : Lessons from the Field ». *Policy and Politics*, vol.22, n°3, 1994, pp.203-210 ; *Making Aid Work. Lessons from Successful Technical Cooperation in the Former Soviet Bloc*. Aldershot : Ashgate/The Urban Institute Press, 1997, 208 p.

compte des spécificités du monde post-communiste, et de la Russie en particulier³⁷.

Les recherches bibliographiques effectuées pour ce travail ont ainsi mis en lumière le caractère soit général, soit fragmenté des travaux sur l'assistance à la Russie et les relations russo-européennes. Pour mener à bien une analyse approfondie de la réponse européenne aux transformations qui ont affecté la Russie, il était indispensable de constituer un corpus de sources écrites à partir des textes communautaires et de réaliser une enquête de terrain permettant d'appréhender la mise en œuvre des politiques européennes en Russie.

L'idée initiale était de bâtir ce travail sur les textes communautaires traitant du programme Tacis, complétés par une série d'entretiens avec les acteurs du programme. Or, la constitution du corpus de sources écrites a exigé un effort particulier de hiérarchisation. Les sources communautaires relatives au programme Tacis et à sa place dans les relations russo-européennes abondent. Paradoxalement, l'abondance de sources écrites est, pour le chercheur, un « embarras »³⁸ plutôt qu'une aide. L'analyse de sources d'origines différentes permet certes d'avoir un aperçu précis du contenu du programme d'assistance et de la position de chacun des acteurs. Pourtant, les informations fournies sont souvent similaires, alors que l'accès à certains renseignements (en particulier les ressources humaines affectées à Tacis, ou le contenu des projets) demeure malaisé. Ces lacunes ont eu deux conséquences. Tout d'abord, ce travail a intégré de façon plus détaillée une analyse de la politique d'information menée par la Commission européenne. Il était important de savoir si les difficultés d'accès aux sources correspondaient ou non à une volonté politique. Surtout, ces carences et les problèmes rencontrés pour trouver certaines informations ont conduit à entreprendre une enquête de terrain plus importante que prévu.

³⁷ CREED, G.W., WEDEL, J.R., « Second Thoughts from the Second World : Interpreting Aid in Post-Communist Eastern Europe », *Human Organization*, n°3, automne 1997, pp.253-263.

³⁸ DE WILDE D'ESTMAËL, T., *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, op.cit., p.35.

Cette enquête de terrain qualitative a été réalisée en grande partie à Moscou (de fin 1996 à mi-1999), mais aussi auprès des services de la Commission européenne à Bruxelles. Elle se fonde sur une quarantaine d'entretiens, classés en trois groupes³⁹. Le premier se compose des entretiens menés avec des fonctionnaires ou agents des services de la Direction générale IA (DG IA) à la Commission européenne. Le deuxième groupe d'entretiens est central dans ce travail. Il se compose des entretiens menés auprès des organisations gérant le programme Tacis en Russie, à savoir la délégation de la Commission européenne à Moscou, les unités de coordination et de monitorat, et les bureaux des sous-programmes Tacis à Moscou. Chronologiquement, cette série d'entretiens est la première conduite. Elle a permis de nouer des contacts avec les consultants chargés de mettre en œuvre les projets Tacis, qui forment le troisième groupe d'entretiens. Pour ces derniers, l'analyse a été concentrée sur un petit nombre de projets ; elle se fonde sur des entretiens avec plusieurs personnes impliquées dans le projet et sur la documentation relative aux travaux. Les recoupements entre les différents entretiens ont été précieux pour évaluer les interactions entre la Commission, les organisations responsables de Tacis à Moscou et les consultants au cours de la mise en œuvre du programme.

Dans la réalisation de l'enquête, on s'est toutefois heurté à des difficultés d'accès aux sources. Tout d'abord, l'absence d'une information cohérente et centralisée sur les projets Tacis en Russie a compliqué la prise de contact pour les entretiens et limité leur nombre. De plus, au cours des entretiens, la plupart des consultants interrogés ont fait preuve de réticence, alors que les fonctionnaires de la Commission européenne, en principe plus ouverts, se contentaient de reproduire le contenu des brochures d'information du programme. L'enquête de terrain conduite pour cette étude ne prétend donc ni à l'exhaustivité, ni à la représentativité. Mais ses limites sont également inhérentes à sa nature : le statut scientifique de l'entretien et de l'enquête de terrain reste, dans les sciences sociales, discutable et

³⁹ Cf. bibliographie.

discuté⁴⁰. Les résultats d'un entretien dépendent de nombreux paramètres, dont quelques-uns seulement peuvent être maîtrisés par le chercheur.

Peut-on, dans ces conditions, utiliser des données produites de façon non scientifique pour un travail scientifique ? Oui, car les données produites n'ont pas été considérées comme des faits, mais bien comme des interprétations, des représentations du programme Tacis. En tant que telles, ces données ont été précieuses⁴¹.

En effet, l'enquête de terrain a considérablement enrichi l'approche du sujet. L'analyse des entretiens menés en Russie a conduit à privilégier l'hypothèse d'une reformulation sur le terrain des orientations décidées à Bruxelles. Ainsi, en raison du type de sources analysées et du lieu de l'enquête, l'étude de la mise en œuvre du programme Tacis tient une place centrale dans ce travail. Le déroulement de l'enquête a sans doute permis d'échapper à un des travers les plus courants dans l'analyse des politiques publiques. Appelé par Y. Mény et J.-C. Thoenig la « fascination décisionnelle »⁴², ce défaut consiste à faire de la décision le moment primordial d'une politique publique, en négligeant les autres phases et notamment la mise en œuvre⁴³. À l'inverse, la prépondérance accordée dans l'analyse à la mise en

⁴⁰ Les contributions d'un colloque de l'Association Française de Science Politique ont été particulièrement précieuses : elles posent le problème du statut de l'entretien en science politique, de son utilité pour le chercheur, mais aussi de ses limites. *Questions de méthode : interviewer les élites dirigeantes en France*, actes du colloque de l'Association Française de Science Politique des 14 et 15 mars 1996. Les autres ouvrages consultés ont été utiles d'un point de vue méthodologique. BLANCHET, A., *Dire et faire dire - L'entretien*, Paris : A. Colin, 1991, 1997, 172 p. ; BLANCHET, A., GHIGLIONE, R., MASSONNAT, J., TROGNON, A., *Les techniques d'enquête en sciences sociales*, Paris : Dunod, 1987, 197 p. ; BEAUD, S., WEBER, F. *Guide de l'enquête de terrain*, Paris : Seuil, 1997, 328 p.

⁴¹ A. Blanchet résume parfaitement ce statut paradoxal de l'entretien : « L'outil, irrecevable du point de vue scientifique, s'avère irremplaçable pour accéder à des connaissances dont l'intérêt scientifique est manifeste ». *Dire et faire dire. L'entretien*, op.cit., p.9.

⁴² MÉNY, Y., THOENIG, J.-C., *Politiques publiques*, Paris : Presses Universitaires de France, 1989, p.159.

⁴³ La mise en œuvre serait alors réduite à une simple exécution de mesures préalablement décidées. Or, comme l'affirme J. Lagroye, il s'agit bien de « rompre avec une conception institutionnelle et volontariste de la décision » (en italique dans le texte). On verra qu'en amont du cycle de programmation Tacis, l'autonomie de décision de la Commission est toute relative ; elle l'est plus encore en aval. Cf. LAGROYE, J., *Sociologie politique*, Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1997 (3ème édition), p.451.

œuvre du programme Tacis sur le terrain n'a pas nuit à l'étude de la prise de décision. Ce travail tentera de montrer que la mise en œuvre est elle-même génératrice de décisions. C'est l'image d'une politique publique « miroir à deux faces », utilisée par J.-C. Thoenig⁴⁴ : la politique publique est le produit du système politique, mais elle produit elle-même des changements.

L'enquête réalisée a donc le mérite d'avoir clarifié les rouages de Tacis, précisé certaines procédures que les règlements du Conseil n'abordent que rapidement ou pas du tout, mis en lumière les relations entre les acteurs du programme. Son apport principal est d'avoir fait comprendre le programme Tacis et la politique européenne en Russie de l'intérieur.

⁴⁴ THOENIG, J.-C., « L'analyse des politiques publiques », dans GRAWITZ, M., LECA, J., *Traité de Science Politique*, tome IV, Paris : Presses Universitaires de France, 1985, p.XIV.

Première partie.

**L'assistance technique, instrument
de politique étrangère :
le programme Tacis, outil et produit des relations
russo-européennes**

Titre d'un discours prononcé par Jacques Delors peu avant le Conseil européen de Dublin, qui décide de mettre en place un programme communautaire d'assistance à l'U.R.S.S., cette réflexion reflète le désarroi des acteurs communautaires face aux bouleversements en Europe de l'Est. Au moment où elle s'engage à approfondir son intégration², la Communauté européenne est confrontée à l'effondrement du système communiste à l'est du continent.

La Communauté est particulièrement « bousculée » par les changements en U.R.S.S., dont le statut international de grande puissance ne peut se comparer à celui des pays d'Europe centrale, mais dont la place en Europe, contrairement à ces pays, ne va pas de soi. L'élaboration d'une politique à l'égard de l'U.R.S.S., puis de la Russie, représente donc un défi particulier pour les acteurs communautaires. C'est à l'aune des réponses que la Communauté apportera aux difficultés soviétiques qu'elle sera jugée en tant qu'acteur international, capable de faire face à ses responsabilités.

L'analyse des relations russo-européennes depuis le début des années 1990 conduit à distinguer deux types de réponses communautaires : le programme d'assistance technique lancé en 1991, et l'accord de partenariat et de coopération (A.P.C.) négocié entre 1992 et 1994. Ces deux réponses correspondent à des logiques différentes : la première est destinée à pallier une situation d'urgence, qu'on croit alors solvable en quelques années ; la seconde s'inscrit dans le long terme. Ces deux réponses mobilisent en outre des acteurs différents : alors que la Commission gère le programme d'assistance, les États membres jouent un rôle plus important dans l'ébauche d'une politique globale à l'encontre de la Russie.

¹ Titre d'un discours de Jacques Delors devant l'Association Luxembourg-Harvard, le 28 mai 1990. Discours cité dans : DELORS, J., *Le nouveau concert européen*, op.cit..

² Le Conseil européen de Dublin, en juin 1990, décide de lancer deux conférences intergouvernementales, l'une sur l'Union économique et monétaire, l'autre sur l'Union politique.

Cette catégorisation des actions communautaires en U.R.S.S., puis en Russie a conduit à privilégier l'hypothèse d'un décalage, au début des années quatre-vingt-dix, entre les deux réponses de la C.E.E. Alors que la Communauté peine à élaborer une stratégie politique d'ensemble à l'égard de la Russie et que les négociations pour un nouvel accord stagnent, le programme d'assistance technique géré par la Commission s'institutionnalise, en dépit des bouleversements dans le pays bénéficiaire. Il est utilisé par la Commission pour prendre contact avec un pays méconnu et sert ainsi d'instrument pour façonner une stratégie politique à l'encontre de la Russie jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix (chapitre 1).

Après la signature d'un accord de partenariat et de coopération (juin 1994), la place du programme Tacis dans les relations russo-européennes change. Outil de modelage des relations russo-européennes, le programme devient leur reflet. Il échoit alors à l'assistance technique un rôle d'application des dispositions de l'accord. Cependant, la cohérence entre la stratégie politique européenne en Russie et le programme d'assistance est mise à mal par l'évolution heurtée des relations russo-européennes et les réorganisations successives des services de gestion de Tacis à partir de 1995 (chapitre 2).

Chapitre premier

Le programme d'assistance technique, outil utilisé par la Commission pour façonner les relations russo-européennes

*« Où placer cette Russie ou cette Union post-soviétique,
qui appartient à la fois à l'Europe et à un autre monde ? »³*

Après presque trente années d'ignorance mutuelle, les relations entre la C.E.E. et l'U.R.S.S. se normalisent progressivement à partir du milieu des années quatre-vingts. La « politique de proximité évolutive »⁴ élaborée par la Communauté pour répondre à cette évolution trouve son expression dans la Déclaration commune signée avec le C.A.E.M. en 1988⁵, et surtout dans l'accord de commerce et coopération signé avec l'U.R.S.S. fin 1989⁶. Ce dernier doit jeter les bases d'une coopération durable entre les deux parties.

Conclu pour dix ans, cet accord est un accord mixte : le volet commercial relève de la compétence exclusive de la Communauté, en vertu de l'article 113 C.E.E. ; les dispositions relatives à la coopération sont régies par l'article 235, en vertu

³ DELORS, J., « La Communauté au défi », *Le nouveau concert européen*, op.cit.

⁴ Cette expression a été employée par Jacques Delors dans un discours devant le Parlement européen en janvier 1992. Le président de la Commission européenne l'utilise à propos de la période 1989-1992. Les « politiques de proximité évolutives » (l'expression est employée au pluriel) désignent les actions mises en place par la Communauté pour répondre aux bouleversements en Europe centrale et en U.R.S.S. depuis 1989. L'expression de Jacques Delors désigne ici la politique de la Communauté à l'égard de l'U.R.S.S. à la fin des années quatre-vingts.

⁵ La Déclaration commune, signée par la C.E.E. et le C.A.E.M. le 25 juin 1988, constitue le point d'orgue du rapprochement entre la C.E.E. et le C.A.E.M.. Le texte signé à Luxembourg est à la fois bref et très général. Mais cette Déclaration consacre l'approche promue depuis trente ans par la Communauté dans ses relations avec le C.A.E.M. Cf. la décision 8/345/CEE du Conseil du 22 juin 1988, concernant la conclusion de la Déclaration commune sur l'établissement de relations officielles entre la Communauté Économique Européenne et le Conseil d'Assistance Économique Mutuelle, *J.O.C.E.* n° L157/35, du 24 juin 1988.

⁶ « Accord entre la Communauté Économique Européenne et la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique, et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques sur le commerce et la coopération économique et commerciale ». *J.O.C.E.* L68, du 15/03/1990, et proposition de la Commission, *J.O.C.E.* C58, 8/03/1990.

duquel le pouvoir de décision est confié au Conseil statuant à l'unanimité. L'accord de commerce et de coopération est un accord non-préférentiel; les deux parties s'octroient mutuellement la clause de la nation la plus favorisée et s'engagent à abolir progressivement les restrictions quantitatives au commerce (notamment pour les produits sensibles tels que l'acier et le textile). L'accord prévoit un domaine très vaste pour la coopération soviéto-européenne. Les deux parties doivent encourager la coopération et les contacts dans tous les secteurs de la vie économique, scientifique et culturelle, et promouvoir l'échange d'informations économiques.

Quelle est la portée réelle de l'accord de commerce et de coopération? En renforçant le dialogue et la coopération économique, scientifique et culturelle, il marque une avancée considérable dans des relations soviéto-européennes longtemps inexistantes⁷. Ainsi, quelques années ont suffi à transformer la « logique d'affrontement » qui régissait jusqu'alors les relations soviéto-européennes en une « logique de coopération »⁸. S'il symbolise la naissance du dialogue soviéto-européen, l'accord de commerce et de coopération est avant tout conçu comme une base, qui devra être précisée et développée ultérieurement. C'est un accord-cadre, qui doit être complété par des accords sectoriels⁹. Son mérite principal est de mettre fin à « la guerre de Trente ans entre Bruxelles et Moscou »¹⁰. L'accord de commerce et de coopération vaut donc moins par ses dispositions que par la signification qu'il prendra ultérieurement dans les relations soviéto-européennes.

⁷ Comme l'affirme Edvard Ševardnadze l'accord est surtout porteur d'une charge symbolique. Intervention d'E. Ševardnadze lors de la conférence de presse suivant la signature de l'accord, citée dans *Le Monde*, 20/12/1989.

⁸ RAUX, J., « Les instruments juridiques des relations de la Communauté avec les États d'Europe de l'Est », *op.cit.*, p.46.

⁹ Ainsi, un accord textile est conclu au même moment entre la C.E.E. et l'U.R.S.S. Décision du Conseil CEE/307/91, *J.O.C.E.* n° L164, 26/06/1991.

¹⁰ SHEMIATENKOV, V., « Prémisses du partenariat : l'Accord de commerce et de coopération avec l'U.R.S.S. de 1989 », dans : RAUX, J., KOROVKINE, V., *Le Partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie*, Rennes : éditions Apogée, 1998, p.37.

Le lancement du programme d'assistance communautaire à l'U.R.S.S. : l'appropriation par la Commission d'une suggestion des États membres

Au moment où il entre en vigueur (avril 1990), l'accord de commerce et de coopération signé quelques mois plus tôt semble dépassé. L'évolution politique et économique de l'Union soviétique bouleverse la lente normalisation qui s'opère depuis 1988. La Communauté européenne est confrontée, dans ses relations avec l'U.R.S.S., à un problème inédit : l'aide à une grande puissance qui commence à se décomposer.

L'étude des quelques mois (de juin à décembre 1990) qui s'écoulent entre l'émergence sur l'agenda européen¹¹ du problème de l'aide à l'U.R.S.S. et le lancement d'un programme d'assistance technique soulève plusieurs questions : pourquoi la situation en U.R.S.S. s'affirme-t-elle comme un enjeu fondamental pour la Communauté européenne et ses États membres ? Quels sont les acteurs dominants de la mise sur agenda ? Pour la commodité de l'analyse, un découpage chronologique a été effectué en fonction des phases de la prise de décision. Ce découpage d'une politique publique en séquences linéaires, méthode d'analyse proposée par Charles Jones, peut paraître arbitraire¹². En effet, l'ordre des phases peut être inversé, et une politique publique ne suit pas obligatoirement toutes les séquences¹³ : il est donc impossible de distinguer nettement chacune des phases identifiée par Ch. Jones. Le cadre d'analyse proposé par ce dernier peut toutefois

¹¹ J. Kingdon définit l'agenda comme « the list of the subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time ». KINGDON, J., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, The University of Michigan : Harper and Collins Publishers, 1984, p.3.

¹² Jones distingue cinq séquences de réalisation d'une politique publique : l'identification du problème, la formulation de propositions et la légitimation du programme, la mise en œuvre, l'évaluation de l'action menée, et enfin la résolution du problème. JONES, C., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont : Duxury Press, 1970, 1977, 258 p. : bibliogr., index.

¹³ Pierre Muller précise qu'une politique publique est « un flux continu de décisions et de procédures ». MULLER, P., *Politiques publiques*, Paris : Presses Universitaires de France, 1998, p.32.

être utilisé de façon souple¹⁴. Dans le cas de la politique d'assistance de la Communauté européenne, cette approche permet d'évaluer, au cours de l'année 1990, le poids respectif des acteurs dans la mise sur agenda du problème et la formulation de solutions.

L'émergence sur l'agenda communautaire du problème de l'assistance à l'U.R.S.S. : la prudence de la Commission face à l'initiative des États membres

Réunie en mai 1990 à Moscou pour la première fois, la commission mixte soviéto-européenne prévue par l'accord de commerce et de coopération¹⁵ se veut le forum privilégié des relations soviéto-européennes. Edvard Chevardnadze, ministre des Affaires étrangères de l'U.R.S.S., et Frans Andriessen, vice-président de la Commission européenne et commissaire en charge des relations extérieures, mènent des débats essentiellement consacrés au renforcement de la coopération entre les deux parties¹⁶. Or, au cours de cette réunion, la question de l'assistance n'est abordée ni par les Soviétiques, ni par les Européens. Cette lacune dans les discussions est d'autant plus surprenante que la situation politique et économique en U.R.S.S. a déjà commencé à se détériorer : la question de l'aide aurait pu être soulevée à Moscou. Le manque d'informations

¹⁴ Jones reconnaît lui-même les défauts de l'approche linéaire, mais considère qu'elle permet de mettre l'accent sur le « comment », le processus d'émergence et de mise en œuvre d'une politique publique (« policy process approach »). Y. Mény et J.-C. Thoenig notent que, considéré avec un peu de distance, cette approche présente un cycle « en boucle » : par exemple, l'évaluation, phase finale, peut déclencher un retour en arrière et agir sur des étapes antérieures. MÉNY, Y., THOENIG, J.-C., *L'analyse des politiques publiques*, Paris : Presses Universitaires de France, 1989, p.154.

¹⁵ Titre V de l'accord de commerce et coopération. La Commission mixte, composée de représentants soviétiques et européens, présidée par un membre de la Commission européenne, se réunit une fois par an, alternativement à Bruxelles et à Moscou (article 22, paragraphe 1). Elle est chargée de veiller à l'application de l'accord de commerce et de coopération, de favoriser le renforcement de la coopération, mais aussi, plus largement, de fournir un cadre de discussion et de réflexion pour tout problème concernant les relations soviéto-européennes (article 22, paragraphe 2).

¹⁶ Les discussions portent sur l'accélération de l'élimination des restrictions quantitatives aux importations et sur la création, au sein de la commission mixte, de sous-comités sur l'environnement, les questions nucléaires, la coopération scientifique et technique et les questions douanières ; enfin, la Commission fait part d'un projet de directive concernant trois accords dans le domaine de l'énergie nucléaire. *XXIV^{ème} Rapport Général sur l'activité des Communautés européennes*, op. cit., points 685-686.

statistiques détaillées sur l'état de l'économie soviétique a sans doute freiné les discussions, en développant chez les Occidentaux le sentiment qu'une aide à la deuxième puissance mondiale était incongrue. L'absence de discussions sur l'assistance peut également s'interpréter comme un refus des acteurs concernés de débattre de ce problème dans le cadre de la commission mixte. Pour les Soviétiques, celle-ci est peu médiatisée par rapport aux autres grands forums internationaux ; un appel à l'aide aurait plus de chances d'être entendu dans le cadre d'une réunion des pays les plus industrialisés, même si ce forum est moins formel que la commission mixte¹⁷.

Pourtant, ce qui semble le mieux expliquer le silence sur une éventuelle assistance à l'U.R.S.S. est le sentiment, parmi les Soviétiques et les Européens présents à la réunion, que ce problème ne peut se résoudre dans le cadre de relations soviéto-européennes encore balbutiantes. L'absence de discussions à ce sujet au sein de la commission mixte renforce l'hypothèse d'une Commission européenne réticente à s'engager de façon plus importante vis-à-vis de l'U.R.S.S. : le fait que la commission mixte soit présidée par un membre de la Commission laisse à celle-ci une latitude d'action certaine par rapport aux États membres de la Communauté¹⁸, tout du moins dans la maîtrise de l'ordre du jour. Le silence de la Commission à Moscou est donc révélateur d'un refus - au moins temporaire - d'aborder le problème de l'aide. La Communauté, pleinement engagée dans l'approfondissement de l'intégration européenne, ne se perçoit pas - et n'est pas perçue par l'U.R.S.S. - comme l'acteur adéquat pour lancer un programme d'assistance.

Or, un mois après la réunion de la commission mixte, François Mitterrand et Helmut Kohl appellent la Communauté européenne à mettre en place, avec les États-Unis et le Japon, une aide d'urgence en faveur de l'U.R.S.S. Cet appel est certes

¹⁷ Mihajl Gorbačev l'a bien compris, qui, au sommet du G7 à Londres, en juillet 1991, renouvelle de façon pressante sa demande d'aide aux Occidentaux. C'est lors de ce sommet qu'est présentée la proposition Allison/Åvlinskij d'une aide à grande échelle en faveur de l'U.R.S.S.

¹⁸ LEQUESNE, C. « Les accords de commerce et de coopération CEE-pays de l'Est », dans GAUTRON, J.-C., *Les relations Communauté européenne-Europe de l'Est*, op.cit., pp.357-371.

lié à l'évolution de la situation en Union soviétique depuis le printemps¹⁹. Mais, au-delà de la conjoncture soviétique, il faut y voir une double initiative politique des deux principaux États membres de la Communauté²⁰. Premièrement, une aide internationale permettrait de stabiliser l'U.R.S.S. au moment de l'unification allemande et de la reconstruction du continent. Deuxièmement, il convient d'analyser l'appel d'Helmut Kohl et de François Mitterrand dans le contexte de la construction européenne début 1990 : il faut se souvenir qu'il est lancé dans la foulée de leur lettre à la présidence irlandaise, demandant l'organisation d'une seconde Conférence intergouvernementale sur l'Union politique. Pour le chancelier allemand et le président français, il est indispensable de renforcer l'efficacité des institutions de la Communauté et de définir et mettre en place une politique étrangère commune en même temps qu'une monnaie unique. Un programme d'aide à l'U.R.S.S. lancé par Bruxelles permettrait d'affirmer le statut international de la Communauté (aussi bien face aux grandes puissances mondiales que face aux États membres de la Communauté réticents à accélérer la construction européenne) et son rôle pilier dans l'Europe de l'après-guerre froide.

Au Conseil européen de Dublin, fin juin 1990, les États membres de la Communauté se déclarent dans l'ensemble favorables au principe d'aide à l'U.R.S.S., à l'exception de la Grande-Bretagne. À l'instar des États-Unis, celle-ci se montre sceptique sur l'efficacité d'une aide qui précéderait d'inéluctables réformes structurelles en Union soviétique. Ce refus peut également être rapproché des positions du gouvernement Thatcher, hostile à tout ce qui pourrait renforcer

¹⁹ En particulier, la proclamation par la Lituanie de son indépendance et l'abolition de l'article 6 de la Constitution de l'Union soviétique (qui proclamait le rôle dirigeant du P.C.U.S.), en mars, constituent des ruptures fondamentales. On pourrait ajouter la publication, dans la *Pravda* du 3 mars 1990, du programme dit de la « plate-forme démocratique ». Rédigé par B. Elcin, G. Popov et A. Sobčak, ce programme préconise l'instauration du multipartisme et d'une économie de marché en U.R.S.S.

²⁰ Comme lors de l'accord de commerce et de coopération, les motivations françaises et allemandes ne concordent pas exactement : pour l'Allemagne, il s'agit de « préparer le terrain » pour l'unification, en donnant satisfaction à l'Union soviétique ; pour la France, une action communautaire vis-à-vis de l'U.R.S.S. permettrait de placer la réunification allemande sous le contrôle de la C.E.E. HOFFMANN, S., « French Dilemmas and Strategies in the New Europe », dans : *After the Cold War. International institutions and State strategies in Europe, 1989-1991*, op.cit., pp.127-147.

la Communauté sur la scène internationale au détriment de ses États membres. Cependant, la Grande-Bretagne semble plus isolée sur la question de l'assistance à l'U.R.S.S. qu'elle ne l'était à propos de l'accord de commerce et de coopération²¹. En dépit des réticences britanniques, le Conseil européen demande à la Commission de présenter des propositions d'aide au Conseil européen de Rome (prévu pour la fin de l'année), en concertation avec le F.M.I., la Banque Mondiale, l'O.C.D.E. et la B.E.R.D. et après consultation du gouvernement soviétique.

Pourtant, si le principe de l'aide semble effectivement acquis, les différends quant à sa nature et son montant semblent bien plus importants que ne le donne à penser François Mitterrand, déclarant à la fin du Conseil de Dublin : « La décision est derrière nous, seul le chiffre est devant nous »²². L'optimisme du président français contraste en effet avec la prudence de Jacques Delors. En visite à Moscou au mois de juillet pour prendre contact avec les autorités soviétiques et évaluer leurs besoins, le président de la Commission européenne préfère parler d'un « renforcement de la coopération » plutôt que d'une aide véritable²³ ; ainsi, pour Jacques Delors, les relations soviéto-européennes doivent se développer dans le cadre de l'accord signé en 1989, sans qu'il soit question pour l'instant de créer de nouveaux instruments. La Communauté semble désarmée face à l'évolution soviétique : sa propre construction est remise en question. Au-delà des conséquences financières et économiques, aider l'U.R.S.S. implique en effet un double choix politique : accepter de remettre en cause les limites géographiques, culturelles et politiques de la C.E.E. (ou plutôt définir de manière définitive les frontières du continent, en y incluant ou non l'U.R.S.S.), et donner les moyens à la Communauté de s'affirmer comme un véritable acteur international, au moment où elle est engagée dans une étape essentielle de sa construction. Les événements d'Union soviétique empêchent la

²¹ L. Richardson souligne qu'en dépit des efforts de la Grande-Bretagne pour promouvoir avant tout ses propres intérêts, les institutions (en particulier communautaires) affectent la politique britannique. RICHARDSON, L., « British State Strategies after the Cold War », *ibidem*, pp.148-170.

²² Cité dans *Libération*, 27/06/1990.

²³ Cité dans *Le Monde*, 21/07/1990.