Document généré le 3 juil. 2025 11:36

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional

Le Partenariat entre l'Union européenne et les États d'Europe centrale et orientale

Frédérick Touboul

Volume 9, 1995

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1100769ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1100769ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)
2561-6994 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Touboul, F. (1995). Le Partenariat entre l'Union européenne et les États d'Europe centrale et orientale. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, *9*, 35–45. https://doi.org/10.7202/1100769ar

Tous droits réservés © Société québécoise de droit international, 1995

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Colloque sur le partenariat

Le Partenariat entre l'union européenne et les États d'Europe centrale et orientale

Frédérick TOUBOUL*

I - Les *Accords européens* ne relèvent pas du partenariat.
A - Le cadre institutionnel des *Accords.*
1. Une distinction entre associé et partenaire.
2. L'association comme préalable à l'adhésion.
3. La politique d'harmonisation relève de l'association.
B - Les programmes issus de la coopération (titre VI à VIII).
1. Le programme PHARE et les actions qui en découlent.
2. Une aide qui s'écarte du partenariat.

II - Les Accords européens n'excluent pas le partenariat
A - Les éléments du partenariat
1. De la spécifité de la procédure de l'article 238 CEE aux accords intermédiaires.
2. Partenariat et coopération.
B - La nature de ce partenariat
1. Le partenariat à travers le programme PHARE.
2. Le partenariat à travers les actions du programme PHARE.

Dans l'esprit de ce colloque où nous devons cerner la notion de partenariat, nous aurons l'occasion de vérifier que les relations entre l'Union européenne et les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) constituent une forme de partenariat imparfaite ou plutôt variable selon le niveau où l'on se situe et selon les acteurs.

Avant tout, il faut souligner que les relations qui unissent l'Union européenne aux PECO se fondent sur des Accords d'association [1]. Il faut alors se poser quelques questions. La première est de savoir si l'association et le partenariat ne sont pas des synonymes. La seconde, qui apporte déjà une réponse à la première, est de savoir si dans les *Accords européens* établissant une association avec ces États il n'y a pas malgré tout du partenariat.

Le premier *Accord d'association* conclu par l'Union européenne (à l'époque Communauté économique européenne) fut celui d'Athènes, signé le 9 Juillet 1961 [2] avec la Grèce. Cet *Accord* instituait une union douanière [3] et non sur une zone de libre-échange [4] comme c'est aujourd'hui le cas avec les PECO. Le 20 Juillet 1963, une autre forme d'association était conclue lors de la *Convention de Yaoundé* [5]. D'une part, cet accord n'avait pas vocation à conduire à l'adhésion, d'autre part, et c'est là l'essentiel, il était emprunt d'une forte institutionnalisation puisqu'il créait un comité d'association et une conférence parlementaire [6]. C'est justement ce caractère fortement structuré que reprennent les accords européens avec les PECO.

Un autre point essentiel à l'association réside sur ce que l'on peut appeler la clause démocratique. À cet effet, et à partir de l'article 238 du *Traité CEE* [7], peuvent être sanctionnées les violations à des principes démocratiques et des droits de l'Homme permettant ainsi de suspendre l'*Accord.* [8]

Pour en venir aux accords d'association avec les États d'Europe centrale et orientale, il faut rappeler que c'est lors du Conseil européen extraordinaire de Dublin le 28 Avril 1990 que les chefs d'État et de gouvernement se prononcent pour la conclusion avec chacun des Pays d'Europe centrale et orientale d'*Accords d'association.* En 1991, les premiers *Accords d'association* sont signés entre l'Union européenne et les pays du groupe de Visegrad (Pologne [9],

* Docteur en Droit public et Chargé de cours à l'Université de Paris Sud.

1 Le traité ne définie pas ce qu'est l'association. Il est possible en reprenant les mots de W. Hallstein (cité in Mégret, *Le droit de la Communauté économique Européenne*, vol. 3-12 Relations extérieures, p.86) de dire ce que n'est pas l'association: « c'est l'adhésion moins un et l'accord commercial plus un ». Selon la Cour de justice (arrêt Meryen-Demirel c/ Ville de Schwäbisch Gmünd. Aff 12/86 du 30 septembre 1987. Rec.87 p.3719) l'association vise à créer « des liens particuliers et privilégiés avec un état tiers qui doit, du moins partiellement, participer au régime communautaire (attendu 9). Selon l'Avocat général, l'accord est conclu en vue de l'adhésion et a pour but de rapprocher les ordres juridiques et économiques. Ce faisant, l'accord d'association peut se définir comme étant « un lien permanent, général et institutionnalisé, de coopération qui consacre une participation des pays tiers aux objectifs communautaires » (P. Pescatore) ou, « un lien contractuel permanent et spécifique conclu en vue d'objectifs communs pour la poursuite desquels les parties créent des institutions paritaires » (Colombo in *L'association à la CEE: Aspects juridiques*, Bruxelles, 1970).

2 JOCE n° 26 18 Février 1963 p.296

3 L'union douanière comporte la suppression des obstacles douaniers dans les échanges mutuels des États membres ainsi qu'une unification de la réglementation douanière des échanges commerciaux avec les pays tiers. Article XXIV 8.a du G.A.T.T.

4 La zone de libre échange se définit comme « des groupes de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douanes et les autres réglementations commerciales restrictives sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur des produits originaires des territoires constitutifs ». La coopération entre les États n'implique ici aucune réglementation commune vis à vis des tiers.

5 JOCE n° 93 11 Juin 1964 p.1430

6 Cette conférence parlementaire est devenue l'Assemblée consultative dans le cadre de la *Convention de Lomé.*

7 La Communauté peut conclure avec un ou plusieurs États ou organisations internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières (TUE).

8 Ce fut le cas avec la Grèce sous le régime des colonels, avec la Turquie lors de son intervention à Chypre après le coup d'État de 1980 et plus récemment avec la Yougoslavie puisque l'Union européenne va jusqu'à la dénonciation de l'Accord - JOCE L. 325 du 27 Novembre 1991 p. 23.

9 Approuvé par la décision du Conseil et de la Commission 93/743 CE.CECA.Euratom du 13.12.1993. JOCE. L.348 du 31.12.1993 p.1.

Hongrie [10], Tchécoslovaquie - puis le 4 Octobre 1993 un nouvel accord né de la partition entre la République Tchèque [11] et la République Slovaque [12]). Par la suite, d'autres accords similaires sont signés avec la Bulgarie (8 Mars 1993 [13]), la Roumanie (1er Février 1993 [14]) et enfin en 1995 avec les États Baltes (Estonie, Lituanie, Lettonie) et la Slovénie.

Pays	Accords européens		Demandes d'adhésion	Négociations		Entrée dans l'UE [4]
	signé	en force		Début [2]	Fin [3]	
Hongrie	1991	1994	1994	1998	200-	+2
Pologne	1991	1994	1994	1998	200-	+2?
Tchèque	1993	1995	1996	1998	200-	+2?
Slovaquie	1993	1995	1995	1998	200-	+2?
Roumanie	1993	1995	1995	1998	20--	+2?
Bulgarie	1993	1995	1995	1998	20--	+2?
Estonie	1995 [1]	1997?	1995	1998	200-	+2?
Lettonie	1995 [1]	1997?	1995	1998	20--	+2?
Lituanie	1995 [1]	1997?	1995	1998	20--	+2?
Slovénie	1996 [1]	1998?	1996	1998	200-	+2?

1 *Accords intérimaires* préalables à l'entrée en vigueur des *Accords européens*.

2 Sous réserve de l'avancement des travaux de la CIG, puisque les *Accords* précisent que les négociations ne pourront intervenir qu'une fois ceux-ci terminés. L'échéance de 1998 signifie en tout état de cause que les négociations ne pourront avoir lieu avant cette date mais qu'en revanche elles pourront débuter après, sans pour autant fixer une quelconque limite.

3 Le terme des négociations est tout d'abord conditionné par la date à laquelle elles auront débuté puis par l'avancement même de leur contenu.

4 La période des deux ans est encore incertaine pour la plupart des États à l'exception de la Hongrie.

En Juin 1993, le Conseil européen de Copenhague convient que les pays associés d'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, notamment à souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire. De plus, les chefs d'État et de gouvernement décident que la coopération future avec les pays associés sera orientée vers l'objectif d'adhésion à présent fixé.

En Décembre 1994, à Essen, les Douze arrêtèrent une stratégie globale afin de rapprocher davantage ces pays de l'Union. Au plan politique, le Conseil insiste sur la mise en oeuvre de relations structurées pour préparer les pays associés à l'intégration dans le marché intérieur. Mais il pose comme préalable aux négociations la redéfinition des institutions et du fonctionnement de l'Union lors de la Conférence intergouvernementale de 1996. Dans le même temps, la Commission est invitée à préparer un livre blanc sur l'intégration dans le marché intérieur.

C'est donc lors du Conseil européen à Cannes, en Juin 1995, qu'est examiné le livre blanc sur la préparation des pays associés à leur intégration dans le marché intérieur. Les États membres posent alors comme élément principal de la stratégie d'adhésion, l'alignement progressif sur les politiques communautaires visant à la construction du marché intérieur. Les pays associés sont alors invités à élaborer des programmes dans ce sens en tenant compte du cadre général défini par les *Accords d'association*. Lors de ce même Conseil sont rappelées les possibilités offertes par le dialogue structuré, les Accords d'association et le programme PHARE. Enfin, ce Conseil approuve le renforcement de la coopération financière qui pour la période 1995/99 s'élève à 6,693 milliards d'Écus uniquement pour le programme PHARE. Enfin, en décembre 1995, lors du Conseil européen à Madrid, la Commission soumet aux chefs d'État et de gouvernement les rapports sur les effets de l'élargissement, sur les politiques de l'Union européenne, sur les stratégies alternatives dans l'agriculture et sur l'évolution de le stratégie de préadhésion des PECO. C'est alors qu'un premier calendrier est établi, dans lequel la Commission est invitée à préparer ses avis sur les candidatures présentées, afin qu'à l'issue de la Conférence intergouvernementale, les négociations puissent être engagées.

Aujourd'hui, pour les PECO, l'intérêt des accords conclus réside dans la volonté des nouveaux États associés à intégrer l'Union européenne. D'ailleurs le Préambule même de ces accords contient la reconnaissance par les parties de leur désir mutuel de renforcer les liens existants et de permettre aux États associés de « prendre part au processus d'intégration européenne ». Les PECO voient là incontestablement, et bien plus que l'intégration au système économique européen, un ancrage à un pôle de stabilité politique. Bien entendu, au moins à moyen terme, c'est le volet coopération qui a incité les PECO à conclure ces *Accords d'association*.

On peut alors aisément comprendre l'apparition de ces Accords qui s'inscrivent dans un contexte politique particulier avec l'effondrement du bloc de l'Est, le souci de l'Union européenne de veiller à sa sécurité et le souhait des PECO de se rapprocher du modèle occidental.

Nous allons donc voir que les *Accords européens* ne relèvent pas du partenariat (I) mais qu'ils sont pourtant bien loin de l'exclure (II).

I - Les Accords européens ne relèvent pas du partenariat.

En reprenant les différents *Accords d'association* qui sont d'ailleurs constitués sur le même modèle, à aucun moment ne figure, dans la table des matières, dans le préambule et dans le corps même de l'*Accord*, le terme partenariat.

On ne parle pas d'État partenaire, mais d'État associé; on y trouve la coopération, l'assistance, le rapprochement, le dialogue, mais à aucun moment on évoque le partenariat. Certains rétorqueront que le partenariat n'est pas un concept juridique. Mais après tout, en droit international, l'association n'a pas non plus de fondement juridique.

Enfin, et c'est là l'essentiel, les rédacteurs des articles 238, 113 et 235 du *Traité CEE*, ainsi que ceux qui ont conclu, pour l'Union européenne, ces accords, ne peuvent avoir laissé

10 Approuvé par la décision du Conseil et de la Commission 93/742 CE.CECA.Euratom du 13.12.1993. JOCE. L.347 du 31.12.1993 p.1.

11 Approuvé par la décision du Conseil et de la Commission 94/910 CE.CECA.Euratom. JOCE. L.360 du 31.12.1994 p.1.

12 Approuvé par la décision du Conseil et de la Commission 94/909 CE.CECA.Euratom. JOCE. L.359 du 31.12.1994 p.1

13 Approuvé par la décision du Conseil et de la Commission 94/908 CE.CECA.Euratom. JOCE. L.358 du 31.12.1994 p.1

14 Approuvé par la décision du Conseil et de la Commission 94/907 CE.CECA.Euratom. JOCE. L.357 du 31.12.1994 p.1

involontairement autant d'éléments qui distinguent les *Accords* des PECO des Nouveaux États Indépendants (NEI). L'Union, auteur de ces deux types d'*Accords*, a nécessairement voulu manifester une différence de régime. Cette différence se traduit à travers le cadre institutionnel des *Accords* (A) ainsi que dans les programmes de coopération (B) des Titres VI à VIII.

A. - Le cadre institutionnel des *Accords*

Les *Accords européens d'association entre l'Union européenne et les PECO* sont tous construits de façon identique. Cela traduit, pour l'Union européenne, la volonté de traiter d'égale manière ces États et par la même occasion de marquer la différence avec les NEI, qui font à leur tour l'objet d'un traitement spécifique. On trouve dans le Préambule de ces *Accords* la reconnaissance par les parties que l'objectif final des pays associés est l'adhésion à l'Union et que justement l'association contribuera à réaliser cet objectif [15]. Or, à aucun moment n'est évoqué le terme partenariat. En allant plus avant dans la lecture de ces accords, dans aucun des neuf titres qui suivent, il n'est fait explicitement référence au partenariat. Pourtant les actions qui y sont envisagées laissent transparaître l'idée du partenariat. Aussi, pour simplifier la compréhension de ces Accords on peut y distinguer trois thèmes fondamentaux. Les deux premiers titres [16] sont consacrés à l'esquisse d'une politique extérieure et d'une sécurité commune. Les titres III, IV et V [17], qui occupent d'ailleurs l'essentiel des *Accords*, abordent la politique d'harmonisation. Et enfin les titres VI à VIII regroupent la coopération [18].

1-Une distinction entre associé et partenaire

Le partenariat entre l'Union européenne et les PECO ne peut s'assimiler avec celui des NEI dans la mesure ou ceux-ci n'ont pas vocation à l'adhésion. L'objet est différent et la distinction est fondamentale puisque les *Accords d'association* avec les PECO préfigurent leur intégration.

L'illustration de cette différence quant à l'objet réside dans la terminologie même qui est employée puisque l'on parle d'association pour les PECO et d'*Accords de partenariat et de coopération* pour les NEI. D'un point de vue formel, la distinction n'est pas moins évidente puisque le fondement juridique des *Accords d'association* repose sur l'article 238 du *Traité CEE*, alors que les *Accords* avec les États indépendants de la CEI reposent sur les articles 113 et 235. Enfin, le dialogue est de caractère différent puisque dans le prolongement du Conseil européen d'Essen, pour les PECO, le dialogue est bilatéral puis suivi par un dialogue multilatéral structuré à des fins d'adhésion.

La différence qui ici existe entre l'association et le partenariat est mise en évidence, et de manière éclatante, dans l'Union Européenne Occidentale (UEO). En effet, celle-ci crée un statut d'association à l'UEO pour les PECO mais sur un régime particulier d'associé-partenaire [19] (d'où sont exclus soit dit en passant les NEI). Et lors du Conseil de Petersberg [20] est mis en place un Forum de consultation destiné au dialogue entre, d'une part, les États membres et les États associés et, d'autre part, les PECO [21]. À y regarder de plus près, ce statut d'associé-partenaire ne confère pas aux PECO la même place que le statut d'État-associé [22], mais il offre plus de poids que celui de simple observateur. Dès lors, si l'on compare le système de l'UEO à celui de l'Union européenne, le statut d'État-associé est juridiquement plus contraignant que celui d'État-partenaire et il s'inscrit dans une logique d'intégration et non plus seulement de dialogue. On peut alors observer une différence de traitement entre l'associé, le partenaire et le simple observateur.

2-L'association comme préalable à l'adhésion

Il est important de souligner dès à présent que les pays de l'Union européenne fournissent plus de 70% de l'aide occidentale aux pays d'Europe centrale et orientale. Cela démontre, s'il en est encore besoin, que l'effort de l'Union européenne est bien loin d'être négligeable. La volonté politique de rapprochement avec les PECO est donc bien une réalité, pourtant la Communauté précise avec netteté que l'association est dépourvue d'effet automatique sur l'adhésion [23]. Elles font l'objet de demandes différentes et obéissent à des procédures différentes.

L'adhésion à la Communauté relèvait de l'article 237 CEE, ce qui signifiait alors que l'association, placée après, s'offrait comme une solution intermédiaire aux États tiers qui ne remplissaient pas les conditions et qui souhaitaient tout de même

15 Reconnaissant que la Communauté et [...] souhaitent renforcer ces liens et établir des relations étroites et durables, fondées sur l'intérêt mutuel de réciprocité, pour permettre à [...] de participer au processus d'intégration européenne, en renforçant et en étendant ainsi les relations précédemment établies, notamment par l'Accord concernant le commerce et la coopération économique et commerciale signée le 8 mai 1990 [...] Reconnaissant que l'objectif ultime de [...] est de devenir membre de la Communauté et que la présente association, selon l'avis des parties, aidera la [...] à atteindre cet objectif.

Voir aussi les Débats du Parlement européen n° 3-396, p.303, 22 novembre 1990.

16 Titre 1er : Dialogue politique ; Titre II : Principes généraux

17 Respectivement consacrés à la *libre circulation des marchandises*, à la *circulation des travailleurs, droit d'établissement et services* et enfin aux *paiements, capitaux, concurrence et autres dispositions économiques, rapprochement des législations.*

18 VI *coopération économique* ; VII *coopération culturelle* ; VIII *coopération financière*. Le titre IX concerne les *dispositions institutionnelles générales et finales.*

19 Déclaration de Kirchberg et de Petersberg du 20 Juin 1992.

20 Document 1322 de l'Assemblée de l'UEO, §7.

21 Le premier Forum a eu lieu à Londres le 14 Octobre 1992, puis le 20 Avril 1993 à Bruxelles, un troisième le 20 Mai 1993 à Rome et un quatrième à Kirchberg le 9 Mai 1994.

22 Sur ce point voir la déclaration du 12 Novembre 1993 par laquelle les ministres allemands, français et polonais réunis à Varsovie exprimaient leur souhait de voir adopter un statut d'association ouvert aux partenaires de la consultation qui ont déjà passé un accord d'association avec l'Union européenne.

23 Voir communications du 31 Janvier 1990 et 17 Avril 1990, Commission européenne.

des liens privilégiés. On remarquera que la coopération avec l'O.N.U. et ses organes, l'O.C.D.E. et le Conseil de l'Europe se situait, dans la rédaction du Traité antérieure au Traité sur l'Union européenne (TUE), aux articles 229, 230 et 231. Aussi la place accordée par le *Traité CEE* à l'association est donc significative. Elle est autonome par rapport à l'adhésion, ce qui n'implique nullement qu'une transformation de l'association à l'adhésion puisse être automatique. Il nous est permis tout de même de remarquer sur ce point que le TUE bouleverse quelque peu la logique de ces *Accords*. Placés après l'article 237 consacré à l'adhésion, on pouvait y voir alors un préalable à l'intégration. Mais l'article 237 est supprimé par le TUE et l'adhésion se trouve à l'article O. Doit-on y voir une volonté délibérée? Une manière de dissocier radicalement les deux procédures?

La procédure de l'article O prévoit en tout premier lieu une demande formelle d'adhésion (pour les PECO la dernière demande provient de la Slovénie en 1996); celle-ci marque la volonté de l'État qui s'engage par la même occasion à se soumettre au régime existant dans tous ses éléments et surtout à l'acquis communautaire. Ce préalable franchi, la Communauté sera en mesure de prendre en considération sa candidature. Mais ainsi qu'il nous est possible de le remarquer, pour les PECO, la Communauté n'est liée par aucun délai. À ce stade de la procédure, l'avis conforme du Parlement européen est requis et le Conseil se prononce à l'unanimité. Cette acceptation ouvre alors la voie de la négociation entre la Communauté et le demandeur destinée à finaliser l'accord définitif et à tenir compte, sur le plan institutionnel, de la participation d'un nouvel État. Les traités initiaux seront alors adaptés à cet effet et chaque État devra ratifier l'Accord définitif.

Parmi les conditions que doit remplir le candidat, on retiendra qu'il doit s'agir d'un pays européen (ce qui doit être compris aussi bien géographiquement que culturellement), pourvu d'un régime démocratique et dont le niveau économique doit se rapprocher de celui des États membres. Pour les PECO, c'est donc essentiellement le dernier point qui fait défaut. Et c'est justement l'un des objets essentiels des *Accords européens*, qui, à travers la coopération, entendent opérer ce rapprochement. Une dernière condition qui s'impose à l'État demandeur se trouve dans l'acceptation de l'acquis communautaire. De ce point de vue, les *Accords européens* se contentent uniquement d'un rapprochement économique fondé sur la zone de libre-échange. Celle-ci est d'ailleurs imposée par l'Acte unique qui subordonne toute nouvelle action à la réalisation du marché intérieur, ce n'est qu'ensuite que le volet institutionnel pourra être développé. C'est en 1973, lors du sommet de Copenhague (14 Décembre 1973) que les 9 États membres évoquaient ces conditions d'admission à travers la *Charte sur l'identité européenne*. Les *Accords d'association*, on le voit bien pour les PECO, constituent non seulement un préalable à l'adhésion, pour la Communauté, mais davantage un laboratoire d'essai destiné à mesurer les capacités de l'État associé à devenir membre à part entière.

Aujourd'hui, l'Union européenne conditionne l'adhésion des PECO à un élément qui leur est extérieur. Il s'agit de la Conférence Intergouvernementale qui a débuté à Turin (Mai 1996). Pour la Communauté, cette condition est essentielle car c'est de sa propre capacité à intégrer d'autres États dont il est question. Elle doit, avant d'accepter de nouveaux États, surmonter ses problèmes institutionnels et réformer les structures. Sous cet angle, les *Accords européens* sont conçus comme un moyen de calmer l'impatience des PECO et de leur donner des gages de bonne volonté sur l'intégration. Ainsi les *Accords d'association*, dont il est ici question, répondent, pour la Communauté, à la volonté de préparer l'adhésion des PECO en leur permettant de s'adapter (politiquement, juridiquement et économiquement), mais aussi de s'adapter elle-même. Enfin, l'importance consacrée à la coopération constitue un signe non négligeable pour les PECO. De plus, elle va permettre dans sa mise en oeuvre, qui relève plus du partenariat, de mesurer les capacités de l'État à accepter le fonctionnement de la Communauté.

3-La politique d'harmonisation relève de l'association

Les titres III, IV et V qui regroupent la politique d'harmonisation relèvent bien d'une phase préliminaire à l'intégration. Il n'y a pas ici de partenariat. Il s'agit pour l'Union européenne de voir si les PECO sont aptes à devenir membres. Comme nous l'avons déjà indiqué précédemment dans la logique de la *Convention de Yaoundé* et en rupture avec l'*Accord d'association avec la Grèce*, les *Accords européens* avec les PECO mettent en place non plus une union douanière, mais une zone de libre-échange pour une période de 10 ans maximum [24]. Ainsi, trois titres [25] qui occupent à eux seuls 48 articles sur 124, concernent ce que l'on appelle communément les quatre grandes Libertés (personnes, marchandises, capitaux et services). Cela signifie qu'ils sont consacrés à l'adaptation des PECO au régime juridique du grand marché intérieur de l'Union européenne. Dans ces articles, on ne peut être en mesure d'approcher le partenariat puisqu'il s'agit de mesures techniques devant préparer l'intégration éventuelle des États. Dès lors, on voit bien que ces dispositions relèvent bien plus de l'association que d'un réel partenariat.

Les *Accords européens* considérés comme une période de transition (art.7), sont divisés en deux étapes de cinq ans. Aussi dès la première étape les efforts sont portés sur le libre-échange des marchandises et des biens alors que les articles 43, 51 et 62 révèlent que les autres libertés n'entreront en vigueur que lors de la seconde étape. L'assistance technique qui est prévue pour la mise en place d'un système approprié pour la sécurité sociale (art.43 Hongrie, art.44 Tchécoslovaquie) ne peut être regardée comme du partenariat mais relève plus de l'aide au développement. Ainsi dans la logique de l'association, ces dispositions sont contraignantes pour les PECO mais doivent permettre la réalisation des réformes politiques et économiques en cours. Et contrairement à la politique d'aide au développement de la Communauté, qui permet d'accorder unilatéralement des avantages spécifiques, les *Accords européens* doivent évoluer progressivement et rapidement vers la réciprocité qui doit être achevée au bout de la période transitoire. Dans cette perspective, la première étape est essentielle puisqu'elle est placée sous le signe de la non-discrimination, qui constitue un corollaire indispensable à la libre circulation des marchandises. Ainsi, à la fin de la première période, c'est l'égalité de traitement qui devra être achevée pour les marchandises.

---

24 Titre III art. 8

25 Voir *Supra*, note 7.

B. - Les programmes issus de la coopération (titre VI à VIII)

Comme nous l'avons déjà remarqué plus haut, les relations entre l'Union européenne et les PECO sont largement empreintes de l'idée d'adhésion, ce qui en fait un partenariat spécifique. Ces accords peuvent dès lors être compris comme un niveau intermédiaire entre le simple partenariat et la qualité d'État-membre. Ne pouvant intégrer immédiatement ces États au sein de l'Union européenne, la Communauté conditionne leur adhésion. L'association exprime ici implicitement leur future intégration [26]. C'est d'ailleurs ce qui apparaît nettement lors des débats du Parlement européen [27] lorsque les députés souhaitent voir fixer un calendrier pour l'ouverture des négociations aux fins d'adhésion. L'étude du cadre institutionnel de ces accords révèle leur spécificité, laquelle traduit une volonté politique affirmée.

Pour les PECO c'est essentiellement autour du programme « Phare » que se développe la coopération. À côté de ce programme, il existe de nombreuses actions qui sont soit spécifiques aux PECO soit plus larges encore mais dans lesquels ils peuvent s'intégrer (TEMPUS). Enfin, le second axe de coopération générale PECO-COPERNICUS marque bien cette volonté de l'Union européenne d'associer dans certaines actions les PECO et plus largement encore l'ensemble des pays de l'Est.

1-Le programme PHARE et les actions qui en découlent

Créé en 1989 [28], ce programme contribue à la démocratisation et à la transformation économique et sociale des pays d'Europe centrale et orientale. Mis en place au départ pour la Pologne et la Hongrie, il est aujourd'hui ouvert à douze États [29]. Sont donc concernés non seulement les pays ayant signé un Accord d'association mais aussi ceux qui ont signé un Accord intérimaire ou même un simple Accord de libre-échange. Les secteurs prioritaires de PHARE reposent sur la restructuration des entreprises d'État et le développement du secteur privé, la restructuration et la réforme de l'agriculture, l'éducation la santé et la recherche, l'environnement et la sécurité nucléaire, l'infrastructure (énergie, transports et télécommunications), le développement social et l'emploi, la réforme du secteur public et des administrations et enfin l'aide humanitaire et alimentaire.

Le programme LIEN, qui s'articule dans le cadre de PHARE et TACIS, contribue au développement des organisations non gouvernementales des pays de l'Est, dans le domaine social, et à la promotion de l'action sociale en faveur des groupes défavorisés. Les actions prioritaires concernent ici: l'aide en faveur des femmes (santé, formation professionnelle, aide sociale), la réinsertion sociale des chômeurs et des catégories marginalisées par des actions d'information sur le marché de l'emploi et d'acquisition de savoir-faire. Ce programme qui fonctionne sur appel d'offre permet alors aux O.N.G. de soumettre des projets de coopération qui seront sélectionnés par la Commission après évaluation par des experts. Pour la période 1995-96, le budget de LIEN s'élève à 15 Mécu (soit 10 à 20 000 Écus par projet).

Le programme TEMPUS adopté le 7 mai 1990 [30] fait partie intégrante des deux programmes généraux d'aide communautaire PHARE et TACIS. Le programme TEMPUS est consacré à la promotion du développement des systèmes d'enseignement supérieur dans les pays de l'Est par une coopération équilibrée avec des partenaires de tous les États membres de l'Union européenne. La mobilité des étudiants et des enseignants peut se réaliser sur une base individuelle ou au sein d'un projet européen commun [31].

La Fondation européenne pour la formation (European Training Foundation) créée par le règlement du Conseil en mai 1990 [32] n'est réellement entrée en vigueur qu'en octobre 1993 lors du Conseil européen de Bruxelles qui a désigné Turin comme siège de la Fondation. Elle a pour objet de contribuer au développement des systèmes de formation professionnelle des PECO et des NEI [33]. Depuis le 1er janvier 1995 la Commission a confié à la Fondation la tâche de fournir l'assistance technique nécessaire pour la mise en oeuvre du programme TEMPUS [34]. A côté d'un Conseil de direction composé de représentants des États-membres et du directeur [35] se trouve un collège consultatif composé d'experts provenant en particulier des États-membres et des pays partenaires. La Fondation est composée de 130 personnes et son budget pour 1995 s'élevait à 11 Mécu.

Pour les programmes généraux PHARE et PECO-COPERNICUS, les structures mises en place laissent le dernier mot à la Commission (ou à la Fondation Européenne) qui décide seule d'accorder ou non la subvention par l'intermédiaire du Comité de gestion. Quant aux actions spécifiques LIEN (développement des O.N.G. à l'Est), TEMPUS (développement des systèmes d'enseignement supérieur), CCP-PHARE, Europartenariat (développement économique des régions), ECOS-OUVERTURE (coopération inter-régionale), tous ces programmes sont issus du volet coopération et s'inscrivent dans une logique d'aide au développement classique si l'on ne s'attache qu'à la structure décisionnelle finale qui se prononce sur

26 Débats du Parlement européen n° 3-396 p. 303, 22 Novembre 1990.

27 Rapport A3-005/91 sur les *Accords d'association*.

28 Règlement du Conseil 3906/89 du 18 décembre 1989, p.11, JOCE L.375 du 23.12.1989, modifié par le règlement 2698/90 du 17.09.1990 JOCE L.257, p.1, du 21.09.1990 et par le règlement 3800/91 du 23.12.1991.

29 Non plus PHARE (Pologne-Hongrie: Assistance à la Restructuration Économique) mais PHARE il concerne l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République Slovaque, la République Tchèque, la Roumanie et la Slovénie).

30 Décision du Conseil 90/233 du 7 mai 1990 JOCE L.131 du 23.05.1990, p.21, prorogé par la décision 93/246 du 29.04.1993.

31 Accord de coopération comportant au moins trois partenaires qui peuvent être des universités, des entreprises ou des associations.

32 Règlement du Conseil 1360/90 du 7 mai 1990 JOCE L. 131 du 23.05.1990, p.1.

33 Extension aux NEI voulue lors du Conseil européen de Bruxelles ce qui a conduit la Commission à présenter une proposition. Doc Com(94) 21 final du 2.2.1994 - qui fut adopté par le Conseil en 1994 -Règlement du Conseil 2063/94 du 27 juillet 1994 (JOCE L. 216, p.9 du 20.08.1994).

34 Programme de mobilité transeuropéenne pour l'enseignement supérieur, décision du Conseil 93/246/CEE du 29 avril 1993 (JOCE L. 112 p.34) du 06.05.1993.

35 Monsieur Peter de ROOIJ nommé le 20 mai 1994.

l'octroi de la subvention. Enfin si l'on se penche un instant sur les institutions financières comme la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ou la Banque européenne d'investissement (BEI) la remarque précédente est tout aussi valable.

2-Une aide qui s'écarte du partenariat

La coopération financière est présentée comme l'un des six éléments de base du cadre général des *Accords d'association*. Le titre VIII lui est consacré et comporte 6 articles.

Après avoir occupé une place relativement marginale sous la forme de protocoles [36], la coopération financière avec les PECO se situe dans le corps même des *Accords*. À titre d'exemple on notera que l'article 95 de l'*Accord avec la Tchécoslovaquie* prévoit que le pays associé bénéficiera, pour atteindre les objectifs, d'une assistance temporaire financière sous forme de subventions et de prêts y compris de la BEI.

Les banques centrales des PECO doivent affronter deux problèmes majeurs. Le premier réside dans l'instabilité du secteur financier et le second dans le manque de crédibilité à prendre des mesures anti-inflationnistes efficaces. L'adaptation du secteur industriel et commercial induit un programme de privatisation, de libération du commerce extérieur et des prix. La disparition des subventions des pouvoirs publics entraîne nécessairement une augmentation des prix pour les biens de consommation qui en bénéficiaient autrefois, ce qui permettait de les maintenir artificiellement. Et c'est justement dans ce contexte, où les banques centrales sont prises dans l'étau du financement monétaire du déficit budgétaire, que le rôle de caution des pays occidentaux et en particulier de l'Union européenne devient indispensable à la poursuite des réformes. Dans le cadre des *Accords européens*, l'assistance financière de la Communauté doit faire l'objet d'un programme indicatif conclu entre les parties. Cette aide est modulable dans la mesure où elle dépend de l'évolution des réformes des pays associés. Les *Accords* prévoient que l'aide communautaire devra être évaluée selon les besoins qui apparaîtront et selon le niveau de développement du pays associé. Seront alors prises en considération les priorités établies par la Communauté et le pays partenaire ainsi que la capacité d'absorption de son économie, sa capacité de remboursement des prêts et enfin ses progrès vers une économie de marché. Dès lors, cette coopération revêt plus un caractère incitatif destiné à l'harmonisation que de la mise en place d'un partenariat. S'agissant des prêts à la restructuration qui relèvent entre autres de la BEI, l'article 18 de son statut ouvre à titre exceptionnel (autorisation exceptionnelle du Conseil des gouverneurs, et à l'unanimité) les prêts à des États extérieurs à la Communauté dès lors qu'ils présentent pour celle-ci un intérêt direct. Selon l'origine des ressources les financements accordés par la BEI prennent la forme de subventions ou de quasi-subventions voire de prêts à long terme. Les *Accords européens* prévoient également que les contributions communautaires doivent se faire en coordination étroite avec celles des États-membres, des autres pays du G-24 et des autres institutions financières comme le FMI et la BERD. Cette dernière ayant vocation à réaliser des prêts à l'investissement et d'assister les PECO dans leur transition à l'économie de marché. On peut conclure alors que s'il y a partenariat, c'est entre les bailleurs de fonds mais qu'avec les PECO, les rapports de l'UE relèvent plus de l'aide au développement.

II - Les Accords européens n'excluent pas le partenariat

Pourtant les deux termes ne sont pas si éloignés et si l'on veut bien concevoir l'association comme une forme de partenariat, encore faut-il rechercher à travers l'association *les éléments du partenariat (A)* et étudier *la nature de ce partenariat (B)*.

A. - Les éléments du partenariat

En étudiant de plus près ces Accords on peut voir dans les titres I et II qu'ils contribuent à créer de « nouveaux liens de solidarité et de nouvelles formes de coopération[...], [d]e dialogue et [d]es coopérations politiques fondés sur des valeurs partagées.» Nous avons ici tous les éléments du partenariat. Pour le volet coopération, on remarque qu'aucune obligation de résultat n'est fixée. Les priorités sont déterminées par les PECO eux-mêmes.

Des *Accords*, le partenariat peut se déduire du dialogue politique et de la coopération, alors même que le texte ne fait référence qu'à la qualité d'associé. L'explication de cette démarche traduit sans doute la dissociation qui est faite par la Communauté entre l'association qui a pour objet l'intégration et le partenariat qui se contente seulement de liens privilégiés. Aussi en introduisant au moins dans l'esprit du texte cette notion de partenariat, l'UE indique sans doute sa volonté de traiter différemment les PECO. C'est une philosophie, un rejet du paternalisme qui ajoute à la coopération, c'est une nouvelle méthode de travail. Nous ne sommes pas uniquement dans un concept de solidarité puisque l'UE a un intérêt majeur au développement des PECO. On trouve peut-être ici une dimension réelle du partenariat.

1-De la spécificité de la procédure de l'article 238 CEE aux accords intermédiaires

Les *Accords d'association* conclus sur la base de l'article 238 du *Traité CEE* nécessitent une procédure en forme solennelle, ce qui, compte tenu du nombre d'États-membres, retarde d'autant l'entrée en vigueur des politiques mises en place. L'article 238 CEE, dans sa rédaction antérieure au *Traité de Maastricht* [37] indique dans son deuxième alinéa que les *Accords d'association* « sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et après avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent ». D'autre part, c'est parce que le contenu des *Accords européens* ne correspond pas à la compétence exclusive de la Communauté que

[36] *Accord d'association avec la Grèce*, du 9 juillet 1961: protocole numéro 19 prévoyant une assistance financière par voie de prêt à durée limitée.

[37] Cet alinéa 2 de l'article 238 a été supprimé par le *TUE*.

les États membres sont Parties contractantes aux *Accords d'association*. Or, ce point n'est pas sans incidence sur la procédure.

Conformément aux dispositions de l'*Acte unique* (1987), l'article 238 CEE impose l'avis conforme du Parlement européen pour la signature des *Accords d'association* entre l'Union européenne et les pays de Visegrad [38]. Dès lors et comme il l'a été écrit maintes fois, le Parlement se trouve doté d'un pouvoir de « codécision » [39] dans lequel les députés européens se prononcent à la majorité absolue. Devant la lourdeur de la procédure par une déclaration annexée aux directives de négociation du 18 Décembre 1990, le Conseil et la Commission proposent, dans l'attente de la ratification par les Parlements nationaux, la conclusion d'*Accords intermédiaires* pour la partie relevant de la Communauté [40]. Or, bien que reprenant l'intégralité des dispositions consacrées à la politique d'harmonisation des *Accords d'association*, ces *Accords intermédiaires* se fondent sur l'article 113 du traité CEE et non sur l'article 238. Ils relèvent donc de la compétence exclusive de la Communauté, ce qui ne nécessite, dans le cadre de la conclusion d'accord externe, aucune intervention des États membres. Ceci s'explique par la nature exclusivement commerciale de ces dispositions. Dès à présent, on peut remarquer que, par nature, les *Accords d'association* et les *Accords intermédiaires* ne s'inscrivent pas dans une logique de partenariat mais qu'en revanche, la démarche politique utilisée fait au contraire transparaître l'idée de partenariat. En effet, les *Accords intermédiaires* sont bien conçus pour permettre aux États concernés de profiter au plus tôt des avantages commerciaux prévus dans les *Accords d'association* puis de laisser place à ceux-ci dès leur entrée en vigueur [41]. Par ce biais, l'Union européenne et les PECO marquent une fois de plus leur volonté de rapprochement et la nécessité d'y parvenir rapidement. Dans le cas des *Accords européens* sont créés le Conseil d'association, le Comité d'association, la Commission parlementaire et divers comités techniques. Il n'est pas surprenant qu'en définitive le modèle institutionnel se rapproche de beaucoup de celui de la Communauté (ces structures laissant place à des représentants de l'Union européenne et des PECO, ce qui laisserait supposer un partenariat). Le Conseil d'association qui dispose des fonctions législatives et exécutives de l'association est composé de membres de la Commission et du Conseil, ainsi que des membres du gouvernement du pays associé. La présidence est assurée alternativement par un représentant de la Communauté puis du pays associé. Cette composition paritaire qui se retrouve dans les autres organes présuppose alors une égalité de droit entre les parties. Cette idée se retrouvant d'ailleurs au niveau de la prise de décision pour laquelle chaque délégation doit donner son accord. De ce point de vue, la procédure requise nous ramène une fois encore sur le terrain du partenariat puisque le Conseil détient une compétence générale et que les décisions sont prises, au moins pour les PECO, au niveau étatique. Ceci nous ramène donc à l'approche politique des *Accords d'association*.

1-Partenariat et coopération

Ce volet des *Accords européens* est essentiel. Il est la marque d'une coopération plurisectorielle. C'est sans doute l'aspect le plus proche du modèle partenarial, dans la mesure où les actions de coopération doivent tenir compte des priorités fixées par les PECO. Les trois titres qui y sont consacrés fixent les domaines d'intervention et ne posent aucune obligation de résultat. Il s'agit alors d'une approche pragmatique, destinée à renforcer les liens entre les États mais surtout à permettre une mise à niveau des PECO aux fins d'adhésion. Cette coopération concerne tous les domaines de l'action communautaire.

Dans cette optique, la coopération atténue les aspects contraignants des accords introduits par la politique d'harmonisation et met en avant la « bonne volonté » des parties dans la réalisation de l'association. Les articles qui sont consacrés à cette coopération préfigurent sûrement l'intégration des PECO puisqu'ils offrent une liste programmatique de secteurs de coopération illustrant ainsi le rapprochement entre l'Union européenne et les PECO. Et c'est justement en cela que la coopération, dans laquelle on peut d'ailleurs y ajouter le dialogue politique, constitue une démarche de partenariat. Car ainsi que nous aurons l'occasion de le rappeler dans la seconde partie, la réalisation de cette coopération fait intervenir de multiples structures et la qualité d'État associé permet de bénéficier de programmes spécifiques mais aussi d'être rattaché à d'autres réservés exclusivement aux États membres. Ce dernier point marquant une fois de plus la volonté de l'Union européenne de réaliser un rapprochement avec les PECO puis à terme leur intégration. Si l'on observe le cadre juridique de ces actions de coopération on peut être frappé par l'imprécision de celui-ci. S'agit-il d'un cadre conventionnel (dans le sens qui lui est attribué en droit international) ou simplement contractuel (dans le sens qui lui est attribué en droit interne) au niveau des intervenants, s'agit-il enfin d'une action inscrite dans un cadre intergouvernemental ou simplement paneuropéen ou d'une simple action d'assistance ? En fait rien dans les *Accords* ne nous permet de répondre à cette question et si l'on se réfère aux différents programmes on peut en déduire que c'est un peu de toutà la fois. Cette idée traduit alors de façon évidente l'idée de partenariat dans laquelle on entend justement habituellement atténuer au maximum la contrainte juridique de l'action menée.

L'article 2 du titre 1er dessine les contours de ce que doit être le dialogue politique qui « contribue à créer de nouveaux liens de solidarité et de nouvelles formes de coopération [...] dialogue et la coopération politiques, fondés sur des valeurs partagées. » On peut alors résumer ces nouvelles formes de dialogue et de coopération comme un partenariat qui aura d'ailleurs pour objectif de « faciliter » l'intégration. Mais à côté de l'adhésion rendue possible, on envisage tout de suite que les partenaires puissent mener une politique étrangère commune et qu'ils contribuent à une sécurité commune, se crée alors un partenariat à travers l'esquisse d'une politique et d'une sécurité commune.

Si l'on prend en considération dans les *Accords européens*, les dispositions de coopération, il nous est possible de découvrir un schéma de partenariat dans l'apport de la Communauté au soutien financier pour le développement et la

38 16 Décembre 1991 à Bruxelles.

39 Expression qui ne recouvre pas la codécision telle qu 'élaborée par le traité de Maastricht.

40 Décision 92/228 *Accord avec la Pologne*, JOL n°114 30 Avril 1992 : Décision 92/229 *Accord avec la République fédérale de Tchécoslovaquie*, JOL n°115 30 Avril 1992 ; Décision 92/230 *Accord avec la Hongrie*, JOL n°116 30 Avril 1992.

41 Documents Parlement européen A3-0004-0005, 10 Janvier 1992.

restructuration des économies des PECO. En effet, La Communauté et ses États membres sont actionnaires à hauteur de 51 % de la e,r,dBERD, le reste étant réparti entre les autres membres du G-24 et les pays de l'Est. Une autre illustration se trouve dans les programmes gérés par la Commission en concertation avec les gouvernements des États bénéficiaires pour la sélection des projets. Nous évoquerons ainsi le programme PHARE destiné à soutenir la création d'une économie de marché, dans les PECO, mais aussi en Albanie et en Bosnie-Herzégovine, par la formation, l'assistance technique et l'aide à la création d'entreprise par le biais du programme JOPP. Le programme TEMPUS quant à lui finance des coopérations entre universités et entreprises d'Europe de l'Ouest et de l'Est, des échanges d'étudiants et d'enseignants. Mais à côté de ces deux programmes principaux, on ne peut passer sous silence les projets de recherche scientifique conjoints, ainsi que la coopération entre autorités régionales (programme OUVERTURE), locales (programme ECOS) et enfin les aides à la restructuration du patrimoine et de la nature.

B. - La nature de ce partenariat

Si l'on se penche sur les programmes généraux PHARE et COPERNICUS (+ de 6 milliards d'ÉCUS et + de 12 milliard d'ÉCUS pour des périodes de 5 ans et + de 400 ÉCUS depuis 90 pour PHARE) l'assistance de l'UE n'est pas négligeable et traduit un intérêt certain pour les PECO.

Les structures de mises en oeuvre des programmes sont élaborées sous une forme paritaire. L'Albanie et la Bosnie-Herzégovine sont associées à PHARE et pourtant aucun Accord d'association n'a été conclu avec ces États. La coopération ne relèverait donc pas exclusivement de l'association. Si l'on s'en tient aux actions spécifiques TEMPUS, LIENS, ECOS-OUVERTURE, Europartenariat, et les programmes de la 4ème RDT, la réalisation concrète illustre des partenariats parfaits entre universités, chercheurs, entreprises, collectivités locales... Ces partenariats créent des réseaux non pas au niveau des États mais des agents économiques. N'est-ce pas plus efficace, plus durable ? irréversible ?

1-Le partenariat à travers le programme PHARE.

Chaque État bénéficiaire va, par l'intermédiaire d'un coordinateur national, définir ses priorités en proposant des programmes indicatifs de restructuration, ce qui traduit l'idée d'un partenariat. Dans une seconde phase la Commission européenne et les PECO déterminent, à partir de ces programmes, des actions prioritaires qui doivent être approuvées par le Comité de gestion, composé de représentants des États membres de la Communauté et de la Commission européenne. Pour la période 95-99 le budget consacré à PHARE s'élève à 6,693 milliards d'Écus [42]. Pour mener à bien les actions entreprises dans le cadre de ce programme, les Unités de gestion, présentes dans chaque pays bénéficiaire, sélectionnent des sociétés d'ingénierie et de conseil originaires de l'Union européenne ou des pays bénéficiaires. À titre d'exemple, nous pouvons citer comme projets financés par PHARE, le programme « Industrial Training Attachment » (ITA) lancé par les associations des chambres européennes de commerce et d'industrie pour permettre au personnel de 250 entreprises des PECO d'effectuer un stage dans des entreprises européennes; l'amélioration de la qualité du bassin du Danube avec création d'une base de données qui servira à l'établissement des futures politiques des États partenaires; l'aide technique de l'hôpital de Libourne pour l'amélioration en Albanie de solutions de réhydratation intraveineuse. Une fois les actions prioritaires définies, c'est dans la réalisation même que le partenariat apparaît plus nettement encore. C'est aussi à ce niveau qu'intervient la Fondation européenne pour la formation.

À ce stade de la coopération le terme partenariat est couramment employé. Dans les missions mêmes de la Fondation, on retient que celle-ci vise à soutenir le développement des systèmes d'enseignement et de formation à travers PHARE et TACIS [43], à promouvoir la coopération entre États membres et pays partenaires... Indiscutablement, la logique partenariale est mise en valeur. Ici, déjà quelques questions doivent être posées. En effet, dès lors que la décision finale appartient à un Comité de gestion composé exclusivement de représentants des États membres de l'UE cela nous écarte du partenariat, lequel implique une prise de décision en commun. On revient alors à un schéma classique d'association et même d'aide au développement. Encore que, certains éléments jettent le trouble sur cette affirmation. Tout d'abord, en aval de la décision du Comité de gestion, la procédure PHARE privilégie les structures paritaires, en amont, la participation d'entreprises originaires des PECO pour les contrôles de gestion, traduit la même idée. Enfin, et c'est là la difficulté essentielle, si l'on veut considérer le programme PHARE comme relevant de l'Association et non du partenariat, comment peut-on expliquer juridiquement la présence de l'Albanie [44], de la Bosnie Herzegovine [45], de la République de Macédoine [46] et de la Croatie [47] qui n'ont à ce jour jamais signé d'Accord d'association?

2-Le partenariat à travers les actions du programme PHARE.

Pour participer à ce programme il faut rechercher des O.N.G. partenaires issues des pays de l'Est et éventuellement d'autres O.N.G. de l'Union européenne et mettre en place une collaboration effective (on remarquera que l'objectif de la Commission est bien de susciter des partenariats entre O.N.G.). Le projet doit viser à instaurer une coopération dans le domaine social d'une durée inférieure ou égale à 24 mois. Tous les partenaires doivent être impliqués étroitement dès l'origine dans

42 1,105 milliards d'Écus pour 96. Répartition des fonds par pays, 1990-93: Pologne 22 %; République Tchèque 5%; Lettonie 1%; Ex-Yougoslavie 1%; Hongrie 11%; République Slovaque 4%; Estonie 1%; Ancienne RDA 11%; Roumanie 10%; Slovénie 1%; Albanie 3%; Bulgarie 8%; Lituanie 1%; multipays 9%; aide humanitaire 8%; autres 4%.

43 Règlement CEE-Euratom 2157/91 du 15 juillet 1991. JOCE L.201 du 24.7.1991, p.2.

44 Déclaration du Conseil Bull 4-1995, point 1.4.69.

45 Décision de la Commission du 20.12.1995, Bull. 12-1995, point 1.4.78.

46 Décision du Conseil du 30.octobre 1995, Bull. 10-1995, point 1.4.65.

47 Décision du 12.06.1995, puis suspendue. JOCE L.133 du 17.06.1995, p.1 et Bull. 6-1995, point 1.4.77.

l'élaboration et la mise en oeuvre du projet, l'O.N.G. doit apporter 20 % du budget global, les apports en nature ou en prestation ne devant pas dépasser 10 % du budget. Cette aide n'est pas cumulable avec un autre financement de l'Union européenne. L'obtention d'un soutien moral ou financier des autorités locales dans les pays de l'Est constitue un atout majeur pour l'acceptation du projet. Pour la mise en oeuvre du programme, la Commission européenne est assistée par le Centre européen du volontariat.

Pour 1995, le budget TEMPUS PHARE s'élevait à 98,1 Mécu [48]. Ce budget est arrêté sur une base annuelle et chaque État partenaire décide, en consultation avec la Commission, la répartition de la somme qui lui est octroyée. Depuis le début de TEMPUS en 1990, l'Union européenne a investit à travers le programme PHARE 514,81 Mécu pour la réforme de l'enseignement supérieur des pays partenaires. À partir de 1994, chaque État partenaire fixe ses priorités nationales pour la coopération. Ces priorités sont identifiées conjointement par les autorités nationales des pays partenaires (en relation avec les TEMPUS office nationaux) et la Commission européenne. Le programme TEMPUS PHARE se décompose enfin en trois volets: le premier volet repose sur les projets européens communs, le deuxième concerne les mobilités et le troisième concerne enfin les activités complémentaires (soutien aux associations européennes de l'enseignement supérieur, soutien à des activités d'information et de publication, et enfin soutien aux échanges de jeunes).

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	Total
Nouveaux Projets Européens Communs	153	318	240	39	239	219	1 208
IMG	1 572	1 657	1 396	2 239	1 369	686	8919
CME	40	37	42	19	25	78	241

Dans les limites de l'allocation TEMPUS PHARE les projets sont donc sélectionnés dans le cadre d'une procédure de décision conjointe, où interviennent la Commission (qui a délégué ses pouvoirs à la Fondation) et les autorités nationales qui évaluent la qualité des projets. La décision finale de la Commission de financer un projet nécessite l'approbation du EC TEMPUS Office mais aussi celle du TEMPUS office national. C'est donc la Commission qui lance des appels à proposition, elle est ensuite soutenue par des bureaux d'assistance technique nationaux qui par exemple, pour la France, sont l'Association Française des Chambres de commerce et d'industrie (A.C.F.C.I.) et le Centre National des Oeuvres Universitaires et Sociales (C.N.O.U.S.). Ensuite la Commission sélectionne les projets après évaluation des Bureaux d'Assistance Technique (B.A.T.). Enfin, la gestion du programme est assurée par la Fondation européenne. Dans son rapport annuel TEMPUS 1993-94, la Commission indique qu'en « suivant cette procédure, toutes les parties cherchent à atteindre, dans les limites des ressources financières disponibles, un consensus en matière de jugement, prenant en compte les facteurs qualitatifs et respectant les priorités établies par les pays auxquels l'aide est destinée ». [49] Dans ce même rapport, la Commission indique que dans 66,9% des projets acceptés pour 1994-95, les pays partenaires ont agit comme coordonnateur et que cinq pays ont sollicité que le rôle de contractant soit confié à leurs propres institutions (ce qui représente 32,5% des projets sélectionnés). On retrouve une nouvelle fois ce qui a été souligné pour le programme PHARE puisque la décision finale de subvention appartient à des organes qui ne sont pas paritaires alors que la réalisation effective de l'action correspond en tout point au modèle partenarial. Il serait alors intéressant de connaître le poids de l'État associé dans la décision de subvention car cela permettrait de savoir si l'on se situe plus près du partenariat ou de l'association. En fait, bien que nous ne puissions répondre à la place de la Commission et de la Fondation il semble bien que la décision finale tienne compte au moins de manière informelle des demandes qui pourraient émaner de l'État associé. Ceci renforce alors l'idée d'un partenariat même s'il est imparfait.

Un autre volet fondamental du partenariat avec les PECO est constitué par la coopération scientifique et technologique. Oublié à titre principal dans les objectifs de PHARE, ce volet n'apparaît qu'indirectement. Certains États comme la Hongrie ont souhaité la mise en place d'un programme spécifique d'aide à la science (ACCORD). D'autre part, TEMPUS et ACE (Action for Cooperation in the field of Economics-1991) se sont ouverts à la coopération scientifique et technologique. En 1991, le Parlement européen décide de consacrer 55 millions d'Écus pour de telles coopérations qui se trouvent regroupées autour de PECO-Copernicus. Ce programme se subdivise en 5 catégories d'actions: mobilité (GO WEST et GO EAST qui ont touché plus de 2500 chercheurs et qui à la suite de leur stage devaient obligatoirement retourner dans leur pays), réseaux et conférences (qui ont permis la mise en place de 54 réseaux et d'organiser 179 conférences), projets conjoints (visant à soutenir des recherches réalisées en commun), participation au troisième programme cadre RDT (accès aux PECO pour les programmes, environnement, biomédecine et santé, énergie non nucléaire, sûreté de la fission nucléaire, capital humain et mobilité) dans des domaines prioritaires, enfin la participation au programme C.O.S.T. (Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique) qui permet aux PECO de participer à des projets répondant à leurs besoins spécifiques. À titre d'exemple, un projet avec des partenaires de France, de Hongrie, de Lituanie et de Slovénie étudie l'incidence du cancer auprès des travailleurs de l'industrie nucléaire dans ces trois pays de l'Europe de l'Est. Devant le succès remporté par le troisième programme cadre, le 26 avril 1994, en codécision avec le Parlement européen a été adopté le quatrième programme cadre dont le volume financier s'élève à 12,3 milliards d'Écus pour la période 1994-98.

4e programme cadre RDT (1994-1998)
Budget 12,3 milliards d'Écus.

Domaine	Budget en Mécus	Pourcentage
Technologie de l'information	1 932	15,7
Télématique	843	6,8
Technologie des communications	630	5,1
Technologie industrielle et des matériaux	1 707	13,8
Normes, mesures et essais	288	2,3
Environnement et climat	852	6,9

48 Budget TEMPUS TACIS 1995: 23 Mécu.

49 Rapport annuel TEMPUS PHARE et TACIS, 1.8.1993-31.7.1994, p.5.

Science et technologie marine	228	1,8
Biotechnologie	552	4,4
Biomédecine et santé	336	2,7
Agriculture et pêche	684	5,57
Technologie et énergétique propre et efficace	1 002	8,1
Sûreté et sécurité de la fission nucléaire	414	3,37 dont plus de 8 % d'aide aux pays de l'Est.
Fission thermonucléaire contrôlée	840	6,83
Transports	240	1,8
Recherche socio-économique	138	1,1
Coopération avec les pays tiers et les OI	540	4,4 dont 43 % à l'Est
Stimulation de la formation et de la mobilité des chercheurs	744	6,1
Diffusion et valorisation des recherches	330	2,7

Le programme CPP PHARE qui s'inscrit ici encore dans le cadre du programme spécial PHARE permet d'accorder un financement à concurrence de 50 000 Écus par projet. Il s'agit d'une initiative d'Eurochambres (Association des chambres de commerce et d'industrie européennes) destinée à soutenir des programmes d'action et de coopération individuels et personnalisés, mis en place conjointement par une ou plusieurs Chambre des pays PHARE (et aussi TACIS) et par au moins deux ou plus de l'Union européenne. L'objectif vise donc à encourager la coopération structurelle entre les Chambres des pays PHARE (et TACIS) et leur homologue de la Communauté grâce à des « jumelages opérationnels ». Ces programmes permettent d'aider les chambres de commerce des pays partenaires à exécuter 45 projets conjoints qui amélioreront la capacité des chambres de ces pays à développer des services aux entreprises et à accroître les contacts entre des entreprises des pays de l'Est et de l'Union européenne, mais aussi entre entreprises des PECO et des NEI.

Afin de favoriser la création d'entreprises conjointes avec les PECO, la Commission a mis en place le programme JOPP (Joint Venture PHARE Programme)[50] destiné à soutenir financièrement les opérateurs privés de l'Union européenne qui créent et développent des entreprises conjointes avec des partenaires des PECO (et aussi des NEI), ou qui organisent des manifestations encourageant la création de telles entreprises. Dans un premier volet, le programme cofinance des rencontres et séminaires permettant le rapprochement d'entreprises en vue d'un partenariat économique et de *joint venture*. Dans un deuxième volet, le programme cofinance des études de faisabilité et de projet pilote. Le troisième volet cofinance des besoins en fonds propres de la *joint venture*. Enfin, le dernier volet porte sur l'assistance technique. Depuis 1994, ce programme est exclusivement réservé aux petites et moyennes entreprises (PME). Le programme est géré par la Commission (DG XVIII) qui est assistée par l'Unité d'assistance technique JOPP. Dans chaque pays, des intermédiaires (en général des banques) font le lien entre la Commission et les bénéficiaires du programme et peuvent cofinancer des projets. La Commission qui sélectionne les projets, signe une convention avec l'intermédiaire financier. Pour 1996, le budget s'élève à 67,5 Mécus.

Le programme Europartenariat, dont le budget pour 1996 s'élève à 2 Mécus (auquel il faut ajouter un financement du FEDER au titre de l'article 10) est destiné à stimuler la croissance économique dans les régions en retard de développement et en déclin industriel, par l'organisation de coopération entre les PME des régions concernées et les PME européennes. Créé en 1988, ce programme concerne les pays membres de l'Union européenne ainsi que la Norvège, la Suisse, l'Islande et le Liechtenstein mais aussi les États méditerranéens (Algérie, Chypre, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Territoires Palestiniens, Tunisie, Turquie) et enfin les PECO. La Commission et l'État désignés pour accueillir la manifestation sélectionnent une équipe d'agents de développement chargée d'organiser l'opération Europartenariat. Ces agents contactent les PME locales qui sont invitées à participer au programme. La subvention communautaire est versée à ces agents qui gèrent et répartissent l'argent nécessaire à la manifestation. Ces opérations Europartenariat sont cofinancées pour les 2/3 par la Commission (DG XVI-Politiques régionales et DG XXIII- Politique d'entreprise), le 1/3 restant étant pris en charge par les organisateurs et les entreprises.

Toujours dans le cadre de la coopération avec les entreprises, un autre programme, le BC-NET (Business Coopération Network), créé en 1988, permet d'aider les entreprises, notamment les PME, à identifier rapidement et confidentiellement des partenaires potentiels, en vue d'une coopération financière, technique, industrielle ou commerciale, dans tous les secteurs de l'industrie et des services. Comme le programme précédent, il est ouvert aux États de l'Union européenne, de la Méditerranée et aux PECO. BC-NET est donc un réseau constitué de 310 conseillers, choisis par la Commission, qui recueillent les propositions de coopération des entreprises, les conseillent jusqu'à l'établissement d'un contrat.

Enfin, relevant une fois encore de la coopération avec les entreprises, le programme INTERPRISE encourage l'organisation de manifestations qui permettent le rencontre directe entre PME afin d'établir des accords de coopération dans un ou plusieurs secteurs choisis par l'organisateur. Ce programme doit être codirigé par au moins une organisation de chaque région concernée, trois régions d'États différents devant obligatoirement prendre part à la manifestation. Les organisateurs soumettent leur projet à la Commission qui décide de la subvention à apporter, laquelle ne peut excéder 50 % du budget total.

Dans le cadre du programme PHARE, les programmes ECOS/OUVERTURE ont pour objectif la promotion de la coopération inter-régionale dans le cadre de la politique régionale de l'Union européenne (DG XVI). ECOS et OUVERTURE créés par la Commission en 1991 et 1990[51] visent à établir des liens entre les régions de l'Union européenne et d'Europe centrale en donnant la priorité aux régions en retard de développement. En 1995, ces deux initiatives se sont fusionnées. Les domaines de coopération concernent la démocratie régionale, les services régionaux, le développement économique, l'environnement, la démocratie locale, les services urbains et les politiques urbaines. Pour la période 1995-1996 Ecos/Ouverture comporte 5 sous-programmes dont Énergie, (deux volets Europe centrale et orientale et initiative balte dont les subventions du FEDER sont respectivement pour 95-96 de 2,5 Mécus, 3,5 Mécus et 2,5

50 Décision du Conseil 46/10, JOCE C.46 du 22.02.1991, p.1.

Mécus). De plus, les sous-programmes Énergie, Europe centrale et orientale puis initiative balte peuvent être cofinancés par PHARE. Ces projets doivent concerner au moins deux autorités locales ou régionales de deux États-membres de l'Union européenne et une autorité locale ou régionale d'un PECO. La coordination et la gestion du programme sont assurés par les antennes de collectivités locales. L'aide financière s'élève à 50 ou 75 % du coût total du projet.

***

Les *Accords européens* sont à titre principal des Accords d'association et de préadhésion et à un niveau inférieur (réalisation effective et concrète) ils mettent en place un réseau de partenariats entre les agents économiques et sociaux. Le partenariat se situe donc à un niveau infra-étatique, il est conçu comme un outil devant rendre irréversible le rapprochement des PECO avec l'Union européenne. Et bien qu'il ne s'agisse pas d'Accord de partenariat, ces *Accords* nous permettent de cerner ce que pourrait être le partenariat :

Il s'agit en fait d'élaborer un lien nouveau, de solidarité ainsi qu'une nouvelle forme de coopération. C'est ensuite un dialogue fondé sur des valeurs communes entre les États et les individus, qui va permettre de fixer et de réaliser en commun des actions. Le partenariat n'impose pas par lui-même d'obligation de résultat, il se traduit par une coopération équilibrée et un contrôle de résultat en commun. Enfin et c'est là sans doute la spécificité du partenariat, c'est la souplesse du cadre juridique qui permet de réaliser des actions en dehors des contraintes du cadre juridique habituel. Sur ce dernier point nous sommes dans un concept cher aux tenants du flou du droit ou du droit mou.

---

[51] Article 10 du règlement FEDER 4254/88 du 18 décembre 1988. Le budget pour 1995-96 s'élève à 13 Mécus.