L'aide européenne (1989-2020) aux PECO sous le prisme de l'économie politique internationale (EPI)

Assen Slim

▶ **To cite this version:**

Assen Slim. L'aide européenne (1989-2020) aux PECO sous le prisme de l'économie politique internationale (EPI). Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, 2015, 46 (4), pp.185-228. hal-01271881

HAL Id: hal-01271881
https://hal.science/hal-01271881

Submitted on 12 Feb 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

SLIM A. [2015], « L'aide européenne (1989-2020) aux PECO sous le prisme de l'économie politique internationale (EPI) », *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, Volume 46, n°4/2015, pp. 185-228.

L'aide européenne (1989-2020) aux PECO sous le prisme de l'économie politique internationale (EPI)

L'objet central de cet article est de proposer une relecture de l'aide multilatérale européenne accordée aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ayant adhéré à l'Union européenne (UE) sous le prisme de l'économie politique internationale (EPI). La première partie propose une définition de l'aide, justifie la mobilisation de l'EPI et pose les précautions méthodologiques à prendre pour son utilisation dans le cas de l'aide intra-européenne. Il en ressort, dans une deuxième partie, que l'aide européenne aux PECO se présente sous la forme d'une succession d'arrangements institutionnels aux propriétés comparables à celles d'un régime, conclus entre acteurs à pouvoirs, savoirs et intérêts différenciés et dont les effets ne sont pas conformes aux objectifs annoncés.
JEL: F02, F35, H79

The main objective of this paper is to propose a new approach of European multilateral assistance to Central and Eastern European Countries (CEECs) that joined the European Union (EU) based on the prism of International political economy (IPE). The first part defines the notion of Aid, explains why IPE is pertinent and shows how it could be adapted here. The second part then focuses on the European multilateral assistance to the CEECs showing that it forms a series of institutional arrangements to properties comparable to those of a regime, concluded by actors with differentiated power, knowledge and interest and which effects are very different from those predicted.
JEL: F02, F35, H79

L'aide européenne (1989-2020) aux PECO sous le prisme de l'économie politique internationale (EPI)

"La seule voie raisonnable est d'améliorer l'aide et non de l'abandonner."
W.-Arthur Lewis, 1954.

Assen SLIM*

INTRODUCTION

Pourquoi l'aide européenne aux PECO a-t-elle été si faible ? Comment expliquer l'inégale répartition des fonds qui la caractérise toujours ? Pourquoi l'asymétrie commerciale des accords d'association a-t-elle davantage profité aux anciens membres de l'UE (les AM15) qu'aux PECO ? En quoi l'aide était-elle inadaptée à la transition postsocialiste ? Pourquoi est-elle inefficace en matière de convergence régionale ? Pourquoi ne parvient-elle pas à réduire la pauvreté dans les PECO ?

Les réponses actuelles fournies par l'économie standard à ces questions est que si l'aide internationale ne parvient pas à atteindre ses objectifs, c'est principalement dû à l'existence d'entraves à son efficacité, comme par exemple une mauvaise gouvernance des fonds. Or, la littérature standard en économie définit systématiquement l'aide internationale par rapport à ses fonctions (redistribution notamment) et/ou à ses conséquences attendues (convergence régionale, réduction de la pauvreté, etc.). L'objet lui-même de l'aide n'est jamais décrit, ou bien très partiellement. L'aide n'est jamais perçue comme un contrat social impliquant de nombreuses parties. Pour vraiment comprendre les conséquences et les enjeux liés à l'aide, il faudrait pouvoir la caractériser dans sa forme. Pour avoir un point de vue critique sur les effets et les véritables fonctions qu'elle sert, il faudrait être en mesure de comprendre « de quoi » elle est constituée : de qui émane-t-elle ? Comment ? Pourquoi ? A qui est-elle destinée ? Répondre à ces questions fondamentales permet de réellement comprendre ce qu'elle est.

Cet article apporte des éléments de réponses à ces questions en adoptant un point de vue différent de l'économie standard. En mobilisant de manière originale les éléments de définition fournis par l'économie politique internationale (EPI), l'aide multilatérale européenne aux PECO est perçue comme une succession d'arrangements institutionnels aux propriétés comparables à celles d'un « régime » (loi commune, règles évolutives dans le temps, limitations variables de la souveraineté des participants, enchevêtrement d'autorités multiples et différenciées, gains inégalement distribués, effets variés et incertains). Cette appréhension de l'aide montre, contrairement à la littérature standard, que

* *Inalco, Essca, Cemi (Ehess) – assen.slim@inalco.fr* *. L'auteur remercie les rapporteurs anonymes de cet article, dont les remarques et suggestions ont contribué à améliorer considérablement la forme et le fond de ce texte. L'auteur remercie également les membres du séminaire du CEMI de l'EHESS pour leurs commentaires lors de la présentation d'une version préliminaire de cette étude.*

l'aide européenne a bien la forme et les effets attendus des arrangements institutionnels successifs qui la composent.

L'étude porte spécifiquement sur l'aide multilatérale européenne accordée aux PECO ayant adhérés à l'UE. Ne sont abordées ici ni les aides accordées par les institutions internationales (FMI, Banque mondiale), ni celles bilatérales accordées par les Etats où les acteurs privés (banques, entreprises, autres). La période de référence prise en compte ici est 1989-2020, ce qui inclut une grande variété de programmes européens d'aide reçus par les PECO allant de PHARE à l'aide dite de cohésion (2014-2020) dans le cadre de la politique régionale de l'UE. L'étude porte sur les 28 pays membres de l'UE en prenant le soin de distinguer les 15 anciens membres (AM15) considérés comme l'« Ouest » de l'UE et les 13 nouveaux membres (NM13) constituant la partie « Est » de l'UE, à savoir les PECO et Chypre et Malte.

Une première partie pose la définition générale de l'aide qui est retenue ici et en justifie l'appréhension dans le cadre de l'EPI. Toutefois, la transposition des approches de l'EPI au cas particulier de l'aide européenne aux PECO ne va pas sans poser des problèmes méthodologiques qui sont rappelés (l'échelle, la période historique, la pluridisciplinarité).

Une deuxième partie s'attache à relire l'aide européenne multilatérale aux PECO dans le cadre de l'EPI. Il est ainsi montré que l'aide apparaît sous la forme d'une succession de programmes multilatéraux aux propriétés semblables à celles des régimes de l'EPI, qu'elle est insuffisante au regard des besoins, inappropriée à la transition et à l'intégration, mais qu'elle présente bien les caractéristiques d'un « régime » au sens de l'EPI.

I. L'AIDE SOUS LE PRISME DE L'ECONOMIE POLITIQUE INTERNATIONALE

Pourquoi aborder l'aide sous le prisme de l'EPI ? Parce qu'il n'existe en réalité aucune approche théorique de ce qu'est l'aide dans son objet même. Cette dernière est toujours perçue comme un instrument au service d'une autre cause : la reconstruction (Plan Marshall), le développement (APD), la convergence (fonds structurels), etc. Bien qu'il existe des approches théoriques de la reconstruction, du développement, de la convergence, il n'en existe aucune de l'aide.

Après avoir proposé une définition générale de l'aide en opposition à celle du marché (A), les approches de l'EPI utiles pour l'analyse de l'aide sont présentées (B) et les difficultés de leur application à l'aide européenne aux PECO sont rappelées (C).

A. Définition générale de l'aide

L'aide peut être définie comme l'activité par laquelle certains acteurs transfèrent des ressources à d'autres qui en manquent. L'existence même d'expériences d'aide à travers l'histoire illustre en soi le fait que le marché n'est pas suffisant à lui seul pour assurer une redistribution efficace des ressources et le rattrapage des régions détruites par la guerre ou en retard de développement. Dans la théorie classique de la croissance, par exemple, lorsqu'aucun obstacle ne contraint la flexibilité des prix des facteurs et la diffusion des technologies entre les régions, le marché est supposé assurer une convergence automatique absolue (Solow, 1956 : 71). De leur côté, les auteurs ayant contribué dès les années 1950 à l'émergence de l'aide publique au développement (APD) insistent tous sur l'existence de blocages ne pouvant être levés que par la mise en place d'une politique redistributive *ad hoc* (Kaldor, 1970). L'aide est alors pensée tour à tour comme le levier permettant de rompre les cercles vicieux de la pauvreté (Nurkse, 1953), un instrument parmi d'autres soutenant le décollage économique (Rostow, 1960), l'une des conditions de la croissance équilibrée (Rosenstein-Rodan, 1943), l'outil permettant de renforcer l'intégration nationale et d'assurer « une réelle égalité des chances » (G. Myrdal, 1958 : 14). C'est sur ce terreau intellectuel que l'aide germe, conduit à la création d'institutions internationales spécialisées et amène à la définition retenue de nos jours (et présentée ci-dessous).

D'après le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), est considérée comme aide tout transfert de ressources « officiel » (c'est-à-dire accordée par des gouvernements, des organismes officiels, des organisations multilatérales), « orienté vers le développement économique du pays bénéficiaire » et assorti d'un « élément de libéralité » (une partie gratuite au moins égale à 25 %). Cette définition de l'aide est celle qui est la plus largement admise aujourd'hui. Elle amène à distinguer trois types de transferts directs de ressources : les transferts gratuits (dons), les transferts gratuits avec cofinancement (l'Etat bénéficiaire – et/ou une autre institution – finance une part de l'aide), les transferts payants (prêts à taux préférentiels ou non). Il est possible d'élargir cette définition en y incluant les transferts indirects réalisés dans le cadre des échanges commerciaux (*via* le Système de préférence généralisé – SPG – ou bien le principe d'asymétrie).

B. Pourquoi mobiliser l'Economie politique internationale (EPI) ?

Les apports de l'EPI sont utiles ici pour montrer que l'aide est le résultat d'une négociation, qu'elle est évolutive, que ses effets ne sont pas connus à l'avance et qu'ils se font ressentir autant sur les bénéficiaires que sur les donateurs. L'EPI naît dans les années 1970 aux États-Unis et au Royaume-Uni et se développe véritablement dans les années 1990. Elle cherche à comprendre les interactions et interdépendances qui se tissent entre acteurs dans le domaine des relations internationales. L'EPI est divisée en plusieurs « écoles » de pensée dont les principales sont les écoles américaine et hétérodoxes

L'école américaine d'EPI (appelée école « réaliste » ou « néoréaliste ») se structure principalement autour de l'idée que les États poursuivent des buts de puissance et qu'ils sont les acteurs principaux des relations économiques internationales. De ce point de vue, « la nature des relations internationales n'a pas fondamentalement changé depuis mille ans » (Gilpin, 1987 : 6). La « force » de chaque État est déterminée par l'importance de ses ressources matérielles (population, territoire, capacités militaires, etc.). Les États sont supposés être des acteurs unitaires (il n'y a pas de conflits entre les différents ministères et administrations qui les composent) et les plus puissants du système international (les autres acteurs agissant à l'international sont négligeables car n'ayant pas de stratégie propre). Selon cette approche, les faits économiques internationaux sont donc entièrement construits par le politique, ils sont déterminés par la puissance des États et le résultat de leurs différends.

L'EPI américaine tente d'expliquer les mécanismes à l'œuvre dans l'émergence d'une organisation des relations internationales, entendue ici comme un ensemble de règles, de normes, de procédures et d'institutions qui réalisent une forme d'ordre politique international. Parmi les nombreux concepts élaborés par cette école, deux présentent un intérêt pour l'étude de l'aide : la stabilité hégémonique et la notion de régime international.

La stabilité hégémonique postule qu'un ordre international organisé ne peut exister que grâce au pouvoir exercé par une instance étatique centrale dépassant toutes les autres. La notion de stabilité renvoie au maintien des institutions propres à un système donné : « Un système international est stable (c'est-à-dire dans un état d'équilibre) si aucun État ne croit profitable d'essayer de changer le système » (Gilpin, 1981 : 10). Les régimes internationaux, quant à eux, sont définis comme « des ensembles explicites ou implicites de principes, de normes, de règles et de procédures de prise de décision autour desquelles les anticipations des acteurs convergent dans un domaine donné des relations internationales » (Kraner, 1983 : 1). Les *principes* et *normes* sont supposés être les éléments permanents d'un régime car ils constituent le système de valeurs fondamentales partagées par un groupe de pays (buts fondamentaux : principes ; droits et obligations de chacun : normes). Les *règles* et *procédures* de décision constituent les instruments du régime et peuvent, de ce fait, varier au sein d'un même régime (prescriptions pour l'action : règles ; pratiques en vigueur pour la formation des choix collectifs : procédures).

À la différence de l'EPI réaliste américaine, les approches hétérodoxes insistent sur l'importance du contexte historique, éclairent sur le pouvoir exercé par tous les acteurs impliqués dans la prise de décision (y compris les groupes sociaux transnationaux) et proposent finalement de réinterpréter les régimes comme des arrangements institutionnels.

Pour Ruggie, les régimes ne sont pas des systèmes *a-historiques*. L'auteur souligne au contraire l'existence de liens entre la nature des régimes internationaux et leurs contextes historiques respectifs (Ruggie, 1975). Les régimes sont situés dans le temps et l'espace. En étudiant les régimes internationaux de libéralisme du XIX^{e} siècle, l'auteur montre que la domination britannique n'est pas

suffisante pour imposer le laissez-faire au monde et que chaque État y adhère par une dynamique interne. Il en va de même au XX^{e} siècle où la construction des régimes économiques internationaux ne procède pas seulement de l'émergence de l'hégémonie américaine, mais de la convergence de tous les États capitalistes vers un modèle combinant intervention publique et économie de marché, ce que l'auteur appelle le « compromis du libéralisme enchâssé » (Ruggie, 1993 : 31). L'analyse doit donc prendre en compte le fait qu'une hégémonie détermine la forme d'un régime mais non son contenu qui dépend des valeurs partagées entre les États, à un moment et dans un espace donnés. L'intérêt d'une telle approche pour notre étude de l'aide est de concevoir les régimes comme des constructions changeantes et évolutives suivant une trajectoire historique donnée.

Strange, quant à elle, déborde le simple cadre des interactions entre États pour s'intéresser à tous les acteurs ayant le pouvoir d'influer sur les relations internationales. Le pouvoir est défini comme « la capacité d'une personne ou d'un groupe de personnes d'influer sur l'état des choses de telle sorte que ses préférences aient la priorité sur la préférence des autres » (Strange, 1997 : 17). Le pouvoir résulte ainsi d'un mélange complexe et mouvant d'autorités dans le cadre de différentes « structures » (sécurité, production, finance et connaissance). L'intérêt de cette approche pour notre étude de l'aide est de permettre de décrypter la façon dont s'exerce le pouvoir de décision, les canaux d'influence, la montée de nouveaux acteurs de pouvoir (ONG, firmes, mafias, autres acteurs licites ou illicites). D'ailleurs, d'après Strange, les États ne sont que des acteurs parmi d'autres de la régulation politique mondiale.

Cox (1981), pour sa part, propose une lecture originale des relations économiques internationales. Selon cette approche, l'ordre mondial est le résultat d'une lutte entre groupes sociaux transnationaux défendant chacun des intérêts propres. Une classe dirigeante transnationale composée des hauts responsables publics et privés, en cherchant à contrôler les rapports de production et l'État, crée les conditions d'un consensus et « cristallise » ainsi les relations internationales. La classe dominante transnationale est composée de quelques milliers de personnes : élites politiques, intellectuelles et culturelles, PDG des plus grosses FMN, hauts fonctionnaires des pays les plus importants, grandes fondations, *think tanks*, etc. Chacun défend les intérêts de sa classe et contribue, à son niveau, à faire progresser sa puissance. L'hégémonie de la classe dominante ne peut exister qu'en s'appuyant sur la capacité de l'Etat à créer les conditions de son consentement, en la rendant acceptable, voire profitable à tous. En définitive, la fonction de l'État revient à produire le cadre légal et institutionnel des relations économiques dont le contenu est défini par la classe dominante. L'ordre (la « structure historique » selon les termes de Cox) qui se construit dans les relations internationales est conçu alors comme le résultat de l'interaction entre les capacités matérielles (ressources disponibles pour la sphère de production), les idées (représentation dominante à un moment donné) et les institutions (lieux qui cristallisent les relations de pouvoir particulières). L'intérêt de cette approche pour notre sujet est de créer un lien entre les dynamiques nationales et internationales, de prendre en

compte des acteurs de pouvoir autres que les États et d'offrir une analyse de l'évolution des programmes successifs d'aides adressés aux PECO.

Palan (2003), enfin, estime que tout régime international est susceptible d'être interprété comme un arrangement institutionnel particulier entre acteurs à pouvoirs variables. À partir de l'étude de la création des centres financiers offshore, l'auteur montre que la mondialisation n'est rien d'autre qu'un enchevêtrement particulier de pouvoirs et ne résulte finalement de la stratégie délibérée de personne. Si l'on considère que l'ordre dans les relations internationales est donné par les arrangements entre acteurs à pouvoirs variables ayant des intérêts propres, alors la question qui émerge est celle de savoir « Qui va gagner le plus ? » (Waltz, 1979 : 105).

C. Adapter l'EPI à l'aide européenne aux PECO

Les apports de l'EPI donnent d'intéressants outils conceptuels pour réinterpréter l'aide multilatérale européenne aux PECO à condition, toutefois, de prendre certaines précautions méthodologiques. Nous en développons trois ci-dessous.

L'échelle de notre étude est limitée à l'espace européen alors que l'EPI formule des concepts adaptés à l'économie internationale. De ce fait, les concepts issus des approches de l'EPI doivent être adaptés à l'échelle plus réduite. L'aide de l'UE aux PECO est, en ce sens, pensée comme un régime « local » présentant des propriétés comparables à celle d'un régime international. En effet, l'aide européenne établit un « ordre » à l'origine d'une « loi commune » (au sens de Kébabdjian, 1999 : 142) permettant de mettre en compatibilité les comportements individuels hétérogènes et établissant ainsi une stabilité collective de l'ensemble. Par la conditionnalité qui lui est associée, l'aide implique une limitation de souveraineté des Etats participants. Enfin, l'aide permet d'atteindre une situation préférable pour certains acteurs. Comme on le voit, l'adaptation des concepts de l'EPI à l'échelle locale n'est pas impossible, mais elle impose en contrepartie de ne pas généraliser les conclusions obtenues à l'ensemble des relations internationales.

La période historique retenue pose également problème. L'intérêt de l'EPI est de souligner que les arrangements entre acteurs prennent sens dans un moment historique donné. Notre recherche, pour sa part, se concentre sur une période précise (1989-2020) et tient compte du passé pour expliquer certaines des contraintes limitant l'efficacité de l'aide communautaire dans les PECO. A ce titre, l'historisation n'est pas totale car elle ne prend pas en compte la totalité des contingences socio-historiques dans lesquelles les acteurs ont interagi pour déterminer leurs actions : normes sociales et culturelles, conditions de production des savoirs, croyances, émotions, contexte historique, hasards, intersubjectivité des relations, etc.

L'interdisciplinarité, enfin, induite par les approches hétérodoxes de l'EPI pose la difficulté de faire dialoguer entre elles des recherches situées à l'intersection de plusieurs disciplines (économie, science politique, histoire, relations internationales, mais aussi géographie, sociologie, droit). L'intérêt

de l'interdisciplinarité est de saisir le monde tel qu'il est, c'est-à-dire non compartimenté en disciplines étanches et fermées. Mais l'interdisciplinarité créée dans le même temps « un danger de perte de cohérence » (Coussy, 1998 : 259), qui doit être assumé si l'on veut gagner en pertinence, quitte à proposer une démonstration qui ne réponde pas aux canons d'une discipline particulière (Gilpin, 2001 : 49). Notre approche de l'aide s'inscrit dans cette volonté d'interdisciplinarité.

II. L'AIDE EUROPENNE AUX PECO : UNE SUCCESSION DE REGIMES LOCAUX AUX EFFETS INCERTAINS

L'aide européenne aux PECO est souvent critiquée dans la littérature économique qui lui est consacrée. Parmi les principales limites et incohérences relevées, on peut citer la faiblesse des montants accordés, l'inégale répartition des fonds, l'inadaptation à la transition postsocialiste, le peu d'impact sur la réduction de la pauvreté…

Le grand intérêt d'aborder l'aide multilatérale européenne accordée aux PECO sous l'angle des concepts forgés par l'EPI est d'apporter des éléments cohérents d'interprétation de ces apparentes contradictions. L'aide européenne apparaît ainsi comme une succession d'arrangements institutionnels particuliers, pourvus chacun de ses règles de fonctionnement propres (A), issus d'acteurs à pouvoirs et intérêts différenciés (B) et qui se révèle inadaptée au regard de ses objectifs annoncés (C).

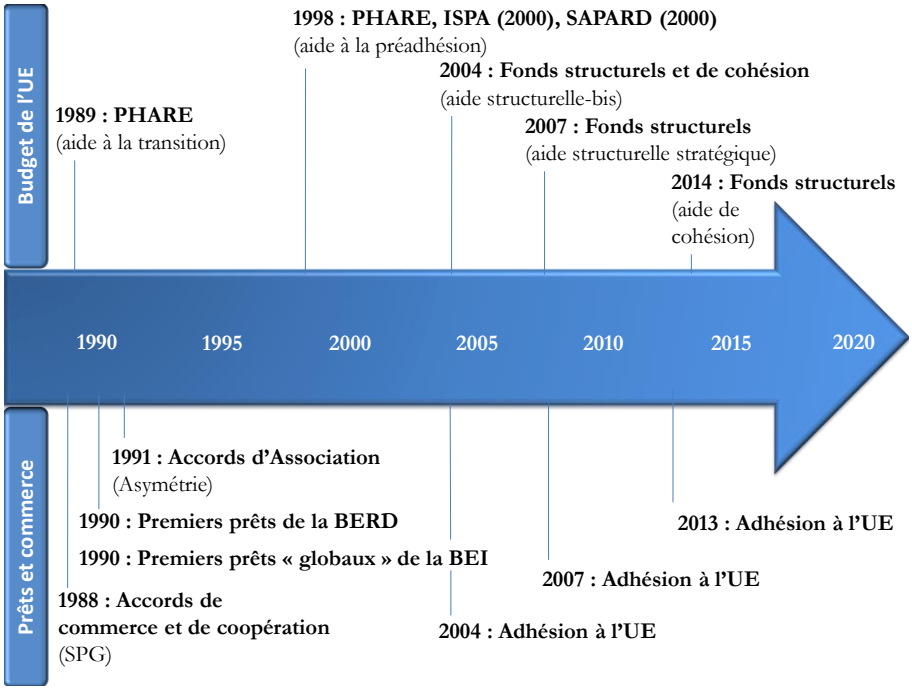
A. Une succession d'arrangements institutionnels

« A Marshall Plan for Eastern Europe? » (Stelzer, 1990 : 17), « Un nouveau plan Marshall est-il nécessaire ? possible ? réalisable ? » (Csáki, 1995 : 1). Ces interrogations illustrent le fait que l'assistance multilatérale européenne accordée aux PECO dès 1989 prend la forme d'un transfert de ressources dans l'esprit du Plan Marshall. On y trouve une succession de programmes multilatéraux, des accords commerciaux préférentiels et des prêts multilatéraux accordés par la BERD et la BEI à des conditions avantageuses. Chaque programme multilatéral, chaque génération d'accords commerciaux, chaque prêt comporte ses principes et normes propres ainsi que son jeu de règles et de procédures. En ce sens, il est possible d'assimiler ces programmes/accords/prêts à autant d'arrangements institutionnels successifs au sens de l'EPI. Chaque arrangement est le résultat de l'interaction de plusieurs acteurs à pouvoirs différenciés (Commission européenne, Parlement européen, conseil des ministres, Etats membres, agences européennes, groupes d'intérêts nationaux et transnationaux).

La *Figure 1* donne une synthèse de la succession des arrangements institutionnels relevant de l'aide multilatérale européenne aux PECO sur la période 1989-2020. Nous avons distingué les

programmes multilatéraux qui relèvent du budget européen (aide à la transition, aide à la pré-adhésion, aide structurelle-bis, aide structurelle stratégique, aide de cohésion), des accords commerciaux (accords de commerce et de coopération, accords d'association) et enfin des prêts multilatéraux (de la BEI et de la BERD).

Figure 1 : L'aide européenne aux PECO, une succession d'arrangements institutionnels (1989-2020)



Source : réalisé d'après les sites de la Commission européenne, de la BERD et de la BEI.

D'abord conçus comme un soutien à la « transition », les programmes multilatéraux de l'UE ont progressivement vu leurs objectifs et principes réorientés vers l'assistance à la « pré-adhésion », puis vers la « convergence régionale ».

PHARE : aide à la « transition » (1989-1997)

Le programme « Pologne Hongrie, Aide à la reconstruction économique » (PHARE) est né au sommet de l'Arche de Paris, les 14 et 15 juillet 1989. Conçu par l'UE, géré par elle et financé directement par le budget communautaire, PHARE a pour base légale unique le règlement du Conseil n° 3906/89 du 18 décembre 1989. Le programme démarre en janvier 1990 avec une enveloppe annuelle de 300 millions d'euros en faveur de la Pologne et de la Hongrie. Dès l'année suivante, il est étendu aux autres PECO (sans toutefois changer de nom) et à partir de 1995 aux États Baltes.

L'objectif de PHARE est clairement énoncé dès 1989 : appuyer les PECO dans leur « transition vers le marché ». Entre 1990 et 1997, l'UE a engagé dans le cadre de PHARE un total cumulé de 7,59 milliards d'euros. La part la plus importante est consacrée à la restructuration du secteur public et au développement du secteur privé (43,7 % des financements cumulés totaux du

programme). Le financement de chaque secteur est réalisé dans le cadre de sous-programmes spécifiques.

La mise en œuvre de PHARE (1989-1997) repose sur des règles et procédures basées sur la centralisation totale, que ce soit pour l'évaluation des projets, que pour la gestion, le suivi ou le contrôle des programmes. La centralisation s'explique par la volonté de la Commission européenne d'exercer un contrôle strict sur les capitaux engagés.

PHARE : aide à la « préadhésion » (1998-2003)

Entre avril 1994 et juin 1996, la Commission européenne est saisie de demandes d'adhésion à l'UE émanant des PECO. Après la sélection des pays candidats par les Conseils européens de Luxembourg (1997) et Copenhague (1999), l'aide de « transition » cède la place à l'aide de « préadhésion » et le programme PHARE mute en outil spécialisé sur les réformes institutionnelles.

À partir de 1998 et jusqu'à la fin 2003 (fin 2006 pour la Bulgarie et la Roumanie), PHARE devient ainsi un instrument financier de préadhésion. Il est complété en 2000 par deux nouveaux programmes de préadhésion : ISPA (Règlement du Conseil 1267/99) et SAPARD (Règlement du Conseil 1268/99). Chaque programme répond à un (ou plusieurs) objectif(s) propre(s).

PHARE est réorienté pour « aider les pays candidats à se préparer à bénéficier des Fonds structurels après l'adhésion »[1]. Le programme se concentre alors sur deux objectifs principaux : renforcer les institutions et faciliter la mise en œuvre de *l'acquis communautaire* (ensemble de règles et de procédures qui doivent être transposées dans le droit national de chaque pays candidat avant l'adhésion à l'UE). ISPA complète l'action de PHARE en accordant un soutien spécifique aux PECO pour la mise en conformité avec la législation européenne de leurs secteurs de l'environnement et des transports. SAPARD, de son côté, soutient les efforts de préparation des PECO dans le domaine du développement rural (rapprochant ainsi SAPARD du FEOGA-O) et appuie la mise en œuvre de l'acquis communautaire dans l'agriculture.

Pour PHARE, des allocations nationales pluriannuelles sur sept ans sont déterminées par la Commission en fonction de la population, du PNB/hab., des « résultats passés », du « besoin », de « la capacité d'absorption » et des « progrès dans la mise en œuvre des Partenariat d'Adhésion ». Pour ISPA, la Commission utilise les mêmes critères que ceux du Fonds de cohésion, à savoir la population, le PNB/hab. (PPA) et la superficie. Sur la période 1998-2003, l'ensemble de l'aide à la préadhésion atteint en moyenne annuelle 3 milliards d'euros, la moitié étant allouée à PHARE. Pour l'année 2001, par exemple, les allocations ont été de 1,62 milliard d'euros pour PHARE, 1,08 milliard d'euros pour ISPA et 0,54 milliard d'euros pour SAPARD, pour un budget total de 3,24 milliards d'euros[2].

[1] Commission européenne (2003), p. 6.
[2] Commission européenne (2002), p. 7.

L'aide de préadhésion (1998-2003) apporte une série d'innovations par rapport à l'aide de « transition » (1989-1997) en matière de règles et procédures : elle est programmée, gérée de manière décentralisée, basée sur le cofinancement et évaluée régulièrement.

Aide « structurelle-bis » (2004-2006)

Avec l'adhésion effective des PECO à l'UE à partir de 2004, l'aide « structurelle-bis » prend le relais de l'aide de « préadhésion ». L'aide structurelle correspond à une politique redistributive passant par des transferts de fonds non remboursables aux régions les plus défavorisées, en ce sens elle relève de notre définition de l'aide et peut être interprétée comme faisant partie de l'aide de l'UE15 aux PECO.

Sur la période 2004-2006, les trois objectifs prioritaires des fonds structurels définis par les Agendas 2000 se substituent à ceux de l'aide de préadhésion. L'objectif n° 1 vise à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement. L'objectif n° 2 soutient la reconversion économique et sociale des zones économiques en difficultés (zones en mutation économique, zones rurales en déclin, quartiers urbains en difficultés, zones en crise liée à la pêche). L'objectif n° 3 concerne les actions en faveur du développement des ressources humaines hors des régions éligibles à l'objectif 1.

Ces objectifs sont financés par un ou plusieurs fonds parmi les quatre fonds suivants : le Fonds européen de développement régional (FEDER), créé en 1975 dans le but d'élever le niveau de vie des zones économiques désavantagées ; le fonds social européen (FSE), créé en 1988 pour promouvoir l'emploi et favoriser la mobilité (lutte contre le chômage, l'exclusion, les inégalités d'accès au marché du travail, etc.), le fonds d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) relatif au développement rural et l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). À cela s'ajoutent les objectifs propres aux programmes d'initiatives communautaires (PIC) destinés à compléter les actions des États membres de l'UE dans des domaines que la Commission européenne juge prioritaires (INTERREG, LEADER+, URBAN, EQUAL).

Enfin, à partir de 1993, l'action structurelle est complétée par un fonds de cohésion dont le double-objectif est d'accompagner le processus d'élargissement de l'Union et d'aider les États (et non les régions) ayant un PIB par habitant inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Avant les PECO, la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande ont bénéficié des financements accordés dans le cadre de ce fonds.

Le financement des PECO, devenus désormais des « nouveaux membres » (NM) de l'UE se fait sur la base d'une « enveloppe-bis » adossée aux montants déjà prévus pour l'UE15 dans le cadre des Agendas 2000. Au total, les NM10 reçoivent 21,69 milliards d'euros contre 212,17 milliards pour les anciens membres (AM)[3].

[3] Commission européenne (2003), p. 12.

L'aide structurelle de l'UE fonctionne sur la base de règles et procédures communes à l'échelle de l'UE : concentration (fonds alloués à des domaines précis déclinés en objectifs), subsidiarité (l'UE intervient dans les domaines où les Etats membres sont moins efficaces), additionnalité (l'aide ne se substitue pas aux politiques nationales), partenariat (définition conjointe des objectifs) et programmation (sur sept ans).

Aide « structurelle stratégique » (2007-2013)

À partir de 2007, l'aide structurelle connaît des changements significatifs modifiant à la fois ses objectifs et ses modalités de fonctionnement. Cette réorganisation se veut « simplificatrice » et « stratégique » selon les termes de Danuta Hübner, alors commissaire à la Politique régionale (Commission européenne, 2007 : 3) : simplificatrice, car il y a moins d'instruments financiers et la charge administrative associée aux programme s'en trouve réduite ; stratégique, car l'aide est censée répondre aux « défis » de la mondialisation et du développement des NM dans le cadre de la stratégie pour la croissance et l'emploi lancée par l'UE en 2005 (dite *stratégie de Lisbonne*). Il s'agit toujours d'un transfert de ressources vers les régions et pays les plus défavorisés de l'UE (dont les PECO).

Sur la période 2007-2013, la politique régionale de l'UE est réorganisée autour de trois nouveaux objectifs qui remplacent les anciens objectifs ainsi que les PIC de la période précédente.

L'objectif *convergence* « vise à stimuler la croissance et l'emploi dans les États membres et les régions les moins développés » (*Ibid.* : 14). Correspondant à l'ancien objectif 1, il met l'accent en particulier sur la société de la connaissance et l'innovation, l'adaptabilité aux changements économiques et l'efficacité administrative. Il est financé par le FEDER, le FSE et le fonds de cohésion (qui est intégré désormais dans l'objectif convergence et perd du même coup son fonctionnement indépendant). Les zones éligibles sont les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE, et, pour le Fonds de cohésion, les États dont le revenu national brut (RNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE. Toutefois, un soutien transitoire dégressif (appelée *Phasing-out*) est maintenu jusqu'à la fin 2013 pour les régions qui auraient été éligibles à l'objectif convergence si le seuil était resté à 75 % du PIB moyen de l'UE15 et non de l'UE27. Il en va de même pour les États (Grèce, Espagne, Portugal) qui auraient été éligibles au Fonds de cohésion si le seuil était resté à 90 % du RNB moyen de l'UE15.

L'objectif *compétitivité régionale et emploi* (anciens objectifs 2 et 3) « entend contribuer à renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions ainsi que l'emploi, en anticipant les changements économiques et sociaux » (*Ibid.* : 18). Là encore, un soutien transitoire (appelé *Phasing-in*) est maintenu jusqu'à la fin 2013 pour les régions NUTS 2 (800 000 à 3 millions d'habitants) qui étaient couvertes par l'ancien objectif 1 mais dont le PIB dépasse désormais 75 % du PIB moyen de l'UE28.

L'objectif *coopération territoriale européenne* « vise à renforcer la coopération aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional » (*Ibid.* : 20). Il complète l'action des deux précédents objectifs puisque les régions éligibles le sont aussi au titre de la *convergence* et de la *compétitivité*

régionale et de l'emploi. Financé par le FEDER, son ambition est de promouvoir des solutions communes entre les autorités des différents pays dans les domaines du développement urbain, rural, côtier et la mise en réseau des petites et moyennes entreprises.

Les ressources disponibles pour l'ensemble des États membres de l'UE27 sur la période 2007-2013 s'élèvent à un total cumulé de 347,41 milliards d'euros à prix courants (168 milliards pour les AM15 contre 177,4 pour les NM12), soit 35,7 % du budget cumulé de l'UE en crédits d'engagement sur la même période (qui lui-même ne dépasse pas dans sa totalité 1,27 % du RNB européen). Cette enveloppe se répartit de la manière suivante : 81,5 % pour l'objectif *convergence*, 16 % pour l'objectif *compétitivité régionale et emploi* et 2,5 % pour l'objectif *coopération territoriale européenne*. La Commission européenne est chargée de procéder à des ventilations indicatives annuelles par État membre censées tenir compte de la taille de la population éligible, de la « prospérité nationale, régionale » et du « taux de chômage ».

Aide de « cohésion » (2014-2020)

L'aide de cohésion programmée de 2014 à 2020 reprend les grandes règles et procédures de fonctionnement de la période précédente et y apporte quelques modifications mineures : l'aide n'est plus concentrée sur des secteurs / bénéficiaires / types de projets particuliers ; l'aide prévoit une meilleure combinaison avec les autres formes de soutiens (prêts) grâce à des « subventions » par exemple ; l'aide doit être obligatoirement évaluée *ex-ante* afin d'éviter les chevauchements et les incohérences entre les différents financements engagés par les acteurs[4].

Le budget cumulé prévu pour l'aide de cohésion s'élève à 445,6 milliards d'euros, dont 212 milliards destinés aux AM15 et 231 milliards pour les NM13, le reste étant alloués à des programmes transversaux (voir Annexes, p. 30). Cette enveloppe va en priorité aux régions les moins développées de l'UE (40,9 % de l'aide) et au développement rural (19,7 %).

L'UE accorde également des prêts multilatéraux à taux d'intérêt réduit aux PECO, principalement par l'intermédiaire de la BERD et de la BEI.

Les prêts de la BERD

La BERD (créée le 29 mai 1990) est détenue à hauteur de 56,81 % de son capital par l'Union européenne (y compris la BEI). Si on y ajoute les autres pays d'Europe occidentale non membres de l'UE, le pourcentage de la part européenne passe à 63,96 %. Si, enfin, on y inclut également les pays actionnaires qui sont également bénéficiaires des prestations de cette banque, alors la part totale de l'Europe dans le capital de la BERD se situe à 75 %, soit les trois quarts du capital total de la Banque. Cette dernière a pour objet « de favoriser la transition de leurs économies (celles des PECO et de l'ex-

[4] Commission européenne (2014), p. 1.

URSS) vers des économies de marché et d'y promouvoir l'initiative privée et l'esprit d'entreprise »[5]. En ce sens, ses financements obéissent à une règle établie selon laquelle les secteurs public et privé bénéficient respectivement de 40 et 60 % des concours, cet équilibre pouvant être légèrement modulé (articles 1, 2 et 11 de l'Accord constitutif). Les financements de la BERD prennent la forme de prêts en faveur des entreprises du secteur privé (ou de toute entreprise d'État fonctionnant de manière concurrentielle), de prise de participation, d'assistance technique, de participation à des programmes multilatéraux, etc.

Au 30 juin 1995, le nombre de projets approuvés par la BERD atteignait 288 pour un montant total de 5 852,2 millions d'euros. Les premiers bénéficiaires sont les PECO avec 50,5 % du total (soit 2,95 milliards d'euros). Viennent ensuite les pays de la CEI avec 31,8 % du total (soit 1,86 milliard d'euros), puis les pays de l'ex-Yougoslavie (9,0 %, 0,53 milliard) et enfin les États baltes (4,9 %, 0,29 milliard). La BERD a également accordé 0,22 milliard d'euros (soit 3,8 % du total) pour des projets régionaux. La répartition sectorielle des financements approuvés par la BERD fait apparaître une forte concentration de ceux-ci dans les secteurs de la finance, des assurances et des transports. Ces trois secteurs totalisent à eux seuls 48,2 % du total des engagements de la Banque (soit 2,82 milliards d'euros).

Les prêts de la BEI

La BEI (fondée par le Traité de Rome) est par définition une institution européenne. Son activité principale est de participer au développement équilibré de l'UE. Depuis 1990, la BEI accorde des prêts aux pays relevant du programme PHARE. Jusqu'en 1993, l'essentiel de l'apport de la Banque a été effectué sous la forme de « prêts globaux », c'est-à-dire de prêts octroyés à une banque locale qui prête à son tour à des petites et moyennes entreprises. À partir de 1994, la BEI prête à la fois aux banques et aux entreprises des PECO.

Du 1er janvier 1990 au 31 décembre 1995, la BEI a prêté plus de 3,6 milliards d'euros. Les premiers bénéficiaires sont la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie. En termes de répartition sectorielle, les prêts de la BEI sont principalement concentrés sur les infrastructures (270 millions d'euros pour les transports et 130 millions pour les télécommunications sur les six ans considérés) et les entreprises du secteur productif (315 millions d'euros sur la période étudiée). De 1996 à 1998, la BEI a prêté 4,4 milliards d'euros aux PECO.

Enfin, parallèlement aux programmes multilatéraux d'aide directe aux PECO, des accords commerciaux prévoyant des concessions tarifaires asymétriques sont signés entre l'UE et les PECO à partir de 1988, puis renouvelés en 1991 afin de tenir compte de la disparition du CAEM et de l'ECP. L'UE, en cherchant dans un premier temps à accorder des avantages commerciaux unilatéraux aux

[5] Article premier de l'Accord portant création de la BERD. Voir BERD (1991), *Documents de base de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement*, Londres, p. 6.

PECO, inscrit donc sa démarche dans le cadre de l'aide. Deux « générations » d'accords commerciaux asymétriques se succèdent alors.

Les Accords de commerce et de coopération (1988-1991)

À partir de 1988, dans un contexte d'ouverture des économies socialistes et de « normalisation » des relations Est-Ouest[6], l'UE signe avec chaque PECO (et aussi avec l'URSS en novembre 1989) des Accords de commerce et de coopération (ACC) dits de « première génération ». Ces Accords se donnent pour objectif explicite de renouer un courant d'échanges entre l'Est et l'Ouest de l'Europe. Les PECO, alors socialistes, s'engagent à donner une plus grande liberté d'accès de l'UE à leur marché tandis que cette dernière leur accorde une série de concessions commerciales unilatérales dans le cadre du Système de préférences généralisées (SPG). Concrètement, l'UE a aboli les droits de douane sur certains produits Est-européens (dans la limite de plafonds quantitatifs) et les pays membres du CAEM ont réalisé quelques commandes planifiées de produits aux pays membres de l'UE.

Les Accords d'association (1991-2004 et 2007)

Afin de tenir compte des désintégrations du CAEM et de l'URSS survenues respectivement en juin et décembre 1991, puis de la Tchécoslovaquie en 1993 et de la République Socialiste fédérative yougoslave (RSFY) en 1995, les ACC sont progressivement remplacés de 1991 à 1995 par des accords dits de « deuxième génération » : les Accords d'association (AA).

Ces AA intègrent un « principe d'asymétrie » qui se substitue au SPG des accords précédents. Selon ce principe, l'UE s'engage à démanteler ses barrières tarifaires et non tarifaires plus rapidement que les PECO. L'asymétrie commerciale ainsi prévue est censée compenser les chocs asymétriques induits par la libéralisation du commerce.

Même si l'entrée en vigueur de ces accords a été retardée, des textes intérimaires ont été appliqués très rapidement après les dates de signature (dès mars 1992 dans le cas de la Hongrie et de la Pologne, dès mai 1993 avec la Roumanie, dès février 1994 pour la Bulgarie, etc.). Les AA sont fondés sur l'article 238 du Traité de Rome[7] et se présentent sous la forme de 124 articles, dont les articles 7 à 36 sont consacrés aux dispositions commerciales. L'objectif principal de ces accords est de créer progressivement une zone de libre-échange bilatérale entre l'UE et chacun des PECO signataires après une période de transition d'une dizaine d'années en moyenne.

[6] En juin 1988, l'UE et le CAEM signent un accord de reconnaissance mutuelle ouvrant la voie à l'établissement de relations commerciales bilatérales.

[7] Article 238 : « La Communauté peut conclure avec un Etats tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières (…). » (Traité de Rome instituant la CEE)

Les AA distinguaient à l'origine trois catégories de produits classés selon leur degré de « sensibilité » : les produits industriels (abrogation des contingents de l'UE dès l'entrée en vigueur des accords intérimaires et disparition progressive des droits de douane entre 1992 et 1997), les produits textiles (élimination progressive des restrictions quantitatives et des droits de douanes communautaires entre 1992 et 1999) et les produits agricoles (distinction de plusieurs listes avec réduction variable des droits de douanes et élargissement variable des contingentements d'importation selon les produits sans aller jusqu'à leur suppression).

Le 22 juin 1993, l'UE décide que les AA signés avec les PECO vaudront accords de préadhésion (Sommet européen de Copenhague).

B. Un enchevêtrement particulier de pouvoirs

Chaque arrangement institutionnel qui compose l'aide est le résultat de l'interaction de plusieurs acteurs à pouvoirs différenciés (Commission européenne, Parlement européen, conseil des ministres, Etats membres, agences européennes, groupes d'intérêts nationaux et transnationaux). L'enchevêtrement des acteurs impliqués dans la prise de décision des règlements au sein de l'UE a ceci de particulier qu'il est codifié dans un cadre formel.

Dans ce cadre formel, la Commission européenne détient le monopole dans la formulation de projets de directives et de règlements. Elle est aidée en cela par les Agences européennes qui lui fournissent des études et statistiques préalables. Durant cette phase d'élaboration, la Commission consulte les groupes d'intérêts et s'appuie sur nombre d'informations techniques recueillies auprès de ces derniers. Les groupes d'intérêt cherchent à promouvoir leur propre intérêt et leurs activités sont intégrées à tous les niveaux de cette première phase : identification des problèmes, spécificités juridiques et politiques de chaque Etat, prise en compte des intérêts industriels locaux et transnationaux [Mazey et Richardson, 1996 : 51-67]. Les groupes interviennent différemment selon que les projets relèvent de la codécision (partage de la fonction législative entre le Parlement européen – PE – et le Conseil des ministres) ou de la coopération (le PE ne donnant qu'un avis consultatif). Dans le premier cas, les groupes d'intérêt ont davantage tendance à suivre des voies transnationales afin d'influer un groupe suffisant de représentants politiques au sein du PE car l'influence de cette institution s'avère toujours prépondérante et manifeste. Dans le second cas, lorsque le Conseil des ministres est seul à décider, les groupes d'intérêt ont davantage tendance à recourir à un lobbying interne à chaque Etat. La voie du lobbying interne amène généralement à la constitution de coalitions entre représentants de plusieurs pays. S'organise alors un marchandage entre coalitions débouchant généralement sur une solution suffisamment satisfaisante collectivement pour obtenir l'unanimité ou la majorité qualifiée. Techniquement, le point de rencontre formel entre les groupes d'intérêts et la Communauté européenne s'établit au Comité économique et social européen (CESE) qui donne des avis consultatifs aux institutions et dont la fonction est d'assurer la représentation institutionnelle de la

société civile. Ses membres sont « des représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale notamment des producteurs, des agriculteurs, des transporteurs, des travailleurs, des négociants et artisans, des professions libérales et de l'intérêt général » (article 193 du traité de Rome). Au moment de l'élargissement du programme PHARE à tous les PECO et de la rédaction des AA, sur les 546 groupes d'intérêt formellement représentés à Bruxelles en 1991, seulement 7 d'entre eux ne représentaient pas des producteurs et aucun ne représentaient les contribuables (Peirce, 1992).

Les projets sont ensuite transmis par la Commission au PE et au Conseil des ministres. S'engage alors un jeu de négociations entre les institutions européennes. Durant la phase suivante, si la négociation n'a pas abouti, le Conseil est alors chargé de proposer une conciliation entre le PE et la Commission avec la possibilité de réengager un processus de consultation auprès des groupes de travail, des Agences européennes concernées et des groupes d'intérêt. Dans le cas d'une négociation aboutie durant la phase précédente, le Conseil doit ensuite rejeter ou adopter le projet. S'il l'adopte, le projet retourne à la Commission qui est chargée alors de veiller à son application et à sa retranscription, pour les directives, dans le droit national de chaque Etat.

L'aide européenne constitue un bon exemple d'une imbrication des pouvoirs des institutions communautaires, de ceux des Etats et de ceux des groupes d'intérêts. Cette imbrication relève, on l'a vu précédemment, de règles explicites inscrites dans un cadre formel.

Les PECO apparaissent comme des demandeurs (demandes d'aide formulées la première fois au sommet européen de l'Arche à Paris en 1989 par les représentants de la Hongrie et de la Pologne) dont le poids dans la définition des objectifs et du contenu de l'aide est très limité. Le pouvoir revient alors presque exclusivement à l'offreur, à savoir les AM15 et ses acteurs impliqués dans le processus de décision. Les directives et règlements produits par les AM15 résultent d'un marchandage entre acteurs et correspondent à une solution satisfaisante collectivement. L'aide multilatérale européenne aux PECO (programmes multilatéraux et accords commerciaux), reposant sur différents règlements européens, n'échappent donc pas à ce marchandage. Elle peut être interprétée comme une solution satisfaisant collectivement les intérêts des offreurs (décideurs), au premier lieu desquels les groupes d'intérêts. Chaque arrangement institutionnel présente ses principes et normes propres ainsi que ses règles et procédures qui agissent comme autant de « lois communes » dont le résultat est d'instituer une mise en ordre des comportements hétérogènes des acteurs impliqués et de contribuer ainsi à établir une stabilité collective de l'ensemble.

C. Une aide inadaptée au regard de ses objectifs affichés

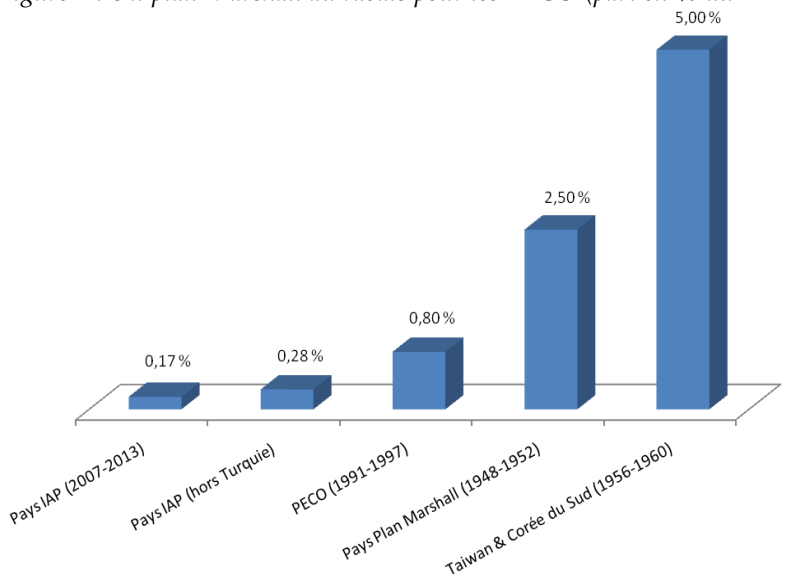
De prime abord, l'aide présente des faiblesses, des contradictions et paraît inadaptée à ses objectifs (transition, pré-adhésion, convergence régionale). Toutefois, abordée sous l'angle de l'EPI, il apparaît que ces faiblesses, ces contradictions n'en s'en pas au regard des compromis qui sous-tendent

l'élaboration de chaque arrangement institutionnel. Nous présenterons ci-dessous trois grandes faiblesses de l'aide multilatérale européenne aux PECO.

Des montants trop faibles et inégalement répartis

Quelle que soit la séquence étudiée, l'aide multilatérale de l'UE aux PECO apparaît toujours trop faible au regard des besoins auxquels elle était censée répondre. Cette faiblesse de l'aide européenne à l'Europe de l'Est a été mise en évidence très tôt dans la littérature consacrée à ce sujet (Ners, 1992 ; Mayhew, 1996 ; Slim, 1998). Dans le cadre de l'aide à la transition par exemple, les 7,593 milliards d'euros alloués entre 1991 et 1997 ne représentent que 5,4 euros par an et par habitant[8] ou encore que 0,8% du PIB des PECO bénéficiaires. La figure ci-dessous montre même qu'il s'agit d'une des expériences d'aide la plus modeste de l'histoire de l'aide durant la deuxième moitié du XX^{e} siècle. Seul l'Instrument d'aide de préadhésion (IAP) accordé par l'UE aux Balkans occidentaux sur la période 2007-2013 est encore plus faible (0,17 % du PIB de l'ensemble des pays aidés). Même le plan Marshall (1948-1952), pris comme référence par l'UE, est estimé à près de 2,5 % (en moyenne annuelle) du PIB des pays aidés de l'époque (Eichengreen & Uzan, 1992 : 15). L'aide occidentale en appui au décollage économique de Taiwan et de la Corée du Sud est estimée à 5 à 8 % du PIB des bénéficiaires en moyenne annuelle sur la période 1956-1960 (Aglietta et *alli.*, 1992 : 237).

Figure 2 : Un plan Marshall au rabais pour les PECO (part en % du PIB des pays bénéficiaires)



Source : réalisation de l'auteur pour l'IAP et les PECO, Aglietta et alli. (1992) pour Taiwan et la Corée du Sud, Eichengreen et Uzan (1992) pour le Plan Marshall.

[8] Moyenne pondérée calculée à partir des populations des pays en 1998 (données Eurostat)

Même si les montants moyens reçus par an et par habitant augmentent d'un arrangement institutionnel à l'autre (7,47 € pour l'aide à la transition, 23,56 € pour l'aide de préadhésion, 62,2 € pour l'aide structurelle-bis, 492,6 € pour l'aide structurelle stratégique), ils restent cependant très faibles (0,3 % du PIB des PECO). Pour justifier la faiblesse de ces montants (à peine 0,009% du PIB communautaire), les AM15 mettent en avant l'argument de la « capacité d'absorption » ou de « capacité d'intégration » : les PECO auraient une capacité très limitée à utiliser les crédits engagés dans le cadre de l'aide ce qui risquerait de conduire, d'après l'UE, à une hausse importante de la part des crédits non utilisés en cas d'augmentation des montants engagés. Il s'agit ici, bien entendu, d'une capacité limitée à utiliser les aides dans le cadre des règles et des procédures très précises imposées par les AM15. Le cofinancement, par exemple, est basé sur l'idée selon laquelle les fonds européens ne doivent pas remplacer les aides nationales, mais les compléter. Cette règle s'applique à tous les programmes d'aide européens depuis 1998. En pratique, le taux moyen de participation des PECO oscille selon les années et les pays autour d'une moyenne de 50 %.

Par ailleurs, la persistance de règles de type *phasing in* et *phasing out* en vigueur sur la période (2007-2013) et leur remplacement par la notion de « régions en transition » (2014-2020) sont à l'origine d'une distribution des fonds qui peut paraître incohérente au regard de l'objectif de *convergence* : certains AM15, présentant pourtant des niveaux de PIB/hab. plus élevés que les PECO10, ont perçu des montants d'aides européennes plus importants. C'est le cas de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne qui ont reçu respectivement 261 €, 113 € et 289 € par habitant en moyenne annuelle sur la période 2007-2013 avec des PIB/hab. (SPA) étant deux à trois fois supérieurs à ceux des PECO[9]. À titre de comparaison, la Bulgarie, la Roumanie, et la Slovénie ont reçu respectivement sur la même période 127 €, 130 € et 298 € par habitant et par an. On remarque également des inégalités incompréhensibles au sein du groupe PECO. Ainsi, la Hongrie et la Pologne, présentant des « capacités d'absorption » comparables, des institutions fiables, des PIB/hab. proches ont reçu respectivement 372 € et 907 € par hab. par an sur la période 2007-2013.

Dans une perspective d'EPI, ces « incohérences » (faiblesses des montants, inégale répartition des fonds, persistance de régimes transitoires) n'en sont pas car elles reposent sur des règles et procédures formelles qui sont parties intégrantes de chaque arrangement institutionnel de l'aide. Elles ont pour fonction de permettre à l'ensemble des acteurs impliqués de percevoir un avantage (nouvelles parts de marché, bénéfices, subventions, protection d'un avantage acquis, etc.). On retrouve les mêmes « incohérences » dans les accords commerciaux multilatéraux négociés entre les PECO et l'UE.

Une asymétrie commerciale a minima

[9] Sur la période 2007-2013, l'ensemble de ces mesures transitoires de type *Phasing in/Phasing out* ont concerné 28 régions de l'UE15 situées en Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, Irlande, Italie, Finlande, Autriche, Portugal et Royaume-Uni.

Les accords de commerce et de coopération-ACC (1988-1991) ont permis aux PECO de bénéficier pleinement de concessions communautaires unilatérales octroyées dans le cadre du SPG. À partir de 1991, avec la signature des Accords d'association (AA), les PECO ont perdu le bénéfice du SPG au profit de celui « d'asymétrie commerciale ». L'« asymétrie » engage l'UE à démanteler ses barrières tarifaires et non tarifaires plus rapidement que les PECO signataires des AA. L'objectif ce nouvel arrangement institutionnel était de permettre aux PECO de compenser les chocs asymétriques induits par la libéralisation du commerce. En soi, l'asymétrie ressemble au SPG des anciens ACC. Cependant, telle qu'elle a été appliquée dans le cadre des AA, l'asymétrie est apparue contestable et ses effets se sont avérés limités, voire contraires à la notion d'aide.

En premier lieu, l'asymétrie fut atténuée par une série de clauses intégrées dans les AA : clause de réciprocité, clause de sauvegarde, clause antidumping, clauses des industries naissantes, pour ne citer que celles-ci. Ces clauses sont censées protéger les deux parties signataires de chaque AA, mais dans les faits, c'est l'UE15 qui en a eu le plus grand usage. La clause de sauvegarde, par exemple, stipule que les pays signataires des accords d'association peuvent stopper l'entrée de certains produits dès lors qu'ils présentent un risque de « provoquer un préjudice grave à un producteur de l'Union européenne ou une grave perturbation dans un secteur ou une grave détérioration dans la situation économique d'une région ». Cette clause a régulièrement été utilisée dès la signature des AA. En 1992, par exemple, sous la pression de groupes d'intérêts transnationaux liés à la sidérurgie de l'UE15, cette clause a été invoquée pour taxer l'acier en provenance de Tchécoslovaquie et de Pologne. Des droits de douanes exceptionnels (entre 10 % et 13 %) ont été pratiqués, contredisant la libéralisation asymétrique recherchée par les AA. Il en va de même pour la clause antidumping qui autorise la mise en place de droits de douanes lorsque les prix des biens importés sont « anormalement bas » par rapport à ceux du marché international. En contrepartie, la clause des industries naissantes (censée protéger les industries émergents et les secteurs en pleine restructuration), la seule susceptible d'être invoquée par les PECO, a été très peu utilisée du fait de l'existence d'un plafond à l'augmentation des droits de douanes (maximum de 25 %) et surtout de l'obligation faite au pays utilisateur de la clause d'accorder la préférence à l'UE15 (au détriment des autres partenaires commerciaux) pour la fourniture des produits touchés par l'augmentation des droits de douanes.

En deuxième lieu, l'asymétrie des AA a eu des effets inégaux sur le commerce entre l'UE15 et les PECO qui peuvent être résumés en trois tendances : une augmentation rapide du commerce mutuel, un déficit commercial marqué pour les PECO10 dans leurs échanges avec l'UE15, une spécialisation cantonnée aux produits bas de gamme à faible prix pour les PECO10.

Le commerce mutuel entre l'UE15 et les PECO10 a crû rapidement sous l'influence des AA. Mesuré par l'indicateur d'intensité relative (IR) des échanges[10] , il apparaît que le commerce entre

[10] $IR(X_{ij}) = ((X_{ij}\ X..)/(X_{i.}\ X._{.j}))$ avec X_{ij} : exportations en valeur de la zone i vers la destination j ; X.. : total des exportations mondiales ; $X_{i.}$: total des exportations de i ; $X._{.j}$: total des importations de j. Cet indicateur présente l'avantage de replacer les flux commerciaux étudiés dans le commerce mondial. L'IR UE/PECO valait 1,26 en

l'UE15 et les PECO10 a augmenté proportionnellement plus vite que le commerce entre les Etats membres de l'UE15. Cette dernière devient dès 1994 le principal partenaire commercial des PECO10. Sa part dans le commerce extérieur des PECO est passée de 32 % en moyenne en 1990 à 60 % en 2000. Les progressions les plus significatives de cette part ont été enregistrées par l'Estonie, la Lituanie et la Bulgarie. Dans le cas des exportations estoniennes, par exemple, la part de l'UE a été multipliée par 20,7 en dix ans.

Le déficit commercial des PECO10 avec l'UE15 apparaît dès 1991 et ne cesse de s'accroître durant la période d'activité des AA, ce qui traduit une faiblesse en matière d'avantages compétitifs des PECO. Ce sont les pays du groupe de Visegrad (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie) qui enregistrent les plus importants déficits commerciaux avec l'UE15. Du côté des pays de l'UE15, ce sont les pays qui commercent le plus avec les PECO10 qui dégagent les plus forts excédents commerciaux : Allemagne, Autriche, Italie et France.

La spécialisation des PECO10 dans la division européenne du travail est particulière. Ils occupent à partir du début des années 1990 une spécialisation basée sur l'exportation de biens intermédiaires de moyenne et bas de gamme à faible prix. Ils concurrencent directement les pays de l'UE15 occupant déjà ce segment, à savoir le Portugal, l'Irlande, l'Espagne et le Royaume-Uni. Toutefois, le développement durant les années 1990 du trafic de perfectionnement passif (TPP)[11] a réduit progressivement les débouchés pour les biens intermédiaires est-européens dans la mesure où ces biens sont désormais fournis par les donneurs d'ordre de l'UE15 (Andreff *et alli.*, 2001 : 14). En revanche, la spécialisation des PECO reste marquée sur le bas de gamme.

L'étude détaillée du commerce extérieur de la République tchèque, par exemple, confirme une spécialisation marquée dans les produits de bas de gamme : 66,6 % de ses produits exportés en 2005 appartiennent à ce segment. Il ressort également que la spécialisation sur des produits bas de gamme de la République tchèque est la plus importante avec les pays de l'UE15 avec lesquels elle entretient les relations intra-branches les moins marquées (Grèce, Irlande, Portugal, Luxembourg). En revanche, dès que le commerce intra-branche devient plus important (avec l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie et la France), la qualité des produits tchèques augmente. Ces études ont été l'occasion de se pencher sur les méthodes existantes de mesure du commerce intra-branche à différenciation verticale et horizontale (Fontagné *et alli.*, 1995), d'en montrer les insuffisances et de proposer des méthodes alternatives (Slim 2009 : 105-138).

En définitive, l'asymétrie des AA apparaît rétrospectivement beaucoup moins avantageuse pour les PECO que les concessions commerciales unilatérales accordées dans le cadre du SPG des ACC (Messerlin, 1993 : 357 ; Chavigny, 1996 : 198). Cette évolution témoigne indirectement d'un

---

2000 contre 0,49 en 1990, 0,49 en 1980, 0,37 en 1970 et 0,32 en 1960. ONU (1993), p. 256-261 (pour 1970, 1980 et 1990).

[11] Le TPP se caractérise par l'exportation d'un pays de l'UE15 de biens intermédiaires ou de pièces détachées vers les PECO liée à une réimportation de produits finis ou semi-finis.

renforcement progressif du pouvoir d'influence des groupes d'intérêts sectoriels au sein de l'UE, en particulier dans l'industrie et l'agriculture.

Un arrangement institutionnel inadapté à la transition

L'aide à la transition constitue un arrangement institutionnel comportant des principes et des normes suffisamment cohérents pour en assurer la stabilité d'ensemble entre 1991 et 1997. Cependant, cet arrangement s'est révélé inadapté à soutenir efficacement les PECO dans leur transition, ce qui était précisément l'objectif principal affiché. Deux éléments relevant des règles et procédures peuvent être avancés pour expliquer cet échec : l'hypercentralisation des procédures dans le cadre de PHARE et la manière d'apprécier les avancées en matière de changements systémiques.

L'hypercentralisation des procédures dans le cadre de PHARE (1989-1997) est justifiée par le souci d'un contrôle strict des fonds par les acteurs donateurs. Pour chaque pays d'intervention, la Commission européenne contrôle toutes les étapes de l'aide : évaluation des projets, gestion, suivi, contrôle *ex-post* de l'utilisation des fonds, etc. Or cette centralisation totale des procédures, n'est pas sans conséquences sur les délais entre l'élaboration des programmes indicatifs et l'attribution des premiers financements. La durée moyenne d'exécution des projets/programmes n'a cessé de croître entre 1990 et 1999. Le retard moyen de décaissement des fonds engagés est progressivement passé de 2 ans en 1991 à 3 ans en 1995 pour atteindre 5 ans en 1999. Pour certains programmes, l'arriéré d'engagements en cours a été estimé à plus de 8,5 années de paiement[12]. L'augmentation plus rapide du volume de l'aide communautaire (multipliée par 2,8 en dix ans) que le personnel de la Commission (multiplié par 1,8) n'a rien arrangé. Ce décalage constaté entre les engagements et les décaissements réels des fonds s'est révélé totalement inadapté à un contexte de mutation économique caractérisé par l'apparition et la disparition rapide des acteurs économiques (en particulier les très petites entreprises). Régulièrement, des fonds étaient décaissés avec retard pour des porteurs de projet ayant disparu entre-temps (pour cause de faillite par exemple).

L'évaluation des progrès en matière de transition par les autorités européennes pose problème car elle se fait sur la base de critères « quantitatifs » : nombre de restructurations d'entreprises, de privatisations réalisées, d'infrastructures rénovées, etc. La BERD, par exemple, a pris l'habitude d'établir des « scores de la transition » allant de 1 à 4+. Elle a considéré, lorsque les scores enregistrés étaient suffisamment élevés, que la transition postsocialiste était achevée : « En 2004, lorsque dix pays sont entrés dans l'Union européenne, nous avons considéré que la phase de transition s'achevait », (J. Lemierre, ancien Président de la BERD, 2008).

De ce fait, l'aide de préadhésion se traduit par l'arrêt progressif des financements soutenant la transition postsocialiste (avec les retards, les derniers décaissements de PHARE-transition se font en 2003-2004) au profit de ceux soutenant la « transition vers l'acquis communautaire ».

[12] L'arriéré des engagements de PHARE à liquider aurait atteint à la fin de 1999 plus de 20 milliards d'euros. (Euro-Est, 2000 : p. IV; Slim, 2001 : 251-262).

Or, l'achèvement des programmes de libéralisation, stabilisation, privatisation ne débouche pas spontanément sur la formation de marchés fonctionnels comme le postulent D. Lipton et J. D. Sachs par exemple (Lipton et Sachs, 1990 : 75-148). Rien ne permet d'affirmer que la transition est terminée.

Si l'on sort d'une conception strictement linéaire du changement systémique et des « scores » qui lui sont associés il apparaît que la réalisation du triptyque *stabilisation/libéralisation/privatisation* n'est pas suffisante pour juger de la fin du processus. Des situations particulières de blocage sont apparues sur la période 1989-1997, impliquant à leur tour la mise en place de combinaisons institutionnelles (formelles et informelles) inédites (Kornaï, 1999 : 317-347).

La privatisation d'une grande partie de l'économie, par exemple, ne supprime pas les monopoles et n'améliore pas la rationalité des comportements, en particulier lorsque la propriété est « recombinée » (Stark, 1996 : 993) ou « enchevêtrée » (Chavance et Magnin, 1996), et les entrepreneurs « enracinés » (Andreff, 2007 : 252-253). D'après Magnin, le processus hongrois de privatisation, par exemple, aurait abouti dès 1993 « à la formation d'une structure de relations de propriété relativement compliquée, souvent croisées, entre de multiples acteurs, essentiellement publics, mais aussi privés » (Magnin, 1999 : 262).

La libéralisation des prix et les politiques de stabilisation sont bien réalisées mais se heurtent jusqu'au début des années 2000 à des phénomènes inertiels sur les prix (expliqués par des conflits de répartition, la persistance de monopoles). Encore aujourd'hui, la libéralisation des taux d'intérêt ne garantit en rien l'efficacité des politiques monétaires tant les moyens de refinancement des banques et des entreprises sont multiples (autofinancement, coordination en réseaux, insuffisant durcissement de la contrainte budgétaire, expansion, économie informelle).

Face à la très forte incertitude et aux menaces qui pèsent sur les acteurs dans le contexte du changement systémique postsocialiste, plus qu'à l'émergence d'une « économie de marché », on assiste à la formation de réseaux qui structurent les relations organisationnelles et acquièrent, pour certains, une dimension institutionnelle. D'après Rizopoulos, les réseaux postsocialistes « favorisent l'émergence de conventions locales spécifiques et, par conséquent, une fragmentation de l'espace socio-économique qui pourrait obérer la formation de représentations communes et d'un cadre institutionnel relativement cohérent et stable » (Rizopoulos, 1999 : 283).

Avec l'augmentation de la taille de l'économie informelle dans tous les PECO (y compris ceux du groupe de Visegrad), l'évasion fiscale est massive alors que les réformes fiscales ont partout été réalisées.

Dans les années 1990, le chômage lui-même se distingue de son interprétation standard dans la mesure où sa composante principale n'est pas conjoncturelle mais bien structurelle (liée aux sureffectifs présents dans les entreprises durant la période socialiste) et où les chômeurs ont en général un, si ce n'est deux, emploi(s) officieux. Comme le remarquait déjà J. Sapir en 1990, « La période transitoire se caractérise donc par un affaiblissement, voire une perte des références auxquelles les

acteurs étaient habitués et sur lesquelles ils s'appuyaient pour mettre en œuvre leurs comportements » (Sapir, 1990 : 8).

Finalement, Andreff propose une délimitation théorique et empirique claire du changement systémique à l'œuvre dans les PECO : « la transition sera finie lorsque ***toutes*** les spécificités des EET, apparues pendant la transition, auront disparu », ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui (Andreff, 2007 : 209).

Une aide structurelle inadaptée à la convergence

Il s'agit là de la principale contradiction de l'assistance multilatérale de l'UE aux PECO. L'aide, telle qu'elle est pratiquée s'est traduite par deux grandes tendances qui peuvent paraître contradictoires, mais qui ne le sont pas : la convergence dite « nationale » et la divergence dite « régionale ».

La convergence « nationale » désigne un rapprochement des niveaux de développement économique entre les EM de l'UE. Plus précisément, il s'agit d'une tendance à l'égalisation (ou à la réduction des écarts) des variables macroéconomiques, à commencer par le PIB/hab. Elle s'observe de manière très nette entre les PECO10 et l'UE15. La moyenne du PIB/hab. des PECO10 vaut 18 % de celle de l'UE15 en 2002 contre 13,4 % en 1994. Trois groupes de PECO peuvent être distingués : le groupe des ex-Visegrad et la Slovénie constituant les pays s'étant rapprochés le plus de la moyenne de l'UE15 (27,3 % de cette dernière), les États baltes constituant un groupe intermédiaire (16,4 %) et le groupe Bulgarie-Roumanie restant le plus éloigné (8,15 %). Toutefois, cette convergence « nationale » masque une divergence « régionale » simultanée.

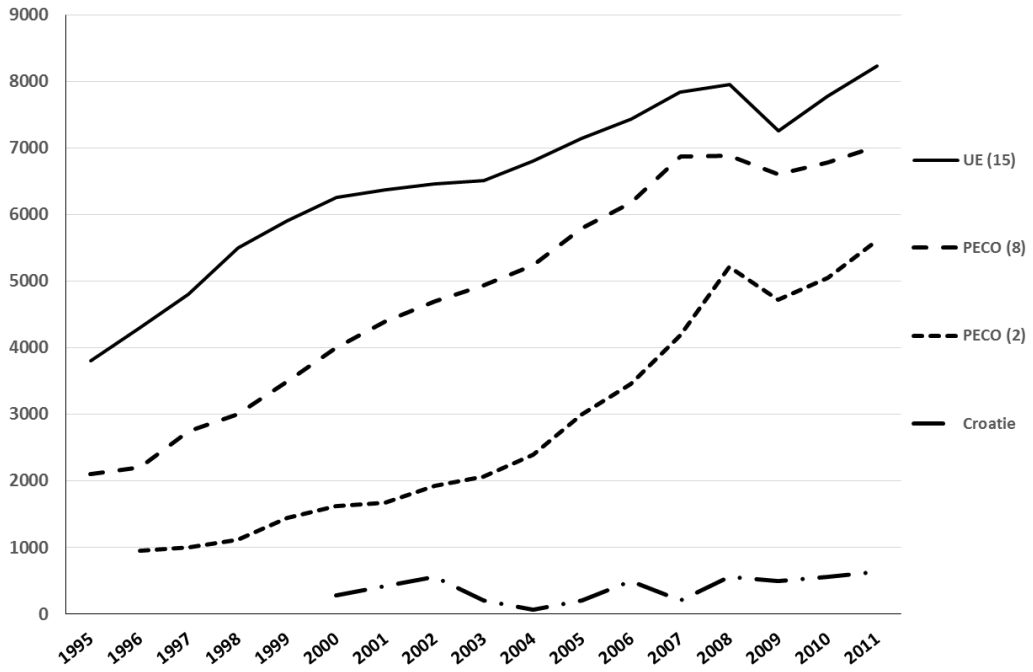
La divergence dite « régionale » désigne ici une aggravation des inégalités de développement économique entre régions de l'UE (et non entre pays). Cette divergence indique le fait que les PIB/hab. régionaux n'augmentent pas à la même vitesse selon les régions. La règle générale est une région capitale qui croît à un rythme soutenu et des régions périphériques qui stagnent ou enregistrent une croissance molle.

La *Figure 3* (p. 25), qui mesure la divergence par l'augmentation des écarts-types des PIB/hab. régionaux, indique que ce phénomène ne touche pas seulement les PECO mais également et surtout les pays de l'UE15. Ce problème questionne donc la manière dont s'exprime la solidarité dans l'ensemble de l'UE28 et pas seulement dans le cas des PECO. Ainsi, « l'Europe connaîtrait donc un processus simultané de convergence entre les pays et de divergence entre régions au niveau des pays » (Martin, 1998 : 765). Par ailleurs, W. Andreff constate une convergence UE-PECO uniquement sur les mauvaises performances économiques (taux de chômage, inflation, déficit public, dette). L'auteur appelle ce phénomène « congruence » (Andreff, 1997 : 229-240).

Comment expliquer cette divergence régionale alors même que le premier objectif de l'« aide structurelle stratégique » (2007-2013) est la *convergence* ?

Une première réponse est de nature technique. En dehors du fonds de cohésion, l'aide structurelle européenne s'adresse aux régions. Afin de définir les régions « éligibles », la Commission européenne utilise la *nomenclature des unités territoriales statistiques* (NUTS). Elle répond au besoin de recueillir les informations statistiques nécessaires à la mise en œuvre des fonds structurels. Il existe trois niveaux régionaux : NUTS 1 (régions peuplées de 3 à 7 millions d'habitants), NUTS 2 (de 800 000 à 3 millions d'habitants) et NUTS 3 (de 150 000 à 800 000 habitants). Le découpage statistique en NUTS retenu par l'UE n'est pas complété de prescription administrative. Selon les pays, il est donc possible que les régions statistiques NUTS soient dépourvues d'organes administratifs propres ce qui présente le risque potentiel d'une mauvaise répartition des responsabilités au niveau de la programmation. Cet effet a pu jouer pour les PECO avant leur intégration à l'UE, mais il ne constitue pas la principale explication.

Figure 3 : Évolution des écarts-types en euros des PIB/hab. (SPA) des régions européenne NUTS II (1995-2011)



NUTS II : de 800 000 à 3 millions d'habitants.
Note : j'ai réalisé cette figure en calculant l'évolution des écarts moyens par rapport à la moyenne des PIB/hab. régionaux. Lorsque l'écart-type augmente, comme c'est le cas dans la figure, cela signifie que les écarts moyens observés par rapport à la moyenne augmentent, il y a donc accentuation de la divergence entre les régions (échelle Nuts II) de l'UE.

La formule utilisée est : $\sigma(x) = \sqrt{\frac{\sum_i n_i (x_i - \bar{x})^2}{N}}$ $\quad avec\ N > 0\ et\ \frac{\sum_i n_i}{N} = 1$

Source : calculé à partir des données Eurostat

Une deuxième réponse est liée à la règle de cofinancement en vigueur au sein de l'UE et appliqué aux PECO à partir de l'aide de préadhésion (1998-2003). Comme nous l'avons vu précédemment, la contribution communautaire vient en appui (et surtout pas en remplacement) d'un financement national ou local. En d'autres termes, plus la région est riche en activités et plus elle est attractive, plus elle aura de moyens pour développer des programmes éligibles au cofinancement européen. C'est, dans toute l'UE, le cas des régions ou se trouve la capitale des pays. Inversement, moins la région est attractive, moins elle aura les moyens de présenter des programmes éligibles au cofinancement européen. C'est le cas d'une majorité de régions rurales au sein de l'UE.

Le développement de l'investissement direct étranger (IDE) agit ici comme un levier renforçant cette tendance à l'inégalité régionale croissante (Petrakos, 1996 : 7). Dans le cas des PECO10, l'application du principe de cofinancement a des effets amplifiés sur la divergence régionale du fait même des contraintes particulières qui pèsent sur ces pays à partir de leur phase de préadhésion. En effet, les critères de Copenhague (imposant un contrôle drastique des déficits budgétaires et dettes publiques) ont « durci » la contrainte budgétaire des collectivités locales. Ces dernières, le plus souvent fortement endettées, se trouvent dans l'obligation d'arbitrer en faveur des projets rentables à coup sûr et donc de délaisser nombre de projets susceptibles d'être lancés. On assiste alors au décollage des régions-capitales dans les PECO10 avec l'apparition d'effets d'agglomération et de concentration des activités pour profiter pleinement des rendements croissants et d'une diffusion accélérée des connaissances. À l'inverse, beaucoup de régions rurales déclinent, attirant peu d'activités et donc peu de fonds européens. Elles présentent une « capacité d'absorption limitée » selon la terminologie de la Commission européenne.

CONCLUSION

L'aide multilatérale européenne aux PECO possède de grands mérites, à commencer par celui d'exister. Forgée au sommet de l'« Arche » en 1989, elle répond à un espoir collectif comme on en voit peu dans l'histoire : la promesse d'une Europe réunie, en paix avec elle-même, brisant ses rideaux de fer et ses murs de Berlin. L'aide européenne a également le mérite d'avoir accompagné ce processus historique, en réinventant régulièrement ses objectifs et ses missions. Elle donne, enfin, à voir une autre image de l'intégration que celle des marchés, une intégration basée sur la solidarité, sur l'écoute, sur le partage.

Toutefois, l'aide européenne aux PECO semble présenter des limites et contradictions au regard de ses objectifs affichés. Contrairement à la littérature standard en économie qui en conclut que l'aide est « inefficace », cet article a pris le parti de s'intéresser à l'objet même de l'aide, perçu comme un contrat social entre un grand nombre de parties. Les apports de l'économie politique internationale (EPI) ont permis de montrer que les apparentes contradictions de l'aide n'en étaient pas et que cette

dernière a bien la forme et les effets attendus. Dès lors que l'aide est entendue comme une série d'arrangements institutionnels aux propriétés comparables à celles d'un « régime », il en ressort des propriétés nouvelles.

Tout d'abord, l'aide fonctionne à l'image d'un contrat social. C'est-à-dire qu'elle met en cohérence des intérêts variés émanant d'acteurs multiples aux pouvoirs différenciés (Etats, Institutions européennes, entreprises, particuliers). En conséquence, son objectif véritable n'est pas l'objectif affiché (convergence ou lutte contre la pauvreté par exemple) mais bien la stabilité de l'arrangement institutionnel effectif. Il en ressort des choix de pratique de l'aide souvent très éloignés des objectifs officiels mais cohérents avec la recherche d'équilibre des pouvoirs en présence. Centralisation des fonds, asymétrie commerciale, existence de clauses de sauvegarde dans les AA, capacité d'absorption… constituent autant d'exemples illustrant cette recherche de stabilité.

Ensuite, l'aide est un contrat social évolutif, c'est-à-dire en réévaluation permanente. La mise en cohérence des intérêts multiples est répétée sur plusieurs itérations successives ce qui explique la succession des « programmes » d'aide aux PECO (aide à la transition, à la pré-adhésion, structurelle-bis, structurelle stratégique, cohésion). Cette recomposition répétée de l'équilibre des forces permet d'expliquer l'émergence de nouvelles pratiques (comme par exemple « la capacité d'absorption ») mais éclaire également sur les articulations entre SPG/asymétrie commerciale, *Phasing In*/*Phasing out*, centralisation/décentralisation dans la gestion des fonds. Certaines évolutions de l'aide ont pu apparaître défavorable au regard des objectifs affichés, mais particulièrement cohérentes au regard de la stabilité de l'arrangement institutionnel établi. La persistance de statut « transitoire » de *Phasing In*/*Phasing out*, par exemple, est à la fois en totale contradiction avec l'objectif de convergence régionale des fonds structurels, en en totale cohérence avec la stabilité de l'arrangement institutionnel qui sous-tend l'aide européenne de « cohésion » (2014-2020).

Enfin, l'aide est un contrat social évolutif aux effets incertains. Ainsi, contrairement à ses effets officiellement attendus, la transition des PECO n'est pas achevée, la divergence régionale est à l'œuvre au sein de l'UE28… D'après Berend (1996, 2009), l'aide européenne Ouest-Est aurait même eu pour effet d'accélérer la « mise en périphérie » des PECO au sein même de l'UE. Ce phénomène trouvant de multiples illustrations : dépendance croissante des marchés est-européens vis-à-vis de ceux des AM15, adoption des règles et normes en vigueur dans les AM15, pénétration par l'IDE ouest-européen, vulnérabilité accrue face aux crises, migrations est-ouest…

Le véritable intérêt de l'EPI, on le voit, est de permettre de voir « de quoi » l'aide internationale est réellement constituée et de comprendre finalement ce qu'elle est, à savoir un arrangement institutionnel.

Lexique

AA : Accord d'association
ACC : Accord de commerce et de coopération
AM : Anciens membres de l'UE avant l'élargissement de 2004.
APD : Aide publique au développement
BEI : Banque européenne d'investissement
BERD : Banque européenne de reconstruction et de développement
BIRD : Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAD : Comité d'aide au développement
CAEM : Conseil d'assistance économique mutuelle
CEE : Communauté économique européenne
CEECs : Central and Eastern European Countries (PECO en français)
CEI : Communauté des États Indépendants (11 pays)
ECP : Économie centralement planifiée
EPI : Économie politique internationale
EQUAL : Programme d'initiative communautaire de lutte contre les discriminations et les inégalités dans l'accès au marché du travail
FEAMP : Fonds européen pour les affaires maritimes et de la pêche
FEDER : Fonds européen de développement régional
FEOGA -G : Fonds d'orientation et de garantie agricole, option « Garantie » ; financement de la PAC
FEOGA -O : Fonds d'orientation et de garantie agricole, option « Orientation » ; soutien au développement rural
FMI : Fonds monétaire international
FMN : Firme multinationale
FSE : Fonds social européen
G24 : Groupe des vingt-quatre
IAP : Instrument d'Aide de Préadhésion pour les Balkans occidentaux (2007-2013)
IDE : Investissements directs étrangers
IFOP : Institut financier d'orientation de la pêche
INALCO : Institut national des langues et civilisations orientales
INTERREG : Programme d'initiative communautaire portant sur la coopération entre les régions frontalières
IR : Intensité relative des échanges
ISPA : Instrument for Structural policies for Pre-Accession (Instrument de préadhésion pour les politiques structurelles)
LEADER+ : Programme d'initiative communautaire en faveur du développement rural
NM1 : Nouveaux États membres de l'UE ayant adhéré en 2013 (Croatie)
NM2 : Nouveaux États membres de l'UE ayant adhéré en 2007 (Bulgarie, Roumanie)
NM10 : Nouveaux États membres de l'UE ayant adhéré en 2004 (y compris Chypre et Malte)
NUTS : Nomenclature des unités territoriales statistiques de l'UE
OCDE : Organisation pour la coopération et le développement économique
ONG : Organisation non-gouvernementale
ONU : Organisation des Nations Unies
PA : Partenariat d'adhésion
PAC : Politique agricole commune
PE : Parlement européen
PECO : Pays d'Europe centrale et orientale
PECO10 : Pays d'Europe centrale et orientale ayant adhéré en 2004 et en 2007 (hors Chypre et Malte)
PECO8 : Pays d'Europe centrale et orientale ayant adhérés à l'UE en 2004 (NM8)
PECO2 : Pays d'Europe centrale et orientale ayant adhérés à l'UE en 2007 (NM2)
PHARE : Pologne Hongrie Aide à la reconstruction économique
PIC : Programmes d'initiative communautaire (*Interreg*, *Leader+*, *Urban*, *Equal*)
PNB : Produit national brut
PPA : Parité de pouvoir d'achat (appelée également « SPA » par Eurostat)
RNB : Revenu national brut
RSFY : République socialiste fédérative yougoslave
SAPARD : Special Adjustment Program for Agriculture and Rural Development
SPA : Standards de pouvoir d'achat éliminant les différences de prix entre les pays
SPG : Système de préférences généralisées
TPP : Trafic de perfectionnement passif
UE15 : Union européenne à 15 États membres (avant l'élargissement de 2004)
UE27 : Union européenne à 27 États membres (après l'élargissement de 2007)
UE28 : Union européenne à 28 États membres (après l'élargissement de 2013)
URBAN : Programme d'initiative communautaire en faveur des villes et des banlieues en crise
URSS : Union des Républiques socialistes soviétiques

Annexe statistique

Annexe 1 : Les instruments financiers de la politique de cohésion destinés aux 15 Anciens Membres de l'UE (2014-2020) – en millions d'euros courants

Pays	**Fonds de cohésion**	**Régions les moins développées**	**Régions en transition**	**Régions les plus développées**	**Régions ultra-périphériques**	**Coopération territoriale européenne**		**Initiative pour l'emploi des jeunes**	**Développement rural**	**FEAMP**	***TOTAL***
						Coopération transfrontalière	**Coopération transnationale**				
Allemagne	0	0	9771,5	8498,0	0	626,7	338,7	0	629,4	219,6	***20083,8***
Autriche	0	0	72,3	906,0	0	222,9	34,4	0	3937,6	7,0	***5180,2***
Belgique	0	0	1039,7	938,6	0	219,0	44,2	42,4	551,8	41,7	***2877,5***
Danemark	0	0	71,4	255,1	0	204,2	22,7	0	629,4	208,4	***1391,1***
Espagne	0	2040,4	13399,5	11074,4	484,1	430,0	187,6	943,5	8290,8	1161,6	***38011,9***
Finlande	0	0	0	999,1	305,3	139,4	21,9	0	2380,4	74,4	***3920,6***
France	0	3407,8	4253,3	6248,5	443,3	824,7	264,6	310,2	9909,7	588,0	***26350,2***
Grèce	3250,2	7034,2	2306,1	2528,2	0	185,3	46,4	171,5	4196,0	388,8	***20106,6***
Irlande	0	0	0	951,6	0	150,5	18,3	68,1	2190,0	147,6	***3526,1***
Italie	0	22324,6	1102,0	7692,2	0	890,0	246,7	567,5	10429,7	537,3	***43790,0***
Luxembourg	0	0	0	39,6	0	18,2	2,0	0	100,6	0	***160,3***
Pays-Bas	0	0	0	1014,6	0	321,8	67,9	0	607,3	101,5	***2113,1***
Portugal	2861,7	16671,2	257,6	1275,5	115,7	78,6	43,8	160,8	4057,8	392,5	***25915,3***
Royaume Uni	0	2383,2	2617,4	5767,6	0	612,3	253,3	206,1	2580,2	243,1	***14663,2***
Suède	0	0	0	1512,4	206,9	304,2	38,1	44,2	1745,3	120,2	***3971,2***
TOTAL AM15	***6111,9***	***53861,4***	***34890,8***	***49701,4***	***1555,3***	***5227,8***	***1630,6***	***2514,3***	***52236,0***	***4231,7***	***212061,1***

Source : réalisé d'après du site de la Commission européenne.

Annexe 2 : Les instruments financiers de la politique de cohésion destinés aux 13 Nouveaux Membres de l'UE (2014-2020) – en millions d'euros courants

Pays	**Fonds de cohésion**	**Régions les moins développées**	**Régions en transition**	**Régions les plus développées**	**Régions ultra-périphériques**	**Coopération territoriale européenne**		**Initiative pour l'emploi des jeunes**	**Développement rural**	**FEAMP**	***TOTAL***
						Coopération transfrontalière	**Coopération transnationale**				
Bulgarie	2278,3	5089,3	0	0	0	134,2	31,5	55,2	2338,8	88,1	***10015,3***
Rep. tchèque	6258,9	15282,5	0	88,2	0	296,7	43,0	13,6	2170,3	31,1	***24184,3***
Estonie	1073,3	2461,2	0	0	0	49,9	5,5	0	725,9	101,0	***4416,8***
Croatie	2559,5	5837,5	0	0	0	127,8	18,3	66,2	2325,2	252,6	***11187,2***
Chypre	269,5	0	0	421,8	0	29,5	3,3	11,6	132,2	39,7	***907,6***
Lettonie	1349,4	3039,8	0	0	0	84,3	9,3	29,0	969,0	139,8	***5620,6***
Lituanie	2048,9	4628,7	0	0	0	99,9	13,9	31,8	1613,1	63,4	***8499,6***
Hongrie	6025,4	15005,2	0	463,7	0	320,4	41,4	49,8	3455,3	39,1	***25400,3***
Malte	217,7	0	490,2	0	0	15,3	1,7	0	99,0	22,6	***846,6***
Pologne	23208,0	51163,6	0	2242,4	0	543,2	157,3	252,4	10941,2	531,2	***89039,4***
Roumanie	6935,0	15058,8	0	441,3	0	364,0	88,7	106,0	8015,7	168,4	***31177,9***
Slovénie	895,4	1260,0	0	847,3	0	54,5	8,4	9,2	837,8	24,8	***3937,4***
Slovaquie	4168,3	9483,7	0	44,2	0	201,1	22,3	72,2	1890,2	15,8	***15897,7***
TOTAL NM13	***57287,6***	***128310,3***	***490,2***	***4548,9***	***0***	***2320,8***	***444,6***	***697,0***	***35513,7***	***1517,6***	***231130,7***
Coopération interrégionale											***571,6***
Actions inno-vantes urbaines											***371,9***
Assistance technique									238,9		***1456,5***
TOTAL AM15	***6111,9***	***53861,4***	***34890,8***	***49701,4***	***1555,3***	***5227,8***	***1630,6***	***2514,3***	***52236,0***	***4231,7***	***212061,1***
TOTAL UE28	***63399,7***	***182171,8***	***35381,1***	***54350,5***	***1555,4***	***7548,4***	***2075,0***	***3211,2***	***87988,6***	***5749,3***	***445592,1***
TOTAL UE28 (en %)	*14,2%*	*40,9 %*	*7,9 %*	*12,2 %*	*0,3 %*	*1,7 %*	*0,5 %*	*0,7 %*	*19,7 %*	*1,3 %*	*100,0 %*

Source : réalisé d'après du site de la Commission européenne.

BIBLIOGRAPHIE

AGLIETTA M., BAILLY M., DE BOISSIEU C., CHARPIN J.-M., DESSERTINE J.-P., LAKITS E., MINK G., PAGE J.-P., SAPIR J., PISANI-FERRY J. (1992), Repenser le soutien de la communauté internationale à l'Europe de l'Est, *Observations et diagnostics économiques*, Revue de l'OFCE, n° 42, pp. 199-248.

ANDREFF W. (1997), « Pays de l'Est et Union européenne : convergence ou congruence ? », in J.-P. Faugère *et alli* (eds.), *Convergence et diversité à l'heure de la mondialisation*, ADIS, Paris : Economica, pp. 229-240.

ANDREFF M., ANDREFF W., BOUDIER-BENSEBAA F. (2001), « Sous-traitance internationale de façonnage et trafic de perfectionnement passif entre les pays de l'UE et de l'Europe de l'Est », *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, vol. 32, n° 2, pp. 5-34.

ANDREFF W. (2007), *Économie de la transition, la transformation des économies planifiées en économie de marché*, Paris : Bréal.

BERD (2010), *Transition report 2010: Recovery and Reform*, London.

BEREND I. T. (1996), *Central and Eastern Europe, 1944-1993: Detour from the Periphery to the Periphery*, Cambridge: Cambridge University Press

CHAVANCE B., MAGNIN E. (1996), « L'émergence d'économies mixtes « dépendantes du chemin » dans l'Europe centrale post-socialiste », in R. Delorme (ed.), *À l'Est du nouveau : changements institutionnels et transformations économiques*, coll. Pays de L'Est, Paris : L'Harmattan.

CHAVANCE B. (2007), *L'économie institutionnelle*, Paris : La Découverte, coll. Repères.

CHAVIGNY R. (1996), *Spécialisation internationale et transition en Europe centrale et orientale*, Collection Pays de l'Est, Paris : L'Harmattan.

COMMISSION EUROPEENNE (2002), *Le processus d'élargissement et les trois instruments de pré-adhésion : PHARE, ISPA, SAPARD*, DG élargissement, février.

COMMISSION EUROPEENNE (2003), *Rapport de la Commission : rapport annuel 2001 sur le programme PHARE*, SEC(2003) 228.

COMMISSION EUROPEENNE (2007), *La politique de cohésion 2007-2013, commentaires et textes officiels*, Guide, janvier.

COMMISSION EUROPEENNE (2014), *Financial Instruments in Cohesion Policy 2014-2020*, Guide, September.

COX R. W. (1981), "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Millenium Journal of International Studies*, vol. 10, n° 2.

CSÁKI G. (1995), « Un nouveau plan Marshall est-il nécessaire ? possible ? réalisable ? », *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, 1, mars, pp. 35-49.

EICHENGREEN B. & UZAN M. (1992), "The Marshall plan: economic effects and implications for Eastern Europe and the former USSR", *Economic Policy*, 14, April, pp. 13-75.

EURO-EST (2000), *Réforme de la gestion de l'aide extérieure*, n° 88, mai.

FONTAGNE L., FREUDENBERG M., ÜNAL-KESENCI D. (1995), « Régionalisation et échanges de biens intermédiaires », *CEPII*, Document de travail, n° 95, 11 décembre.

GILPIN R. (1981), *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

GILPIN R. (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press.

KALDOR N. (1970), "The case of regional policy", *Scottish Journal of Political Economy*, 17, pp. 37-48.

LEMIERRE J. (2008), « L'Est s'est hissé au rang d'acteur mondial », *Les Echos*, 2 juillet 2008.

LIPTON D. & SACHS J. D. (1990), "Creating a Market Economy in Eastern Europe", *Brooking Papers on Economic Activity*, 21 (1), pp. 75-148.

MAGNIN E. (1999), « Propriété et crédit en Europe post-socialiste : les expériences hongroise et tchèque (1989-1998) », *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, Vol. 30, n° 2-3, p. 262.

MARTIN P. (1998), "Can regional policy affect growth and geography in Europe?", *The World Economy*, 21 (6), pp. 757-774.

MAYHEW A. (1996), « L'assistance financière à l'Europe centrale et orientale : le programme Phare », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 27 (4), décembre, pp. 135-158.

MAZEY S. & RICHARDSON J. [1996], « Stratégies des groupes de pression dans l'Union Européenne », *Pouvoir*, 29, décembre, 51-67.

MESSERLIN P. A. (1993), « Les accords d'association entre la Communauté européenne et les pays d'Europe centrale : une libéralisation en sursis ? », in J.-L. Mucchielli & F. Célimène (eds), *Mondialisation et régionalisation : un défi pour l'Europe,* Paris : Economica, pp. 353-375.

MYRDAL G. (1958), *Une économie internationale*, Paris : PUF.

NERS K. (1992), « L'assistance occidentale à la transition dans les pays postcommunistes », *Economies et sociétés,* Cahiers de l'ISMEA, série G (44), avril-mai, pp. 347-363.

NURKSE R. (1953), *Problems of Capital-Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford: Oxford University Press.

ONU (1993), *Bulletins mensuels de statistiques*, XLVII (6), juin.

PALAN R. (2003), *The Offshore World*, Cornell University Press.

PETRAKOS G. C. (1996), "The Regional Dimension of Transition in Central and East European Countries: An Assessment", *Eastern European Economics*, 34 (5), pp. 5-38.

PEIRCE W. S. [1992], "After 1992: The European Community and the Redistribution of Rents", in Vaubel and Dillett (eds.), *The Political Economy of International Organizations*, Westview Press.

RIZOPOULOS Y. (1999), « Stratégies organisationnelles et réseaux post-socialistes en Russie », *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, Vol. 30, n° 2-3, pp. 283-302.

ROSENSTEIN-RODAN P. N. (1943), "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, 53, pp. 202-213.

SAPIR J. (1990), « Esquisse sur la transition », in J. Sapir (dir.), *L'URSS au tournant, une économie en transition*, L'Harmattan, collection Pays de l'Est.

ROSTOW W. W. (1960), *Les étapes de la croissance économique*, Seuil.

RUGGIE J. G. (1975), "International Responses to Technology: Concepts and Trends", *International Organization*, 29 (3).

« Pays de l'Est », pp. 7-10.

RUGGIE J. G. (1993), "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", in Ruggie J. G. (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press.

STELZER I. (1990), "A Marshall Plan for Eastern Europe?", *Commentary*, January, pp. 17-22.

SLIM A. (1998), « L'aide occidentale à l'Europe de l'Est : les leçons d'un demi-siècle d'aide au développement ont-elles été tirées ? », *Transition*, Bruxelles, (2), pp. 29-71.

SLIM A. (2001), « Ten years of Western aid for the CEECs: A mixed outcome », *Revue d'économie financière* « Ten years of transition in Eastern European countries », Hors-série, pp. 251-262.

SLIM A. (2009), « Le commerce intra-branche peut-il être mesuré ? Le cas de la République tchèque et de l'UE », *Économie appliquée, ISMEA*, LXII (2), pp. 105-138.

SOLOW, R. M. (1956), "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly journal of Economics*, vol. 70, pp. 65-94.

STARK D. (1996), "Recombinant Property in East European Capitalism", *American Journal of Sociology*, Vol. 101, n° 4, January, p. 993-1027.

STRANGE S. (1983), "Cave! Hic Dragones: a Critique of Regime Analysis", in Krasner S. (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.

STRANGE S. (1996), *The Retreat of the States. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

WALTZ K. N. (1979), *Theory of International Politics*, Reading & New York, Addison-Wesley & McGraw Hill.